

ՆԱԻՐԱ ԱԼԱՎԵՐԳՅԱՆ

ՀՀ բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի քարտուղարության պետ,
ՀՀ քաղաքացիական ծառայության առաջին դասի խորհրդական,
ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի իրավագիտության ամբիոնի ասպիրանտ



**ՀՄԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՎԵՐԱՀՄԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԴԵԿԱՎԱՐՆԵՐԻ ԵՎ
ՊԱՇՏՈՆՅԱՆՆԵՐԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ
ՕՐԻՆԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՆԿԱՏՄԱՍԲ
ՇՐՋԱԿԱ ՄԻՋԱՎԱՅՐԻ ՊԱՀՊԱՆՈՒԹՅԱՆ
ԲՆԱԳԱՎԱՌՈՒՄ**

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումը Հայաստանի Հանրապետությունում հանգեցրեց մի շարք խնդիրների երևան գալուն, որոնք պահանջում էին հրատապ լուծումներ: Դրանցից է՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների և դրանց պաշտոնյաների գործունեության օրինականության նկատմամբ հսկողության և վերահսկողության սահմանումը: Այս խնդրի լուծման նպատակով ընդունվեցին համապատասխան իրավական ակտեր, որոնցում, սակայն, կան որոշակի բացեր, ինչի հետևանքով պետական կառավարման մարմինների միջև հաճախ առաջանում են տարաձայնություններ:

Հիմնաբառեր- Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, շրջակա միջավայրի պահպանություն, հսկողություն, վերահսկողություն:

1995թ-ի հուլիսի 5-ին Հայաստանի Հանրապետությունում ընդունված Սահմանադրությամբ և 1996թ-ի հունիսի 30-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին»¹ առաջին օրենքով սկիզբ դրվեց Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման ձևավորմանը, ինչը բարդ և երկարատև գործընթաց է:

Մեր երկրի համար ժողովրդավարության այս նոր ձևի զարգացումը բերեց նրան, որ 2002թ-ի մայիսի 7-ին ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենք (այսուհետ՝ Օրենք):

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումն օրենսդիր և գործադիր մարմիններից պահանջում է մեծ հոգատարություն, համբերություն, հետևողականություն և աշարջություն, քանի որ հաճախ տեղական ինքնակառավարման մարմնի (այսուհետ՝ ՏԻՄ) ղեկավար և ավագանու անդամներ են ընտրվում ոչ արհեստավարժ և անգամ ոչ միշտ բարձրագույն կրթություն ունեցող մարդիկ:

Հայաստանի Հանրապետության Ընտրական օրենսգրքի 132-րդ հոդվածը, որը սահմանում է, թե ով կարող է ընտրվել համայնքի ղեկավար և համայնքի ավագանու անդամ, թեկնածուների համար չի նախատեսել որևէ կրթական ցենզ²:

Այս օրվա դրությամբ Հայաստանի Հանրապետությունում կա 1000 բնակավայր, որոնք միավորված են 915 համայնքում: Դրանցից 49-ը քաղաքային են, 866-ը՝ գյուղական³:

Ըստ պաշտոնական տվյալների (առ 2013թ. դեկտեմբեր դրությամբ)⁴ մեր հանրապետության 914 համայնքի ղեկավարից.

- բարձրագույն կրթություն ունեն՝ 544-ը,
- թերի բարձրագույն կրթություն՝ 8-ը,
- միջին մասնագիտական կրթություն՝ 270-ը,
- միջնակարգ կրթություն՝ 91-ը,
- 8-ամյա կրթություն՝ 1-ը:⁴

Ըստ Հ.Է.Օրդյանի՝ «ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների համակարգն օրենսդրությամբ սահմանված ոլորտներում և շրջանակներում այն գործառույթների, կապերի ու սկզբունքների համալիրն է, որի միջոցով ՏԻՄ-երը մի կողմից՝ իրականացնում են իրենց լիազորությունները և լուծում համայնքային նշանակության խնդիրները, իսկ մյուս կողմից՝ իրենց վրա են կրում պետական իշխանության մարմինների ուղղակի և անուղղակի կարգավորիչ ազդեցությունը»⁵

Այդ իսկ պատճառով շատ կարևոր է ՏԻՄ-երի ընդունած որոշումների օրինականության նկատ-

մամբ հսկողության սահմանումը:

Սակայն թե՛ 1995թ-ի, թե՛ 2002թ-ի «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում **ամրագրված չէին** համայնքի ղեկավարի և ՏԻՄ-երի պաշտոնյաների գործունեության նկատմամբ **հսկողության իրականացման լիազորությունը** և մեխանիզմը:

2005թ-ի մայիսի 20-ին ընդունվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՕ-135-Ն օրենքը, որով փոփոխություններ և լրացումներ են կատարվում Օրենքում:

Մասնավորապես այն լրացվում է «Վարչական հսկողություն տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների նկատմամբ» վերտառությամբ նոր 7.1 գլխով:

2005թ-ի նոյեմբերի 27-ի սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 7-րդ գլուխը լրացվեց նոր 108.1 հոդվածով.

«Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության օրինականությունն ապահովելու նպատակով օրենքով սահմանված կարգով իրականացվում է իրավական հսկողություն:»⁶

Դրանով սահմանադրական հիմքեր ստեղծվեցին Օրենքի նոր՝ 7.1 գլխի կիրարկման համար:

Անդրադառնանք Օրենքի 7.1 գլխում կիրառվող վարչական հսկողություն հասկացությանը:

Օրենքի 77.1 հոդվածը սահմանում է. «Վարչական հսկողությունը տարածվում է համայնքի ղեկավարի սեփական և պետության պատվիրակած լիազորությունների և համայնքի ավագանու լիազորությունների իրականացման նկատմամբ:

Համայնքի ղեկավարի սեփական և համայնքի ավագանու լիազորությունների իրականացման նկատմամբ վարչական հսկողությունը սահմանափակվում է՝ բացառապես այդ լիազորությունների իրականացման օրինականությունը հսկելով (այսուհետ՝ իրավական հսկողություն):»⁷

Մարզպետարանները ՏԻՄ-երի սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների կատարման նկատմամբ իրականացնում են իրավական և մասնագիտական հսկողություն՝ համաձայն իրավական հսկողության բարձրագույն մարմնի կողմից նախապես հաստատված ամենամյա աշխատանքային ծրագրի:⁸

2006 թվականի ապրիլի 20-ի «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների

նկատմամբ իրավական հսկողության բարձրագույն մարմին ճանաչելու մասին» N 534-Ն Հայաստանի Հանրապետության կառավարության որոշմամբ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով նախատեսված իրավական հսկողության բարձրագույն մարմին լինելու լիազորությունը վերապահվեց Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման նախարարությանը (ներկայիս՝ Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարությունը):⁹

Ըստ Օրենքի 77.2 հոդվածի 7-րդ պարբերության՝

«Պետության պատվիրակած յուրաքանչյուր լիազորության իրականացման նկատմամբ մասնագիտական հսկողության բարձրագույն մարմինն այն պետական մարմինն է, որի իրավասության մեջ է մտնում այդ լիազորությունը:»¹⁰

Հետևաբար, Օրենքի 45-րդ հոդվածով՝ «Համայնքի ղեկավարի գործունեությունը բնության և շրջակա բնական միջավայրի պահպանության բնագավառում», նախատեսված լիազորությունների կատարման նկատմամբ մասնագիտական հսկողության բարձրագույն մարմինը Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարությունն է:

2013թ-ի օգոստոսի 5-ին Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի՝ «Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի 1997թ-ի մայիսի 6-ի ՆՀ-728 հրամանագրում լրացումներ կատարելու մասին» ՆՀ-189 հրամանագրով լրացում է կատարվում «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» ՆՀ-728 հրամանագրում: Այն լրացվում է նոր՝ «Մարզպետի գործունեությունը վարչական հսկողության գործընթացում», վերտառությամբ բաժնով (կետ 1.26-ից մինչև կետ 1.47): Այդ բաժնի 1.27 կետը մարզպետին լիազորություն է վերապահում համայնքներում իրականացնել իրավական և մասնագիտական հսկողություն: Համաձայն նույն բաժնի 1.37 մասի՝ վարչական հսկողություն իրականացնող անձինք՝ աշխատանքային խումբը, վարչական հսկողությունն իրականացնելիս առաջնորդվում են համապատասխան ոլորտի պետական լիազորված մարմնի և իրավական հսկողության բարձրագույն մարմնի համատեղ հրամանով հաստատված հարցաշարով:¹¹

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

2015թ-ի հունիսի 26-ի N172-Ն Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության, և 2015թ-ի հուլիսի 8-ի N697-Ն Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարներն ընդունել են «Բնապահպանության բնագավառում Հայաստանի Հանրապետության մարզպետների կողմից իրականացվող վարչական հսկողության հարցաշարը հաստատելու մասին» համատեղ հրամանը:¹²

Հիշյալ փաստաթղթի ուսումնասիրությունից պարզվում է, որ դրանում ընդգրկված են շրջակա միջավայրի պահպանության բնագավառի իրավական ակտերի (օրենքների, Հայաստանի Հանրապետության կառավարության որոշումների) բոլոր այն դրույթները, որոնք ինչ-ինչ պարտավորություն են սահմանում ՏԻՄ-ի ղեկավարի համար: Հենց այդ պարտավորությունների կատարման նկատմամբ էլ մարզպետները, ըստ համատեղ հրամանի, պետք է վերահսկողություն իրականացնեն:

Սակայն այդ հարցաշարում ոչ մի անդրադարձ չկա Օրենքի 45-րդ հոդվածով ՏԻՄ-ի ղեկավարին վերապահված բնության և շրջակա միջավայրի պահպանության բնագավառում իրականացվող պարտադիր և պետության պատվիրակված լիազորությունների կատարմանը, որոնց կատարման նկատմամբ էլ պետք է վերահսկողություն իրականացվի մարզպետարանի և պետական լիազորված մարմնի կողմից:

Մինչդեռ Օրենքի 77.2 հոդվածը հստակ սահմանում է, որ իրավական և մասնագիտական հսկողություն է իրականացվում համայնքի ղեկավարի և ավագանու կողմից սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների կատարման նկատմամբ, այլ ոչ թե ընդհանրապես օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ:

Այսինքն՝ մարզպետների և պետական լիազորված մարմնի կողմից հսկողություն պետք է իրականացվի համայնքի ղեկավարների գործողությունների նկատմամբ.

ա) եթե դա պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն է, ապա պետք է համապատասխան ֆինանսավորում ունենա պետական բյուջեից,

բ) իսկ եթե դա սեփական լիազորություն է, ապա այն պետք է ֆինանսավորվի համայնքի բյուջեից:

Կարծում ենք՝ վերոհիշյալ համատեղ հրամանն այս տեսանկյունից վերանայման խիստ կա-

րիք ունի:

Այդ համատեղ հրամանի նախաբանում, որում ամրագրված են իրավական հիմքերը, վկայակոչված չէ Օրենքի 45-րդ հոդվածը, սակայն չնոռանանք, որ ՏԻՄ-երի համար շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտում գործունեության ծավալման հիմք է հանդիսանում Օրենքի հենց այդ հոդվածը:

Համաձայն Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի համապատասխան հրամանագրի՝ մարզպետների կողմից ստեղծված աշխատանքային խումբը ՏԻՄ-երում շրջակա միջավայրի պահպանության բնագավառում մասնագիտական հսկողություն իրականացնելիս պետք է լրացնի միայն այդ համատեղ հրամանով հաստատված հարցաշարը, ինչի արդյունքում գնահատվում է ՏԻՄ-ի ղեկավարի և ավագանու կատարած աշխատանքները բնապահպանության ոլորտում:

Հսկողություն իրականացնող աշխատանքային խումբը հսկողական աշխատանքների ավարտից հետո կազմում է համապատասխան արձանագրություն և հայտնաբերված խախտումները վերացնելու ուղղությամբ արված առաջարկություններով ներկայացնում է համայնքի ղեկավարին կամ նրան փոխարինող անձին:¹³

Կազմված արձանագրության հիման վրա մարզպետը համայնքի ղեկավարին առաջարկում է առավելագույնը՝ 20 աշխատանքային օրվա ընթացքում վերացնել հայտնաբերված թերություններն ու բացթողումները:¹⁴

Ըստ Օրենքի 77.2 հոդվածի՝ Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարությունը (և ընդհարապես որևէ նախարարություն) չի կարող ցանկացած պահի որևէ համայնքում իրականացնել մասնագիտական հսկողություն: Այդ գործողությունները սկսելու համար Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարությունը պետք է ստանա իրավական հսկողության բարձրագույն մարմնի՝ Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարության համաձայնությունը:

«Մասնագիտական հսկողության բարձրագույն մարմինները համայնքում պատվիրակված լիազորությունների նկատմամբ մասնագիտական և իրավական հսկողություն կարող են իրականացնել բացառիկ դեպքերում՝ բարձրագույն իրավական հսկողություն իրականացնող մարմնի գրավոր

www.journal.lawinstitute.am

համաձայնությամբ, նրա կամ մարզպետի պահանջով:»¹⁵

Կարծում ենք՝ օրենսդրի կողմից այս դրույթի նախատեսումը շատ տեղին է: Այն գերծ է պահում ՏԻՄ-երին տարարնույթ ստուգումներ և հսկողություններ իրականացնող գործադիր իշխանության մարմինների այցելություններից և կոռուպցիոն ռիսկերից:

Օրենքի 77.4 հոդվածի 2-րդ պարբերությունը սահմանում է, որ մասնագիտական հսկողության բարձրագույն մարմնի կողմից համայնքի ղեկավարի սեփական ու պատվիրակված լիազորությունների և համայնքի ավագանու լիազորությունների իրականացման օրինականության նկատմամբ հսկողությունն իրականացվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով սահմանված կարգով:

Մեր կարծիքով, այս հոդվածում տեղի է ունեցել շփոթմունք: Օրենսդիրը նույնականացրել է «հսկողություն» և «վերահսկողություն», ասել է թե՛ «ստուգում», հասկացությունները: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով ՏԻՄ-երում նախատեսվում է թե՛ մարզպետարանի կողմից, թե՛ մասնագիտական հսկողության բարձրագույն մարմնի կողմից **հսկողության** իրականացում: Իսկ «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը նախատեսում է ոչ թե **հսկողության, այլ վերահսկողության (ստուգման) իրականացում:** Այս օրենքի 2-րդ հոդվածում սպառիչ թվարկված են այն մարմինները, որոնց ստուգման լիազորություն է վերապահված: Այդ ցանկում Հայաստանի Հանրապետության մարզպետարաններն ընդգրկված չեն:¹⁶

«Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 1-ին ու «Բնապահպանական վերահսկողության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 4-րդ հոդվածները նախատեսում են, որ Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչությունը ՏԻՄ-ում կարող է իրականացնել **վերահսկողություն (ստուգում)** բնապահպանական օրենսդրության նորմերի ու պահանջների կատար-

ման նկատմամբ:¹⁷

Հետևաբար, երբ Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարությունը ՏԻՄ-ում կնախաձեռնի մասնագիտական հսկողություն, պետք է դիմի իրավական հսկողության բարձրագույն մարմնին՝ Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարությանը, ստանա համապատասխան գրավոր համաձայնությունը, նոր միայն ՏԻՄ-ում **իրականացնի մասնագիտական հսկողություն: Այսինքն՝ հսկողությունն իրականացնի շրջակա միջավայրի պահպանության** բնագավառում համայնքի ղեկավարի սեփական և պետության պատվիրակված, ինչպես նաև համայնքի ավագանու լիազորությունների իրականացման օրինականության նկատմամբ:

Սակայն երբ Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչությունը ՏԻՄ-ում իրականացնում է բնապահպանական օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ **վերահսկողություն**, պետք է առաջնորդվի «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» ու «Բնապահպանական վերահսկողության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքների դրույթներով, այսինքն՝ **իրավական հսկողության բարձրագույն մարմնի համաձայնության կարիքն այս դեպքում չկա, քանի որ վերահսկվում է ոչ թե համայնքի ղեկավարի և ավագանու կողմից սեփական և պետության պատվիրակված լիազորությունների իրականացման օրինականության պահպանումը, այլ բնապահպանական օրենսդրության պահանջների կատարումը:**

Համաձայն «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 3-րդ հոդվածի 1.1-ին մասի՝ բոլոր ստուգումներն անցկացվում են բացառապես ստուգաթերթերի հիման վրա, որոնք հաստատում է Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը:

2013թ-ի մարտի 7-ին Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունն ընդունում է «Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչության կողմից իրականացվող ստուգումների ստուգաթերթերը հաստատելու մասին» N519-Ն որոշումը:¹⁸

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

Այդ որոշումն ունի 11 հավելված, որոնցով հաստատված են տարբեր բնագավառներում գործունեություն ծավալած իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց մոտ ստուգման ստուգաթերթերը: Սակայն այդ 11 ստուգաթերթերից և ոչ մեկը հնարավորություն չի ընձեռնում Հայաստանի Հանրապետության բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչությանը ՏԻՄ-ում ստուգում իրականացնել: Կարծում ենք, որ արդիական է դարձել լրացում կատարել Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2013թ-ի մարտի 7-ի N519-Ն որոշման մեջ՝ ավելացնելով ևս մեկ հավելված, որով կհաստատվի ՏԻՄ-ում իրականացվող ստուգման ստուգաթերթը:

Վերլուծելով վերոհիշյալ իրավական ակտերը՝ տեսնում ենք, որ օրենսդիրը որոշ դեպքերում շփոթել է «հսկողություն» և «վերահսկողություն» հասկացությունները, ինչի հետևանքով էլ հաճախակի են դառնում միջգերատեսչական կոնֆլիկտները:

Այդ իսկ նպատակով, մեր կարծիքով, անհրաժեշտ է Օրենքի 77.4 հոդվածի 2-րդ պարբերությանը նախատեսված «հսկողությունն իրականացնում են «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանված կարգով» բառերը հանել, քանի որ այդ օրենքի հիման վրա իրականացվում է վերահսկողություն (ստուգում), այլ ոչ թե հսկողություն:

Ուսումնասիրելով վարչական իրավունքի բնագավառի խոշոր մասնագետների աշխատանքները՝ պարզում ենք, որ «հսկողություն» և «վերահսկողություն» հասկացությունների նույնականացման կամ տարբերակման հարցի վերաբերյալ միանշանակ մոտեցում չկա նաև գիտական գրականության մեջ:

Այսպես՝ Վարչարարագետ-իրավագետների մի մասը գտնում է, որ

1. «հսկողությունը» «վերահսկողության» ձևերից է,

2. մյուսները «հսկողությունը» առանձնացնում են որպես պետական մարմինների գործունեության ինքնուրույն ձև,

3. երրորդները ընդհանրապես այդ հասկացությունները չեն տարանջատում և գտնում են, որ դրանք նույնական են:

Առաջին տեսակետի հետևորդներից են հայտնի իրավագետներ Գ.Ն.Բախրախը, Յու.Մ.Կոզլովը, Ն.Գ.Սալիշևան, Մ.Ս.Ստուդենկինան և այլք:¹⁹

Այդ եզրույթները գիտական գրականության և

օրենսդրության մեջ հաճախ օգտագործվում են որպես հոմանիշներ (օրինակ՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 45-րդ, 77.4 հոդվածներ), սակայն հանդիպում են նաև որպես ինքնուրույն հասկացություններ (օրինակ՝ «Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենքի 4-րդ հոդված):

Նման իրավիճակների հանդիպում ենք նաև ՌԳ օրենսդրությունում: Օրինակ՝ ՌԳ Նախագահի 2004թ. մարտի 9-ի «Գործադիր իշխանության Դաշնային մարմինների կառուցվածքի և համակարգի մասին» N314 հրամանագրում հսկողության և վերահսկողության ֆունկցիաները չեն տարանջատվում: Այդ հասկացությունների նույնականացման մասին է վկայում նաև «Պետական վերահսկողության (հսկողության) ընթացքում իրավաբանական անձանց և անհատ ձեռներեցների իրավունքների պաշտպանության մասին» Դաշնային օրենքում: Դա երևում է ոչ միայն օրենքի վերնագրից, այլ նաև դրանում բերված սահմանումներից:²⁰

Յու.Մ.Կոզլովը գտնում է, որ «հսկողությունն» իրենից ներկայացնում է «վերահսկողության» տարատեսակ և պետք է դիտարկվի որպես օրինականության ապահովման պետական միջոցների համակարգի մի մասնիկ:²¹

«Վարչական «հսկողությունն» իրենից ներկայացնում է ակտիվ դիտում, որն անհրաժեշտ դեպքերում կարող է ուղեկցվել վարչաիշխանական բնույթի միջոցներով», - կարծում է Մ.Ս.Ստուդենկինան:²²

Նա «վերահսկողություն» և «հսկողություն» հասկացությունների միջև, որպես հիմնական տարբերություն, նշում է դրանց մեթոդները և ազդեցության իրավական ձևերի առանձնահատկությունները:²³

Ըստ պրոֆեսոր Գ.Ն. Բախրախի՝ «Կախված վերահսկողության ծավալից՝ տարանջատվում են վերահսկողությունը, որի ընթացքում ստուգվում է գործունեության օրինականությունը, նպատակահարմարությունը և հսկողություն, ինչը սահմանափակվում է միայն գործունեության օրինականության ուսումնասիրմամբ: Հսկողությունը սահմանափակ վերահսկողությունն է:»²⁴

Համեմատենք Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության մեջ շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտում հսկողության և վերահսկողության իրականացման գործընթացները:

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

NN	Գողծողության տեսակը <i>Իրավական հիմքեր</i>	Հսկողություն <i>«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի գլուխ 7.1</i>	Վերահսկողություն <i>«Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին», «Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենքներ</i>
1.	Իրականացնող մարմին <i>Իրավական հիմքեր</i>	1.Մարզպետարան 2.ՀՀ բնապահպանության նախարարություն <i>«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 77.2 հոդված</i>	ՀՀ բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչություն <i>«Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենք</i>
2.	Օրյնկա <i>Հսկողության/ վերահսկողության</i> <i>Իրավական հիմքեր</i>	Համայնքի ղեկավարի սեփական և պետության պատվիրակած լիազորությունների և համայնքի ավագանու լիազորությունների իրականացման օրինականության նկատմամբ <i>«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 77.1 հոդված</i>	Բնապահպանական օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ <i>«Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենքի 1-ին հոդված</i>
3.	Ղեկավարման փաստաթղթեր <i>Իրավական հիմքեր</i>	Հարցաշար <i>ՀՀ Նախագահի 1997թ-ի մայիսի 6-ի «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» ՆՀ-728 հրամանագիր, 1.37կեա</i>	Ստուգաթերթ <i>«Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 1.1-ին մաս</i>
4.	Հաստատող մարմին <i>Իրավական հիմքեր</i>	ՀՀ փոխվարչապետի, ՀՀ տարածքային կառավարման և ՀՀ բնապահպանության նախարարների համատեղ հրաման <i>ՀՀ բնապահպանության և 2015թ-ի հունիսի 26-ի N 172-Ն և ՀՀ փոխվարչապետի, ՀՀ տարածքային կառավարման 2015թ-ի հուլիսի 8-ի N697-Ն համատեղ հրաման «Բնապահպանության բնագավառում Հայաստանի Հանրապետության մարզպետների կողմից իրականացվող վարչական հսկողության հարցաշարը հաստատելու մասին»</i>	ՀՀ կառավարության որոշում <i>ՀՀ կառավարության 2013թ-ի մարտի 7-ի «ՀՀ բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչության կողմից իրականացվող ստուգումների ստուգաթերթերը հաստատելու մասին N 519-Ն որոշում</i>
5.	Արդյունքները <i>Իրավական հիմքեր</i>	Արձանագրություն և հայտնաբերված խախտումները վերացնելու ուղղությամբ արված առաջարկություններ <i>ՀՀ Նախագահի 1997թ-ի մայիսի 6-ի «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» ՆՀ-728 հրամանագիր, 1.39 կեա</i>	Վարչական, քրեական պատասխանատվություն <i>«Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենքի 27 հոդված</i>

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

Համաձայն այս աղյուսակի՝ հսկողությունը և վերահսկողությունն իրականացվում են տարբեր նպատակներով, տարբեր մարմինների կողմից (բայց ՀՀ բնապահպանության նախարարությունը կարող է և՛ մասնագիտական հսկողություն, և՛ բնապահպանական վերահսկողություն իրականացնել), տարբեր իրավական հիմքերով, տարբեր ղեկավարման փաստաթղթերով (հարցաշար, ստուգաթերթ) այդ գործողություններն ունենում են տարբեր հետևանքներ: Վերահսկողության արդյունքում ՏԻՄ-երի ղեկավարները կարող են ենթարկվել վարչական, ինչու չէ, նաև քրեական պատասխանատվության: Իսկ հսկողության արդյունքում կազմվում է հայտնաբերված թերությունների վերացման արձանագրություն:

Կարելի է եզրակացնել, որ «հսկողություն» և «վերահսկողություն» գաղափարները տարբեր գործառույթներ են, կարգավորվում են տարբեր օրենքներով, իրականացվում են տարբեր ընթացակարգերով և ունեն տարբեր հետևանքներ:

Առաջարկվող օրենսդրական փոփոխությունները էլ ավելի կրարձրացնեն Հայաստանի Հանրապետության ՏԻՄ-երի և պետական կառավարման մարմինների համագործակցության արդյունավետությունը՝ դրանով իսկ նպաստելով Հայաստանի Հանրապետությունում ժողովրդավարության մակարդակի բարձրացմանը:

¹ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 1996թ.:

² Տե՛ս ՀՀ Ընտրական օրենսգիրք, 2011թ. հոդված 132:

³ Տե՛ս <http://www.mta.gov.am/hy/the-lsg/>

⁴ Տե՛ս <http://www.mta.gov.am/files/docs/708.pdf>

⁵ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքները» Օրոյան Է.Հ. Երևան 2000թ. էջ 290:

⁶ Տե՛ս ՀՀ Սահմանադրություն, հոդված 108.1:

⁷ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 2002թ., հոդված 77.1:

⁸ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 2002թ., հոդված 77.2:

⁹ Տե՛ս 2006 թվականի ապրիլի 20-ի «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների նկատմամբ իրավական հսկողության բարձրագույն մարմին՝ ճանաչելու մասին» N 534-Ն ՀՀ կառավարության որոշում:

¹⁰ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 2002թ., հոդված 77.2:

¹¹ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» ՀՀ Նախագահի 1997թ-ի մայիսի 6-ի ՆՀ-728 հրամանագիր, մաս 1.27, 1.37:

¹² Տե՛ս 2015թ-ի հունիսի 26-ի N172-Ն ՀՀ բնապահպանության և 2015թ-ի հուլիսի 8-ի N 697-Ն ՀՀ տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարների՝ «Բնապահպանության բնագավառում Հայաստանի Հանրապետության մարզպետների կողմից իրականացվող վարչական հսկողության հարցաշարը հաստատելու մասին» համատեղ հրաման:

¹³ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» ՀՀ Նախագահի 1997թ-ի մայիսի 6-ի ՆՀ-728 հրամանագիր, կետ 1.39:

¹⁴ Տե՛ս «ՀՀ Նախագահի 1997թ-ի մայիսի 6-ի ՆՀ-728 հրամանագրում լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ Նախագահի 2013թ-ի օգոստոսի 5-ի ՆՀ-189 հրամանագիր, կետ 1.43:

¹⁵ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 2002թ., հոդված 77.2:

¹⁶ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումներ կազմակերպելու և անցկացնելու մասին» ՀՀ օրենք, 2000թ., հոդված 2:

¹⁷ Տե՛ս «Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 4:

¹⁸ Տե՛ս 2013թ-ի մարտի 7-ի «ՀՀ բնապահպանության նախարարության աշխատակազմի բնապահպանական պետական տեսչության կողմից իրականացվող ստուգումների ստուգաթերթերը հաստատելու մասին» N519-Ն ՀՀ կառավարության որոշում:

¹⁹ Տե՛ս Բ.Վ.Росинский, Ю.Н.Старилов “Административное право”. М., НОРМА, 2009, с. 526.

²⁰ Տե՛ս Բ.Վ.Росинский, Ю.Н.Старилов “Административное право”. М., НОРМА, 2009, с. 525.

²¹ Տե՛ս Козлов Ю.М. “Административное право”. М., 2005. с. 364.

²² Տե՛ս Студеникина М.С. “Государственный контроль в сфере управления”. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. с. 13.

- ²³ Տի՛ս Студеникина М.С. “Государственный контроль в сфере управления”. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. с. 17-20.
- ²⁴ Տի՛ս Бахрах Д. Н. Административное право России; Учебник для вузов. М.: Норма, 2000, с. 290.

НАИРА АЛАВЕРДЯН

Начальник секретариата аппарата министерства
охраны природы Республики Армения,
Советник первой категории гражданской службы РА,
Аспирант кафедры юриспруденции Академии
государственного управления Республики Армения

РЕЗЮМЕ

Надзор и контроль над законностью деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц в области охраны окружающей среды

Внедрение системы местного самоуправления в Республике Армения привело к выявлению ряда проблем, которые требуют немедленного решения. В частности для урегулирования вопроса надзора и контроля за законностью деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц был принят ряд правовых актов, в которых, к сожалению, имеются некоторые правовые упущения, следствием чего являются разногласия между органами государственного управления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, охрана окружающей среды, надзор, контроль.

NAIRA ALAVERDYAN

Head of Secretariat of the Staff of the Ministry of Nature Protection of RA,
Holder of the rank of Civil Service First Class Adviser,
Post-graduate Student of the Department of Law of
Public Administration Academy of the Republic of Armenia

SUMMARY

Control and supervision on the legality of the activities of the heads and officials of the institutions of local government and in the field of environment protection

The introduction of the institutions of local government in the Republic of Armenia caused some problems, which needed urgent solutions. One of them was the definition of control supervision on the legality of the activities of the institutions of local government and their heads. The solution of this problem resulted in the adoption of some legal acts, in which, nevertheless, there are legal omissions, which, in their turn, cause controversies between state government bodies.

Keywords: Institutions of local government, environment protection, control, supervision.