

ՍԱՍՈՒՆ ԲԱԴԴԱՍԱՐՅԱՆ

*Հայ-ռուսական համալսարանի իրավունքի տեսության և
սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ,
Հայ-ռուսական համալսարանի իրավաբանական դեպարտամենտի ղեկավար*

SASUN BAGHDASARYAN

*Postgraduate Student of the Chair of Constitutional Law and
Theory of Law of Russian-Armenian University,
Head of the Legal Department of Russian-Armenian University*

САСУН БАГДАСАРЯН

*Аспирант кафедры теории права и конституционного права
Российско-Армянского университета,
Руководитель юридического департамента Российско-Армянского
университета*

ԱՐԱԳԱՑՎԱԾ ՕՐԵՆՍԴՐՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑԱԿԱՐԳԸ ՊԱՏԵՐԱԶՄԱԿԱՆ ԻՐԱՎԻՃԱԿՈՒՄ

ADVANCED LEGISLATION STRUCTURE IN WAR SITUATION

МЕХАНИЗМ УСКОРЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТВА В ВОЕННОЕ ВРЕМЯ

Պաշտպանության գործառույթի իրականացումը ենթադրում է իրավական ապահովում: Պաշտպանության կազմակերպման հարցերով իրավական միջոցները կապված են ոլորտի հարաբերությունները կարգավորող օրենքների, գործադիր մարմինների նորմատիվ ակտերի, ինչպես նաև բուն ռազմական կառավարման մարմինների նորմատիվ ակտերի մշակման և ընդունման հետ¹: Ընդ որում՝ արդի շրջանում, բացի զուտ իրավական կարգավորման, այսինքն՝ իրավաստեղծագործության իրականացումից պաշտպանության գործառույթի կենսագործման իրավական ձևին վերագրում են նաև իրավապաշտպան տեսակը (ենթագործառույթը)² որպես զինծառայողների իրավունքների պաշտպանու-

¹ Այսպես՝ ռազմական անվտանգության տեսությունը համակարգված ձևով ներկայացնելով ոլորտի իրավական հարաբերությունները՝ առանձնացնում է դրա իրավական կարգավորման այնպիսի կողմեր, ինչպես ռազմական անվտանգության իրավական կարգավորումը, դրա մեթոդները, ռազմական անվտանգության ապահովման իրավական գործունեությունը ենթագործառույթի կառուցվածքում, ռազմական անվտանգության ապահովման սոցիալ-իրավական հարցերը և այլն (տես *Фомин С.А., Обеспечение национальной безопасности. М., Флита: МПСИ, 2007, էջ 83-84, 95-96, 114-116* և այլն, ինչպես նաև *Военное право, под ред д.ю.н., професора В.Г. Стрекозова, д.ю.н. А.В. Кудашкина. Серия “Право в вооруженных силах – консультант” – М., “За права военнослужащих”, 2004, էջ 27*):

թյանն ուղղված իրավական գործունեություն²:

Իրավական ապահովման հիմնական միջոցն օրինաստեղծագործությունն է, որովհետև արդի իրավական պետության մեջ պետական կառույցների գործունեության մեծագույն, գերակշռող մասը ենթարկված է օրենսդրական կարգավորման³: Անկախության շրջանում օրենսդիր իշխանության մարմինները՝ սկզբում Գերագույն խորհուրդը, այնուհետև Ազգային ժողովն իրականացրել են բավական մեծ ծավալով օրենսդիր գործունեություն՝ ընդունելով օրենքներ, որոնք կարգավորում են պետության պաշտպանական գործունեությունը:

Անշուշտ, օրենսդրական գործունեությունը պաշտպանական ոլորտում ունի կարևոր դերակատարություն, բայց իրավական ապահովումն իրականացվում է նաև ենթաօրենսդրական իրավաստեղծագործության միջոցով: Սակայն պաշտպանական գործառույթի իրավական ապահովման ենթագործառույթի շրջանակում հիմնախնդրային է ոչ թե ենթաօրենսդրական իրավաստեղծագործությունը, այլ օրինաստեղծագործությունը: Պատճառն այն է, որ ի տարբերություն իրավաստեղծագործության այլ տեսակների, օրինաստեղծագործությունը բարդ, ձևականացված ընթացակարգ է՝ բաղկացած օրենքի ստեղծման փուլերից, որն սկսվում է օրենսդրական նախաձեռնությամբ և ավարտվում օրենքի պաշտոնական հրապարակմամբ: Օրենսդրական գործընթացն իրավաստեղծագործության տեսակներից մեկն է, որը ներառում է 4 հիմնական փուլ՝ 1) օրենսդրական նախաձեռնություն, 2) օրինագծի քննարկում, 3) օրենքի ընդունում, 4) օրենքի հրապարակում⁴: Օրինաստեղծագործությունն իրավաստեղծագործության տեսակներից մեկն է, որն առավել կարգավորված վարույթ է՝ ի տարբերություն այլ նորմաստեղծ գործընթացներից: Ընդ որում՝ փուլերի շրջանցումն անհնար է, որովհետև ամեն մի նախորդ փուլ նախապատրաստում է հաջորդին, նախադրյալ է հաջորդի համար:

Օրենսդրական գործընթացը՝ որպես իրավաբանական վարույթ, ունի երկու նշանակություն՝ գործունեության կարգ, այսինքն՝ օրենքի ստեղծման կարգ և բուն գործունեությունը⁵: Սովորական պայմաններում օրենսդիր մարմինը, կիրառելով օրենսդրման ձևականացված ընթացակարգերը, կարողանում է հիմնականում ապահովել երկրի պաշտպանության օրենսդրական սպասարկումը: Սակայն պատերազմի ժամանակ ձևականացված և ժամանակատար ընթացակարգերը, որ

² Տե՛ս Военное право, под ред д.ю.н., профессора В.Г. Стрекозова, д.ю.н. А.В. Кудашкина. Серия “Право в вооруженных силах – консультант” – М., “За права военнослужащих”, 2004, էջ 27; Фомин С.А., Обеспечение национальной безопасности, М., Флита: МПСИ, 2007, էջ 116:

³ Դազմական իրավունքի աղբյուրներ են համարվում Սահմանադրությունը, օրենքները, ռազմական կանոնադրությունները (օրենք կամ ենթաօրենսդրական ակտեր), կառավարության որոշումները և ռազմական կառավարման մարմինների նորմատիվ իրավական ակտերը: Դազմական կառավարման ակտերի հատկանիշներն են՝ ենթաօրենսդրականությունը, ավտորիտարությունը, իմպերատիվությունը, իսկ դրանց հիմնական տեսակներն են՝ հրամանները, կանոնադրությունները, հրահանգները, ուղեցույցները, գլխավոր ցուցումները (տե՛ս *Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.*, Военное право, М., ООО изд-во «Юрлитинформ», 2002, էջ 16-20):

⁴ Տե՛ս Теория государства и права: курс лекции /под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп., М., 2005, էջ 415:

⁵ Տե՛ս Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В. 4- т. / отв. ред. проф. Б.А. Страшун, М., БЕК, 2000, Т. 1-2, էջ 531:

խաղաղ ժամանակ որակյալ և արդյունավետ օրենսդրման երաշխիք էին, կարող են վերածվել ռազմական գործողությունների պլանավորման ու վարման, պաշտպանության խնդիրների լուծման խոչընդոտի, արգելքի, թուլացնել արագության, հանկարծակիության ու արդյունավետության պահանջները: Օրենսդրական գործընթացի բարդ ընթացակարգի արդյունավետությունը ոչ միայն պատերազմական ժամանակի, այլ նաև սովորական ժամանակաշրջանում խնդիրներ հարուցող գործոն է: Ընդ որում՝ այդ խնդիրները նոր չեն, այլ պատվամենտարիզմի պատմության սկզբնավորմանը զուգակցող երևույթ: Հետևաբար՝ բազմաթիվ երկրներ, այդ թվում՝ առաջադեմ կոչված իրավական պետությունները, մշակել են խորհրդարանական օրենսդրման ընթացակարգերի արագացված տարբերակներ: Նման ընթացակարգեր գործել են նաև Հայաստանի առաջին հանրապետության օրինաստեղծագործության կառուցակարգում՝ տարբեր ձևերով՝ օրենքների ընդունում խորհրդարանական հանձնաժողովների միջոցով, կառավարությանը պատվիրակված օրենսդրման իրավագործությունը և այլն⁶:

Այսպիսով՝ ռազմական կառավարման սկզբունքները հատկապես պատերազմի ժամանակ պահանջում են ստրատեգիական գործողությունների հանկարծակիություն, արագություն, վճռականություն և անընդհատություն. զինված ուժերի տարբեր տեսակների համաձայնեցված կիրառում, զինված ուժերի անշեղ և անընդհատ ղեկավարում, զինված ուժերի ստրատեգիական գործողությունների բազմակողմանի նախապատրաստում, ստրատեգիական նախաձեռնության նվաճում և պահպանում, զորքերի, ուժերի ու հարվածների մասնը⁷: Դրան հակառակ խորհրդարանական օրինաստեղծագործությունն իր բնույթով դանդաղաշարժ է, հատկապես, եթե խորհրդարանում չկա քաղաքական անվերապահ մեծամասնություն: Մյուս կողմից պատերազմի ժամանակ հնարավոր են իրավիճակներ, երբ խորհրդարանի նստաշրջանների ու նիստերի գումարման պարբերականությունը խախտվի, կամ ընդհանրապես դրանք գումարելը դառնա անհնարին: Այս դեպքում առաջանում է հակասություն ռազմական նպատակահարմարության և օրինականության սկզբունքի միջև, որի լուծման խնդիրներից մեկն էլ օրենքների զանգվածային անտեսումն ու խախտումն է: Սակայն այս ուղին չի կարելի համարել պատշաճ, իրավաբանորեն ու քաղաքականապես ճիշտ, որովհետև այդ գործընթացում կամ նման գործելաոճի դեպքում հնարավոր են նաև չարաշահումներ, իրավական հիմնարար սկզբունքների ու նորմերի խախտումներ: Այս ամենը կանխելու և օրենսդրման կառուցակարգը պատերազմական կանոններին ու պահանջներին համապատասխանեցնելու համար շատ երկրներ, նաև իրենց պատմական փորձից ելնելով՝ նախատեսել են սահմանադրական ինստիտուտներ, որոնք գործողության մեջ են դրվում միայն պատերազմի կամ ռազմական դրության ժամանակ և կոչված են արագացնելու ու անընդհատ դարձնելու

⁶ Տե՛ս Ա. Գ. Վաղարշյան, Հայաստանի առաջին հանրապետության օրենսդիր իշխանության համակարգը (1918-1920 թթ.), Եր., ԵՊՀ հրատ., 2012, էջ 30-33, 44-69, 143-166, նույնի Հայաստանի առաջին հանրապետության գործադիր իշխանության համակարգը (1918-1920 թթ.), Եր., ԵՊՀ հրատ., 2012, էջ 113-129, 267-272, նույնի Հայաստանի առաջին հանրապետության դատական համակարգը (1918-1920 թթ.), Եր., Եր. համ. հրատ., 2006, 208 էջ:

⁷ Տե՛ս Военная стратегия, էջ 24:

երկրի պաշտպանության օրենսդրական կառուցակարգը: Ինչպես վերը նշեցինք, այսպիսի լուծումներ եղել են նաև Հայաստանի առաջին հանրապետության օրինաստեղծագործության կառուցակարգում: Սակայն պատերազմի կամ ռազմական դրության ժամանակ օրենսդրման արագացված կառուցակարգեր մշակվել և ամրագրվել են նաև արդի պետությունների սահմանադրություններով: Որպես օրինակ կարող ենք մատնանշել եվրոպական մի քանի հենց խորհրդարանական հանրապետությունների՝ Իտալիայի, Գերմանիայի և Հունգարիայի Սահմանադրությունները⁸:

Պատերազմական շրջանում պետական կառավարման այս խնդիրը հեղինակներից ոմանք բարձրացրել են դեռ այն ժամանակ, երբ ՀՀ կառավարման ձևը կիսանախագահական էր⁹: 1995 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրության 78 հոդվածը նախատեսում էր, որ կառավարության գործունեության ծրագրի օրենսդրական ապահովման նպատակով Ազգային ժողովը կարող էր լիազորել կառավարությանն ընդունել օրենքի ուժ ունեցող որոշումներ, որոնք գործում են Ազգային ժողովի կողմից սահմանված ժամկետում և չեն կարող հակասել օրենքներին: Այդ որոշումները ստորագրում է հանրապետության նախագահը¹⁰: Սակայն այդ հոդվածը չէր կարող ծառայել արտակարգ կամ պատերազմական իրավիճակում օրենսդրման օպերատիվության, արագության ապահովման միջոց, քանի որ նշված գործունեության ծրագիրը մշակվում էր նոր կառավարության կազմավորման ընթացքում: Հետևաբար՝ այդ ինստիտուտը պատերազմական վիճակում կարող էր կիրառվել, եթե ձևավորվեր նոր կառավարություն, որը կստանար իրավունք և կիրառեր «օրենքի ուժ ունեցող որոշումների» ինստիտուտը պատերազմական իրավիճակում:

⁸ Այդ երկրներ սահմանադրությունները տես Конституции зарубежных стран. Сборник. Сост. В.Н. Дубровин.- М.: издательство «Юрлитинформ», 2008, էջ 81, 122-125, 146, 162, 382-391.

⁹ Տես Վաղարշյան Ա., «Հայրենիքի պաշտպանության խնդիրը և պետական ապարատի կազմակերպման ու գործունեության սկզբունքների համակարգի վերաիմաստավորման անհրաժեշտությունը», ԼՂՀ դատական իշխանություն, «ԼՂՀ դատավորներ ՀԿ», Ստեփանակերտ, 2012, թիվ 1/5, էջ 13-19, նույնի «Оборонспособность как принцип организации и деятельности государственного аппарата». Евразийский юридический журнал, № 12 (55), М., 2012, ст. 147-149, նույնի «Պետության կառավարման ձևը և նրա պաշտպանության ու անվտանգության պրոբլեմը», Հայկական բանակ, Եր., 2016, թիվ 2(88) էջ 45-53, նույնի Հայաստանի առաջին հանրապետության գործադիր իշխանության համակարգը (1918-1920 թթ.): Եր., ԵՊՀ հրատ., 2012, էջ 231-242, Ա.Գ. Վաղարշյան, Լ.Վ. Բարսեղյան, Պաշտպանունակությունը՝ որպես սահմանադրական կարգի հիմունք. նորմատիվ բովանդակությունը և հարաբերակցությունը պետական կառուցակարգի այլ սկզբունքների հետ: «Հայկական բանակ» ռազմագիտական հանդես, թիվ 1-2 (95-96). 2018, էջ 232-246: Թվարկված աշխատանքներում հիմնավորվում է պետական կառավարման նոր սկզբունքի, այն է՝ պաշտպանունակության ճանաչման ու կիրառման անհրաժեշտությունը: Այդ սկզբունքը պահանջում է այնպես կառուցել պետական ապարատը, որ այն ունակ լինի արտակարգ և պատերազմական պայմաններում իրականացնել իր առջև դրված խնդիրները, արժանի հակահարված տալ հակառակորդին: Այդ ունակությունը մեքենայական հատկություն չէ, այլ պետք է դրսևորվի հատուկ պետաիրավական ինստիտուտների հիմնադրմամբ և կայացմամբ, որոնք էլ արդյունքում պետք է ունակ դարձնեն պետությանը ռազմական վիճակում արագ, օպերատիվ և արդյունավետ կատարելու կառավարչական բոլոր խնդիրները: Այդպիսի հատկության ներդրումը պետական ապարատին կօժտի կայունությամբ, այսինքն՝ ընդունակությամբ պահպանել իր հիմնական քննադատները և կատարել իր առջև դրված խնդիրները, չնայած տարբեր տեսակի քայքայիչ ներգործությունների:

¹⁰ Այդ դրույթը 2005 թ. Սահմանադրության տեքստից հանվեց, իշխանությունների բաժանման սկզբունքին հակասելու պատրվակով:

Սահմանադրագետների մի մասի համար պատերազմի շրջանում օրենսդրումն արագացնելու առաջարկը կարող է անընդունելի լինել: Սակայն բարձրացված խնդրի լուծումը և օրենսդրման արագացված ընթացակարգի սահմանումը Սահմանադրության մեջ հրատապ խնդիր է: Որպեսզի ցույց տանք դրա անհրաժեշտությունը, բերենք կոնկրետ իրավիճակ և փորձենք գտնել դրա լուծումը: «Ռազմական դրության իրավական ռեժիմի մասին» 2006 թ. դեկտեմբերի 5-ի ՀՀ օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի գ կետին համապատասխան՝ ռազմական դրություն հայտարարվելու դեպքում կարող են իրականացվել «ռազմական դրության իրավական ռեժիմին համապատասխանող ֆինանսական, վարկային, հարկային, մաքսային, սահմանային և բանկային պետական հատուկ քաղաքականություն, ֆինանսատնտեսական գործունեության առանձին տեսակների, ներառյալ՝ ծառայությունների մատուցման, ապրանքների և ֆինանսական միջոցների շրջանառության սահմանափակումներ»¹¹: Հնարավոր է արդյո՞ք այս քաղաքականության մշակումն ու իրականացումն առանց օրենսդրական փոփոխությունների ու լրացումների փաթեթի: Ակնհայտ է, որ թվարկված ոլորտների հարաբերությունների մեծագույն մասը կարգավորվում է օրենքներով, հետևաբար՝ քաղաքականության իրականացման միջոցներից հիմնականը վերաձվում է օրենսդրումը: Նույն օրենքի 11-րդ հոդվածի 1-ին մասի 5-րդ կետի համաձայն՝ ռազմական դրություն հայտարարվելուց հետո՝ ոչ ուշ, քան 10-օրյա ժամկետում ՀՀ կառավարությունն Ազգային ժողով է ներկայացնում ընթացիկ տարվա՝ ՀՀ պետական բյուջեում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքի նախագիծ, որին կցվում է ՀՀ կառավարության ծրագրերում փոփոխություններ կատարելու տեղեկանքը: Այս իրավազորության կենսագործումն անպայմանորեն պահանջում է խորհրդարանական քննարկում և փոփոխությունների ու լրացումների կատարման վերաբերյալ օրինագծի ընդունում: Օրենսդիր մարմնին բնութագրական հատկանիշների շնորհիվ քննարկումը կարող է ձգձգվել, իսկ պատերազմի որոշակի իրավիճակներում հնարավոր վարկածներից է նաև խորհրդարանի աշխատանքի ձախողումը: Ինչ պետք է անի կառավարությունը, շարունակի պետական ֆինանսավորումը հին բյուջեի համամասնություններով, թե՛ շեղվելով դրանից՝ իր հայեցողությամբ փոփոխի ֆինանսական տարվա համամասնությունները: Բերված երկու օրինակներն արդեն իսկ համոզեցուցիչ փաստարկ են, որ պարզեցված օրենսդրման ընթացակարգը պատերազմական իրավիճակում անհրաժեշտ ինստիտուտ է:

Մարտունակությունը բանակի բնութագրական հատկանիշն է: Երկրի պաշտպանության կազմակերպման նպատակներից մեկն էլ դրա ապահովումն է և՛ ռազմաստրատեգիական, և՛ օպերատիվ տակտիկական ուղղություններով¹²: Այսպիսով՝ մարտունակությունը Ձինված ուժերի կացությունն է, որը բնութագրում է նրա ընդունակությունը և պատրաստվածությունն՝ իր վրա դրված մարտական

¹¹ Տե՛ս «Ռազմական դրության իրավական ռեժիմի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը, ընդունված է 2006 թ. դեկ. 5-ին, համարը ՀՕ-258-Ն: Սկզբնաղբյուրը՝ ՀՀՊՏ 2007.01.17/4(528), հոդ. 27:

¹² Տե՛ս *Савенков А.Н.*, Конституционная законность и военная безопасность России. М., 2002, էջ 41-42:

խնդիրների լուծմանը: Բայց դրանից՝ խնդիրների լուծումը կարող է զգալ արագացված օրենսդրական ապահովման պահանջ, որի չբավարարումը կարող է վնասել մարտունակությանը: Հետևաբար՝ պետական ապարատը պետք է այնպես կառուցվի, որ ընդհանուր պետական կառավարման կառուցակարգը, այդ թվում նաև օրենսդրումը չխոչընդոտի պաշտպանության խնդիրների կենսագործմանը:

Հետևաբար՝ իրավական ու սահմանադրական քաղաքականության հրատապ խնդիր է այդ հարցի խորքային իմաստավորումը և համաշխարհային առաջադեմ փորձին հետևելով ընտրել և ամրագրել պատերազմական իրավիճակի համար նախատեսված օրենսդրման պարզեցված և արագ ընթացակարգ, ինչը՝ որպես պահեստային ինստիտուտ, երաշխիք է հնարավոր պատերազմական իրադրության մեջ իրավիճակին ադեկվատ գործող դարձնել նաև օրենսդրման կառուցակարգը, ունենալ արագ արձագանքող, իրավիճակից բխող օրենսդրական լուծումներ: Որպես այդպիսի հնարավոր կառուցակարգ կարելի է նմանակել, փոխառել վերը քննարկված երկրներում պատերազմական դրության ժամանակաշրջանում գործող արագացված կառուցակարգերից մեկը, որը կապահովի ռազմաստրատեգիական, օպերատիվ և տակտիկական կառավարման սկզբունքներին համապատասխանող երկրի պաշտպանության օրենսդրական կարգավորումը, չի առաջացնի հակաժողովրդավարական ռեժիմի կամ տարատեսակ չարաշահումների սպառնալիքներ ու վտանգներ:

Annotation. Analyzing and comparing the peculiarities of military-strategic management and legislation in the article, the author finds that the accelerated legislation structure is a pressing issue for legal and constitutional policy in war situations. Discussing the issue in the context of world experience, it is recommended to select and fix a simplified and expeditious procedure for legislation on war situations, which, as an institute, is a guarantee for the possibility of making the legislative structure of the war in the state adequate to the situation, to have rapidly responding, legislative solutions necessary for the situation. This institute will provide legislative regulation of the defense of the country in line with the principles of military-strategic, operative and tactical management, will not pose any threats and dangers of anti-democratic regime or various abuses and violations.

Аннотация. Проанализировав и сопоставив особенности законодательства и военно-стратегического управления, автор пришел к выводу, что внедрение механизма ускоренного законодательства в военное время является актуальной проблемой правовой и конституционной политики. Рассматривая вопрос в рамках всемирного опыта, автор предлагает выбрать и закрепить упрощенную и быструю процедуру законодательства в военное время, что, будучи правовым институтом, станет гарантом существования адекватно действующего механизма законодательства во время возможной военной обстановки, иметь быстро реагирующую, необходимые для ситуации законодательные решения. Этот институт обеспечит соответствующее военно-стратегическим, оперативным и тактическим принципам управления законодательное регулирование безопасности страны, не вызовет угрозу и антидемократическому режиму или опасность различных злоупотреблений и нарушений.

Բանալի բառեր – օրինաստրատեգիական, բարդ ընթացակարգ, պատերազմի օրենքներ, ռազմաստրատեգիական կառավարում, անընդհատություն, արագություն, հանկարծակիություն, պարզ ընթացակարգ, սահմանադրություն:

Keywords: law-making, complicated procedure, laws of war, military-strategic management, continuity, speed, suddenness, simple procedure, constitution.

Ключевые слова: законотворчество, сложная процедура, правила войны, военно-стратегическое управление, непрерывность, скорость, внезапность, простая процедура, конституция.

Ս. Բաղդասարյան - Հայ-ռուսական համալսարանի իրավունքի տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ, Հայ-ռուսական համալսարանի իրավաբանական դեպարտամենտի ղեկավար, էլ. փոստ՝ sasun.baghdasaryan@rau.am

Ներկայացվել է խմբագրություն՝ 10.01.2020, տրվել է գրախոսության՝ 10.01.2020, երաշխավորվել է ՀՌՀ իրավունքի և քաղաքականության իստիտուտի Իրավունքի տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի վարիչ, իրավ. գիտ. դոկտոր, պրոֆեսոր Ա. Ղամբարյանի կողմից, ընդունվել է տպագրության՝ 16.03.2020