

**Ժողովրդական նախաձեռնություն՝
ՈՐՊԵՍ ԱՆՄԻՋԱԿԱՆ Ժողովրդավարության ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ
ԿԱՅԱՑՄԱՆ ԱՐԴԻ ՀԻՄՆԱԿԱՐՑԵՐԸ**

Ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնությունը (այսուհետ՝ ժողովրդական նախաձեռնություն) անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտներից է և իրենից ներկայացնում է ընտրական իրավունք ունեցող անձանց խմբի իրավունքն օրենսդիր մարմնում հանդես գալու օրենսդրական նախաձեռնությամբ, որը պառլամենտի կողմից ենթակա է պարտադիր քննարկման²: Մեր կարծիքով, նպատակահարմար է Հայաստանի Հանրապետությունում նույնպես ներդնել ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտը՝ ներքոնշյալ հիմնավորումներով.

1. ՀՀ Սահմանադրության 2-րդ հոդվածի համաձայն՝ իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին, որն այն իրականացնում է ազատ ընտրությունների, հանրաքվեների, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց միջոցով: Ժողովրդի կողմից իր իշխանության անմիջական իրագործումը ՀՀ սահմանադրական կարգի հիմունքներից մեկն է և օրենքների ստեղծմանը քաղաքացիներին մասնակից դարձնելը կարևոր նշանակություն ունի հենց օրենսդիր մարմնի համար՝ որպես «հետադարձ կապի» գործոն: Սահմանադրությամբ արդեն իսկ ամրագրված անմիջական ժողովրդավարության մյուս ինստիտուտների հետ մեկտեղ ժողովրդական նախաձեռնության ամրագրումը լրա-

¹ ԵՊՀ իրավագիտության ֆակուլտետի սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ, գիտ. դեկավար՝ իրավ. գիտ. դոկտոր, պրոֆեսոր Ն.Ա. Այվազյան:

² Казакова В. В. Институт народной законодательной инициативы в России и в зарубежных странах // Современные аспекты правоприменительной практики в России: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции (Казань, 30-31 марта 2009 года). - Казань: Печать-Сервис XXI век, 2010. - С. 101.

ցուցիչ իրավաբանական երաշխիք կհանդիսանա անմիջական ժողովրդավարության ամրապնդման, ժողովրդաիշխանության գաղափարների առավել ամբողջական իրացման և զարգացման համար: Ժողովրդական նախաձեռնությունը հնարավորություն է տալիս օրենսդրությամբ առավել համակողմանիորեն արտացոլել իրական հասարակական պահանջունքը և հնարավորինս համակարգված համադրել առանձին քաղաքացիների բազմազան շահերը:

2. Չնայած որոշ նմանություններին՝ օրինաստեղծագործությանը քաղաքացիների մասնակցության խթանմանն ուղղված մյուս ինստիտուտները, ինչպիսիք են օրինագծերի հանրային քննարկումները, պատգամավորների հանդիպումներն ընտրողների հետ, չեն կարող փոխարինել ժողովրդական նախաձեռնությանը: Ճիշտ է, քաղաքացիների նախաձեռնողականությունը նշված դեպքերում ևս կարող է ելակետ հանդիսանալ պատգամավորների, պետության կողմից նախաձեռնություն դրսևորելու համար և նման նախաձեռնությունները կարող են մեծապես նպաստել իրավաստեղծ գործունեությանը, սակայն դրանք, ըստ էության, իրավաբանական իմաստով իրենցից չեն ներկայացնում օրենսդրական նախաձեռնություն, այսինքն՝ քաղաքացիների խմբի հնարավորությունն է ուղակիորեն օրենսդիր մարմնին ներկայացնելու օրենսդրական առաջարկություններ:

3. Ներկայիս ընտրական համակարգերի պայմաններում ենթադրվում է, որ ներկայացուցչական մարմիններում պետք է հայտնվեն միայն ժողովրդի մեծամասնության վստահությունը վայելող անձինք, իսկ ընտրողների այն մասը, որի կողմից քվեարկված թեկնածուները չեն ընտրվել, մինչև հաջորդ ընտրությունները զրկվում է ներկայացուցչական մարմնում իր պահանջունքներով և հայացքներով հավուր պատշաճի ներկայացված լինելու հնարավորությունից: Նման պայմաններում ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտը թույլ կտա հասարակության այդ շերտին, ինչպես նաև պառլամենտում չներկայացված կուսակցություններին հանդես գալու օրենսդրական նախաձեռնություններով, որոնք կարտահայտեն հասարակությունում գոյություն ունեցող քաղաքական և

գաղափարական հայացքների առավել ամբողջական պատկերը¹:

4. Ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտը օրենսդիր մարմնում իրենց հուզող և օրենսդրական կարգավորում պահանջող հարցերը պարտադիր քննարկման առարկա դարձնելու հնարավորություն կստեղծի նաև այն քաղաքացիների համար, ովքեր թեև քվեարկել են պառլամենտում ներկայացված քաղաքական ուժերի օգտին, սակայն իրենց հետաքրքրող հարցերն ընտրված ներկայացուցիչների մոտ այս կամ այն պատճառով մնում են անարձագանք: Ընդ որում, Սահմանադրության 66-րդ հոդվածի համաձայն՝ պատգամավորը կաշկանդված չէ հրամայական մանդատով, առաջնորդվում է իր խղճով և համոզմունքներով, որպիսի պարագայում չի բացառվում տարբերությունը հասարակական պահանջմունքի և դրա՝ պատգամավորի կողմից ընկալման միջև: Ժողովրդական նախաձեռնության ինստիտուտը թույլ կտա մեղմել այս հնարավոր տարբերությունը:

5. Այս ինստիտուտը կարելի է համարել անձնական և հասարակական շահերի պաշտպանության նկատառումներով իրավասու պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին և պաշտոնատար անձանց դիմումներ կամ առաջարկություններ ներկայացնելու իրավունքի դրսևորումներից մեկը²: Տարբերությունն անգամ նշված երկու նախաձեռնությունների առարկայի մեջ չէ, քանի որ քաղաքացիները Սահմանադրության 27.1 հոդվածով նախատեսված իրենց իրավունքի իրագործմամբ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին կարող են ներկայացնել նաև իրավական ակտերի նախագծեր, ինչն ուղղակիորեն բխում է նաև «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 27-րդ հոդվածից: Սահմանադրության 27.1 հոդվածով ամրագրված իրավունքի և ժողովրդական նախաձեռնության տարբերությունը դրանց հետևանքների մեջ է. ժողովրդական նախաձեռնության կարգով ներկայաց-

¹ Волкодаева Н. А. Народная законодательная инициатива Российской Федерации и необходимость ее правового регулирования // Проблемы права. - Челябинск, 2010, № 3. - С. 42.

² Нудненко Л. А., Попова М. А. Концепция Федерального закона "О народной законодательной инициативе в Российской Федерации" // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2008, № 9. - С. 5.

ված օրինագիծը, ի տարբերություն Սահմանադրության 27.1 հոդվածով ամրագրված իրավունքի իրագործմամբ ներկայացված օրինագծի, սկիզբ է դնում օրենսդրական գործընթացին, առաջացնում է օրենսդիր մարմնի պարտականությունը քննարկելու այն օրենսդրական գործընթացի համար սահմանված կանոններով և ընդունելու որոշում:

6. Ժողովրդական նախաձեռնությունը նմանություններ ունի նաև ժողովրդական հանրաքվեի ինստիտուտի հետ, սակայն տարբերությունը կրկին հետևանքների մեջ է: Հանրաքվեի պարագայում վերջնական որոշումն ընդունում է ժողովուրդը, օրենսդիր մարմինը տալիս է միայն իր համաձայնությունը հարցը հանրաքվեի դնելու վերաբերյալ, իսկ ժողովրդական նախաձեռնության դեպքում ժողովուրդը հանդես է գալիս միայն հարցը բարձրացնողի դերում՝ վերջնական որոշում ընդունելու խնդիրը թողնելով օրենսդիր մարմնին:

7. Ժողովրդական նախաձեռնությամբ հանդես գալու համար պահանջվող ընտրողների նվազագույն թվի որոշման հարցում համաշխարհային սահմանադրական պրակտիկայում հանդիպում է երկու մոտեցում՝ բացարձակ թվի նշում կամ տոկոսային (կոտորակային) մեթոդի սահմանում: Իհարկե, առավել համարժեք պատկեր ստանալու համար նպատակահարմար է առաջնորդվել ոչ թե բացարձակ թվի նշումով, այլ կոտորակային կամ տոկոսային մեթոդով: Սակայն այս դեպքում առաջ են գալիս մի շարք խնդիրներ՝ կապված այն հարցի հետ, թե որը պետք է հիմք ընդունենք հաշվարկներ կատարելու համար՝ ընտրական իրավունք ունեցող անձանց թիվը, թե բնակչության թիվը: Առաջինի դեպքում հաշվարկի մեջ կընդգրկվեն անձինք, որոնք միգրացիոն տեսանկյունից բացակայում են երկրից և նպատակահարմար չէ վերջիններիս ընձեռել ժողովրդական նախաձեռնությամբ հանդես գալու հնարավորություն, քանի որ այս ինստիտուտի նպատակն, ի վերջո, երկրի մշտական բնակչության պահանջմունքների բացահայտումն ու օրենսդրական կարգավորումն է: Իսկ եթե հիմք ընդունենք պետության բնակչության ընդհանուր թիվը, ապա հաշվարկի մեջ կընդգրկվեն նաև ընտրական իրավունք չունեցող անձինք, ինչը նույնպես անթույլատրելի է: Նման պայմաններում լուծումն այն է, որ հաշվարկների համար

հիմք ընդունվի ընտրական իրավունք ունեցող և ՀՀ-ում մշտապես կամ առավելապես բնակվող անձանց ընդհանուր թիվը: Իհարկե, դրա համար անհրաժեշտ կլինի կատարել նաև օրենսդրական համապատասխան փոփոխություններ՝ լիազոր մարմինների վրա դնելով որոշակի պարբերականությամբ այդ թիվը հրապարակելու պարտականություն:

8. Ժողովրդական նախաձեռնությամբ հանդես գալու իրավունք վերապահող տոկոսային հարաբերության սահմանմանը նույնպես պետք է չափազանց կշռադատված մոտենալ: Մի կողմից այն չպետք է լինի շատ մեծ, քանի որ խոչընդոտ կհանդիսանա այս ինստիտուտի լայնորեն կիրառման համար: Մյուս կողմից էլ այդ թիվը չպետք է լինի շատ փոքր, որպեսզի կանխվի ժողովրդական նախաձեռնության կարգով նեղ խմբային շահեր հետապնդող օրինագծեր ներկայացնելու ձգտումը: Մեր կարծիքով, Հայաստանի Հանրապետության պարագայում նման հավասարակշռված թիվ կարող է լինել ընտրական իրավունք ունեցող և երկրում մշտապես կամ առավելապես բնակվող անձանց 2%-ը:

9. Գոյություն ունեն որոշ խումբ հարցեր, որոնք, իրենց բնույթից ելնելով, չեն կարող լինել ժողովրդական նախաձեռնության առարկա, այլապես կարող է խաթարվել պետական իշխանության բնականոն գործունեությունը: Դրանք են հարկաբյուջետային, համաներման, ներման վերաբերյալ հարցերը, ինչպես նաև այն հարցերը, որոնցով օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալու բացառիկ իրավունքը Սահմանադրությամբ վերապահված է կոնկրետ սուբյեկտի: Նման հարցերով ժողովրդական նախաձեռնությամբ հանդես գալու հնարավորության սահմանափակումը կարևոր է նաև անձանց մոտ անտեղի ժողովրդահաճո նախաձեռնություններով հանդես գալու գայթակղությունը մեղմելու համար:

10. Ժողովրդական նախաձեռնության իրականացման կարգի հետ կապված բարդությունն այս ինստիտուտի լայնորեն կիրառման հիմնական խոչընդոտներից է: Ժողովրդական նախաձեռնությամբ հանդես գալու համար անհրաժեշտ ստորագրությունների ավանդական եղանակով հավաքումը, ճշտության վավերացումը և ստուգումը բավական աշխատատար և ծախսատար գործընթաց է:

Մինչդեռ կարծում ենք, որ այս ինստիտուտի կիրառումը կարելի է շատ ավելի պարզեցված և արդյունավետ կազմակերպել տեղեկատվական տեխնոլոգիաների զարգացման ներկայիս պայմաններում՝ ժողովրդական նախաձեռնության ներդրման հեռանկարներն առհասարակ քննարկելով էլեկտրոնային ժողովրդավարության զարգացման համատեքստում: Տեղեկատվական տեխնոլոգիաները ոչ միայն ծառայում են որպես պետության և հասարակության միջև արդեն իսկ գոյություն ունեցող հարաբերությունների առցանց ձև, այլ նաև թույլ են տալիս ավելի խորացնել քաղաքացիների մասնակցությունը ժողովրդավարական ինստիտուտների գործունեության մեջ, որի դրսևորումներից մեկն էլ կարող է հանդիսանալ ժողովրդական նախաձեռնության համար անհրաժեշտ ձայները հավաքելն առցանց եղանակով՝ էլեկտրոնային ստորագրությունների միջոցով: Իհարկե, ստորագրություններ հավաքելու ավանդական եղանակը ևս պետք է պահպանել որպես այլընտրանք՝ հաշվի առնելով անհրաժեշտությունն այս ինստիտուտի կիրառմանը մասնակից դարձնելու նաև հասարակության այն շերտերին, որոնց համար տեղեկատվական տեխնոլոգիաներից օգտվելը դեռևս կարող է խնդիրներ հարուցել:

Այսպիսով, ժողովրդական նախաձեռնությունը Սահմանադրությամբ ամրագրված անմիջական ժողովրդավարության մյուս ինստիտուտների հետ մեկտեղ լրացուցիչ միջոց կարող է հանդիսանալ ժողովրդախիշխանության ամրապնդման համար: Ժամանակակից հասարակությունում ժողովրդական նախաձեռնությունը կարող է լինել այն գործիքներից մեկը, որը թույլ կտա հաղթահարել հնարավոր խզվածքը քաղաքացիների և իշխանության միջև՝ օրենսդրությամբ առավել համակողմանիորեն արտացոլելով իրական հասարակական պահանջմունքը:

Sayad Badalyan

PhD student at the Chair of Constitutional Law , YSU

PROBLEMS OF THE INSTITUTION OF POPULAR INITIATIVE AS A MEANS OF DIRECT DEMOCRACY

The direct exercise of sovereignty by the people of Armenia is one of the pillars of the constitutional order of Armenia. The introduction of the institution of popular initiative will enable the citizens directly to participate in the law-making process. As a result, real social needs will be better reflected, and the different interests of different citizens will be better balanced. This institution together with the other institutions of direct democracy, that have already made their way into the Constitution, will strengthen the direct democracy.

Саяд Бадалян

**Аспирант кафедры Конституционного права
Юридического факультета ЕГУ**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ НАРОДНОЙ ИНИЦИАТИВЫ КАК ИНСТИТУТА ПРЯМОЙ (НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ) ДЕМОКРАТИИ

Непосредственное осуществление своей власти народом является одним из основ конституционного строя Армении, поэтому задействование граждан в законотворчестве посредством внедрения института народной инициативы может в большей части способствовать всестороннему отражению истинных общественных потребностей в законодательстве и, по возможности, систематическому сопоставлению разнообразных интересов отдельных граждан. Совместно с иными институтами непосредственной демократии, закрепленными Конституцией РА, предусмотрение института народной инициативы будет являться дополнительной гарантией для укрепления непосредственной демократии.

Բանալի բառեր` օրենսդրական նախաձեռնություն, ժողովրդական նախաձեռնություն, անմիջական ժողովրդաիշխանություն, էլեկտրոնային ժողովրդավարություն, օրինաստեղծագործություն, հանրաքվե

Keywords: legislative initiative, popular initiative, direct democracy, e-democracy, law-making process, referendum

Ключевые слова: законодательная инициатива, народная инициатива, прямая демократия, электронная демократия, законотворчество, референдум