ԱՄՓՈՓՈՒՄ

«ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՄԻՈՒԹՅԱՆ» ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԱՎԱԳԱՆԻՆԵՐԻ ԱՇԽԱՏԱՆՔԱՅԻՆ ԽՄԲԻ 2019Թ. ՄԱՐՏԻ 15-ԻՑ 16-Ը ԾԱՂԿԱՁՈՐՈՒՄ ԿԱՅԱՑԱԾ ԱՇԽԱՏԱԺՈՂՈՎԻ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐԻ

Տեղական ինքնակառավարման բնագավառ

1. Համայնքի ավագանուն և ավագանու անդամներին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով վերապահված են համայնքի տարեկան բյուջեի, հնգամյա զարգացման ծրագրի, համայնքի տարեկան աշխատանքային պլանի կատարողականի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու վերաբերյալ լիազորություններ: Ինչպես նաև նման լիազորություն է սահմանված նաև համայնքի ղեկավարի գործունեության նկատմամբ: Աշխատանքային խմբի նսիտի ընթացքում բարձրացվել է հարց, որով ավագանիները մտահոգություն են հայտնում, որ օրենքով սահմանված վերահսկողական լիազորությունները չեն կարող լիարժեքորեն իրացվել վերջիններիս կողմից, քանի որ բացակայում է այդ վերահսկողական լիազորությունները իրականացնելու համար համապատասխան օրենսդրական ընթացակարգերը:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվել է օրենքով համայնքի ղեկավարին վերապահել համայնքի ավագանու վերահսկողական լիազորությունների իրականացման կարգը սահմանելու մասին որոշման մշակման, իսկ համայնքի ղեկավարին այդ իրականացման կարգը սահմանող որոշման հաստատման վերաբերյալ լիազորություններ:

2. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով և այլ իրավական ակտերով, համայնքի ավագանու և ավագանու անդամների համար սահմանված են հարյուրից ավելի լիազորություններ: Լիազորությունների մի մասի իրականացման կապակցությամբ համայնքի ավագանին ընդունում է ենթաօրենսդրական ակտեր, որոնք կատարվում են տվյալ համայնքի տարածքում, ինչպես նաև ընդունում է այլ վարչական ակտեր ևս: Խնդրի էությունը կայանում է նրանում, որ թե՛ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով և թե՛ այլ օրենսդրական ակտերով չկան սահմանված համայնքի ավագանուն իր լիազորությունների իրականացմամբ պայմանավորված պատասխանատվության ենթարկելու իրավական հիմքեր: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ իրավակիրառ պրակտիկայում հանդիպում են դեպքեր, երբ նախորդ ավագանու կողմից ընդունվել են այնպիսի որոշումներ, որոնք ըստ էության ի սկզբանե առոչինչ են եղել և հակաօրինական և նոր ձևավորված ավագանին կրում է նախորդի իրավահաջորդությունը, առաջարկվել է «Տեղական

ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանել համայնքի ավագանու պատասխանատվությանը վերաբերող համապատասխան կառուցակարգեր:

3. Իրավակիրառ պրակտիկայում բազմաթիվ են դեպքերը, երբ տարածքային կառավարման մարմնի՝ մարզպետարանի աշխատակիցը համարվում է նաև համայնքի ավագանու անդամ: Ըստ էության առկա է շահերի բախման խնդիր, մասնավորապես՝ լինելով մարզպետարանում քաղաքացիական ծառայող կամ հայեցողական պաշտոն զբաղեցնող անձ, վերջինս համայնքի ավագանու համայնքային քաղաքական պաշտոնը զբաղեցնելու ընթացքում կաշկանդված է իր գործունեությամբ: Օրինակ՝ համայնքի ավագանու որոշումները համաձայն գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի, ընդունումից հետո 7-օրյա ժամկետում առաքվում են համապատասխան մարզպետարան: Վերջինս՝ այդ որոշումների նկատմամբ իրականացնում է իրավական կամ մասնագիտական հսկողություն: Ակնհայտ է դառնում տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների գործունեությամբ պայմանավորված շահերի բախմման հնարավորությունը: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվել է կատարել լրացումներ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի ավագանու՝ այլ պաշտոններ զբաղեցնելու սահմանափակումները նկարագրող հոդվածում, սահմանելով, որ ավագանու անդամը իրավունք չունի զբաղեցնելու որևէ պաշտոն մարզպետարանում:

4. Համաձայն Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքի, Երևան քաղաքում, Գյումրի և Վանաձոր համայնքներում ավագանիները ձևավորվում են համամասնական ընտրակարգով: Ըստ էության, վերը մեջբերված երեք համայնքներում ավագանին ձևավորվում է քաղաքական մրցակցության պայմաններում և իրենց գործունեությունը ուղեկցվում է քաղաքական հայտարարությունների և միջոցառումների իրականացմամբ: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ նշված երեք համայնքները իրենց մեծությամբ համարվում են Հայաստանի Հանրապետության ամենախոշոր համայնքները, որի կապակցությամբ էապես մեծանում է համայնքի ավագանու դերակատարումը, ինչպես նաև հիմք ընդունելով այս համայնքներում ավագանու անդամների անձնական պաշտպանվածության և իրենց գործունեության ազատության կարևորությունը, առաջարկվել է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանել համապատասխան կարգորոշումներ, համայնքի ավագանու անդամի անձեռմխելիության վերաբերյալ:

5. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանվում է համայնքի ավագանու անդամին իր կատարած ծախսերի

իրականացման արդյունքում փոխհատուցում տրամադրելու մասին կարգավորումներ: Նույն օրենքով սահմանված է, որ ավագանու անդամը իր ցանկությամբ կարող է ներկայացնել ծախսերի չափը և հիմնավորումը: Իրավակիրառ պրակտիկայում, համայնքների գերակշիռ մասում այդ փոխհատուցումները չեն տրամադրվում: Իսկ այն համայնքներում, որտեղ տրամադրվում են համայնքի ավագանու անդամներին փոխհատուցումներ, ապա դրանց հիմքում դրվում է որևէ կոնկրետ գումարի չափ և բոլոր ավագանու անդամները հավասարապես՝ ամսեկան կտրվածքով ստանում են այդ գումարները: Առաջարկվել է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով, համայնքի աշխատակազմի համար սահմանել լիազորություն, համաձայն որի, վերջինս կհաշվառի ավագանիների իրենց պաշտոնից բխող գործողությունները, կհաշվարկի դրանց կապակցությամբ առաջացած ծախսերը և ամսեկան կտրվածքով կներկայացնի փոխանցման: Միաժամանակ, առաջարկվել է 9-ից ավելի ավագանու անդամ ունեցող համայնքներում, որտեղ պարտադիր կարգով ստեղծվում են մշտական, իսկ անհրաժեշտության դեպքում՝ ժամանակավոր հանձնաժողովներ, ապա այդ հանձնաժողովների նախագահների մասով կիրառվի փոխհատուցում ստանալու բարձր գործակից:

6. Համայնքի ավագանու անդամը, իրավակիրառ պրակտիկայում շատ հաճախ, իր գործունեությամբ պայմանավորված անհրաժեշտություն է ունենում ստանալու իրավական պաշտպանություն Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման, տարածքային կառավարման մարմիններում, կազմակերպություններում և իհարկե դատարանում: Գործող օրենսդրությունը որևէ իրավական երաշխիք չի սահմանել ավագանու անդամների իրենց գործունեությամբ պայմանավորված առաջացած հարցերի շուրջ իրավական պաշտպանություն կամ օգնություն ստանալու երաշխիքների մասով: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվել է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում, վարչական դատավարության օրենսգրքում և քաղաքացիական դատավարության օրենսգրքում կատարել լրացումներ, համաձայն որի, համայնքի աշխատակազմի իրավաբանական ստորաբաժանման կամ առհասարակ աշխատակազմի վրա կդրվի սահմանել ավագանու անդամների իրենց գործունեությամբ պայմանավորված առաջացած հարցերի շուրջ իրավական պաշտպանություն կամ օգնություն տրամադրելու պարտավորություն:

7. Համաձայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի, 10 000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքներում համայնքի ավագանու նսիտերը առցանց պետք է հեռարձակվեն: Բարձր գնահատելով օրենսդրական նման պահանջի առկայությունը և իրավակիրառ պրակտիկայում ձևավորված դրական պրակտիկան, առաջարկվել է վերը

մեջբերված կարգավորումը սահմանել 3 000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների համար: Այն հնարավորություն կընձեռի կատարելագործելու և կարևորելու համայնքի ավագանու ինստիտուտը, ինչպես նաև առավել բարձր մակարդակով կազմակերպելու նշված համայնքներում գումարվող ավագանիների նիստերը: Միաժամանակ, այն լրացուցիչ գործիք կլինի այդ համայնքների բնակիչների համար հետևելու և մասնակիցը դառնալու իրենց համայնքում իրականացվող տեղական ինքնակառավարման գործընթացներին:

8. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 6-րդ հոդվածի համաձայն, համայնքի ավագանին համարվում է համայնքի ներկայացուցչական մարմինը, իսկ համայնքի ղեկավարը՝ գործադիր մարմինը: Նույն հոդվածով սահմանվում է, որ համայնքի ղեկավարը ներկայացնում է համայնքի շահերը և հանդես է գալիս համայնքի անունից: Ըստ էության նշված կարգավորումների մեջ առկա են հստակ հակասություններ, մասնավորապես՝ ինչպես կարող է համայնքի ավագանին լինել համայնքի ներկայացուցչական մարմինը, սակայն չունենալ համայնքը ներկայացնելու իրավասություն: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվել է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում կատարել լրացում և համայնքի ավագանուն վերապահել համայնքը ներկայացնելու լիազորություն:

9. Գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով, բազմաբնակավայր համայնքի կազմում ընդգրկված բնակավայրի վարչական ղեկավարին պաշտոնի նշանակում և պաշտոնից ազատում է համայնքի ղեկավարը: Ի լրումն վերը մեջբերված կարգավորման, «Հանրային ծառայության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը սահմանում է, որ բնակավայրի վարչական ղեկավարը համայնքային վարչական պաշտոն է: Կարևորելով համայնքի կազմում ընդգրկված բնակավայրի վարչական ղեկավարի պաշտոնի կայունությունը և համայնքի ավագանու նիստում վերջինիս կողմից օրակարգային հարց ներառելու իրավական հնարավորության իրացումը, առաջարկվել է փոփոխություններ կատարել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 31-րդ հոդվածում, սահմանելով, որ բնակավայրի վարչական ղեկավարը նշանակվում է համայնքի ավագանու հաստատմամբ՝ համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ:

<u>Հողային, կոմունալ, սեփականության և ժառանգության բնագավառ</u>

10. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կողմից տարբեր տարիների, առաջարկվել կամ հանձնարարվել է համայնքում գործող ջրամատակարման և ջրահեռացման ցանցերը անհատույց սեփականության իրավունքով փոխանցել ջրամատակարարման մասնավոր օպերատորին: Տարիների ընթացքում բազմաթիվ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններ,

իրենց համայնքի բյուջետային հիմնական միջոցները ուղղել են համայնքի ջրամատակարարման և ջրահեռացման ցանցերի վերանորոգման, հիմնանորոգման և արդիականացման աշխատանքների վրա: Արդյունքում, այդ ենթակառուցվածքները անհատույց սեփականության իրավունքով տրվել են միասնական օպերատորին: Բազմաթիվ համայնքներում կատարվել են արդյունավետության գնահատման հաշվարկներ և պարզվել է, որ այդ ենթակառուցվածքների շահագործումը համայնքի կողմից կարող է առաջացնել հավելյալ կամ լրացուցիչ արժեք և խնայողություններ: Ելնելով վերոգրյալից առաջարկվել է նախաձեռնել համայնքների ջրամատակարարման և ջրահեռացման ենթակառուցվածքները Հայաստանի Հանրապետության համայնքներին փոխանցելու գործընթաց:

11. Գյուղատնտեսական նշանակության չոգտագործվող հողերը մնում են ոչ միայն համայնքների կենսունակության ապահովման խնդիր, այլև ամբողջ հանրապետության: Սեփականատերերի բացակայությունը ոչ միայն հնարավորություն չի ընձեռում համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հավաքագրելու համայնքի սեփական եկամուտները և այդ հարկային պարտավորությունների գծով առաջացած ապառքները, այլև հնարավորություն չի ստեղծում այդ հողերի հետագա մշակումը կազմակերպելու և հավելյալ արժեք ստեղծելու մասով: Առաջարկվել է կատարել փոփոխություններ Հայաստանի Հանրապետության հողային օրենսգրքում, մասնավորապես՝ սահմանելով իրավասություն համայնքի ղեկավարի համար, որ վերջինս իրավասու է ժամանակավոր օգտագործման և տիրապետման իրավունքով չօգտագործվող հողերը տրամադրել օգտագործման պատրաստակամություն հայտնած շահագրգիռ սուբյեկտների:

12. Հայաստանի Հանրապետության հողային օրենսգրքով և դրա հիման վրա ընդունված Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 286-Ն որոշմամբ սահմանված է, որ օգտագործման իրավունքով կարող են տրամադրվել հողամասեր ըստ լոտերի: Խնդրի էությունը կայանում է նրանում, որ համայնքի հողաշինական փաստաթղթերով այդ լոտերը ընդգրկում են մեծ ծավալներով հողամասեր, որոնց մաս-մաս օտարումը նշված իրավական ակտերի համաձայն չի կարող իրականացվել: Առաջարկվել է փոփոխություններ կատարել Հայաստանի Հանրապետության հողային օրենսգրքում և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 286-Ն որոշման մեջ, սահմանելով առանց լոտերի օտարման հնարավորության ընթացակարգ:

13. Հայաստանի Հանրապետության բոլոր համայնքներում առկա է ժառանգությունը չընդունած հողերի խնդիրը, որը իր հերթին առաջացնում է համայնքների սեփական եկամուտների այդ գույքերի մասով առաջացած

պարտավորությունների իրականացման անհնարինություն: Գործող քաղաքացիական օրենսգիրքը սահմանում է, որ ժառանգությունը կարող է ընդունվել մինչև վեց ամսվա ժամկետում, որի բաց թողումը ենթադրում է ժառանգության ընդունում դատական կարգով: Առաջարկվել է փոփոխություններ կատարել Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգրքում, ինչպես նաև քաղաքացիական դատավարության օրենսգրքում, սահմանելով, որ ժառանգությունը կարող է ներառյալ դատական կարգով՝ ընդունվել երեք տարվա ընթացքում, որի բաց թողումից հետո ժառանգվող գույքը անցնում է համայնքի սեփականությանը: Այդ կարգավորումը հնարավորություն կտա գույքի իրավահաջորդ հանդիսացող սուբյեկտներին պարտավորվել իրենց օրենքով փոխանցված ժառանգությունը ողջամիտ ժամկետում ընդունելու և դրա նկատմամբ իրավունքների պետական գրանցում իրականացնելու մասով:

<u>Աշխատանքային խմբի հետագա գործունեության իրականացման բնագավառ</u>

14. Առաջարկվել է ապահովել համայնքների ավագանիների աշխատանքային խմբի ռեալ և մշտական գործունեությունը, հետադարձ կապի հնարավորություններ ստեղծելու և պարբերաբար այդ խմբի նսիտեր գումարելու և արտագնա միջոցառումներ կազմակերպելու միջոցով:

15. Աշխատանքային խմբի գործունեության արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով, առաջարկվել է կազմակերպել փոխադարձ այցելություններ մարզեր և համայնքներ, փորձի փոխանակման նպատակով: Առաջարկվել է միաժամանակ, աշխատանքային խմբի նիստեր գումարել մարզկենտրոններում:

16. Տեղեկատվության մատչելիության և հասանելիության, ինչպես նաև ավագանիների գործունեությամբ պայմանավորված խնդիրների բարձրացման նպատակով, առաջարկվել է ստեղծել մեկ միասնական տեղեկատվական համացանցային հարթակ, որի մասնակիցը կարող են դառնալ միայն համայնքների ավագանիների անդամները: Առաջարկվել է նաև, այդ հարթակում շրջանառվող հարցերի և մեկնաբանությունների շորջ ամփոփումներ իրականացնի Միության քարտուղարությունը, որոնք կարող են ընդգրկվել աշխատանքային խմբի հերթական նսիտի օրակարգում:

17. Առաջարկվել է կազմել և մշակել ավագանիների աշխատանքային խմբի գործունեության հայեցակարգ, որով կսահմանվեն աշխատանքային խմբի գործունեության հիմնական ուղղությունները, այդ խմբի առջև դրվող խնդիրները և դրանց լուծմանը հասնելու ռազմավարական և գործողությունների ծրագրերը:

18. Առաջարկվել է նշանակել աշխատանքային խմբի պատասխանատու կամ ղեկավար, կամ պատասխանատուներ, որոնք կարող են լինել աշխատանքային խմբի տեղեկատվական հարթակի աշխատանքները համակարգողներ:

19. Առաջարկվել է «Հայաստանի համայնքների միություն» ՀԿ-ում ստեղծել ուղիղ կապի հնարավորություն, համայնքների ավագանիների գործունեությամբ պայմանավորված իրավական հարցերի և խնդիրների շուրջ իրավաբանական խորհրդատվություն ստանալու նպատակով:

20. Համայնքում ընտրված տեղական պաշտոնյայի էթիկայի վարքագծի կանոններ սահմանելու նպատակով, առաջարկվել է ձևավորել ավագանու էթիկայի հանձնախումբ: Այն հնարավորություն կընձեռի բաց կամ փակ գնահատական տալու կոնկրետ համայնքում կոնկրետ հարցի շուրջ առաջացած վեճի, խնդրի կամ դեպքի կապակցությամբ: Այն կարող է նաև հասարակական ազդեցություն և խորհրդատվական նախադեպային նշանակություն ունենալ:

21. Առաջարկվել է աշխատանքային խմբի անդամներին ներգրավել «Հայաստանի համայնքների միության» կողմից կազմակերպվող միջոցառումներին: