



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԱԶԳԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎԻ
«ՀԱՅԱՍՏԱՆ» ԽՄԲԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՊԱՏԳԱՄԱՎՈՐ

0095, ք.Երևան, Մ.Բաղդամյան պող.19

05.05.2025թ.

Ազգային ժողովի աշխատակազմի ղեկավար-գլխավոր քարտուղար

Դ.Առաքելյանին

Ազգային ժողովի պատգամավոր Արթուր Խաչատրյանից

Հարգելի պարոն Առաքելյան,

Ներկայացնում եմ առաջարկություն Կ-993-24.12.2024,06.02.2025-ՖՎ-011/1
«Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» նոր խմբագրությամբ օրենքի
նախագծով սահմանված՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների կառավարման
նկատմամբ պետական վերահսկողություն իրականացնելու անթույլատրելիության
վերաբերյալ :

Հարգանքով՝

Արթուր Խաչատրյան

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆ

«Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով սահմանված՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների կառավարման նկատմամբ պետական վերահսկողություն իրականացնելու անթույլատրելիության վերաբերյալ

Վարչապետին ենթակա Պետական վերահսկողական ծառայությունը, «Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով սահմանված կարգավորումների համատեքստում, սկսած 2018 թվականից¹, տեղական ինքնակառավարման մարմիններում իրականացնում է ուսումնասիրություններ պետական միջոցների տրամադրման համար հիմք հանդիսացող **տեղեկատվության արժանահավատության գնահատման նպատակով:**

«Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքը նոր խմբագրությամբ շարադրելու նախագծի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով, նախատեսվում է ամբողջությամբ նոր կարգավորում, համաձայն որի, ՊՎԾ-ը տեղական ինքնակառավարման մարմիններում իրականացնում է վերահսկողություն տրամադրված սուբսիդիաների, սուբվենցիաների կամ **դոտացիաների կառավարման օրինականության** կամ դրանց տրամադրման համար հիմք հանդիսացող տեղեկատվության արժանահավատության գնահատման նպատակով: Այսինքն, ոչ միայն հստակեցվել է պետական վերահսկողության օբյեկտների շրջանակը, որի մեջ ոչ իրավաչափորեն ներառվել է նաև դոտացիան, այլև սահմանվել է այդ հսկողությունը՝ կառավարման օրինականության նկատմամբ: Կառավարումն ինքնին ենթադրում է համահարթեցման դոտացիայի ամբողջ գործընթացը, սկսած ՏԿԵՆ-ի կողմից դոտացիայի հաշվարկից, ավարտված համայնքների կողմից դրանց ծախսումից:

Հարկ է արձանագրել, որ համայնքների համաչափ զարգացման ապահովման հիմնական գործիքներից մեկը՝ եթե ոչ հիմնականը, համարվում է ֆինանսական համահարթեցման դոտացիան, որը նաև ամբողջությամբ տեղավորվում է Սահմանադրության 186-րդ հոդվածի 1-ին մասում ամրագրված ոչ հարկային աղբյուրների ներքո և միտված է ապահովելու համայնքի առջև դրված խնդիրների լուծմանը: **Ինչպես հայաստանյան պրակտիկայում, այնպես էլ միջազգային փորձի ուսումնասիրման համատեքստում, դոտացիան եղել և կա որպես համայնքի սեփական եկամուտներին հավասարեցված միջոցներ, որոնք այլ «խողովակով» պետությունը տրամադրում է համայնքներին:**

¹ 2018 թվականին է ընդունվել «Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքը:

Ֆինանսական համահարթեցման դոտացիայի կառավարման բացարձակ ինքնուրույնությունը բխում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական և բյուջետային ինքնուրույնության սկզբունքից, որը նախատեսված է ինչպես Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով, այնպես էլ ՀՀ Սահմանադրությամբ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով: Արժանահավատ է դիտարկել այն հանգամանքը, որ օրենսդիրը, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով սահմանել է համահարթեցման դոտացիայի հիմնարար սկզբունքները, որոնք ամբողջությամբ բխում են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածի 5-րդ և 7-րդ մասերով սահմանված հիմնադրույթներից: Ավելին, համայնքների համաչափ զարգացման միտված գլխավոր «գործիքի» կիրարկումն ապահովելու նպատակով, Հայաստանը դեռևս 24.11.1998թ. ընդունել էր «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» օրենք, որը նոր խմբագրությամբ շարադրվեց և ընդունվեց 2016 թվականի հոկտեմբերի 20-ին:

Վերը նկարագրվածի լույսի ներքո, հատկանշական, որ ԵԽ ՏՏԻ կոնգրեսի թիվ Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում վերտառությամբ թիվ 351 (2014թ.) հանձնարարականը ուղղված Հայաստանի Հանրապետությանը և դրանից բխող ԵԽ ՏՏԻ կոնգրեսի Հայաստանի հետմոնիտորինգային ճանապարհային քարտեզը, CG/MON/2015(29)5, 2015թ.: ԵԽ մոնիտորինգի զեկույցները, մասնավորապես թիվ 351 Հանձնարարականը և հետմոնիտորինգային ճանապարհային քարտեզը, շեշտադրում են և՛ պատվիրակված ու սեփական լիազորությունների տարբերակման (ապակենտրոնացման ժամանակ նախապատվությունը տալով վերջինիս), և՛ **ֆիսկալ ինքնուրույնության ապահովման** խնդիրները: Այսինքն, ֆիսկալ ինքնուրույնությունը միանշանակ ենթադրում է նաև ֆինանսական համահարթեցման դոտացիայի կառավարման բացարձակ ինքնուրույնությունը, որը չպետք է սահմանափակվի ազգային մակարդակում ընդունվող օրենքների և որոշումների միջոցով:

Ուշադրության է արժանի այն փաստը, որ Եվրոպայի խորհրդի GR-DEM(2018)16 11 դեկտեմբերի, 2018թ. Հայաստանի համար 2019-2022թթ. գործողությունների ծրագրով, որն հաստատվել է Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի կողմից՝ 2019 թ. հունվարի 9-ին (CM/Del/Dec(2019)1333), փաստվել է, որ ինչպես «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը, այնպես էլ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» օրենքը, համահարթեցման դոտացիայի կառավարման իրավակարգավորումների մասով համապատասխանում են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային: Մեջբերված փաստաթղթի 36-րդ էջի վերջին պարբերությամբ, արձանագրվել է, որ Հայաստանում ֆինանսական համահարթեցման իրավական գործիքակազմերը համապատասխանում են եվրոպական չափորոշիչներին:

«Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքը նոր խմբագրությամբ շարադրելու նախագծի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով սահմանված կարգավորումը ըստ էության հակասում է տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող ՀՀ ներպետական օրենսդրությամբ ամրագրված հիմնարար կարգավորումներին, և իհարկե՝ Եվրոպայի խորհրդի մասով Հայաստանի ստանձնած միջազգային պարտավորություններին, որոնք բխում են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի պահանջներից:

Խարտիայի 9-րդ հոդվածի 5-րդ և 7-րդ մասերով սահմանվում են հետևյալ հիմնարար սկզբունքները.

- Ֆինանսական առումով առավել թույլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտպանությունը պահանջում է ֆինանսական համահարթեցման ընթացակարգերի հաստատում կամ հավասարազոր միջոցառումներ, որոնք ուղղված են տեղական մարմինների պոտենցիալ ֆինանսական աղբյուրների անհամաչափ բաշխման արդյունքների և նրանց ֆինանսական վերադիր ծախսերի ճշգրտմանը:
- Այդպիսի ընթացակարգերը կամ միջոցառումները **չպետք է սահմանափակեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործողությունների ազատությունը**, որոնք նրանք կարող են իրականացնել իրենց լիազորությունների շրջանակում:
- Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրվող դոտացիաները հնարավորին չափով չպետք է նախատեսվեն որոշակի ծրագրերի ֆինանսավորման համար:
- Դոտացիաների տրամադրումը **չպետք է վնասի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրենց իրավասությունների շրջանակում վարվող քաղաքականությանը**:

Խարտիան, ի թիվս այլ հարաբերությունների, հստակ սահմանել է համահարթեցման դոտացիաների մասով համայնքների ինքնուրույն քաղաքականություն իրականացնելու իրավական երաշխիքները և դրանցով պայմանավորված՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործողությունների ազատությունները: Հարկ է արձանագրել, որ Խարտիան կիրառում է «գործողությունների ազատություն» եզրույթները, որը ենթադրում է նաև որոշումների կայացման գործընթացը: Խարտիայի կարգավորումների լույսի ներքո, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը մի ամբողջ հոդված է նվիրել ֆինանսական համահարթեցման դոտացիայի ինստիտուտին, չհաշված, որ նույն օրենքը, ի թիվս տեղական ինքնակառավարման մյուս 13 սկզբունքների, սահմանել է նաև ֆինանսական համահարթեցման տրամադրման սկզբունքը, որպես տեղական ինքնակառավարման սկզբունք: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 87-րդ հոդվածով սահմանվում է հետևյալը.

- Համայնքների ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու նպատակով պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին համահարթեցման սկզբունքով հատկացվում են դոտացիաներ:
- Համայնքներին **չեն կարող պարտադրվել** ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացված ֆինանսական միջոցներն օգտագործել որևէ կոնկրետ **ծախս իրականացնելու կամ հաշվանցում կատարելու համար:**

Այս վերլուծությունը, թույլ է տալիս արձանագրելու հետևյալը. ինչպես և առաջավոր եվրոպական երկրներում, այնպես էլ Եվրոպայի խորհրդի անդամ հանդիսացող Հայաստանի Հանրապետությունում (որն ամբողջությամբ է վավերացրել Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան և դրա բաղկացուցիչ մաս հանդիսացող Ուտրեխտի լրացուցիչ արձանագրությունը), համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիան համայնքներին է տրամադրվում **առանց պայմանների, առանց նպատակային նշանակությամբ ծախսելու պահանջների** և դրանով հնարավորություն է տրվում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, ինքնուրույն իրականացնելու իրենց տեղական քաղաքականությունը համայնքներում:

Վստահաբար, ինչպես միջազգային պրակտիկայի, այնպես էլ հայաստանյան ինստիտուցիոնալ և իրավակիրառական դաշտի տեսանկյուններից, ընդունելի և ընկալելի մեթոդ է Հաշվեքննիչ պալատի կողմից իրականացվող հաշվեքննությունը, որը տարածվում է հանրային սեփականության վրա առհասարակ: Այդ մասին է վկայում «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետով սահմանված հասկացությունը, համաձայն որի, **հանրային սեփականությունը՝** պետական և համայնքային սեփականություն, այդ թվում՝ պետական և **համայնքային բյուջեների միջոցներ (մուտքեր ու ելքեր):**

Համայնքի բյուջեի մուտքերի, ի մասնավորի՝ համայնքի բյուջեի ձևավորման աղբյուրների մեջ է մտնում համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաները, որի համատեքստում, Հաշվեքննիչ պալատը, «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի կարգավորումների իմաստով՝ հաշվեքննություն է իրականացնում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու հիմնարկների, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության հիմնադրած՝ պետական գործառույթներով օժտված այլ իրավաբանական անձանց նկատմամբ՝ անկախ դրանց գործունեությունն արտահայտող ֆինանսական գործառնությունների՝ պետական և համայնքային բյուջեներում արտացոլված լինելու հանգամանքից կամ եղանակից:

Հաշվեքննության շրջանակը համարվում է հանրային սեփականության կառավարումը ² , հետևաբար, համահարթեցման դոտացիայի կառավարման գործընթացների նկատմամբ, իրականացվում է բացառապես հաշվեքննություն: Այս ինստիտուցիոնալ պրակտիկան օրենսդրորեն և գործնական իմաստներով, մեծ ջանքերի շնորհիվ, տասնյակ տարիներով ձևավորված է Հայաստանում, դրա վառ վկայությունն այն է, որ մինչ այս պահը, Ֆինանսների նախարարությունը (նախկին ֆինանսական վերահսկողության ծառայությունը՝ ԿՌՈԽ-ն, այսօր ՖՆ ֆինանսաբյուջետային վերահսկողության վարչությունը) ֆինանսական վերահսկողություն են իրականացնում բացառապես պետության պատվիրակված լիազորությունների և պետական բյուջեից տրամադրվող նպատակային դրամաշնորհների նկատմամբ:

Զպետք է մոռանանք Սահմանադրությամբ և օրենքով սահմանված ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման նկատմամբ իրավական հսկողությունը, որը գործիք է պետության ձեռքում: Իրավական հսկողությունը իրականացնում է ՏԿԵՆ-ը անմիջականորեն, կամ մարզպետների միջոցով: Իրավական հսկողության նպատակը օրինականության ստուգումն է, հետևաբար, պետական վերահսկողական ծառայությանը վերապահվող այս ոչ իրավաչափ լիազորությունը, բովանդակային իմաստով արդեն իսկ իրականացվում է ՏԿԵՆ-ի և մարզպետների կողմից: Ինչու բովանդակային իմաստով, որովհետև, թե բերված նախագծի, և թե գործող ՏԻՄ օրենքի կարգավորումների տեսանկյունից, ենթադրվում է օրինականության ապահովումը, իսկ ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման նկատմամբ իրավական հսկողությունը բացարձակ ճշմարտությամբ միտված է ՏԻՄ-երի կողմից ընդունված որոշումների օրինականությունը ստուգելուն:

Այստեղ հարկ է փաստել, որ դոտացիան կառավարվում է ՏԻՄ-երի կողմից ընդունվող որոշումների միջոցով, հետևաբար, դոտացիայի կառավարման օրինականությունը ինքնին իրավական հսկողության բաղադրիչ է, այսպես թե այնպես արվում է ՏԿԵՆ-ի գործառույթների շրջանակում, որպես լիազոր մարմին:

Անթույլատրելի է Վարչապետին ենթակա ՊՎԾ-ին վերապահել լիազորություն համահարթեցման դոտացիայի կառավարման մասով օրինականությունն ապահովելու մասով, այո, գործադիր իշխանությունը կարող է ունենալ վերահսկողության իրավասություններ սուբվենցիաների, սուբսիդիաների կամ պետության պատվիրակված լիազորությունների նկատմամբ, որն իրավացիորեն ամրագրված է մեր օրենսդրությամբ, բայց դոտացիան չպետք է հավասարեցնել նշված երեք ֆինանսավորման մեթոդների և ճյուղերի հետ:

² «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետ:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1. Հաշվի առնելով Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածի 5-րդ և 7-րդ մասերով սահմանված ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների հիմնարար երաշխիքները սահմանող դրույթները, հիմք ընդունելով Սահմանադրության 9-րդ հոդվածի սահմանադրական կարգը ենթադրող սկզբունքով, հաշվի առնելով «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 14-րդ և 87-րդ հոդվածով սահմանված կարգավորումները, հաշվի առնելով Հայաստանի ստանձնած միջազգային հանձնառությունները և իհարկե նկատի ունենալով տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական և միջազգային իրավունքի անձեռմխելիությունը, առաջարկվում է «Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին օրենքի նախագծի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետից հանել «կամ դոտացիաների» բառերը:
2. Հաշվի առնելով, որ «օրինականություն» եզրույթը բազմաթիվ անգամներ կիրառվում է ՀՀ օրենսդրությունում, առաջարկվում է «Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքի նախագծի 2-րդ հոդվածից («Օրենքում օգտագործվող հիմնական հասկացությունները») հանել նշված եզրույթի սահմանում:
3. Հաշվի առնելով, որ «կառավարման օրինականություն» եզրույթը խրթին է, առաջարկվում է «Պետական վերահսկողական ծառայության մասին» օրենքի նախագծի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետից հանել «կառավարման» բառը: