

ԱՐՏԱԿ ԱՍԱՏՐՅԱՆ

ՀՀ արդարադատության նախարարության մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի հետ կապերի վարչության քաղաքացիական և տնտեսական գործերով բաժնի պետ, իրավաբանական գիտությունների թեկնածու



ՀԱՄԱՅՆՔԻ ԱՎԱԳԱՆՈՒ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՈՐՈՇ ՀԱՐՑԵՐԻ ՇՈՒՐՁ

Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածը սահմանում է, որ տեղական ինքնակառավարման իրավունքն իրականացվում է խորհուրդների կամ ժողովների կողմից, որոնց անդամներն ընտրված են ազատ, գաղտնի, հավասար, ուղղակի և համընդհանուր քվեարկությամբ: ՀՀ Սահմանադրության 107-րդ հոդվածը նշում է. «Համայնքն իր ինքնակառավարման իրավունքն իրականացնում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի միջոցով...»:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի (այսուհետ՝ օրենք) 7-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ ժողովրդի իշխանությունն իրականացնելու և համայնքային խնդիրները լուծելու նպատակով համայնքներում օրենքով սահմանված կարգով ընտրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններ՝ համայնքի ավագանի և համայնքի ղեկավար: Համայնքի ավագանին ներկայացուցչական մարմին է և իրականացնում է Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և օրենքով նախատեսված լիազորություններ:

Համայնքի ավագանու գործունեությանն առնչվող հարցերն ուսումնասիրելու նպատակով, կարծում ենք, ճիշտ կլինի անդրադառնալ ինչպես համայնքի ավագանու գործունեությանն ընդհանրապես, այնպես էլ Երևանի ավագանու գործունեությանը մասնավորապես՝ հաշվի առնելով Երևանի ավագանու գործունեության որոշ առանձնահատկություններ:

Օրենքի 11-րդ հոդվածի համաձայն՝ ավագանին ընդունում է կանոնակարգ, որը կարգավորում է ավագանու գործունեությունը, նիստերի նախապատրաստումը և անցկացումը: «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 25-րդ հոդվածը նշում է, որ ավագանին գործում է իր կանոնակարգին համապատասխան՝ նիստերի, հանձնաժողովների, խմբակցությունների աշխատանքի միջոցով:

Համայնքի ղեկավարը համայնքի նրստավայրում անհրաժեշտ պայմաններ է ստեղծում համայնքի ավագանու՝ օրենքով, ինչպես նաև ավագանու կանոնակարգով նախատեսված կարգով գործունեության իրականացման համար¹:

Համայնքի ավագանու գործունեության կազմակերպման հիմնական ձևը նիստերն են, որոնցում արտահայտվում է համայնքի ավագանու գործունեության կոլեգիալության սկզբունքը և իրականացվում են համայնքի բնակիչների շահերը: Նիստերը լինում են *հերթական և արտահերթ*: Հերթական նիստերը գումարվում են ոչ պակաս քան երկու ամիսը մեկ անգամ, այսինքն նիստերի անցկացումը պարտադիր է²: Սովորաբար համայնքների ավագանիներն իրենց կանոնակարգերում նշում են հերթական նիստ անցկացնելու կոնկրետ օրը և ժամը: Օրինակ՝ Երևան քաղաքի Նորք-Մարաշ համայնքի ավագանու կանոնակարգով³ սահմանվում է, որ համայնքի ավագանու հերթական նիստերը գումարվում են փետրվար, ապրիլ, հունիս, օգոստոս, հոկտեմբեր, դեկտեմբեր

ամիսների վերջին չորեքշաբթի օրերը՝ ժամը 10-ից մինչև 18-ը:

«Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 26-րդ հոդվածը նշում է, որ ավագանու հերթական նրստաշրջանները գումարվում են փետրվարի երկրորդ երեքշաբթի օրվանից մինչև հունիսի վերջին չորեքշաբթին և սեպտեմբերի երկրորդ երեքշաբթի օրվանից մինչև դեկտեմբերի վերջին չորեքշաբթին: Նստաշրջանի ընթացքում հրավիրվում է ավագանու առնվազն մեկ նիստ: Նիստերի օրերը որոշում է ավագանին:

Համայնքի ավագանու նիստը հրավիրում և վարում է համայնքի ղեկավարը կամ նրա պաշտոնակատարը, որոնք ունեն խորհրդակցական ձայնի իրավունք: Երևանի ավագանու նիստը հրավիրում և վարում է քաղաքապետը, իսկ նրա բացակայության ժամանակ՝ քաղաքապետի առաջին տեղակալը:

Համայնքի ավագանու նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա են ավագանու անդամների կեսից ավելին: Երևանի ավագանու նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա են որոշում ընդունելու համար անհրաժեշտ թվով ավագանու անդամներ:

Եթե կես ժամվա ընթացքում չի ապահովվում համայնքի ավագանու նիստի իրավագորությունը, կամ նիստին չի ներկայանում համայնքի ղեկավարը և նիստը չի սկսվում, ապա նիստի չկայացման մասին կազմվում է արձանագրություն, որը ստորագրում են ավագանու՝ նիստին ներկայացած անդամները (օրենքի 14-րդ հոդված):

Այս առումով պետք է նշել, որ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը առավել նպաստավոր դրույթ է բովանդակում, որը հնարավորություն է ընձեռում նիստը հրավիրողի (վարողի) բացակայության պայմաններում խուսափել նիստի չկայացումից: Մասնավորապես, նշված օրենքի 29-րդ հոդվածի 3-րդ մասն ամրագրում է. «Եթե կես ժամվա ընթացքում նիստին չի ներկայանում քաղաքապետը կամ նրա առաջին տեղակալը, ապա նիստը վարողի չներկայա-

նալու մասին կազմվում է արձանագրություն, որը ստորագրում են ավագանու նիստին ներկայացած անդամները, որից հետո նիստը վարում է ավագանու նիստին ներկա տարիքով ավագ անդամը»: Կարծում ենք՝ նպատակահարմար կլինի «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում ևս նման դրույթ ներառել, ինչը հնարավորություն կտա համայնքի ղեկավարի կամ նրա պաշտոնակատարի բացակայության պայմաններում ավագանու նիստ անկացնել, առավել ևս, որ համայնքի ղեկավարը կամ նրա պաշտոնակատարը համայնքի ավագանու նիստի ժամանակ վճռական ձայնի իրավունք չունեն:

Համայնքի ավագանու արտահերթ նիստ գումարում է համայնքի ղեկավարը կամ նրա պաշտոնակատարը՝ իր կամ ավագանու անդամների՝ օրենքով սահմանված թվի առնվազն մեկ երրորդի նախաձեռնությամբ (օրենքի 15-րդ հոդված):

Համայնքի ավագանու նիստերի օրակարգի նախագիծը ձևավորում են համայնքի ղեկավարը և ավագանու անդամները՝ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարին նիստից առնվազն տասը օր առաջ ներկայացրած գրավոր հարցերից:

Հարցերի հեղինակները պետք է ներկայացնեն որոշման նախագծեր: Յուրաքանչյուր նախագծին կցվում են դրա ընդունման անհրաժեշտության հիմնավորումները և յուրաքանչյուր որոշման նախագծի իրականացման ֆինանսական ծախսերի նախահաշիվները⁴:

Նիստի օրակարգի նախագիծը, դրանում ընդգրկված հարցերի որոշման նախագրծերը և համապատասխան փաստաթղթերը նիստը սկսվելուց առնվազն յոթ օր առաջ տրամադրվում են ավագանու անդամներին (օրենքի 12-րդ հոդված):

Համայնքի ավագանու որոշումները և ուղերձներն ընդունվում են ավագանու՝ նիստին ներկա անդամների ձայների մեծամասնությամբ (օրենքի 14-րդ հոդված): Ընդհանուր այս կանոնից բացառություն է արված համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու առաջարկու-

թյան մասով, որը սկսվում է ավագանու անդամների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի գրավոր նախաձեռնությամբ, իսկ ընդունված է համարվում, եթե դրա օգտին են քվեարկել ավագանու անդամների՝ օրենքով սահմանված թվի կեսից ավելին (հոդված 17)⁵:

Համայնքի ավագանու նիստերը հիմնականում *դռնբաց* են: Դրանց կարող են մասնակցել համայնքի բնակիչներ, հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ, համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի պաշտոնատար անձինք, պետական իշխանության մարմինների, զանգվածային լրատվության միջոցների ներկայացուցիչներ և այլն: Առանձին դեպքերում ավագանու նիստին ներկա անդամների ձայների երկու երրորդի որոշմամբ կարող է անցկացվել *դռնփակ* նիստ (հոդված 14)⁶:

Այս առումով «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը ևս տարբերվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքից: Մասնավորապես, «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 29-րդ հոդվածի 4-րդ մասը նշում է. «Ավագանու նիստը հրապարակային է: Ավագանու կանոնակարգով սահմանված դեպքերում ավագանու նիստին ներկա անդամների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն կեսով ընդունված որոշմամբ կարող են անցկացվել դռնփակ *քննարկումներ*»: Տվյալ պարագայում սույն օրենքը Երևանի ավագանուն հնարավորություն է տալիս ոչ թե ամբողջ նիստն անցկացնել դռնփակ, այլ միայն ավագանու կողմից լուծման ենթակա այս կամ այն հարցի քննարկումները: Բացի այդ, «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը հստակ նշում է, որ ավագանու դռնփակ քննարկումներ անցկացնելու դեպքերը պետք է սահմանվեն ավագանու կանոնակարգով, ինչի մասին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում նշում չկա:

Նիստերը կարող են լինել *լիակազմ*, երբ աշխատանքներին մասնակցում են ավագանու բոլոր անդամները միաժամանակ, և *հանձնա-*

ժողովներում անցկացվող, որոնց ընթացքում ավագանու անդամները քննարկում են հետագայում ավագանու վերանայմանը ներկայացվող հարցերը:

Օրենքի 11-րդ հոդվածում ամրագրված է, որ համայնքի ավագանին, իրեն վերապահված լիազորությունների իրականացման համար, իր որոշմամբ կարող է ստեղծել մշտական գործող կամ ժամանակավոր հանձնաժողովներ: Չնայած այս հանգամանքին՝ ո՛չ օրենքը, ո՛չ էլ ավագանիների կանոնակարգերը չեն անդրադառնում մշտական հանձնաժողովների կազմակերպման, գործունեության կարգերին, իրավասությանը և այլ խնդիրների, ինչից երևում է, որ օրենքի՝ հանձնաժողովներին վերաբերող դրույթը ձևական բնույթ է կրում: Ավելին, բազմաթիվ համայնքներում կատարված ուսումնասիրությունները ցույց տվեցին, որ դրանցից ոչ մեկում մշտական կամ ժամանակավոր հանձնաժողովներ չեն ձևավորվել:

Միևնույն ժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը մանրամասն կարգավորում է Երևանի ավագանու հանձնաժողովների ստեղծման և գործունեության հետ կապված հարաբերությունները: Մասնավորապես, «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը սահմանում է, որ ավագանին իր իրավասության մեջ մտնող հարցերի քննարկման և նախապատրաստման, ինչպես նաև ավագանու անունից վերահսկողություն իրականացնելու համար ստեղծում է ոչ ավելի քան 4 մշտական հանձնաժողովներ (հոդված 33): Ավագանու առանձին որոշումների, հայտարարությունների, ուղերձների նախագծերի և այլ հարցերի նախնական քննարկման և դրանց վերաբերյալ ավագանուն եզրակացություններ կամ տեղեկանքներ ներկայացնելու համար ավագանու որոշմամբ կարող են ստեղծվել ժամանակավոր հանձնաժողովներ (հոդված 34):

«Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովներից բացի

նախատեսում է նաև քննող հանձնաժողովի ստեղծման հնարավորություն՝ նշելով, որ ավագանու որևէ խմբակցության պահանջով Երևանում տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող հասարակական հետաքրքրություն ներկայացնող փաստեր պարզելու նպատակով ստեղծվում է ժամանակավոր քննող հանձնաժողով: Խմբակցությունը քննող հանձնաժողով ստեղծելը կարող է նախաձեռնել օրացուցային տարվա ընթացքում մեկ անգամ (հոդված 35): Կարծում ենք՝ օրենքի նման ձևակերպումը ընդունելի չէ, քանի որ մեկ օրացուցային տարվա ընթացքում հնարավոր է, որ մի քանի անգամ ժամանակավոր քննող հանձնաժողով ստեղծելու անհրաժեշտություն առաջանա, և, փաստորեն, տվյալ տարվա ընթացքում արդեն իսկ նման հանձնաժողով կազմավորելու նախաձեռնություն ցուցաբերած խմբակցությունը գրկվում է կրկին անգամ այդպիսի հանձնաժողով ստեղծելու պահանջի իրավունքից:

Երևանի ավագանու մշտական հանձնաժողովների գործունեության կարևոր երաշխիք է հանդիսանում համապատասխան օրենքի դրույթը, համաձայն որի քաղաքապետը, քաղաքապետարանի աշխատակազմի քարտուղարը, վարչական շրջանների ղեկավարը, Երևանի ենթակայության կազմակերպությունները ավագանու մշտական հանձնաժողովի անդամների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի պահանջով պարտավոր են հանձնաժողովին տրամադրել անհրաժեշտ փաստաթղթեր ու տեղեկանքներ (հոդված 33, 6-րդ մաս):

Մշտական հանձնաժողովն իր նիստին կարող է հրավիրել քննարկվող հարցին առընչվող Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի ստորաբաժանումների ղեկավարներին, Երևանի ենթակայության կազմակերպությունների ղեկավարներին, ինչպես նաև Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի քարտուղարին՝ իր անդամների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ (հոդված 33, 7-րդ մաս): Այս դրույթները տարածվում են նաև ժամանակավոր և ժամանակավոր քննող հանձ-

նաժողովների վրա:

Կարծում ենք, որ Երևանի ավագանու հանձնաժողովների գործունեության փորձը լավ հիմք կհանդիսանա «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում լրացում կատարելու համար, ինչը կնպաստի ամբողջ հանրապետությունում (հատկապես մեծ համայնքներում) հանձնաժողովների՝ որպես գործուն կառուցակարգերի կայացմանը:

ՀՀ ընտրական օրենսգրքի 120-րդ հոդվածի 2-րդ կետի համաձայն՝ համայնքի ավագանին բաղկացած է՝

- 1) հինգ անդամից՝ մինչև 1000 բնակչություն ունեցող համայնքներում,
- 2) յոթ անդամից՝ 1001-ից մինչև 3000 բնակչություն ունեցող համայնքներում,
- 3) տասնմեկ անդամից՝ 3001-ից մինչև 20000 բնակչություն ունեցող համայնքներում,
- 4) տասնհինգ անդամից՝ 20001-ից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքներում:

2005թ. նոյեմբերի 27-ին կայացած սահմանադրական հանրաքվեի արդյունքում հանվեց Սահմանադրության այն դրույթը, համաձայն որի՝ ավագանու անդամների թիվը չի կարող գերազանցել 15-ը: Նման պարագայում, կարծում ենք, ճիշտ կլինեք, որ ընտրական օրենսգրքում ավագանու անդամների թիվը ընդլայնվեր (հիարկե, մեծ բնակչություն ունեցող համայնքներում):

Համայնքի ավագանու անդամների կազմի ընդլայնումը կբարձրացնի նրա գործունեության արդյունավետությունը, քանի որ համայնքի ավագանին, որպես տեղական ինքնակառավարման ներկայացուցչական մարմին, օժտված է տեղական կյանքի բազմաթիվ կարևոր հարցեր լուծելու լիազորություններով, ընդունում է մարդու և քաղաքացու իրավունքներին և ազատություններին վերաբերող նորմատիվ-իրավական ակտեր: Համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակի ընդլայնումը կնպաստի համայնքի բնակչության ավելի մեծ ներկայացուցչության ապահովմանը և կխթանի մշտապես գործող կամ ժամանակավոր հանձնաժողովների ձևավորմանը:

Համայնքի ավագանու կարևոր դերի մասին է խոսում այն, որ օրենքի 11-րդ հոդվածով ավագանուն իրավունք է վերապահվում իր նիստում քննարկել համայնքի շահերին վերաբերող ցանկացած հարց: Քննարկվող հարցերի վերաբերյալ ավագանին ընդունում է որոշումներ և ուղերձներ: Օրենքով սահմանված դեպքերում ավագանին կազմում է արձանագրություններ:

Համայնքի շահերին վերաբերող, բայց իր իրավասությունից դուրս գտնվող հարցերի առնչությամբ ավագանին կարող է ընդունել ուղերձներ՝ ուղղված համայնքի բնակչությանը, համայնքի ղեկավարին, մարզպետին կամ պետական այլ մարմիններին:

Պետական մարմինները կամ համայնքի ղեկավարը ավագանու ընդունած ուղերձը ստանալու օրվանից մեկամսյա ժամկետում պարտավոր են քննության առնել և արդյունքների մասին պաշտոնապես տեղեկացնել ավագանուն: Սա կարևոր երաշխիք է համայնքի ավագանու բնականոն գործունեության ապահովման համար:

Խոսելով համայնքի ավագանու գործունեության մասին, կարծում ենք, տեղին կլիներ անդրադառնալ Երևանի ավագանու՝ հանրաքվե նշանակելու և լուծումներ անցկացնելու լիազորության մասին: Մասնավորապես, «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 39-րդ հոդվածն ամրագրում է. «Ավագանին տեղական հանրաքվե նշանակելու մասին որոշումն ընդունում

է ավագանու անդամների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի կամ քաղաքապետի նախաձեռնությամբ՝ ավագանու անդամների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ:

Ավագանին իր իրավասության մեջ մտնող հարցերի վերաբերյալ բնակչության կարծիքը պարզելու նպատակով մինչև հարցի լուծումը կարող է անցկացնել հանրային լսումներ, ինչպես նաև սույն հոդվածի 1-ին մասով սահմանված կարգով նշանակել հանրաքվե, որի արդյունքները պարտադիր բնույթ չունեն:

Այս հանրաքվեները անցկացվում են ավագանու սահմանած կարգով»: Օրենքը չի կարող Երևանի ավագանուն նման լիազորություն վերապահել, դա հակասում է ՀՀ Սահմանադրության 83.5 հոդվածի 7-րդ կետին, համաձայն որի՝ բացառապես Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով են սահմանվում հանրաքվեների, Հանրապետության Նախագահի, Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների կարգը: Հետևաբար, նշված օրենքի 39-րդ հոդվածի 2-րդ մասի վերջին նախադասությամբ նախատեսված նորմի գործողությունը պետք է դադարեցվի: Առավել ևս, որ տեղական հանրաքվեի կազմակերպման և անցկացման հետ կապված հարաբերությունները մանրամասն կարգավորված են 2002թ. փետրվարի 6-ին ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունված «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքով:

¹ Օրենքի 11-րդ հոդվածի 4-րդ մասը սխալ է ձևակերպված և նախադասության սկզբում «Համայնքի ղեկավարը համայնքի» բառերից հետո պետք է լինի «ավագանու» բառը: Նույն սխալն առկա է նաև օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասում, որտեղ նախադասության սկզբում «Համայնքի» բառի փոխարեն պետք է լինի «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների» բառերը:

² Միաժամանակ ավելացնենք, որ օրենքը չի անդրադառնում այն հարցին, թե ինչպիսի իրավական հետևանքներ կարող են առաջանալ սահմանված ժամկետներում համայնքի ավագանու նիստ չգումարվելու դեպքում: Տվյալ պարագայում, կարծում ենք, ճիշտ կլիներ օրենքում նախատեսել համայնքի ավագանու լուծարում: Օրենքում պետք է սահմանվեն այն ժամկետները, որոնց ընթացքում համայնքի ավագանու նիստեր չգումարվելու դեպքում պետք է նման հարց բարձրացվի, ինչպես նաև նախատեսվի համայնքի ավագանու լուծարման ընթացակարգը:

³ Երևանի քաղաքի համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագիր, 2003/4(5), 23.05.03:

⁴ Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի 12-րդ հոդվածի երկրորդ մասը թերի է շարադրված և ճիշտ կլիներ դրանում ավելացնել, որ նշված փաստաթղթերի հետ մեկտեղ անհրաժեշտ է ներկայացնել նաև «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 28-րդ հոդվածում ամրագրված, նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծեր ներկայացնելու համար անհրաժեշտ մյուս բոլոր փաստաթղթերը:

⁵ Կարծում ենք՝ ճիշտ կլիներ, եթե համայնքի զարգացման քառամյա ծրագրի և բյուջեի հաստատման համար նույնպես պահանջվեր ավագանու անդամների ընդհանուր թվի կեսից ավելին:

⁶ Օրենքի նման ձևակերպումը, կարծում ենք, ճիշտ չէ, և համայնքի ավագանին ցանկացած ժամանակ, առանց որոշակի հիմքերի առկայության, կարող է դռնփակ նիստ անցկացնել: Առավել նպատակահարմար կլիներ, որ օրենքում հստակ սահմանվեին դռնփակ նիստ անցկացնելու հիմքերը: Օրենքում չի նշվում նաև, թե ովքեր իրավունք ունեն ներկա գտնվելու համայնքի ավագանու դռնփակ նիստին: Օրինակ՝ Ռուսաստանի Դաշնության «Կատախազության մասին» օրենքի 7-րդ հոդվածում նշվում է, որ դատախազներն իրավունք ունեն մասնակցելու տեղական ինքնակառավարման մարմնի նիստերին, այդ թվում՝ դռնփակ: