

ՀԱՏՈՒԿ ԿԱՐԾԻՔ

ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՐԱՆԻ ԿՈՂՄԻՑ «2024 ԹՎԱԿԱՆԻ ՀՈՒԼԻՍԻ 25-ԻՆ ՍՏՈՐԱԳՐՎԱԾ՝ «ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՈՒ ՎԵՐԱԿԱՌՈՒՑՄԱՆ ԵՎ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԲԱՆԿԻ ՄԻՋԵՎ «ՀԱՄԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԱՌՈՂՋԱՊԱՀԱԿԱՆ ԾԱԾԿՈՒՅԹԻ ԾՐԱԳՐԻ ԻՐԱԿԱՆԱՑՈՒՄ» ՎԱՐԿԱՅԻՆ ՀԱՄԱՁԱՅՆԱԳՐՈՒՄ ԱՄՐԱԳՐՎԱԾ ՊԱՐՏԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ՝ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆԸ ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԸ ՈՐՈՇԵԼՈՒ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ» ԳՈՐԾՈՎ 2024 ԹՎԱԿԱՆԻ ՆՈՅԵՄԲԵՐԻ 26-ԻՆ ԿԱՅԱՑՎԱԾ ՍԴՈ-1760 ՈՐՈՇՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Սահմանադրական դատարանը, դռնբաց դատական նիստում բանավոր ընթացակարգով քննության առնելով «2024 թվականի հուլիսի 25-ին ստորագրված «Հայաստանի Հանրապետության ու Վերակառուցման և զարգացման միջազգային բանկի միջև «Համընդհանուր առողջապահական ծածկույթի ծրագրի իրականացում» վարկային համաձայնագրում (այսուհետ նաև՝ Համաձայնագիր) ամրագրված պարտավորությունների՝ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ» գործը, 2024 թվականի նոյեմբերի 28-ին ընդունել է ՍԴՈ-1760 որոշումը (այսուհետ նաև՝ Որոշում), որով Համաձայնագրում ամրագրված պարտավորությունները ճանաչվել են Սահմանադրությանը համապատասխանող:

Հիմք ընդունելով «Սահմանադրական դատարանի մասին» սահմանադրական օրենքի 62-րդ հոդվածի 10-րդ մասը՝ ստորև ներկայացնում եմ Որոշման վերաբերյալ հատուկ կարծիք (չհամընկնող)՝ ներքոհիշյալ հիմնավորմամբ:

Սույն գործի նախապատմությունը հետևյալն է.

Սահմանադրական դատարանի 2024 թվականի հոկտեմբերի 4-ի ՍԴԱՌ-150 աշխատակարգային որոշմամբ Համաձայնագրում ամրագրված պարտավորությունների՝ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ գործն ընդունվել է քննության, գործով զեկուցող է նշանակվել Սահմանադրական դատարանի դատավոր Ս. Սաֆարյանը: Գործով զեկուցողի միջնորդությամբ նույն Որոշմամբ որոշվել է գործի հանգամանքների առավել արդյունավետ բացահայտման նպատակով գործի դատաքննությունն իրականացնել բանավոր ընթացակարգով:

Ձեկուցող դատավորի միջնորդության հիմքում ընկած է նաև սույն գործով դիմող Կառավարության ներկայացուցչին լսելու անհրաժեշտությունը:

2024 թվականի նոյեմբերի 19-ին նշանակված դատական նիստը հետաձգվել է Կառավարության ներկայացուցչի հարգելի ճանաչված բացակայության հիմքով:

2024 թվականի նոյեմբերի 26-ին դատական նիստը կայացել է, նիստին մասնակցել է Կառավարության ներկայացուցիչ՝ Առողջապահության նախարարի առաջին տեղակալ Լ. Նանուշյանը:

Նույն օրը սույն գործով դռնփակ խորհրդակցության ժամանակ Սահմանադրական դատարանը, հիմք ընդունելով Սահմանադրական դատարանի աշխատակարգի 50-րդ կետի պահանջները, ընդունել է ՍԴԱՌ-183 աշխատակարգային որոշումը՝ գործով զեկուցողին փոփոխարինելու վերաբերյալ:

Սահմանադրահրավական վեճն ունի այն բովանդակությունը, թե արդյոք Համաձայնագրով ստանձնած պարտավորությունները համահունչ են Սահմանադրության 13-րդ հոդվածով ամրագրված՝ արտաքին քաղաքականության հիմնական սկզբունքներին:

1. Նախ՝ հարկ եմ համարում անդրադառնալ Սահմանադրության 168-րդ հոդվածի 3-րդ կետով սահմանված՝ միջազգային պայմանագրերում ամրագրված պարտավորությունների սահմանադրականությունը որոշելու՝ Սահմանադրական դատարանի լիազորության առարկայական սահմաններին՝ անհրաժեշտ համարելով որոշակիացնել Սահմանադրության 13-րդ հոդվածով նախատեսված՝ միջազգային պայմանագրում ամրագրված պարտավորությունների սահմանադրականության գնահատման չափորոշիչների և Սահմանադրության 146-րդ հոդվածի 2-րդ մասում ամրագրված՝ Հայաստանի Հանրապետության արտաքին քաղաքականությունը մշակելու և իրականացնելու՝ Կառավարության լիազորության հարաբերակցության շրջանակը:

Սահմանադրության 13-րդ հոդվածի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության արտաքին քաղաքականությունն իրականացվում է միջազգային իրավունքի

հիման վրա՝ բոլոր պետությունների հետ բարիդրացիական, փոխշահավետ հարաբերություններ հաստատելու նպատակով:

Վերոգրյալից հետևում է, որ Սահմանադրության 13-րդ հոդվածով ամրագրվել են Հայաստանի Հանրապետության իրավասու պետական մարմինների գործունեության հետևյալ հիմնարար սկզբունքները՝ արտաքին քաղաքականության բարիդրացիականություն, այլ պետությունների հետ հարաբերությունների փոխշահավետություն և միջազգային իրավունքի նորմերով կանոնակարգվածություն:

Սահմանադրության 1-ին անփոփոխ հոդվածի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետությունն ինքնիշխան, ժողովրդավարական, սոցիալական, իրավական պետություն է:

Սահմանադրության 13-րդ և 1-ին հոդվածների համադրված վերլուծությունից հետևում է նաև, որ Հայաստանի Հանրապետության արտաքին քաղաքականությունը՝ որպես սահմանադրաիրավական ինստիտուտ, իրավասու պետական մարմինների կողմից իրացվում է Սահմանադրության 1-ին հոդվածով սահմանված՝ պետության բնույթը կանխորոշող սկզբունքների հիման վրա և միջպետական հարաբերություններում այդ սկզբունքների հետևողական կենսագործման նպատակով:

Արտաքին քաղաքականության ոլորտում իրավունքի գերակայությունն ընդգծելու համար Սահմանադիրը կանխորոշել է արտաքին քաղաքականության ուղենշվածությունը միջազգային իրավունքի նորմերով, ինչը մի կողմից՝ նշանակում է Հայաստանի Հանրապետության և այլ պետությունների միջև հարաբերությունների կառուցում փոխադարձ իրավական պարտավորությունների հիման վրա, իսկ մյուս կողմից՝ միջազգային պայմանագրով Հայաստանի Հանրապետության կողմից ստանձնվելիք պարտավորությունների համապատասխանությունը Սահմանադրության 13-րդ հոդվածով սահմանված սկզբունքներին:

Միևնույն ժամանակ, արտաքին քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը սահմանադրորեն Կառավարության լիազորությունն է, ինչը ենթադրում է պետությունների հետ դիվանագիտական հարաբերությունների հաստատման, զարգացման, համագործակցության ոլորտների ընտրության, արտաքին քաղաքականության գերակայությունների սահմանման, միջազգային կազմակերպություններին

անդամակցության քաղաքական նպատակահարմարության և բովանդակային ուղղությունների որոշման՝ Կառավարության բացառիկ իրավասություն:

Վերոնշյալի լույսի ներքո Սահմանադրական դատարանի կողմից Հայաստանի Հանրապետության անունից կնքված միջազգային պայմանագրերում ամրագրված պարտավորությունների սահմանադրականության քննությունը պետք է սահմանափակվի հետևյալ հարցադրմանը համահավաք պատասխան տալով. *արդյոք տվյալ միջազգային պայմանագրով սահմանված պարտավորություններն **առերևույթ** համապատասխանում են բարիդրացիականության և փոխշահավետության սահմանադրական սկզբունքներին:*

Անդրադառնալով Համաձայնագրում ամրագրված պարտավորությունների սահմանադրականության չափանիշների կիրառման առանձնահատկություններին՝ հարկ է նշել, որ Հայաստանի Հանրապետության կողմից ստանձնվելիք միջազգային-իրավական պարտավորությունների սահմանադրաչափության նշյալ չափանիշներից ֆինանսական բնույթի միջազգային պայմանագրերի դեպքում, ինչպիսին է Համաձայնագիրը, առարկայական նշանակություն ունի **փոխշահավետության** սահմանադրական սկզբունքը: Ըստ այդմ՝ ֆինանսական (գույքային) պարտավորությունների սահմանադրաչափությունը գնահատելիս անհրաժեշտ է պարզել՝ արդյոք առերևույթ ապահովված են հետևյալ պահանջները՝ **ներգրավվող փոխառու միջոցների ստացման նպատակի իրավաչափությունը, վարկի տրամադրման պայմանների որոշակիությունն ու շահավետությունը, վարկային միջոցների ծախսման ուղղությունների որոշակիությունն ու հստակությունը:**

2. Վերոնշյալի լույսի ներքո հարկ եմ համարում անդրադառնալ Համաձայնագրի՝ որպես նորմատիվ-իրավական ակտի տեքստի համապատասխանությանն իրավաբանական տեխնիկայի առաջնային կանոններին, որոնք ամրագրված են «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքում (այսուհետ նաև՝ Օրենք): Մասնավորապես՝ **Օրենքի 15-րդ հոդվածի համաձայն՝**

«1. Նորմատիվ իրավական ակտում կիրառվում են նորմատիվ իրավական ակտերով սահմանված կամ հանրաձայնությամբ հասկացություններ կամ տերմիններ:

2. Նորմատիվ իրավական ակտում միևնույն միտքն արտահայտելիս կիրառվում են միևնույն բառերը, տերմինները կամ բառակապակցությունները՝ որոշակի հերթականությամբ:

3. Եթե նորմատիվ իրավական ակտում օգտագործվում են նոր կամ բազմիմաստ կամ այնպիսի հասկացություններ կամ տերմիններ, որոնք առանց պարզաբանման միանշանակ չեն ընկալվում, կամ այլ նորմատիվ ակտով տրված է այդ հասկացությունների կամ տերմինների այլ սահմանում, ապա տվյալ ակտով տրվում են այդ ակտի էությունից բխող դրանց սահմանումները: Սահմանումները պետք է լինեն այնպիսին, որ ապահովեն դրանց միատեսակ ու միանշանակ ընկալումն ու կիրառումը:

(....)»:

Ի հակադրություն Օրենքով նախատեսված՝ իրավաբանական տեխնիկայի նշյալ կանոնների՝ Համաձայնագրում մեծ թիվ են կազմում բազմիմաստ և անձանոթ (ընդհանուր կիրառություն չունեցող) եզրույթներ և սահմանումներ: Օրինակ՝ Համաձայնագրի 2.02-րդ կետում օգտագործված է «առհանել» եզրույթը, թերևս վարկառուին, այսինքն՝ Հայաստանի Հանրապետությանը, վարկային միջոցներն օգտագործելու, ներառյալ կանխիկացնելու իմաստով: Մինչդեռ նման եզրույթը ֆինանսական փաստաթղթերում լայն կիրառություն չունի և որոշակիորեն չի արտահայտում Համաձայնագրից բխող և իրեն վերագրվող իմաստը: Ընդ որում՝ նման բազմիմաստ և խրթին ձևակերպումները Համաձայնագրում բավական մեծ թիվ են կազմում՝ և խախտելով **Օրենքի 21-րդ հոդվածի 2-րդ մասի** պահանջը, ըստ որի՝ *արգելվում է նորմատիվ իրավական ակտում կատարել բառերի կամ տերմինների անհարկի կրճատումներ, ինչպես նաև բառերի կամ տերմինների հապավումներ:*

Այսպես՝ Համաձայնագրում բազմիցս գործածվել են բառերի և եզրույթների հապավումներ, ինչպես օրինակ՝ ՄՀԿԱ (մասհանումների հետ կապված արդյունք), ՄՀԿՑ (մասհանումների հետ կապված ցուցանիշներ), ԱՆ (Առողջապահության նախարարություն), ՈՎՀ (ոչ վարակիչ հիվանդություններ), ԱՊԳԿ (անկախ պետական գնումների կազմակերպություն), ՖՆ (Ֆինանսների նախարարություն), ՍՄՀԿԾ (սե-

փական միջոցների հաշվին կատարվող ծախս), ՀՄԴ (հիվանդությունների միջազգային դասակարգիչ), ԱՀԱ (առողջության համապարփակ ապահովագրություն), ԱԲՕ (առաջնային բժշկական օգնություն), ԱԲՕԿ (առաջնային բժշկական օգնության կենտրոն), որոնք դժվարացնում են նաև նյութն ուսումնասիրելու և հասկանալու գործընթացները: Համաձայնագրով ոչ միայն չի պահպանվել Օրենքով սահմանված հապավումների արգելքի պահանջը, այլև հապավումների կիրառումը բացասաբար է ազդել Համաձայնագրի պայմանների նորմատիվ բովանդակության իրավաբանական ամրագրման որոշակիության և հստակության վրա:

Ավելին՝ Համաձայնագրում օգտագործվող եզրույթների և հապավումների բացատրությունը տրված է Համաձայնագրի հիմնական տեքստին հաջորդող առդիրում, ինչն իրավաբանական տեխնիկայի առումով խնդրահարույց է, քանզի, որպես կանոն, սահմանումների բացատրությունը տրվում է նորմատիվ իրավական ակտի սկզբնամասում:

3. Համաձայնագրում ամրագրված պարտավորությունների սահմանադրականության մասով հարկ եմ համարում ընդգծել, որ դրանց սահմանադրաչափության հիմնական չափանիշ եմ դիտարկում Սահմանադրության 13-րդ հոդվածով նախատեսված՝ արտաքին քաղաքականության փոխշահավետության սկզբունքը:

3.1. Ըստ այդմ՝ ուսումնասիրելով Համաձայնագիրը, դրան կից ներկայացված փաստաթղթերը և լսելով Կառավարության ներկայացուցիչ Լ.Նանուշյանի բացատրությունները՝ եկել եմ այն եզրահանգման, որ Համաձայնագրով սահմանված վարկավորման նպատակների, վարկավորման ենթակա միջոցառումների ծրագրի և վարկային միջոցների մասհանման համամասնությունների միջև արձանագրվել է ակնհայտ հակասություն, մասնավորապես, մասհանվող գումարների ծախսման ուղղությունների, ակնկալվող արդյունքների և ցուցանիշների վերաբերյալ ենթադրությունների և անորոշությունների մեծ միջակայք, որն առերևույթ բացառում է Համաձայնագրի պայմանների փոխշահավետության հատկանիշը:

Այսպես՝ Համաձայնագրի 2-րդ հոդվածի 2.01-ին մասին համապատասխան՝ նախատեսվում է Հայաստանի Հանրապետությանը տրամադրել 102,000,000 եվրո վարկ:

Համաձայնագրի 1-ին հավելվածում՝ որպես Վերակառուցման և զարգացման միջազգային բանկի (այսուհետ նաև՝ Բանկ) կողմից վարկավորվող ծրագրի նպատակներ նշված են առաջնային բժշկական օգնության որակի և իրագործման բարելավումը, Հայաստանի Հանրապետության առողջապահական ծախսերի արդյունավետության բարձրացումը և առողջապահական ծառայություններից օգտվելու ֆինանսական խոչընդոտների նվազեցումը: Սույն նպատակները a priori իրավաչափ են և ընդհանուր առմամբ միտված են առողջապահության ոլորտում Հայաստանի Հանրապետության կարողունակության բարձրացմանը: Միաժամանակ, հարկ է արձանագրել, որ Համաձայնագրի նպատակն ինքնին չի կարող կանխորոշել ստանձնված պարտավորությունների սահմանադրականությունը՝ դրանց փոխշահավետության առումով, քանզի նպատակի գործնականացումը պայմանավորված է դրան հասնելու միջոցներով, որոնք կարող են պիտանի և անհրաժեշտ չլինել տվյալ նպատակին հասնելու համար, և արդյունքում չի հաղթահարվի պարտավորությունների առերևույթ փոխշահավետության սահմանադրական շեմը. նպատակի իրավաչափությունը բավարար չէ դրական եզրահանգումների համար, եթե բացակայում է նպատակ-միջոցարդյունք կապի հիմնավորումը:

Մասնավորապես՝ Համաձայնագրի Հավելված 1-ի 4-րդ բաժնից պարզ չէ, թե ինչպես են ձևավորվել վարկային ընդհանուր գումարից կատարվող ոլորտային մասհանումները: Օրինակ՝ Առողջապահության նախարարության կողմից պետականորեն ֆինանսավորվող դեղամիջոցների համար մրցունակ գնագոյացման քաղաքականության ընդունման համար նախատեսվել է 2,320,000 եվրո գումար: Մի կողմից՝ որևէ կերպ չի պարզաբանված, թե Սահմանադրության 11-րդ հոդվածով հռչակված շուկայական տնտեսության պայմաններում պետությունն ինչ գործիքակազմով է ներազդելու դեղորայքի շուկայում գնագոյացման վրա՝ անգամ միայն պետության կողմից ֆինանսավորվող դեղամիջոցների մասով, իսկ մյուս կողմից՝ պարզ չէ, թե այդ քաղաքականությունը ֆինանսական ինչ բաղադրիչներ ունի, և կոնկրետ ինչ

միջոցառումների համար է նախատեսված նշյալ գումարը: Կամ բուժքույրերի և ընտանեկան բժիշկների կոմպետենտության բարձրացման նպատակով աշխատանքային վերապատրաստման թարմացված ծրագրերի համար նախատեսվել է 2,320,000 եվրո գումար: Կրկին պարզ չէ ծրագրային միջոցառման ֆինանսական բաղադրիչը, և ավելին՝ Համաձայնագրի տվյալներից հնարավոր չէ որոշարկել՝ արդյոք ծրագրային միջոցառումների զգալի մասում ընդհանրապես առկա է ֆինանսական բաղադրիչ, թե՛ ոչ:

Պարզ չէ նաև, թե ինչպես են բաշխվելու վարկային միջոցները համապատասխան բուժհաստատությունների միջև և ինչ չափորոշիչներով:

Ընդհանուր առմամբ, Համաձայնագրի 4-րդ բաժնում տեղ գտած ծրագրային միջոցառումների ֆինանսավորման հոդվածներն ամբողջությամբ անորոշ են. պարզ չէ՝ ի՞նչ հաշվարկի վրա են հիմնված վարկի մասհանումները, հստակ չէ պատճառահետևանքային կապը միջոցառումների և դրանց ֆինանսավորման միջև: Այլ կերպ՝ առերևույթ հիմնավորված չէ ծրագրային միջոցառումների ծախսատարությունը և ծախսարդյունավետությունը:

Համաձայնագրի 4-րդ բաժնում տեղ գտած ծրագրային միջոցառումների և Բանկի կողմից տրամադրվող վարկի մասհանումների ընդհանուր վերլուծությունից պարզ չէ նաև՝ ո՞րն է այն հավելյալ արժեքը, որի ստեղծմանն են ուղղված այդ միջոցառումները: Վերջիններիս զգալի մասն Առողջապահության նախարարության՝ որպես առողջապահության կառավարման հանրապետական գործադիր մարմնի իրավասությունից բխող ամենօրյա օպերատիվ գործառնություններն են, որոնց ծախսագրումը յուրաքանչյուր տարի կատարվում է «Պետական բյուջեի մասին» օրենքի շրջանակում: Մասնավորապես՝ Առողջապահության նախարարության կանոնադրության 11-րդ կետի համաձայն՝ Առողջապահության նախարարության գործառնություններն են՝

- առողջապահության զարգացման քաղաքականության, պետական նպատակային ծրագրերի, բնակչության առողջության բարելավման, հիվանդությունների կանխարգելման և բուժման, աշխատանքի վայրում առողջության և անվտանգության պահպանման, հաշմանդամության և մահացության նվազեցմանն ուղղված ծրագրերի

մշակումն ու իրականացման դիտարկումը, բնակչության սանիտարահամաճարակային անվտանգության ապահովմանն ուղղված պետական քաղաքականության և նպատակային ծրագրերի մշակումը և դրանց իրականացման դիտարկումը (3-րդ ենթակետ),

- պետական պատվերի շրջանակներում իրականացվող դեղերի, բժշկական նշանակության ապրանքների և ծառայությունների կենտրոնացված գնումների իրականացումը, գնումների դիմաց ֆինանսական միջոցների հատկացումը (10-րդ ենթակետ),

- առողջապահության ոլորտում կադրային քաղաքականության ծրագրերի մշակումն ու իրականացման նկատմամբ դիտարկումը (11-րդ ենթակետ),

- բարձրագույն, միջին մասնագիտական և նախնական մասնագիտական բժշկական կադրերի պատրաստման (պատրաստում, մասնագիտացում, վերամասնագիտացում), կատարելագործման, շարունակական մասնագիտական զարգացման, առկա կադրային ներուժի պահպանման, զարգացման և վերարտադրման, կադրերի արդյունավետ վերադասավորման ոլորտներում պետական քաղաքականության ծրագրերի մշակումն ու իրականացման դիտարկումը (12-րդ ենթակետ),

- դեղային պետական քաղաքականության ծրագրերի մշակումը և դրա իրականացման դիտարկումը (16-րդ ենթակետ) և այլն:

Առողջապահության նախարարության նշյալ գործառույթները տարբեր կերպ վերարտադրված են Համաձայնագրի 4-րդ բաժնում՝ որպես վարկային միջոցներով ֆինանսավորման ենթակա միջոցառումներ, ինչը կասկածի տակ է դնում Համաձայնագրում նշված նպատակներին հասնելու համար դրանց պիտանիությունը, անհրաժեշտությունը և, հետևապես՝ համարժեք արդյունքի ակնկալումը: Համաձայնագրի ֆինանսական բաղադրիչի և դրա գոյացման հարցում առկա անհստակությունն ավելանում է Համաձայնագրի 2-րդ հավելվածի 2-րդ բաժնում տեղ գտած՝ «բացառված գործողությունների» սահմանմամբ, որով նախատեսված են մի շարք միջոցառումների ֆինանսավորման առավելագույն սահմանաչափեր, սակայն հստակ չէ այդ միջոցառումների առարկայական բովանդակությունը:

Վերոնշյալի արդյունքում եզրահանգումն այն է, որ Բանկի կողմից Հայաստանի Հանրապետությանը տրամադրվում է վարկ, որի օգտագործման հստակ ուղղություններն ու կարգը Համաձայնագրում առերևույթ բավարար կերպով բացահայտված չեն:

Ընդհանրապես, Համաձայնագրի 4-րդ բաժնի վերլուծությունը հիմք է տալիս առաջ քաշել այն իրավաչափ ենթադրությունը, որ Համաձայնագիրը միտված է բյուջետային կայունության ապահովմանը, այսինքն՝ Առողջապահության նախարարության ամենօրյա գործունեության բյուջետային ֆինանսավորման կարիքներին, ինչն արմատապես փոխում է Համաձայնագրի նպատակային նշանակությունը, որը Համաձայնագրի 1-ին հավելվածում, ինչպես վերը նշվեց, սահմանված է այլ կերպ:

Բացի ծախսային բազմաթիվ ուղղությունների անորոշությունից, Համաձայնագրում առկա են որոշակի, սակայն փոխահավետության առումով խնդրահարույց ծախսային ուղղություններ: Մասնավորապես՝ Համաձայնագրի ծախսագրվող միջոցառումների շարքում նշված է անկախ պետական գնումների կազմակերպության և ծրագրի իրականացման գրասենյակի ստեղծումը (Համաձայնագրի 2-րդ հավելված, 1-ին բաժին, «Ա» մաս, «գ» կետ, Համաձայնագրի առդիր, 8-րդ կետ): Ըստ էության՝ վարկային միջոցների մի մասը փաստացի ուղղվելու է ծրագրային միջոցառումների հետ չկապված վարչական ծախսերի (ժամանակավոր աշխատատեղերի ստեղծում, ենթակառուցվածքների ձեռք բերում և այլն): Ավելին՝ Հայաստանի Հանրապետության գնումների մասին օրենսդրությամբ, մասնավորապես, «Գնումների մասին» օրենքով և Կառավարության՝ 2017 թվականի մայիսի 4-ի թիվ 526-Ն որոշմամբ և դրանով հաստատված՝ Գնումների գործընթացի կազմակերպման կարգով, սահմանված է պետական գնումների ինստիտուցիոնալ համակարգ, ուստի՝ պարզորոշ չէ, թե ո՞րն է Համաձայնագրի հետ կապված պետական գնումների կատարման համար նոր մարմին ստեղծելու և այդ ուղղությամբ վարկային միջոցներ ծախսելու անհրաժեշտությունը: Ավելին՝ Համաձայնագրի առդիր 8-րդ կետի համաձայն՝ գնումների նշյալ անկախ մարմնի գործունեության նպատակն առողջության համապարփակ ապահովագրության ծրագրի ղեկավարումն է, որը նախատեսված է Համաձայնագրի 4-րդ բաժնում: Մինչդեռ, 2025 թվականի պետական բյուջեում առողջության համապարփակ ապահովագրության համար ծախս՝ որպես այդպիսին, նախատեսված չէ:

Ստացվում է, որ Համաձայնագրով նախատեսված վարկային միջոցների ուղղություններից մեկն արդեն իսկ չեղարկվել է, սակայն ներգրավվող վարկային միջոցների չափը որոշելիս այն հաշվի է առնվել՝ վերջնարդյունքում մեծացնելով վարկի գումարի չափը, և ստեղծվում է մի մարմին, որի նշանակությունը, հաշվի առնելով առողջության համապարփակ ապահովագրության ծրագրի անորոշ ժամանակով հետաձգումը, արդեն իսկ բացակայում է:

Նույնը վերաբերում է նաև Ծրագրի իրականացման գրասենյակի ստեղծմանը: Մասնավորապես՝ Համաձայնագրով վարկային միջոցներով ֆինանսավորվող Ծրագրի իրականացման պատասխանատուն Առողջապահության նախարարությունն է (Հավելված 2, բաժին 1, մաս «Բ» կետ 1, ենթակետեր «ա-ը»), որն օրենսդրորեն ունի անհրաժեշտ իրավասություն իր կառուցվածքային և (կամ) առանձնացված ստորաբաժանումներով ապահովել Համաձայնագրով նախատեսված ծրագրային միջոցառումների իրականացումը: Փոխարենը՝ ծրագրի իրականացման գրասենյակի ստեղծմամբ վարկային միջոցների մի մասն ուղղվելու է այդ գրասենյակի աշխատակազմի պահման վարչական ծախսերին, գրասենյակի պահպանմանն ուղղված վարչական և կապիտալ ծախսերին այն դեպքում, երբ Ծրագրի իրականացման գրասենյակի գործառույթները կրկնորդելու են Առողջապահության նախարարության օրենսդրական գործառույթները, ինչն իմաստազուրկ և չիմնավորված ծախսատար է դարձնում դրա ստեղծումը:

3.2. Խնդրահարույց են նաև Համաձայնագրով նախատեսված բուն վարկային պայմանները: Մասնավորապես՝ Համաձայնագրի 2.02-րդ կետի համաձայն՝ վարկային հաշվից բոլոր առհանումները Բանկի կողմից ի պահ են հանձնվում Հայաստանի Հանրապետության կողմից սահմանված և Բանկի համար ընդունելի հաշվին: Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային օրենսդրությունը և, մասնավորապես, «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքը սահմանում են հանրային ֆինանսների հետ կապված բանկային գործառնությունների իրականացման և հաշվի սպասարկման կարգը, ինչը Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսական ինքնիշխանության բաղադրիչ է: Համաձայնագրի կողմերի շահերի հավասարակշռվածության ապահովման առումով պարզ չէ հանրային ֆինանսների շրջանառության ներպետական

համակարգից բացառություն անելու շարժառիթը: Հակառակը՝ Համաձայնագրում կողմերի իրավունքների և պարտավորությունների հավասարակշռված չլինելը՝ հոգուտ Բանկի, ոչ միայն խախտում է կողմերի հավասարության սկզբունքը, այլև անվերահսկելի է դարձնում ներգրավվող դրամական միջոցների շարժը և բաշխումը:

Կառավարության ներկայացուցիչը պարզաբանեց, որ գումարները փոխանցվելու են գանձապետական հաշվին, որի վերաբերյալ, սակայն, Համաձայնագրում նշում չկա: Փոխարենը, ինչպես հետևում է վերոնշյալից, վարկային միջոցների փոխանցման հաշվի նպատակահարմարության որոշման իրավունքը պատկանում է Բանկին:

Համաձայնագրի 2.05-րդ կետով սահմանված է ոչ թե հստակ արձանագրված, այլ լրացող տոկոսադրույք, ինչն անորոշության տարրեր է պարունակում վարկի վերադարձելիության կանխատեսման և գումարի նախատեսվող չափի առումներով:

4. Հարկ եմ համարում անդրադառնալ նաև Կառավարության ներսում տարբեր գերատեսչությունների հակակշռման և փոխգործակցության սահմանադրական հրամայականին, որն ուղղակի ազդեցություն ունի Սահմանադրության 146-րդ հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված՝ արտաքին քաղաքականության մշակման և իրականացման՝ Կառավարության գործառույթի արդյունավետության վրա:

Սահմանադրության 146-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ կառավարությունը գործադիր իշխանության բարձրագույն մարմինն է:

Սահմանադրության 147-րդ հոդվածի համաձայն՝

«1. Կառավարությունը կազմված է վարչապետից, փոխվարչապետներից և նախարարներից:

2. Նախարարությունների ցանկը և Կառավարության գործունեության կարգը Կառավարության ներկայացմամբ սահմանվում են օրենքով: Փոխվարչապետների թիվը չի կարող գերազանցել երեքը, իսկ նախարարներինը՝ տասնույթը»:

Սահմանադրության վերոնշյալ դրույթներով, ըստ էության, սահմանվում է Կառավարության՝ որպես գործադիր իշխանության բարձրագույն մարմնի կոլեգիալ բնույթը, այսինքն՝ Կառավարության հավաքական իրավասությունը ձևավորվում է

նրա կառուցվածքային հիմնական բաղադրիչների՝ նախարարների (նախարարությունների) իրավասությունից:

«Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ նախարարությունը մշակում և իրականացնում է իրեն վերապահված գործունեության ոլորտում Կառավարության քաղաքականությունը:

«Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» օրենքի 2-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Կառավարության կառուցվածքում ընդգրկվում են հետևյալ նախարարությունները.

«(....)

2) առողջապահության նախարարությունը,

3) արդարադատության նախարարությունը,

(....)

12) ֆինանսների նախարարությունը»:

Առողջապահության նախարարության կանոնադրության 19-րդ կետի համաձայն՝ նախարարությունն իր նպատակների և խնդիրների կենսագործման նպատակով իրականացնում է հետևյալ գործառույթները՝ առողջապահության բնագավառում միջազգային պայմանագրերի նախագծերի մշակումը, այլ պետությունների և միջազգային կազմակերպությունների հետ սահմանված կարգով համագործակցության իրականացումը:

«Միջազգային պայմանագրերի մասին» օրենքի (այսուհետ՝ նաև ՄՊՕ) 5-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարությունը տրամադրում է եզրակացություն միջազգային պայմանագրի նախագծում, բազմակողմ միջազգային պայմանագրում Հայաստանի Հանրապետության օրենքին հակասող, օրենքի փոփոխություն կամ նոր օրենքի ընդունում նախատեսող նորմերի, ինչպես նաև միջազգային պայմանագիրը վավերացման ենթակա դարձնող հիմքերի առկայության մասին:

Նույն հոդվածի 4-րդ մասի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարությունը տրամադրում է եզրակացություն միջազգային

պայմանագրի նախագծում, բազմակողմ միջազգային պայմանագրում Հայաստանի Հանրապետության համար ֆինանսական պարտավորություններ նախատեսող դրույթների առկայության մասին, այդ թվում՝ միջազգային պայմանագրով եկամուտների նվազեցման կամ ծախսերի ավելացման հանգեցնող դրույթների և տվյալ տարվա համար Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի ընդունած «Պետական բյուջեի մասին» օրենքում չներառված պարտավորությունների մասին:

Վարչապետի՝ 2018 թվականի հունիսի 11-ի թիվ 743-Լ որոշմամբ հաստատված՝ Ֆինանսների նախարարության կանոնադրության համաձայն՝

«11. Նախարարությունն իր նպատակների և խնդիրների կենսագործման նպատակով իրականացնում է հետևյալ գործառույթները՝

(....)

13) միջազգային համագործակցության ոլորտում՝

ա. մակրոտնտեսական, հարկաբյուջետային ու պետական պարտքի քաղաքականությունների շրջանակում միջազգային ֆինանսական կազմակերպությունների և օտարերկրյա պետությունների կողմից տրամադրվող վարկերի ու դրամաշնորհների ստացման համակարգումը, ինչպես նաև միջազգային ինտեգրացիոն կառույցների հետ համագործակցության ապահովումը,

բ. միջազգային պայմանագրերով Հայաստանի Հանրապետության համար ֆինանսական պարտավորություններ նախատեսող դրույթների առկայության մասին եզրակացությունների տրամադրումը,

(....)»:

Առողջապահության, Արդարադատության և Ֆինանսների նախարարությունների՝ միջազգային համագործակցության ոլորտում ունեցած գործառույթների համադրված վերլուծությունից հետևում է, որ՝

- Առողջապահության նախարարությունը մշակում է առողջապահության ոլորտի միջազգային պայմանագրերի նախագծերը,

- առողջապահության ոլորտի միջազգային վարկային պայմանագրերի պարագայում Առողջապահության նախարարությունը գործում է Ֆինանսների նախարարու-

թյան հետ համագործակցաբար. վերջինս իրականացնում է նման բնույթի միջազգային պայմանագրերի մասով բանակցությունների վարման և միջազգային պայմանագրի կնքման գործընթացի մասնագիտական (ֆինանսական) համակարգումը՝ այդ թվում տրամադրում է միջազգային վարկային պայմանագրով Հայաստանի Հանրապետության համար ծագող ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ եզրակացություն,

- Արդարադատության նախարարությունը տրամադրում է եզրակացություն առ այն, թե արդյոք միջազգային պայմանագրի նախագծում առկա են օրենքին հակասող կամ օրենսդրական փոփոխություն պահանջող դրույթներ:

Ողջ վերոնշյալից բխում է, որ առողջապահության ոլորտի միջազգային վարկային պայմանագրերի բանակցման և կնքման գործընթացին մասնակցում են Առողջապահության, Ֆինանսների և Արդարադատության նախարարությունները՝ օրենսդրությամբ սահմանված իրենց ուրույն գործառույթներով: Ընդ որում՝ սույն հանգամանքն ինքնին նշանակում է, որ առողջապահության ոլորտում վարկային միջոցների ներգրավում նախատեսող միջազգային պայմանագրի կնքման գործընթացը պահանջում է նշյալ երեք պետական մարմինների սերտ համագործակցություն և փոխլրացում. նրանցից մեկի գործառույթը չի կարող լրացվել մյուսի կողմից, և գործընթացի՝ Հայաստանի Հանրապետության համար շահավետությունը կախված է նրանց ներդաշնակ աշխատանքից:

Համաձայնագրին կից ներկայացված փաստաթղթերի, ինչպես նաև դատաքննության ընթացքում Կառավարության ներկայացուցչի ներկայացրած բացատրության համադրված վերլուծությունը հիմք է տալիս եզրակացնելու, որ Համաձայնագրի կնքման գործընթացում Առողջապահության, Ֆինանսների և Արդարադատության նախարարությունների համագործակցությունն առերևույթ եղել է սահմանադրաիրավական պահանջների առումով խնդրահարույց: Մասնավորապես՝ Ֆինանսների նախարարության կողմից տրամադրված տեղեկանքում բացակայում է Համաձայնագրով նախատեսված վարկի տրամադրման պայմանների՝ Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսական շահերի տեսանկյունից համակողմանի և խորքային վերլուծությունը, ինչն առերևույթ և փաստացի հնարավորություն չի տվել Առողջա-

պահության նախարարությանը բանակցել և մշակել Հայաստանի Հանրապետության շահերի առումով հավասարակշռված միջազգային պայմանագրի նախագիծ: Այսպես՝ Ֆինանսների նախարարությունը չի անդրադարձել առողջության համապարփակ ապահովագրության համար Համաձայնագրով ներգրավվող վարկային միջոցներին այն դեպքում, երբ առողջության համապարփակ ապահովագրության ներդնումն անորոշ ժամանակով հետաձգվել է և, համապատասխանաբար, արտահայտված չէ 2025 թվականի պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծում:

Իր հերթին, Արդարադատության նախարարությունն իր տեղեկանքում որևէ կերպ չի անդրադարձել Հայաստանի Հանրապետության գործող օրենքներին Համաձայնագրի հակասության և նոր օրենք ընդունելու անհրաժեշտության մասին: Խոսքը, օրինակ՝ վերաբերում է գնումների մասին օրենսդրությամբ սահմանված գնումների համակարգին զուգահեռ գնումների նոր մարմնի ստեղծմանը, առողջության համապարփակ ապահովագրության մասին օրենքի ընդունման անհրաժեշտությանը և այլն: Ավելին՝ տեղեկանքում Համաձայնագրի իրավական վերլուծությունը, ըստ էության, բացակայում է:

Հանրագումարում կարելի է եզրահանգել, որ Համաձայնագրի բանակցման և կնքման գործընթացում իրավասու նախարարությունների փոխգործակցությունը եղել է անբավարար:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ գտնում են, որ Համաձայնագրում ամրագրված պարտավորություններն առերևույթ չեն համապատասխանում Սահմանադրության 13-րդ հոդվածով սահմանված՝ փոխշահավետության սկզբունքին, Հայաստանի Հանրապետության վրա դնում են ֆինանսական պարտավորություններ՝ առանց Հայաստանի Հանրապետության համար հանդիպական օգուտի: Հետևապես՝ գտնում են, որ Սահմանադրական դատարանը Համաձայնագրում ամրագրված պարտավորությունները պետք է ճանաչեր Սահմանադրությանը հակասող:

**ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՐԱՆԻ
ԴԱՏԱՎՈՐ**

Ս. ՍԱՖԱՐՅԱՆ

2 դեկտեմբերի 2024 թվականի