



**ՀԱՆՈՒՆ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՐԱՆԻ
ՈՐՈՇՈՒՄԸ**

ԿՈՏԱՅՔԻ ՄԱՐԶԻ «ԱՐՈՎՅԱՆ» ՀԱՄԱՅՆՔԻ ՂԵԿԱՎԱՐ ՎԱՀԱԳՆ ԳԵՎՈՐԳՅԱՆԻ, ԿՈՏԱՅՔԻ ՄԱՐԶԻ «ԾԱՂԿԱԶՈՐ» ՀԱՄԱՅՆՔԻ ՂԵԿԱՎԱՐ ԱՐԹՈՒՐ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆԻ ԵՎ ԿՈՏԱՅՔԻ ՄԱՐԶԻ «ՆՈՐ ՀԱՃՆ» ՀԱՄԱՅՆՔԻ ՂԵԿԱՎԱՐ ԳԱԳԻԿ ՄԱԹԵՎՈՍՅԱՆԻ ԴԻՄՈՒՄԻ ՀԻՄԱՆ ՎՐԱ՝ «ՏԵՂԱԿԱՆ ՀԱՆՐԱՔՎԵԻ ՄԱՍԻՆ» ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԻ 4-ՐԴ ՀՈԴՎԱԾԻ 1.1-ԻՆ ՄԱՍԻ, 6-ՐԴ ՀՈԴՎԱԾԻ 2-ՐԴ ՄԱՍԻ ԵՎ 8-ՐԴ ՀՈԴՎԱԾԻ 1-ԻՆ ՄԱՍԻ՝ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅԱՆԸ ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԸ ՈՐՈՇԵԼՈՒ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ԳՈՐԾՈՎ

Քաղ. Երևան

14 մայիսի 2021 թ.

Սահմանադրական դատարանը՝ կազմով. Ա. Դիլանյանի (նախագահող),
Վ. Գրիգորյանի, Հ. Թովմասյանի, Ա. Թունյանի, Ա. Խաչատրյանի,
Ե. Խունդկարյանի, Է. Շաթիրյանի, Ա. Պետրոսյանի, Ա. Վաղարշյանի,

մասնակցությամբ (գրավոր ընթացակարգի շրջանակներում)՝

դիմողներ Կոտայքի մարզի «Աբովյան» համայնքի ղեկավար Վահագն Գևորգյանի, Կոտայքի մարզի «Ծաղկաձոր» համայնքի ղեկավար Արթուր Հարությունյանի և Կոտայքի մարզի «Նոր Հաճն» համայնքի ղեկավար Գագիկ Մաթևոսյանի ներկայացուցիչ Ա. Հովհաննիսյանի,

գործով որպես պատասխանող կողմ ներգրավված Ազգային ժողովի ներկայացուցիչ՝ Ազգային ժողովի աշխատակազմի իրավական ապահովման և սպասարկման բաժնի պետ Կ. Մովսիսյանի, Ազգային ժողովի աշխատակազմի

փորձագիտական և վերլուծական վարչության պետ Գ. Աթանեսյանի և Ազգային ժողովի աշխատակազմի իրավական ապահովման և սպասարկման բաժնի գլխավոր մասնագետ Մ. Մոսինյանի,

համաձայն Սահմանադրության 168-րդ հոդվածի 1-ին կետի, 169-րդ հոդվածի 1-ին մասի 7-րդ կետի, ինչպես նաև «Սահմանադրական դատարանի մասին» սահմանադրական օրենքի 22 և 70-րդ հոդվածների,

դռնբաց նիստում գրավոր ընթացակարգով քննեց «Կոտայքի մարզի «Աբովյան» համայնքի ղեկավար Վահագն Գևորգյանի, Կոտայքի մարզի «Ծաղկաձոր» համայնքի ղեկավար Արթուր Հարությունյանի և Կոտայքի մարզի «Նոր Հաճն» համայնքի ղեկավար Գագիկ Մաթևոսյանի դիմումի հիման վրա՝ «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասի, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի և 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի՝ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ» գործը:

«Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը (այսուհետ՝ Օրենք) Ազգային ժողովի կողմից ընդունվել է 2018 թվականի հունիսի 13-ին, Հանրապետության նախագահի կողմից ստորագրվել՝ 2018 թվականի հունիսի 28-ին և ուժի մեջ է մտել 2018 թվականի հուլիսի 14-ին:

Օրենքի՝ «Տեղական հանրաքվեի դրվող հարցերը» վերտառությամբ 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասը սահմանում է.

«1.1. Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համապատասխան համայնքների բնակիչները համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով կարող են նախաձեռնել տեղական հանրաքվե: Համայնքի միավորման կամ բաժանման հարցով անցկացված տեղական հանրաքվեի արդյունքները կրում են խորհրդատվական բնույթ»:

Օրենքի՝ «Տեղական հանրաքվե անցկացնելու նախաձեռնության սուբյեկտները» վերտառությամբ 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասը սահմանում է.

«2. Սույն օրենքի 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասով նախատեսված դեպքում տեղական հանրաքվե անցկացնելու նախաձեռնության իրավունք ունեն տվյալ

համայնքում տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող մինչև նախաձեռնության գրանցման օրը տասնութ տարին լրացած անձինք»:

Օրենքի՝ «Տեղական հանրաքվեի նշանակումը և անցկացումը, տեղական հանրաքվեի դրվող հարցի հրապարակումը» վերտառությամբ 8-րդ հոդվածի 1-ին մասը սահմանում է.

«1. Սույն օրենքի 7-րդ, 7.1-ին հոդվածով սահմանված կարգով նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո՝ եռօրյա ժամկետում, համայնքի ղեկավարը նշանակում է տեղական հանրաքվե կամ մերժում է տեղական հանրաքվեի նշանակումը, եթե տեղական հանրաքվեի դրվող հարցը հակասում է օրենքին, կամ չեն տրամադրվել անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ: Համայնքի ղեկավարի՝ հանրաքվեի նշանակումը մերժելու մասին որոշումը կարող է բողոքարկվել դատական կարգով»:

Օրենքի վիճարկվող դրույթները լրացվել են 2019 թվականի դեկտեմբերի 19-ի ՀՕ-307-Ն օրենքով (ուժի մեջ է մտել 2020 թվականի հունվարի 5-ին), որի համաձայն՝ Օրենքի 4-րդ հոդվածը լրացվել է 1.1-ին մասով, 6-րդ հոդվածը լրացվել է 2-րդ մասով, իսկ 8-րդ հոդվածի 1-ին մասը «7-րդ» բառից հետո լրացվել է «7.1-ին» բառով:

Գործի քննության առիթը Կոտայքի մարզի «Աբովյան» համայնքի ղեկավար Վահագն Գևորգյանի, Կոտայքի մարզի «Ծաղկաձոր» համայնքի ղեկավար Արթուր Հարությունյանի և Կոտայքի մարզի «Նոր Հաճն» համայնքի ղեկավար Գագիկ Մաթևոսյանի (ներկայացուցիչ Ա. Հովհաննիսյան)՝ 2021 թվականի հունվարի 11-ին Սահմանադրական դատարան մուտքագրված դիմումն է:

Ուսումնասիրելով դիմումը, պատասխանողի գրավոր բացատրությունը, գործում առկա մյուս փաստաթղթերը և վերլուծելով վիճարկվող իրավադրույթներն ու դրանց հետ փոխկապակցված օրենսդրական այլ նորմեր՝ Սահմանադրական դատարանը **Պ Ա Ր Զ Ե Ց**.

1. Դիմողների դիրքորոշումները

Դիմողները նշել են, որ համայնքի ղեկավարը՝ որպես տեղական ինքնակառավարման մարմին և համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով համայնքային նշանակության հանրային հարցերի լուծման շրջանակներում առանցքային դերակատարում ունեցող անձ, ունի նաև պետական մարմինների կողմից համայնքին վերաբերող հարցերի լուծմանն օրենսդրությամբ նախատեսված լծակների օգտագործմամբ մասնակցելու և համայնքի շահերը պաշտպանելու պարտականություն: Մինչդեռ Օրենքում Ազգային ժողովի կողմից կատարված փոփոխությունների արդյունքում համայնքի ղեկավարը զրկվել է այնպիսի կարևոր համայնքային նշանակություն ունեցող հարցի վերաբերյալ տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու իրավունքից, ինչպիսին է համայնքների միավորումը կամ բաժանումը:

Նման պայմաններում Սահմանադրությամբ համայնքի կարծիքը լսելու սահմանադրական պարտականությունը և համայնքների միավորման և բաժանման շրջանակներում տեղական հանրաքվեի անցկացման վերաբերյալ օրենսդրական պարտադիր դրույթն առանց տեղական հանրաքվեի արդյունքների ստացման իրական հնարավորությունն ապահովող օրենսդրական երաշխիքների, վերաձվում է զուտ ձևական պահանջի: Այդպիսի պայմաններում առաջանում է պետական մարմինների առջև համայնքի ղեկավարի կողմից համայնքի շահերից բխող հանրային հարցերի լուծման անկարողություն՝ առանց տեղի քաղաքացիական հասարակության կողմից խնդրո առարկայի վերաբերյալ իրենց կարծիքը հայտնելու իրական հնարավորության ապահովման:

Համայնքի ղեկավարն առանց տեղական հանրաքվեի նախաձեռնությամբ հանդես գալու լիազորության զրկված է համայնքի, այլ կերպ՝ տեղի քաղաքացիական հասարակության կարծիքի վերհանման իրական հնարավորությունից, հետևաբար՝ նա իր գրավոր կարծիքն Ազգային ժողովին ներկայացնելու իրավունքի շրջանակներում չի կարող արդյունավետ կերպով ներկայացնել համայնքի կարծիքն այն դեպքում, երբ համայնքների միավորման և բաժանման հարցի

կապակցությամբ իմպերատիվ կերպով ամրագրված է համայնքի և ոչ համայնքի ղեկավարի կարծիքը լսելու պարտականությունը:

Բացի այդ, համայնքների միավորման և բաժանման հարցով պարտադիր անցկացման ենթակա տեղական հանրաքվեի՝ որպես պետության կողմից չպատվիրակված լիազորության իրականացման ֆինանսավորումը պետք է կատարվի համայնքային բյուջեից, իսկ համայնքի բյուջեում անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների տրամադրումը հավաստող փաստաթղթերի բացակայությունը հիմք է համայնքի ղեկավարի կողմից տեղական հանրաքվե անցկացնելը մերժելու վերաբերյալ որոշման կայացման համար:

Փաստորեն, անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության հետևանքով Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով նախատեսված՝ համայնքի կարծիքը լսելու պարտականության կատարումը երաշխավորված չէ:

Ավելին, Օրենքի փոփոխությամբ թեպետ նախատեսվեցին առանձնահատուկ կարգավորումներ համայնքի միավորման կամ բաժանման՝ Կառավարության օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում տեղական հանրաքվեի իրականացման ընթացակարգեր, սակայն չի նախատեսվել օրենսդրական կարգավորում առ այն, որ տեղական հանրաքվեի նախաձեռնման դեպքում Կառավարությունն առնվազն պետք է կասեցնի համայնքների միավորման կամ բաժանման օրենսդրական նախաձեռնության հետագա ընթացքը մինչև տեղական հանրաքվեի արդյունքները ստանալը: Արդյունքում Կառավարությունը, ծանուցելով համայնքին, որ նախաձեռնել է համայնքների միավորման կամ բաժանման օրենսդրական նախաձեռնություն, կարող է այդ իրավական ակտի նախագիծը սահմանված կարգով ներկայացնել Ազգային ժողով, նույնիսկ այն ճանաչել անհետաձգելի, իսկ Ազգային ժողովն էլ իր հերթին սահմանված կարգով այն քննարկել և ընդունել՝ առանց սպասելու տեղական հանրաքվեի արդյունքներին՝ փաստորեն, խախտելով համայնքներին լսելու պահանջը:

2. Պատասխանողի դիրքորոշումները

Պատասխանողը նշել է, որ գոյություն ունի համայնքների կարծիքը լսելու երկու եղանակ՝ ուղղակի, այսինքն՝ համայնքի բնակչության կարծիքի վերհանում տեղական հանրաքվեների, հանդիպումների, հանրային լսումների և այլ միջոցներով, և անուղղակի, այսինքն՝ մունիցիպալ մարմինների կողմից կարծիք ներկայացնելու միջոցով:

Անդրադառնալով համայնքների միավորման կամ բաժանման նախաձեռնության դեպքում համայնքի ղեկավարի՝ տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու լիազորություն չունենալու վերաբերյալ դիմողների փաստարկներին՝ պատասխանողը նշել է, որ այդ իրավունքով միայն համայնքի բնակչությանն օժտելը չի հակասում Սահմանադրությանը, քանի որ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի 94-րդ հոդվածի 2-րդ մասի հիման վրա համայնքի ղեկավարն իրավունք ունի իր գրավոր կարծիքը ներկայացնելու Ազգային ժողով:

Ըստ պատասխանողի՝ Օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի այն կարգավորումը, ըստ որի՝ անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության դեպքում համայնքի ղեկավարի կողմից տեղական հանրաքվեի նշանակումը մերժվում է, չի հակասում Սահմանադրությանը, քանի որ տեղական հանրաքվեի անցկացումը համայնքի բնակիչների կարծիքի վերհանման օրենսդրորեն ամրագրված մեխանիզմներից միայն մեկն է, որի իրականացման անհնարինության դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ համայնքի բնակիչների համաձայնությունը կամ անհամաձայնությունը կարող է արտահայտվել նաև հանրային լսումների ընթացքում առաջարկություններով և նախաձեռնություններով հանդես գալու միջոցով:

Պատասխանողը նշել է նաև, որ Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության մասին համայնքների ղեկավարներին պաշտոնապես ծանուցելու, իսկ վերջիններիս կողմից էլ համայնքի բնակիչներին իրազեկելու դեպքում նախաձեռնող խմբի ձևավորումը ենթադրում է համայնքի բնակիչների կողմից տվյալ հարցի

կապակցությամբ տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու մասին, և այդպիսի գործընթացի առկայությունն արդեն իսկ հիմք է տալիս Կառավարությանը նախագիծն Ազգային ժողովում շրջանառության մտցնելը կազմակերպել այնպես, որ հնարավոր լինի դրա քննարկման ժամանակ նախագծին կից ունենալ նաև հանրաքվեի արդյունքները:

3. Գործի շրջանակներում պարզելու ենթակա հանգամանքները

Սույն սահմանադրաիրավական վեճի շրջանակներում վիճարկվող իրավադրույթների սահմանադրականությունը պարզելու համար Սահմանադրական դատարանն անհրաժեշտ է համարում, մասնավորապես, անդրադառնալ հետևյալ հարցադրումներին.

1) արդյոք Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համապատասխան համայնքի տեղական ինքնակառավարման որևէ մարմնի կողմից տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու հնարավորություն չնախատեսելը չի հանգեցնում Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով ամրագրված՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում Ազգային ժողովի կողմից համապատասխան համայնքի կարծիքը լսելու պահանջի խախտման.

2) արդյոք Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո տեղական հանրաքվեի նշանակումը ֆինանսական միջոցների բացակայության հիմքով համայնքի ղեկավարի կողմից մերժման ենթակա լինելու վերաբերյալ կարգավորումը չի հանգեցնում Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով ամրագրված՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում Ազգային ժողովի կողմից համապատասխան համայնքի կարծիքը լսելու պահանջի խախտման.

3) արդյոք համայնքի բյուջեում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության կամ այդ միջոցների անբավարարության դեպքում համապատասխան ծախսերի՝ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին կատարում չնախատեսելը չի հանգեցնում Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով ամրագրված՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում Ազգային ժողովի կողմից համապատասխան համայնքի կարծիքը լսելու պահանջի խախտման:

4. Սահմանադրական դատարանի իրավական դիրքորոշումները

4.1. Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային իշխանությունն իրականացվում է նաև տեղական մակարդակում:

Հայաստանի Հանրապետությունում երաշխավորվում է տեղական ինքնակառավարումը: Նշված դրույթն առաջին անգամ Սահմանադրության մեջ ամրագրում է ստացել 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխություններով (11.2-րդ հոդված)¹, իսկ 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունները ոչ միայն երաշխավորեցին տեղական ինքնակառավարումը, այլև սահմանեցին, որ այն ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկն է (9-րդ հոդված):

Տեղական ինքնակառավարմանն է նվիրված Սահմանադրության 9-րդ գլուխը, որը ոչ միայն սահմանում է տեղական ինքնակառավարման հասկացությունը, այլև ամրագրում է դրա իրականացման համար անհրաժեշտ մի շարք երաշխիքներ:

Այսպես՝ Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքն ու կարողությունն է՝ համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով, Սահմա-

¹ Սահմանադրական մակարդակում այս սկզբունքի ամրագրումը ողջունել էր նաև «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» եվրոպական հանձնաժողովը (Վենետիկի հանձնաժողով) (տե՛ս CDL-INF(2001)017, Report of the Venice Commission on the Revised Constitution of the Republic of Armenia, § 18):

նադրությանը և օրենքներին համապատասխան, սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու համայնքային նշանակության հանրային հարցերը:

Վերոգրյալը հնարավորություն է տալիս վեր հանել տեղական ինքնակառավարման էությունը: Այսպես՝ տեղական ինքնակառավարումն իրավունք է, որի կրողները տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են, այն է՝ համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը (181-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Որպես տեղական ինքնակառավարման **օբյեկտիվ-իրավական երաշխիք՝** պետությունն առաջին հերթին պարտավոր է որպես վարչատարածքային միավոր ստեղծել համայնքներ, որոնցում պետք է իրականացվի տեղական ինքնակառավարում: Նշված պահանջը բխում է Սահմանադրության 121-րդ հոդվածից, համաձայն որի՝ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային միավորներն են մարզերը և համայնքները:

Սահմանադիրը, կարևորելով վարչատարածքային բաժանման խնդիրը, սահմանում է, որ վարչատարածքային բաժանումը, Կառավարության ներկայացմամբ, սահմանվում է օրենքով: Սա նշանակում է, որ բացառապես օրենքով կարող են վարչատարածքային միավորները, այդ թվում՝ համայնքները, միավորվել և բաժանվել, և որ նման օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը Կառավարության բացառիկ իրավունքն է:

Միաժամանակ, յուրաքանչյուր համայնքի գոյության ընթացքում տեղական ինքնակառավարման մարմիններն օժտված են **տեղական ինքնակառավարման իրավունքով**, որը վերաբերում է համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով, համայնքային նշանակության հանրային հարցերը սեփական պատասխանատվությամբ լուծելուն: Ընդ որում, տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների ոչ միայն իրավունքն է, այլև **կարողությունը**, քանի որ նշված իրավունքն իրացնելու համար վերջիններս պետք է ունենան համապատասխան ռեսուրսների ձևավորման աղբյուրներ (օրինակ՝ ֆինանսական, կազմակերպական, մարդկային):

Տեղական ինքնակառավարումը դրսևորվում է համայնքային նշանակության հանրային հարցեր լուծելով: Ընդ որում, սահմանադիրը տեղական ինքնա-

կառավարման մարմիններին օժտել է **համընդհանուր իրավասությամբ**, որը, սակայն, **վերաբերում է միայն համայնքային նշանակության հանրային հարցերին**: Այսինքն՝ քննարկվող դրույթով հստակորեն սահմանվել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասության ոլորտը: Ընդ որում, Սահմանադրությունը չի ամրագրում համայնքային նշանակության հանրային հարցերի սպառիչ ցանկ:

Համայնքային նշանակության հանրային հարցերի շրջանակը պայմանավորված է մի շարք գործոններով: Համայնքային նշանակության հանրային հարցերը կարող են դադարել այդպիսին լինելուց, իսկ մյուս կողմից՝ ժամանակի ընթացքում կարող են առաջանալ համայնքային նշանակության հանրային նոր հարցեր:

Սահմանադրական ամրագրում է ստացել նաև **տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնությունը**, որի համաձայն՝ վերջիններս իրենց վերապահված լիազորություններն իրականացնում են սեփական պատասխանատվությամբ, ինչը պետությանն արգելում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հրահանգել, թե նրանք իրենց իրավասությանը վերապահված ո՞ր հարցը լուծեն կամ ինչպե՞ս իրականացնեն իրենց լիազորությունները: Միաժամանակ, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հակակշռելու, նրանց կողմից օրենքների պահպանումն ապահովելու համար սահմանադիրը տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ սահմանել է հսկողություն իրականացնելու իրավասություն, այն է՝ համայնքի սեփական խնդիրների իրականացման նկատմամբ Կառավարության լիազոր մարմինն օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով իրականացնում է **իրավական հսկողություն**, իսկ պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նկատմամբ Կառավարության լիազոր մարմիններն օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով իրականացնում են **իրավական և մասնագիտական հսկողություն** (Սահմանադրության 188-րդ հոդված):

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն առաջնորդվում են **համայնքի բնակիչների շահերով**: Հարկ է նշել է, որ տեղական ինքնակառավարումը

«սեփական պատասխանատվությամբ» և «համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով» իրականացնելու հանգամանքին² անդրադարձել է նաև Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը՝ նշելով, որ «(...) տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց լիազորությունները պետք է իրականացնեն «սեփական պատասխանատվությամբ» և «տեղական բնակչության շահերից ելնելով»: Հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման մարմինները չպետք է սահմանափակվեն միայն բարձր իշխանության գործակալների դերում հանդես գալով: Նրանք կարող են որոշել իրենց քաղաքական առաջնահերթությունները, կազմել ռազմավարություններ և հանրային քաղաքականություններ՝ ի շահ տեղական բնակչության: Նրանք օրենքի սահմաններում իրենց որոշումների համար հաշվետու չեն բարձր մակարդակի իշխանություններին, բայց քաղաքականապես հաշվետու են համայնքի բնակիչների առջև: Ուստի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կենտրոնական խնդիրն է պաշտպանել և խթանել տեղական հանրային շահը»³:

Քննարկվող իրավունքն իրացվում է Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան, այսինքն՝ Սահմանադրությամբ և օրենքներով ուրվագծվում է այն շրջանակը, որում գործում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները:

Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ համայնքների միավորումը կամ բաժանումն անմիջական ազդեցություն է ունենում համապատասխան համայնքի, ինչպես նաև դրա տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասության տարածքային շրջանակի վրա, և նման փոփոխությունների կատարումը ձևական տեսանկյունից պահանջում է **օրենքի առկայություն**, իսկ բովանդակային տեսանկյունից՝ **համապատասխան հիմնավորում**:

² Տե՛ս նաև 1985թ. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածի 1-ին կետը: Նշված խարտիան (կից հայտարարությամբ) Ազգային ժողովի կողմից վավերացվել է 04.12.2001թ. Ն-236-2 որոշմամբ (ուժի մեջ է մտել 04.01.2002թ.), և համապատասխան դրույթների, այդ թվում՝ 3-րդ հոդվածի 1-ին կետի մասով, Հայաստանի Հանրապետության համար ուժի մեջ է մտել 01.05.2002թ.: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 5-րդ հոդվածն Ազգային ժողովի կողմից վավերացվել է 08.12.2015թ. ԱԺՈ-188-Ն որոշմամբ (որոշումն ուժի մեջ է մտել 26.12.2015թ.):

³ Տե՛ս CG-FORUM(2020)02-05final, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, § 31:

Հարկ է նշել, որ համայնքի գործերի կառավարմանը համայնքի բնակիչները մասնակցում են ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների և դրանց պաշտոնատար անձանց միջոցով, այլև անմիջականորեն՝ համայնքային նշանակության հանրային հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով և համայնքի գործերի կառավարմանն անմիջականորեն մասնակցելու այլ եղանակներով (Սահմանադրության 183-րդ հոդված):

Համայնքի գործերի կառավարմանը համայնքի բնակիչների մասնակցությունը խրախուսում է նաև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան (այսուհետ՝ Խարտիա), որի նախաբանի համաձայն՝ պետական գործերի կառավարմանը մասնակցելու քաղաքացիների իրավունքը կարող է անմիջականորեն իրականացվել հատկապես տեղական մակարդակով: Նշված իրավունքն առավել մանրամասն կարգավորում է ստացել Խարտիայի՝ Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրությամբ⁴, որում ամրագրվել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործերին յուրաքանչյուրի մասնակցության իրավունքը (1-ին հոդվածի 1-ին մաս), ինչպես նաև սահմանվել են այդ իրավունքի իրականացման միջոցները: Վերջիններս ենթադրում են նաև մարդկանց ներգրավման այնպիսի ընթացակարգերի սահմանման ապահովումը, որոնք «կարող են ներառել խորհրդատվական գործընթացներ, տեղական հանրաքվեներ և խնդրագրեր (...)» (2-րդ հոդվածի 2-րդ կետի ii. ենթակետ):

Հաշվի առնելով համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների և համապատասխան համայնքի՝ որպես մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակիչների հանրության վրա ներգործության աստիճանը՝ Սահմանադրության առանձին հոդվածով ամրագրվել են այդ գործընթացի կարգավորման հիմնաքարային դրույթները:

4.2. Սահմանադրության 190-րդ հոդվածի համաձայն՝ հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել: Ազգային

⁴ Նշված լրացուցիչ արձանագրությունն Ազգային ժողովի կողմից վավերացվել է 26.02.2013թ. ԱԺՈ-052-Ն որոշմամբ (որոշումն ուժի մեջ է մտել 23.03.2013թ.):

ժողովը համապատասխան օրենք ընդունելիս պարտավոր է լսել այդ համայնքների կարծիքը:

Վերոգրյալից հետևում է, որ Սահմանադրությունը հնարավոր է համարում համայնքների միավորումը կամ բաժանումը, որն իրականացվում է բացառապես Կառավարության նախաձեռնությամբ Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենքով, որի հիմքում, ինչպես արդեն նշվեց, կարող են դրվել բացառապես հանրային շահերը: Այսինքն՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման բոլոր դեպքերում անհրաժեշտ է պատշաճ ընթացակարգերի միջոցով վեր հանել այն հանրային շահերը, որոնք կպայմանավորեն նման փոփոխությունների կատարումը՝ բացառելով համայնքների միավորման կամ բաժանման հիմքում ցանկացած այլ շահ դնելը:

Միաժամանակ Սահմանադրությունը, հաշվի առնելով համայնքների միավորման կամ բաժանման կարևոր նշանակությունը համապատասխան համայնքների համար, ամրագրում է այդ գործընթացում վերջիններիս լսված լինելու իրավունքը: Հատկանշական է, որ քննարկվող սահմանադրական դրույթով որպես համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի շրջանակներում լսված լինելու իրավունքի կրող նշվել է համայնքը, ուստի Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ այդ գործընթացում Ազգային ժողովը պետք է լսի համայնքի՝ որպես մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակիչների հանրության կարծիքը, որը, սակայն, ունի ոչ թե պարտադիր, այլ խորհրդատվական նշանակություն:

Սահմանադրական դատարանն ընդգծում է, որ Սահմանադրության 190-րդ հոդվածի երկրորդ նախադասությամբ ամրագրված կարգավորումն ուղղված է համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցը լուծելու իրավասություն ունեցող մարմնի և այդ գործընթացում անմիջական շահագրգռվածություն ունեցող համայնքների միջև երկխոսության ապահովմանը, ինչը հնարավորություն է տալիս համայնքների համար հիմնարար նշանակություն ունեցող այդ հարցի վերաբերյալ որոշում կայացնելիս ունենալ նաև նրանց կարծիքը:

Քննարկվող պահանջն ամրագրված է նաև Խարտիայում: Մասնավորապես՝ Խարտիայի 5-րդ հոդվածը սահմանում է, որ տեղական ինքնակառավարման

մարմինների տարածքային սահմանազատումների ցանկացած փոփոխություն չպետք է կատարվի առանց նախապես խորհրդակցելու տեղական շահագրգիռ համայնքների հետ, հնարավորության դեպքում, նաև հանրաքվե անցկացնելու միջոցով (եթե թույլատրված է օրենքով): Անդրադառնալով այդ դրույթի բովանդակությանը՝ Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը նշել է, որ «(...) Խարտիան չի արգելում միավորումները կամ պարտադրում տարածքային կամ ինստիտուցիոնալ ձևի որոշակի տեսակ: 5-րդ հոդվածը նաև ձեռնպահ է մնում սահմանների փոփոխությունների ձևի և իրականացման հրամայական չափանիշներ մտցնելուց, ինչպիսիք են՝ ֆիզիկական պլանավորման մեջ կիրառվող՝ սոցիալական, ժողովրդագրական կամ տնտեսական չափանիշները: Այնուամենայնիվ, Խարտիան ներմուծում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների սահմանների փոփոխման ընթացակարգային կանոններ: Պարտադիր ընթացակարգային պահանջ է, որ տեղական սահմաններում որևէ փոփոխություն չի կարող ընդունվել առանց խորհրդակցության, որը պետք է տեղի ունենա ժամանակին՝ նախքան հարցի վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելը: Դա անհրաժեշտ է խորհրդակցության արդյունավետությունը խթանելու համար, այլ կերպ ասած, տեղական համայնքների՝ լսված լինելու և իրենց տեսակետներն արտահայտելու իրական հնարավորությունն այն ժամանակ, երբ իրականում կարող է գործադրվել նրանց ազդեցությունը միավորման որոշումների և դրանց տարբեր ասպեկտների վրա, և խորհրդակցությունը չի լինի միայն ֆորմալ կամ խորհրդանշական: Հետևաբար՝ առանց տեղական համայնքի հետ խորհրդակցելու իրականացված սահմանների փոփոխությունը կխախտեր 5-րդ հոդվածը»⁵: Ավելին, Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը հատուկ անդրադարձ է կատարել նաև այն հարցին, թե տեղական սահմանների փոփոխման հարցում ու՛մ հետ է անհրաժեշտ խորհրդակցել Խարտիայի 5-րդ հոդվածի հիման վրա: Վերջինս, մասնավորապես, ընդգծել է, որ Խարտիայի 5-րդ հոդվածը պետք է մեկնաբանել այնպես, որ

⁵ Տե՛ս CG-FORUM(2020)02-05final, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, § 90:

դրանում ներառվեն նաև քաղաքացիները և տեղական քաղաքացիական հասարակությունն ընդհանրապես⁶:

Սահմանադրական դատարանն անհրաժեշտ է համարում անդրադառնալ նաև այն հարցին, թե ի՞նչ եղանակներով պետք է ապահովվի համայնքների՝ լաված լինելու իրավունքի իրացումը: Այս հարցի վերաբերյալ սահմանադրական կարգավորումն էապես փոփոխվել է 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում: Եթե 2005 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրությունը պարտադիր էր համարում մինչև Կառավարության կողմից համայնքների միացման կամ առանձնացման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության ներկայացումը համապատասխան համայնքներում տեղական հանրաքվեների նշանակումը և ամրագրում էր, որ այդ հանրաքվեների արդյունքները կցվում են օրենսդրական նախաձեռնությանը՝ դրանով իսկ պարտադրելով համայնքների միացման կամ առանձնացման գործընթացում շահագրգիռ համայնքների կարծիքը լսելու կոնկրետ եղանակ (տեղական հանրաքվե), ապա 2015 թվականի փոփոխությունների արդյունքում համայնքների կարծիքն Ազգային ժողովի կողմից լավելու եղանակների այլընտրանքային ձևեր սահմանվեցին, ինչի արդյունքում Սահմանադրությունն այլևս որպես թույլատրելի միակ եղանակ չի պարտադրում ցանկացած իրավիճակում այդ հարցով տեղական հանրաքվեների անցկացումը՝ հնարավոր համարելով համապատասխան համայնքների լաված լինելու իրավունքի իրացումն ապահովել նաև այլ եղանակներով: Միաժամանակ, օրենսդրական կարգավորումները պետք է կառուցվեն այն տրամաբանությամբ, որ գործնականում ապահովեն Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով ամրագրված պահանջի կատարումը՝ շահագրգիռ համայնքներին հնարավորություն տալով առավել օբյեկտիվ ներկայացնել իրենց կարծիքը: Սահմանադրական դատարանը, հաշվի առնելով սահմանադրական վերը նշված կարգավորումները և տեղական հանրաքվեի՝ որպես համայնքների կարծիքը վեր հանելու եղանակի բացառիկ արդյունավետությունը, գտնում է, որ հաշվի առնելով առանձին իրավիճակների

⁶ Տե՛ս CG-FORUM(2020)02-05final, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, §§ 91-92:

առանձնահատկությունները՝ կոնկրետ դեպքում համայնքների օբյեկտիվ կարծիքը վեր հանելու արդյունավետ այլ եղանակների բացակայության պայմաններում համայնքի կարծիքը պարզելու նպատակով պետք է ապահովվի տեղական հանրաքվեի անցկացումը: Ընդ որում, այդ գործընթացին վերաբերող կարգավորումները (այդ թվում՝ նման նախաձեռնության իրավունք ունեցող անձանց շրջանակը սահմանող, հանրաքվեի նախապատրաստումը և անցկացումը կարգավորող իրավանորմերը) պետք է ունենան այնպիսի բովանդակություն, որ Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական խորհրդատվական հանրաքվեն գործնականում հնարավոր լինի անցկացնել: Այս կապակցությամբ պետության պարտականությունն է համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի վերաբերյալ համայնքի կարծիքը տեղական հանրաքվեի միջոցով արտահայտելու իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար օրենսդրական անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցակարգերի և ընթացակարգերի ամրագրումը:

Սահմանադրական դատարանը փաստում է նաև, որ Խարտիան ևս չի ամրագրում համայնքի հետ խորհրդակցության պարտադիր եղանակ՝ միաժամանակ նախապատվությունը տալով հանրաքվեի անցկացմանը, որը հնարավորություն է տալիս տեղի բնակիչներին անմիջականորեն արտահայտելու իրենց դիրքորոշումը նախատեսվող փոփոխությունների վերաբերյալ⁷:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացը կարգավորող իրավանորմեր սահմանելիս օրենսդիրը պետք է առաջնորդվի սահմանադրական կարգավորումներից բխող հետևյալ իրավական մոտեցումներով.

1) համայնքների միավորման կամ բաժանման հիմքում պետք է ընկած լինեն

հանրային շահերը.

⁷ Տե՛ս նաև CG-FORUM(2020)02-05final, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, § 95:

2) համայնքների միավորման կամ բաժանման ժամանակ անհրաժեշտ է ապահովել շահագրգիռ **համայնքների բնակիչների կարծիքն Ազգային ժողովում լսելի դարձնելու մեխանիզմ**.

3) այն պետք է գործադրվի **ժամանակին**, այսինքն՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացի այն փուլում, երբ համայնքները կունենան իրենց համար հիմնարար նշանակություն ունեցող այդ հարցի վերաբերյալ իրենց կարծիքը ներկայացնելու և այդպիսով կայացվող վերջնական որոշման վրա ազդելու հնարավորություն.

4) այն պետք է գործադրվի այնպիսի եղանակով, որը կապահովի համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի վերաբերյալ շահագրգիռ **համայնքների կարծիքը վեր հանելու և ներկայացնելու իրական և արդյունավետ հնարավորություն**:

4.3. Համայնքների միավորման կամ բաժանման ժամանակ Ազգային ժողովում համայնքների լսված լինելու իրավունքի իրացումն ապահովելու համար օրենսդիրը սահմանել է հետևյալ մեխանիզմները.

մի կողմից՝ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի 94-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում այդ համայնքների ղեկավարներն իրավունք ունեն Ազգային ժողով ներկայացնելու միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ իրենց գրավոր կարծիքը, իսկ Ազգային ժողովում կամ գլխադասային հանձնաժողովում հարցի քննարկման ընթացքում՝ հանդես գալու հարակից զեկուցմամբ: Միաժամանակ, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 37-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով որպես տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության բնագավառում համայնքի ղեկավարի լիազորություն սահմանվել է, որ վերջինս կազմակերպում է տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական կարևորագույն նախաձեռնությունների և նախագծերի, մասնավորապես համայնքի զարգացման ծրագրերի և տարեկան բյուջեի, համայնքի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների ոլորտներում համայնքի ավագանու և ղեկավարի որոշումների, համայնքի գլխավոր հատակագծի,

քաղաքաշինական, բնապահպանական, կենսագործունեության միջավայրի ծրագրվող փոփոխությունների, Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կողմից վարչատարածքային բաժանման ծրագրվող փոփոխությունների վերաբերյալ հանրային լսումներ կամ քննարկումներ, դրանց վերաբերյալ առաջարկությունների ընդունումը և ներկայացումը նախաձեռնությունների և նախագծերի հեղինակներին:

Մյուս կողմից՝ Օրենքի վերաբերելի նորմերից հետևում է, որ առկա է համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե անցկացնելու հնարավորություն: Այսպես՝ մինչև 2019 թվականի դեկտեմբերի 19-ին ընդունված ՀՕ-307-Ն օրենքով փոփոխությունների կատարումը համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի՝ որպես համայնքի բնակիչների համայնքային նշանակության հանրային հարցի կապակցությամբ տեղական հանրաքվե անցկացնելու նախաձեռնության իրավունք ունեին տվյալ համայնքում տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող անձինք, տվյալ համայնքի ավագանու անդամների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդը և համայնքի ղեկավարը: Մինչդեռ 2019 թվականի դեկտեմբերի 19-ին ընդունված ՀՕ-307-Ն օրենքով կատարված փոփոխությունների արդյունքում օրենսդիրն առանձին դրույթով ամրագրեց Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով խորհրդատվական բնույթ կրող տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու հնարավորությունը՝ այն վերապահելով միայն համայնքի բնակիչներին, մասնավորապես՝ տվյալ համայնքում տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող, մինչև նախաձեռնության գրանցման օրը տասնութ տարին լրացած անձանց: Փաստորեն, 2019 թվականի դեկտեմբերի 19-ին ընդունված ՀՕ-307-Ն օրենքով կատարված փոփոխություններով, ի թիվս այլնի, օրենսդիրը նեղացրել է համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու իրավունք ունեցող սուբյեկտների շրջանակը, և դրանից դուրս են մնացել տեղական ինքնակառավարման մարմինները:

Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ թեև համայնքի բնակիչները զրկված չեն խնդրո առարկա հարցով տեղական հանրաքվե անցկացնելու վերաբերյալ իրենց կամահայտնությունն արտահայտելու հնարավորությունից, սակայն օրենսդրական այդ կառուցակարգն առավել բարդ և ժամանակատար է ինչպես բնակիչների, այնպես էլ այդ գործընթացում ներգրավված իրավասու մարմինների համար (անհրաժեշտ է գրանցել նախաձեռնող խումբ, օրենքով սահմանված ժամկետներում հավաքել անհրաժեշտ թվով բնակիչների ստորագրություն, ստուգել դրանց վավերականությունը և այլն): Վերջին հանգամանքը գործնականում անխուսափելիորեն նվազեցնում է խնդրո առարկա հարցով տեղական հանրաքվե անցկացնելու հավանականությունը, ինչը կարող է բացասաբար անդրադառնալ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում շահագրգիռ համայնքների բնակիչների կարծիքի լսելիությունն ապահովելու վրա:

Միաժամանակ, եթե համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց կողմից Օրենքի 9-րդ հոդվածով սահմանված կարգով նախաձեռնող խումբ չի ձևավորվում, ապա տեղական հանրաքվե չի կարող անցկացվել, որպիսի դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում շահագրգիռ համայնքների բնակիչների կարծիքն Ազգային ժողովում լսելի դարձնելու նպատակով այն վեր հանելու օրենսդրական ամրագրում ստացած միակ եղանակը մնում է համապատասխան համայնքների ղեկավարների կողմից հանրային լսումներ կամ քննարկումներ կազմակերպելը:

Սահմանադրական դատարանը գտնում է, որ հանրային լսումների և քննարկումների կազմակերպման կառուցակարգը կարող է արդյունավետ լինել համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում շահագրգիռ համայնքների բնակիչների կարծիքն Ազգային ժողովում լսելի դարձնելու նպատակով այն վեր հանելու համար հիմնականում այն դեպքում, երբ համայնքի բնակիչների թիվը համեմատաբար փոքր է: Սակայն մեծաթիվ բնակչություն ունեցող համայնքների պարագայում միայն հանրային լսումները կամ քննարկումները չեն

կարող տալ բնակիչների օբյեկտիվ կարծիքը վեր հանելու իրական հնարավորություն: Փաստորեն, տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց կողմից նախաձեռնող խումբ չձևավորվելու պայմաններում (ընդ որում, Օրենքի 9-րդ հոդվածով սահմանված է նախաձեռնող խումբ ձևավորվելու կապակցությամբ մի շարք գործողություններ կատարելու անհրաժեշտություն) առանձին դեպքերում առկա չէ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում համայնքների բնակիչների կարծիքը վեր հանելու իրական հնարավորություն, որպիսի պայմաններում Ազգային ժողովի կողմից համայնքների կարծիքը լսելը վերաժվում է սոսկ հոչակագրային բնույթ ունեցող պահանջի:

Տվյալ պարագայում Սահմանադրության 190-րդ հոդվածի իրացումն ապահովելու նկատառումներով որպես համայնքների կարծիքը լսելի լինելու իրական հնարավորության բարձրացման երաշխիք կարող էր դիտարկվել, օրինակ, համայնքի ղեկավարին կամ համայնքի ավագանուն տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու իրավունքով օժտելու հնարավորությունը:

Այդուհանդերձ, Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու իրավունքով միայն համապատասխան համայնքի բնակիչներին օժտելը Սահմանադրությանը համապատասխանության տեսանկյունից ինքնին խնդրահարույց չէր լինի, եթե ապահովված լինեին այդ իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար օրենսդրական անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցակարգեր և ընթացակարգեր, քանի որ քննարկվող դեպքում բուն խնդիրը վերաբերում է համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցը լուծելիս ոչ թե կոնկրետ հանրաքվեի ինստիտուտին կամ այն նախաձեռնելու սուբյեկտների կազմին, այլ առավելապես համայնքի կարծիքն իրապես լսելի դարձնող արդյունավետ մեթոդին և դրա կիրարկման արդյունավետությունն ապահովող կառուցակարգերին:

4.4. Անդրադառնալով համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվեի ֆինանսավորման հարցին՝ Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է հետևյալը.

տեղական հանրաքվեների, այդ թվում՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով հանրաքվեների նախաձեռնումը, նշանակումն ու անցկացումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններ չեն, ուստի պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների՝ պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման վերաբերյալ Սահմանադրության 186-րդ հոդվածի 2-րդ մասի պահանջը դրանց նկատմամբ կիրառելի չէ:

Միաժամանակ, Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով ամրագրված՝ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում Ազգային ժողովի կողմից համայնքների կարծիքը լսելու վերաբերյալ դրույթին համապատասխան այդ գործընթացը կարգավորող իրավանորմերը պետք է ապահովեն շահագրգիռ համայնքների կարծիքը վեր հանելու և ներկայացնելու իրական և արդյունավետ հնարավորություն, ինչը ենթադրում է ոչ միայն համապատասխան կառուցակարգերի առկայություն, այլև դրանք գործնականում իրականացնելու հնարավորություն: Այն, ի թիվս այլնի, պահանջում է անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների առկայություն, քանի որ ակնհայտ է, որ դրանց բացակայության դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացում շահագրգիռ համայնքների կարծիքը վեր հանելու կառուցակարգերը չեն կարող կենսագործվել:

Վերոգրյալի համատեքստում Սահմանադրական դատարանն արձանագրում է, որ սույն գործով վիճարկվող՝ Օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ ստանալով նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցը՝ համայնքի ղեկավարը մերժում է տեղական հանրաքվեի նշանակումը, եթե, ի թիվս այլ հիմքերի, չեն տրամադրվել անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ: Փաստորեն, անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության պայմաններում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով հանրաքվե չի կարող անցկացվել, ընդ որում, նույնիսկ համայնքի բնակիչներից բխող նախաձեռնության առկայության դեպքում: Նման պայմաններում շահագրգիռ համայնքների կարծիքը վեր հանելու արդյունավետ այլ կառուցա-

կարգերի բացակայության դեպքում այդ համայնքների կարծիքն Ազգային ժողովին, փաստորեն, կարող է լսելի չդառնալ:

Սահմանադրական դատարանը, հաշվի առնելով վերոգրյալը, ինչպես նաև այն հանգամանքը, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման նախաձեռնությունն առկա իրավակարգավորումներով բխում է ոչ թե համայնքից, այլ Կառավարությունից, գտնում է, որ այն դեպքում, երբ տեղական ինքնակառավարման համապատասխան մարմնի գնահատմամբ առկա չեն այդ հարցի վերաբերյալ շահագրգիռ համայնքների կարծիքը վեր հանելու այլ արդյունավետ կառուցակարգեր, նախաձեռնվող տեղական հանրաքվեի ֆինանսավորումը պետք է կատարվի պետության կողմից այն դեպքում և այնքանով, որքանով համայնքի բյուջեում բացակայում են տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ կամ առկա միջոցները բավարար չեն համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար: Հետևաբար, Օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասը՝ Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո տեղական հանրաքվեի նշանակումը ֆինանսական միջոցների բացակայության դեպքում համայնքի ղեկավարի կողմից մերժման ենթակա լինելու մասով, չի համապատասխանում Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասի և 190-րդ հոդվածի պահանջներին:

Միաժամանակ, Սահմանադրական դատարանը փաստում է, որ վիճարկվող դրույթի հետ համակարգային առումով փոխկապակցված է Օրենքի 13-րդ հոդվածի 3-րդ մասը, որի համաձայն՝ տեղական հանրաքվեի կազմակերպման և անցկացման (ներառյալ՝ ցուցակների կազմման) ծախսերը կատարվում են համայնքային բյուջեի միջոցների հաշվին:

Սահմանադրական դատարանը, հիմք ընդունելով Օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի վերաբերյալ վերոգրյալ պատճառաբանությունները, որոնք ըստ էության կիրառելի է համարում նաև Օրենքի 13-րդ հոդվածի 3-րդ մասի նկատմամբ,

գտնում է, որ այդ դրույթով պետք է նախատեսվեր համայնքի բյուջեում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության կամ այդ միջոցների անբավարարության դեպքում համապատասխան ծախսերը պետական բյուջեի միջոցների հաշվին կատարելու վերաբերյալ կարգավորում:

4.5. Ըստ դիմողների՝ Օրենքի վիճարկվող դրույթները չեն համապատասխանում Սահմանադրության 9-րդ, 179-րդ և 190-րդ հոդվածներին նաև այն մասով, որ չեն նախատեսում Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում մինչև տեղական հանրաքվեի արդյունքների ստացումն այդ գործընթացին հետագա ընթացք տալն արգելող դրույթներ:

Անդրադառնալով վիճարկվող դրույթների բովանդակությանը՝ Սահմանադրական դատարանը փաստում է, որ՝

- Օրենքի 4-րդ հոդվածը սահմանում է, թե ինչ հարցեր կարող են դրվել տեղական հանրաքվեի, իսկ այդ հոդվածի 1.1-ին մասն ամրագրում է Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական խորհրդատվական հանրաքվե նախաձեռնելու՝ համապատասխան համայնքների բնակիչների իրավունքը,

- Օրենքի 6-րդ հոդվածը վերաբերում է տեղական հանրաքվե անցկացնելու նախաձեռնության սուբյեկտներին, իսկ դրա 2-րդ մասը Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե անցկացնելու նախաձեռնության իրավունքը վերապահում է տվյալ համայնքում տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող, մինչև նախաձեռնության գրանցման օրը տասնութ տարին լրացած անձանց,

- Օրենքի 8-րդ հոդվածը կարգավորում է տեղական հանրաքվեի նշանակմանը և անցկացմանը, տեղական հանրաքվեի դրվող հարցի հրապա-

րականն առնչվող հարցեր, իսկ նույն հոդվածի վիճարկվող 1-ին մասը սահմանում է նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո համայնքի ղեկավարի կողմից որոշումների կայացմանը, դրանց բողոքարկելիությանն առնչվող կարգավորումներ:

Վերոգրյալի հաշվառմամբ Սահմանադրական դատարանը գտնում է, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում մինչև տեղական հանրաքվեի արդյունքների ստացումն այդ գործընթացին հետագա ընթացք տալու արգելք չնախատեսելու առնչությամբ բարձրացված խնդիրը կապված չէ վիճարկվող դրույթների կարգավորման շրջանակի, հետևաբար՝ նաև այդ դրույթների սահմանադրականության հարցի հետ:

Ավելին, համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի վերաբերյալ համապատասխան համայնքների կարծիքը վեր հանելու կառուցակարգի նպատակն այդ կարծիքն Ազգային ժողովում լսելի դարձնելն է, և այդ կարծիքը պարզելու նպատակով Ազգային ժողովում համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացի կասեցումն առավելապես վերաբերում է Ազգային ժողովի գործունեության կազմակերպմանը, որը կարգավորվում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքով: Այսինքն՝ Ազգային ժողովում համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացի կասեցման հարցը՝ որպես Ազգային ժողովի գործունեության կազմակերպմանը վերաբերող հարց, ներառվում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի կարգավորման շրջանակում, իսկ նշված սահմանադրական օրենքի դրույթների սահմանադրականությանը սույն գործի շրջանակներում Սահմանադրական դատարանն իրավասու չէ անդրադառնալ՝ հաշվի առնելով «Սահմանադրական դատարանի մասին» սահմանադրական օրենքի 68-րդ հոդվածի 10-րդ մասով սահմանված այն կարգավորումը, որ «որևէ նորմատիվ իրավական ակտի սահմանադրականությունը որոշելիս Սահմանադրական դատարանը պարզում է նաև այդ ակտի վիճարկվող դրույթի հետ համակարգային առումով փոխկապակցված տվյալ ակտի այլ դրույթների սահմանադրականությունը: (...)»:

Միաժամանակ, Սահմանադրական դատարանն ընդգծում է, որ օրենքները Սահմանադրությանը պետք է համապատասխանեն ոչ միայն իրենց բովանդակությամբ, այլև ընդունման կարգով, իսկ Սահմանադրությունն ամրագրում է օրենքների ընդունմանը վերաբերող սկզբունքային պահանջները: Մասնավորապես՝ նման պահանջներից է համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի լուծումից առաջ Ազգային ժողովի կողմից շահագրգիռ համայնքների կարծիքը լսելու պահանջը: Հետևաբար, անկախ Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման օրենսդրական նախաձեռնությանը մինչև տեղական հանրաքվեի արդյունքների ստացումը հետագա ընթացք տալն արգելող օրենսդրական դրույթի առկայությունից կամ բացակայությունից, շահագրգիռ համայնքների կարծիքը սույն որոշմամբ արտահայտված դիրքորոշումների հաշվառմամբ լսելու պայմանները չապահովելու պարագայում Ազգային ժողովի կողմից օրենքի ընդունումը կհանգեցնի Սահմանադրության 190-րդ հոդվածով ամրագրված պահանջի խախտման:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ Սահմանադրական դատարանը գտնում է, որ սույն գործով վիճարկվող դրույթները, չնախատեսելով Կառավարության կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման վերաբերյալ օրենսդրական նախաձեռնության դեպքում համապատասխան համայնքի կարծիքը վեր հանելու նպատակով համայնքի բնակիչների՝ տեղական հանրաքվե նախաձեռնելու իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար օրենսդրական անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցակարգեր և ընթացակարգեր, սահմանելով Կառավարության կողմից նման նախաձեռնության դեպքում նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո տեղական հանրաքվեի նշանակումը ֆինանսական միջոցների բացակայության դեպքում համայնքի ղեկավարի կողմից մերժման ենթակա լինելու վերաբերյալ կարգավորում, ինչպես նաև չնախատեսելով, որ համայնքի բյուջեում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության

կամ այդ միջոցների անբավարարության դեպքում համապատասխան ծախսերը կատարվում են պետական բյուջեի միջոցների հաշվին, Սահմանադրության 1-ին, 9-րդ հոդվածներին, 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին համահունչ չեն ապահովում օրենսդրական կազմակերպական այնպիսի կառուցակարգեր և ընթացակարգեր, որոնք անհրաժեշտ են համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի վերաբերյալ համայնքի կարծիքը տեղական հանրաքվեի միջոցով արտահայտելու իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար:

Ելնելով գործի քննության արդյունքներից և ղեկավարվելով Սահմանադրության 168-րդ հոդվածի 1-ին կետով, 169-րդ հոդվածի 1-ին մասի 7-րդ կետով, 170-րդ հոդվածով, ինչպես նաև «Սահմանադրական դատարանի մասին» սահմանադրական օրենքի 63, 64 և 70-րդ հոդվածներով՝ Սահմանադրական դատարանը **Ո Ր Ո Շ Ե Ց**.

1. «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասը, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասն այնքանով, որքանով չեն ապահովում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի վերաբերյալ համայնքի կարծիքը տեղական հանրաքվեի միջոցով արտահայտելու իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար օրենսդրական անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցակարգեր և ընթացակարգեր, ճանաչել Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին հակասող և անվավեր:

2. «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասը՝ նույն օրենքի 7.1-ին հոդվածով սահմանված կարգով նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո տեղական հանրաքվեի նշանակումն անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության հիմքով համայնքի ղեկավարի կողմից մերժման ենթակա լինելու մասով, ճանաչել Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին հակասող և անվավեր:

3. «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի հետ համակարգային առումով փոխկապակցված նույն օրենքի 13-րդ հոդվածի 3-րդ մասը՝ համայնքի բյուջեում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության կամ այդ միջոցների անբավարարության դեպքում համապատասխան ծախսերը պետական բյուջեի միջոցների հաշվին կատարելը չնախատեսելու մասով, ճանաչել Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին հակասող և անվավեր:

4. Սահմանադրության 170-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ սույն որոշումը վերջնական է և ուժի մեջ է մտնում հրապարակման պահից:

ՆԱԽԱԳԱՀՈՂ



Ա. ԴԻԼԱՆՅԱՆ

14 մայիսի 2021 թվականի
ՍԴՈ-1593