Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Տեղական իշխանությունների պալատ

26-րդ ՆՍՏԱՇՐՋԱՆ

Ստրասբուրգ, 25-27-ը մարտի, 2014թ.

CPL(26)2 ՎԵՐՋՆԱԿԱՆ ՏԱՐԲԵՐԱԿ

26-ը մարտի, 2014թ.

Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում

Մոնիտորինգի հանձնաժողով

Զեկուցող՝[1] Նայջել Մերմագեն,[2] Միացյալ Թագավորություն (L, ILDG)

ԹԻՎ 351 (2014) ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 2

Ամփոփագիր

Սույն զեկույց Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության վիճակի մասին երկրորդ զեկույցն է: Այն շեշտադրում է Խարտիայի դրույթների կատարմանն ուղղված ջանքերը, մասնավորապես, սահմանադրական փոփոխությունները 2005թ.-ին և նոր օրենքի ընդունումը 2008թ.-ին: Առաջընթաց է արձանագրվել նաև համայնքային ծառայողների իրավական կարգավիճակի առնչությամբ: Զեկուցողները ողջունում են Խարտիայի՝ «Տեղական իշխանությանը մասնակցելու իրավունքի մասին» լրացուցիչ արձանագրության վավերացումը և քաղաքացիների մասնակցության հզորացմանն ուղղված օրենսդրության ընդունումը: Այդուամենայնիվ, զեկույցն անդրադառնում է մի շարք մտահոգիչ կետերի: Տեղական մակարդակում մատուցվող գրեթե բոլոր ծառայությունները կազմակերպում է պետությունը, իսկ համայնքների՝ ծառայություններ մատուցելու կարողությունը սահմանափակ է, ինչը հիմնականում պայմանավորված է նրանց փոքր լինելու հանգամանքով: Միևնույն ժամանակ, տեղական իշխանությունների սահմանափակ դերակատարումը պայմանավորված է լիազորությունների վատ սահմանազատմամբ. նրանք չունեն լիարժեք և բացառիկ լիազորություններ, և բացակայում է պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցության ֆորմալ մեխանիզմը: Զեկույցում շեշտադրված է այն, որ պետությունն է վերահսկողություն իրականացնում ֆինանսական և տնտեսական հարցերի նկատմամբ, տեղական իշխանությունների սեփական ռեսուրսները սահմանափակ են, բացակայում են իրական տեղական հարկերը, և ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի կիրառումը վերանայման կարիք ունի:

Առաջարկվում է, որ Հայաստանի իշխանությունները վերանայեն օրենսդրությունը սուբսիդիարության սկզբունքի իրագործումն ապահովելու համար: ՀՀ իշխանություններին կոչ է արվում խրախուսել միջհամայնքային համագործակցությունը, հզորացնել համայնքների ավագանիների կարողությունները: Նաև առաջարկվում է, որ ՀՀ իշխանությունները սահմանեն տեղական իշխանությունների

ամբողջական ու բացառիկ լիազորությունները և ապահովեն դրանց կիրարկումը: Այնուհետև կոչ է արվում ձևավորել խորհրդակցությունների ֆորմալ մեխանիզմ, վարչական հսկողությունը սահմանափակել տեղական իշխանությունների գործողությունների օրինականության ստուգմամբ և ընդլայնել տեղական իշխանությունների սեփական ռեսուրսները: Եվ վերջինը՝ առաջարկվում է բարելավել համայնքներում հարկման մեխանիզմի արդյունավետությունը և վերանայել ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմն այնպես, որ հաշվարկի չափանիշներում առավել հանգամանորեն հաշվի առնվի տեղական ինքնակառավարման մարմինների առջև ծառացած փաստացի տնտեսական իրավիճակը և, մասնավորապես, որ տեղական իշխանությունների ազգային միությունները ներգրավվեն հաշվարկի գործընթացներին:

Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում

ԹԻՎ 351 (2014) ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ[3]

1. Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը հաշվի է առնում.

ա. Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի՝ Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի վերաբերյալ Թիվ *CM/Res (2011)2 օրենսդրական ակտի 2-րդ հոդվածի 1.բ կետը*, որը նախատեսում է, որ Կոնգրեսի նպատակային ուղղություններից է «տեղական և տարածքային ժողովրդավարությունը խթանելու նպատակով Նախարարների կոմիտեին առաջարկություններ ներկայացնելը»,

բ. Վերոնշյալ՝ Թիվ CM/Res (2011)2 ակտի 2-րդ հոդվածի 3-րդ կետը, որն ամրագրում է, որ «Կոնգրեսը պարբերաբար պատրաստում է ըստ երկրների զեկույցներ՝ Եվրոպայի խորհրդի բոլոր անդամ երկրներում և անդամակցության դիմած երկրներում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության վիճակի վերաբերյալ, և մասնավորապես ապահովում է Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի սկզբունքների իրագործումը»,

գ. Եվրոպայի խորհրդի անդամ երկրների կողմից՝ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի վավերացման կապակցությամբ ստանձնած պարտավորությունների և հանձնառությունների մոնիտորինգի կարգի մասին Թիվ 307 (2010) REV2 բանաձևը (ETS No. 122, հետայսու՝ «Խարտիա»),

դ. Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության վերաբերյալ՝ 2003 թվականի նոյեմբերին Կոնգրեսի ընդունած Թիվ 140 (2003) հանձնարարականը և Թիվ 167 (2003) բանաձևը,

ե. Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության վերաբերյալ հանձնարարականին կից բացատրական հուշագիրը:

2. Կոնգրեսը հիշեցնում է, որ Հայաստանը 2001 թվականի մայիսի 11-ին ստորագրել և 2002 թվականի հունվարի 25-ին վավերացրել է Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան (հետայսու՝ «Խարտիա»). Հայաստանի մասով այն ուժի մեջ է մտել 2002 թվականի մայիսի 1-ին: Հայաստանը հայտարարել է, որ իրեն պարտավորված չի համարում Խարտիայի 5-րդ, 6-րդ հոդվածների, 7-րդ հոդվածի 2-րդ կետի և 10-րդ հոդվածի 3-րդ կետի մասով:

3. Այն նշում է, որ՝

ա. Մոնիտորինգի հանձնաժողովը հանձնարարել է տեղական ժողովրդավարության թեմայով զեկուցող Նայջել ՄԵՐՄԱԳԵՆԻՆ (Միացյալ Թագավորություն, L, ILDG) պատրաստել և Կոնգրեսին ներկայացնել Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության մասին զեկույց,

բ. Մոնիտորինգի նպատակով զեկուցողների այցը Հայաստան կայացել է 2013 թվականի նոյեմբերի 26-ից 28-ը՝ Երևանում, Աշտարակում և Օշականում:

4. Կոնգրեսը ցանկանում է շնորհակալություն հայտնել Եվրոպայի խորհրդում Հայաստանի մշտական ներկայացուցչությանը և Հայաստանի պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, Հայաստանի՝ համայնքների զարգացման ոլորտում գործունեություն իրականացնող ՀԿ-ների ներկայացուցիչներին, ինչպես նաև կոնտակտային այլ անձանց՝ մոնիտորինգի իրականացման տարբեր փուլերում արժեքավոր համագործակցության և պատվիրակությանը հաղորդած տեղեկությունների համար:

5. Կոնգրեսը գոհունակությամբ նշում է, որ՝

ա. Հայաստանը նշանակալի ջանքեր է գործադրել Խարտիայի դրույթների իրականացման ուղղությամբ՝ սկսած 2005 թվականի կարևոր սահմանադրական փոփոխություններից, որոնց հաջորդեց 2008 թվականին ‹‹Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին›› նոր օրենքի ընդունումը ,

բ. առաջընթաց է արձանագրվել համայնքային ծառայողների իրավական կարգավիճակի հստակեցման և նրանց համար մասնագիտական ուսուցման կազմակերպման առումով,

գ. 2013թվականի մայիսի 13-ին Հայաստանը վավերացրել է Խարտիայի՝ ‹‹Տեղական իշխանությանը մասնակցելու իրավունքի մասին›› լրացուցիչ արձանագրությունը (CETS No. 207), որն ուժի մեջ է մտել 2013թվականի սեպտեմբերի 1-ին, և դրանից անմիջապես հետո ընդունվել է նոր օրենսդրություն տեղական ինքնակառավարման հարցերում քաղաքացիների մասնակցությունը հզորացնելու նպատակով,

դ. Դանիայի կառավարության աջակցությամբ 2014 թվականի փետրվարին մեկնարկել է Եվրոպայի խորհրդի ‹‹Աջակցություն Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդմանը›› ծրագիրը, որին մասնակցում է նաև Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը:

6. Բայցևայնպես, Կոնգրեսը ուշադրություն է հրավիրում հետևյալ մտահոգիչ կետերի վրա.

ա. տեղական իշխանությունների մասնակցությունը ծառայությունների մատուցմանը սահմանափակ է, և նրանք չեն կարգավորում և կառավարում ‹‹հանրային հարցերի զգալի մասը՝ սեփական պատասխանատվությամբ›› (Խարտիայի հոդված 3.1),

բ. բազմաթիվ փոքր և թույլ համայնքների առկայությունը շարունակում է կառուցվածքային խնդիր հանդիսանալ՝ անհավասարակշռություն ստեղծելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև և սահմանափակելով համայնքների՝ ծառայություններ մատուցելու կարողությունը,

գ. համայնքների ավագանիների՝ իրենց իրավասություններին առնչվող բոլոր հարցերի մասով նախաձեռնությունների իրականացման թույլ կարողությունը (Խարտիայի հոդված 4.2),

դ. տեղական ինքնակառավարման մարմինները սահմանափակ դերակատարում ունեն և գործնականում չունեն լիարժեք և բացառիկ լիազորություններ. նրանք հանդես են գալիս ավելի շատ որպես կենտրոնական իշխանությունների ներկայացուցիչներ, քան տեղական հանրային կառավարում իրականացնող անկախ սուբյեկտներ (Խարտիայի հոդված 4.4),

ե. տեղական իշխանությունների լիազորությունները և պատվիրակված լիազորությունները, թեև սահմանված են օրենքով, սակայն գործնականում չեն կատարվում (Խարտիայի հոդված 4.5),

զ. խորհրդակցությունների ֆորմալ մեխանիզմի բացակայությունը պետական կառավարման մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև՝ վերջիններիս ուղղակիորեն առնչվող հարցերին վերաբերող որոշումների կայացման գործընթացում (Խարտիայի հոդված 4.6),

է. կենտրոնական իշխանությունների կողմից իրականացվող հսկողությունը չի սահմանափակվում համայնքների գործողությունների օրինականութան ստուգմամբ, այլ տարածվում է նաև տեղական ինքնակառավարման հարցերի տնտեսական և ֆինանսական կողմերի ստուգման վրա, ինչը հակասում է Խարտիայի դրույթներին (Խարտիայի հոդված 8.2),

ը. համայնքների սեփական ռեսուրսները սահմանափակ են (Խարտիայի հոդված 9.1),

թ. տեղական ինքնակառավարման մարմինները չեն կարողանում կիրարկել իրական տեղական հարկեր կամ որոշել դրույքաչափը օրենքով նախատեսված ողջամիտ սահմաններում (Խարտիայի հոդված 9.3),

ժ. ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմները հարմար չեն համայնքների բյուջետային ապահովվածության և ֆինանսական կարիքների առումով (Խարտիայի հոդված 9.5), իսկ պետության փոխանցումները որպես դոտացիաներ կանոնակարգված չեն օրենքով (Խարտիայի Հոդված 9.7):

7. Այս ամենի լույսի ներքո՝ Կոնգրեսն առաջարկում է Հայաստանի իշխանություններին.

ա. վերանայել օրենսդրությունը սուբսիդիարության սկզբունքի առավել լավ կիրարկումն ապահովելու և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ իրենց պատասխանատվությամբ և տեղի բնակչության շահերից ելնելով հանրային հարցերի զգալի մասը կարգավորելու և կառավարելու հնարավորություն տալու նպատակով.

բ. բարելավել և հզորացնել տարածքային կառավարումը, օրինակ, միջհամայնքային համագործակցության կամ փոքր համայնքները միմյանց միավորելու միջոցով այն առավել արդյունավետ դարձնելու, ինչպես նաև պետական կառավարման գերկենտրոնացվածությունը մեղմելու նպատակով,

գ. ընդլայնել համայնքների ավագանիների իրավունակությունը (թե՛ իրավական առումով և թե՛ գործնականում)՝ իրենց լիազորություններին վերաբերող բոլոր հարցերի առնչությամբ՝ համայնքների արդյունավետ վարչական գործառույթն ընդլայնելու և համայնքների ղեկավարների հետ կապված իրենց դերն ու կարևորությունն ամրապնդելու նպատակով,

դ. տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ապահովել լիարժեք և բացառիկ լիազորություններով՝ որպես տեղական հանրային կառավարման ինքնավար դերակատարներ, և թույլ չտալ, որպեսզի կենտրոնական իշխանություններն աստիճանաբար թուլացնեն այդ լիազորությունները,

է. տեղական ինքնակառավարման մարմնի իրավասությունների շրջանակում հստակեցնել տարաբնույթ խնդիրների և գործառնությունների վարչական բնույթը, մասնավորապես, կապված այն հանգամանքի հետ՝ արդյոք դրանք պարտադիր, թե՞ պատվիրակված լիազորություններ են, և ամրապնդել տեղական ինքնակառավարման մարմինների դիրքը՝ տեղական նշանակության կարևոր հարցերի լուծման ազատությունը վերապահելով տեղական իշխանություններին,

զ. ազգային օրենսդրության մեջ սահմանել ֆորմալ խորհրդակցության մեխանիզմ՝ նպատակ ունենալով ապահովել տեղական ինքնակառավարման մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ազգային միությունների հետ «ժամանակին և պատշաճ կարգով» խորհրդակցումը այն հարցերի առնչությամբ, որոնք անմիջականորեն նրանց են առնչվում, ինչպես նաև կենտրոնական իշխանությունների որոշումների հասանելիությունը տեղական ընտրված ներկայացուցիչներին և նրանց միություններին, որոնք գործնականում պետք է համարվեն արտոնյալ և ակտիվ գործընկերներ,

է. երաշխավորել, որպեսզի տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ վարչական վերահսկողությունը սահմանափակվի միայն համայնքի գործողությունների օրինականության ստուգմամբ, և որ հսկողությունն իրականացնող մարմնի միջամտությունը համամասնորեն համահունչ լինի այն շահերի կարևորությանը, որոնց պաշտպանության համար նախատեսված է,

ը. ավելացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների «սեփական» ֆինանսական ռեսուրսները, ինչպես և պահանջվում է վերը (տե՛ս 7.-ի «ա» և «գ» կետերը),

թ. բարելավել հարկային մեխանիզմի արդյունավետությունը համայնքներում՝ իրավունք տալով համայնքներին օրենքով նախատեսված ողջամիտ սահմաններում որոշել հարկման դրույքաչափը՝ իրենց ինքնավարությունն ամրապնդելու նպատակով,

ժ. վերանայել ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմը՝ այն առավել նպատակահարմար եղանակով իրականացնելու նպատակով, և մշակել համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաների բաշխման միջոցառումներ՝ ելնելով համայնքների բյուջետային ապահովվածությունից և ֆինանսական կարիքներից, ֆինանսական միջոցների պոտենցիալ աղբյուրների անհավասար բաշխման ազդեցությունները շտկելու նպատակով, Խարտիայի հոդված 9.5-ի համաձայն,

ի. ուսումնասիրել Խարտիայի 5-րդ, 6-րդ հոդվածների, 7-րդ հոդվածի 2-րդ կետի և 10-րդ հոդվածի 3-րդ կետի վերաբերյալ Հայաստանի արած հայտարարությունների նշանակությունը գործիքն ի պահ տալու պահին՝ այս առնչությամբ Հայաստանում տեղ գտած վերջին զարգացումների լույսի ներքո,

լ. հաշվի առնել Եվրոպայի խորհրդի «Աջակցություն Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդմանը» ծրագրի ընթացիկ առաջարկությունը:

8. Կոնգրեսը կոչ է անում Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեին այս անդամ պետությանը վերաբերող մոնիտորինգի և այլ ընթացակարգերի ընթացքում հաշվի առնել Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության մասին սույն հանձնարարականը, ինչպես նաև կից բացատրական հուշագիրը: