ՀՀ 14 համայնքների ավագանիների հանձնաժողովների գործունեության իրավական կարգավորումների վերլուծություն

«Ուղղակի ժողովրդավարություն» ՀԿ մասնագետներն ուսումնասիրել են ՀՀ 14 համայնքի ավագանիների կանոնակարգերի՝ մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովների գործունեության վերաբերյալ դրույթները: Հետազոտությունն ընդգրկել է հանրապետության 10 մարզկենտրոնները և Լոռու մարզի ևս 4 համայնք: Հետազոտությունը բացահայտում է հանձնաժողովների գործունեության իրավական կարգավորումների ընթացիկ ձեռքբերումներն ու բացթողումները:

1. Ամփոփագիր և իրավական համատեքստ

1.1. Նախաբան

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության թափանցիկությունը, արդյունավետությունն ու օրինականությունը, ի թիվս այլնի, կախված են նաև ավագանու մշտական հանձնաժողովների հստակ կանոնակարգված աշխատանքից: Ավագանու հանձնաժողովները որոշումների նախագծերի նախնական քննարկման և ավագանուն համապատասխան եզրակացություններ ներկայացնելու կարևոր օղակներից են: Եթե այդ օղակների իրավական հիմքերը թերի են կամ բացակայում են, վտանգվում է ավագանու որոշումների օրինականությունն ու որակը:

Հանձնաժողովներ ունենալը պարտադիր է 9 և ավելի անդամ ունեցող ավագանիների համար[1]: Ավագանու հանձնաժողովների քանակը, գործառույթները և ձևավորման կարգը սահմանվում են ավագանու կանոնակարգով[2]:

1.2. Հետազոտության ընդգրկումը և մեթոդաբանությունը

Հետազոտությամբ համեմատական վերլուծության են ենթարկվել Հայաստանի 14 համայնքների՝ Ալավերդի, Աշտարակ, Արմավիր, Արտաշատ, Գավառ, Գյումրի, Եղեգնաձոր, Իջևան, Կապան, Հրազդան, Սպիտակ, Ստեփանավան, Վանաձոր, Տաշիր համայնքների ավագանիների կանոնակարգերը: Վերլուծությունն իրականացվել է հանձնաժողովների գործունեությունը կարգավորող 8 առանցքային չափանիշների հիման վրա. հանձնաժողովների կազմավորման կարգը, կազմավորման ժամկետները, հանձնաժողովների թվաքանակն ու գործառույթների նկարագիրը, աշխատակարգերով աշխատելու հստակեցումը, նախագահի գործառույթները, լիազորությունների դադարման հիմքերը, ինչպես նաև՝ նիստերի հրավիրման և անցկացման կարգերը:

2. Համայնքների ավագանիների կանոնակարգերի համեմատական ուսումնասիրություն

Ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ համայնքների ավագանիների մշտական հանձնաժողովներում տիրում է կանոնակարգման խիստ անհամաչափ պատկեր: Մի կողմից՝ կան համայնքներ, որոնք լիարժեք կատարել են «Տեղական ինքկառավարման մասին» օրենքի պահանջները, այն է՝ կանոնակարգով սահմանել են մշտական

[1] «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 13-րդ հոդվածի 6-րդ մաս
[2] Նույն օրենքի 13-րդ հոդվածի 7-րդ մաս

հանձնաժողովների քանակը, գործառույթները և ձևավորման կարգը, մյուս կողմից՝ խոշոր քաղաքային համայնքներ, որտեղ առկա են իրավական բացթողումներ կամ համակարգային անգործություն:

Դրականորեն առանձնանում են Ալավերդի, Արմավիր, Արտաշատ, Իջևան, Հրազդան, Ստեփանավան և Տաշիր համայնքները: Դրանց ավագանիները ցուցաբերել են բարձր պատասխանատվություն, և նրանց կանոնակարգերում և/կամ մշտական հանձնաժողովների աշխատակարգերում ներառված են առանձնացված բոլոր 8 դրույթները: Այդտեղ հստակեցված են թե՛ հանձնաժողովների ձևավորման մեխանիզմներն ու ժամկետները, թե՛ նիստերի գումարման ընթացակարգերը: Դա հիմք է տալիս պնդելու, որ նշված համայնքներում հանձնաժողովների աշխատանքն ունի կայուն իրավական հիմք:

Այդուամենայնիվ, համայնքների զգալի մասում առկա են մասնակի կամ կառուցվածքային բացթողումներ: Աշտարակ և Կապան համայնքների ավագանիների կանոնակարգերով սահմանված է, որ դրանց մշտական հանձնաժողովների աշխատանքները համակարգվում են նրանց կողմից ընդունված աշխատակարգերի միջոցով: «Ուղղակի ժողովրդավարություն» ՀԿ-ի կողմից ներկայացված հարցման արդյունքում նշված համայնքների մշտական հանձնաժողովների աշխատակարգերը չեն տրամադրվել: Միևնույն ժամանակ, այդ երկու համայնքների ավագանիների կանոնակարգերում բացակայում են հանձնաժողովների կազմավորման հստակ ժամկետները:Հատկանշական է, որ Աշտարակի և Կապանի ավագանիների կանոնակարգերը նույնական են:

Հանձնաժողովների կազմավորման ժամկետները սահմանված չեն նաև Գավառ, Եղեգնաձոր և Սպիտակ համայնքների ավագանիների կանոնակարգերում:

Ընդհանուր առմամբ, ուսումնասիրված համայնքներից յոթում հանձնաժողովների գործունեության իրվական կարգավորումները բավարարում էին բոլոր ութ դրույթները:

3. Լուրջ բացթողումներ և առաջարկներ

3.1 Լուրջ իրավական խնդիրներ և համակարգային բացթողումներ

Ամենամտահոգիչ և խախտումներով լի իրավիճակն արձանագրվել է ՀՀ խոշորագույն քաղաքային համայնքներում՝ Վանաձորում և Գյումրում:

Վանաձոր համայնքի՝ 2021 թվականին ընտրված ավագանին, պայմանավորված դատական գործընթացներով, ընթացիկ 4,5 տարվա ընթացքում գումարել է միայն արտահերթ նիստեր և չի հաստատել իր կանոնակարգը: Արդյունքում՝ չեն ստեղծվել մշտական հանձնաժողովները:

Գյումրիում առկա է համակարգային անգործության դասական օրինակ: Չնայած այն հանգամանքին, որ ավագանին ընտրվել է 2025 թվականին, նորընտիր մարմինը չի հաստատել իր կանոնակարգը: Համայնքի ավագանին առաջնորդվում է դեռևս 2016 թվականին հաստատված և 2018 թվականին փոփոխված կանոնակարգով, մինչդեռ նորընտիր ավագանին պետք է ընդունի իր կանոնակարգը՝ որպես նոր ձևավորված մարմին:

Նոր կանոնակարգի չընդունումը կարող է առաջացնել ավագանու գործունեության կազմակերպման, նիստերի ընթացակարգերի և ընդունվող որոշումների իրավաչափության վերաբերյալ հարցեր: Դա նշանակում է, որ այդ ընթացքում ընդունված բոլոր որոշումները կարող են անվավեր ճանաչվել՝ ընթացակարգային խախտումների հիմքով:

Ավելին, եթե կանոնակարգը ավագանու կողմից չի հաստատվել, ապա հանձնաժողովների ստեղծումը և դրանց գործունեությունը կարող են համարվել ոչ իրավաչափ: Դա իր հերթին հարցականի տակ է դնում այդ հանձնաժողովների եզրակացությունների հիման վրա ընդունված բոլոր որոշումների օրինականությունը՝ արդեն նյութական, ոչ թե ընթացակարգային խախտումների պատճառով:

Այս իրավիճակը ստեղծում է իրավական անորոշություն՝ հանգեցնելով իրավական անվտագության լրջագույն խնդրի:

3.2 Համակարգային ընդհանուր թերություններ

Վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ համայնքների մեծ մասի համար ամենախոցելի կետը հանձնաժողովների կազմավորման ժամկետների և ձևավորման կարգի հստակեցումն է: ՏԻՄ-երը հաճախ հակված են մանրամասն նկարագրել մշտական հանձնաժողովների նախագահի գործառույթները կամ նիստերի անցկացման ընթացակարգերը, սակայն թերանում են հենց սկզբնական՝ կազմավորման փուլի իրավական ժամկետների ամրագրման հարցում: Դա կարող է հնարավորություն ստեղծել, որ ավագանու ընտրություններից հետո հանձնաժողովների ձևավորումը անհարկի ձգձգվի:

3.3 Գործնական առաջարկություններ

1. **Գյումրու ավագանու նոր կանոնակարգի ընդունում.** Գյումրու ավագանու առաջիկա նիստերի օրակարգում ներառել նոր կանոնակարգի նախագծի քննարկումն ու հաստատումը՝ ավագանում, այդ թվում՝ մշտական հանձնաժողովների գործունեության օրինականության և ընդունվող որոշումների իրավաչափությունը ապահովելու համար:
2. **Միասնական մոդելի ներդրում.** Հանձնաժողովների գործունեությունը կարգավորող թերի կամ ոչ ամբողջական դրույթներ ունեցող համայնքներին տրամադրել մեթոդական աջակցություն և առաջարկել օրինակելի կանոնակարգի կամ աշխատակարգի նմուշ, որպեսզի վերջիններս լրացնեն կազմավորման կարգի, ժամկետների և նիստերի հրավիրման հետ կապված բացերը: