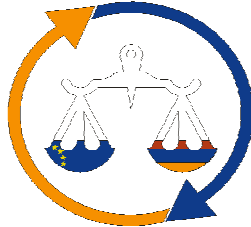


**ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ԵՎ  
ԻՆՏԵԳՐՄԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ**



**Ուսումնասիրություն**

**Կարգավորման ազդեցության գնահատումը  
Եվրոպական միությունում և անդամ  
պետություններում**

**Երևան  
2007**

**Կարգավորման ազդեցության գնահատման փորձը  
Եվրոպական Միության երկրներում. Ընդհանուր հատկանիշները և հավանական  
օրինակելի փորձի կիրառումը Հայաստանի Հանրապետությունում**

Եվրոպական իրավունքի և ինտեգրման կենտրոն

***Ներածություն***

Մույն ուսումնասիրությունը համառոտ ներկայացնում է կարգավորման ազդեցության գնահատման (Regulatory Impact Assessment[RIA]) ինստիտուտի կիրառման փորձը եվրոպական երկրներում: Վերլուծության մեջ ուսումնասիրվում է կարգավորման ազդեցության գնահատման ընդհանուր հատկանիշները և առանձնացվում են այդ գործընթացի կարևորագույն բաղադրատարրերը՝ հիմնվելով Եվրոպական միության (այսուհետ՝ ԵՄ) Հանձնաժողովի կողմից մշակված ազդեցության գնահատման ուղեցույցի<sup>1</sup>, ինչպես նաև «Բարելավված կարգավորման Մանդեկերն Խմբի հաշվետվության»<sup>2</sup> վրա: Երկրորդ մասում ներկայացվում է ԵՄ երկու անդամ պետությունների փորձը կապված կարգավորման ազդեցության ներդրման հետ, որը կարող է օրինակ ծառայել Հայաստանի Հանրապետությունում այս ինստիտուտի կիրառման համար:

***Ազդեցության գնահատման կարևորությունը***

Արդի տնտեսական զարգացման պայմաններում եվրոպական և մի շարք այլ երկրներում կարգավորման ազդեցության գնահատումը հանդիսանում է արդյունավետ և մրցունակ կարգավորման համակարգի կարևորագույն տարրերից մեկը: Ազդեցության գնահատումը երկար տարիներ ի վեր կիրառվում է Անգլոսաքսոնական երկրներում, հատկապես Ամերիկային Միացյալ Նահանգներում, Մեծ Բրիտանիայում, Ավստրալիայում և այլն:

Ազդեցության գնահատումը մեթոդ է, որով պարբերաբար և հետևողականորեն ուսումնասիրվում է պետության միջամտության (կամ չմիջամտելու, չկարգավորելու) ներգործությունը մի շարք ոլորտների վրա (հատկապես տնտեսական, սոցիալական և բնապահպանական): Գնահատման արդյունքում ստացված տեղեկությունները տրամադրվում են քաղաքական որոշում կայացնող-

<sup>1</sup> Impact Assessment Guidelines, European Commission, Sec(2005) 791, 15 June 2005

<sup>2</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001

ներին և հանրությանը<sup>3</sup>: Ազդեցության գնահատումը նպատակ է հետապնդում ապահովել առավել արդյունավետ և գործուն կարգավորման տարբերակի ընտրությունը: Այլ կերպ ասած, ազդեցության գնահատումը այն հիմնական մեխանիզմն է, որը կիրառվում է կարգավորման կոնկրետ տարբերակի ծախսերը և եկամուտները (costs and benefits) պարզելու համար<sup>4</sup>: Ազդեցության գնահատման կիրառման արդյունքում ձևավորվում են հավաստի հիմք ունեցող քաղաքական ծրագրեր՝ միևնույն ժամանակ ձեռք է բերվում այնպիսի տեղեկատվություն, որը հարկավոր է կարգավորման վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու համար:

Ի տարբերություն ԱՊՀ երկրներում ներկայումս կրառվող օրենքների նախագծերի փորձաքննության<sup>5</sup>, որը կենտրոնանում է իրավական ակտի նախագծի իրավաչափության և ծախսերի առումով պետական բյուջեի վրա ունեցած ազդեցության վրա, կարգավորման ազդեցության գնահատման դեպքում շեշտադրվում է այն ազդեցությունը, որը կրում է մասնավոր սեկտորը (հատկապես գործարարությունը) և հասարակությունը:

Ազդեցության գնահատման համընդհանուր կամ միասնական մոդել գոյություն չունի, քանի որ յուրաքանչյուր կոնկրետ երկրի դեպքում հարկավոր է հաշվի առնել ինստիտուցիոնալ, սոցիալ-մշակութային և իրավական համակարգի առանձնահատկությունները: Այնուամենայնիվ կարելի է առանձնացնել ազդեցության գնահատման այնպիսի հատկանիշներ կամ բաղադրիչներ, որոնք բնորոշ են մի շարք երկրների, հատկապես նրանց որոնք ունեն ազդեցության գնահատման կիրառման օրինակելի փորձ: Այսպես օրինակ ազդեցության գնահատումը պետք է ներմուծվի որպես ընդհանուր կարգավորման քաղաքականության տարր, որն իր մեջ կներառի կարգավորման բարելավմանն ուղղված մի շարք միջոցների կիրառումը: Հարկավոր է մշակել իրավական ակտերի ազդեցության գնահատման մեթոդաբանություն, որը կնախատեսի ազդեցության գնահատման իրականացումը նախագծի մշակման նախնական փուլից սկսած և կսահմանի մեխանիզմ, որով կառանձնացվեն պարտադիր կերպով գնահատման ենթակա իրավական ակտերի տեսակները կամ ցանկը:

Հարկավոր է ապահովել ազդեցության գնահատման վերահսկումը կենտրոնական հանրապետական մարմնի միջոցով, որը կապահովի նախարարությունների գործունեության ներդաշնակությունը և համակարգվածությունը: Այդ

<sup>3</sup> Better Regulation Practices in New European Member States: Context for Better Regulation, Edward Donelan and Diane de Pompiann

<sup>4</sup> Regulatory Governance in South East European Countries: Progress and Challenges, July 2004, OECD, p. 35-37.

<sup>5</sup> Օրենքների փորձաքննության համանման մեխանիզմ էր կիրառվում նաև Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում նախքան ԵՄ ընդլայնումը:

կենտրոնական մարմինը պետք է նաև ապահովի, որ նախարարությունները ազդեցության գնահատումը շժառայեցնեն իրենց կոմից արդեն իսկ կայացված որոշումները արդարացնելուն, ինչպես նաև խթանի նախարարությունների միջև համագործակցությունը այս հարցի շուրջ և հարթի հավանական վեճերը:

Հիմնվելով օրինակելի մոդելների վրա՝ մի շարք հետազոտություններ<sup>6</sup> վկայում են, որ ազդեցության գնահատման առավել բարենպաստ արդյունք ստանալու համար հարկավոր է ներդնել օրինակելի մոդելների հետևյալ տարրերը՝

1. Հնարավորինս բարձրացնել քաղաքական կամքը ազդեցության գնահատման կիրառման հանդեպ;
2. Վերապատրաստել կարգավորման գործընթացում ներգրավված մասնագետներին;
3. Կիրառել հետևողական և միևնույն ժամանակ ճկուն վերլուծական և գնահատման մեթոդներ;
4. Զարգացնել և կիրառել ինֆորմացիայի ձեռք բերման ռազմավարություն;
5. Հետևողական ջանքեր գործադրել ազդեցության գնահատման ուղղությամբ;
6. Ինտեգրել ազդեցության գնահատումը քաղաքականության մշակման գործընթացի ամենամախնական փուլում;
7. Արդյունքում ստացված տեղեկատվությունը տրամադրել համապատասխան հաստատություններին;
8. Ապահովել իրավական ակտի նախագծի հանրային քննարկումը՝ լայնորեն ներգրավել հանրությանը, շահագրգիռ կառույցներին ու մասնավոր անձանց;
9. Կիրառել ազդեցության գնահատումը ինչպես գործող օրենսդրության, այնպես էլ օրենսդրական նախագծերի նկատմամբ;

Եվրոպական միության՝ ազդեցության գնահատման ինստիտուտի կիրառման առավել հաջողված երկրների շարքից կարելի է առանձնացնել Սիացյալ Թագավորության, Դանիայի և Նիդերլանդների փորձերը, որոնք հաճախ դիտարկվում են որպես օրինակելի տարբերակներ: Շվեդիան և Ֆինլանդիան ևս համարվում են այս ոլորտում հաջողված փորձ ունեցող երկրներ: Նշված երկրներում ազդեցության գնահատումը պարտադիր է համարվում բոլոր իրավական ակտերի համար, որոնք կարող են ունենալ ազդեցություն, և իրականում կիրառվում է պարբերաբար: Իրենց

---

<sup>6</sup> Objectives for RIA OECD,1996; Regulatory Policies in OECD Countries (OECD 2002); also Cordova Jacobs (2004) *Seven quick strategies to improve the business environment in Bosnia and Herzegovina*, Prepared by Jacobs and Associates.

փորձով նշված երկրներին զիջում են Գերմանիան, Լեհաստանը և որոշ առումով նաև Ավստրիան, որտեղ ևս ազդեցության գնահատումը սահմանված է որպես պարտադիր միջոցառում, սակայն պրակտիկայում միայն հազվադեպ է կիրառվում ողջ ծավալով: Վերջիններիս էլ զիջում են Իտալիան և Հունգարիան, որտեղ ազդեցության գնահատումը պարտադիր է համարվում միայն որոշ ակտերի համար և կիրառվում է հաճախ փորձնական առումով<sup>7</sup>:

Ազդեցության գնահատումը որպես իրավական ակտի մշակման գործընթացի պարտադիր բաղադրատարր նախատեսելը հատկապես տարածում է գտել վերջին տասն տարիների ընթացքում: Այս փոփոխությունը բխում է այն անհրաժեշտությունից, որ երկրները կարիք ունեն բարձրացնելու իրենց մրցունակությունը տնտեսական դաշտում, ինչը միաժամանակ ենթադրում է բարենպաստ կարգավորման համակարգ ունենալու անհրաժեշտությունը<sup>8</sup>: Մեկ այլ խթան են հանդիսանում օրինակ Եվրոպական ինտեգրման գործընթացները: Ազդեցության գնահատումը, ճիշտ է, չի հանդիսանում ֆորմալ պարտավորություն ԵՄ անդամ պետությունների համար, սակայն Եվրոպական ինստիտուտները առաջարկում և խրախուսում են այս գործընթացի կիրառումը ինչպես անդամ պետություններում, այնպես էլ թեկնածու պետություններում<sup>9</sup>:

Ինչ վերաբերվում է Արևելյան Եվրոպայի երկրներին, ապա այստեղ ազդեցության գնահատման կիրառումը պայմանավորված է առնվազն երկու հանգամանքով: Նախ՝ կարգավորման ոլորտի բարեփոխումների իրականացումը հանդիսանում էր/է Արևելյան և կենտրոնական եվրոպայի երկրների համար նախապայման ԵՄ անդամակցելու համար: Բացի այդ նոր ձևավորված բյուրոկրատական մարմինները առավել ընդունակ էին գիտակցելու ազդեցության գնահատման անհրաժեշտությունը<sup>10</sup>: Ոչ միայն Լեհաստանը և Հունգարիան, այլ նաև Մերձբալթյան երկրները, Չեխիայի Հանրապետությունը, Ռումինիան, Բուլղարիան և այլ արևելյան Եվրոպայի երկրներ, մեծ տեղ են տալիս

<sup>7</sup> A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries, A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, DUBLIN, MAY 2004.

<sup>8</sup> Այս անհրաժեշտությունը հաճախ ընգծվում է Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության կողմից (OECD), e.g. *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*.

<sup>9</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001; Commission AP on Simplifying and Improving the Regulatory Environment, Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking

<sup>10</sup> Ազդեցության գնահատման կիրառումը հատկապես արդիական էր և շարունակում է արդիական մնալ արևելյան Եվրոպայի երկրների համար, քանի որ այն կարևոր միջոց է մոտարկման ենթակա հսկայական ծավալի օրենսդրությունը միացող երկրի համակարգում մեխանիկորեն ներառելը կանխելու համար:

կարգավորման բարելավման այնպիսի մեխանիզմներին ինչպիսին է ազդեցության գնահատումը և այս առումով մեծ առաջնօրհաց են ցուցաբերում:

### ***Ազդեցության գնահատման պարտադիր բաղադրատարրերը***

ԵՄ անդամ պետություններում ազդեցության գնահատման տարրերը կիրառվում են ոչ նույն ծավալով և բովանդակությամբ: Հաճախ, ինչպես և նոր ներմուծվող այլ մեխանիզմների դեպքում, ազդեցության գնահատման հասկացության ներքո անձինք հասկանում են տարբեր երևույթներ և դրան տալիս են զանազան մեկնաբանություններ: Այդ իսկ պատճառով անհրաժեշտություն է առաջանում պարզաբանել ազդեցության գնահատման բովանդակությունը և առանձնացնել դրա պարտադիր բաղադրիչները: Երբ մեծ ջանքերի գործադրմամբ երկրում ներմուծվում է ազդեցության գնահատման ընթացակարգ, որը չի ընդգրկում կարևորագույն տարրերից մեկը, ապա այդ ջանքերը կարող են մասամբ կամ ամբողջությամբ ապարդյուն հանդիսանալ: Ազդեցության գնահատման կարևորագույն բաղադրատարրերը վերհանելու համար, նախ կարելի է անդրադառնալ Մանդելկերնի հաշվետվությանը, որի խորհրդատվական առաջարկները ընդունելի են Եվրոպական միության երկրներում: Հիմնվելով նշված հաշվետվության վրա կարելի է առանձնացնել ազդեցության գնահատման բաղադրատար հանդիսացող այն միջոցառումները, որոնք պարտադիր են սպառիչ ազդեցության գնահատման համար:

Կարգավորման ազդեցությունը գնահատելիս առաջին կարևորագույն քայլը հանդիսանում է առկա ***խնդրի ձևակերպումը***, որը պետք է լուծվի կարգավորման (կամ չկարգավորելու) միջոցով: Այն նաև ներառում է այդ խնդրի լուծմանն ուղղված քաղաքականության կոնկրետ միջոցառումների սահմանումը: Խնդրի սահմանումը պետք է լինի հստակ և անորոշություններից ու հակասություններից զուրկ, ինչը նշանակում է, որ այն արդյունքները, որոնք ակնկալվում է ստանալ կարգավորման միջոցով, պետք է հնարավորինս արտահայտված լինեն քանակական կամ ֆիզիկական արդյունքներով: Անհրաժեշտ է նաև, որ խնդրի լուծմանն ուղղված կոնկրետ միջոցառումները սահմանված լինեն հիերարխիկ կարգով:

Հաջորդ կարևորագույն քայլը կարգավորման ***մեկից ավելի տարբերակների ուսումնասիրությունն է***: Այսինքն, գնահատումը պետք է ներառի չկարգավորելու տարբերակի ազդեցության ուսումնասիրումը (այն ազդեցությունը, որը կունենա ազդեցության գնահատման պահին առկա կարգավիճակը՝ status quo, “do nothing”), ինչպես նաև առաջարկվող տարբերակին այլընտրանքային տարբերակների

ուսումնասիրությունը (դա կարող է լինել կարգավորման այլ եղանակի ընտրություն, ինքնակարգավորման հնարավորություն, նոր օրենսդրության ընդունում կամ առկա օրենսդրության բարելավում և այլն)<sup>11</sup>:

Յուրաքանչյուր տարբերակի ակնկալվող ազդեցության ուսումնասիրությունը պետք է գնահատման ենթարկվի **հստակորեն և հետևողականորեն կիրառվող մեթոդի** ներքո: «Այս գնահատումը պետք է հիմնված լինի ամբողջական ուղեցույցի վրա, որը առնչվում է քաղաքականության բոլոր ոլորտներին և պետք է ներառի պատասխաններ հետևյալի մասին՝ ա/ ինչու է հարկավոր միջամտությունը և բ/ ինչու է հարկավոր իրականացնել միջամտությունը պետական այդ մակարդակում...; ուսումնասիրված այլ տարբերակների բնութագրությունը և արդարացումը...; յուրաքանչյուր կոնկրետ տարբերակի համար ազդեցության ենթարկված անձանց /պետական և մասնավոր/ ցանկը և նրանց վրա ունեցած ներգործության (եթե հնարավոր է) քանակական և առնվազն որակական ազդեցության գնահատումը, ինչպես առավելությունների այնպես էլ վնասների առումով; այն անձինք ում հետ խորհրդակցություններ են անց կացվել, երբ են այդ խորհրդակցությունները տեղի ունեցել և այդ խորհրդակցությունների արդյունքները...; ուրվագծվող քաղաքականության և այլ տարբերակների կենսունակության մոտավոր տևողությունը ...; հատուկ անդրադարձ փոքր ձեռնարկատիրության վրա ունեցած ազդեցությանը, ինչպես նաև ազդեցության ենթակա այլ փոքր խմբերի վրա; ... արդյոք հաշվի են առնվել կիրառման հետ կապված խնդիրները»:

Համաձայն հաշվետվությանը կարգավորման տարբերակների, ինչպես դրական, այնպես էլ բացասական ազդեցությունների գնահատման համար մեթոդներից ամենաճշգրիտը, հանդիսանում է եկամուտների և ծախսերի վերլուծությունը (Cost Benefit Analysis - CBA): Այս մեթոդը հնարհավորություն է տալիս համեմատել կիրառվող տարբերակի քանական առավելությունները և թերությունները անկախ դրանց քանակից և ժամանակի մեջ տեղի ունենալու հանգամանքից: Միևնույն ժամանակ հաշվետվությունը սահմանում է, որ կարգավորման տարբերակի ֆինանսական եկամուտների և ծախսերի հաշվարկը կարող է շատ դեպքերում դյուրին լինել, իսկ դրամական արտահայտություն չունեցող ապրանքների դեպքում գնահատականի տրամադրումը առավել բարդ է (ինչպես օրինակ մարդկային կյանքի, անտառի վրա ունեցած ազդեցությունը):

Ազդեցության գնահատման գործընթացը պետք է մեծապես ներառի այլ անձանց և շահագրգիռ խմբերի: Այդ իսկ պատճառով հարկավոր է, որ ազդեցության գնահատումը համալրվի **խորհրդակցության** փուլով՝ ներառելով

<sup>11</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001, p. 19.

ազդեցության ենթարկված բոլոր ոլորտների ներկայացուցիչների, տնտեսական սուբյեկտների և քաղաքացիական հասարակությանը: Խորհրդակցությունը պետք է սկսվի քաղաքականության ձևավորման ընթացքում որքան հնարավոր է շուտ, և որքան հնարավոր է պրակտիկ և շարունակվի գնահատման ողջ ընթացքում: Խորհրդակցությունը ևս պետք է հետապնդի կոնկրետ նպատակ, այսինքն սահմանի, թե ինչ է ակնկալվում ստանալ խորհրդակցության արդյունքում: Որպես խորհրդակցության նպատակ կարող է ծառայել, օրինակ, նոր գաղափարների ձեռք բերումը, փաստացի տեղեկատվության ձեռք բերումը, առկա հիփոթեզի հաստատումը և այլն: Եվ ելնելով հետապնդվող նպատակից խորհրդակցությունը կարող է իրականացվել ազդեցության գնահատման որևէ կոնկրետ քաղաքատարրի նկատմամբ (օրինակ՝ խնդրի սահմանման համար, քաղաքականության նպատակների ձևավորման համար, կամ տարբերակների համեմատական վերլուծության համար)<sup>12</sup>:

Ազդեցության գնահատման գործընթացը կարելի է բաժանել մի քանի փուլերի, որոնց շարքում կարելի է առանձնացնել պարտադիր և ոչ պարտադիր գնահատման փուլերը: Մանդելկերնի հաշվետվությունը առանձնացնում է *նախնական* գնահատումը, որը պետք է կատարվի որքան հնարավոր է շուտ, որպեսզի միաժամանակ հանդիսանա վաղ խորհրդակցությունների քննարկման առարկա, և *մանրամասն* գնահատում, որը կընդգրկի ազդեցության գնահատման բոլոր տարրերը: Եթե նախատեսվում է իրականացնել նախնական գնահատում, ապա նրան գրեթե բոլոր դեպքերում հաջորդում է մանրամասն գնահատումը: Բացառությամբ են կազմում այն դեպքերը, երբ նախնական գնահատման ընթացքում բացահայտվում է, որ առաջակը էական ազդեցություն չի ունենալու: Մանրամասն գնահատումը ևս պետք է շարունակաբար վերանայվի, որպեսզի ներառի քաղաքականության ուղղություններում հնարավոր փոփոխությունները և խորհրդակցությունների արդյունքները:

Էական և եզրափակիչ տարրերից է հանդիսանում թիրախային խմբի կողմից այդ քաղաքականությանը ենթարկվելու, այսինքն ***համապատասխանելիության*** հարցը: Վերլուծվում է, թե որքանով են թիրախային խմբի ներկայացուցիչները ունակ և կարող իրենց վարքագծով ենթարկվել առաջարկվող քաղաքականությանը: Ակնկալվող համապատասխանելիությունը պետք է գնահատվի յուրաքանչյուր տարբերակի համար, բոլոր այն վարչական նախապայմանների հետ մեկտեղ, որոնք հարկավոր են ապահովելու այդ տարբերակի արդյունավետությունը, համատեղելով դրանք այն կրիտիկական պայմանների հետ, որոնք կարող են

<sup>12</sup> Impact Assessment Guidelines, European Commission, Sec(2005) 791, 15 June 2005, p. 10.



նվազեցնել կիրառվող միջոցառման արդյունավետությունը: Համապատասխանելիության հավանական դրական և բացասական կողմերը վերլուծելուց զատ հարկ է սահմանել այնպիսի ժամկետ, որի ընթացքում ակնկալվում է կոնկրետ միջոցառման իրականացումը և վերլուծել կատարումն ապահովելու համար առավել արդյունավետ սանկցիայի սահմանումը (վարչական թե քրեական)<sup>13</sup>:

Ազդեցության գնահատումը պետք է պարտադիր լինի և իրականում կիրառվի առնվազն բարձր ազդեցություն ունեցող միջոցառումների նկատմամբ: Ոչ ցանկալի տարբերակները պետք է բացառվեն, և արդյունքում առաջարկվի առավել նախընտրելի և բարենպաստ տարբերակը:

Քննարկված “պարտադիր բաղադրատարրերը” կարող են ամփոփվել հետևյալ կարգով.

Ազդեցության գնահատումը՝

1. Պարտադիր է և իրականում կիրառվում է առնվազն բարձր ազդեցություն ունեցող միջոցառումների դեպքում դրանց նախագծման և փորձարկման փուլում, և բոլոր միջոցառումների դեպքում նախագիծը կազմելուց հետո;
2. Պարունակում է խնդրի պատշաճ ձևակերպում;
3. Պարունակում է խնդրի լուծմանն ուղղված միջոցառումների սահմանում, որը զերծ է անճշտություններից, անորոշությունից և հակասություններից (ինչը ենթադրում է, որ արդյունքները պետք է արտահայտված լինեն քանակական, ֆիզիկական առումով և հստակեցնեն ձեռնարկվելիք միջոցառումների միջև հիեռարխիան);
4. Նախատեսում է գնահատման և խորհրդակցության նախաձեռնումը այն փուլում, երբ դեռևս առկա է տարբերակների ընտրության հնարավորությունը;
5. Ներառում է հրապարակված, լայնածավալ և ոչ զուտ ֆորմալ բնույթ կրող խորհրդակցություն;
6. Նախատեսում է խորհրդակցության իրականացում համապատասխան հետաքրքրված անձանց հետ կամ նրանց ներգրավվածությունը տվյալ գործընթացում;
7. Ենթդրում է խորհրդակցության համապատասխան տեխնոլոգիայի մշակում;

<sup>13</sup> Impact Assessment Guidelines, European Commission, Sec(2005) 791, 15 June 2005, p. 35.

8. խորհրդակցության արդյունքների իրական կիրառում;
9. Ենթադրում է ազդեցության գնահատման գործընթացի բաժանումը մի շարք փուլերի, որնոց շարքում առանձնացվում են պարտադիր և ֆակուլտատիվ փուլերը;
10. Ենթադրում է կարգավորման մեկից ավելի տարբերակների ուսումնասիրում;
11. Պարտադիր նախատեսում է ազդեցության նկարագրություն և շատ դեպքերում նաև ազդեցության քանակական արտահայտում;
12. Ընդգրկում է յուրաքանչյուր կոնկրետ դեպքի համար սկսնկավոր համապատասխանելիության գնահատումը;
13. Անդրադառնում է կիրառող կազմակերպությունների վրա ունեցած ներգործությանը;
14. Առաջարկում է նախընտրելի տարբերակ(ներ), կամ առնվազն բացառում է անցանկալի տարբերակը:

### ***ԵՄ անդամ պետությունների՝ ազդեցության գնահատման ինստիտուտի ներդրման փորձը***

Ուսումնասիրության այս հատվածում ներկայացվում է ԵՄ երկու անդամ պետությունների փորձը ազդեցության գնահատման ինստիտուտի ներդրման հետ կապված: Երկրների ընտրությունը պայմանավորված է հետևյալ հանգամանքներով՝ Նիդերլանդները հանդիսանում են ազդեցության գնահատման առավել երկար և հաջողված փորձ ունեցող կոնտինենտալ Եվրոպայի երկրներից մեկը, իսկ Լեհաստանի փորձը կարող է հետաքրքրական լինել որպես նախկին սոցիալիստական համակարգի պետություն, որը ևս ընտրել է եվրոփնտեգրման ուղին:

### **Նիդերլանդներ**

Ազդեցության գնահատումը Նիդերլանդներում իրականացվում է 1985 թվականից ի վեր, և ինչպես նշված է վերևում այս երկրի ազդեցության գնահատման փորձը հանդիսանում է առավել հաջողվածը: Ազդեցության գնահատման կիրառման սկզբնական շրջանում, օրենսդրության որակի ապահովման համար քաղաքական պատասխանատվությունը կրում էր Արդարադատության նախարը: Այդ իսկ պատճառով, 1989թ. նախարարությունում ստեղծվել է Իրավական կարգավորման քաղաքականության վարչությունը, որը վերահսկողություն էր

իրականացնում բոլոր օրենսդրական նախագծերի նկատմամբ: 1992 թվականին Արդարադատության նախարարի կողմից առաջարկվեցին օրենսդրության նախագծման և խորհրդակցության իրականացման ոլորտում բարեփոխումների իրականացում, որի վերաբերյալ ընդունվեց պաշտոնական ուղեցույց: Ուղեցույցում առաջ քաշված նորամուծություն հանդիսացավ կարգավորման ազդեցության գնահատման իրականացման պարտադիր պահանջը:

1994 թվականը հանդիսացավ կանգավման ազդեցության գնահատման համար վճռական, քանի որ կրկին անգամ վերանայվեց մոտեցումը այս նախաձեռնության նկատմամբ: “Մրցունակություն, ապակարգավորում և օրենսդրության որակի ապահովում”<sup>14</sup> ծրագրը, որը նոր կառավարության քաղաքական օրակարգի հենասյունն էր, նախաձեռնվել էր գործարարության համապատասխանելիության և վարչական ծախսերի կրճատումը ապահովելու նպատակով:

Տնտեսական օրենսդրության արդյունավետությունը և մրցունակության ապահովումը առաջ բերեց երկու հիմնական նորամուծություն, այն է՝ Տնտեսական զարգացման նախարարությունը ստանձնեց պատասխանատվությունը կարգավորման որակի բարձրացմանն ուղղված քաղաքականության նկատմամբ, և երկրորդը, սահմանվեց, որ կարգավորման որակ հասկացությունը տարածվում է նաև կարգավորման տնտեսական ազդեցությունը:

Նիդեռլանդներում կարգավորման ազդեցության գնահատումն իրականացվում է ինչպես օրենսդրական, այնպես էլ ենթաօրենսդրական ակտերի նկատմամբ, սակայն դեռևս չի ներառում երրորդ մակարդակի՝ այն է գերատեսչական ակտերի ազդեցության գնահատումը: Ընդ որում օրենսդրական և ենթաօրենսդրական ակտերից գնահատվում են միայն նրանք, որոնց դեպքում *ակնկալվում է էական ազդեցություն*: Սակայն “ակնկալվող էական ազդեցության” բացահայտման կոնկրետ չափանիշներ չեն սահմանվում:

Ազդեցության գնահատման նիդեռլանդական փորձը առանձնանում է երեք ճկուն բաղադրիչների կիրառմամբ, այն է՝ գնահատումն իրականացվում է կենտրոնանալով նախ տնտեսական և գործարարության վրա ունեցած ազդեցության վրա, մյուս մասով առաջարկվող ակտի բնապահպանական ազդեցությանը, և վերջապես երրորդ մասով գնահատվում է իրագործելիությունը և կիրառելիությունը:

Կարգավորման որակի ապահովման քաղաքականության նկատմամբ ընդհանուր դեկավարումը իրականացվում էր երեք վարչությունների կողմից (Տնտեսական հարաբերությունների վարչությունը, Բնապահպանության վարչությունը և

<sup>14</sup> Competitiveness, deregulation and legislative quality program, (MDW program).

Արդարադատության վարչությունը): Գնահատման հարցաշարերով գնահատումն իրականացվում է մի խումբ ակտերի նկատմամբ: Այդ ակտերի ընտրության որոշումը կայացվում է հատուկ աշխատանքային խմբի կողմից, որը գործում է կարգավորման բարեփոխումների հանձնաժողովին կից՝ Վարչապետի նախագահությամբ: Ազդեցության գնահատման գործընթացում առանձնացվում է երկու փուլ՝ նախնական, երբ նախքան ակտի նախագծումը իրականացվում է հակիրճ նախնական ուսումնասիրություն, իսկ երկրորդ փուլով իրականացվում է ազդեցության մանրամասն գնահատում, որն ընթանում է նախագծման գործընթացին զուգահեռ: Այս գործընթացին կից իրականացվում է պարտադիր խորհրդակցություն, որի կոնկրետ ժամանակահատվածը չի սահմանվում:

Հարցաշարին տրված պատասխանները ներառվում են նախագծին կից ներկայացվող բացատրական հաշվետվության հատուկ մասում: Հարկ է նշել, որ ազդեցության գնահատումը ենթակա է հրապարակման, որն իրականացվում է ոչ թե խորհրդակցության անցկացման փուլում, այլ օրինագիծը օրենսդիր մարմին ներկայացնելու հետ զուգահեռ:

Ազդեցության գնահատումն իրականացվում է Վարչությունների մասնագետների կողմից, արտաքին խորհրդատվական ռեսուրսների ներգրավմամբ: Ազդեցության գնահատման նկատմամբ “որակական վերահսկողությունն” իրականացվում է երկու կառույցների միջոցով՝ Տնտեսական հարաբերությունների, Բնապահպանության և Արդարադատության նախարարությունների համար ընդհանուր գործող մեկ բաժնի կողմից՝ Օրենսդրական նախագծերի բաժին, ինչպես նաև Վարչական ծանրաբեռնվածության Խորհուրդ<sup>15</sup> անկախ կազմակերպության կողմից: Ազդեցության գնահատման իրականացման համար համակարգված ուսուցում կամ վերապատրաստում չի նախատեսվում, բացառությամբ որոշ *ad hoc* դասընթացների:

Վերջին տարիների ընթացքում առավել մեծ ուշադրության է արժանացել խորհրդակցության փուլը, որի ընթացքում ընդգրկվել են խորհրդակցման անկախ մարմիններ<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> Advisory Board on Administrative Burdens – Actal: [www.actal.nl](http://www.actal.nl)

<sup>16</sup> A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries, A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, DUBLIN, MAY 2004.

## Լեհաստան

1990-ականների վերջին Լեհաստանի կառավարությունը ձեռնամուխ է լինում մինչև 2002 թվականը ընկած ժամանակահատվածի տնտեսական զարգացման կարճա-ժամկետ պլանի իրականացմանը, որն իր մեջ որպես առաջնայնություն ներառում էր նաև կարգավորման համակարգի բարեփոխումները: 2000 թ.-ին կառավարությունը որոշում է կայացնում, որ Լեհաստանի կարգավորման համակարգը գնահատման ենթարկվի Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (OECD) կողմից<sup>17</sup>, որի արդյունքում տրվել են բարեփոխումների ուղեցույցեր: Նույն թվականին ստեղծվում է Կարգավորման որակի ապահովման խումբը, որն իրենից ներկայացնում է Տնտեսական հարաբերությունների նախարարությանը կից գործող խորհրդատվական մարմին, որն ընդգրկում էր տարբեր 15 ներկայացուցիչներ կառավարական տարբեր մարմիններից և կոչված էր խորհրդակցելու Վարչապետին և Նախարարների Խորհրդին: Այս մարմնի դերն էր նաև համագործակցել Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության հետ, մշակել կարգավորման բարեփոխման ռազմավարություն, որը որպես արդյունք կնախատեսեր Ազդեցության գնահատման ինստիտուտի ներմուծումը:

Արդեն 2001 թվականին ազդեցության գնահատումը սահմանվում է որպես պարտադիր միջոցառում բոլոր օրենսդրական նախագծերի համար, ներառելով իր մեջ նաև ենթաօրենսդրական ակտերը: Ազդեցության գնահատման նկատմամբ ընդհանուր և որակական վերահսկողության իրականացման համար Կառավարության Օրենսդրական նախագծման կենտրոնում ձևավորվում է ազդեցության գնահատման վարչություն, որը նաև կորորդինացնում է այս գործունեությունը և խորհրդակցության իրականացման աշխատանքները: Նախնական և լիարժեք (ամբողջական) ազդեցության գնահատման չափանիշների առումով Լեհաստանում հստակ տարանջատում առկա չէ: Ազդեցության կարգավորման վարչությունը կարող է հանդես գալ ամբողջական գնահատում իրականացնելու առաջարկով, սակայն այդ առաջարկը պարտադիր բնույթ չի կրում: Եթե Նախարարների խորհուրդը չի բավարարվում իրականացված գնահատման խորությամբ, ապա այն ևս իրավասու է պահանջել ամբողջական գնահատման իրականացումը: Պրակտիկայում օրինադրական նախաձեռությամբ հանդես եկող մարմինն է որոշում ազդեցության գնահատման խորությունը: Այստեղ

<sup>17</sup> Լեհաստանը միացել է Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությանը (OECD) 1996թ.-ին. Առավել մանրամասն տե՛ս <http://www.oecd.org/countrieslist/>.

ևս հիմնականում հաշվի է առնվում կոկրետ նախագծի տնտեսական և սոցիալական ոլորտների վրա հավանական ազդեցության աստիճանը:

Ազդեցության գնահատման համառոտագիրը պարտադիր կցվում է առաջարկվող նախագծի հետ ներկայացվող հիմնավորման բացատրական մասին, ինչպես նաև նախագծի հետ մեկտեղ հրապարակվում է համապատասխան նախարարության ինտերնետային կայքում:

2003 թվականին հաստատվեցին և հրապարակվեցին ազդեցության գնահատման կիրառման Ուղեցույցը, որը բովանդակում է այն մեթոդները, որոնք կիրառվում են (Արդյունքների և ծախսերի վերլուծության – cost and benefit analysis, ծախսերի վերլուծության – cost analysis, բազմաչափանիշ վերլուծությունը – multi-criteria analysis) ազդեցությունը գնահատելիս: Այդ ժամանակ արդեն ընթացքի մեջ էին համապատասխան պետական պաշտոնյաների և քաղաքացիական ծառայողների համար վերապատրաստման դասընթացները, որոնք շարունակվում են մինչ օրս:

Ուղեցույցը սահմանում է, որ ազդեցության գիանատումը պետք է իրականացվի որքան հնարավոր է վաղ: Ներկայումս այն արդյունավետ է կիրառվում օրենսդրական նախագծերի նկատմամբ, սակայն ենթաօրենսդրական ակտերի դեպքում զուտ ֆորմալ բնույթ է կրում: Շարունակաբար ջանքեր են գործադրվում առկա մոտեցումը փոխելու ուղղությամբ: Նույնիսկ երբ ենթաօրենսդրական ակտի ազդեցությունն մեծ չէ, ամեն դեպքում հարկավոր է դրա գնահատումը ներկայացնել համապատասխան նախարարությանը: Ազդեցության գնահատումը պետք է արդարացնի, որ առաջարկվածը հանդիսանում է լավագույն տարբերակը, սակայն այլընտրանքային և մեկից ավելի տարբերակների ուսումնասիրությունը պարտադիր չի հանդիսանում:

Ազդեցության գնահատման որակի վերահսկողության առումով, Լեհաստանում գործում է երկաստիճան համակարգ: Նախ ազդեցության գիանատումը (հնարավոր է նախնական) ներկայացվում է Ազդեցության գիանատման վարչության կողմից ամփոփված տարբերակով, որի հետ մեկտեղ ներկայացվում են հանրային խորհրդակցության արդյունքները: Խորհրդատվական կարծիքի տեսքով այս փաստաթուղթը կցվում է համապատասխան նախագծին: Եթե նախագիծն առաջարկող նախարարությունը համաձայն չէ ներկայացված գնահատման հետ ապա նախարարության կողմից պատրաստվում է պաշտոնական պատասխան: Սակայն Ազդեցության գնահատման վարչությունը զուրկ է նախագծի ընթացքը դադարեցնելու իրավասությունից, որով օժտված են միայն Նախարարների խորհուրդը (այն կարող է վերադարձնել նախագիծը և իրականացված ազդեցության գնահատումը համապատասխան նախարարին բարելավման

նպատակով) և Խորհրդարանը (որը կարող է վերադարձնել նախագիծը Նախարարների Խորհրդին բացատրական հաշվետվության ոչ լիարժեք լինելու հիմքով կամ հանրային խորհրդակցության արդյունքների բացակայության դեպքում):

Հանրային խորհրդակցությունների իրականացումը բոլոր այն անձանց հետ, որոնք ներգործության են ենթարկվում առաջարկվող կարգավորմամբ, հանդիսանում է պարտադիր պայման: Խորհրդակցության իրականացումն ընդգրկում է բավականին լայն շրջանակների անձանց և մարմիններին, այդ թվում առավել թույլ կողմերին: Խորհրդակցության արդյունքները հաշվի առնելու վերաբերյալ որևէ իրավաբանական պարտավորություն նախատեսված չէ:

Հատկապես հատկանշական է այն հանգամանքը, որ նախքան ազդեցության գնահատումը որպես պարտադիր ինստիտուտ նախատեսելը Լեհաստանում արդեն իսկ իրականացվում էր Եվրոպական միության օրենսդրական ակտերի կիրառման ազդեցության գնահատումը: Ազդեցության այդ գնահատումները պատրաստվում էին Լեհաստանի պետական ծառայողների և օտարերկրյա փորձագետների համատեղ ջանքերի միջոցով<sup>18</sup>:

### ***Ամփոփում***

Ամփոփելով արված ուսումնասիրությունը, կրկին հարկ ենք համարում ընդգծել, որ ազդեցության գնահատումը հանդիսանում է մրցունակ և արդի տնտեսական պայմաններին համապատասխանող իրավական համակարգ ունենալու կարևորագույն հրամայական:

Գրանց համար օգտակար կարող են լինել ներքոնշյալ առաջարկները<sup>19</sup>:

Յուրաքանչյուր երկրի կողմից պետք է մշակվի ազդեցության գնահատման ինստիտուտի ներմուծման ծրագիր/ռազմավարություն, որը կներառի՝

---

<sup>18</sup> A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries, A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, DUBLIN, MAY 2004.

<sup>19</sup> Scott Jacobs, *Assisting Economic Transition: An RIA Strategy for Developing Countries*, Conference Paper Conference on REGULATORY IMPACT ASSESSMENT: STRENGTHENING REGULATION POLICY AND PRACTICE, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester.

1. Այլ պետություններում և Եվրոպական հանձնաժողովում ազդեցության հաջողված փորձի և սկզբունքների ընդունում, որոնք ունենիշներ կհանդիսանան կարգավորողների համար;
2. Յուրաքանչյուր նոր նախագծին կից բացատրական տեղեկանքի պարտադիր պահանջ, որի բովանդակությունը կախված կլինի կոնկրետ նախարարությանը հասանելի տեղեկատվությունից:
3. Քաղաքացիական ծառայողների համար մշակել վերապատրաստման դասընթացներ ազդեցության գնահատման նպատակների և մեթոդաբանության վերաբերյալ;
4. Մշակել մասնավոր հատվածի հետ խորհրդակցության իրականացման մեխանիզմներ;
5. Բարեփոխում կատարել ինստիտուցիոնալ համակարգում: Ներդնել գնահատման որակական վերահսկողություն իրականացնելու մեխանիզմ՝ Կառավարությանը կից ստեղծելով մի մարմին, որը կաջակցի և ուղղություն կտա նախարարություններին որակյալ իրավական ակտերի պատրաստելու գործում:



## Օգտագործված աղբյուրների ցանկ

1. Impact Assessment Guidelines, European Commission, Sec(2005) 791, 15 June 2005
2. Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001.
3. Better Regulation Practices in New European Member States: Context for Better Regulation, Edward Donelan and Diane de Pompignan.
4. Regulatory Governance in South East European Countries: Progress and Challenges, July 2004, OECD.
5. Objectives for RIA OECD,1996;
6. Regulatory Policies in OECD Countries (OECD 2002);
7. Cordova, Jacobs (2004) *Seven quick strategies to improve the business environment in Bosnia and Herzegovina*, Prepared by Jacobs and Associates.
8. *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*.
9. Commission AP on Simplifying and Improving the Regulatory Environment, Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking;
10. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries, A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, DUBLIN, MAY 2004.
11. Scott Jacobs, *Assisting Economic Transition: An RIA Strategy for Developing Countries*, Conference Paper Conference on REGULATORY IMPACT ASSESSMENT: STRENGTHENING REGULATION POLICY AND PRACTICE, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester.
12. Scott Jacobs, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into policy-making*, 30 May 2006.
13. Advisory Board on Administrative Burdens, Netherlands – Actal: [www.actal.nl](http://www.actal.nl)
14. Organization for Economic Cooperation and Development – OECD: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
15. Jacobs and Associates <http://www.jacobsandassociates.com/>

Կենտրոնը ստեղծվել է 2006թ. Երևանի պետական համալսարանում Եվրոպական միության կողմից ֆինանսավորվող “Երևանի Պետական համալսարանում Եվրոպական և միջազգային իրավունքի ամբիոնի, Եվրոպական իրավունքի և ինտեգրման կենտրոնի ստեղծում և Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրի խթանում (ECEILAW)” ծրագրի շրջանակներում:

Եվրոպական իրավունքի և ինտեգրման կենտրոնը ունի տարբեր նպատակներ, որոնք գլխավորապես վերաբերում են հետևյալ ոլորտներին.

- Եվրոպական իրավունքի, տնտեսության և քաղաքականության ոլորտներում միջառարկայական հետազոտություններ
- Եվրոպային վերաբերող գիտական քննարկումների, գիտաժողովների և սեմինարների կազմակերպում
- Կենտրոնը դարձնել կապող օղակ ԵՊՀ-ի և տարածաշրջանում և Եվրոպայում գործող համանման կենտրոնների և կրթական հաստատությունների միջոցով
- Ծառայությունների մատուցում հասարակությանը (թրենինգ-դասընթացներ, բաց դասախոսություններ և այլն)
- Եվրոպական ուսումնասիրությունների վերաբերյալ մագիստրական ծրագրի մշակում

Ուսումնասիրությունը կատարվել է կենտրոնի փորձագետ Աննա Հակոբյանի կողմից: Աննա Հակոբյանը ստացել է Իրավաբանական գիտությունների մագիստրոսի կոչում (LLM in European Law) Լոնդոնի համալսարանից (UCL), ինչպես նաև ավարտել է Երևանի պետական համալսարանի Իրավաբանական ֆակուլտետը մագիստրոսի կոչումով, Միջազգային իրավունք մասնագիտացմամբ: Նախկինում աշխատել է արտասահմանյան/միջազգային կազմակերպություններում իրավական բարեփոխումների ոլորտում, ինչպես օրինակ Ամերիկյան Իրավաբանների Ընկերակցությունում (ABA/CEELI), ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ում (OSCE/ODIHR) և այլ ծրագրերում: Նրա հիմնական հետազոտական հետաքրքրությունները կետնրոնանում են ԵՄ արտաքին հարաբերությունների իրավական ասպեկտների վրա, հատկապես Եվրոպայի հարևանության քաղաքականության շրջանակներում:

## ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ԵՎ ԻՆՏԵԳՐՄԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ

