

ԹԵՄԱ 1

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՏԵՂՆ ՈՒ ԴԵՐԸ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Բովանդակություն

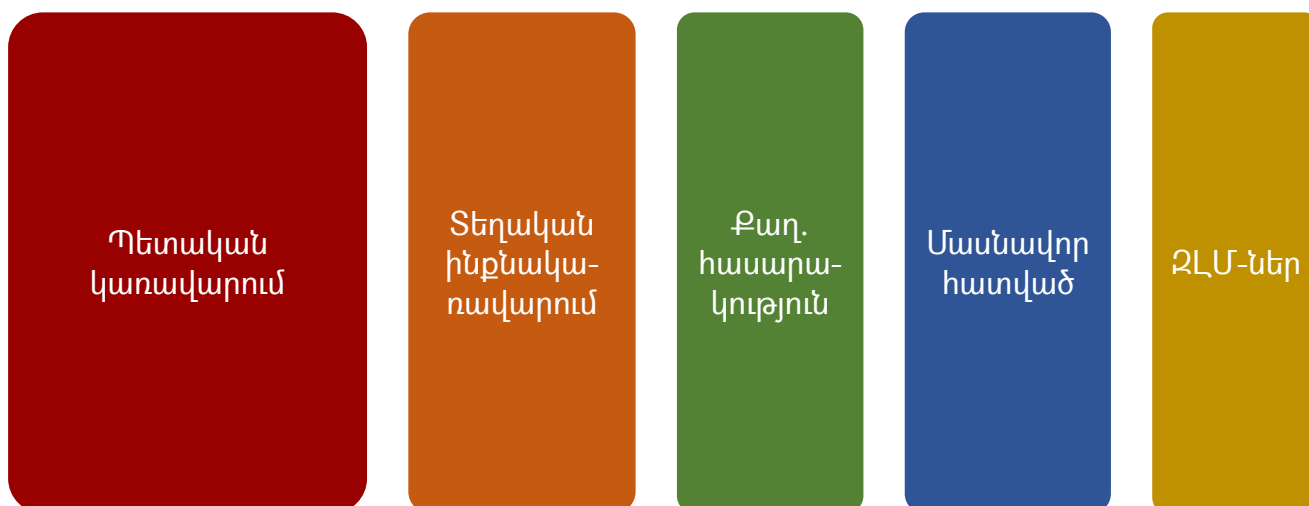
Նախաբան	2
Համառոտ պատմական ակնարկ.....	3
Տեղական իշխանությունները.....	9
ՀՀ հանրային կառավարման համակարգը	13
Տեղական ինքնակառավարումը ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում.....	19
ՀՀ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները.....	20
Գրականություն	22
Հավելված 1.....	23

Նախաբան

«Հանրային կառավարում» հասկացությունը (անգլերեն՝ public administration)՝ որպես գիտական հասկացություն, տարբեր կերպ է մեկնաբանվում: Երբեմն հանրային կառավարումը նույնացվում է պետական կառավարման հետ: Դրա պատճառը «public» բառի բազմիմաստությունն է: «Public administration» եզրույթը թարգմանվում է որպես «հասարակական», «հանրային», հաճախ նաև՝ «պետական» կառավարում:

Նեղ իմաստով հանրային կառավարումը կարելի է ներկայացնել որպես պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման ամբողջական միասնություն, սակայն լայն իմաստով՝ հանրային կառավարման ամենաարդիական և ընդունելի մեկնաբանությունը այն որպես պետական կառավարման, տեղական ինքնակառավարման, քաղաքացիական հասարակության, մասնավոր հատվածի ու զանգվածային լրատվության միջոցների ամբողջություն ներկայացնելն է¹:

Գծապատկեր 1. Հանրային կառավարման բաղադրիչ մասերը



Հանրային կառավարման գերակա դերակատար է համարվում պետությունը, որը մշակում է հանրային քաղաքականությունը և ապահովում համակարգի բնականոն զարգացումն ու արդիականացումը: Պետական կառավարման խնդիրը համազգային մակարդակում հանրության շահերի ներկայացումն է, ներառյալ մասնավոր շահերի պաշտպանության երաշխավորումը:

Տեղական ինքնակառավարման առանցքում նույնպես հանրային շահերի ներկայացումն է, սակայն՝ տեղային-լոկալ մակարդակում:

Ուստի շատ կարևոր է հստակ պատկերացնել «տեղական ինքնակառավարում» բաղադրիչի տեղն ու դերը հանրային կառավարման համակարգի մեջ:

¹ «Պետական և մունիցիպալ կառավարում», Սուվարյան, Յ. Մ., Չոբանյան, Մ. Խ., Երևան 2017, «Լիմուշ»

Տեղական ինքնակառավարումը տեղական իշխանությունների իրավունքն ու կարողությունն է՝ կանոնակարգելու և կառավարելու պետական գործերի զգալի մասը՝ սեփական պատասխանատվությամբ և տեղական բնակչության շահերից ելնելով:

Այդ իրավունքը իրականացվում է խորհուրդների կամ ժողովների կողմից, որոնց անդամները ընտրված են ազատ, փակ գաղտնի, հավասար, ուղղակի և համընդհանուր քվեարկության ճանապարհով: Խորհուրդները կամ ժողովները կարող են ունենալ հաշվետու գործադիր մարմիններ:

(Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, 1985)

Առաջին հայացքից վերոնշյալ սահմանումը ավելի շատ հարցեր է բարձրացնում, քան տալիս է պատասխաններ, ուստի՝ անհրաժեշտ է մանրամասնել՝ ովքե՞ր են տեղական իշխանությունները, ինչպե՞ս են դրանք ձևավորվում, որո՞նք են «պետական գործերը», ի՞նչ է սեփական պատասխանատվությամբ և տեղական բնակչության շահերից ելնելով գործելը և այլն:

Համառոտ պատմական ակնարկ

Տեղական ինքնակառավարումը (ներկայումս ընդունված ընկալմամբ) իր սկզբնական արտահայտությունն է գտել դեռևս մարդկության զարգացման վաղ փուլերում, երբ մարդիկ իրենց համակեցությունը կազմակերպել են համայնքներով, ցեղախմբային ապրելակերպով՝ որոշակի տարածքի վրա: Ընդ որում, համայնքում կար աշխատանքի հստակ բաժանում համայնքի անդամների միջև. ոմանք զբաղվում էին որսորդությամբ, մյուսները երկրագործությամբ, նոր-նոր զարգացող արհեստներով և այլն: Այսինքն՝ մեկը կամ մարդկանց մի խումբ սնունդ էր հայթայթում, կավից կենցաղային իրեր էր պատրաստում կամ վայրի գազաններից պաշտպանություն էր կազմակերպում ոչ միայն իր, այլ նաև համայնքի մյուս անդամների համար:

Աշխատանքի այս բաժանումը հիմք դրեց համայնքում դերերի որոշակի բաշխմանը, ըստ որի՝ անհրաժեշտ էր, որպեսզի համայնքի բոլոր անդամները միաժամանակ զբաղվեին որսորդությամբ, հողագործությամբ կամ արտաքին վտանգից պաշտպանությամբ: Նշվածով պիտի զբաղվեին այն անհատները կամ խմբերը, ում մոտ տվյալ գործը ավելի լավ էր ստացվում կամ ում նշանակում էին այդ գործն իրականացնելու համար և դրա համար պատասխանատու լինելու:

Նման որոշում կայացնելու իրավունք սովորաբար ունեն կամ **ցեղապետը** (խմբապետը) կամ համայնքի՝ տարիքով ավագների ժողովը/խորհուրդը (**ավագանին**): Վերջիններիս կարծիքը հաճախ ավելի հեղինակավոր էր, քան անձամբ ցեղապետինը:

Եվ ահա աշխատանքի հենց այս բաժանումը հիմք հանդիսացավ հետագայում, մարդկության հասարակական կազմավորման ավելի բարդ ձևերի ժամանակ ներհամայնքային և ներպետական հարաբերությունների նոր մակարդակի ձևավորման համար:

Պետության ինստիտուտի կայացմանը զուգահեռ առավել հստակ էր դառնում, որ հնարավոր չէ իրականացնել արդյունավետ պետական կառավարում՝ ուղղորդվելով միայն կենտրոնական իշխանության կողմից ստացված հրամաններով: Հատկապես խոշոր պետությունների դեպքում անհրաժեշտ էին որոշակի վարչատարածքային միավորներ և դրանց ղեկավարներ, որոնք պետք է «տեղ հասցնեին» կենտրոնական իշխանությունների հրամանները և կամքը:

Այսպիսով պետության սահմաններում ձևավորվեցին վարչատարածքային միավորները, այսինքն՝ որոշակի տրամաբանությամբ իրարից սահմանազատված տարածքները:

Պետական կառավարման կազմակերպման կարևոր տարրերից մեկը՝ տեղական/տարածքային կառավարումը, իրականացվում է հենց պետության վարչատարածքային բաժանման հիմքի վրա:²

Ընդունված է տարբերակել բնական և արհեստական վարչատարածքային միավորներ:

Բնական վարչատարածքային միավորները բնակավայրեր են (գյուղեր, ավաններ, քաղաքներ), որոնք կառուցվել են պատմականորեն բնակության համար բարենպաստ վայրերում (օրինակ՝ աղբյուրների մոտ, գետի ափին և այլն): Մարդիկ՝ ապրելով համատեղ նույն համայնքում, փորձել են լուծել իրենց ընդհանուր խնդիրները: Եվ, ինչպես նշել ենք վերևում՝ այդ ամենն իրականացնելու համար անհրաժեշտ է եղել ինքնակազմակերպվել՝ ժողովներ անցկացնել և որոշումներ ընդունել, միջոցներ գտնել դրանք կյանքի կոչելու համար, կառավարիչ կամ կառավարող մարմին ընտրել:³

Տարածքով ավելի մեծ երկրներում կարիք է առաջանում ստեղծել խոշոր, *արհեստական վարչատարածքային միավորներ*: Վարչատարածքային այս բաժանումը իրականացվում է՝ հաշվի առնելով տվյալ տարածաշրջանին հատուկ որոշակի

² “Effective democratic governance at local and regional level”, /With reports on the State of Local and Regional Democracy in South-Eastern Europe and Fiscal Decentralisation in South-Eastern Europe, Budapest, Hungary, The Council of Europe, 2005:

³ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ: Ուսումնական ձեռնարկ», /ընդհ. խմբ. Է. Օրդյանի, Երևան, «Պետական ծառայություն», 2000:

բնութագրեր, ինչպիսիք կարող են լինել պատմական, բնաաշխարհագրական, սոցիալ-տնտեսական, ժողովրդագրական և էթնիկ առանձնահատկությունները:⁴

Եվ այսպես, ինչպես նշվեց, պետական կառավարման կազմակերպումը իրականացվում է նաև տեղական/տարածքային կառավարման միջոցով, որի համար հիմք է հանդիսանում տվյալ երկրի վարչատարածքային բաժանումը: Վարչատարածքային միավորներում կառավարման կազմակերպման ձևերի առանձնահատկություններից ելնելով՝ ընդունված է տարբերակել կառավարման երկու տեսակ՝ տեղական (տարածքային) կառավարում և տեղական ինքնակառավարում:

Մասնագիտական գրականության մեջ ընդունված չէ հակադրել այս երկու մոտեցումները: Ավելին, շատ դեպքերում համարվում է, որ տեղական ինքնակառավարումը իր այսօրեական տեսքն է գտել տեղական/տարածքային կառավարման մակարդակում պետություն-բնակչություն կապերի տրամաբանական զարգացման արդյունքում, և որ ամենակարևորն է, կառավարման այս երկու ձևերից որևէ մեկի ընտրությունը հանդիսանում է տվյալ երկրի կառավարման ավանդույթների խնդիր:

Միջնադարում՝ 13-րդ դարում Եվրոպայում տարածում գտավ նաև Մագդեբուրգյան իրավունքը՝ գերմանական համանուն քաղաքի անունով: Վերջինս ֆեոդալական քաղաքային իրավունքի համակարգ էր, համաձայն որի՝ տնտեսական գործունեության, սեփականության իրավունքի, սոցիալական և քաղաքական կյանքի, քաղաքացիների կարգավիճակը սահմանվել են իրավական նորմերի սեփական համակարգով, որը հանգեցրեց քաղաքների դերի որոշակի բարձրացմանը: Մագդեբուրգյան իրավունքը լայն կիրառում է ստացել 1000-ից ավել Եվրոպական քաղաքներում:

Տեղական/տարածքային կառավարումը, որպես պետական կառավարման տեղական իրականացում, էական զարգացում ապրեց հատկապես 19-րդ դարում, երբ տնտեսության ֆեոդալական կարգերը արագորեն իրենց տեղը զիջում էին նոր ինդուստրիալ հասարակարգին: Արդյունաբերությունը զարգանում էր հատկապես քաղաքներում: Այս տեսակետից քաղաքային համայնքները ձգտում էին ընդլայնել իրենց իրավասությունները, որի արդյունքում քաղաքները ստացան իրավաբանական անձի կարգավիճակ, ինչը հնարավորություն էր ընձեռում քաղաքներին ունենալ սեփականություն և տնօրինել այն:⁵ Սա մեծ առաջընթաց էր տեղական ինքնակառավարման զարգացման պատմության ընթացքում: Այսպիսով, 19-րդ դարում որոշակիորեն փոխվեց տեղական կառավարման դրսևորումը: Այն սկսվեց իրականացվել համայնքի բնակչության կողմից ընտրված մարմինների միջոցով՝ անվանվելով տեղական ինքնակառավարում: Գրականության մեջ ընդունված է այս

⁴ “A Practical Guide to Building Local Government: The Polish Experience”. / by Jerzy Regulski, Budapest, OSI/LGI, 2010:

⁵ «Հայաստանի Հանրապետության մունիցիպալ իրավունք», / Ա. Հարությունյան, 2-րդ հրատ., լրաց. և փոփոխ.- Եր.: Պետական ծառայություն, 2004

տերմինի հեղինակը համարել պրուսական նախարար, բարեփոխիչ բարոն Հայնրիխ ֆոն Շտայնին:⁶

Տնտեսության ինդուստրիալացմանը զուգընթաց 19-րդ դարում մեծ թափ ստացավ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ինստիտուցիոնալ զարգացումը: Սա հետևանք էր տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գերիշխող տեսությունների զարգացման և կատարելագործման:

Սկզբնական ժամանակաշրջանում մեծ ընդունում էր գտել «ազատ համայնքի» տեսությունը, որը ենթադրում էր ինքնակառավարման լիակատար անկախությունը պետական կառավարումից: Ըստ այս տեսության կողմնակիցների՝ համայնքի ինքնուրույնության իրավունքը հիմնվում է մարդու հիմնարար իրավունքների վրա: Ինքնակառավարման իրավունքը բխում է հենց համայնքի բնույթից: Համայնքը դիտվում էր որպես բնականորեն առաջացած օրգանական մարմին, որն իր գործունեության բնույթով անկախ էր պետությունից և առաջացել էր շատ ավելի վաղ, քան պետությունը: Այս տեսության կողմնակիցներից է ամերիկացի պետական գործիչ Ա. Տոկվիլը: Նա իդեալական է համարում այն պետությունը, որը ինքնակառավարվող միությունների և միավորների ամբողջություն է: Հեղինակը հանդես է գալիս պետական ավտոկրատ կառավարումը ապակենտրոնացման սկզբունքի հիման վրա կառուցված համակարգով փոխարինելու առաջարկով՝ համարելով վերջինս պետական կառավարման իրականացման ամենաարդյունավետ եղանակը:⁷

19-րդ դարի առաջին կեսին ազատ համայնքի տեսությանը փոխարինելու եկավ «ինքնակառավարման հասարակական» տեսությունը: Սա նախորդ տեսության ավելի մշակված և համակարգված տարբերակն է: Ինչպես ազատ համայնքի, այնպես էլ ինքնակառավարման հասարակական տեսությունները պնդում են, որ ինքնակառավարումը որոշակի տարածքում ապրող բնակիչների «ինքնակազմակերպման» յուրօրինակ ձև է և էապես տարբերվում է պետական կառավարումից, քանի որ վերջինս ունի շատ ավելի ընդհանուր և հանրային բնույթ: Ըստ այս տեսությունների՝ տեղական ինքնակառավարումն ու պետական կառավարումը միմյանց հետ չհատվող կառավարման համակարգեր են, որոնց կառավարման օբյեկտն ու գործառույթները սկզբունքորեն տարբերվում են իրարից: Եթե տեղական ինքնակառավարման խնդիրները ավելի լոկալ են, սահմանափակվում են որևէ համայնքի հանրության շահերի շրջանակով, ապա պետական կառավարման խնդիրները ավելի լայն են և ընդգրկում են հանրային շահերը: Այս տեսությունների կողմնակիցները յուրատեսակ հակադրության մեջ էին մեկնաբանում տեղական ինքնակառավարումն ու պետական կառավարումը՝ գտնելով, որ վերջիններս իրարից տարանջատված են և իրենց խնդիրների

⁶ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ: Ուսումնական ձեռնարկ», /ընդհ. խմբ. է. Օրոյանի, Երևան, «Պետական ծառայություն», 2000:

⁷ “Демократия в Америке”, А. Токвиль, — М.: Издательство «Весь Мир», 2000. — 560 էջ. (հասանելի է http://krotov.info/lib_sec/19_t/tok/vil_001.htm):

շրջանակները չեն հատվում: Այս տեսությունները բավականին առաջադիմական էին իրենց ժամանակի համար, սակայն զերծ չէին թերություններից: Մասնավորապես, խոշոր վարչատարածքային միավորներում դժվար է պատկերացնել տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման խնդիրների հստակ տարանջատում:

19-րդ դարը մի ժամանակաշրջան էր, երբ նոր հասարակարգի և արտադրական հարաբերությունների զարգացման պայմաններում աստիճանաբար սկսում էր թուլանալ համայնքների մեկուսացվածությունը: Քաղաքային համայնքները, կախված իրենց տարածքում գործող արտադրական կազմակերպությունների ուղղվածությունից, սկսում էին ձեռք բերել որոշակի մասնագիտացում: Սրա հետևանքով մեծապես ամրապնդվեցին համայնքների միջև կապերը, ինչը պահանջում էր տրանսպորտային ցանցի՝ ճանապարհների և երկաթուղիների նկատմամբ հատուկ վերաբերմունք: Կրթությունը, առողջապահությունը, բնապահպանությունը այլևս չէին համարվում զուտ տեղական նշանակության խնդիրներ: Կանանց ներգրավումը արտադրության մեջ խիստ պահանջ դարձրեց նախադպրոցական հաստատությունների ստեղծումը և գոյություն ունեցողների գործունեության համակարգումը: Սանիտարական անվտանգությունը ևս դուրս եկավ զուտ համայնքային խնդիր լինելուց:

Այս առումով աստիճանաբար ավելի պարզ էր դառնում, որ առանց պետական ֆինանսական միջամտության և մեթոդական ցուցումների համայնքները ունակ չեն միայնակ լուծել ծառայած խնդիրները:

Հաղորդակցության զարգացման հետևանքով մարդիկ սկսեցին առավել լավ պատկերացում կազմել այլ համայնքներում տիրող իրավիճակի մասին, միաժամանակ պահանջելով իրենց տեղական իշխանություններից՝ հասցնել տեղական ծառայությունների մատուցման որակը որոշակի ստանդարտների կամ հնարավոր առավելագույն սահմանի: Սրա իրականացումը անխոս ենթադրում էր կենտրոնական իշխանության որոշակի միջամտություն տեղական գործերին: Այդ էր պատճառը, որ հասարակության մեջ աստիճանաբար փոխվեց պետության նկատմամբ վերաբերմունքը՝ որպես միայն պաշտպանական և կարգավորիչ գործառույթներ իրականացնող մարմնի: Այս տեսանկյունից պետությունը սկսեց դիտարկվել որպես բնակչության բարեկեցության, կյանքի բարձր որակի ապահովման, սոցիալական ապահովության երաշխավոր: Ելնելով նման մոտեցումներից՝ առաջ քաշվեց «համընդհանուր բարեկեցության պետություն» գաղափարը, որը իր մեջ էր ներառում ոչ միայն քաղաքացիների իրավունքների ու շահերի ներկայացումը և համընդհանուր անվտանգության ապահովումը, այլև պետության կողմից տնտեսական և սոցիալական հարցերի լայն շրջանակների լուծումը:⁸

Ընդհանրացնելով՝ կարելի է փաստել, որ եթե 19-րդ դարի սկզբում տեղական ինքնակառավարումը դիտվում էր որպես պետական կառավարումից անկախ,

⁸ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ: Ուսումնական ձեռնարկ», /ընդհ. խմբ. Է. Օրդյանի, Երևան, «Պետական ծառայություն», 2000:

ինքնուրույն և զուտ տեղական խնդիրների լուծումը ապահովող մի համակարգ, ապա հետագայում այն սկսեց դիտվել որպես տվյալ համայնքի բնակչությանը որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցող, իրավասությունների լայն շրջանակ ունեցող, պետական կառավարման մարմինների կողմից մշտապես աջակցություն ստացող և մատուցվող ծառայությունների որակը ապահովող կառավարման համակարգ:

Հանրության մեջ ձևավորված այս պատկերացումները հետագայում իրենց արտահայտումը գտան տեղական ինքնակառավարման «դուալիստական տեսության» մեջ: Ըստ այս տեսության կողմնակիցների՝ տեղական ինքնակառավարումը հանդիսանում է միասնական հանրային կառավարման մի մասը, սակայն ձևավորվելով համայնքի բնակչության կողմից՝ ունի ինքնուրույնություն, սեփական պատասխանատվությամբ գործելու իրավունք և հաշվետու է միայն տվյալ համայնքի բնակչությանը: Այս տեսությունը ենթադրում է, որ տեղական իշխանությունները օրենքի սահմաններում անկախ են իրենց գործունեության մեջ, տնօրինում են համայնքային սեփականությունը՝ պատասխանատու լինելով միայն բնակչության առաջ, սակայն վերահսկվում են կենտրոնական իշխանությունների կողմից, որպեսզի համայնքի կողմից մատուցված հանրային ծառայությունները համապատասխանեն համապետական չափանիշներին:

Այսպիսով, 19-րդ դարում ձևավորված տեղական կառավարումը, որն իրականացվում էր համայնքի բնակչության կողմից ընտրված մարմինների միջոցով, վերածվեց **տեղական ինքնակառավարման**:

Տեղական/տարածքային կառավարման դեպքում տեղական իշխանությունները նշանակվում են պետական (կենտրոնական) իշխանության կողմից, իսկ տեղական ինքնակառավարման դեպքում՝ տեղական իշխանությունները մեծամասամբ ընտրվում են տեղի բնակիչների կողմից:

Ահա սա է այն հիմնարար սկզբունքային տարբերությունը, որը ընկած է տեղական/տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման տարանջատման հիմքում: Տեղական ինքնակառավարումը ենթադրում է տվյալ համայնքի կամ այլ վարչատարածքային միավորի բնակիչների կողմից ընտրված իշխանության առկայություն, այնինչ տեղական/տարածքային կառավարման դեպքում ձևավորվող իշխանությունը ուղղակիորեն նշանակվում է պետական կառավարման մարմինների կողմից:

Հարկանշական է այն փաստը, որ ոչ բոլոր գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգերում է, որ տեղական իշխանությունները ձևավորվում են ընտրությունների միջոցով: Հաճախ տեղական ինքնակառավարման մարմիններից մեկը՝ համայնքի ղեկավարը, նշանակվում է կենտրոնական իշխանությունների կողմից, այնինչ համարյա բոլոր դեպքերում մյուս մարմինը՝ խորհուրդը, ներկայացուցչական է և պարտադիր կերպով ձևավորվում է տեղական ընտրությունների արդյունքում: Սակայն պետք է նշել, որ նույնիսկ համայնքի ղեկավարի նշանակովի լինելու դեպքում էլ տեղական իշխանությունները կարողանում են պահպանել ինքնուրույնության բարձր մակարդակ՝ համեմատած պետական կառավարման մարմինների հետ:

Նշենք նաև, որ 19-րդ դարում տեղական ինքնակառավարման ընկալման մեջ տեղի ունեցավ մոտեցումների վերագնահատում: Եթե դարի առաջին կեսում առաջնային էր համարվում տեղական խնդիրները լուծելու գործում համայնքների ինքնուրույնությունը՝ այն դիտելով որպես կարևոր համաժողովրդավարական արժեք, ապա դրան հաջորդող ժամանակաշրջանում, որպես առաջնային արժեք դիտվեցին տեղական իշխանությունների կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակի ընդլայնումը և պետության օժանդակումն ու վերահսկումը, որպեսզի այդ ծառայությունները մատուցվեն երկրում ընդունված չափանիշներին համապատասխան:⁹

Տեղական իշխանությունները

Տեղական ինքնակառավարման գոյությունն ինքնին դժվար է պատկերացնել առանց տեղական իշխանությունների: Տարածքը, տեղի բնակչությունը և տեղական իշխանությունների առկայությունն են ամբողջացնում համայնքը՝ որպես տեղական ինքնակառավարման միավորի: Ուստի, առանց տեղական իշխանությունների ձևավորման, անհնար է պատկերացնել լիարժեք տեղական ինքնակառավարման իրականացումը:

Տարբեր երկրներում տեղական ինքնակառավարման զարգացումը իր ուրույն ճանապարհն է ընտրել, սակայն տեղական իշխանությունների և դրանց ձևավորման իմաստով կան նաև շատ ընդհանուր գծեր:

Ինչպես նշել ենք ավելի վաղ, դեռևս հին ժամանակներում համայնքներում գործել են տարիքով ավագների կամ հեղինակավոր անձանց *ժողովներ/խորհուրդներ*, որոնք իրենց ծանրակշիռ դերն են ունեցել համայնքում հասարակական հարաբերությունների կարգավորման և ծագած վեճերի լուծման հարցերում: Այս ժողովները/խորհուրդները շատ դեպքերում դիտարկվել են որպես համայնքային կյանքին վերաբերող

⁹ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ: Ուսումնական ձեռնարկ», /ընդհ. խմբ. է. Օրդյանի, Երևան, «Պետական ծառայություն», 2000:

կարևորագույն որոշումների ընդունման հարթակ և որոշ դեպքերում էլ զսպող կամ հակակշռի դեր են կատարել համայնքի ղեկավարի նկատմամբ:

Ավագների խորհուրդը կամ ավագանին մշտապես իր ուրույն տեղն է ունեցել համայնքի կառավարման մեջ և հասարակական կյանքում: Այն, որպես տեղական իշխանության տեսակ, առավել ամրապնդվեց 18–19-րդ դարերից սկսած, երբ ավագանու ինստիտուտը առավել ինստիտուցիոնալիզացվեց: Նշված ժամանակաշրջանում Եվրոպայում մեծ թափ առավ երկրների սահմանադրությունների ընդունումը, որոնցով էլ ամրապնդվում էր ընտրովի ավագանու՝ որպես տեղական ինքնակառավարման մարմնի, տեղն ու դերը տվյալ երկրի հանրային կառավարման համակարգում:

Հատկանշական է, որ տեղական ինքնակառավարման զարգացման պատմության ընթացքում ավագանու ինստիտուտի դերը մշտապես ավելի է կարևորվել, քան համայնքի ղեկավարի (համայնքապետի, քաղաքապետի, գյուղապետի և այլն): Պատճառը թերևս այն է, որ ավագանու անդամները մշտապես ընտրված են եղել համայնքի բնակիչների կողմից, այնինչ համայնքի ղեկավարը որոշ դեպքերում ոչ թե ուղղակիորեն ընտրված է եղել բնակիչների կողմից, այլ հենց նույն ավագանու կողմից կամ նշանակվել է պետական կառավարման մարմինների կողմից: Ընդ որում, համայնքի ավագանին մշտապես դիտվել է որպես օրենսդիր/ներկայացուցչական գործառույթներ ունեցող մարմին, իսկ համայնքի ղեկավարին՝ վերապահվել է գործադիր գործառույթներ:

Ինչպես տեսնում ենք՝ համայնքներում ավագանիները դիտարկվել և ներկայումս էլ դիտարկվում են որպես տեղական ժողովրդավարության առաջնային և ամենակարևոր օղակ:

Եվրոպական շատ երկրներում համայնքի ղեկավարը՝ որպես տեղական իշխանության առանձին մարմին, բացակայում է: Գործում է «ուժեղ» ավագանին, որը ունի իր նախագահը: Ավագանին նշանակում է կառավարիչ, որի վրա դրված է գործադիր մարմնին հատուկ գործառույթներ, և որը ամբողջովին հաշվետու է ավագանուն: Այլ երկրներում, այդ թվում Հայաստանում, ձևավորվում են տեղական իշխանության երկու առանձին թևեր՝ համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը, որոնք օժտված են զգալի ինքնուրույնությամբ: Սակայն, չնայած այս հանգամանքին էլ, համայնքի ավագանին մնում է որպես ներկայացուցչական/օրենսդիր մարմին, և պահպանում համայնքի ղեկավարի գործունեությունը վերահսկելու իրավասությունը:

Եթե ուսումնասիրենք պետական կառավարման համակարգի զարգացումը, ապա կտեսնենք, որ Մեծ Բրիտանիայում և անգլո-սաքսոնական մի շարք այլ պետություններում բացակայում են տեղերում կենտրոնական իշխանության կողմից նշանակված պաշտոնյաները: Այստեղ տեղական իշխանության ինչպես

ներկայացուցչական, այնպես էլ գործադիր մարմինները կազմավորվում են տեղական ընտրությունների միջոցով:

Սակայն, նշվածին զուգահեռ, տեղական ինքնակառավարման արդյունավետ կազմակերպման համար տարբեր երկրներում կիրառվում են վարչատարածքային բաժանման բազմաստիճան համակարգեր (երկաստիճան, եռաստիճան և քառաստիճան): Վարչատարածքային միավորներում կառավարումն իրականացվում է ընտրված կամ նշանակված մարմինների կողմից: Ընդ որում, որքան բարձր է կառավարման մակարդակը, այնքան ավելի շատ է զգացվում պետական կառավարման մարմինների ներկայությունն ու ազդեցությունը տվյալ մակարդակի կառավարման հիմնահարցերում:

Այս տեսանկյունից տարբեր երկրներում տեղական կառավարման կազմակերպումը տարբեր է կերպ է կառուցված: Օրինակ, հարավգերմանական համակարգի որոշ համայնքներում թե համայնքի խորհուրդը, և թե համայնքի ղեկավարը ընտրվում են բնակչության կողմից ուղղակի ընտրությունների արդյունքում: Ֆրանսիական համակարգում համայնքի խորհուրդը ընտրվում է բնակչության կողմից, իսկ համայնքի ղեկավարը՝ նշանակվում ընտրված համայնքի խորհրդի կազմից: Նիդերլանդներում, ուր գործում է երկաստիճան տեղական ինքնակառավարում, պրովինցիաների և համայնքային խորհուրդները ընտրվում են բնակչության կողմից, սակայն պրովինցիաների և համայնքների ղեկավարները նշանակվում են երկրի միապետի հրամանագրերով: Հայաստանում, Ֆինլանդիայում և Բուլղարիայում տարածքային կառավարման վերին աստիճանում ընտրովի մարմիններ չկան, դրանց փոխարեն գոյություն ունեն կենտրոնական իշխանությունների կողմից նշանակված գործադիր մարմիններ, մասնավորապես՝ մարզպետներ և կառավարիչներ:

Անկախ պետական և տեղական ինքնակառավարման ավանդույթներից և ըստ այդմ էլ ձևավորված վարչատարածքային բաժանումից՝ անհրաժեշտ է ընդունել, որ ժողովրդավարական երկրներում պետությունը ծառայում է իր քաղաքացիներին, իսկ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը կողմնորոշված է դեպի մարդկանց կենսական պահանջմունքների, շահերի և նպատակների բավարարմանը: Իսկ վերջիններս հնարավոր է իրականացնել՝ քաղաքացիներին մատուցելով հանրային նշանակություն ունեցող ծառայություններ: Ընդ որում, որքան մոտ է այդ ծառայությունը մատուցող մարմինը տեղի բնակիչներին, այնքան ավելի արդյունավետ է համարվում դրա մատուցումը և այնքան ավելի շատ են կարողանում բնակիչները ազդեցություն ունենալ այդ ծառայության մատուցման վրա:

Երբ պետությունը հասնում է որոշակի չափերի, անհնարին է դառնում իրականացնել հանրային ծառայությունների մատուցման և դրանց վերահսկման գործառույթները միայն պետական կառավարման կենտրոնական մարմինների կողմից: Հետևաբար, նպատակահարմար և, շատ դեպքերում, անհրաժեշտ է դառնում փոխանցել

հանրային ծառայությունների մատուցման լիազորությունները ավելի «ներքև» տարածքային կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

Սակայն լիազորությունների փոխանցման այս գործընթացը կարող է իրականացվել՝ կիրառելով սկզբունքորեն իրարից տարբեր երկու եղանակ՝

ա) ապահամակենտրոնացում (ապակոնցենտրացում),

բ) ապակենտրոնացում:

Ապահամակենտրոնացումը պետական կառավարման կենտրոնական մարմնի որոշ լիազորությունների փոխանցումն է տարածաշրջաններում կենտրոնը ներկայացնող և տարածքային կառավարումն իրականացնող մարմնին, որոնք կենտրոնի անմիջական ենթակայության տակ են գտնվում: Անմիջական ենթակայությունը նշանակում է, որ տարածքային կառավարման մարմինները նշանակվում են կենտրոնական կառավարության կողմից և նրա կողմից էլ կարող են պաշտոնանկ արվել: Ավելին, կենտրոնական իշխանությունը տարածքային կառավարման մարմիններին կարող է տալ բավականին լայն իրավասություններ, սակայն ցանկացած պահի կարող է վերանայել դրանք, փոփոխել կամ չեղյալ համարել այդ մարմինների ընդունած որոշումները ինչպես օրինականությունը խախտելու պատճառով, այնպես էլ դրանց նպատակահարմարության նկատառումներով: Ապահամակենտրոնացման դեպքում իշխանության վերաբաշխում տեղի չի ունենում, քանի որ լիազորությունները պահպանվում են կենտրոնի և տեղերում՝ նրա ներկայացուցիչների մոտ: Ապահամակենտրոնացումը ոչ թե քաղաքական, այլ կառավարչական բնույթի բարեփոխում է, որի արդյունքում կառավարման օղակը մոտենում է տեղի բնակիչներին, սակայն այդ օղակը որևէ լրացուցիչ իշխանություն չի ստանում, Օդիլոն Բարրոյի հայտնի արտահայտությամբ՝ «Հարվածում է նույն, սակայն կարճ բռնակով մուրճը»:

Նշվածին հակառակ՝ **ապակենտրոնացումը** պետական կառավարման կենտրոնական մարմնի լիազորությունների փոխանցումն է վերջինիս ենթակայության տակ չգտնվող տեղական իշխանություններին կամ մասնավոր հատվածին: Առաջին դեպքում տեղի է ունենում կենտրոնական իշխանությունների լիազորությունների փոխանցում տեղերում բնակիչների շահերը անմիջականորեն ներկայացնող և նրանց կողմից ընտրված կառավարման մարմնին (այն է՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին (ՏԻՄ-երին)):

Ապակենտրոնացման լավագույն ձևը գործառույթների բաշխումն է կենտրոնի և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև՝ կիրառելով փոխլրացման սկզբունքը, համաձայն որի վերին օղակին պետք չէ հանձնարարել այն, ինչն ավելի լավ կարող է կատարել ստորին օղակը: Նման դեպքերում բարեփոխումը կարող է ձեռք բերել նաև քաղաքական իմաստ:

Այսպիսով, կարող ենք ամրագրել, որ ապահամակենտրոնացումը հիմնականում դրսևորվում է տարածքային կառավարման միջոցով, իսկ ապակենտրոնացումը՝ տեղական ինքնակառավարման միջոցով: Մասնավորապես՝ ապակենտրոնացումը

իշխանության և տարբեր գործառույթների կատարման իրավասությունների փոխանցումն է կառավարման վերին մակարդակներից ավելի ստորին մակարդակներ, այդ թվում, ինչպես նշվեց, ՏԻՄ-երին ու մասնավոր հատվածին:

Տեղական ինքնակառավարումը, որպես կառավարչական գործունեություն, զարգացում է ապրում՝ հիմքում ունենալով նաև ապակենտրոնացման գործընթացի շարունակման հետ: Ընդհանուր առմամբ, կարելի է առանձնացնել ապակենտրոնացման 4 ձև.

1. **քաղաքական ապակենտրոնացում.** քաղաքականությանը վերաբերող որոշումների ընդունման լիազորությունների հանձնումը իշխանության տեղական և տարածքային մարմիններին, որի արդյունքում համապատասխան մարմինները իրավասություն են ստանում իրենց տարածքային միավորներում սահմանել հարկեր, տուրքեր, վճարներ և այլն,
2. **տնտեսական ապակենտրոնացում.** տնտեսական բնույթի որոշումների ընդունման վերապահում մրցակցող շուկաներում և մասնավոր հատվածում,
3. **Ֆինանսական (այդ թվում՝ հարկային) ապակենտրոնացում.** կառավարման օղակներում բյուջեների ձևավորում՝ օրենսդրորեն դրանց ամրագրելով եկամտի որոշ տեսակներ, որոնք պետական բյուջեի փոխարեն մուտքագրվում են համապատասխան բյուջեներ,
4. **վարչական ապակենտրոնացում.** պետական կառավարման մարմիններին ենթակա գերատեսչությունների և տարածքային ստորաբաժանումների ստեղծում, դրանց տալով կամ չտալով որոշում ընդունելու որոշակի իրավասություններ: Առաջինը նշանակում է վարչական գործողությունների ազատություն, իսկ երկրորդը՝ պարզապես վարչական ապակենտրոնացում:¹⁰

ՀՀ հանրային կառավարման համակարգը

Ինչպես արդեն նշել ենք՝ հանրային կառավարումը դիտարկում ենք որպես երկրում պետական կառավարման, տեղական ինքնակառավարման, քաղաքացիական հասարակության, մասնավոր հատվածի ու զանգվածային լրատվության միջոցների ամբողջություն:

Հայաստանի Հանրապետության (ՀՀ) Սահմանադրությունը նույնպես երաշխավորում է հանրային կառավարման բաղադրիչների գոյությունը և փոխգործակցությունը:

¹⁰ «Համայնքի ֆինանսական կառավարում: Ուսումնական ձեռնարկ», Վ. Շահբազյանի խմբ., Երևան, «Դարի տպագրատուն», 2009:

Գծապատկեր 2-ում ընդհանուր կերպով ներկայացված է ՀՀ հանրային կառավարման համակարգի հիմնական բաղադրիչների՝ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերի սխեմատիկ պատկերումը:

ՀՀ-ում պետական իշխանությունն իրականացվում է օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների բաժանման ու հավասարակշռման հիման վրա, որոնց իրավական հիմքերը ամրագրվում են Սահմանադրությամբ և օրենքներով:

Սահմանադրությունն ունի բարձրագույն իրավաբանական ուժ: Օրենքները պետք է համապատասխանեն սահմանադրական օրենքներին, իսկ ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերը՝ սահմանադրական օրենքներին և օրենքներին: Եթե ՀՀ կողմից վավերացված միջազգային պայմանագրերի և օրենքների նորմերի կամ դրույթների միջև առաջանում է հակասություն, ապա այդ դեպքում կիրառվում են միջազգային պայմանագրերի նորմերը կամ դրույթները:

ՀՀ նախագահը պետության գլուխն է և հետևում է Սահմանադրության պահպանմանը: Նախագահն իր լիազորություններն իրականացնելիս անաչառ է և առաջնորդվում է բացառապես համապետական և համազգային շահերով: Նախագահն իր գործառույթներն իրականացնում է Սահմանադրությամբ սահմանված լիազորությունների միջոցով:

ՀՀ նախագահն ընտրվում է յոթ տարի ժամկետով, ընդ որում՝ նույն անձը նախագահ կարող է ընտրվել միայն մեկ անգամ: Ավելին, նախագահն իր լիազորությունների իրականացման ընթացքում չի կարող լինել որևէ կուսակցության անդամ:

ՀՀ նախագահն ընտրվում է ԱԺ-ի կողմից:

Ազգային ժողովը (ԱԺ) ժողովրդի ներկայացուցչական մարմինն է և իրականացնում է օրենսդիր իշխանությունը: Վերջինս վերահսկողություն է իրականացնում գործադիր իշխանության նկատմամբ, ընդունում է պետական բյուջեն և իրականացնում է Սահմանադրությամբ և ԱԺ կանոնակարգով սահմանված այլ լիազորություններ ու գործառույթներ: ԱԺ-ն ձևավորվում է համապետական խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքում, հինգ տարի ժամկետով և կազմված է առնվազն հարյուր մեկ պատգամավորից:

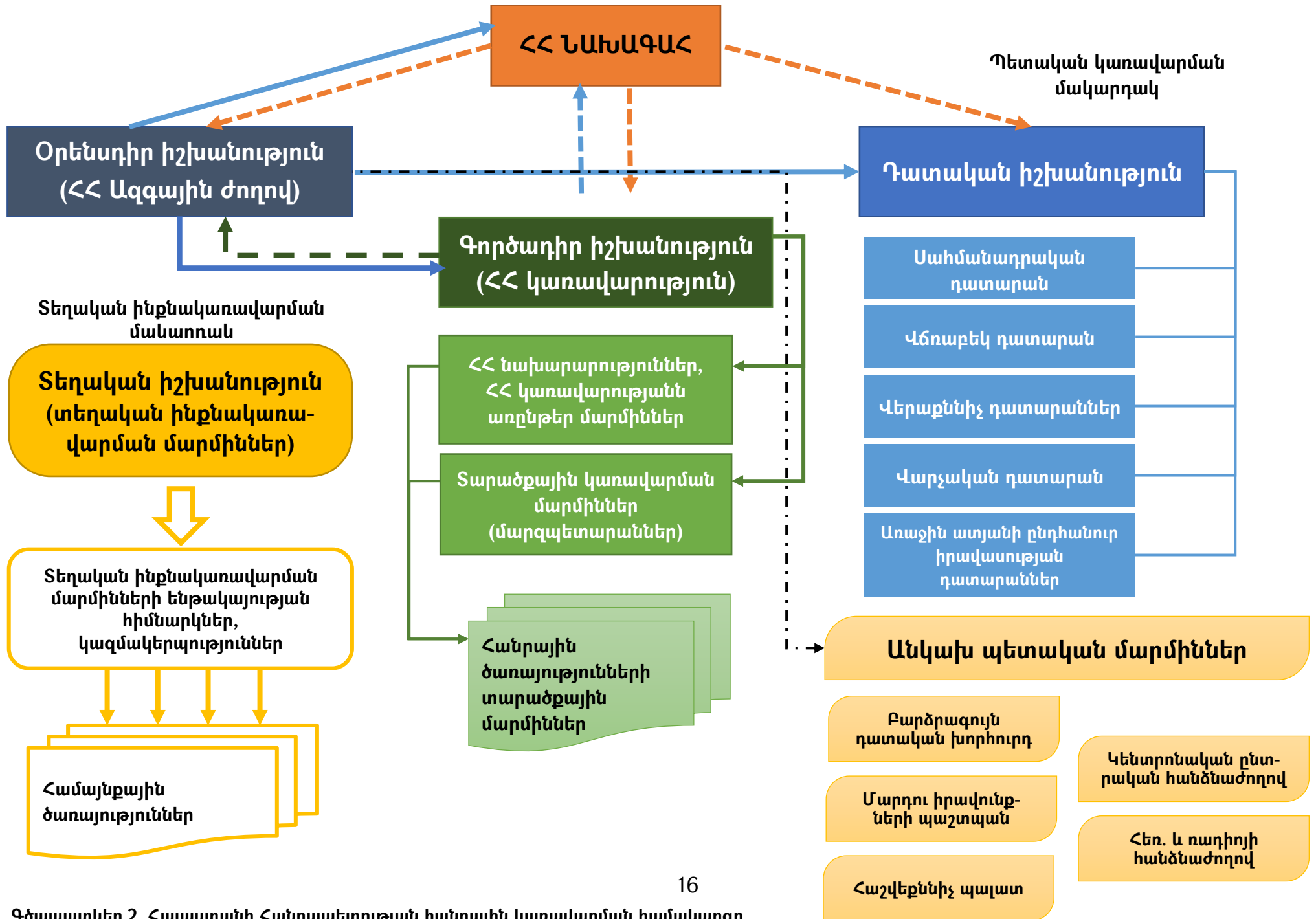
ԱԺ պատգամավորը ներկայացնում է ամբողջ ժողովրդին, կաշկանդված չէ *հրամայական մանդատով*, առաջնորդվում է իր խղճով և համոզմունքներով:

ԱԺ-ն օրենքների նախագծերի, իր իրավասության մեջ մտնող այլ հարցերի նախնական քննարկման և դրանց վերաբերյալ ԱԺ լիազումար նիստերին եզրակացություններ ներկայացնելու, ինչպես նաև խորհրդարանական վերահսկողություն իրականացնելու համար ստեղծում է մշտական և ժամանակավոր հանձնաժողովներ:

ԱԺ-ն ՀՀ գալիք տարվա պետական բյուջեն ընդունում է ՀՀ կառավարության ներկայացմամբ և վերահսկողություն է իրականացնում դրա կատարման, ինչպես նաև

օտարերկրյա պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից ստացված փոխառությունների և վարկերի օգտագործման նկատմամբ: Պետական բյուջեն օրենքով սահմանված կարգով ներառում է պետության բոլոր եկամուտները և ծախսերը:

«Կառավարությունը գործադիր իշխանության բարձրագույն մարմինն է, մշակում և իրականացնում է պետության ներքին և արտաքին քաղաքականությունը: Կառավարությունն իրականացնում է պետական կառավարման համակարգի մարմինների ընդհանուր ղեկավարումը:



Գծապատկեր 2. Հայաստանի Հանրապետության հանրային կառավարման համակարգը

Կառավարությունը կազմված է վարչապետից, փոխվարչապետներից և նախարարներից: Նախարարությունների ցանկը և Կառավարության գործունեության կարգը Կառավարության ներկայացմամբ սահմանվում են օրենքով¹¹: Փոխվարչապետների թիվը չի կարող գերազանցել երեքը, իսկ նախարարներինը՝ տասնույթ:

ՀՀ նախագահը նորընտիր ԱԺ-ի լիազորությունների ժամկետն սկսվելուց հետո անհապաղ **ՀՀ վարչապետ** է նշանակում խորհրդարանական մեծամասնության կողմից ներկայացրած թեկնածուին:

Կառավարությունը կազմավորվում է վարչապետ նշանակվելուց հետո՝ տասնհինգօրյա ժամկետում: Իր նշանակումից հետո վարչապետը հնգօրյա ժամկետում ՀՀ նախագահին առաջարկում է փոխվարչապետների և նախարարների թեկնածուներին: ՀՀ նախագահը եռօրյա ժամկետում կամ նշանակում է փոխվարչապետներին և նախարարներին, կամ դիմում է Սահմանադրական դատարան:

Կառավարության կազմավորումից հետո՝ քսանօրյա ժամկետում, վարչապետն ԱԺ է ներկայացնում Կառավարության ծրագիրը, իսկ ԱԺ-ն Կառավարության ծրագրին հավանություն է տալիս յոթնօրյա ժամկետում՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ:

Կառավարությունը մարզերում իր տարածքային քաղաքականությունն իրագործում է **մարզպետների** միջոցով:

Մարզպետներին նշանակում և ազատում է Կառավարությունը: Մարզպետները, օրենքով սահմանված կարգով, համակարգում են պետական կառավարման մարմինների տարածքային ստորաբաժանումների գործունեությունը:

ՀՀ-ում արդարադատությունն իրականացնում են միայն **դատարանները**՝ Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան: Արդարադատության իրականացմանը որևէ միջամտություն արգելվում է:

ՀՀ-ում գործում են Սահմանադրական դատարանը, Վճռաբեկ դատարանը, վերաքննիչ դատարանները, առաջին ատյանի ընդհանուր իրավասության դատարանները, ինչպես նաև վարչական դատարանը: Արտակարգ դատարանների ստեղծումն արգելվում է:

Սահմանադրական դատարանի դատավորներին ընտրում է ԱԺ-ն՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, տասներկու տարի ժամկետով: Վճռաբեկ դատարանի դատավորներին նշանակում է ՀՀ նախագահը՝ ԱԺ-ի առաջարկությամբ, իսկ Առաջին ատյանի և վերաքննիչ դատարանների դատավորներին նշանակում է ՀՀ նախագահը՝ Բարձրագույն դատական խորհրդի առաջարկությամբ: Դատավորները պաշտոնավարում են մինչև

¹¹ «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-253-Ն, 23.03.2018

վաթսունհինգ, իսկ Սահմանադրական դատարանի դատավորները՝ մինչև յոթանասուն տարին լրանալը:

Բարձրագույն դատական խորհուրդն անկախ պետական մարմին է, որը երաշխավորում է դատարանների և դատավորների անկախությունը: Բարձրագույն դատական խորհուրդը կազմված է տասն անդամից, որից հինգին ընտրում է դատավորների ընդհանուր ժողովը՝ դատավորի առնվազն տասը տարվա փորձառություն ունեցող դատավորների կազմից, իսկ մյուս հինգ անդամին ընտրում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, միայն ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող, ընտրական իրավունք ունեցող, բարձր մասնագիտական որակներով և մասնագիտական աշխատանքի առնվազն տասնհինգ տարվա փորձառությամբ իրավաբան գիտնականների և այլ հեղինակավոր իրավաբանների թվից: Ազգային ժողովի կողմից ընտրված անդամը չի կարող լինել դատավոր:

Դատախազությունը միասնական համակարգ է, որը ղեկավարում է գլխավոր դատախազը: Դատախազությունը հարուցում է քրեական հետապնդում, հսկողություն է իրականացնում մինչդատական քրեական վարույթի օրինականության նկատմամբ, դատարանում պաշտպանում է մեղադրանքը, բողոքարկում է դատարանների վճիռները, դատավճիռները և որոշումները, հսկողություն է իրականացնում պատիժների և հարկադրանքի այլ միջոցների կիրառման օրինականության նկատմամբ:

Քննչական մարմիններն օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով կազմակերպում և իրականացնում են մինչդատական քրեական վարույթը: Քննչական մարմինների կարգավիճակը, լիազորությունները, կազմավորման և գործունեության կարգը սահմանվում են օրենքով:

Մարդու իրավունքների պաշտպանն (ՄԻՊ-ը) անկախ պաշտոնատար անձ է, որը հետևում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց, նախատեսված դեպքերում՝ նաև կազմակերպությունների կողմից մարդու իրավունքների և ազատությունների պահպանմանը, նպաստում է խախտված իրավունքների և ազատությունների վերականգնմանը, իրավունքներին ու ազատություններին առնչվող նորմատիվ իրավական ակտերի կատարելագործմանը: Մարդու իրավունքների պաշտպանին, ԱԺ-ի իրավասու մշտական հանձնաժողովի առաջարկությամբ, ընտրում է ԱԺ-ը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդով, վեց տարի ժամկետով:

Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովն (ԿԸՀ-ն) անկախ պետական մարմին է, որը կազմակերպում է Ազգային ժողովի և ՏԻՄ-երի ընտրությունները, հանրաքվեները, ինչպես նաև վերահսկողություն է իրականացնում դրանց օրինականության նկատմամբ:

Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովն (ՀՌՀ-ն) անկախ պետական մարմին է, որն ապահովում է հեռարձակվող լրատվության միջոցների ազատությունը,

անկախությունը և բազմազանությունը, վերահսկում է հեռուստաընկերությունների և ռադիոընկերությունների գործունեությունը:

Հաշվեքննիչ պալատն (ՀՊ-ն) անկախ պետական մարմին է, որը հանրային ֆինանսների և սեփականության ոլորտում հաշվեքննություն է իրականացնում պետական բյուջեի և համայնքային բյուջեների միջոցների, ստացած փոխառությունների ու վարկերի, պետական և համայնքային սեփականության օգտագործման օրինականության և արդյունավետության նկատմամբ: ՀՊ-ն իրավաբանական անձանց մոտ ստուգումներ կատարելու իրավունք ունի միայն օրենքով սահմանված դեպքերում:

ՀՀ ազգային բանկը **Կենտրոնական բանկն է (ԿԲ-ն)**, որն անկախ է Սահմանադրությամբ և օրենքով իրեն վերապահված գործառույթներն իրականացնելիս: ԿԲ հիմնական նպատակներն են գների և ֆինանսական կայունության ապահովումը: ԿԲ-ն մշակում, հաստատում և իրականացնում է ՀՀ դրամավարկային քաղաքականության ծրագրերը, թողարկում է ՀՀ արժույթը՝ հայկական դրամը:

Տեղական ինքնակառավարումը ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում

Հանրային կառավարման համակարգում տեղական ինքնակառավարման (ՏԻ) տեղն ու դերը սահմանվում է ՀՀ Սահմանադրությամբ: Սահմանադրությունը ոչ միայն երաշխավորում է ՏԻ-ը ՀՀ-ում՝ որպես ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկը, այլև սահմանում է այն անկյունաքարային դրույթները, որոնց հիման վրա կառուցվում է ողջ ՏԻ համակարգը¹² (Առավել մանրամասն՝ տես [Հավելված 1](#)):

ՀՀ Սահմանադրությունը հստակորեն ուրվագծում է ՏԻ համակարգի տեղը հանրային կառավարման համակարգում: Ուղղակիորեն ընտրված լինելով բնակիչների կողմից¹³, ստանալով ընտրողների առաջնային քվեն՝ համայնքային իշխանությունները առանձնանում են պետական կառավարման համակարգից և իրենց ուրույն տեղն են զբաղեցնում հանրային կառավարման համակարգի սուբյեկտների շարքում: Համայնքային իշխանությունները որևէ տեսակի ենթակայության տակ չեն գտնվում, ավելին, նրանց իրավասությունների և լիազորությունների սահմանները որոշվում են միմիայն օրենքով:

ՏԻՄ-երը իրենց գործունեության ընթացքում առաջնային պատասխանատվություն ունեն տվյալ համայնքի բնակիչների առջև, որովհետև հենց այդ համայնքի բնակիչներն են տեղական իշխանության աղբյուրը:

¹² Տե՛ս ՀՀ Սահմանադրություն, գլուխ 9

¹³ Համայնքի ղեկավարի դեպքում՝ որոշ համայնքներում նաև ոչ ուղղակի կերպով:

Լինելով պետական կառավարումից անկախ՝ ՏԻ-ը, այնուամենայնիվ, կանոնակարգվում է համապետական նշանակության իրավական ակտերով՝ օրենքներով, այսինքն՝ ներկայացուցչական իշխանության բարձրագույն մարմնի՝ ԱԺ-ի կողմից ընդունված իրավական ակտերով, որոնք սահմանում են ՏԻ «խաղի կանոնները» հանրապետության ողջ տարածքում:

Պետական իշխանությունը պահպանում է վերահսկողական գործառույթները տեղական իշխանությունների նկատմամբ: Սակայն, երբեք չպետք է շփոթել վերահսկողական գործառույթը վերադասության կամ ենթակայության սկզբունքի հետ: Եթե պետական կամ տարածքային (մարզային) կառավարման որևէ մարմին, օրենքով սահմանված կարգով, ունի վերահսկողական կամ ոլորտային համակարգման գործառույթ ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ, դա որևէ կերպ չի նշանակում, որ ՏԻՄ-երը գտնվում են այդ մարմնի ենթակայության տակ: Ընդ որում, միայն ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով կարող են սահմանվել վերահսկողական կամ համակարգման գործառույթներ:

ՀՀ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները

Չնայած ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում ՏԻ-ն ունի իր ուրույն տեղը և սկզբունքորեն անկախ է պետական կառավարման համակարգից, այդուհանդերձ, որպես մշտապես գործող ընդհանուր օրգանիզմի բաղկացուցիչ մաս՝ ՏԻ համակարգը որոշակի փոխհարաբերությունների և փոխներգործության մեջ է գտնվում պետական կառավարման համակարգի հետ: Եվ սա միանգամայն բնական է:

ՀՀ Սահմանադրությունը հստակորեն ամրագրում է, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունները սահմանվում են օրենքով, հետևաբար, միմիայն օրենքներով էլ կարող են սահմանվել նրանց փոխհարաբերությունները իշխանության այլ մարմինների հետ:

ՏԻ Եվրոպական Խարտիան սահմանում է, որ ՏԻՄ-երին տրվող լիազորությունները պետք է լիակատար և բացառիկ լինեն: Դրանք չեն կարող վերացվել կամ սահմանափակվել իշխանության այլ (կենտրոնական կամ տարածաշրջանային) մարմնի կողմից, բացառությամբ օրենքով սահմանված շրջանակների: Սա նշանակում է, որ պետական կառավարման համակարգի որևէ մարմին չի կարող համաժամանակյա կարգով իրականացնել այն լիազորությունները, որոնք օրենքով տրված են ՏԻՄ-երին:

Հենց այս նկատառումից ելնելով է, որ ՀՀ Սահմանադրությունը, ՀՀ կառավարության կարգավիճակն ու գործառույթները սահմանելիս, հստակ ամրագրում է, որ կառավարության իրավասությանն են ենթակա գործադիր իշխանությանը

վերաբերող բոլոր այն հարցերը, որոնք վերապահված չեն պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման այլ մարմինների:

Այսպիսով, ՀՀ Սահմանադրությունը հստակորեն տարանջատում է պետական կառավարման գործադիր մարմնի գործառույթները՝ միևնույն ժամանակ ամրագրելով ՏԻՄ-երի լիազորությունների բացառիկության սկզբունքը:

Սակայն պետությունը, որպես կենտրոնական իշխանություն, երկրի ներսում միասնական պետական իշխանության պահպանելու գործառույթ ունի՝ ներառյալ ՏԻՄ-երի կողմից իրականացված գործունեության իրավաչափությունն ու օրինականությունը վերահսկելը, հանրային շահերից ելնելով նրանց գործելու մեջ հավաստիանալը:

Տեղական իշխանությունների նկատմամբ իրականացվող վերահսկողական գործառույթներին անդրադառնում է նաև ՏԻԵ Խարտիան, որտեղ ամրագրվում է, որ ՏԻՄ-երի ցանկացած վարչական վերահսկողություն կարող է իրականացվել միայն Սահմանադրությամբ կամ օրենքով նախատեսված ընթացակարգերով և դեպքերում: Ընդ որում, ՏԻՄ-երի գործունեության ցանկացած վարչական վերահսկողություն պետք է ծառայի միայն օրինականությանը և սահմանադրական սկզբունքների ապահովմանը:

ՏԻՄ-երի նկատմամբ վերահսկողության գործառույթը ՀՀ պետական կառավարման մարմինները ևս իրականացնում են ՀՀ օրենսդրությամբ հստակ կանոնակարգված կերպով: ՀՀ Սահմանադրությունն ամրագրում է, որ 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:

Հսկողության նշված տեսակները մանրամասնվում են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում, համաձայն որի՝ իրավական հսկողությունը սահմանափակվում է բացառապես սեփական լիազորությունների իրականացման ընթացքում ՏԻՄ-երի կողմից ընդունված որոշումների օրինականությունը ստուգելով: Իսկ ՏԻՄ-երի նկատմամբ մասնագիտական հսկողությունը իրականացվում է պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունն ու միասնականությունը ստուգելու նպատակով:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման նկատմամբ ստուգումներն իրականացվում են «Հայաստանի Հանրապետությունում ստուգումների կազմակերպման և անցկացման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով, իսկ ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող բյուջետային կամ ֆինանսատնտեսական գործունեության նկատմամբ իրականացվող ֆինանսական հսկողությունը՝ «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով:

Համայնքային բյուջեների միջոցների, ստացած փոխառությունների ու վարկերի, համայնքի սեփականության օգտագործման օրինականության և արդյունավետության նկատմամբ վերահսկողություն է իրականացնում Հաշվեքննիչ պալատը՝ «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով:

ՏԻՄ-երի գործունեությանը միջամտության և հսկողության դեպքերն ու կարգը սահմանվում են օրենքով և պետք է համաչափ լինեն նման միջամտությամբ կամ հսկողությամբ հետապնդվող իրավաչափ նպատակին, և հաշվի առնվի համայնքի բնակիչների հանրային շահը:

ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների իրականացման նկատմամբ իրավական հսկողությունը ՀՀ կառավարության լիազոր մարմինը կարող է իրականացնել անմիջականորեն կամ մարզպետների միջոցով:

Պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացման նկատմամբ իրավական և մասնագիտական հսկողությունն իրականացնում են ՀՀ կառավարության այն լիազոր մարմինները, որոնց իրավասության մեջ են մտնում այդ լիազորությունները՝ անմիջականորեն կամ մարզպետների միջոցով:

Գրականություն

1. ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015 փոփոխություններով
2. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենք, 07.11.1995, ՀՕ-18
3. «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-253-Ն, 23.03.2018
4. «Հայաստանի Հանրապետության մունիցիպալ իրավունք», Հարությունյան, Ա. Շ. (2-րդ լրամշակված խմբ.), Երևան 2004, «Պետական ծառայություն»
5. «Համայնքի ֆինանսական կառավարում, Ոստմնական ձեռնարկ», Վ. Շահբազյանի խմբ., Երևան 2009, «Դար»
6. «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ», Օրդյան, Է. Հ. Խմբ., Երևան 2000, «Պետական ծառայություն»
7. «Պետական և մունիցիպալ կառավարում», Սուվարյան, Յ. Մ., Չոբանյան, Մ. Խ., Երևան 2017, «Լիմուշ»
8. “Демократия в Америке”, А. Токвиль, — М.: Издательство «Весь Мир», 2000.
9. Effective democratic governance at local and regional level”, /With reports on the State of Local and Regional Democracy in South-Eastern Europe and Fiscal Decentralisation in South-Eastern Europe, Budapest, Hungary, The Council of Europe, 2005:
10. “A Practical Guide to Building Local Government: The Polish Experience”. / by Jerzy Regulski, Budapest, OSI/LGI, 2010:

ՀՀ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՈՒԹՅՈՒՆ
Գ Լ ՈՒ Խ 9
ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ

Հոդված 179. Տեղական ինքնակառավարման իրավունքը

1. Տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքն ու կարողությունն է՝ համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով, Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան, սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու համայնքային նշանակության հանրային հարցերը:

2. Տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է համայնքներում:

Հոդված 180. Համայնքը

1. Համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակիչների հանրություն է:

2. Համայնքը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է:

Հոդված 181. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունները

1. Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը, որոնք ընտրվում են հինգ տարի ժամկետով: Ընտրական օրենսգրքով կարող է սահմանվել համայնքի ղեկավարի ուղղակի կամ անուղղակի ընտրություն: Համայնքի ղեկավարի ուղղակի ընտրության դեպքում կիրառվում են Սահմանադրության 7-րդ հոդվածով սահմանված ընտրական իրավունքի սկզբունքները:

2. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների կարգը սահմանվում է Ընտրական օրենսգրքով:

Հոդված 182. Համայնքի խնդիրները և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները

1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները լինում են սեփական՝ համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով, ինչպես նաև պետության կողմից պատվիրակված: Համայնքի պարտադիր խնդիրները սահմանվում են օրենքով, իսկ կամավոր խնդիրները՝ համայնքի ավագանու որոշումներով:

2. Պետական մարմինների լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացման նպատակով դրանք օրենքով կարող են պատվիրակվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

3. Համայնքի ավագանին օրենքով սահմանված կարգով ընդունում է ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր, որոնք ենթակա են կատարման համայնքի տարածքում:

4. Համայնքի ղեկավարը կատարում է համայնքի ավագանու որոշումները, իրականացնում է համայնքի աշխատակազմի ընդհանուր ղեկավարումը: Համայնքի ղեկավարը պատասխանատու է համայնքի ավագանու առջև:

5. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով:

Հոդված 183. Համայնքի գործերի կառավարմանն անմիջական մասնակցությունը

1. Համայնքի բնակիչները կարող են անմիջականորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հանրային հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով:

2. Տեղական հանրաքվեի անցկացման կարգը, ինչպես նաև համայնքի բնակիչների կողմից համայնքի գործերի կառավարմանն անմիջականորեն մասնակցելու այլ եղանակները սահմանվում են օրենքով:

Հոդված 184. Համայնքի սեփականությունը

1. Համայնքն ունի հողի, ինչպես նաև այլ գույքի նկատմամբ սեփականության իրավունք:
2. Համայնքի տարածքում գտնվող հողը, բացառությամբ պետությանը, ինչպես նաև ֆիզիկական ու իրավաբանական անձանց պատկանող հողերի, համայնքի սեփականությունն է:
3. Համայնքի ավագանին օրենքով սահմանված կարգով տնօրինում է համայնքի սեփականությունը:

Հոդված 185. Համայնքի բյուջեն, տեղական հարկերը, տուրքերը և վճարները

1. Համայնքն ունի իր բյուջեն, որը համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ ընդունում է համայնքի ավագանին:
2. Համայնքի բյուջեի եկամուտների ձևավորման և ծախսերի իրականացման կարգը սահմանվում է օրենքով:
3. Համայնքի ավագանին օրենքով սահմանված դրույքաչափերի շրջանակներում սահմանում է տեղական հարկեր և տուրքեր:
4. Համայնքի ավագանին կարող է համայնքի մատուցած ծառայությունների համար սահմանել համայնքի բյուջե մուտքագրվող վճարներ:

Հոդված 186. Համայնքի ֆինանսավորումը

1. Համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով օրենքով սահմանվում են հարկային և ոչ հարկային այնպիսի աղբյուրներ, որոնք անհրաժեշտ են այդ խնդիրների իրականացումն ապահովելու համար:
2. Համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման:
3. Պետությունն իր հնարավորությունների շրջանակներում միջոցներ է հատկացնում համայնքների համաչափ զարգացումն ապահովելու համար:

Հոդված 187. Տեղական ինքնակառավարումը Երևանում

Երևանը համայնք է: Երևանում տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները սահմանվում են օրենքով:

Հոդված 188. Իրավական և մասնագիտական հսկողությունը

1. Համայնքի սեփական խնդիրների իրականացման նկատմամբ Կառավարության լիազոր մարմինն օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով իրականացնում է իրավական հսկողություն:
2. Պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նկատմամբ Կառավարության լիազոր մարմիններն օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով իրականացնում են իրավական և մասնագիտական հսկողություն:

Հոդված 189. Միջհամայնքային միավորումները

1. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով համայնքների ավագանիները կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ Կառավարության առաջարկությամբ:

2. Միջհամայնքային միավորումը կարող է իրականացնել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք նրան վերապահված են օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով:

3. Միջհամայնքային միավորումը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է:

Հոդված 190. Համայնքների միավորումը և բաժանումը

Հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել: Ազգային ժողովը համապատասխան օրենք ընդունելիս պարտավոր է լսել այդ համայնքների կարծիքը: