

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ԿԱՏԵՐԻՆԱ ԱԼԹՈՒՆՅԱՆ

**ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ
ՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ**

(Ուսումնասիրողական շեռնարկ)

ԵՐԵՎԱՆ
ԵՊՀ ՀՐԱՏԱՐԱԿՉՈՒԹՅՈՒՆ
2021

ՀՏԴ 342.25(07)
ԳՄԴ 67.400.6g7
Ա 308

*Հրատարակության է երաշխավորել
ԵՊՀ միջազգային հարաբերությունների ֆակուլտետի
գիտական խորհրդը:*

Գրախոսներ՝ ք.գ.թ., դոցենտ **Էդգար Քալանթարյան**
տ.գ.թ., դոցենտ **Աշոտ Մարդոյան**

Ալթունյան Կ.

Ա 308 Ապակենտրոնացման տեսություն և տեղական ինքնակա-
ռավարում (ուսումնամեթոդական ձեռնարկ): Կ. Ալթուն-
յան: -Եր.: ԵՊՀ հրատ., 2021, 160 էջ:

Ուսումնամեթոդական ձեռնարկը կարող է կիրառվել բուհերում հանրային
կառավարում, քաղաքագիտություն ուսումնասիրող ուսանողների, սապիրանտ-
ների, ինչպես նաև սույն առարկային վերաբերող հատուկ դասընթաց վարող
դասախոսների կողմից: Այն կարող է օգտակար լինել նաև տեղական ինքնակա-
ռավարման ուսումնասիրության տեսական և գործնական խնդիրներով հե-
տաքրքրվող մասնագետների համար:

ՀՏԴ 342.25(07)
ԳՄԴ 67.400.6g7

ISBN 978-5-8084-2532-5

© ԵՊՀ հրատ., 2021
© Ալթունյան Կ., 2021

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԱԽԱԲԱՆ.....	5
Դասընթացի համառոտ նկարագիրը.....	6
ՍԱՍ 1. «ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՍԱՆ ՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ» ԴԱՍԸՆԹԱՑԻ ԵՎ ՈՒՍՈՒՄՆԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՆԿԱՐԱԳԻՐԸ	8
1.1. Դասընթացի կրթական արդյունքները	8
1.2. Դասավանդման մեթոդները	11
1.3. Գիտելիքների ստուգման ձևեր	11
1.4. Դասընթացի կազմակերպչական-մեթոդական տվյալները	12
1.5. Դասընթացի թեմատիկ կառուցվածքը	12
1.6. Դասընթացի հարցաշար	14
ՍԱՍ 2. «ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՍԱՆ ՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ» ԴԱՍԸՆԹԱՑԻ ԱՌԱՐԿԱՅԱԿԱՆ ԾՐԱԳԻՐ՝ ԸՍՏ ԹԵՍԱՆԵՐԻ	17
Թեմա 1. «Ապակենտրոնացում» և «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունները	17
Թեմա 2. Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման ուսումնասիրության տեսական հիմքերը	27
Թեմա 3. Ապակենտրոնացման տեսակները	37
Թեմա 4. Տեղական ինքնակառավարման մոդելները	49
Թեմա 5. Տեղական ինքնակառավարման իրավական հիմքերը..	65
Թեմա 6. Տեղական ժողովրդավարություն. ժողովրդավարական ապակենտրոնացման սկզբունքները	75
Թեմա 7. Մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը.....	83

Թեմա 8. Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանի Հանրապետությունում	93
Թեմա 9. ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումներ և միջհամայնքային համագործակցություն	107
Թեմա 10. Տեղական բյուջեն և բյուջետային համակարգը	122
Թեմա 11. Համայնքային սեփականության (գույքի) կառավարումը ՀՀ-ում	135
ԼՐԱՅՈՒՑԻՉ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ	147
ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ	153
<i>Հավելված 1. ՀՀ մարզերի ընդհանուր բնութագիրը</i>	<i>153</i>
<i>Հավելված 2. ՀՀ խոշորացված համայնքներ.....</i>	<i>158</i>

ՆԱԽԱԲԱՆ

Սույն ուսումնամեթոդական ձեռնարկը ներառում է մեթոդական մաս հանդիսացող «Ապակենտրոնացման տեսություն և տեղական ինքնակառավարում» դասընթացի և ուսումնական գործընթացի կազմակերպման ընդհանուր նկարագիրը, որում ներկայացված են դասընթացի հիմնական նպատակը, խնդիրները, գնահատման ձևը և կարգը, դասընթացի վերջնարդյունքները: Տրվում են քննության հարցաշարը, դասընթացի աղբյուրները, ներառյալ հետազոտվող խնդիրներին վերաբերող մասնագիտական գրականությունը, ծրագրի թեմատիկ պլանը: Ուսումնական մասում ներկայացվում է դասընթացի ուսումնական ծրագիրը՝ ըստ առանձին թեմաների՝ ներառելով ուսումնասիրվող հիմնահարցերի բովանդակությունը:

Դասընթացը վերաբերում է ապակենտրոնացման տեսության և տեղական ինքնակառավարման տեսական հիմքերի և գործնականում դրա դրսևորումների ուսումնասիրությանը, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման՝ որպես հանրային կառավարման հիմնական բաղադրիչներից մեկի վերլուծությանը:

Ուսումնամեթոդական ձեռնարկը պատրաստվել է հետազոտական և փորձարարական ուսումնասիրության արդյունքում: Լուսաբանվում են ապակենտրոնացված իշխանությունը և կառավարումը, տեղական ինքնակառավարման մոդելները, ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի տեսական ու գործնական հիմնահարցերը:

ԳԱՍԸՆԹԱՅԻ ՀԱՄԱՌՈՏ ՆԿԱՐԱԳԻՐԸ

Ապակենտրոնացումն ու տեղական ինքնակառավարումը հանրային կառավարման գիտակարգում դեռևս երիտասարդ ուղղություն է: Իբրև հանրային կառավարման ուսումնասիրության առարկայական դաշտ՝ ապակենտրոնացման տեսության ու տեղական ինքնակառավարման հետազոտության առանցքում են գտնվում մունիցիպալ իշխանության վաղ տեսություններն ու հայեցակարգերը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորումը և իրավասությունները, դրանց կարգավորման իրավական հիմքերը, ապակենտրոնացման տիպային ու տեղական ինքնակառավարման մոդելային առանձնահատկությունները և այլ հիմնահարցեր:

«Ապակենտրոնացման տեսություն և տեղական ինքնակառավարում» դասընթացն ուղղված է տեղական ժողովրդավարության, ապակենտրոն իշխանության և տեղական ինքնակառավարման հայեցակետերի տեսական ու կիրառական ուսումնասիրություններին: Դրանց համապարփակ քննարկումը հրատապ է տեղական ժողովրդավարության, համաչափ զարգացման և հանրային կառավարման արդիականացման տեսանկյունից: «Վազող ժողովրդավարությունների» համար հանրային կառավարման այս բաղադրիչն առանձնակի է արժևորվում: Չէ որ, ապակենտրոնացման սկզբունքով տեղական ինքնակառավարման մարդակենտրոն համակարգի կառուցումը կառավարման սուբսիդիարության սկզբունքով արդիականացման գլխավոր գրավականն է: Դրան հասնելու ուղիների, կառուցակարգերի մասին պատասխաններն է տալիս սույն դասընթացը:

Ուսումնամեթոդական ձեռնարկում ներկայացվում են դասընթացի ուսումնասիրության նպատակը, օբյեկտը, խնդիրները, ապակենտրոնացման տեսության և դրա վրա խարսխված տեղական ինքնակառավարման հայեցակարգերը: Կիրառական մա-

սում մատուցվում են միջազգային փորձով (մեծ մասամբ եվրոպական երկրների) դուրս բերված տեղական ինքնակառավարման դեպքային-ուսումնասիրությունները, համակարգային և ինստիտուցիոնալ փոփոխության միտումները և այլն: Դասընթացի գիտակրթական գրավչության գաղտնիքն այն է, որ վերը թվարկված բոլոր խնդիրները պրոյեկտվում են հայկական իրականության մեջ: Ուսումնասիրվում են Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման և շարունակական զարգացման վրա ազդող գործոնները, մեթոդական և կառավարչական բացթողումները, բայց նաև անկախության շուրջ երեք տասնամյակների ընթացքում ունեցած դրական փոփոխություններն ու արդյունքները:

ՄԱՍ 1. «ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ» ԳԱՍԸՆԹԱՅԻ ԵՎ ՈՒՍՈՒՄՆԱԿԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՆԿԱՐԱԳԻՐԸ

1.1. Գասընթացի կրթական արդյունքները

Գասընթացի հիմնական նպատակն է.

- համապարփակ ձևով բացահայտել կառավարչական այն հարցերի շրջանակը, որոնք ուսումնասիրում են ապակենտրոնացման տեսությունն ու տեղական ինքնակառավարման հայեցակարգերը,

- փոխանցել տեղական ինքնակառավարման արդիականացման գործընթացների և ինստիտուտների մասին գիտելիքներ,

- խթանել տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մասին գիտելիքներ և վերլուծական միտք ունեցող մասնագետների պատրաստման գործընթացը,

- կառավարման գիտության հետազոտական մեթոդները կիրառելով՝ ուսանողի մոտ զարգացնել փորձարարական, քննադատական միտքն ու վերլուծական կարողությունները,

- ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման միջազգային փորձի, ինչպես նաև արդի կառավարչական մտքի ուսումնասիրության միջոցով ձևավորել և խորացնել Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի խնդիրներն ինքնուրույն վերլուծելու գիտելիքների հենք և նորարարական մտածողություն:

Գասընթացի խնդիրներն են.

- տեղական ինքնակառավարման ուսուցումը և կարողությունների զարգացումը՝ միջազգային և հայաստանյան փորձերը համադրելու միջոցով,

- տեսական և կիրառական հիմնախնդիրների վերաբերյալ գաղափարների, հայեցակարգերի համակարգային ուսումնասիրության հնարավորությունների ստեղծումը,

- թեմատիկ համառոտ վերլուծականներ պատրաստելու և վերլուծելու հմտությունների փոխանցումը ուսանողին:

«Ապակենտրոնացման տեսություն և տեղական ինքնակառավարումը» հանրային կառավարման մասնագիտությամբ ուսանողների համար հիմնարար դասընթաց է, որն ընդգրկում է տեսական նյութեր և գործնական աշխատանք: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները հանրային կառավարման ուղղակի դերակատարներ են, հետևաբար, դրանց սուբյեկտայնությամբ է պայմանավորված նաև առանձին դասընթացի մշակման անհրաժեշտությունը: Աշխարհի առաջատար համալսարաններում այն ուսումնական ծրագրի մաս է կազմում, ուստի լրացնում և զարգացնում է հանրային (պետական) կառավարման, հանրային (համայնքային) ծառայության, կադրային մենեջմենթի ու քաղաքականության և շատ այլ առարկաներ:

Դասընթացի ավարտին ուսանողը պետք է իմանա.

- դասընթացի թեմաներով առաջարկվող ապակենտրոնացման տեսության և տեղական ինքնակառավարման հիմնական հասկացությունները, հայեցակարգային մոտեցումները, տիրապետի մասնագիտական խոսույթին,

- ապակենտրոնացումը՝ որպես բազմաշերտ երևույթ՝ տարբերակելով քաղաքական, վարչական/վարչատարածքային, ֆինանսական բաղկացուցիչները,

- տեղական ինքնակառավարման համակարգերի դասակարգումը, մոդելները,

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթները, լիազորությունները,

- տեղական ինքնակառավարման արդի հիմնախնդիրները, այդ թվում միջազգային և ազգային պրակտիկաներում դրանց լուծման գործիքակազմն ու մոտեցումները:

Գասընթացի ավարտին ուսանողը պետք է կարողանա.

- ամբողջությամբ ըմբռնել և փոխանցել տեղական ինքնակառավարման կառուցակարգերը,
- առաջնայինը երկրորդականից տարանջատել, կանխատեսել ու պլանավորել,
- կատարել տեղական և տարածքային կառավարման խնդիրների մասնագիտական վերլուծություն,
- խճանկարի մեթոդով կազմել կամայական երկիր-պետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի բնութագիրը՝ մատնանշելով դրա առանձնահատկությունները,
- գնահատել Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի փոփոխությունները, դրանց քաղաքական, կառավարչական և տնտեսական անհրաժեշտությունը:

Գասընթացի ավարտին ուսանողը պետք է տիրապետի.

- ապակենտրոնացման տեսակների և տեղական ինքնակառավարման մոդելների վերաբերյալ հիմնական նյութերը,
- տեղական ինքնակառավարման և ապակենտրոն պետական կառավարման առաջնային խնդիրների մասին գիտելիքների,
- պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններին՝ որպես բազմամակարդակ կառավարման պրակտիկայի ինչպես արտասահմանում, այնպես էլ Հայաստանի Հանրապետությունում:

1.2. Գ-ասավանդման մեթոդները

Ուսանողին ուսումնական գործընթացին ներգրավվելու մեթոդներից են.

- հաղորդակցության տեխնոլոգիաները՝ քննարկում, ուսումնական բանավեճ, ինքնարտահայտվելու հնարավորություն,
- սոցիալական-ընթերցումները (social-reading),
- դեպքային-ուսումնասիրությունները,
- խաղային տեխնոլոգիաները, որոնց կիրառման ժամանակ ուսանողները մասնակցում են գործնական առաջադրանքների:

1.3. Գիտելիքների ստուգման ձևեր

Ուսանողների գիտելիքների ստուգումն իրականացվում է երկու ընթացիկ քննությունների միջոցով: **Առաջին ընթացիկ քննությունը** երեք հարցից կազմված գրավոր առաջադրանք է: Այն գնահատվում է առավելագույնը 10 միավոր, միավորների քայլը 0,5 է: **Առաջին ընթացիկ քննությունը** ներառում է դասընթացի 1-ից 7-րդ թեմաները: **Երկրորդ ընթացիկ քննությունը** երեք հարցից բաղկացած բանավոր առաջադրանք է: Երկրորդ ընթացիկ քննությունը ներառում է 8-ից 11-րդ թեմաներն ու համառոտ վերլուծական աշխատանք և գնահատվում է առավելագույնը 10 միավոր: Միավորների քայլը՝ 0,5: Հարցատոմսը պարունակում է 3-ական հարց, որոնցից առաջին երկու հարցերը գնահատվում են երեքական միավոր, իսկ 3-րդ հարցը՝ 4 միավոր: Համառոտ վերլուծական աշխատանքը պետք է կազմված լինի տեսական և փորձարարական մասերից: Տեսականը պետք է ներառի դասախոսությունների թեմաներից ձեռք բերված գիտելիքները, իսկ փորձարարականը՝ հետազոտական մեթոդաբանության միջոցով դուրս բերված տվյալների և տեղեկատվության վերլուծությունը:

1.4. Գասընթացի կազմակերպչական-մեթոդական ավյալները

Աշխատանքի տեսակը	Ժամաքանակ
Գասախոսություն	24
Սեմինար (գործնական) պարապմունք	18

1.5. Գասընթացի թեմատիկ կառուցվածքը

Գասընթացի առարկայական ծրագրի ուսուցման ժամանակ կիրառվում են դասախոսություններ և թեմատիկ համառոտագրեր: Գասավանդման նյութը ներկայացվում է տեսասահիկների (PowerPoint Presentation) միջոցով, ինչն ավելի դյուրին է դարձնում ուսուցման նյութի մատչելիությունն ու յուրացման հնարավորությունը:

N	Թեմա / Գասավանդման անվանում	Գասավանդման ժամեր	
		Գասախոսություն	Սեմինար (գործնական) պարապմունք
1.	Թեմա 1. «Ապակենտրոնացում» և «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունները	2	
2.	Թեմա 2. Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման ուսումնասիրության տեսական հիմքերը	2	2
3.	Թեմա 3. Ապակենտրոնացման տեսակները	2	
4.	Թեմա 4. Տեղական ինքնակառավարման մոդելները	2	

5.	Թեմա 5. Տեղական ինքնակառավարման իրավական հիմքերը	2	2
6.	Թեմա 6. Տեղական ժողովրդավարություն. ժողովրդավարական ասպակենտրոնացման սկզբունքները	2	
7.	Թեմա 7. Մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը	2	
8.	Թեմա 8. Տեղական ինքնակառավարման համակարգը ՀՀ-ում	4	4
9.	Թեմա 9. ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումներ և միջհամայնքային համագործակցություն	2	
10.	Թեմա 10. Տեղական բյուջեն և բյուջետային համակարգը	2	
11.	Թեմա 11. Համայնքային սեփականության (գույքի) կառավարումը ՀՀ-ում	2	2
12.	Վերլուծական համառոտագիր	1-ին խումբ	4
13.	Վերլուծական համառոտագիր	2-րդ խումբ	4
14.	Ընդամենը	24	18

1.6. Գասընթացի հարցաշար

- 1) Ապակենտրոնացման տեսության ուսումնասիրության խնդիրները
- 2) Ապակենտրոնացման սահմանումն ու ենթատեսակներն ըստ Դ. Թրեյսմանի
- 3) Ապակենտրոնացման ձևերն ըստ Ռ. Պրոտիոմի
- 4) Տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես ապակենտրոնացման արդյունք
- 5) Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման տեսությունների էությունը
- 6) Ապակենտրոնացման տեսությունների առավելություններն ու թերությունները
- 7) Ապակենտրոնացման տեսությունների նմանություններն ու տարբերությունները
- 8) Հանրային կառավարման արդիականացման և ժողովրդավարացման գործում ապակենտրոնացման տեսությունների ունեցած դերը
- 9) Ապակենտրոնացման տեսակները, դրանց էությունը
- 10) Ունիտար և դաշնային պետություններում անցկացվող ապակենտրոնացման խնդիրները
- 11) Ապակենտրոնացման տեսակների փոխկապվածությունը
- 12) Ֆինանսական ապակենտրոնացման անհրաժեշտ տարրերը
- 13) Տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մոդելի էությունը (օրինակի քննարկում)
- 14) Տեղական ինքնակառավարման մայրցամաքային մոդելի էությունը (օրինակի քննարկում)
- 15) Տեղական ինքնակառավարման խառը մոդելի էությունը (օրինակի քննարկում)

16) Տեղական ինքնակառավարման մոդելների ուժեղ և թույլ կողմերը

17) Մունիցիպալ իրավունքի նորմեր պարունակող հիմնական փաստաթղթերը

18) Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի հիմնական բաժիններն ու բովանդակային կարգավորումները

19) Տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական կարգավորումների վորձը դաշնային և ունիտար պետություններում

20) Իշխանության տեղական մարմինների իրավասությունները, դրանց օրենսդրական կարգավորումները

21) Տեղական ժողովրդավարության էությունը

22) Տեղական ժողովրդավարության գործառույթները

23) Տեղական ժողովրդավարության հիմնային սկզբունքները

24) Տեղական ժողովրդավարության և հանրային կառավարման արդիականացման գործընթացների փոխադարձ կապը

25) Տեղական ինքնակառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության հայեցակարգային հիմքերը

26) Տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցության ուղղակի ձևերը

27) Տեղական հանրաքվեի տեսակները և անցկացման կարգավորումները

28) Տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցության անուղղակի ձևերը

29) Տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական երաշխիքները ՀՀ-ում

30) ՀՀ տեղական ինքնակառավարման կառուցվածքը, մարմիններն ու դրանց լիազորությունները

31) Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունների մակարդակը

32) ՀՀ գործադիր մարմնի և ՏԻՄ փոխհարաբերությունները

- 33) ՀՀ օրենսդիր մարմնի և ՏԻՄ փոխհարաբերությունները
- 34) ՀՀ դատական մարմնի և ՏԻՄ փոխհարաբերությունները
- 35) Տարածքային կառավարման սահմանումն ու գործառույթները
- 36) ՀՀ տարածքային կառավարման համակարգը և դրա կառուցվածքային տարրերը
- 37) ՀՀ տարածքային կառավարման մարմինների ձևավորման կարգն ու լիազորությունները
- 38) Միջհամայնքային միավորումների և վարչատարածքային փոփոխությունների փոխլրացման խնդիրը
- 39) Տեղական բյուջեի սահմանումը
- 40) Բյուջետային քաղաքականության բաղկացուցիչ տարրերը (բյուջետային գործընթաց, բյուջեի տեսակներ)
- 41) Տեղական բյուջեի վարչական և ֆոնդային մասերը, դրանց եկամուտների աղբյուրները
- 42) Համայնքային բյուջեի համալրման լրացուցիչ միջոցները (դոտացիաներ, սուբվենցիաներ, բյուջետային վարկեր, փոխատվություններ)
- 43) Սեփականության ինստիտուտը ներդնելու նախադրյալները ՀՀ համայնքներում
- 44) Պետական սեփականության էությունն ու կառավարման խնդիրը
- 45) Համայնքային սեփականության (գույքի) գոյացումն ու կառավարումը
- 46) Համայնքային սեփականության օտարումը:

ՄԱՍ 2. «ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ» ԴԱՍԸՆԹԱՑԻ ԱՌԱՐԿԱՅԱԿԱՆ ՃՐԱԳԻՐ ԸՍՏ ԹԵՄԱՆԵՐԻ

ԹԵՄԱ 1. «ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄ» ԵՎ «ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ» ՀԱՍԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հանրային կառավարման համակարգի և հասարակության զարգացումը արդի պայմաններում անհնար է պատկերացնել առանց ապակենտրոնացման: Ապակենտրոնացման խորացման միտումների շարունակականության մասին է փաստում XXI դարի կառավարման մշակույթը և լավագույն փորձը: Ժամանակակից հանրային կառավարման համակարգում մարդկանց շահերն արտահայտելուն և պաշտպանելուն ուղղված կառավարչական գործառույթը դադարել է լինել միայն կենտրոնական իշխանության սուբյեկտայնության տիրույթում: Նորանկախ Հայաստանի Հանրապետությունում (ՀՀ) այս երևույթը նոր է, հետևապես՝ ժողովրդավարության ամրապնդման համար ապակենտրոն կառավարման եղանակների և կառուցակարգերի ուսումնասիրությունը հնարավորություն կտա խորացնելու տեղական և համապետական մակարդակներում իշխանությունն իրացնելու, մարդու և քաղաքացու շահերը հաշվի առնելով ներառական քաղաքականություն վարելու մասին գիտելիքները:

Ապակենտրոնացման տեսությունն առաջացել է Արևմուտքում: Արևմտյան քաղաքակրթության նախապատմության ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ մինչև IX դարի վերջը մարդկանց մեծ մասը տարբեր երկրներում ապրել է գյուղական վայրերում և պետության հետ նվազագույն շփման պայմաններում՝ ի հաշիվ բնական ռեսուրսների և տնտեսության: Եվրոպական գրեթե բոլոր պետություններն իրենց պատմության տարբեր փուլերում ունեցել են նաև կենտրոնացված կառավարման համակար-

գեր: Ըստ այդմ, կենտրոնացման և ապակենտրոնացման շրջափուլերը բնորոշ են գրեթե բոլորին: Ապակենտրոնացման գործընթացը մեծ մասամբ ծառայել է իշխանության և կառավարման կենտրոնի ուղղահայացի ծանրաբեռնվածության թուլացմանը: Ապակենտրոնացման մյուս օբյեկտիվ պատճառներ են եղել բնակավայրերի և քաղաքների խոշորացումը, առևտուրն ու հաղորդակցական ճանապարհները, դեմոգրաֆիական փոփոխությունները, ենթակառուցվածքային բարդ համակարգերի ստեղծումը և այլն: Ինչպես իրավացիորեն գրում է ֆրանսիացի մտածող **Ժակ Վեդերը**, *ապակենտրոնացումը երկդեմ ֆենոմեն է, քանի որ մի կողմից այն ունի ժողովրդավարական դեմք, իսկ մյուս կողմից կարող է փոխակերպվել անիշխանության*: Ըստ այդմ, քաղաքակիրթ հասարակարգում կառավարումն իրականացվում է կենտրոնացման և ապակենտրոնացման սկզբունքների համատեղման միջոցով: Այլ կերպ ասած, արդի աշխարհում հանրային (պետական) կառավարումը ենթադրում է ուժեղ կենտրոնական իշխանություն և լայն ինքնավարություն ունեցող տեղական միավորների համակարգի ձևավորում և գործառնություն:

«Ապակենտրոնացում» հասկացությունն առաջացել է կենտրոնացված իշխանության և պետական կառավարման հայեցակարգերի քննադատական վերլուծության արդյունքում, ինչպես նաև ժողովրդավարության ընդլայնման և հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման հրամայականով: Ապակենտրոնացման տեսության ձևավորման գործում մեծ ներդրում են ունեցել պետական կառավարման և ժողովրդավարության հիմնախնդիրների ուսումնասիրությամբ զբաղվող հեղինակներ՝ Ռ. Դալը, Չ. Լինդբլոմը, Յ. Շումպետերը, Ա. Դոմինոֆֆը, Յ. Հաբերմասը, Դ. Թրեյսմանը և շատ ուրիշներ: Ապակենտրոնացման ուսումնասիրության սկիզբը տեսականորեն ասոցացվում է քաղաքագիտական և կառավարչական այնպիսի հասկացությունների առաջ քաշման հետ, ինչպիսիք դեցենտրալիզացիան, դեկլյու-

ցիան, դելեգացումը, ինչպես նաև դրանց վերլուծության մեթոդների, ապակենտրոնացման ձևերի մշակման անհրաժեշտությամբ: Ուստի **ապակենտրոնացման տեսության և դասավանդման խնդիրն** է խորությամբ վերլուծել ապակենտրոն կառավարման գիտական հենքի ձևավորման նախադրյալները՝ այդ ուղղությամբ բարեփոխումների շարունակականությունն ապահովելու նպատակով:

Ապակենտրոն և արդյունավետ պետական կառավարում, արդի իմաստով, նշանակում է քաղաքացիներին մոտ կառավարում, իրավական պետության բոլոր սուբյեկտների, իշխանության կենտրոնից ցածր բոլոր օղակների մասնակցություն որոշումների կայացմանը: Ի գիտություն առնելով վերոնշյալը՝ պետության տարածքային կազմակերպման ներկայիս բոլոր ձևերում իրականացվել է ապակենտրոնացում՝ թե՛ դաշնային (ԱՄՆ, Կանադա, Ավստրիա, Գերմանիա), թե՛ ունիտար (Ֆրանսիա, Միացյալ Թագավորություն, Սկանդինավյան երկրներ): Ապակենտրոնացումը, առաջին հերթին, ենթադրում է իշխանական լիազորությունների պատվիրակում վերևից ներքև սկզբունքով, հարաբերականորեն անկախ կամ ինքնուրույն կազմակերպություններ ստեղծելու հնարավորություն: Ինչպես ամերիկյան կառավարչական միտքն է ուսուցանում, ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական կառավարման կարևորագույն բաղադրիչն է և իրենով խորհրդանշում է ամերիկյան հասարակության համայնքային ոգին: Ամերիկյան ֆեդերալիստները (**Ա. Համիլտոն, Ջ. Մեդիսոն, Ջ. Լեյն**) հիմնավորել են իշխանական ու կառավարչական գործառույթների և լիազորությունների բաժանումը դաշնային, նահանգային և համայնքային միավորների միջև: Պատահական չէ, որ **Վ. Օսթրոմը** վկայակոչում է հենց ապակենտրոնացման ամերիկյան մոդելը, որը նրա խորին համոզմամբ, ժողովրդավարական է, քանի որ մարդիկ կարող են մասնակցել տեղական գործերին և որոշումների կայացմանը: Հետաքրքիր է ֆրանսիական կառավարչական միտքը, որ-

տեղ ապակենտրոնացումը տեղական ինքնակառավարում բառի հոմանիշն է: Իշխանությունն ու կառավարումը անբաժանելի համարող ֆրանսիացի շատ տեսաբաններ ապակենտրոնացումը սահմանում են որպես հանրային իշխանության կազմակերպման ձև: Այս դեպքում, ապակենտրոն կառավարման հիմքում դրվում են կառավարման օբյեկտի պահանջմունքն ու շահը բավարարելու հնարավորության, կառավարչական ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման, որոշումների կայացման եղանակների, վերահսկողության ու պատասխանատվության կառուցակարգերի ապահովումը, և իհարկե, արդյունավետ կառավարման համար անհրաժեշտ այլ բաղադրիչներ: Վերոնշյալից եզրակացնում ենք, որ ապակենտրոնացումը և ժողովրդավարությունը հանդես են գալիս որպես փոխլրացնող գործընթացներ:

Հարվարդի համալսարանի քաղաքագիտության պրոֆեսոր **Դ. Թրեյսմանը** սահմանել է ապակենտրոնացումը՝ տարանջատելով այդ երևույթի *քաղաքական*, *վարչական* (ադմինիստրատիվ) և *հարկային* ենթատեսակները: **Քաղաքական ապակենտրոնացում** ասելով՝ հեղինակն ընդգծում է կառավարման կենտրոնից ցածր օղակների կամ մակարդակների որոշումներ կայացնելու, պաշտոնեական հաստիքացանկ սահմանելու և նշանակումներ անելու, ինչպես նաև իրավական կարգավորումներ ու փոփոխություններ գործարկելու իրավունքների իրացումը: Դ. Թրեյսմանի համոզմամբ, մի շարք երկրներում իրական ապակենտրոնացման սկիզբը քաղաքականն է, չնայած զսպող բազում գործոնների, որոնք շարունակում են պահպանվել մինչև այսօր: Բանն այն է, որ քաղաքական ապակենտրոնացումը զսպող ուժերը ելնում են հասարակությունն ու ազգը որքան հնարավոր է միաբան ու համախմբված պահելու գերնպատակից՝ գերադասելով դրան մեթոդական կառավարումը: Քաղաքական ապակենտրոնացման հնարավորությունը գործնականում պայմանավորված է ոչ միայն քաղաքական կամքի, այլ նաև պատվիրակվող գործառույթների իրա-

կանացման ռեսուրսային ապահովվածությամբ: Ապակենտրոնացման երկրորդ ենթատեսակը **վարչականն** է, որն, ըստ Գ. Թրեյսմանի, անհրաժեշտ է պետության արդյունավետ տարածքային կառավարման համար, հատկապես եթե խոսքը վերաբերում է աշխարհագրական մեծ տարածք ու բնակչություն ունեցող երկրներին: Եվ վերջապես երրորդը՝ **ֆիսկալ կամ հարկային ապակենտրոնացումն** է, որն ունի կառավարման տնտեսական արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակ և ենթադրում է այդ թվում ինքնուրույն հարկահավաքություն իրականացնելու իրավասությունների փոխանցում: Ենթատեսակների խորքային ուսումնասիրությունից հեղինակը եզրակացնում է, որ ապակենտրոնացումը համալիր, բարդ գործընթաց է և ժողովրդավարական վարչակարգում իրականացվում է բոլոր երեք ենթատեսակներով:

Շարունակելով Թրեյսմանին՝ Փարիզի համալսարանի պրոֆեսոր **Ռ. Պրուլիոնը** նշում է, որ ապակենտրոնացում իրականացնելու կամքն ու հնարավորությունները տարբերվում են երկրից երկիր: Պետական կառավարման արդյունավետություն ու քաղաքական կայունություն ապահովելու նպատակը հիմք ընդունելով՝ Ռ. Պրուլիոնը առանձնացնում է **դեկոնցենտրացիա, դեկոլուցիա և դեկգացիա** հասկացությունները: Բոլոր երեք հասկացությունները արտահայտում են ապակենտրոնացման մասնավոր ձևեր: **Դեկոնցենտրացիան**, ըստ էության, իշխանությունը կենտրոնից ծայրամաս տեղափոխելու եղանակ է, սակայն ունի ոչ քաղաքական, կառավարչական բնույթ: Տեսականորեն, դեկոնցենտրացիան աննշան ապակենտրոնացման ձև է: Այն հաշվի է առնում կառավարման կենտրոնից ցածր մակարդակներին, սակայն կառավարման տեխնիկական միջոց է և չի երաշխավորում ազդեցության լուրջ լծակներ:

*Իշխանության նույն մակարդակում կառավարման փարբեր գործառույթներ պատվիրակելու կամ բաշխելու գործընթացը կոչվում է **դեկոնցենտրացիա**:*

Դեկոնցենտրացիան, ըստ էության, գործառույթների պարզ տեղափոխություն է: Կառավարման գործառույթները փոխանցվում են պետական իշխանության հիերարխիկ համակարգի ստորին մակարդակի մարմիններին՝ առանց թուլացնելու բուն համակարգի ուղղահայաց հիերարխիան, իսկ ստորին մակարդակի մարմինները մնում են կենտրոնական իշխանություններին ուղղահայաց ենթակա:

Ապակենտրոնացման մեկ այլ մասնավոր ձև է **դեոլյուցիան**: Այս դեպքում, ստորին մակարդակի մարմիններին որոշումներ կայացնելու և անկախ ֆինանսական ու կառավարչական գործունեություն իրականացնելու իրավունքներ են տրվում: Ստորին մակարդակի մարմինները օրենքով սահմանված կարգով ստանում են ինքնուրույն կարգավիճակ: Միևնույն ժամանակ, կենտրոնական իշխանությունները կարող են միայն անուղղակի վերահսկողություն իրականացնել դրանց նկատմամբ: Հետևաբար, ապակենտրոնացման այս ձևը խթանում է տեղական կառավարումն ու տարածաշրջանային հզորացումը:

*Իրավունքների և լիազորությունների փոխանցումը կենտրոնական իշխանության կողմից անկախ կամ ընդհանրական մեխանիզմով ձևավորված սուբյեկտներին կոչվում է **դեոլյուցիա**:*

Ապակենտրոնացման վերջին մասնավոր ձևը անվանում են **դեկեզացում** կամ **դեկեզացիա**: Դեկեզացման ձևով պետական իշխանության բաշխումը ենթադրում է ապակենտրոնացման միջին մակարդակ: Պետական իշխանության սուբյեկտները իրենց լիա-

գորությունների և գործառույթների մի մասը փոխանցում են այլ սուբյեկտների: Պետությունը կարող է իր իշխանության մի մասը փոխանցել պետական ինքնուրույն կազմավորումներ ստեղծելու գործընթացում պայմանագրային կամ համաձայնագրի հիմունքներով:

*Իրավունքների և լիազորությունների փոխանցումը կենտրոնական իշխանության կողմից կիսահնքնավար մարմիններին կոչվում է **դեկզագիս**:*

Ի մի բերելով ապակենտրոնացման տեսակների և ձևերի ուսումնասիրությունը՝ հանգում ենք, որ միայն քաղաքական ապակենտրոնացումն է, որ պահանջում է սահմանադրական և նորմատիվային պարտադիր ամրագրում, այսինքն՝ այն պետք է երաշխավորվի (օրինակ՝ Սահմանադրությամբ): Քաղաքական ապակենտրոնացման համար անհրաժեշտ է ուժեղ քաղաքացիական հասարակություն, ներառյալ տեղերում քաղաքացիների և կազմակերպությունների ներգրավման գործունե կառուցակարգեր: Քաղաքական ապակենտրոնացումը սովորաբար ունենում է դեկլոցիայի ձև: Դեկլոցիան սահմանադրական և իրավական պրակտիկա է, որում կենտրոնից լիազորությունները փոխանցվում են տեղական մարմիններին: Միջազգային փորձով վերհանվել է նաև, որ դեկլոցիան կարող է լինել ժամանակավոր, ինչպես օրինակ՝ Իսպանիայում, Ֆրանսիայում: Ապակենտրոնացումը, ընդհանուր առմամբ, մի գործընթաց է, որի միջոցով լիազորությունները, գործառույթները, պարտականությունները և ռեսուրսները փոխանցվում են կառավարման կենտրոնական մարմիններից տեղական և/կամ այլ ապակենտրոնացված մարմիններին:

Հարկ է նշել, որ ապակենտրոնացումը կարող է նպաստել կառավարման մասնագիտական որակի բարելավմանը: Բավական է նշել օրինակ՝ քաղաքացիների հետ ուղղակի շփումների միջոցով

պաշտոնյայի կոմպետենցիաների բարելավումը, հաշվետվողական գործելաժողովը: Բացի այդ, այն կարող է զարգացնել մրցակցությունը հանրային և տեղական մակարդակների միջև՝ քաղաքացիներին ավելի որակյալ ծառայություններ մատուցելու համար: Ապակենտրոնացումը դրական ազդեցություն կարող է ապահովել նաև կառավարման մակրոտնտեսական ցուցանիշների բարելավման առումով: Եվ ի վերջո, ապակենտրոնացումը խթանում է քաղաքական բազմակարծությունը (այլոքալիզմ), քանի որ կառավարմանը ներգրավվելու հնարավորություն է տրվում ընդդիմադիր ուժերին:

Պետական իշխանության ապակենտրոնացման արդյունքում է ձևավորվել **տեղական ինքնակառավարման** համակարգը՝ որպես հանրային կառավարման ուղղակի դերակատար: «Տեղական» բառը ծագում է լատիներեն «locus», «localis» բառերից: Մասնագիտական բառարաններում ընդգրկված են տեղական ինքնակառավարման հետ կապվող բազմաթիվ հասկացություններ: Այդպիսի հասկացություն է «**տեղական ընկերակցությունը**», որի համապարփակ սահմանման համաձայն, վերջինս քաղաքային, գյուղական և տարածքային այլ միավորների վրա ապրող քաղաքացիների միավորում է, ձևավորվում է տարածքային ընդհանրության, ընդհանուր կենսակերպի, շահերի և ինքնուրույն գործելու սկզբունքներով: Մեկ այլ կարևոր հասկացություն է «**տեղական նորմը**», որի ամբողջությունը ձևավորում է **մունիցիպալ իրավունքը**: Այդ նորմը կարգավորում է տեղական հարաբերությունները՝ որոշելով տեղական ինքնակառավարման լիազորությունները տեղական կյանքի տարբեր ոլորտներում:

Ցանկացած երկրում ժողովրդավարության՝ որպես քաղաքական իշխանության իրականացման ձևի, հաջողությունը պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման ավանդույթներով: Մասնագիտական գրականության մեջ այդ առիթով լայնորեն կիրառվող հասկացության՝ **մունիցիպալ դեմոկրատիայի**, պայման-

ներում քաղաքացիները հնարավորություն ունեն մասնակցելու իրենց համար կարևոր նշանակություն ունեցող քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական խնդիրների լուծմանը: Ըստ այդմ, ռուս հեղինակ **Ն. Ս. Բոնդարը** «տեղական ինքնակառավարում» և «դեմոկրատիա» բառերի միջև իմաստային նմանություն է տեսնում՝ նշելով, որ ցանկացած վարչակարգի ժողովրդավարական բնույթը պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման ավանդույթներով: Ըստ այդմ, *տեղական ինքնակառավարումը հանրային իշխանության իրականացման չև է, պետության ինքնակազմակերպման ինստիտուտ:* Այն իրականացվում է կառավարման սուբյեկտի և օբյեկտի առավելագույնս սերտ փոխգործակցության հիման վրա: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքային ֆունկցիոնալությունը կախված է մունիցիպալ դեմոկրատիայի ինստիտուտների աշխատանքից և որակից:

Այսպիսով, ակներև է, որ ապակենտրոնացման տեսությունը ժողովրդավարական պետության զարգացման ուղենիշ է: Ապակենտրոն կառավարման հիման վրա է իրականացվում տեղական ինքնակառավարումը: Այլ կերպ ասած, տեղական ինքնակառավարումը հանրային (պետական) կառավարման ապակենտրոնացման ձև է:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- ապակենտրոնացման տեսության ուսումնասիրության անհրաժեշտությունը և կարևորությունը,
- ապակենտրոնացման սահմանումն ու ենթատեսակներն ըստ Դ. Թրեյսմանի,
- ապակենտրոնացման ձևերն ըստ Ռ. Պրուդիոմի,
- տեղական ինքնակառավարում հասկացությունը և սահմանումները:

Құрылымдық

1. **Атаманчук Г. В.**, Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. -М.: Омега-Л, 2004, 247 ст.
2. **Бардаков А. И.**, Муниципальное управление. Теория, история, практика, Волгоград: Изд.-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007, ст. 5-21, 21-37, 56-69.
3. **Бондарь Н. С.**, Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России, «Норма», М., 2009, 592 ст.
4. **Василенко А. И.**, Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. М.: «Логос», 2000, 349 ст.
5. **Махина С. Н.**, Административная децентрализация в РФ, Изд. «ВГУ», 2005, ст. 6-21.
6. **Cheema G. Shabbir, Rondinelli Dennis A.** Decentralizing governance: emerging concepts and practices, John F. Kennedy School of Government Harvard University, «Brookings Institution Press», Washington, D. C., 2007.
7. **Treisman D.**, The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization, «Cambridge University Press», New York and UK, 2007, pp. 21-27, 131-137, 146-156.
8. **Treisman D., Fan C. S., Lin C.**, Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, Journal of Public Economics 93 (1-2), 2009, pp. 14-34.
9. **Treisman D., H, Cai**, Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization, and public policy, American Economic Review 95 (3), 2005, pp. 817-830.
10. **Treisman D.**, Decentralization and the Quality of Government, Department of Political Science, UCLA, 2002.

ԹԵՄԱ 2. ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅԱՆ ՏԵՍԱԿԱՆ ՀԻՄՔԵՐԸ

Ապակենտրոնացումը դարձել է XXI դարի հանրային կառավարման տեսության և քաղաքական գիտության մի շարք ուղղությունների առանցքային հետազոտական թեմաներից: Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման տեսական հիմքերի ուսումնասիրությունը կարևորում ենք իր ամբողջության և շրջավուլային զարգացումն ըմբռնելու համար՝ որպես կայացած համակարգի և իրադարձությունների արձանագրում:

Բոլոր այն երկրներում, որտեղ հանրային իշխանությունը բաժանվում է պետական և տեղական մակարդակների, ապակենտրոնացման սկզբունքով կազմակերպված տեղական ինքնակառավարման համակարգն անցել է էվոլյուցիոն զարգացում՝ տեսական որոշ հիմքերի վրա: Մասնագիտական խոսույթում առավել տարածված և քննարկվող են «ազատ համայնքի», «հասարակական», «օրգանիկ», «պետական», «դուալիստական», «սոցիալական ծառայության», «սոցիալ-ռեֆորմիստական» տեսությունները:

Սկիզբ առնելով միջնադարյան Եվրոպայի քաղաքական և սոցիալական կյանքի ակունքներից՝ «**ազատ համայնքի**» տեսությունն իր կուռ գաղափարական տիրույթը վերջնականորեն ձևավորել է XIX դարի 30-40-ական թվականներին: Արմատներով այս տեսությունը գնում է Միացյալ Թագավորություն, որտեղ թագավորական խարտիայով կարևորագույն քաղաքներին շնորհվել էր ինքնակառավարման իրավունք: Ինքնակառավարման իրավունք էր շնորհվել նաև եկեղեցական ծխերին: Վիկտորյա թագուհու կառավարման ժամանակաշրջանում իրականացված վարչական բարեփոխումների շնորհիվ էապես ընդլայնվեցին տեղական կառավարման մարմինների լիազորությունները Միացյալ Թագավոր

րությունում: Ինքնակառավարվող միավորների նախատիպը, փաստացի, միջնադարյան համայնքներն ու եկեղեցական ծխերն էին, որոնք ունեին միաժամանակ հասարակական միավորման և տարածքային կոլեկտիվի հատկանիշներ:

«Ազատ համայնքի» տեսության գաղափարների բյուրեղացման գործընթացը կապում են հատկապես **Ճ. Գ. Թուրեի, Ա. Թորվիլի** և այլ հեղինակների ուսմունքների հետ: Տեսության գաղափարական առանցքում է համայնքի կողմից սեփական գործերը վարելու իրավունքի ճանաչումը՝ որպես բնական և անօտարելի իրավունքի իրացում: Տեղական (ինքնա)կառավարման կազմակերպման հիմքում էլ, որպես կանոն, դրվել են տեղական կառավարման մարմիններ ընտրելու, պետական և տեղական (լոկալ) գործերը տարանջատելու, չմիջամտելու և այլ սկզբունքները: Այս և մի շարք այլ տեսական հիմնադրույթներ հետագայում արտացոլվում են եվրոպական երկրների օրենսդրությունում: 1790-ական թվականներին ֆրանսիացի քաղաքական գործիչ **Թուրեն** հիմնավորել է Ֆրանսիայի խորհրդարանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասին օրինագծի անհրաժեշտությունը՝ պետական կառավարման բարեփոխումների անցկացման համատեքստում: Նրա կողմից հստակ բաժանարար գիծ է անցկացվել պետական և համայնքային (մունիցիպալ) կառավարման միջև: Հետագայում վերոնշյալ սահմանագծի անցկացման թեզը զարգացրեց ֆրանսիացի պետական գործիչ, պատմաբան և գրող **Թորվիլը**՝ նշելով, որ տեղական կառավարումը հասարակ ժողովրդի ազատության ճանապարհ է բացում: Թորվիլը հետաքրքրիր համեմատություն է անցկացրել տեղական (համայնքային) կառավարման և դպրոցի միջև, ընդգծելով, որ դրանք երկուսն էլ կարող են սովորեցնել ինչպես ճիշտ օգտագործել ազատությունը: Այնուհետև, 1831 թվականին Բելգիայում գործող օրենսդրությամբ սահմանվել է համայնքի ինքնակառավարման մասին հատուկ հոդված, որը համապետական գործադիր, օրենսդիր և դատական

իշխանությունների հետ ճանաչվում է որպես իշխանության ինքնուրույն ճյուղավորում: Նույն կերպ 1849 թվականին Ֆրանկֆուրտի Ազգային ժողովում ընդունվել է սահմանադրական կարգավորում, որով ճանաչվում է համայնքային գործերն ինքնուրույն վարելու և տեղական ոստիկանություն ստեղծելու իրավունքը մունիցիպալ միավորներում: Արդի տեսաբանների կարծիքով՝ «ազատ համայնքի» տեսությունը քննադատվեց հատկապես վարչատարածքային խոշոր սահմաններ ունեցող պետությունների կողմից, որոնք պահանջում էին ապակենտրոնացման ձգտող ուժերից հիմնավորել տեղական (համայնքային) ինքնակառավարման անհրաժեշտությունը: Եվ թեև այդ պետություններում տեղական կառավարման մարմինների իրավունքի անօտարելիության սկզբունքն օրենսդրական ամրագրում ստացավ, այդուհանդերձ, կենտրոնից լիարժեք ազատ և ինքնուրույն լինելու հնարավորությունները սահմանափակվել են բազում գործոններով:

Ի տարբերություն նախորդ տեսության, տեղական ինքնակառավարման «**հասարակական տեսությունը**» պետական և տեղական իշխանությունների տարանջատման անհրաժեշտությունը հիմնավորում է շահերի հիմքով ապակենտրոնացման սկզբունքի գերակայությամբ: Այս տեսության գաղափարական հենքը ձևավորել են հեղինակներ **Օ. Ռասսելը, Ռ. Մոլը, Ա. Ի. Վասիլիկովը** և ուրիշներ: Նման մոտեցման կողմնակիցները ելնում էին այն իրողությունից, որ մույն սոցիալական միջավայրում գործող մարդիկ մոտ գտնվելով իրենց շահառուներին՝ կարող են էլ առավել արդյունավետ կառավարել ու որոշումներ ընդունել: Բացառելով տեղական ինքնակառավարման քաղաքական բնույթը, սույն տեսության համաձայն, տեղական տնտեսությունների խթանման և շահագրգիռ աշխատանքի համար պետությունը պետք է ազատ և ինքնուրույն գործելու հնարավորություն շնորհի համայնքներին: Խոսքը վերաբերում է հատկապես հասարակական կենսագործունեության տարբեր՝ կրթության, առողջապահության, մշակույթի,

տեղական հարկերի ու տուրքերի սահմանման և այլ ոլորտներում ապակենտրոն քաղաքականություն իրականացնելու հնարավորությանը՝ տեղական շահի գերակայության հիման վրա: Ինչպես ճշմարտացիորեն նկատել է ռուս հեղինակ Ա. Ի. Վասիլչիկովը, տեղական ինքնակառավարումը դիտարկվում է որպես ներքին (համայնքային) կառավարում իրականացնելու հատուկ կարգ: Վերոնշյալ տեսության վերլուծությունից ակներև է, որ պետության և համայնքի հակադրման հիմնական կծիկը կայանում է նրանում, թե ինչպես են տարբերակվում պետական և տեղական գործերը, բաշխվում լիազորություններն ու պարտականությունները: Չէ՞ որ կան գործառույթներ, որոնք կարող են ունենալ և՛ պետական, և՛ տեղական նշանակություն: Ընդհանուր առմամբ, «հասարակական տեսության» բազմակողմանի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ այն զարգացել է պետության և ժողովրդի միջև հասարակական դաշինքի կնքման տրամաբանության շրջանակներում:

Վերը քննարկված երկու տեսություններում էլ համայնքը չի ներկայացվել որպես սոցիալական օրգանիզմ, ինչը օրինակ կարևորում են սոցիոլոգները: Այդուհանդերձ, տեղական ինքնակառավարման «հասարակական տեսությունը» հող նախապատրաստեց, որպեսզի տեղական ինքնակառավարումը դիտարկվի որպես պետական կառավարման ինքնուրույն կազմակերպչական ձև: Ըստ այդմ, ավելի ուշ այդ թեզն արտացոլվում է տեղական ինքնակառավարման «**պետական**» և «**օրգանական**» տեսություններում: Միմյանց հետ սերտորեն փոխկապված այս երկու տեսություններում էլ կարմիր թելի նման անցնում է այն միտքը, որ տեղական ինքնակառավարման իշխանության աղբյուրը պետությունն է: Ծագումով գերմանացի հիմնադիր-տեսաբաններ **Լորենց ֆոն Շտայնի** և **Ռուդոլֆ ֆոն Գնեյստի** համոզմամբ, տեղական ինքնակառավարումը պետական համակարգի մաս է, սակայն իշխանությունը համայնքներում իրականացվում է տեղական ժո-

ղովրդի կամքով և նրա կողմից ձևավորված մարմինների միջոցով: Սկզբունքորեն մերժվում է այն միտքը, թե տեղական և պետական խնդիրները միանգամայն տարբեր բնույթի են: Հակառակը, դրանք երկուսն էլ ընդհանուր արդյունքին են միտված, սակայն պետական որոշ գործառույթների պատվիրակումը համայնքների և առկա խնդիրներն արդյունավետ լուծելու համար է նախատեսված: Այստեղ առանցքային նշանակություն է ստանում տեղի բնակչության շահերը ներկայացնող ինքնուրույն տեղական մարմինների ձևավորման խնդիրը: Եթե տեղական մարմինը ձևավորվում է պաշտոնյաներից, որոնք նշանակվում են պետական իշխանության կողմից, ապա տեղական մարմնի ինքնուրույնությունը կաշկանդված է: Մյուս կողմից, օրինակ՝ Ռ.Գ.նեյստը կարծում էր, որ բնակչության կողմից տեղական մարմին ընտրելու և ձևավորելու պայմանը ևս համայնքի ինքնուրույնություն և անկախություն չի երաշխավորում: Տեղական մարմնի գործունեության ինքնուրույնություն ու ապակենտրոն կառավարում ապահովելու համար անհրաժեշտ է նաև ռեսուրսային ապահովվածություն, և գլխավորապես, տնտեսական և ֆինանսական ներուժ: Պետական մարմիններից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տարբերակելու ևս մի մոտեցում է, սույն տեսության համաձայն, այն, որ ինքնակառավարվող կոլեկտիվը սահմանվում է որպես իրավունքի հատուկ սուբյեկտ: Վերջինը նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարումը պետության հետ իրավական հարաբերությունների մեջ է մտնում: Եթե ընդհանրացնելու լինենք, ապա հարկ է նշել, որ «պետական տեսության» գաղափարաբանության համաձայն, նպատակահարմար չէ կենտրոնական իշխանությունների միջոցով տեղական որոշ խնդիրների իրականացումը, հետևաբար, պետական կառավարման այդ գործառույթները պետք է հանձնեն տեղական համայնքներին, որոնց կենսագործման համար էլ կազմակերպվում է տեղական ինքնակառավարման համակարգը:

XX դարի վերջին տասնամյակում գլոբալիզացիոն գործընթացների խորացմանը զուգընթաց պետության ազգային, տարածքային և տեղական սահմանների ամրապնդման խնդիրը օրյեկտիվորեն դառնում է հրատապ, հատկապես ազգային պետությունների համար: Ջուզահեռաբար, հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումը էականորեն վերաձևում է ողջ ինստիտուցիոնալ համակարգը: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրականացնում են հանրային կառավարման մի շարք գործառնություններ՝ հանդես գալով որպես պետության վարչարարության գործիքներ: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրականացնում են նաև սոցիալական զարգացումը խթանող և ապահովող գործառնություններ: Այստեղից հետևում է, որ տեղական ինքնակառավարումն ունի դուալիստական բնույթ և հիմնավորվում է «**դուալիստական տեսությունում**»: Տեղական ինքնակառավարման դուալիստական տեսության հիմքում այն դիրքորոշումն է, որ տեղական ինքնակառավարումը պետական կառավարման գործիք է, բայց միևնույն ժամանակ ՏԻՄ-երը որոշ չափով անկախ են: Տեղական իշխանությունն ունի պետական-հասարակական բնույթ, ինչը նշանակում է, որ պետությունն ու տեղական միավորները փոխազդում են սուբսիդիարության, այլ ոչ թե հիերարխիկ ենթակայության սկզբունքով: Դուալիստական տեսության առանցքային միտքն այն է, որ կառավարման տեղական մակարդակում հասարակական գործունեության մի մասը կատարում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները և պատասխանատվություն են ստանձնում միայն դրանց համար: Պետությունն իրավունք ունի տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով որոշ գործառնություններ՝ տվյալ տարածքի բնակչության կյանքն օպտիմալացնելու նպատակով:

Այս տեսության բովանդակային բնութագրիչները կարելի է ներկայացնել հետևյալ դրույթներով.

- ազգային և տեղական շահերը համատեղելու անհրաժեշ-

- տությունը,
- ազգային և տեղական շահերը տարանջատելու անհնարինությունը,
 - տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից պետական ու մասնավոր իրավունքներով նախատեսվող գործառույթներ իրականացնելու հնարավորությունը,
 - պետության կողմից պատվիրակված գործառույթներն իրենց վրա կրելու և կատարելու տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարողությունն ու համապատասխան ներուժի ապահովումը:

Այսպիսով, դուալիստական տեսությունը հիմնված է ինքնին տեղական ինքնակառավարման երկակի բնույթի և նրա մարմինների գործունեության գաղափարի վրա: Այն մի կողմից շեշտում է անկախությունը տեղական գործերում, մյուս կողմից՝ տեղական խնդիրների լուծման գործում պետության մասնակցության կարևորությունը: Այս մոտեցումը զգուշացնում է տեղական ինքնակառավարման ինքնագործունեությունը նվազեցնելու փորձերից զերծ մնալ: Ավելին, տեսության շրջանակներում հրամայական է բարձրացնել տեղական մակարդակով հասարակության կառավարման գործում քաղաքացիների մասնակցության նոր ձևերի և տեղական համայնքին տրամադրվող պետական օպտիմալ օժանդակության հարցը:

Տեղական ինքնակառավարման արդի տեսությունները, որոնք ձևավորվել են հանրային կառավարման հարացույցի էվոլյուցիայի արդյունքում, ապակենտրոն կառավարման նպատակը հանգեցնում են հանրային ծառայությունների մատակարարման, մասնավորապես, դրանց արդյունավետ բաշխման և կազմակերպման գործառույթների պատշաճ իրականացմանը: Այդպիսիք են՝ **«սոցիալական ծառայության»**, **«սոցիալ-ռեֆորմիստական մունիցիպալ»** (երբեմն հանդիպում է նաև «մունիցիպալ սոցիալիզմ» անվանումը) տեսությունները: Այս տեսությունները կա-

ռուցվում են ինքնակառավարման զարգացման միջոցով սոցիալական ամուր պետություն և հասարակություն ձևավորելու, ամրապնդելու պնդման վրա՝ որպես կայուն, էվոլյուցիոն վերափոխման միջոց: Ժողովրդավարության միտումների հետ մեկտեղ կարևորվում են տարածքային համաչափ զարգացման, սոցիալական ապահովության համակարգի ներդրման գործնական քայլերը:

Ի մի բերելով, կարելի է ընդհանրացնել, որ ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման տեսություններից յուրաքանչյուրն այսօր արդիական է և ունի ուրույն նշանակություն: Միևնույն ժամանակ, բոլոր այդ տեսությունները սերտորեն փոխկապված են, ուստի դրանցից մեկի խորը ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս ավելի մանրամասն վերլուծել հաջորդները՝ բացահայտելով յուրաքանչյուրի առավելություններն ու թերությունները: Վերջինն էլ, իր հերթին, նոր հեռանկար է բացում ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման ժամանակակից կազմակերպմանն առնչվող խնդիրները լուծելու համար: Բոլոր տեսությունների հիմնական հարցը կենտրոնական պետական իշխանության և տեղական միավորների միջև փոխահարբերություններն են:

Այսպիսով, վերոհիշյալ բոլոր տեսությունները ապակենտրոնացման սկզբունքով տեղական ինքնակառավարման նշանակությունը տեսնում են հանրային կառավարման ժողովրդավարական և սոցիոկենտրոն կազմակերպման մեջ: Ժամանակակից տեղական ինքնակառավարման տեսական ըմբռումները նախադրյալ են հանդիսանում ապակենտրոն իշխանության հիմքով հանրային կառավարում իրականացնելու համար:

Մեծիմար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման տեսությունների էությունը,
- հիմնական տեսությունների առավելությունների և թերությունների խճանկարը,
- հիմնական տեսությունների նմանություններն ու տարբերությունները,
- հանրային կառավարման արդիականացման և ժողովրդավարական կառավարման գործում տեսությունների ունեցած դերն ու նշանակությունը:

Փրականություն

1. **Дементьев А. Н.**, Теория местного самоуправления и их современные интерпретации, "Конституционное и муниципальное право, М., 2009.

2. **Локальная демократия** (под ред. А. Белоусова, К.Киселева, при узастии С. Пономорева, Л. Прохоровой, И. Федоренко, отв. ред. Г. Голосов), учеб. пособ., СПб, 2010, 79 ст.

3. **Мальковец Н. В.**, Практические занятия по изучению основ местного самоуправления, Метод. указ. для преподавателей и студентов, Новокузнецк, 2015, стр. 7-14.

4. **Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах** (под ред. А. С. Чуева, П. М. Курдюк, И. Н. Иваненко), Карснодар, 2013, 94 ст.

5. Developmental Local Governance: A Critical Discourse in 'Alternative Development' (ed. by **Eris D. Schoburgh, J. Martin, S. Gatchair**), «Palgrave MacMillan», London, 2016, pp. 12-51, 227-244.

6. Improving Local Government: Outcomes of Comparative Research (ed by **M. S. de Vries, P. S. Reddy, M. S. Haque**), «Palgarve MacMillan», New York, 2008, pp. 107-133, 170-192.

7. **Regional Dynamics in Central and Eastern Europe: New Approaches to Decentralization** (ed. By F. Palermo, S. Parolari), «Martinus Nijhoff Publishers», Volume 2, Boston, 2013, pp. 7-35, 59-85.

8. **Salter A. W., Callais J.**, A Theory of Self-Governance: De Facto Constitutions as Filters, January, 2019 file:///C:/Users/PC9/-Downloads/SSRN-id3084099.pdf.

9. **Sharp L. J.**, Theories and Values of Local Government, Political Studies, Vol. XVIII, No 2, 1970, pp. 153-174.

10. **Wilderer A. P., Grambow M.**, Global Stability through Decentralization?: In Search for the Right Balance between Central and Decentral Solutions, «Springer», Switzerland, 2016, pp. 17-18.

ԹԵՄԱ 3. ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ՏԵՍԱԿՆԵՐԸ

Ապակենտրոնացման սահմանումներից պարզ է դառնում, որ մեծ մասամբ, այդ գործընթացը կառավարման տեխնիկա է, որն ինքնին չի հանգեցնում ժողովրդավարության: Պետական գործառույթների օտարման կամ պատվիրակման արդյունքում իրավաբանական սուբյեկտի ձևավորումն էլ ամենևին չի նշանակում անկախ և ինքնիշխան միավորի ստեղծում: Հիշենք, որ ապակենտրոնացմանը վերագրվում է երկդեմ երևույթ լինելու հատկանիշը (Ժ. Վեդել): Դրանից բխում է, որ մի կողմից ապակենտրոնացումը ենթադրում է կառավարման փոխանցում անմիջականորեն շահագրգիռ կողմերին, սակայն գործընթացի ժողովրդավարական բնույթը կարող են ապահովել այն արժեքները, որոնք գործնականում խթանում են համայնքի քաղաքական, տնտեսական և ֆինանսական գործունեության ինքնուրույնությունը:

Ապակենտրոնացման մասին խոսելիս անհրաժեշտ է նշել կիրառական նշանակություն ունեցող երեք հիմնական տեսակների մասին: Առաջին տեսակը **քաղաքական ապակենտրոնացումն է**: Ամենասկզբում նշենք, որ աշխարհն ունի տարածքային-քաղաքական կառուցվածք, որը ենթարկվել է բազում փոփոխությունների: Տարածքային-քաղաքական ապակենտրոնացումը ուղեկցվել է երբեմն բռնի, ռազմական գործողություններով, պատերազմով, որովհետև ժողովուրդներն ու հանրույթները իրենց ազատ գոյության և լիարժեք զարգացման լավագույն պայմանը համարում են անկախությունը, ինքնուրույնությունը: Յավոք, միշտ չէ, որ հաջողվում է այդ ամենը իրականացնել խաղաղ ճանապարհով: Նորագույն համաշխարհային պատմության մեկնարկից ի վեր, քաղաքական ապակենտրոնացման փափագը հարաբերվում է միջազգային իրավունքի, ժողովրդավարական վարչակարգի սահմանած խաղի կանոնների, սոցիալ-տնտեսական զարգացման հետ: Ըստ այդմ, նման տրամաբանությունն ասում է, որ քաղաքական ապա-

կենտրոնացումը չի կարող լինել ինքնաբերաբար կամ ցանկացած պահի:

Քաղաքական ապակենտրոնացման ամենամեծ ալիքը XX դարում էր, որը կապված է չորս խոշորագույն իրադարձությունների՝ Առաջին, Երկրորդ համաշխարհային պատերազմների, գաղութային համակարգի վերացման (1960-1970-ական թվականներին 50-ից ավելի երկրներ Աֆրիկայում և Կենտրոնական Ամերիկայում) և սառը պատերազմի հետ: Հասարակական կյանքի քաղաքական ոլորտի տարածքային կազմակերպումը սկսեց իրականացվել երեք մակարդակներով՝ **միկրոաշխարհագրական** (միավորներն առանձնացվում են երկիր-պետության ներսում), **մեզոաշխարհագրական** (միավորներ են երկիր-պետությունները) և **մակրոաշխարհագրական** (որպես տարածքային միավորներ են հանդես գալիս պետությունների քաղաքական կամ ռազմաստրատեգիական, տնտեսական, էքոնոմիկային միավորումները իրենց սահմաններով, որոնք վերպետական են): Այս գործընթացներն, իրենց հերթին, խթանում են տեղական ինքնակառավարման պրակտիկան: Քաղաքական ապակենտրոնացման դրվագներ կարող ենք վկայակոչել Իտալիայի, Իսպանիայի, Ֆրանսիայի, Միացյալ Թագավորության օրինակներով: Հատկանշական է հատկապես Միացյալ Թագավորության *խորը քաղաքական ապակենտրոնացման* օրինակը, որտեղ 1998 թվականին ընդունված հատուկ ակտով Շոտլանդիան, Ուելսը և Հյուսիսային Իռլանդիան ճանաչվեցին ինքնակառավարվող տարածքներ: Շոտլանդիային իրավունք տրվեց ունենալ իր խորհրդարանը և գործադիր մարմինը, իսկ Ուելսին՝ ձևավորել ազգային ասամբլեա և գործադիր վարչակազմ (կաբինետ): Խորը ապակենտրոնացում է տեղի ունեցել նաև Պորտուգալիայում, որի կազմում հատուկ կարգավիճակ ունեցող տարածքներ են համարվում Ատլանտյան օվկիանոսի ափին գտնվող Ազորական կղզիներն ու Մադեյրան: Այսպիսով, ապակենտրոնացման բուն գործընթացը, ինչպես պնդում են մի

շարք հեղինակներ (Գ. Թրեյսման, Ռ. Պրուդհոմ), սկսվել է քաղաքական ապակենտրոնացումով:

Կառավարման և իշխանության կենտրոնից լիազորությունների և որոշումներ կայացնելու իրավունքի փոխանցումը կենտրոնի անմիջական ենթակայության տակ չգրնվող ինքնուրույն մարմիններին անվանում են քաղաքական ապակենտրոնացում:

Արդի ժամանակում, քաղաքական ապակենտրոնացումը և դրա շրջանակները սահմանվում ու կարգավորվում են օրենքով: Դրա կիրարկման հնարավորությունը գնահատվում է նաև կառավարման բարձր և ավելի ցածր մակարդակների միջև լիազորությունների բաշխման, թվի և դրանց կատարման աստիճանի հիման վրա: Իմաստը իշխանության բռնակալությունը, ուզուրպացիան կանխելն է և միևնույն ժամանակ ժողովրդավարական վարչակարգի հաստատումն ու ամրապնդումը: Քաղաքական ապակենտրոնացում իրականացնելիս կարևոր է հաշվի առնել հատկապես երկիր-պետության վարչատարածքային բաժանումը: Ակներև է, որ քաղաքական ապակենտրոնացումը սերտորեն փոխկապված է վարչական/վարչատարածքային ապակենտրոնացման, վարչատարածքային կառուցվածքի տրամաբանության հետ: Հանրային (պետական) կառավարման տեսությունում քաղաքական բաղադրիչի հետ մեկտեղ իշխանությունների տարանջատման գաղափարն ունի նաև զուտ վարչական նշանակություն: Վարչական տեսանկյունից ապակենտրոնացման դերը կարևորվում է մասնագիտացված մարմինների միջև տարբեր գործառույթների արդյունավետ բաշխման, գործառութային մասնագիտացման, գործունակ պետական կառուցվածքի ձևավորման անհրաժեշտության տեսանկյունից:

Պետական կառուցվածքի դասական ձևերի էվոլյուցիայի ար-

դյուքում ձևավորվել են **ունիտար, դաշնային** պետություններ, որոնցում ապակենտրոնացման գործընթացն ունի մի շարք առանձնահատկություններ: Այս երկու միջանկյալ ձևերի միջակայքում ձևավորվել է նաև երրորդ՝ **ռեզիոնալ** պետության ձևը, որը դիտարկվում է որպես ունիտար և դաշնային ձևերի միջև փոխազդումային, բայց փաստացի նաև դասական ձևերի մերժման արդյունքում առաջ եկած կառուցվածք: Ունիտար պետությունում, ինչպես նշել է Յ. Ստարցևը, իշխանությունների տարածքային տարանջատումը բացակայում է: *Ղեկավարվելով կենտրոնից՝* ունիտար պետությունում կառավարումը և իշխանությունը միատեսակ է իրականացվում բոլոր վարչատարածքային միավորներում, նույնիսկ եթե դրանցում առկա են ներքին տարբերակվածություններ: Տարածքային միավորները և նրանց լիազորությունները ոչ միայն չունեն առանձին ինքնիշխանություն կամ պետականություն, այլև չեն կարող մասնակցել կենտրոնական իշխանության օրենսդրական և դատական գործունեությանը:

Ֆեդերալիզմի իրավական տեսությունը սահմանում է, որ դաշնության սուբյեկտներն ունեն պետականության առաջնային բնույթ, որոնք միայն որոշ լիազորություններ են տեղափոխում դաշնային մակարդակ: Ժամանակակից աշխարհում գոյություն ունեցող պետություններից միայն մեկն է ձևավորվել որպես ի բնե դաշնություն և այդ պետությունն է Շվեյցարիան: Մյուս բոլոր դաշնային պետությունները ձևավորվել են **ա) պայմանագրային հարաբերությունների և փարածաշրջանների կենտրոնացված անըքսիայի համալրելիությանը** (ԱՄՆ), **բ) ունիտար պետության դաշնայնացման հետևանքով** (Ավստրիա), **գ) ապագադուրացման արդյունքում** (Հնդկաստան), **դ) պայմանագրային հիմունքներով վերևից ապակենտրոնացման միջոցով՝ ելնելով քաղաքական կոնյուկտուրայի էությունից** (Ռուսաստան): Պետական միասնության գաղափարը ներկայիս դաշնային պետություններում գերակայում է միության գաղափարի նկատմամբ: Այդ մոտեցումը պայ-

մանավորված է նաև դաշնությունների գլխին մշտապես առկախ-ված անջատողականության կամ անջատողական տրամադրու-թյուններով, որից խուսափելը, ինչպես փաստում է պատմությունը, միշտ չէ, որ հաջողվում է:

Եվ վերջինը, պետական կառուցվածքի էվոլյուցիայի արդ-յունքում առաջ եկած ռեգիոնալ (այլ կերպ ասում են նաև ինքնա-վարությունների պետություն) պետությունն է, որը հանդիպում է Իտալիայում, Իսպանիայում և այլուր: Դրանցում բոլոր վարչա-տարածքային միավորները ձեռք են բերում ինքնավարության կարգավիճակ, տարբեր ոլորտներում ինքնուրույն գործելու լիա-զորություններ և հարևան տարածքային միավորների նկատմամբ բացառիկ լինելու իրավունք: Հատկանշական է սակայն, որ յուրա-քանչյուր վարչատարածքային միավորի իրավունքները, լիազո-րություններն ու գործառույթները կարող են անհամաչափ դրսևոր-վել: Ըստ այդմ, շատ հեղինակների կարծիքով, ռեգիոնալիզմը դե ֆակտո դաշնություն է իրենից ներկայացնում, սակայն քողարկ-վում է ունիտարության շղարշով:

Վարչատարածքային ապակենտրոնացում իրականացնելիս, որպես կանոն, հաշվի է առնվում տարածքային բաժանումների համապատասխան կարողությունները, մասնավորապես ֆիզի-կական, տնտեսական, ֆինանսական, ռեսուրսային ապահովվա-ծությունը և ինստիտուցիոնալ պայմանները: Ավելին, վարչատա-րածքային ապակենտրոնացումն իր մեջ պարունակում է էթնիկա-կան բնույթի բազմաթիվ դրսևորումներ՝ կապված այս կամ այն բնակավայրի բնակիչների ազգային, լեզվական, ծագումնաբա-նական, ավանդույթների և այլ առանձնահատկությունների հետ: Հաշվի առնելով վարչատարածքային բաժանման վճռորոշ ազդե-ցությունը տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայաց-ման և զարգացման վրա, կարևոր է վարչական միավորի կարգա-վիճակի հստակ սահմանումը: Այդ կարևորությամբ էր պայմանա-վորված նաև օրինակ՝ 1995 թվականին ՀՀ Սահմանադրության

ընդունումից հետո առաջնահերթ կերպով «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը, որով ըստ մարզերի դասակարգվեցին համայնքներն ու բնակավայրերը:

Բացի պետական կառուցվածքի ձևերից՝ քաղաքական ապակենտրոնացում իրականացնելու մեկ այլ կարևոր հանգամանք է վարչատարածքային բաժանման աստիճանական համակարգի դիզայնը: Եվ այսպես, վարչատարածքային բաժանման ավանդական երկաստիճան սխեմայի ձևավորումը (18-19-րդ դարեր) կապված է եղել տարածքային ստորաբաժանումների և ավելի բարձր մակարդակների հետ: Նման երկաստիճան բաժանմամբ սխեմաներ ունեցող երկրների օրինակներ կարելի է դիտարկել ԱՄՆ-ն (գրաֆություններ, մունիցիպալիտետներ), Շվեդիան (լեներ, համայնքներ), Ճապոնիան (պրեֆեկտուրաներ, համայնքներ) և այլն: Սոցիալ-տնտեսական և ժողովրդագրական փոփոխությունները XX դարում հանգեցրեց նրան, որ վերոնշյալ վարչատարածքային բաժանումը դադարեց համապատասխանել իշխանությունների խնդիրներին և բնակչության բաշխման տրամաբանությանը: Առաջ են գալիս փոքր գյուղական համայնքներն արդյունավետ կազմակերպելու և կառավարելու, կադրերի պակասի խնդիրները, նեղ ֆիսկալ հենքի և փոքրաթիվ բնակչությամբ տեղական միավորներին ֆինանսական օժանդակություն տրամադրելու, համաչափ զարգացման դժվարությունները: Բացի այդ, անհրաժեշտություն է առաջանում խոշոր քաղաքների կառավարման միասնական մարմիններ ստեղծել: Նշանակալի փոփոխություն էր նաև տարածքային կազմակերպման երրորդ մակարդակի ձևավորումը: Շատ երկրներում ստեղծվել են տարածքային կազմակերպման լրացուցիչ մակարդակներ, որոնք բնութագրվում են ստորև թվարկված մեկ կամ մի քանի հատկություններով.

- կարգավիճակի որոշում ոչ թե սահմանադրությամբ կամ օրենքով, այլ վարչական կամ տեղական ակտով,
- տարածքում ընդհանուր իշխանությունների բացակայու-

թյուն,

- միաֆունկցիոնալ տարածքներ (նույն խնդիրը լուծելու համար) և այլն:

Այսպիսով, պետական իշխանության կազմակերպման հարցերն անկապտելի են պետության տարածքային կառուցվածքից, քանի որ իշխանության տեղական մարմինների գործունեությունն իրականացվում է տարածքային կառուցվածքի միավորների սահմաններում: Տեղերում պետական իշխանությունը կազմակերպվում է վարչատարածքային բաժանմանը համապատասխան: Այլ կերպ ասած, վարչատարածքային բաժանման ձևավորումը տեղական ինքնակառավարման հիմքն է: Բացի այդ, վարչատարածքային բաժանումը վճռորոշ ազդեցություն ունի ինչպես առանձին համայնքների, այնպես էլ մարզերի զարգացման ու արդյունավետ գործունեության վրա: Տնտեսական առումով վարչատարածքային խնդիրները քննարկելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել վարչատարածքային միավորների համաչափությունը, որպես տնտեսական շրջաններ դրանք դիտարկելը, ռազմաքաղաքական նշանակությունը և շատ այլ հանգամանքներ: Ի հավելումն նշենք, որ արդի միջազգային փորձի համաձայն, վարչատարածքային բաժանումը կարող է փոխվել օրենքով: Որպես կանոն, օրենսդիր մարմինն է վերապահվում իրավունք փոխելու գոյություն ունեցող վարչատարածքային սահմանները, միավորները և ստեղծել նորերը: Այդուհանդերձ, ժողովրդավարական երկրներում վարչատարածքային միավորների սահմանների փոփոխությունը պահանջում է հաշվի առնել նաև տվյալ տարածքում ապրող ժողովրդի կամ բնակչության կարծիքը:

Ապակենտրոնացումը բազմաշերտ գործընթաց է, որի իրականացումը քաղաքականի և վարչական/վարչատարածքայինից բացի, ունի նաև տնտեսական ու ֆինանսական նախապայմաններ: **Տնտեսական ապակենտրոնացումը**, ընդհանուր առմամբ, ենթադրում է բյուջետային և ֆինանսական ինքնուրույնություն: Տեղական մարմիններում պետության տնտեսական ազդեցությունը

դրստորվում է տարածքների սոցիալ-տնտեսական զարգացումը խթանող և կարգավորող նորմատիվ-իրավական ակտեր ընդունելու, հարկաբյուջետային, միջբյուջետային հարաբերություններ սահմանելու, գործադիր իշխանության՝ տնտեսության բնագավառում իրականացվող գործառնությունների միջոցով: Հանրային կառավարման բարեփոխումների (Public Administration Reforms) համատեքստում մի շարք երկրներում ընդլայնվել են տնտեսական ապակենտրոնացմանն ուղղված տեղական մարմինների իրավունքներն ու լիազորությունները: Իհարկե, պետք է հաջորդիվ նշել, որ վերջինի իրականացումն առանց ֆինանսական բավարար միջոցների չի տվել շոշափելի արդյունքներ: Իր հերթին, պետությունը՝ ազգային տնտեսության զարգացմանը տեղական միավորների մասնակցությունն ապահովելու համար պարտավորվում է երաշխավորել տեղական միավորների վրա օրենսդրությամբ դրված լիազորությունների իրականացման ռեսուրսային ու ֆինանսական ապահովվածության խնդիրները, սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության վարումը, տնտեսական մոտիվացիայի կառուցակարգերի կիրարկումը:

Եթե ապակենտրոնացումն իրականացվում է՝ հիմք ընդունելով փոքրենասական պարճառները, ապա գործ ունենք փոքրենասական ապակենտրոնացման հետ:

Տնտեսական ապակենտրոնացման համար կարևոր է տնտեսության երկու հիմնական ոլորտների՝ նյութական և ոչ նյութական արտադրության ճյուղերի խթանումը: Բացի այդ, արժևորվում է նաև տեղական մակարդակում տնտեսությունը բնութագրող *ռեսուրսային* (արդյունաբերական, գյուղատնտեսական, արտադրանք թողարկելու և շինարարական աշխատանքներ կատարելու հնարավորություն), *արդյունքային* (ստեղծված արդյունաբերական, գյուղատնտեսական ապրանքները, ծառայությունները) մեծությունների մշտադիտարկումն ու գնահատումը: Ապակենտրո-

նացման բարձր մակարդակ ունեցող երկրներում տեղական մարմինը կարող է արտաքին տնտեսական գործունեություն իրականացնել ինչպես անմիջականորեն՝ իր կողմից կամ իր մասնակցությամբ ստեղծված ձեռնարկության միջոցով, այնպես էլ անուղղակիորեն՝ աջակցելով իր տարածքում արտաքին տնտեսական գործունեությամբ զբաղվող տնտեսվարող սուբյեկտներին: Տնտեսական ապակենտրոնացումը դրսևորվում է նաև տեղական մարմիններին որոշակի գույքի տրամադրումով և սեփականության ինստիտուտի արմատավորմամբ: Այդ կերպ, օրենքով սահմանված կարգով, տրվում է տնտեսական գործունեություն վարելու հնարավորություն, որը կարող է լինել տարբեր հանրային ծառայությունների մատուցման ու շահույթի ստացման համար:

Առհասարակ, որպեսզի կառավարման տեղական մակարդակը կարողանա պատշաճ իրականացնել իր լիազորություններն ու գործառույթները, անհրաժեշտ են ֆինանսական միջոցներ: Ֆինանսավորման աղբյուրները կարող են լինել սեփական եկամուտները, պետական բյուջեից տրվող դրամաշնորհներն ու սուբսիդիաները, վարկային միջոցները (միջբյուջետային, բանկային վարկեր, պարտատոմսեր):

Տեղական բյուջե ունենալու հնարավորությունը ենթադրում է ֆինանսական ապակենտրոնացում:

Տեղական ինքնակառավարման հարցերը կարգավորող եվրոպական հռչակագիրը (Խարտիա) սահմանում է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինը իրավունք ունի ունենալ իր սեփական ֆինանսական ռեսուրսները: Այդ ռեսուրսները կարող են առնվազն բավարարել իրավասությունների և պարտականությունների իրականացման համար: Հռչակագրի այս դրույթն այսօր ամրագրված է եվրոպական երկրների սահմանադրություններում և ոլորտային օրենքներում: Թեև վերը արդեն նշեցինք, որ

տեղական բյուջեի գոյացման աղբյուրները բազմազան են, այնուամենայնիվ, եվրոպական երկրների գերակշիռ մասում բյուջեն ձևավորվում է հարկային եկամուտներից: Որոշներում այդ եկամուտները կազմում են ընդհանուր եկամուտների մինչև 50%-ը, իսկ օրինակ ԱՄՆ-ում՝ կարող են հասնել մինչև 80-90%: Ինչ վերաբերում է հարկերի տեսակներ սահմանելու իրավասությանը, ապա այս առումով միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ տեղական մակարդակը, որպես կանոն, մնան իրավություն չունի: Հարկատեսակների ցանկը սահմանում է պետությունը, անգամ դաշնային կառավարման ձև ունեցողներում: Լավագույն դեպքում, տեղական մարմինը կարող է սահմանել հարկերի դրույքաչափերը, սակայն այն միջակայքի սահմաններում, որը նախապես որոշում է պետությունը: Ինչ վերաբերում է տեղական բյուջեի ծախսային մասին, ապա պետք է նշենք, որ ֆինանսներն այս դեպքում օգտագործվում են կապիտալ ներդրումների համար նախատեսված և ընթացիկ աշխատանքների, պարտքերը մարելու պարտավորությունները պատշաճ կատարելու համար: Ծախսերի չափը միևնույն ժամանակ տեղական մարմնի սոցիալ-տնտեսական կյանքի ակտիվության ցուցիչ է: Չխորանալով բյուջեի կառուցվածքային խնդիրների պարզաբանման մեջ, որին կանդորադառնանք ավելի ուշ, հարկ է նշել, որ տեղական մարմինների տնտեսական գործունեությունը բավականին բազմազան է և ինչի համար այն խիստ ու ինստիտուցիոնալ կարգավորման առարկա է մի շարք եվրոպական երկրներում: Համարվում է, որ մեծ հաշվով, վերջինը պայմանավորված է տնտեսական գործունեության ոլորտային առանձնահատկությամբ, եթե հաշվի առնենք կոռուպցիոն ռիսկերի ու իրավախախտումների մեծ հավանականությունն ու պարզ անգործությունը:

Ամփոփելով թեման՝ կարելի է եզրակացնել, որ քաղաքական ապակենտրոնացումը որոշիչ ազդեցություն ունի պետական իշխանության կազմակերպման, տեղական խնդիրները լուծելու

նպատակով վարվող քաղաքականության վրա: Կենտրոնական իշխանության լեգիտիմության աստիճանը ևս պայմանավորում է քաղաքական ապակենտրոնացումը, հետևաբար պայմանավորում է նաև քաղաքական կայունությունը: Ապակենտրոնացման տնտեսական բաղադրիչը պահանջում է նախևառաջ ապակենտրոն տնտեսական պլանավորում: Վերջինը նշանակում է, որ տնտեսական տեղեկատվությունը համախմբվում է և օգտագործվում կենտրոնական իշխանության կողմից արտադրության, ներդրումների և ռեսուրսների բաշխման պլանի մշակման համար: Տեղական մարմինները հնարավորություն ունեն օպտիմալացնելու տնտեսական քաղաքականությունը: Ապակենտրոնացումն ունի սոցիալ-տնտեսական նպատակներ, մասնավորապես հանրային ծառայությունների մատուցում, աղքատության հաղթահարում, տնտեսական աճ և այլն: Տեղական մակարդակում կարող է ստեղծվել համապատասխան միջավայր բիզնես, արտադրական ծրագրերի մշակման համար: Հիմնավորվել է, որ տնտեսական աճի վրա առավել մեծ ազդեցություն ունի ֆիսկալ ապակենտրոնացումը, քան քաղաքականը: Պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարկաբյուջետային գործառույթները, ընդհանուր առմամբ, դիտարկվում են եկամտոտների վերաբաշխման, ծախսերի, հարկերի բաշխման և հարկերի վոլյանցման իրենց գործառույթների և պարտականությունների տիրույթում: Ֆինանսապես կենտրոնից կախում ունեցող տեղական համակարգը չի կարող հասնել հարկաբյուջետային ինքնավարության համարժեք մակարդակի:

Մեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- ապակենտրոնացման տեսակները, դրանց էությունը,
- ունիտար և դաշնային պետություններում անցկացվող ապակենտրոնացման խնդիրները,

- ապակենտրոնացման տեսակների փոխկապվածությունները,
- ֆինանսական ապակենտրոնացման անհրաժեշտ տարրերը:

Փրականություն

1. **Махина С. Н.**, Административная децентрализация в РФ, Изд. “ВГУ”, 2005, ст. 85-110, 123-148.

2. **Свяневич П.**, Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой, Будапешт, 2003, 85 ст.

3. **Стародубцев А. В.**, Прыжок вниз: научные дискуссии и политическая практика децентрализации, Изд. Европейского университета в Санкт-Петербурге, Центр исследований модернизации, 2009, 20 ст.

4. **Bryson J. P.**, The Economics of Centralism and Local Autonomy, "Palgrave MacMillan, NY, 2010, 305 p.

5. Fiscal Decentralization and the Challenge of Budget Constrains (ed. by **J. A. Rodden, J. Litvack**), "The MIT Press", London, 2003, 487 p.

6. **Lago-Peñas S.**, The political and economic consequences of decentralization, Government and Policy 2011, volume 29, pp. 197 – 203.

7. **Mookherjee D.**, Political Decentralisation, Boston University, December 11, 2014, 53 p.

8. **Plaček M. Ochrana, F. Půček, M. J. Nemeč, J.** Fiscal Decentralisation Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe, «Springer», 2020, 208 p.

9. **Schmidt A. V.**, The Political and Administrative History of Decentralization, "Cambridge University Press", NY, 1990.

10. **Treisman D.**, Decentralization and the Quality of Government, Department of Political Science University of California, Los Angeles, November 20, 2000, 31 p.

ԹԵՄԱ 4. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄՈԳԵԼՆԵՐԸ

Տեղական ինքնակառավարումը ապակենտրոնացման տեսությամբ ուղենշում է տեղական միավորներում կառավարման, կազմակերպչական արդյունավետ կառուցակարգեր հաստատելու և կիրարկելու, տեղական համակարգի կայացման հասնելու օպտիմալ ինստիտուտներն ու գործիքակազմը: Տեղական ինքնակառավարման կայացած և հաջողաձ մոդել ունեցող համակարգերը ձևավորվել են հիմնականում եվրոպական մայրցամաքի երկրներում: Ըստ այդմ, տեղական ինքնակառավարման հաջողաձ մոդելների մասին մասնագիտական խոսույթը ծավալվում է համապարփակ (ունիվերսալ) մոդելների, դրանց առավելությունների և թերությունների վերլուծության շուրջ: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի համապարփակ մոդելներ են **անգլոսաքսոնականը**, **մայրցամաքայինը** և **խառը**, չնայած, որ ձևավորվել են առանձին երկիր-պետությունների կառավարչական մշակույթի, իրավունքի և քաղաքական համակարգի առանձնահատկությունների հիման վրա: Հաշվի առնելով այդ, ինչպես նաև քաղաքակրթական առանձնահատկությունները, փորձագիտական շրջանակներում շրջանառվում են մոդելների այլ դասակարգումներ ևս: Այսպես օրինակ՝ պետական և տեղական ինքնակառավարման խնդիրներով զբաղվող ռուս հետազոտող **Վ. Ե. Չիրկինը** տվել է տեղական ինքնակառավարման *անգլոսաքսոնական* (ԱՄՆ, Միացյալ Թագավորություն, Կանադա, Ավստրալիա), *ռուսնագերմանական* (Գերմանիա, Ֆրանսիա, Իտալիա, Բելգիա) և *իբերիական* (Իսպանիա, Պորտուգալիա, Բրազիլիա) մոդելների դասակարգումը: Մեկ այլ ռուս հեղինակ **Ն. Ա. Եմելյանովը** վերոթվարկվածներին ավելացրել է նաև *խորհրդային* մոդելը՝ ուշադրություն հրավիրելով ներկայումս այդ մոդելը կրող երկրների՝ Չինաստանի, Կուբայի տեղական ինքնակառավարման համակարգի առանձնահատկությունների վրա: Ինչևէ, ի տարբերություն

առանձին դեպքային ուսումնասիրությունների, արդի աշխարհում համեմատաբար համապարփակ բնույթ ունեցող տեղական ինքնակառավարման մոդելներն արտահայտում են ընդհանրական հատկանիշներ, կառուցվածքներ և իրավական հենք ունեցող պրակտիկաներ: Եվ ուրեմն, տեղական ինքնակառավարման մոդելների ուսումնասիրության խնդիրներն են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառուցվածքը, ձևավորման կարգը, դրանց վերապահված լիազորությունների և պարտականությունների շրջանակը, վերահսկողությունը, տեղական ինքնակառավարման և պետական մարմինների փոխհարաբերությունները, ինչպես նաև յուրաքանչյուր մոդելի առավելությունների ու թերությունների գնահատումը:

*Տեղական ինքնակառավարման կազմակերպչական այն շեր, որն արտացոլում է տեղական համակարգի սուբեյկտների միջև հորիզոնական և ուղղահայաց կապերը, համակարգային հիմնական բնութագրիչները կոչվում է **տեղական ինքնակառավարման մոդել**:*

Տեղական ինքնակառավարման այն համակարգը, որը բնութագրվում է լայն ինքնավարության, պետական և տեղական իշխանությունների անուղղակի ստորադասության, միմյանց գործերին չմիջամտելու և այլ հատկանիշներով կոչվում է տեղական իշխանության կազմակերպման **անգլոսաքսոնական մոդել**: Տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մոդելը, որն այսօր լայն տարածում ունի ամբողջ աշխարհում, ծագել է **Միացյալ Թագավորությունում**: Մոդելի տարածումը ոչ այլինչ էր, քան բրիտանական գաղութային քաղաքականության հետևանք: Այդ է պատճառը, որ տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մշակույթը տարածում է գտել այն երկրներում, որոնք անցել են բրիտանական զարգացման գրեթե նույն ուղով: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմակերպման ակներև առանձնա-

հատկությունը տարածքների միջև ավանդաբար ձևավորված գա-
նազանությունն է: Միացյալ Թագավորության յուրաքանչյուր եր-
կիր (նկատի ունենք Անգլիան, Հս. Իռլանդիան, Շոտլանդիան,
Ուելսը) ունի աշխարհագրական ու վարչական իր միավորը և
փաստացի բացակայում է այնպիսի վարչական միավոր, որը
կկապի ողջ երկիրը: Անգլիայում, Ուելսում և Շոտլանդիայում
այսօր գործում է տեղական կառավարման երկաստիճան, իսկ
Հյուսիսային Իռլանդիայում՝ միաստիճան համակարգ: Անգլիայի
երկաստիճան համակարգի մի մակարդակը կազմում են կոմսու-
թյունները (գրաֆություն) և օկրուգները, իսկ մյուս մակարդակը՝
գյուղական շրջանների ծխական համայնքները: Միամակարդակ
համակարգ ունեցող Հյուսիսային Իռլանդիայում վարչատարած-
քային միավորները կոչվում են թաղամասեր: Բոլոր չորս երկրա-
մասերում տեղական ինքնակառավարումը կարգավորվում է
առանձին նորմատիվ իրավական ակտերով: Տարբերվում են նաև
վարչատարածքային բաժանումները, տեղական մարմինների լի-
ազորությունների ծավալը, պետական մարմինների հետ աշխա-
տանքը համակարգող և վերահսկող մարմինները: Առանձնակի
հետաքրքրություն է ներկայացնում մայրաքաղաք Լոնդոնը, որը
մինչև 1986 թվականը ուներ կառավարման երկմակարդակ համա-
կարգ: 1986 թվականին քաղաքի կառավարումը բաշխվեց թվով
երեսուներկու շրջանային խորհուրդների միջև: 1998 թվականի
մայիսի 7-ին Լոնդոնի բնակիչների շրջանում անցկացված հան-
րաքվեի արդյունքով սահմանվեց, որ 2000 թվականից լոնդոնյան
ազդեցության յուրաքանչյուր միասնական ներկայացուց-
չական մարմին՝ Մեծ Լոնդոնի ժողով (Great London Assembly) ան-
վանմամբ:

Փոքր-ինչ պատմական ակնարկ անելով՝ նշենք, որ անգլիա-
կան և շոտլանդական մեծ թվով քաղաքների համար ինքնակա-
ռավարման խարտիաներ հրապարակվել են XII դարում: Տեղա-
կան ինքնակառավարման խորացման իրական մեկնարկը, սա-

կայն, տրվել է XIX դարից, Վիկտորյա թագուհու կողմից անցկացված վարչական/ վարչատարածքային բարեփոխումների շնորհիվ: Այդ բարեփոխումների արդյունքում ձևավորվել է տեղական ինքնակառավարման **երկատված (dual) համակարգ**: Դուալ համակարգ ունեցող տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց լիազորությունների շրջանակներում օժտված են մեծ ինքնուրույնությամբ և նվազագույն չափով են վերահսկվում կենտրոնի կողմից: Տեղական կառավարման մարմիններում բացակայում են կենտրոնից նշանակված պաշտոնյաները կամ կառավարության գործակալները: Գործում է լիազորությունների շրջանակի (inter vires) սկզբունքը, որի համաձայն, տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են գործել միայն օրենքով սահմանված իրենց լիազորությունների շրջանակում: Հակառակ դեպքում, դատարանը կարող է որոշել, որ տեղի է ունեցել լիազորությունների գերազանցում և կատարված գործողությունները ճանաչել հակաիրավական:

Դեռ վաղ ժամանակներից անգլոսաքսոնական համայնքներում իշխել է ինքնակառավարման մշակույթն ու օրենսդրական նախաձեռնությունների ինստիտուտը: Իշխանության տեղական ներկայացուցչական մարմինները գործում են ինքնավար՝ իրենց տրված լիազորությունների շրջանակներում և չկա ստորին մարմինների ուղղակի ստորադասություն իշխանության բարձրագույն մակարդակին: Սա չի նշանակում, որ չկա վերահսկողություն առ այն, թե ինչպես են տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրականացնում իրենց առաջադրանքները: Նման վերահսկողություն են իրականացնում տարբեր նախարարություններ: Բացի այդ, կենտրոնական կառավարությունն ունի տեղական մարմինների վրա ազդեցության բազում լծակներ: Այդպիսիք են օրինակ՝ օրենքների ընդունման միջոցով տեղական մարմինների գործունեության ուղղակի կարգավորումը և ֆինանսական հատկացումները:

Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների լայն ալիքից հետո, որի մեկնարկը տրվեց 2011 թվականին, էականորեն ընդլայնվել են տեղական մարմինների իրավասություններն ու լիազորությունները: Առավել էական են դրսևորվել որոշումներ կայացնելիս տեղական մարմինների իրավասությունների ընդլայնումը, վարչարարության պարզեցումը և կրճատումը, հանրային ծառայությունների ոլորտի բազմազանության ապահովումը, ինչպես նաև պետական ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխգործակցության առանցքում գտնվող երկուստեք ֆինանսական վերահսկողության, հաշվետվողականության ընդլայնումը:

Միացյալ Թագավորությունն ունի ժողովրդավարության և տեղական ինքնակառավարման զարգացման խորհրդարանական ավանդույթների լուրջ նախադրյալներ, ինչն այդ երկիրը դարձնում է բացառիկ: Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները գործընկերային են և չունեն խիստ հիերարխիկ բնույթ: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառնության իրավական հիմքերը թույլ են, քանի որ հանրային իշխանության բոլոր լիազորությունների կրողը Միացյալ Թագավորության խորհրդարանն է, հետևաբար լիազորությունները դելեգացնող բացառիկ սուվերեն մարմինը: Տեսականորեն, խորհրդարանը կարող է մի ակտով որոշում կայացնել տեղական ինքնակառավարման մարմնի գոյությունը դադարեցնելու մասին: Անգլիայի, Ուելսի, Շոտլանդիայի տեղական մարմինների կառավարչական գործունեությունը մինչև 2000-ական թվականներ իրականացվել է խորհրդի անդամների, հանձնաժողովների և վարչակազմի միջոցով: 2000 թվականին ընդունված տեղական ինքնակառավարման մասին օրենսդրական նոր կարգավորմամբ, խորհուրդները պարտավորվում են ստեղծել գործադիր մարմին՝ կառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:

Բրիտանական տեղական ինքնակառավարման համակարգի

առանցքային բնութագրիչն այն է, որ բացակայում է բոլորի համար ընդհանուր իրավասություններ (կոմպետենցիաներ): Դրա պատճառը առանձին ակտերի ընդունման միջոցով նորմատիվ կարգավորումների տարածված պրակտիկան է, որի պատճառով տեղական մարմինների լիազորությունների խճանկարը շատ տարբեր է և անհամաչափ: Անգլիայում և Ուելսում տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների դաշտը ներառում է հանրային անվտանգությունը, հանրային ծառայությունները, տարածքային պլանավորումը, ծառայողական կարիերան, կրթությունը, ճանապարհաշինությունը և այլն: Այդուհանդերձ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառուցվածքը բոլոր չորս երկրամասերում ձևավորվում է նույն սկզբունքներով, իսկ կառավարության կարգավորիչ դերն այստեղ հասցված է նվազագույնի: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում բարձրագույն ներկայացուցչական մարմինը խորհուրդներն են, որոնք մինևույն ընտրական համակարգով ընտրվում են տեղական բնակչության կողմից:

Տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մոդելի կիրարկման ուրույն օրինակ է **Ամերիկայի Միացյալ Նահանգները**: Այն ունի վեց տարբեր տեսակի վարչական և տարածքային միավորներ՝ իրենց տեղական ինքնակառավարմամբ: Դրանց թվում են կոմսությունները (բացառությամբ Քոնեքթիկուտի և Ռոդ Այլենդի), քաղաքները, բորոները, գյուղերը, թաունները և թաունշիփերը (township): Հատուկ կատեգորիա են համարվում դպրոցական և հատուկ շրջանները, որոնք ձևավորվում և գործում են լրիվ ապակենտրոն սկզբունքով՝ ծառայություններ մատուցելու համար, քանի որ դրանք չեն տրամադրվում տեղական իշխանությունների կողմից: Այդ ապաքաղաքական, անկախ մարմինների իրավասությունների մեջ են մտնում գույք ձեռք բերելն ու տնօրինելը, հարկեր հավաքելը մատուցվող ծառայությունների դիմաց: Այսպես օրինակ՝ Նյու Յորքի «Հատուկ տրանսպորտային թաղամասը», որ ընդգրկում է երկու նահանգների տարածք, ղեկավար

րում է նավահանգիստների, թունելների, կամուրջների, օդանավակայանների շահագործումը:

ԱՄՆ-ում դաշնային, նահանգային կառավարությունները և տեղական ինքնակառավարումը գործում են միմյանցից անկախ, սակայն հանդես են գալիս որպես գործընկերներ: Թեև անգլոսաքսոնական մոդելին բնորոշ ընդհանուր հատկանիշներ կան նաև ԱՄՆ-ում, այդուհանդերձ, այն ունի որոշ առանձնահատկություններ: Առանձնակի հետաքրքիր է ԱՄՆ նահանգներում իրականացվող քաղաքային կառավարումը: Մեծ մասամբ քաղաքային ապրելակերպ ունեցող երկրում քաղաքային կառավարումն իրականացվում է երեք հիմնական մոդելներով: Առաջինը կոչվում է «**խորհուրդ-քաղաքապետ**», ընդ որում, խորհուրդը ներկայացուցչական մարմինն է և կարող է ընտրել քաղաքապետին: Որոշ դեպքերում, քաղաքապետին կարող է ընտրել նաև բնակչությունը: Երկրորդը՝ «**խորհուրդ-մենեջեր**» մոդելն է, որում բնակչության կողմից ընտրված խորհուրդը նշանակում է մենեջերին: Երկուսի միջև փոխհարաբերություններն ունեն պայմանագրային բնույթ, իսկ մենեջերն իրականացնում է վարչակազմի (ադմինիստրացիայի) կառավարում: Ի վերջո, երրորդ մոդելը կոչվում է «**կառավարման հանձնաժողովային համակարգ**», որում բնակչության կողմից ընտրվող խորհուրդի անդամները կատարում են ներկայացուցչական և գործադիր գործառույթներ: Վերջինը թեև լայն ժողովրդականություն չի վայելում ամերիկյան հասարակության շրջանում, այդուհանդերձ, դրանք հանդիպում են որոշ նահանգներում: ԱՄՆ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ևս մի առանձնահատկություն է այն, որ բնակչության կողմից ընտրված խորհրդի հետ մեկտեղ որոշ վարչատարածքային միավորներում ընտրովի պաշտոններ են նաև շերիֆի (ոստիկանապետ), գանձապետի, դատախազի և այլ պաշտոնները: Ակներև է, որ բոլոր պետությունները չէ, որ պատրաստ են մնան ինքնուրույնությանն ու ապակենտրոն իշխանության հաստատմանը:

Տեղական կառավարման համակարգի կազմակերպման

մյուս մոդելը կոչվում է **մայրցամաքային** և պատմական արմատներով գնում է **Ֆրանսիա**: Նախքան 1982-1983 թվականների բարեփոխումները, Ֆրանսիայում ավանդաբար փորձել են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պահել կենտրոնական իշխանությունից կախվածության մեջ և դրա վերահսկողության ներքո: Վերջինը հաջողվել է ոչ միայն ուժեղ պետական իշխանության, այլ նաև ազդեցության ֆինանսական լծակների միջոցով: 1980-ականներից առաջ կենտրոնացման բարձր մակարդակ ունեցող ֆրանսիական պետական կառավարման համակարգում կարևոր դերակատարություն են ունեցել դեպարտամենտները որպես իշխանության միջին օղակ: Վարչատարածքային այդ միավորները կառավարող պրեֆեկտները նշանակվել են կառավարության կողմից և հաշվետու են եղել նրան: Բարեփոխումների փաթեթով պրեֆեկտների կարգավիճակը փոխվեց (հետայսու կոչվելով հանրապետության կոմիսարներ), կրճատվեցին դրանց տարածքային կառավարման գործառույթները: Եվս մի կարևոր բարեփոխում էր ինքնավար միավորների կարգավիճակի վերասահմանումն ու ամրապնդումը, լիազորությունների ընդլայնումը: Թեև տեղական ինքնակառավարման հիմքերը Ֆրանսիայում դրված են եղել դեռևս 1958 թվականի Սահմանադրությամբ, այդուհանդերձ, բարեփոխումների ալիքը նոր թափ հաղորդեց դրանց իրավասություններին: Ֆրանսիան ունի տեղական կառավարման ու ինքնակառավարման մարմինների հնգաստիճան համակարգ (կոմունա, կանտոն, օկրուգ, դեպարտամենտ և ռեզիոն), սակայն մինչ այսօր բնութագրվում է կենտրոնացման բարձր աստիճանով և տեղական իշխանության նկատմամբ բարձր վերահսկողության պրակտիկայով: Նման կենտրոնացումը, անշուշտ, ունի առավելություն, քանի որ թույլ է տալիս բավականին համաձայնեցված քաղաքականություն վարել: Ի տարբերություն անգլոսաքսոնական մոդելը կրող երկրների, Ֆրանսիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են մասնակցել ազգային մակար-

դակում իշխանության իրականացմանը, օրինակ՝ մասնակցել Սենատի ընտրություններին: Այլ կերպ ասած, տեղական ինքնակառավարման մարմինները բավականին ազատ են գործում, զուգահեռ պատասխանատու են մեծ թվով հարցերի և խնդիրների համար: Ազատությունը և պատասխանատվությունը ուղիղ համեմատական են իրար:

Պետական և տեղական իշխանություններն իրար կապող քացառիկ դեր ունի քաղաքապետարանը: Քաղաքապետին ընտրում է տեղական մարմնի խորհուրդը իր կազմից: Քաղաքապետը Ֆրանսիայում կատարում է երեք տեսակի լիազորություններ. *ա) կատարում է խորհրդի նախագահի գործառույթը, կազմակերպում և վարում է խորհրդի նիստերը, բ) կատարում է գործադիր մարմնի դերը, մասնավորապես թափուր հաստիքների համալրման, բյուջեի հաստատման, խորհրդի որոշումների իրականացման գործառույթները, գ) տեղական մարմնում ներկայացնում է կառավարությունը, հանդիսանում է վերջինիս ներկայացուցիչը և օրենքների կենսագործման գլխավոր պատասխանատուն:* Այս և բոլոր վերը նշված հատկանիշների համար տեղական ինքնակառավարման համակարգի մայրցամաքային մոդելն անվանում են նաև **միաձույլ**: Այսպիսով, այդ մոդելի սկզբունքային երկու առանձնահատկություններն են այն, որ, ընտրված լինելով համայնքի խորհրդի կողմից, քաղաքապետը համայնքում ներակայացնում է տեղի բնակչության շահերը, բայց միևնույն ժամանակ նա կենտրոնական իշխանության ներկայացուցիչն է համայնքում: Երկրորդն այն է, որ տեղական կառավարման համակարգում գործում են կառավարության գործակալներ, որոնք մի կողմից վերահսկում են տեղական խորհուրդները, իսկ մյուս կողմից՝ իրենց տարածքում կատարում են համապետական կառավարման գործառույթներ:

Տեղական ինքնակառավարման ֆրանսիական համակարգն ամենևին չի կարելի անվանել գծային: Ելնելով այն հանգաման-

քից, թե համակարգի որ առանցքային կողմի վրա ենք ուշադրություն սևեռում, այդ համակարգը կարող է արտահայտվել իբրև խիստ իրարամերժ կամ «ոսկե միջինի» տրամաբանությամբ գործառնող մոդել: Մի կողմից հստակ ճանաչվում է որոշակի տարածքում բնակվող մարդկանց միավորվելու և իրենց տեղական խնդիրները լուծելու իրավունքը, իսկ մյուս կողմից՝ պետական կառավարման գերակայության անհերքելիությունը տեղական ինքնակառավարման վրա: Տեղական ինքնակառավարման բոլոր մակարդակներից ամենազդեցիկը դեպարտամենտն է: Այն օժանդակում է փոքր կոմունաներին, քաղաքական կուսակցությունների տարածքային կազմակերպչական խնդիրները լուծելուն՝ ելնելով Սենատի ընտրություններին մասնակցելու գործող տրամաբանությունից: Դեպարտամենտում ձևավորվում է ներկայացուցչական մարմին, որը կոչվում է գերագույն խորհուրդ և գլխավորվում է գերագույն խորհրդի նախագահի կողմից:

Ֆորմալ իմաստով, ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումները Ֆրանսիայում ոչ թե վերաբաշխել են, այլ նորովի են բաշխել պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակված իրավասությունները: Իրավասությունները դասակարգվեցին համախմբերով, որպեսզի տեղական ինքնակառավարման մակարդակների միջև որքան հնարավոր է հստակ բաժանվեն իրավասությունները: Չնայած ապակենտրոնացմանը, տեղական ինքնակառավարման բոլոր մարմինները ենթարկվում են այսպես կոչված *ընդհանուր իրավասության սկզբունքին*: Վերջինից բխում է, որ իշխանության որևէ մարմնի գործունեություն չի կարող իրականացվել իշխանության այլ մակարդակի իրավասությունների դաշտ մտնելով, լինի դա պետական, թե տեղական ինքնակառավարման մարմին: Պետության կողմից պատվիրակված իրավասությունները պարտադիր կատարման բնույթ են կրում և, հետևաբար անպայման, պետք է արտացոլվեն տեղական ինքնակառավարման միավորի բյուջեի և

վարչարարական մարմինների կառուցվածքներում: Տեղական մարմինների իրավասությունների ընդլայնում հնարավոր է միայն, եթե մնացել են լրացուցիչ ռեսուրսներ: Այդուհանդերձ, իրենց իրավասությունները լիարժեք կատարելու անկարողությունը բնորոշ է ֆրանսիական տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, հատկապես կոմունաներին հիմնականում վարչատարածքային փոքրության և մեծաթիվ լինելու պատճառներով: Բացառություն են միայն խոշոր քաղաքային կոմունաները:

Եվ ուրեմն, Ֆրանսիայի տեղական ինքնակառավարման մարմիններում ուղիղ պետական կառավարումն իրականացվում է գրեթե բոլոր վարչատարածքային կազմավորումներում: Գործադիր-կարգադրիչ գործառույթներից զատ պետական կառավարման մարմինները կատարում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերահսկողության գործառույթ: Այսպես օրինակ, տեղական ինքնակառավարման օրենսդիր և գործադիր մարմինները պարտավոր են իրենց կողմից ընդունված նորմատիվ ակտերի կրկնօրինակները տրամադրել պրեֆեկտուրաներին և զուգահեռ ստուգել դրանց օրինականությունը: Վերահսկողության կարևոր օղակի դերում են հանդես գալիս ռեգիոնալ հաշվիչ պալատները, որոնք հաշվետու են ազգային մակարդակում գործող Հաշվիչ պալատին: Դրանք հետևում են հիմնականում ֆինանսական գործարքների օրինավորությանը, վերահսկում ստեղծվող և գործող ֆինանսական միությունների գործունեությունը:

Տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնականի և ֆրանսիականի միջև գոյություն ունի երրորդը՝ **խառը մոդելը**: Նման մոդելով կազմակերպվող տեղական ինքնակառավարման համակարգ է հանդիպում սկանդինավյան երկրներում: Կենտրոնական իշխանությունը դրանց դեպքում պահպանում է զգալի ազդեցությունը տեղական կառավարման վերին պրովինցիալ օղակի վրա, այսինքն՝ նշանակում է դրա կառավարչին, որը տեղական մարմնի գործադիր մարմինն է: Սակայն, դրա հետ մեկտեղ, տե-

ղական իշխանության ստորին օղակում գործող խորհուրդները կազմավորվում են ընտրությունների միջոցով՝ պահպանելով լայն ինքնուրույնություն: Այսպիսի կոնֆիգուրացիայի պատճառով համակարգը կոչվում է **ճեղքված հիերարխիա**: Վերջինիս վառ օրինակ է Դանիան, որտեղ տեղական կառավարման վերին օղակը, որ կոչվում է ամտեր, գտնվում է կենտրոնական իշխանության խիստ ազդեցության տակ, իսկ ստորին օղակն ունի բարձր ինքնուրույնություն:

Սկանդինավյան երկրներում, առհասարակ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները բավականին ինքնուրույն են օպերատիվ հարցերում: Տեղական իշխանությունները ավելի ինտեգրված են պետական կառավարման կառուցակարգերին, քան անգլոսաքսոնական մոդելում: Այդ ինտեգրումը Դանիայի օրինակով թույլ կտա հասկանալ երևույթը խորությամբ: Տեղական ինքնակառավարումը Դանիայում, ինչպես և մայրցամաքային Եվրոպայի երկրներում, ձևավորվել է համայնքային ինքնակառավարման ավանդույթով: 1849 թվականին ընդունված Սահմանադրությամբ համադրվել է տեղական ինքնակառավարման միավորներում ընտրովի մարմնի ձևավորման և պետական պաշտոնյաների նշանակման կարգերը: XX դարում տեղական ինքնակառավարման առավել կուռ նորմատիվային համակարգի ձևավորմամբ պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունները չփոխվեցին, սակայն ինքնակառավարվելու հնարավորություն տրվեց կոմունաներին: Մինչ այսօր, իրավական տեսանկյունից տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետական քաղաքականությունը տեղերում գործարկող ինստիտուտներ են: Տեղական ինքնակառավարման դանիական համակարգի առանձնահատկությունն այն, որ կենտրոնացված պետական իշխանությունը համադրվում է կատարողականի բարձր ապակենտրոնացվածությամբ և ինքնուրույնությամբ օժտված տեղական ինքնակառավարման մարմինների համակարգի հետ:

Տեղական համայնքների ինքնակառավարման սկզբունքը երաշխավորվում է 1953 թվականին ընդունված Սահմանադրությամբ, և սահմանվում է, որ պետական իշխանության մարմինները կարող են տեղական ինքնակառավարման գործառույթներին առնչվող որոշումներ կայացնել միայն համապատասխան օրենքի առկայության պարագայում:

Դանիայի վարչատարածքային կառուցվածքում ամենաստորին մակարդակը, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում, **կոմունան** է: Կոմունաներում ձևավորվում է ներկայացուցչական մարմին՝ կոմունայի խորհուրդը, որի աշխատանքները ղեկավարում է բուրգոմիստրը: Խորհուրդն իր լիազորությունների զգալի մասը պատվիրակում է հանձնաժողովներին, որոնք էլ իր անունից կայացնում են որոշումներ: Վարչատարածքային մյուս միավորը, որտեղ ևս իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում, կոչվում է **ամտ** (amt) կամ շրջան: Կառավարող մարմինները այստեղ ևս խորհուրդն է և նրա նախագահողը: Ամտը մարմնավորում է ուղիղ պետական կառավարման վարչական միավոր, քանի որ պետական կառավարման գործառույթներն իրականացվում են կառավարության կողմից նշանակված պաշտոնյայի՝ **ամտսմենի** միջոցով: Ինչևէ, հարկավոր է նշել, որ ուղիղ պետական կառավարման իրականացման օղակը շատ փոքր է, քանի որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները տիրապետում են բավականին լայն լիազորությունների: Ընդհանուր առմամբ, հարկավոր է նշել, որ հանրային կառավարման մի շարք ոլորտներում պետությունը միայն ընդհանուր օրենսդրական կարգավորումներ է սահմանում, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմինները առանձին օրենքներով կարողանում են օպերատիվ կարգավորումներ մտցնել: Ըստ այդմ, օրենքներով հստակ սահմանվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների ոլորտները, որտեղ պետությունը միջամտել չի կարող (կրթություն, սոցիալական ապահովություն, էկոլոգիա և այլն): Այլ կերպ ասած,

տեղական ինքնակառավարման մարմինները լիարժեք ազատ են հանրային ծառայությունները մատուցելու կազմակերպչական հարցում, սակայն չեն կարող որոշել մատուցվող հանրային ծառայությունների չափը կամ որակը: Պետությունը երաշխավորում է, որպեսզի հանրային ծառայությունները միատեսակ լինեն պետության ամբողջ տարածքում և բոլորի համար: Պետական վերահսկողությունն իրականացվում է, որպես կանոն, նախարարությունների միջոցով, շրջանների մակարդակում գործող վերահսկողական կոմիտեների և ամենակարևորը՝ տեղական օմբուսմենի ինստիտուտի միջոցով:

Այսպիսով, արդի պայմաններում առավել մեծ տարածում ունի տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մոդելը, որի հիմքում հասարակական տեսության մասին ըմբռնումներն են: Ի տարբերություն, անգլոսաքսոնականի, մայրցամաքային մոդելն աշխատում է ինքնակառավարման պետական տեսության հիման վրա՝ ներկայացնելով պետական և տեղական ինքնակառավարման յուրօրինակ համադրություն: Սկանդինավյան փորձը, որում հնարավոր է դարձել հասնել ապակենտրոնացման աննախադեպ բարձր մակարդակի և կառավարման բարձր արդյունավետության, մարմնավորում է համընդհանուր բարեկեցության հայեցակարգը: Իբրև սոցիալական և տնտեսական բարձր արդյունավետություն ունեցող մոդել, այն ժողովրդավարական պետության կերտման լավագույն փորձի ու գիտելիքների գեներացման համակարգ է:

Մեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մոդելի էությունը և քննարկել օրինակով,
- տեղական ինքնակառավարման մայրցամաքային մոդելի էությունը և քննարկել օրինակով,

- տեղական ինքնակառավարման խառը մոդելի էությունը և քննարկել օրինակով,
- տեղական ինքնակառավարման մոդելների ուժեղ և թույլ կողմերը:

Փրականություն

1. **Ալբունյան Վ.**, Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման մոդելները և հայաստանյան առանձնահատկությունները, Լրատու - Մեսրոպ Մաշտոց համալսարան, «Լիմուշ» իրատարակչություն, Երևան, 2020-2 (24), 2020, էջ 70-80:

2. **Акмалова А. А.**, Модели местного самоуправления, М., Прометей, 2001, 168 ст.

3. **Калабекова М. А.**, История и развитие англосаксонской модели местного самоуправления в Великобритании, «Вестник» КГУ им. Н. А. Некрасова, No 4, 2010, ст. 324-325.

4. **Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах** (под ред. А. С. Чуева, П. М. Курдюк, И. Н. Иваненко), Карснодар, 2013, ст. 54-80.

5. **Полякова Н.**, Эволюция местного самоуправления в Великобритании, «Право и управление. XXI век», No 2 (19), 2011, ст. 26-32.

6. **Best Practice in Local Government**, Council of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform, April 2015, Council of Europe, Strasbourg, 2015, 98 p.

7. **Dragan Bataveljić, D. Jerotijević, Dejan Logarusic** A Comparative Analysis of the Most Popular Models of Local Government, Vol. 62, october-december 2016, № 4, pp. 141-154.

8. **Emese Pál** Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France), Pécs Journal of International and European Law - 2018/II, 2018, pp. 6-20.

9. **Enid Slack** Models of Government Structure at the Local

Level, Working Paper 2004(4), IIGR, Queen's University, 2004, 24 p.

10. **Shah A.** Local Governance in Developing Countries: Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington D.C., 2006, 458 p.

11. **William L. Miller, Malcolm Dickson, Gerry Stoker,** Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain, "Palgrave", 2000, 280 p.

ԹԵՄԱ 5. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՀԻՄՔԵՐԸ

Տեղական ինքնակառավարման գործառույթների և խնդիրների լիակատար ու արդյունավետ իրականացման կարևոր և անհրաժեշտ պայմանը տեղական ինքնակառավարման իրավունքների երաշխավորվածությունն է: Տեղական ինքնակառավարման իրավունքների՝ օրենսդրորեն ամրագրվող երաշխիքների համակարգն ընդգրկում է դրանց իրագործումը և իրավական պաշտպանվածությունն ապահովող պայմանների և միջոցների ամբողջականությունը:

Տեղական ինքնակառավարման իրավական հիմք հանդիսացող փաստաթղթերում ամրագրվում են տեղական նշանակության խնդիրների լուծմանը նպատակաուղղված իրավական, ֆինանսատնտեսական և կազմակերպական-կառավարչական գործունեության, համայնքների համար առավել սկզբունքային, կարևոր, ընդհանուր գործառույթները: Տեղական ինքնակառավարման գործունեության ապահովման իրավական միջոցներ են համարվում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ընդունված սեփական նորմատիվ ակտերը, որոնք բովանդակում են տեղական ինքնակառավարման գործունեության ապահովման իրավական դրույթներ և կանոնադրություններ: Տեղական ինքնակառավարման իրավական պաշտպանության երաշխիք է քաղաքացիների կամքի ուղղակի արտահայտմամբ ընդունված որոշումների, ինչպես նաև տեղական մարմինների և պաշտոնատար անձանց որոշումների պարտադիր լինելը:

Ձևավորվել է իրավունքի առանձին ճյուղ, որը որպես իրավական նորմերի ամբողջություն կարգավորում է տեղական ինքնակառավարման միավորներում հասարակական հարաբերությունների տարբեր ոլորտները: Ավելին, որպես ուսումնական դիսցիպլին, մունիցիպալ իրավունքը կրթական ծրագրի մաս է դարձել մի

շարք երկրներում: Մունիցիպալ իրավունքի ուսումնասիրության առարկա են սոցիալական (հանրային) հարաբերությունները: Մունիցիպալ իրավունքի առարկայի կառուցվածքային տարրերը կարելի է ներկայացնել ինքնակառավարչական հարաբերությունների կոմպլեքսային լինելու հիմքով: Այդ տիրույթում են տեղավորվում բնակչության ինքնակազմակերպվելու համակարգը սահմանող հարաբերությունները, տեղական ինստիտուտների ֆունկցիոնալությունը, տեղական իշխանության սոցիալ-քաղաքական կազմակերպման օրինաչափությունները բնութագրող, սեփականության հետ առնչվող հարաբերությունները:

Մունիցիպալ իրավունքի նորմեր պարունակող բազմաթիվ միջազգային-իրավական ակտեր կան ընդունված, օրինակ՝ 1948 թվականի դեկտեմբերի 10-ին ընդունված Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը, 1966 թվականի դեկտեմբերի 16-ին ընդունված քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային պակտը, նույն թվականին ընդունված մեկ այլ՝ սոցիալական, տնտեսական և մշակութային իրավունքների մասին միջազգային պակտը: Ի հավելումն, կարևոր է նշել նաև 1975 թվականի օգոստոսի 1-ին ընդունված Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության վերաբերյալ խորհրդակցության եզրափակիչ ակտը, 1995 թվականի մայիսի 26-ի մարդու իրավունքների և հիմնական ազատությունների մասին Անկախ պետությունների համագործակցության կոնվենցիան: Ինչպես տեսնում ենք, ապակենտրոնացումը լայն աջակցություն ունի միջազգային հանրության կողմից և դիտարկվում է գերազանցապես որպես լավ կառավարման, հանրային ծառայությունների որակական բարելավման, աղքատության դեմ պայքարելու և ժողովրդավարության ամրապնդման միջոց: Չնավորվել և գործում են տարբեր միջազգային հարթակներ, որոնք խորհրդատվական և տեղական դեմոկրատիայի ամրապնդմանն ուղղված առաքելություն և խորհրդատվական գործունեություն են ստանձնել իրականացնելու, ինչպես

օրինակ՝ «United Cities and Local Government» սսոցացիան է:

Հիմնարար նշանակություն ունի տեղական ինքնակառավարման **Եվրոպական հռչակագիրը** կամ **Խարտիան**: Դրա քաղաքական-իրավական նշանակությունը սահմանվում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի, դրա կազմակերպման սկզբունքների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների դեմոկրատական հիմքերի արժևորմամբ: Ամրագրված է, որ ցանկացած պետություն պետք է ճանաչի և երաշխավորի տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացումը: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան սահմանում է տեղական իշխանությունների իրավունքների պաշտպանության չափանիշներ և վավերացնող պետություններից պահանջում է համապատասխանել մի շարք պայմանների և սկզբունքների: Հռչակագիրը ստորագրման համար բացվել է 1985 թվականի հոկտեմբերի 15-ին և ուժի մեջ է մտել 1988 թվականի սեպտեմբերի 1-ին: Ի սկզբանե, նպատակ է դրվել ստեղծելու իշխանության տեղական մարմինների իրավունքները պաշտպանելու եվրոպական միասնական միանմուշ փաստաթուղթ: Փաստաթղթով երաշխավորվում է տեղական մարմինների քաղաքական, վարչական և ֆինանսական անկախությունը:

Հռչակագիրը բաղկացած է երեք բաժիններից: **Առաջին բաժնում** սահմանվում են տեղական ինքնակառավարման իրականացման հիմնարար սկզբունքները: Արժևորվում է այդ սկզբունքների սահմանադրական և օրենսդրական հիմքերի ապահովումը փաստաթուղթը ստորագրած պետություններում: Առանձին հոդվածներով սահմանվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնավարությունը երաշխավորելու իրավունքը վարչական, կառուցվածքային խնդիրները լուծելու, տարածքների անձեռնմխելիությունը ապահովելու դրույթները: Հռչակագրի **երկրորդ բաժնում** տեղ են գտել Հռչակագրի բոլոր կողմերի փոխադարձ պարտավորությունների համապատասխան կարգավորում-

ները: Համաձայնեցվում են հռչակագրի այն սկզբունքները, որոնք ի սկզբանե կողմերը ստանձնում են ներդնել իրենց տեղական կառավարման կառուցվածքում՝ դրանք աստիճանաբար ընդլայնելու պատրաստակամությամբ: Թեև Հռչակագիրը չի նախատեսում ստեղծել հատուկ մարմին, որը կվերահսկեր կողմերին, այդուհանդերձ, պահանջ է դրվում պարբերաբար տեղեկատվություն տրամադրել Հռչակագրի սկզբունքներին համապատասխան օրենսդրական և այլ կարգավորումներ ընդունելու վերաբերյալ: Եվ վերջապես, Հռչակագրի **երրորդ բաժինը** սահմանում է տեղական իշխանության մարմինների ֆինանսական կառավարման դրույթները:

Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական հռչակագիրը, ըստ էության, առաջին բազմակողմ իրավական ինստիտուտն է, որը սահմանում և պաշտպանում է տեղական ինքնակառավարման սկզբունքները: Փաստաթղթի հիմքում ընկած ամենակարևոր սկզբունքը **սուբսիդիարությունն** է: Այդ սկզբունքը պահանջում է, որ առավել բարձր մակարդակի կառավարման ինստիտուտները չմիջամտեն առանց անհրաժեշտության կառավարման ստորին մակարդակի ներքին գործերին: Համընդհանուր բարիք արարելու համար բարձր մակարդակը պետք է ձգտի ոչ թե կրճատելու ստորին մակարդակի գործառույթները, այլ աջակցի կամ օժանդակի և կոորդինացնի առաջինի գործողությունները: Պետական մակարդակում սուբսիդիարության սկզբունքը կարող է ճանաչվել իբրև *իրավական նորմ* (դատարանների կողմից իրականացման է ենթակա) կամ *քաղաքական նորմ* (իրականացվի ժողովրդավարական գործընթացների միջոցով):

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կազմակերպումը հաստատող իրավական ակտերի համակարգը տարբերվում է երկրից երկիր: Տարբերությունները պայմանավորված են մաս իրավական ընտանիքին պատկանելու հանգամանքով: Ինչևէ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կազմակերպումը և

գործունեությունը կարգավորվում են **սահմանադրություններով**: Սահմանադրությունը տեղական ժողովրդավարության (local democracy) հաստատման ու ամրապնդման երաշխիք է և, որպես կանոն, սահմանում է տեղական ինստիտուտների կարգավիճակը, դերը, կառուցվածքը, ձևավորման և կազմակերպման կարգը, լիազորություններն ու ֆինանսավորումը: Տեղական ժողովրդավարությանն առնչվող կետերի վրա աշխատող սահմանադրագետները պետք է կարողանան միաժամանակ ապահովել *ա) տեղական ղեկավարության հանրային պահանջմունքների, բ) արդյունավետության, հնարավորությունների ու ռեսուրսների տեսանկյունից տեղական ղեկավարության պրակտիկ լինելու, գ) միասնությունը պահելու հավասարակշռված կիրառումը*: Մի շարք երկրներում տեղական ինքնակառավարման տարածքային սահմանների որոշումը կարգավորվում է օրենսդրությամբ (նահանգային, ռեգիոնալ, դաշնային), այնուամենայնիվ, կան դեպքեր, երբ սահմանադրությամբ արգելվում է տեղական սահմանների փոփոխումը առանց տեղական մարմնի՝ խորհրդի համաձայնության, և կարող է սահմանադրական պահանջ դրվել նույնիսկ անցկացնելու հանրաքվե: Նման կարգավորումը առնվազն կանխում է կենտրոնական իշխանության կողմից տարածքային փոփոխություն անելու հնարավորությունը, եթե անգամ դրա համար կա տնտեսական, վարչական արդյունավետության օբյեկտիվ պահանջ կամ դեմոգրաֆիական փոփոխության պատճառով ստեղծված ոչ բարենպաստ իրավիճակ: Ակներև է, որ թեև սահմանադրությունը սահմանում է տեղական ինքնակառավարման և այդ համակարգի ինստիտուտների սահմանները, այդուհանդերձ, դրանց վերապահվող իրավասությունները գտնում են նաև օրենսդրական ամրագրում: Որպեսզի սահմանադրությունը լայն ազատություններ տա տեղական մարմիններին, հարկավոր է, որ պետական և տեղական մակարդակների միջև փոխավստահության մթնոլորտ և կոնսենսուս ձևավորվի:

Դաշնային կառավարման ձև ունեցող երկրներում սահմանադրությամբ տեղական իշխանությունների ձևավորումը և գործունեության սկզբունքները վերապահված է դաշնության սուբյեկտներին: 1868 թվականին ԱՄՆ Այովայի բարձրագույն դատավոր Ջ.Դիլլոնի հաստատմամբ ամրագրվեց, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորումը, գործունեության սկզբունքներն ու իրավասությունները ամանցվում են առանձին նահանգից և նահանգային սահմանադրությունից («**Դիլլոնի կանոն**»): Հատկանշական է նաև այն, թե նահանգային սահմանադրությունները որչափ են անդրադառնում տեղական ինքնակառավարման կարգավորումներին: Այստեղ կա որոշակի անհամաչափություն, քանի որ օրինակ՝ Ալաբամայում, Միսիսիպիում, Թենեսիում և Կալիֆորնիայում սահմանադրական կարգավորումներն ավելի փոքրաթիվ և ընդհանրական են, քան Նյու Մեքսիկո, Կոնեկտիկուտ նահանգներում:

Դաշնային կառավարման ձև ունեցող պետություններ էլ կան, որոնց սահմանադրությունները բավականին մանրամասն են անդրադառնում տեղական ինքնակառավարման կարգավորումների սահմանմանը: Համեմատաբար մանրամասն տեղական ինքնակառավարման համակարգի կարգավորումները սահմանում է Ավստրիայի սահմանադրությունը՝ անդրադառնալով տեղական ինքնակառավարման կառուցվածքին, տեղական մարմինների և պաշտոնյաների լիազորություններին:

Ինչ վերաբերում է ունիտար պետություններին, ապա դրանցում բնականաբար կարգավորման կառուցակարգը տարբերվում է դաշնայինից: Որոշ ունիտար պետություններում սահմանադրության հատուկ բաժիններ ու գլուխներ են կարգավորում տեղական ինքնակառավարումը (Իտալիա, Նիդեռլանդներ, Ճապոնիա): Հետազոտական կարծիքների համաձայն՝ վերջինն օրինաչափորեն հանդիպում է հիմնականում այն երկրներում, որտեղ ավտորիտար կամ ամբողջատիրական իշխանության մերժման և ժողովրդավա-

րության երաշխավորման անհրաժեշտությունը եղել է բարձր: Փոխարենը, օրինակ՝ Ֆրանսիայի 1958 թվականին ընդունված Սահմանադրությունն առավել լակոնիկ է անդրադառնում տեղական ինքնակառավարմանը՝ սահմանելով, որ հանրապետության վարչատարածքային միավորները, անդրծովյա տարածքները ընտրովի խորհուրդների կողմից ղեկավարվելու սահմանադրական իրավունք ունեն:

Տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական կարգավորումները առավել մանրամասն ներկայացվում են ***օրենքներում***: Անգլոսաքսոնական օրենքը տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար սահմանում է բավականին դրական պայմաններ՝ հատակեցնելով այդ մարմինների իրավասությունների և դրանից դուրս համարվող գործողությունների տիրույթը: Մայրցամաքային իրավական համակարգն ընդունած երկրներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների բաշխմանն ակտիվ կերպով մասնակցում է պետությունը, մինչդեռ, օրինակ՝ անգլոսաքսոնականի դեպքում պետության ուղղակի միջամտումը բացակայում է: Եվրոպական մայրցամաքային օրենքով՝ պետությունը պարտավորեցնում և վերահսկում է տեղական մարմինների իրավասությունների կատարման գործընթացը: Ինքնակառավարվող միավորներն իրավունք չունեն հրաժարվել այդ իրավասությունների կատարումից, եթե իհարկե, չկա դրանք կատարելու ակնհայտ անկարողություն: Պետությունը սահմանում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների *պարտադիր* և *կամավոր* իրավասություններ: Փոքր-ինչ մանրամասն անդրադառնալով տեղական մարմինների իրավասությունների խնդրին, հարկ է նշել, որ արդիականացված երկրներից ոչ մեկում իրավասությունների կանոնակարգումը պարտադիր և կամավոր ձևերի չի ենթադրում պատմականորեն հաստատված և քարացած պրակտիկա: Իրավասությունների դաշտը մշտապես բարեփոխվել է օրենքներով՝ ելնելով քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական

կոնյուկտուրաների փոփոխություններից: Օրենքով տարանջատվում են իրավասությունների երեք խումբ: **Առաջինը** իրավասությունների այն խումբն է, որը գրեթե նույնն է բոլոր երկրների օրենսդրական կարգավորումներում և ընդգրկում է մասնավորապես տեղական նշանակության *ճանապարհաշինությունը, կառուցապարտումը* և այլ ոլորտներ: Ի դեպ, սա իրավասությունների այն խումբն է, որն ամբողջ աշխարհում ամենաշատն է ենթարկվում մասնավորեցման, հատկապես ազատականների կողմից: **Երկրորդը՝ սոցիալական, առողջապահության և կրթության, զբաղվածության** ոլորտում իրավասություններն են, որոնց մասով տարբերությունները բավականին էական են երկրից երկիր: Այսպես օրինակ՝ սկանդինավյան երկրներում, մասնավորապես Դանիայում, միայն ինքնակառավարման մարմիններն են զբաղվում առողջապահության և բժշկական ծառայությունների մատուցման խնդիրներով: Թեև պետությունը տրամադրում է սուբսիդիաներ, սակայն չի միջամտում իրավասությունների այդ դաշտ: Օրենսդրական լայն ինքնավարություն կա Միացյալ Թագավորությունում, որտեղ տեղական ինքնակառավարման մակարդակում գործող իշխանությանն է թողնված տարրական և միջնակարգ կրթության կազմակերպման իրավասությունները: Միանգամայն տարբեր է իրավիճակը օրինակ՝ Ֆրանսիայում, որտեղ կենտրոնական իշխանությունն է որոշում կրթական ծրագրերը, վարձում ուսուցիչներ և ստեղծում կրթության ոլորտի համար նյութատեխնիկական անհրաժեշտ հենքը: Իրավասությունների **երրորդ** խումբը ներառում է շրջակա միջավայրի պահպանության, տնտեսական ու տարածքային պլանավորման ու զարգացման քաղաքականության խնդիրները: Վերոնշյալին պետք է ավելացնել նաև այն, որ XX դարի վերջերից մի շարք երկրների օրենսդրական կարգավորումներում սկսել են ամրագրվել տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ արտաքին տնտեսական հարաբերությունների և միջազգային մշակութային համագործակցության ոլորտներում

իրավասություններ:

Ամփոփելով՝ նշենք, որ տեղական ինքնակառավարման գործունեության էական պայմանը բավարար իրավական հիմքի առկայությունն է, որը տեղական ինքնակառավարման իրականացումը կարգավորող նորմատիվ իրավական ակտերի ամբողջություն է: Կարևոր է ընդգծել, որ հանրային կառավարման բարեփոխումների ընթացքում պահանջվում է ոչ միայն պետականաշինության և տեղական ինքնակառավարման իրավական հիմքերի մշակում, այլ նաև դրանց կատարելագործում:

Մեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- մունիցիպալ իրավունքի նորմեր պարունակող հիմնական փաստաթղթերը,
- Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրի հիմնական բաժիններն ու բովանդակային կարգավորումները,
- տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական կարգավորումների փորձը դաշնային և ունիտար պետություններում,
- իշխանության տեղական մարմինների իրավասությունները, դրանց օրենսդրական կարգավորումները:

Փրականություն

1. **Бондарь Н. С.**, Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России, «Норма», М., 2009, 592 ст.

2. **Соловьев С. Г., Бычкова Е. И.**, Муниципальное право, М., 2015, 416 ст.

3. **Чанов С. Е.**, Муниципальное право: конспект лекций, Юрайт-Издат, 2011, 192 ст.

4. **Baker L. A., Gielette C. P., Schleicher D.**, Local Government Law: Cases and Materials, Foundation Press; 5th edition, 2014, 1045 p.

5. **Boggero G.**, Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe (ed. by Palermo F., Marko J.), Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, Volume 9, publ. «Brill», Boston, 2018, 350 p.

6. **Elliot Bulmer**, Local Democracy: International IDEA Constitution-Building Primer 13, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, 40 p.

7. **European Charter of Local Self-Government**, Council of Europe, October, 2016, 56 p.

8. **Frug G. E., Barron D. J.**, International Local Government Law, «The Urban Lawyer» Vol. 38 No 1, 2006, 62 p.

9. **Fisher G. E.**, Local Government Law: A Practical Guidebook for Public Officials on City Councils, Community Boards and Planning Commissions, by Routledge, 2021, 264 p.

10. **The place and role of local government in federal systems** (ed. by N.Steytler), published by Konrad-Adenauer-Stiftung, November, 2005, 220 p.

ԹԵՄԱ 6. ՏԵՂԱԿԱՆ ԺՈՂՈՎՐԳԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆ. ԺՈՂՈՎՐԳԱՎԱՐԱԿԱՆ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ

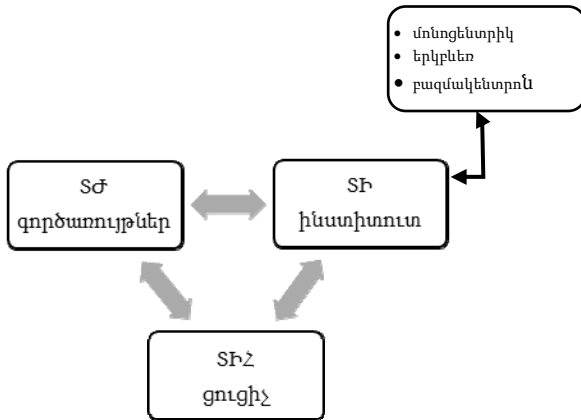
Տեղական ինքնակառավարման ուսումնասիրության առանցքային խնդիրներից է **տեղական ժողովրդավարությունը** (անգլերեն թարգմանաբար՝ local democracy): Տեղական ժողովրդավարությունն ազգային մակարդակում որոշակի ինստիտուցիոնալ և արժեքանական կուռ համակարգ ներկայացնող երևույթ է: Վերջինիս լիարժեք հաստատման համար նախապայմաններ են իշխանության ստորին մակարդակում շահերի պարզ կառուցվածքայնացումը, հորիզոնական և ուղղահայաց հարաբերությունների նախագծումը, որոնք կապահովեն բազմամակարդակ կառավարում և կբացառեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների իներտ, իներցիոն գոյությունը: Առանձնակի կարևոր է կառուցվածքային համակարգի ճիշտ տրամաբանության ընտրությունը, քանի որ այն կարող է խթանել պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների շփումը, իշխանության ստորին մակարդակում ինստիտուտների ակտիվ գործունեությունը, քաղաքացիական մասնակցության կառուցակարգերի գործարկումը:

Տեղական ժողովրդավարությունն ապակենտրոնացման տեսության առանցքային հասկացություն լինելով՝ միակերպ չի ընկալվում տարբեր հանրությներում: Արևմտյան, կամ առնվազն արևմտյան, ժողովրդավարության արժեհամակարգին ձգտող հասարակություններում տեղական ժողովրդավարությունը փոփոխությունների ազդակներ հաղորդող երևույթ է: Հետևաբար, այն խրախուսում է շահագրգիռ կառավարումը, որակյալ հանրային ծառայությունների մատուցումը, տեղական մարմինների նախաձեռնողական և ինքնուրույն գործելակերպը: Փոխարենը, պայմանականորեն ոչ արևմտյան միտումներով զարգացող հասարակություններում տեղական ժողովրդավարությունն ունի ձևային (ֆոր-

մալ) բնույթ, իսկ հանրային կառավարման համակարգում նման օբյեկտային հարաբերությունները չեն նպաստում ժողովրդավարության հաստատմանը:

Տեղական ժողովրդավարության դերը համակողմանիորեն հասկանալու համար չափազանց կարևոր է գործառույթային վերլուծությունը: Տարբեր երկրներում տեղական ժողովրդավարության պրակտիկաների ուսումնասիրության հիման վրա սահմանվել են հինգ խումբ **գործառույթները**. ա) *համայնքային (մունիցիպալ) կյանքի տարբեր ոլորտներին առնչվող որոշումների ընդունումը, մասնակցությունը, բ) իշխանության սեփական մարմինների ձևավորումը (ներակայացուցչական և գործադիր), գ) համայնքի ֆինանսական կառավարումը, դ) օրենսդրական նախաձեռնություններով հանդես գալու հնարավորությունը, ե) տեղական շահերի ագրեգացումն ու պաշտպանությունը*: Տեղական ժողովրդավարության գործառույթների բաշխումը և դրանց պատշաճ իրականացումը տեղական ինքնակառավարման համակարգի ինստիտուցիոնալացման ցուցիչն է: Ըստ այդմ, գործառույթների բաշխման սկզբունքով տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի երեք տեսակներ են քննարկվում: **Առաջին տեսակը** կոչվում է *մոնոցենտրիկ*, որի համաձայն գործառույթների գերակշիռ մասը կենտրոնացած է մեկ մարմնում: Դեպքերի մեծ մասում (մասնավորապես Գերմանիայի հարավային հողեր, ԱՄՆ) այդ մարմինը համայնքի կա՛ն ներկայացուցչական (խորհուրդ), կա՛ն գործադիր իշխանությունն է (համայնքի ղեկավար): **Երկրորդ տեսակը** կոչվում է *երկրենո*, քանի որ իշխանությունը հիմնվում է տեղական ինքնակառավարման դասական կազմաձևի (համայնքի ղեկավար և խորհուրդ) վրա: Գերազանցապես համայնքի ղեկավարի և խորհրդի միջև են բաշխված գործառույթները, թեև չի բացառվում, որ նոմինալ ձևով տեղական ինքնակառավարման մակարդակում կարող են գործել տարածքային կառավարման մարմիններ (Բելգիա, Սկանդինավյան երկրներ): Եվ **երրորդ տեսակը** կոչվում է

բազմակենսորոն, որում դժվար է տեղորոշել իշխանության իրական սուբյեկտներին, քանի որ համայնքի ղեկավարից ու խորհրդից զատ, տեղական կառավարման կարևոր գործառույթներ են կատարում տարբեր ասոցացիաներ, մասնագիտացված մարմիններ, հանձնաժողովներ և այլ կառույցներ: Ակներև է, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ինստիտուցիոնալացման ցուցիչը ենթադրում է տեղական ժողովրդավարության գործառույթների և տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի միջև փոխազդեցություն (*ավելի մանրամասն տես զծապատկեր 1*):



Գծապատկեր 1

Վերը մատնանշված փոխազդեցությունների վերաբերյալ հետազոտությունները, վստահաբար, կարող են տեղական ժողովրդավարության գնահատման ոլորտում ինքնուրույն աշխատանքի մեծ դաշտ բացել: Վերջին միտքը ամրապնդելու է գալիս նաև այն իրողությունը, որ արդի պայմաններում կայուն ժողովրդավարությունը պայմանավորող առանցքային գործոնը ինստիտուտների և գործընթացների որակն է: Հետևաբար, տեսական և կիրառական ուսումնասիրության առանձին խնդիր է դառնում տեղական ժողովրդավարության գործառույթների իրականաց-

ման արդյունավետության չափումը օրինակ՝ երկրենեռ և բազմակենտրոն ինստիտուցիոնալ համակարգերում և դրա հիման վրա տեղական ժողովրդավարության բարձր կամ ցածր ցուցիչների որոշումը:

Կրկին ընդգծելով տեղական ժողովրդավարության առանցքային նշանակությունը, հարկ է հավելել, որ այն խարսխվում է նաև ապակենտրոնացման **սկզբունքների** վրա: Լինելով ժողովրդավարական ապակենտրոնացման առանձնահատկությունը՝ սկզբունքները այն անհրաժեշտ և բավարար պայմաններն են, որոնցից գոյանում է տեղական ժողովրդավարությունը: Եվ այսպես, տեղական ժողովրդավարության հաստատման նպատակով անհրաժեշտ է որպես հիմք վերցնել երկրի *աշխարհագրական և ժողովրդագրական* բնութագրիչները հաշվի առնելու *սկզբունքը*: Կառավարման ստորին օղակների գնահատման համար այդ բնութագրիչների վրա հիմնվելը բարեփոխումների իրականացման կարևոր պայման է: Վերոնշյալ բնութագրիչների շարքին են դասվում տարածքը, բնակչության խտությունը, բնակավայրերի քանակը և մեծությունը, ուրբանիզացման մակարդակը: Ապակենտրոնացման հետևանքով ձևավորվող տեղական համակարգը պետք է համապատասխանի հասարակության կառուցվածքին: Տեղական ինքնակառավարման մարմինը ոչ միայն բնակչության ընդհանուր հետաքրքրությունների և համակեցության զգացողության, այլ նաև սոցիալական և մշակութային ընդհանրություն ունեցող միավորում է, որի համար պետք է գործարկվի «*իրական շրջանակի*» *սկզբունքը*: Արդեն նշել ենք, որ տեղական մարմինների ինքնուրույնության ապահովումը հնարավոր չէ առանց ռեսուրսային ապահովվածության: Իրենց գործառույթները պատշաճ իրականացնելու համար բավարար ռեսուրսներ կուտակելու և օգտագործելու նպատակով տեղական մարմինները *կայունության սկզբունքով* ձևավորվելու տևականություն պետք է ապահովեն: Հաջորդը *պետրական և տեղական կառավարման մարմինների*

*միջև արդյունավետ հարաբերությունների ձևավորման սկզբունքն է: Ժողովրդավարական պետության զարգացման ուղենիշ է կառավարման վերին և ստորին մակարդակների կառավարման մարմինների արդյունավետ ու վերահսկելի հարաբերությունների ձևավորումը: Վերջին սկզբունքն առնչվում է **սպակենդորոնացման ազգային առանձնահատկությունները հաշվի առնելու հետ**: Այն կարևորվել է հատկապես ժողովրդավարության անցման երկրներում: Անցման ընթացքում առաջացող հիմնական խնդիրներ կարող են լինել **ա) կենդորոնացված պլանային տնտեսությունից մասնավոր շուկայականի անցնելը, բ) վարչահրամայական, կենդորոնացված կառավարումից պլյուրալ ժողովրդավարության անցնելը, գ) քաղաքացիական հասարակություն կազմավորելը**:*

Տեղական ժողովրդավարության գործառույթների և սկզբունքների համակողմանի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դրանք նպաստում են **հանրային կառավարման արդիականացման գործընթացին**: Հետևաբար, տեղական ժողովրդավարության ուսումնասիրության առանցքում են մաս արդիականացման (մոդեռնիզացման) գործընթացները: Նախևառաջ, տեղական ինքնակառավարման մակարդակը տնտեսական և քաղաքական կարևոր տարածք է զբաղեցնում: Այդ տարածքում հնարավոր է խթանել սոցիալ-տնտեսական զարգացումը, ամրապնդել ժողովրդավարությունը և ժողովրդավարական կառավարումը: Քաղաքական իմաստով, տեղական ժողովրդավարությունը հնարավորություններ է ստեղծում բնակչության մեծ խմբերի համար ընտրովի մարմինների միջոցով կառավարման խնդիրներին անմիջական մասնակցության կամ վերահսկողության միջոցով կառավարության գործունեության վրա առավել անմիջականորեն ազդեցություն գործելու համար: Վերջնարդյունքում, այն նպաստում է տեղական քաղաքական և տնտեսական էլիտաների ձևավորմանը, ինքնուրույն քաղաքական և տնտեսական գործառույթների իրականացմանը, մնալով համապետական քաղաքական

կյանքի անբաժանելի ու կարևորագույն բաղկացուցիչը: Ավելին, կառավարման ստորին օղակներն ավելի բարձր օղակների հետ հարաբերություններում կարողանում են հանդես գալ որպես հակակշիռ:

Մի շարք դեպքերում, տեղական ժողովրդավարությունը հանրային կառավարման բարեփոխումների համատեքստում խթանել է նորմատիվային դաշտի բարելավումը, պետական կառավարման ոլորտում բազմաթիվ նորամուծությունները, զարգացման նոր կենտրոնների էվոլյուցիան և հանրային քաղաքականության մեջ քաղաքացիների մասնակցությունը: Այլ կերպ ասած, տեղական ժողովրդավարությունը հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման գործիք է արդյունավետ տարածքային կազմակերպման, համաչափ զարգացման, ծառայությունների հասանելիության ու որակի բարելավման, քաղաքական ինստիտուտների, օրինականության ամրապնդման և ի շահ հանրային բարիքի ստեղծման:

Չարգացած և զարգացող երկրները XXI դարի մարտահրավերներին ձգտում են արձագանքել տեղական ժողովրդավարության միջոցով՝ դիտարկելով այն սոցիալական նպատակներին հասնելու գործիք: Ավելին, ինչպես արդեն, նշեցինք, տեղական ինքնակառավարման մակարդակը հանրային կառավարման բարեփոխումների անցկացման լայն դաշտ է տալիս պետությանը, նպաստում դրա վարչական կարողությունների զարգացմանը, հաշվետվողականության բարձրացմանը, մարդկային և նյութական ռեսուրսների նպատակային և թիրախային օգտագործմանը: Իհարկե, տեղական ժողովրդավարությունը պետության առջև ծառայած բոլոր խնդիրների լուծման միակ դեղատոմսը չէ, սակայն ի վիճակի է ստեղծել այնպիսի պայմաններ, որոնց համաձայն մարդիկ իրենք կարող են հաստատել արժանապատիվ կյանք, ընտրել իրենց իշխանությունը և վերահսկողություն իրականացնել նրա գործունեության վրա:

Այսպիսով, լավ գործող ժողովրդավարական ինստիտուտները, գործընթացները և գործելակերպը տեղական մակարդակում կարևոր են, քանի որ ակտիվությունը տեղական մակարդակում հիմք է ստեղծում ազգային մակարդակի ուժեղ և ավելի կայուն ժողովրդավարության համար: Միննույն ժամանակ, իշխանության վերին մակարդակում մշակված և ընդունված քաղաքականությունն է ձևավորում տեղական մակարդակի գործելակերպը, բարեփոխումների վեկտորը: Տեղական մակարդակում է ստուգվում ազգային մակարդակում մշակված հանրային կառավարման և քաղաքականության իրագործելիությունը:

Մեծիմար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- տեղական ժողովրդավարության էությունը,
- տեղական ժողովրդավարության գործառույթները,
- տեղական ժողովրդավարության հիմք հանդիսացող սկզբունքները,
- տեղական ժողովրդավարության և հանրային կառավարման արդիականացման գործընթացների փոխադարձ կապը:

Փրականություն

1. **Лейпхарт А.**, Демократия в многосоставных обществах: Сравнительное исследование (перевод с англ. под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской), “Аспект Пресс”, М., 1997, 287 ст.

2. **Локальная демократия** (под ред. А. Белоусов, Г. Гаврилов, К. Киселев, при участии С. Пономарева, Л. Прохоровой, И. Федоренко, отв. ред. Г. Голосов), СПб., 2010, 79 ст.

3. **Baldersheim H., Illner M., Wollmann H.**, Local Democracy In Post Communist Europe, publ. by VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003, 338 p.

4. **Devas N., Delay S.**, Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective, *Local Government Studies* Volume 32, 2006 - Issue 5: Local Government in Central and Eastern Europe, 2007, pp. 677-695.

5. **Faces of Local Democracy Comparative Papers from Central and Eastern Europe** (ed. by Gábor Soós, Violetta Zentai), by Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2005, 303 p.

6. **Hambleton, R., Savitch, H., Stewart, M.**, Globalism and Local Democracy Challenge and Change in Europe and North America, Palgrave Macmillan, 2003.

7. **Local Direct Democracy in Europe** (ed. by Theo Schiller, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer, Zoltann Tibor Psllinger), Springer Fachmedien Wiesbaden, 2011, 292 p.

8. **Local Democracy Today And Tomorrow – Learning From Good Practice**, IDEA, Stockholm, 2014, 36 p.

9. **Newman I.**, Reclaiming local democracy: A progressive future for local government, publ. by Bristol University Press, 2014, 208 p.

10. **Timothy D. Sisk**, Democracy at the Local Level the International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Handbook Series 4, 2001, 238 p.

ԹԵՄԱ 7. ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆԸ

Արդյունավետ տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունենալ նշանակում է երաշխավորել **մասնակցային կառավարում** **և ժողովրդավարություն**: Տեղական ժողովրդավարությունը ենթադրում է նախևառաջ տեղական ինքնակառավարման պաշտոնական ինստիտուտների և կազմակերպությունների բնականոն աշխատանքի ապահովում: Ինչ վերաբերում է մասնակցային կառավարմանը, ապա այն ենթադրում է կառավարման այնպիսի կառուցակարգերի ներդրում, որոնք կխթանեն քաղաքացիների ներգրավումը համայնքային որոշումների կայացմանը և գործերի վարմանը: Մասնակցային կառավարումը լայն հնարավորություններ է բացում քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների, քաղաքացիական խմբերի հետ համագործակցության համար: Համայնքի պաշտոնական ինստիտուտների և քաղաքացիական շահագրգիռ խմբերին ներգրավվելու ճանապարհով հնարավոր է դառնում հաղթահարել փոխադարձ անվստահությունը, ինչպես նաև դիտարկել այն որպես տեղական իշխանության լեգիտիմությունը բարձրացնելու միջոց: Մասնակցային կառավարումը պահանջված է հանրային կառավարման բոլոր մակարդակների համար, առավել ևս տեղական մակարդակում, քանի որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ավելի մոտ են քաղաքացիներին: Տեսականորեն տեղական մակարդակում մասնակցային բազում կառուցակարգեր կան: Դրանց գործարկման համար կիրառվում են թեմատիկ սեմինարների անցկացման, հարցաթերթիկների միջոցով բնակիչների պահանջների ուսումնասիրության, տեղական մամուլում կամ համացանցում նախագծերի, կատարողական հաշվետվությունների հրապարակման և բազում այլ եղանակներ ու միջոցներ: Ինչևէ, տեղական կառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության հայեցակարգն առաջին հերթին խրախուսում է մասնակցության ուղղակի ձևերի կիրառումը: Քաղաքացիների

մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը մի գործընթաց է, որի շնորհիվ շահագրգիռ կողմերն ազդեցություն են գործում և վերահսկողություն սահմանում համայնքային գերակայությունների հաստատման, քաղաքականության մշակման, ռեսուրսների բաշխման ու վերաբաշխման, հանրային ապրանքների ու ծառայությունների հասանելիության և մատչելիության ապահովման վրա: Ընդ որում, քաղաքացիների մասնակցությունն ուղղակի եղանակների և միջոցների գործարկմամբ կոչված է երաշխավորելու *ա) ընտրությունների պարբերաբար անցկացումն ու տեղական իշխանությունների փոփոխման հնարավորությունը, բ) կառավարչական և ՏԲՄ բոլոր որոշումների ընդունմանը բնակչության մասնակցությունը:*

1990-ական թվականներից ի վեր, այսպես կոչված ուղիղ ժողովրդավարության կառուցակարգերի կիրառումն ընդլայնվել է ամբողջ աշխարհում: Գործնականում, դրանք ապահովել են տեղական ինքնակառավարման որակի լավարկումը: ԵՄ ընդհանուր քաղաքականության շրջանակներում, թե՛ դաշնային, և թե՛ ունիտար ու ռեգիոնալ երկիր-պետություններում ուղղակի ժողովրդավարության տարածումը քաջալերելուն ուղղված գործնական հերթական քայլերից էր 2009 թվականին Լիսաբոնյան համաձայնագրով սահմանվող եվրոպական քաղաքացիական նախաձեռնության գործիքի կիրարկումը: Այդ կերպ, եվրոպացի օրենսդիրների ռացիոնալ գիտակցումն առ այն, որ գրեթե բոլոր անդամ-պետությունների վարչատարածքային կառուցվածքներում տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի ընդլայնումը խաղում է իրական քաղաքական գործոնի դեր, նորովի արժևորեց մասնակցության ուղղությամբ բարեփոխումներ անցկացնելու միտքը: Պարզ է, որ այդ գործոնը սկսում է արժևորվել նաև պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին իր լիազորությունները պատվիրակելու գործընթացին զուգընթաց:

Տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցությունը ապահովող կարգավորումներ են նախատեսվում նաև ՀՀ

օրենսդրությամբ: Ըստ այդմ, համայնքի բնակիչները կարող են մասնակցել ինչպես անձամբ, այնպես էլ հասարակական միավորների և քաղաքացիական նախաձեռնությունների միջոցով:

Համայնքի բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը համայնքում իրականացվող մի գործընթաց է, որի միջոցով բնակիչներն, առանց խորհրդակցության տեղեկացվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության մասին և կարող են ուղղակի կամ անուղղակի ներգործություն ունենալ տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների վրա:

*«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք,
11-րդ հոդված, ընդ. 2002 թ.*

Տեղական ինքնակառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության ուղղակի ձևերից լայն կիրառում ունեն **տեղական ընտրությունները**, որոնց միջոցով ձևավորվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները: Ամենից առաջ, տեղական ընտրությունները ժողովրդի անմիջական մասնակցությամբ տեղական ժողովրդավարության հաստատման կարևոր նախապայման է: Ընտրությունների անցկացման կարգը, որպես կանոն, սահմանվում է օրենքով և ընտրական համակարգի տրամաբանությամբ: Եվրոպական մայրցամաքի այն երկրներում, որոնք ունեն ուղղակի ժողովրդավարության ավանդույթներ, ընտրությունները կիրառվել են վաղ ժամանակներից կայուն քաղաքական համակարգերի պահպանման շնորհիվ (Շվեյցարիայի, Միացյալ Թագավորության, Լիխտենշտեյնի օրինակները): Մյուսներում, սակայն, ընտրությունների ինստիտուտը կիրառվել է ընդհատումներով կամ չի կիրառվել պատմական տարբեր շրջափուլերում՝ բռնապետությունների հաստատման (Գերմանիայի, Ավստրիայի, Իտալի-

այի, Պորտուգալիայի, Իսպանիայի օրինակները), օկուպացիոն քաղաքականության պատճառներով (Բելգիայի, Ֆրանսիայի, Գանիայի օրինակները): Ինչ վերաբերում է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի պետություններին, ապա կոմունիստական իշխանության տիրապետության դադարեցման և ամբողջատիրական համակարգի փլուզումից հետո են, ըստ էության, դրանք որդեգրել պետական և տեղական ինքնակառավարման ժողովրդավարացման քաղաքականությունը: Որպես հետևանք, տեղական ինքնակառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության ընտրական ինստիտուտը ավելի ուշ է գործարկվել: Հանրային կառավարման բարեփոխումների անցկացման լույսի ներքո դիտարկելով եվրոպական երկրներում մասնակցային քաղաքականության գործիքակազմը, կարելի է առանձնացնել բազում գործոններ, որոնք անմիջական ազդեցություն են ունեցել մասնակցային մշակույթի ձևավորման վրա: Մասնակցության և ժողովրդավարության ուղղակի ձևերի կիրառումը միաժամանակ չի եղել ազգային ու տեղական մակարդակներում: Անկախ կառավարման ձևից, որոշներում մասնակցության ուղիղ ձևերը սկզբից կիրառվել են համապետական, ապա նոր տեղական մակարդակում: Գրեթե միաժամանակ երկու մակարդակներում ընտրական ինստիտուտը կիրառվել է Շվեյցարիայում, Լիխտենշտեյնում: Հատկանշական է նաև, որ ընտրությունների անցկացմամբ ոչ միայն իշխանության բարձրագույն մարմիններն են ձևավորվել, այլև ընդունվել են օրինակ՝ վարչատարածքային փոփոխություններին՝ համայնքների խոշորացմանն ու բաժանմանը վերաբերող որոշումները:

Տեղական ինքնակառավարման մասնակցության ուղիղ ձևերից է **տեղական հանրաքվեն**: Տեղական հանրաքվեն կիրառվում է կոնկրետ հարցերի վերաբերյալ հանրային ուղղակի մասնակցության միջոցով որոշում կայացնելու նպատակով: Երբեմն հանրաքվեն դիտարկվում է որպես քաղաքական վերահսկողության գործիք: Տեղական հանրաքվե հրավիրելու և անցկացնելու ընթացակարգերը ժողովրդավարության զարգացած փորձ ունեցող

երկրներում նախատեսում են որոշ կարգավորումներ, մասնավորապես.

- Որոշակի հարցերի և խնդրո առարկա երևույթների վերաբերյալ տեղական հանրաքվե անցկացնելու սահմանափակումը կամ արգելքը: Վերջինը նշանակում է, որ ամեն հարց կամ խնդիր չէ, որ կարող է տեղական հանրաքվե անցկացնելու օրակարգ մտցվել:
- Քաղաքացիների կողմից տեղական նախաձեռնություններ անցկացնելու, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ փոխազդեցությունների ընթացակարգային այնպիսի կարգավորումները, ինչպիսիք են քաղաքացիների ստորագրությունների քանակը, հավաքների անցկացման վայրերը, ձևերը և այլք:
- Հստակ սահմանվում են այն մարմինների ցանկը, որոնք նման նախաձեռնությամբ հանդես գալու իրավունք ունեն:
- Տեղական հանրաքվեի քվորման, արդյունքի հաստատման կարգի և ընթացակարգերի նախապես սահմանում: Կարևորվում է նաև տեղական հանրաքվեի արդյունքի պարտադիր և ոչ պարտադիր լինելու օրենսդրական ու ընթացակարգային կարգավորումներ տալը:

Ի հավելումն վերը թվարկված կարգավորումների վերջին կետին, հարկ է նշել, որ գործնականում ինչպես համապետական, այնպես էլ տեղական մակարդակներում հանրաքվեն լինում է երկու տեսակի՝ **պարտադիր** և **ոչ պարտադիր**: Եթե պարտադիրի դեպքում, հանրաքվեի արդյունքը որևէ պարագայում ենթակա չէ վիճարկման, ապա ոչ պարտադիրի դեպքում արդյունքն ունի խորհրդատվական նշանակություն: Գլխավորապես տեղական մակարդակում հանրաքվեի արդյունքն ընդունելը կամ չընդունելը, մեծ մասամբ, մնում է ներկայացուցչական մարմնի որոշման իրավասության տիրույթում: Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը փաստում է, որ պարտադիր հանրաքվե տեղական մակարդակում անցկացվում է մի շարք երկրներում: Տեղական հանրաքվեի

չի կարող դրվել սահմանադրական բարեփոխումներ անցկացնելու հարցը: Փոխարենը, տեղական հանրաքվեի են դրվում հիմնականում հանրային (տեղական) ծառայությունների, սոցիալական, էկոլոգիական և այլ ոլորտներին վերաբերող հարցերը:

Եվ այսպես, տեղական ընտրություններից և հանրաքվեից բացի, ուղիղ ժողովրդավարության իրականացման այլ եղանակներ ևս հանդիպում են: Այդպիսի եղանակներից է ***տեղական նախաձեռնությունը***: Գործընթացը նախաձեռնող սուբյեկտի տարբերության սկզբունքով լինում են *ա) քաղաքացիների կամ նրանց խմբի, բ) տեղական իշխանության որևէ մարմնի կողմից իրականացվող տեղական նախաձեռնություններ*: Քաղաքացիական նախաձեռնության միջոցով կարող են ներկայացվել առաջարկություններ, որոնք պատկան մարմինների կողմից հնարավոր է և չընդունվեն: Այդ դեպքում, որոշումը ընդունելու համար դիմում են քվեաթերթիկների միջոցով քվեարկությունը: Տեղական իշխանության նախաձեռնության պարագայում քաղաքացիները որոշում են կայացնում քվեաթերթիկների միջոցով: Այսպիսով, հանրային նախաձեռնությունը մի ընթացակարգ է, որը հնարավորություն է տալիս քաղաքացիներին որոշումների առաջարկներ ներկայացնել կամ ստիպել տեղական իշխանություններին քննարկել կամ քվեարկել կոնկրետ հարցի վերաբերյալ: Դա նշանակում է, որ քաղաքացիներն իրենք չեն որոշում, բայց ստիպում են տեղական մարմիններին որոշում ընդունել հոգուտ հանրության: Քաղաքացիների հանձնաժողովը համայնքի բնակչությունից, ներկայացուցչականության հիման վրա ընտրանքային խմբի ձևավորում է՝ նրանց հետ հանրային քաղաքականության հարցերի վերաբերյալ խորհրդակցելու համար: Տեղեկատվական տեխնոլոգիաների զարգացման ժամանակաշրջանում տեղական ինքնակառավարման մասնակցության ուղիղ ձևերից կիրառություն են ստանում նաև հանրային լսումները, համացանցային հաղորդագրությունները (վերջինը դիտվում է որպես էլեկտրոնային ծառայություններ

րի մատուցումն ապահովող միջոց):

Բնակիչների մասնակցության իրավունքը ժամանակակից պայմաններում կարելի է դիտարկել իբրև ժողովրդավարության և տնտեսական զարգացման կարևորագույն գործոններից մեկը: Վերջինս, լինելով ավելի տարողունակ երևույթ, քան տնտեսական աճը, կարող է ապահովվել միայն ակտիվ քաղաքացիական հասարակության ձևավորման պարագայում, ինչը, իր հերթին, ենթադրում է հանրային կառավարման տարբեր մակարդակներում բնակիչների մասնակցության **անուղղակի կառուցակարգերի** մշակում ու ներմուծում: Տեղական ինքնակառավարման մակարդակում մասնակցությունը բարձրացնելու համար անհրաժեշտ է քաղաքացիական հասարակություն՝ համապատասխան կազմակերպություններով (քաղաքացիների միություններ, հասարակական կազմակերպություններ, համայնքների բնակիչների նախաձեռնող խմբեր և այլն) և դրանց գործունեության կառուցակարգեր: Համայնքի անդամների ներգրավվածությունը համայնքի կառավարմանը նշանակում է, որ քաղաքացիները կամ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները հարաբերություններ են հաստատում հանրության այլ շահագրգիռ կողմերի միջև՝ համայնքային կառավարման գործընթացին նպաստող կառուցակարգեր ստեղծելու նպատակով: Դրանք կարող են դրսևորվել համայնքային զարգացման ծրագրերի մշակման, իրագործման ու վերահսկման վրա նրանց ազդեցությամբ, կազմակերպությունների թափանցիկության և հաշվետվության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների սահմանակարգմամբ և այլն: Համայնքի բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը հնարավոր է իրագործել հետևյալ միջոցներով.

- տեղեկատվության համատեղ օգտագործում՝ տեղեկատվության հասցեագրում հանրությանը,
- երկկողմանի խորհրդատվություն ՏԻՄ-երի և հանրության միջև,

- հավաքների, ժողովների կազմակերպում, համայնքի ֆինանսատնտեսական, սոցիալական, մշակութային քաղաքականության իրագեկում,
- լիազորությունների պատվիրակում՝ վերահսկողության գործառույթի վոխանցում քննարկումների, բանավեճերի, երթերի, ցույցերի միջոցով, տպագիր, ձայնագրված և նկարահանված նյութերի հրապարակում:

Յուրաքանչյուր համայնքում կարող են ստեղծվել առանձին հանրային վերահսկողության խմբեր: Դրանք՝ ֆինանսական վերահսկման կառուցակարգերի կիրառմամբ, պետք է գնահատեն կատարվող ծախսերի համամասնությունները, ուղղություններն ու արդյունավետությունը, հանրային ծառայությունների որակը և մատչելիությունը: Համայնքի ծրագրերի իրագործման քաղաքականության մասին այլընտրանքային տեղեկատվություն կարող են հավաքել աշխատանքային խմբերը: Չնավորված խմբերից կարող են ստեղծվել մասնագիտական խմբեր, որոնք պարտավորվում են համայնքներում նախաձեռնել այլընտրանքային բյուջեների կազմման գործընթաց կամ ակտիվորեն մասնակցել ներկայացվող բյուջեի քննարկումներին: Մասնակցությունը հնարավորություն է տալիս որոշում կայացնող անձանց ու կազմակերպություններին նկատի առնել բնակչության տարբեր շերտերի գերակայությունները, նպաստում շահագրգիռ կողմերի միջև հասկացությունների մասին ընդհանուր պատկերացումների ձևավորումը: Համայնքի ծրագրերի իրագործման քաղաքականության մասին այլընտրանքային տեղեկատվություն կարող են հավաքել հանրային վերահսկողության աշխատանքային խմբերը:

Այսպիսով, ուղիղ ժողովրդավարությունը հանդիսանում է տեղական ժողովրդավարության համակարգի բաղկացուցիչ մասը և օժտված է որոշակի առավելություններով: Այն կարող է խթանել մրցակցությունն ու համագործակցությունը պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև, ինչպես նաև լրաց-

նել ժողովրդավարական պետության մասնագիտական բազմաթիվ գործառույթներ: Քաղաքական իմաստով, ուղիղ ժողովրդավարության ինստիտուտների հետ համագործակցությունը նպաստավոր է նաև տեղական մակարդակում կուսակցական մշակույթի և քաղաքական կուսակցությունների կայացման համար: Հատկանշական է, որ նույնիսկ մի շարք արևմտաեվրոպական երկրներում կուսակցություններին հաջողվել է մոբիլիզացվել հենց տեղական մակարդակում կրկին ուղիղ ժողովրդավարության ինստիտուտի հետ համագործակցության շնորհիվ: Ուղիղ ժողովրդավարությունը որպես ինստիտուտ պայմանավորում է նաև տեղական ժողովրդավարության որակը: Այդ ինստիտուտը լրացուցիչ խողովակներ է տրամադրում քաղաքական ու կառավարչական որոշումներ ընդունելու, և այդ կերպ, քաղաքական հավասար պայմաններ ապահովելու համար: Որպես արդյունք, իշխանության քաղաքական կառուցվածքը դառնում է ավելի բաց և թափանցիկ: Հասարակ քաղաքացիների համար տեղեկատվություն ստանալու հնարավորություններն ավելի մեծանում են, իսկ դրա արդյունքում նաև բարձրանում է հանրային գիտակցության ու ըմբռնման մակարդակը: Ի լրումն, ուղիղ ժողովրդավարության ինստիտուտը կարող է դրականորեն խթանել հանրային բանավեճը, արժևորել այն որպես խորհրդակցական մարմին:

Մեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- տեղական ինքնակառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության հայեցակարգային հիմքերը,
- տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցության ուղղակի ձևերը,
- տեղական հանրաքվեի տեսակները և անցկացման կարգավորումները,
- տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցության անուղղակի ձևերը:

Գրականություն

1. Гражданское участие в процессе принятия решений: Обзор стандартов и практик в государствах-членах Совета Европы, Международным Центром Некоммерческого Права (ICNL.), Совет Европы, Страсбург, 2016, 58 с.

2. **Одинцов А. А.**, Государственное и муниципальное управление: введение в специальность, М., Издательство «Экзамен», 2007, 408 с.

3. **Плиско М. К.**, О правовых гарантиях участия граждан в реализации местного самоуправления, Минск: 2017, 54 с.

4. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Council of Europe Treaty Series, No. 207, Utrecht, 2009.

5. Citizens Participation Handbook, Peoples Voice Project International Center for Policy Studies, Ukraine, 2002.

6. **Claes H. De Vreese**, The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective, "Palgrave MacMillan", N.Y., 2007.

7. **Implementing Citizens Participation in Decision Making at Local Level**, OSCE, pp. 1-41 <https://www.osce.org/files/f/-documents/7/8/231356.pdf>.

8. **Local Direct Democracy in Europe** (ed. by Theo Schille, Bruno Kaufman, Wilfried Marxer, Zoltan Tibor Pöllinger), "Springer Fachmedien Wiesbaden", 2011, 292 p.

9. **Mouritsen H.**, Elections, Magistrates and Municipal Elite: Rome, 2000, 116 p.

10. **O'Neill K.**, Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes, "Cambridge Univ. Press", UK, 2005, 28 p.

ԹԵՄԱ 8. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Անցած դարի 90-ական թվականներին ինքնակառավարման տեղական բարեփոխումը դարձավ Հայաստանի Հանրապետությունում (ՀՀ) հանրային կառավարման համակարգի վերածակավորումների կարևորագույն բաղադրիչներից մեկը: 1995 թվականի հուլիսի 5-ի հանրաքվեով ընդունված ՀՀ Սահմանադրությունն ամրագրում էր տեղական ինքնակառավարումը: Խորհրդային տարիների խիստ կենտրոնացված պետական կառավարման համակարգից անցումը ապակենտրոնացված ժողովրդավարական համակարգի, այսպիսով, դառնում է ժամանակի հրամայական: Այնուհետև, 2005 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրության 11-րդ հոդվածի երկրորդ կետով և 2015 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրության 9-րդ հոդվածով է երաշխավորում տեղական ինքնակառավարումը: Ավելին, 2015 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրությունն ընդգծում է, որ տեղական ինքնակառավարումը ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկն է:

Հայաստանի Հանրապետությունում երաշխավորվում է տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկը:

ՀՀ Սահմանադրություն, Հոդված 9

1995 թվականին ՀՀ Սահմանադրության ընդունումից հետո աստիճանաբար մշակվում և ընդունվում է տեղական ինքնակառավարման նոր օրենսդրությունը: Հայաստանի խորհրդային ժամանակաշրջանի վարչատարածքային բաժանումը, որը բաղկացած էր երեսուցյոթ շրջաններից ու գյուղերից, ավաններից ու քա-

ղաքներից պահպանվում է մինչև 1996 թվականը: «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքի ընդունումից հետո (1995 թվական), ՀՀ Ազգային ժողովը (ԱԺ) ընդունեց «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» (1996) և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» (1996 հունիսի 30, այնուհետև՝ 2002 թվականի մայիսի 7) ՀՀ օրենքները: Մինչ այսօր օրենսդրական բարեփոխումների օրակարգային խնդիր է շարունակում մնալ համայնքների համաչափ զարգացումը, քանի որ ՀՀ համայնքները զգալիորեն տարբերվում են միմյանցից տարածքով, բնակչության թվով, համայնքային սեփականությանը, սոցիալական և տնտեսական կառուցվածքով:

Տեղական ինքնակառավարումը ՏԻՄ-երի իրավունքն ու կարողությունն է համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով, Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու համայնքային նշանակության հանրային հարցերը:

*«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք,
Հոդված 3, ընդ. 2002 թ*

Տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես սահմանադրական կարգի հիմք, ենթադրում է կառավարման ապակենտրոն համակարգ: Երաշխավորվում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի և դրա մարմինների տարանջատումը պետական կառավարման համակարգից և դրա մարմիններից (այդ թվում՝ կազմակերպչական առումով): ՀՀ Սահմանադրությունը Տեղական ինքնակառավարման գլխում սահմանում է համայնքի իրավունքն ու կարողությունը սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու տեղական նշանակության հարցեր: Այդուհանդերձ, հարկավոր է նշել, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից

լուծվելիք հարցերը չեն կրում բացառապես տեղական բնույթ: Դրանք, շատ հաճախ, ստանում են համապետական հնչեղություն, որոնց լուծման իրավասություններ ունեն նաև իշխանության համապետական մարմինները: Վերոնշյալից ուղղակիորեն բխում է, որ տեղական ինքնակառավարումն ընդհանուր հիմք ունի պետական իշխանության հետ, սակայն առանձնանում է վերջինից: Ըստ այդմ, տեղական իշխանությունն ունի ինքնակազմակերպվելու, որոշումներ կայացնելու և տեղական ինստիտուտներ ձևավորելու համապատասխան գործիքներ ու անհրաժեշտ ռեսուրսներ: Եվ ուրեմն, տեղական ինքնակառավարումը հանրային իշխանության մաս է, տեղական նշանակության հարցերն ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու կառուցակարգերի ժողովրդավարական համակարգ:

Քննարկելով տեղական ինքնակառավարման համակարգը և նրա էությունը՝ ճիշտ է կանգ առնել դրա կառուցվածքային բաղադրամասերի վրա:

Տեղական ինքնակառավարման կազմակերպական կառուցվածքը տեղական ինքնակառավարման սուբյեկտների և օբյեկտների միջև կայուն կապեր ապահովող օղակների միասնություն է, որը կազմակերպական կոնկրետ շևերի միջոցով ապահովում է կառավարման համակարգի ամբողջականությունը:

Համապարփակ ուսումնասիրությունների հիման վրա դուրս են բերվել ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում երեք հետևյալ բաղադրամասերը. *ա) քնակչության կամարտահայտության շևերը, բ) տեղական ինքնակառավարման մարմինները, գ) միջհամայնքային միավորումները:* Եվ այսպես, տեղական ինքնակառավարման իրականացումն անհնար է առանց ուղղակի կամարտահայտման ձևերի միջոցով լիազոր մարմինների ձևավորման: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները, լինե-

լով բնակչությանն առավել մոտ կանգնած սուբյեկտներ, տիրապետում են ինստիտուցիոնալ գիտելիքների և մասնագիտական կարողությունների, որոնք տեսականորեն պետք է ծառայեն տեղական ժողովրդավարության հաստատման և համընդհանուր բարեկեցության պետության կերտման նպատակին: **Համայնքի ավագանին**` իր անդամների ուղղակի ընտրությունների և կոլեգիալության ուժով, համայնքի ներկայացուցչական մարմինն է, իսկ **համայնքի ղեկավարը**` գործադիր մարմինը: Վերջինն իրականացնում է տեղական հանրության կյանքի տնտեսական, սոցիալ-մշակութային, վարչաքաղաքական ոլորտների կառավարման ու կանոնակարգման գործընթացներում որոշումների և կանոնների կյանքի կոչման գործառույթները: Համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարն ընտրվում են հինգ տարի ժամկետով:

Ինչ վերաբերում է միջհամայնքային միավորումներին, ապա դրանք ի սկզբանե եղել են անհատական և խմբային փոխկապվածության, ընդհանուր շահերի հիման վրա ձևավորվող համայնքային կառույցներ: Միջհամայնքային միավորումների (ՄՄ) ձևավորման և գործունեության իրավական համակարգը ՀՀ-ում ձևավորվել է 1996 թվականի «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, որը նույնությամբ պահպանվեց 2002 թվականին` նոր օրենքում: 2005 թվականին կատարված փոփոխություններից հետո ՀՀ Սահմանադրությունը ևս ամրագրում է միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու իրավունքը: Սակայն ՄՄ-ների սկզբունքները և կառավարման կարգը լիարժեք օրենսդրական ձևակերպում են ստացել միայն 2018 թվականին` որպես առանձին օրենք: 2018 թվականին «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ ստեղծվել է կայուն իրավական հիմք ՄՄ արդյունավետ գործառնման համար` նրան տալով հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակ: Ինչպես օրենքն է սահմանում, ՄՄ-ն տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային

շահերից ելնելով ստեղծված համայնքների միավորում է, որն իրականացվում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններով: ՄՄ-ները կարող են ստեղծվել կամավոր հիմունքներով և օրենքով՝ ՀՀ Կառավարության առաջարկությամբ: Ըստ այդմ, կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորմանը փոխանցվում են միավորման կանոնադրության մեջ ներառված՝ անդամ- համայնքների պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված համայնքների ղեկավարների սեփական լիազորությունները՝ ըստ նրանց գործունեության բնագավառների, ինչպես նաև համայնքի ավագանու ընդհանուր լիազորությունները: Երկրորդի դեպքում, այսինքն՝ օրենքով ստեղծված միավորմանը կարող են փոխանցվել միայն միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներին պետության պատվիրակած լիազորությունները: Ինչ վերաբերում է ՄՄ ստեղծման նպատակներին, ապա, ըստ օրենքի, դրանք կարող են հանդիսանալ տեղական հումքի համատեղ օգտագործումը և արտադրանքի թողարկումը, արտադրական ենթակառուցվածքների (այն բնագավառներում, որոնք սպասարկում են արդյունաբերության, գյուղատնտեսության և շինարարության արտադրությունների աշխատանքների կազմակերպումը), հանրային ծառայություններ մատուցող օբյեկտների ստեղծումը և օգտագործումը (հիվանդանոցներ, մարզական շինություններ և այլն):

Համայնքային զարգացումը շարունակական գործընթաց է, որի ընթացքում համայնքը ձևավորվում և փոխակերպվում է: Ուստի համայնքային զարգացման գործընթացը դիտարկելիս, առկա ռեսուրսների և կարողությունների հետ մեկտեղ անհրաժեշտ է հաշվի առնել նաև գործող արժեքային համակարգը, մարդկանց գիտակցված նպատակների, գաղափարների, ապագայի պատկերացումների և ծրագրերի դաշտը: Չարգացման գործընթացը նախաձեռնելու և այն իրականացնելու կարողությունը ենթադրում է անհատական, կազմակերպական և հասարակական շերտերի

ներդաշնակ փոխկապվածություն, և երբ նրանցից մեկը դառնում է գերիշխող, զարգացման գործընթացը շեղվում է իր նպատակակետից և դառնում անարդյունավետ:

Իր վրա կրելով իշխանության ուղղակի և անուղղակի կարգավորիչ ազդեցությունները՝ ՀՀ տեղական ինքնակառավարումը փոխհարաբերությունների ուրույն համակարգով է գործում պետական կառավարման մարմինների (ՊԿՍ) հետ: Տեղական ինքնակառավարումը և պետական կառավարումը փոխկապակցված են, իսկ դրանց փոխառնչությունների տիրույթը բավականին լայն է: Հայազգի ակադեմիկոս Յու.Սուվարյանը ՀՀ հանրային կառավարման գործառնության բարեփոխումների իրականացման համատեքստում տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները դիտարկել է հետևյալ մակարդակներում.

- **Ներհամայնքային**, որն ընդգրկում է երկու տեսակի փոխհարաբերություններ: Առաջինը վերաբերում է ՏԻՄ-երի երկու թևերի՝ գործադիր (համայնքի ղեկավար) և ներկայացուցչական (համայնքի ավագանի) մարմինների փոխհարաբերություններին: Երկրորդը՝ ՏԻՄ-երի և ձեռնարկությունների, կազմակերպությունների, միջհամայնքային միավորումների միջև փոխհարաբերություններին:
- **Տարածաշրջանային**, որը ներառում է մարզպետարանների և հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ստորաբաժանումների և ծառայությունների հետ փոխհարաբերությունների ենթահամակարգը:
- **Պերական կամ հանրապետական** մարմինների հետ հարաբերությունների ենթահամակարգը (գործադիր, օրենսդիր, դատական): Այս դեպքում ՏԻՄ-երի հետ պետությունը կարող է «երկխոսության» մեջ մտնել ինչպես ուղղակի, այնպես էլ անուղղակի ձևերով:
- **Վերապետական**, տվյալ դեպքում ՏԻՄ-երը կարող են ունեն-

նալ հիմնականում երկու գործընկերներ: Դրանցից առաջինն օտարերկրյա պետությունների ՏԻՄ-երն են, որոնց հետ համայնքի ղեկավարը կարող է պայմանագրային հարաբերությունների մեջ մտնել: Երկրորդ՝ որպես գործընկեր կարող են հանդես գալ նաև միջազգային կազմակերպությունները:

Վերոնշյալ մակարդակների ստորաբաժանումը հիմնականում պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) առջև դրված խնդիրներով ու կազմակերպական լիազորությունների շրջանակներով, օրենսդրական ու նորմատիվային հիմքերով: Տեղական ինքնակառավարման համակարգն ապահովում է հանրային կառավարման այն ընկալումը, որ իշխանությունները կոչված են ոչ թե իշխելու, այլ ծառայություններ մատուցելու: Ընդ որում՝ այն ծառայությունները, որոնց մատուցումը պետք է լինի միասնական ամբողջ երկրում իրականացնում են ՊԿՄ-ները, իսկ այն ծառայությունները, որոնք կարող են մատուցվել տեղայնորեն և ենթակա են տարբերակման՝ ըստ «սպառողների», իրականացնում են ՏԻՄ-երը: Ըստ էության՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգը կոչված է զգալիորեն թեթևացնելու ՊԿՄ-ների «գործառութային բեռը»: Պետական մարմինների լիազորությունների փոխանցումը ՏԻՄ-ին կարող է տեղի ունենալ այն դեպքում, եթե այդ լիազորություններն առավել արդյունավետ կարող են իրականացվել համայնքներում: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 10-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ համայնքային խնդիրները լինում են **պարտադիր** և **կամավոր**: Պարտադիր խնդիրները հանրային նշանակության այն խնդիրներն են, որոնց լուծմամբ ապահովվում է համայնքի բնականոն կյանքի ընթացքը: Կամավոր են այն խնդիրները, որոնցով համայնքային կյանքի բնականոն ընթացքն ուղղակիորեն պայմանավորված չէ: Այնուհետև, ՏԻՄ լիազորությունները լինում են **սեփական**՝ համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիր-

ները լուծելու համար, ինչպես նաև պետության կողմից օրենքով **պատվիրակված**՝ պետական մարմինների լիազորություններն առավել արդյունավետ իրականացնելու նպատակով: Համայնքի կամավոր խնդիրները, դրանց լուծմանն ուղղված սեփական լիազորությունները և դրանց իրականացման կարգը սահմանվում են ավագանու որոշմամբ: Պետական մարմիններին վերապահված լիազորությունների իրականացումը կարող է օրենքով փոխանցվել համայնքի ղեկավարներին՝ որպես պետության պատվիրակված լիազորություններ: Սակայն, տեղական ինքնակառավարման հայաստանյան համակարգը դեռևս չի ձևավորել նմանատիպ կարողություններ: Պետության պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման՝ պետության պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորման նպատակով նախատեսված հատկացումների հաշվին:

ՊԿՄ-ների հետ փոխհարաբերությունների կարգավորումը սահմանվում է նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածով: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն օրենքով սահմանված կարգով կարող են դիմել պետական մարմիններին և պաշտոնատար անձանց՝ իրենց լիազորություններն իրականացնելու համար անհրաժեշտ տեղեկատվություն ստանալու նպատակով: Այսպես օրինակ՝ համայնքի ղեկավարը հասարակական կարգի պահպանության բնագավառում օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունների իրականացման համար համայնքի տարածքում գործող ոստիկանությունից կարող է օրենքով սահմանված կարգով պահանջել համապատասխան աջակցություն, որը ենթակա է պարտադիր կատարման: Ոստիկանությունը համայնքում կատարված իրավախախտումների մասին շաբաթը մեկ տեղեկատվություն է տրամադրում համայնքի ղեկավարին:

ՀՀ սահմանադրական և օրենսդրական կարգավորումներում առանձնակի կարևորություն ունեն **ՊԿ գործադիր մարմնի** հետ

ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները: ՊԿ գործադիր իշխանության և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններն ունեն կարգավորման երեք մակարդակներ. ա) *ՏԻՄ-երի և կառավարության*, բ) *ՏԻՄ-երի և պետական գերատեսչությունների, գործակալությունների, հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների*, գ) *ՏԻՄ-երի և մարզպետների միջև փոխհարաբերությունների*: Այսպես օրինակ՝ օրենքով սահմանված որոշակի հիմքերի առկայության պայմաններում ՀՀ Կառավարությունը կարող է վաղաժամկետ դադարեցնել ավագանու լիազորությունները: Ավագանու լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցնելու մասին որոշման հետ միաժամանակ Կառավարությունը կարող է նշանակել ավագանու արտահերթ ընտրություններ: Ավագանու լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցնելու մասին Կառավարության որոշումն ուժի մեջ մտնելուց հետո ավագանին իրավունք չունի նշանակելու տեղական հանրաքվե, անվստահություն հայտնելու համայնքի ղեկավարին, ընդունելու կամ փոփոխելու համայնքի սեփականություն հանդիսացող գույքն օգտագործման տրամադրելու և օտարելու տարեկան ծրագիրը: ՀՀ Կառավարությունը համայնքի ղեկավարի լիազորությունները կարող է վաղաժամկետ դադարեցնել մի քանի դեպքերում, օրինակ՝ եթե տվյալ համայնքը, օրենքով սահմանված կարգով, վերակազմակերպվում է որպես այլ վարչատարածքային միավոր կամ, եթե ստացել է համայնքի ղեկավարի լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցնելու մասին ավագանու որոշումը (արձանագրությունը): Վերջինի դեպքերում, Կառավարության լիազորված մարմինը սահմանված կարգով Կառավարություն է ներկայացնում տվյալ համայնքում համայնքի ղեկավարի արտահերթ ընտրություն նշանակելու վերաբերյալ Կառավարության որոշման նախագիծ:

ՊԿ գործադիր մարմնի և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների տիրույթում քննարկման առանձին առարկա է տարածքային կա-

ռավարումը: ՀՀ-ում Սահմանադրությամբ նախատեսված է, որ համայնքներում համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի՝ քաղաքապետի կամ գյուղապետի միջոցով իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում, իսկ մարզերում մարզպետների միջոցով՝ պետական կառավարում: Սահմանադրությունը հնարավորություն չի ընձեռել ի սկզբանե ինքնակառավարումը տարածել նաև մարզի վրա: Առօրեական խնդիրները լուծելու համար տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինները գտնվում են մշտական փոխհարաբերությունների մեջ: Տարածքային կառավարման և ՏԻՄ-երի գործառույթների միջև բացարձակ սահմանի անցկացման, ընդհուպ մինչև հակադրման փորձերը չունեն տեսական հիմնավորում: Պետական և տեղական իշխանությունները միասին կազմում են հանրային իշխանությունը: Հետևապես, տեղական ինքնակառավարումը հանրային իշխանության մի ձև է, որը գոյություն ունի պետական իշխանության հետ միասին և է նրա շարունակությունն է:

ՀՀ-ում տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները գտնվում են օրենսդրությամբ սահմանված շրջանակներում: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման սկզբից համայնքները տեղերում գործել են սեփական պատասխանատվությամբ, սակայն միևնույն ժամանակ, նրանք պարտավոր են եղել իրականացնել պետական միասնական քաղաքականությունը ապահովող օրենսդրության պահանջները: Այդ կարգը, որի պահպանումը մտել է համայնքների պարտականության մեջ, վերջին հաշվով մարզային մակարդակով օրենքով երաշխավորված է պետական վերահսկողության մարմինների կողմից, առաջին հերթին՝ մարզպետի և նրա ղեկավարած մարզպետարանի: Իշխանության կառուցվածքի միասնության տեսանկյունից վերահսկողությունը հարկ է դիտարկել որպես բնական հակակշիռ այն իրավունքներին, որոնք օրենքով երաշխավորված են համայնքներին: Այստեղ վերահսկողությունը հանդես է գալիս, ինչպես գերմանական իրա-

վագիտության մեջ են ասում, որպես համայնքների իրավունքների ճշտում (կոռեկտիվ): Հարկ է նշել, որ համայնքի ղեկավարը պատվիրակված լիազորությունները կատարելիս պատասխանատվություն է կրում մարզպետի կամ պետական համապատասխան մարմնի առջև: Միաժամանակ, պետությունն է կրում պատվիրակված այս կամ այն լիազորության իրականացման պատասխանատվությունը: Դրա ուժով մարզպետն իրավունք է ձեռք բերում վերահսկելու պատվիրակված լիազորության կատարման ընթացքը: Դեռևս ՀՀ նախագահի «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» 1997 թվականի մայիսի 6-ի հրամանագրով սահմանվել է, որ մարզպետը «վերահսկում է պետության կողմից համայնքին պատվիրակված լիազորությունների կատարման ընթացքը և պարտադիր լիազորությունների կատարումը»: Տարածքային կառավարման մարմնի հետ առնչվող մեկ այլ լիազորություն ունի նաև համայնքի ավագանին: Համայնքային ծառայության պաշտոնների մասով, համայնքի աշխատակազմի աշխատողների քանակը, կառուցվածքը կամ հաստիքացուցակը հաստատելու, ինչպես նաև փոփոխելու կամ լրացնելու հարցում որոշում է կայացնում համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկում համապատասխան փոփոխություններ կամ լրացումներ կատարելու նպատակով ՀՀ Կառավարության լիազորած պետական կառավարման մարմին դիմելու մասին: Աշխատակազմի աշխատողների քանակը, կառուցվածքը կամ հաստիքացուցակը հաստատված, ինչպես նաև փոփոխված կամ լրացված է համարվում ՀՀ Կառավարության լիազորած պետական կառավարման մարմնի կողմից համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկում համապատասխան փոփոխություններ կամ լրացումներ կատարելու մասին իրավական ակտն ուժի մեջ մտնելու պահից: Եվ այսպես, գործնականում ՏԻՄ-երը փոխհարաբերությունների մեջ են գտնվում հիմնականում ՊԿ գործադիր իշխանության մարմինների հետ:

ՊԿՄ-երի և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններում իրավա-

կան կարգավորում ունեն նաև **օրենսդիր մարմնի հետ ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները**: Այսպես օրինակ՝ Ազգային ժողովը (ԱԺ) սահմանում է պետական բյուջեից հատկացվող պաշտոնական տրանսֆերտների չափերը, որոշում համայնքների թիվը, միավորում և բաժանում համայնքները: Ի հավելումն նշենք, որ ԱԺ պատգամավորները կարող են ՏԻՄ-ում իրականացնել ինքնուրույն վերահսկողական գործառնություններ: Պատգամավորը կարող է հարցումներով և առաջարկներով դիմել ՏԻՄ-երին, մասնակցել համայնքի ավագանու նիստերին: ԱԺ պատգամավորների հետ փոխհարաբերություններում օրենքը պարտավորություններ է սահմանում ՏԻՄ-երի համար, մասնավորապես՝ պատգամավորի պահանջով ընդունել նրան, քննարկել պատգամավորի գրավոր հարցումը և գրավոր պատասխանել նրան, պատգամավորի պահանջով հատկացնել տարածք և ստեղծել պայմաններ քաղաքացիների ընդունելության համար: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետ առնչության իմաստով, ԱԺ բացառիկ և կարևորագույն իրավասություններից է երկրի վարչատարածքային բաժանման սահմանումը: Ի դեպ, սա այն բացառիկ դեպքերից է, երբ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը պատկանում է բացառապես Կառավարությանը, այսինքն՝ ԱԺ պատգամավորները չեն կարող նախաձեռնել վարչատարածքային բաժանման փոփոխություն կամ նոր բաժանման սահմանում:

Տեղական ինքնակառավարման գործերին պետության անհարկի միջամտությունը թույլ չտալու համար, համայնքներին դատական պաշտպանության հնարավորություն է ընձեռված (**դատական իշխանության հետ ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններ**): ՏԻՄ-երը՝ համայնքի ղեկավարը և ավագանին, իրավունք ունեն գանգատարկել դատարան պետական մարմինների, պաշտոնատար անձանց, այդ թվում՝ մարզպետների, ինչպես նաև իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց՝ համայնքի իրավունքները խախտող որոշումները և գործողությունները: Դատական կարգով

համայնքի ղեկավարը կարող է բողոքարկել, օրինակ՝ համայնքի ավագանու որոշումները: Իր հերթին, համայնքի ավագանին դատական կարգով կարող է վիճարկել ՀՀ Սահմանադրությանը, օրենքներին և համայնքի ավագանու որոշումներին հակասող՝ համայնքի ղեկավարի որոշումները:

Այսպիսով, ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններն ընդհանրապես, իսկ պետական իշխանության մարմինների հետ՝ մասնավորապես, խիստ որոշակի են, ուղղորդված և բազմաբնույթ, որոնց համակարգումը, կանոնակարգումն ու զարգացումն անհնար է առանց կայուն և, որ ամենակարևորն է, փոխհարաբերությունների սուբյեկտների համար ընդունելի սկզբունքների սահմանման: ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ իրականացվող վերահսկողության հիմնական ուղիները բացահայտելու համար առաջնային է ՏԻՄ-երի և ՊԿՄ-ների միջև առկա փոխհարաբերությունների հնարավոր դրսևորումների և դրանցից ածանցյալ վերահսկողության հիմնական կառուցակարգերի ուսումնասիրությունը:

Մեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական երաշխիքները ՀՀ-ում,
- ՀՀ տեղական ինքնակառավարման կառուցվածքը, մարմիններն ու դրանց լիազորությունները,
- պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունների մակարդակները,
- ՀՀ գործադիր մարմնի և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները,
- ՀՀ օրենսդիր մարմնի և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները,
- ՀՀ դատական մարմնի և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները:

Գրականություն

1. **Ասատրյան Ա. Մ.**, Տեղական ինքնակառավարման համակարգը ՀՀ-ում, Երևան, «Ճարտարագետ» հրատ., 2009, 48 էջ:

2. **Թումանյան Գ. Ս.**, Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում, Երևան, «Նոյյան տապան» հրատ., 2006, 124 էջ:

3. **Հանրային կառավարում**, ուս. ձեռնարկ, Հ. Կ. Հարությունյանի, Ա. Ա. Գևորգյանի ընդհանուր խմբագրությամբ, Երևան, «Տիգրան Մեծ» հրատ., 2008, 320 էջ:

4. **Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում** (Յու. Մ. Սուվարյան և ուրիշներ), Երևան, «Տնտեսագետ» հրատ., 2014, 164 էջ:

5. **Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ**, ուս. ձեռնարկ (տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆ. Է. Հ. Օրոյանի ընդհ. խմբ.), Երևան, «Պետական ծառայություն» հրատ., 2000, 420 էջ:

Իրավական ակտեր և օրենքներ

6. ՀՀ Սահմանադրության փոփոխություններ, ուժի մեջ է մտել 22.12.2015 <https://www.arlis.am>:

7. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, խմբ. 16.12.2016 ՀՕ—237-Ն <https://www.arlis.am>:

8. «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված է 2019 թվականի նոյեմբերի 14-ին <https://www.arlis.am>:

9. «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքը, ընդունված է 2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ին, <https://www.arlis.am>:

10.«Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը փոփոխություններով, ընդունված է Ազգային ժողովի կողմից 7-ը նոյեմբերի 1995 թ. Ն-062-I, Հոդված 6, <https://www.arlis.am>:

ԹԵՄԱ 9. ՀՀ ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆ

ՀՀ հանրային կառավարման կարևոր բաղադրիչ է պետական կառավարումը, իսկ տարածքային կառավարումը՝ վերջինիս մի մասը: Դրա օբյեկտիվ անհրաժեշտությունը պայմանավորվել է պետական կառավարման որոշ լիազորություններ տարածքային կառավարման մարմիններին պատվիրակելու ներդրմամբ:

Խորհրդային կառավարման ժամանակաշրջանի ավարտից հետո ՀՀ վարչատարածքային կառավարման համակարգը կրել է որոշակի փոփոխություններ: Վարչատարածքային փոփոխություններ եղել են նաև խորհրդային տարիների: Փոփոխությունների ժամանակագրությունը սկսվում է 1920 թվականի դեկտեմբերի 29-ի դեկրետից, որով Խորհրդային Հայաստանը ժամանակավորապես բաժանվեց վեց գավառի՝ Դարալագյազի, Դիլիջանի, Ղարաբիլիսայի, Նոր Բայազետի, Երևանի և Էջմիածնի: 1921 թվականի հուլիսի 20-ի ՀԽՍՀ Ժողկոմխորհի դեկրետով հանրապետության տարածքը բաժանվեց Երևանի, Էջմիածնի, Ալեքսանդրապոլի, Լոռու, Իջևանի, Նոր Բայազետի, Դարալագյազի գավառների և երեսուներեք գավառամասերի: 1921 թվականի օգոստոսի 31-ին ՀԽՍՀ Ժողկոմխորհը որոշում է Գորիսի, Տեղի, Տաթևի, Սիսիանի, Ղափանի, Մեղրիի գավառամասերից կազմավորել Չանգեգուրի գավառը՝ Գորիսի կենտրոնով: 1929 թվականի հուլիսի 26-ին ՀԽՍՀ Կենտգործկոմի նախագահության որոշմամբ հանրապետության տարածքը բաժանվում է հինգ գավառի կամ օկրուգի՝ Երևանի, Լենինականի, Լոռու, Սևանի, Չանգեգուրի, երեսուներեք շրջանի և երկու քաղաքների՝ Երևանի, Լենինականի: 1930 թվականի օգոստոսի 5-ից վարչատարածքային բաժանման եռաստիճան՝ գյուղ, շրջան, գավառ, համակարգին փոխարինում է երկաստիճան՝ գյուղ, շրջան համակարգը: 1987 թվականի սեպտեմբերի 1-ի տվյալներով, ՀԽՍՀ տարածքը բաժանված էր

երեսունյոթ գյուղական և տասը քաղաքային շրջանների, քսաներկու հանրապետական, հինգ շրջանային ենթակայության քաղաքների, երեսունմեկ քաղաքատիպ ավանների և չորս հարյուր յոթանասունհինգ գյուղական խորհուրդների: Մինչև 1995 թվականը վարչատարածքային բաժանման բարեփոխումը, ՀՀ վարչատարածքային կառուցվածքի **առաջին աստիճանը** բաղկացած էր երեսունյոթ վարչական շրջաններից և քսանմեկ հանրապետական ենթակայության քաղաքներից, իսկ **երկրորդ աստիճանը՝** շուրջ 600 գյուղխորհուրդներից, քաղաքատիպ ավաններից և շրջանային ենթակայության քաղաքներից:

Խորհրդային Միության փլուզումից հետո սկսված բարեփոխումները շոշափեցին նաև հանրապետության վարչատարածքային կառուցվածքը: Պետական իշխանության իրականացման գործում կարևոր էին 1995 թվականի Սահմանադրության ընդունումը, ինչպես նաև նույն թվականին ընդունված «*Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին*» ՀՀ օրենքը: Ըստ այդմ, վարչատարածքային բաժանման երկաստիճան նոր համակարգի՝ **առաջին աստիճանը** ձևավորվեց տասը մարզից և մարզի կարգավիճակ ունեցող Երևան քաղաքից, իսկ **երկրորդ աստիճանը՝** քառասունյոթ քաղաքային, տասներկու թաղային և ութ հարյուր յոթանասունմեկ գյուղական համայնքներից, որոնց թիվը հետագայում փոփոխվել է: Մարզը հանրապետության ամենախոշոր վարչատարածքային միավորն է, որն իր մեջ ներառում է քաղաքային, թաղային և գյուղական համայնքներ: Վարչատարածքային անճշտությունների ու փոփոխությունների շուրջ հնարավոր հանրային վեճերը կանխելու նպատակով գրեթե բոլոր բնակավայրերը ստացան առանձին համայնքի կարգավիճակ:

2000-ական թվականներից սկսած հանրային կառավարման և վարչատարածքային փոփոխություններն, ընդհանուր առմամբ, իրականացվել են պետության ժողովրդավարական ինստիտուտ-

ների ու տնտեսության կայուն զարգացման նպատակով ստանձնած միջազգային պարտավորությունների և հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման հրամայականով: Ներդրվել են մասնավորապես տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման օրենսդրական նոր կարգավորումներ, իրականացվել է համայնքների խոշորացում, բարելավվել է վարչարարությունը: Այդուհանդերձ, մինչ օրս պահպանվող համակարգային խնդիրների թվում են տեղական ինքնակառավարման միաստիճան լինելու, համայնքների խոշորացմանը զուգընթաց տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները չընդլայնելու, «բույլ համայնքների» և շատ այլ խնդիրներ:

Տարածքային կառավարման պետաիրավական ինստիտուտի ստեղծման և նրա օրենսդրական կարգավորման անհրաժեշտությունը հանրապետությունում բխում է գլխավորապես ՀՀ Սահմանադրությունից: ՀՀ գործող Սահմանադրության 160-րդ հոդվածը սահմանում է Կառավարության տարածքային քաղաքականության իրագործումը: Կառավարությունը մարզերում իր տարածքային քաղաքականությունն իրագործում է մարզպետների միջոցով: Մարզերում պետական կառավարումն իրականացվում է հետևյալ սկզբունքների` *ա) պետական և համայնքային շահերի ներդաշնակման, բ) մարզպետների, պետական կառավարման համակարգի այլ մարմինների ու վերջիններիս տարածքային ստորաբաժանումների, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև համագործակցության և գործողությունների փոխհամաձայնեցվածության, գ) տարածքային համաչափ և կայուն զարգացման* հիման վրա:

Տարածքային կառավարումը` կառավարության տարածքային քաղաքականությանը համապատասխան, պետական կառավարման կիրարկումն է մարզերում, որն իրականացվում է մարզպետարանի աշխատակազմի, մարզային կազմակերպությունների, հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի գործունեության վարչական հսկողության միջոցով:

Տարածքային կառավարման համակարգի ձևավորման ուղղությամբ կատարած կարևոր քայլ եղավ ՀՀ տարածքային կառավարման ոլորտում **Կառավարության քաղաքականությունը մշակող և իրականացնող մարմնի և մարզպետի ինստիտուտի** ստեղծումը: ՀՀ տարածքային կառավարման ոլորտում լիազոր մարմնի գործառնության *հիմնական* խնդիրներն են. *ա) մշակում է տարածքային զարգացման ռազմավարությունն ու դրա իրականացմանն ուղղված ծրագրերը* *բ) պետական կառավարման համակարգի մարմիններից, մարզպետներից և ՏԻՄ-երից սահմանված կարգով սրանում է Կառավարության տարածքային քաղաքականությանը վերաբերող անհրաժեշտ տեղեկատվությունը, գ) իրականացնում է իրավական հսկողություն համայնքի ղեկավարի սեփական և պետության պարտիրակված լիազորությունների ու համայնքի ավագանու լիազորությունների իրականացման նկատմամբ, ինչպես նաև գրավոր համաձայնություն է տալիս մասնագիտական հսկողության մարմինների կողմից իրականացվող մասնագիտական և իրավական հսկողությանը և այլն:* 2021 թվականին «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համապատասխան լրացման համաձայն` ստեղծվել է տարածքային կառավարման ոլորտը համակարգող փոխվարչապետի հաստիքը, ով *ա) մարզպետների գործունեության արդյունավետության բարձրացման նպատակով համակարգում է մարզպետների ըն-*

քացիկ գործունեությունը, ինչպես նաև պետական կառավարման համակարգի այլ մարմինների հետ վերջիններիս աշխատանքները, բ) քննարկում և համադրում է տարածքների համաչափ զարգացումն ապահովելու նպատակով ՀՀ պետական բյուջեով և այլ միջոցներով նախատեսվող ծրագրերը, գ) իրավական հսկողություն է իրականացնում մարզպետների ընդունած որոշումների նկատմամբ և անհրաժեշտության դեպքում դրանք ուժը կորցրած ճանաչելու վերաբերյալ առաջարկություններ է ներկայացնում վարչապետին, դ) իրականացնում է մարզպետի աշխատակազմի գործունեության վերահսկողությունը, ե) լսում է մարզպետի աշխատակազմի գործունեության մասին հաշվետվությունները, քննում է գործունեության արուզման արդյունքները:

Կառավարությունը մարզերում իր տարածքային քաղաքականությունն իրագործում է **մարզպետի** միջոցով: Մարզպետներին նշանակում և ազատում է Կառավարությունը: Մարզերում պետական կառավարում իրականացնող, Կառավարության կողմից նշանակված մարզպետների ընդհանուր լիազորություններն են. ա) սահմանված կարգով փոխվարչապետի միջոցով Կառավարության և վարչապետի քննարկման է ներկայացնում նրանց իրավասությանը վերապահված հարցերը բ) ՊԿՄ-ների տարածքային սրորաբաժանումներից և ՏԻՄ-երից սրանում է տարածքային համաչափ զարգացմանն ուղղված պետական քաղաքականության իրականացման գործընթացներին առնչվող տեղեկատվություն և նյութեր, գ) լիազորված մարմին է ներկայացնում առաջարկություններ տարածքային համաչափ զարգացմանն ուղղված պետական քաղաքականության իրականացմանն ուղղությամբ, դ) նախապարտապես և փոխվարչապետի միջոցով առաջարկություններ է ներկայացնում Կառավարություն մարզում պետական կառավարման իրականացման համար պետական բյուջեից անհրաժեշտ ամենամյա հարկացումների վերաբերյալ և օրենքով սահմանվող շար այլ լիազորություններ: Մարզ-

պետները համակարգում են պետական կառավարման մարմինների տարածքային ստորաբաժանումների գործունեությունը, բացառությամբ օրենքով սահմանված դեպքերի: Երևանում տարածքային կառավարման առանձնահատկությունները սահմանվում են օրենքով:

«Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ մարզպետի բազմաթիվ լիազորությունների շարքում, առանձնակի ուշադրության են արժանի տարածքային համաչափ զարգացմանն ուղղված պետական քաղաքականության իրականացման գործընթացներին առնչվող տեղեկատվություն և նյութեր համայնքներից պահանջելու, վերջինին ուղղված պետական քաղաքականության իրականացմանն ուղղությամբ լիազորված մարմին առաջարկություններ ներկայացնելու լիազորությունները: Բացի այդ, մարզպետը պարտավոր է միջոցներ ձեռնարկել մարզի տարածքում պետական սեփականության պահպանության և արդյունավետ օգտագործման, քաղաքացիների իրավունքներն ու ազատությունները ապահովելու ուղղությամբ: Մարզպետը ունի հաշվետվողականության ապահովման լիազորություններ, ներառյալ իր գործունեության և մարզի ընդհանուր սոցիալ-տնտեսական վիճակի մասին ամենամյա հաշվետվությունը, համայնքներում պետական քաղաքականության իրականացման գործընթացի վերաբերյալ և այլն:

Մարզպետները օրենսդրությամբ իրենց վերապահված իրավասության սահմաններում մարզի տարածքում կառավարության տարածքային քաղաքականությունն իրականացնում են հետևյալ բնագավառներում՝ ֆինանսներ, քաղաքաշինություն, տրանսպորտ և ճանապարհաշինություն, գյուղատնտեսություն և հողօգտագործում, կրթություն, առողջապահություն, սոցիալական պաշտպանություն, մշակույթ և սպորտ, շրջակա միջավայրի պահպանություն: Տարածքային քաղաքականությունը նշված բնագավառներում մարզպետներն իրականացնում են մարզպե-

տարանների աշխատակազմերի, մարզային ենթակայության կազմակերպությունների միջոցով: Մարզպետները նշանակվում և ազատվում են Կառավարության որոշմամբ: Մարզպետները հաշվետու և պատասխանատու են Կառավարության առջև:

ՀՀ տարածքային քաղաքականության շուրջ երեք տասնամյակ իրականացվող քաղաքականության գերակա խնդիրներից մեկը վարչատարածքային մասնատված համակարգն է: Մարզերը էականորեն տարբերվում են բնակչության թվաքանակով, բնակլիմայական պայմաններով, սոցիալ-տնտեսական ենթակառուցվածքներով, ինչպես նաև իրենց կարգավիճակով (լեռնային, բարձր լեռնային, սահմանամերձ և այլն): Վերոթվարկված խնդիրները լուծելու և մարզերի միջև շեշտակի տարբերությունները մեղմելու, գլխավորապես ՏԻ արդյունավետության բարձրացման ու համայնքների ավելի արագ զարգացման նպատակով, ՀՀ-ում մշակվել է **համայնքների խոշորացման հայեցակարգը**: Համայնքների խոշորացումը, կարելի է ասել, ապակենտրոնացումից անցնելով գործընթաց է, որն իրականացվում է վարչատարածքային փոփոխությունների, այն է՝ համայնքների միավորման կամ կարգավիճակի փոփոխության եղանակով:

Տեղական ինքնակառավարման միավորներում խոշորացման գործընթացի ուսումնասիրության տեսական հիմքերը ներկայացված և հիմնավորված են «Բարեփոխումների տեսության» շրջանակներում (նույն՝ «Теория реформ»), որի բազում ուղղություններից է տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումն ու ժողովրդավարացումը: Այդ տեսության համաձայն՝ համայնքների խոշորացման դրական կողմերի շարքում նշվում են հանրային (համայնքային) ծառայությունների ծավալային աճը, համայնքների ֆինանսական ու բյուջետային կարողություններն ավելացնելու հնարավորությունները, քաղաքական հովանավորչության ձևերից խուսափելու ինստիտուցիոնալ եղանակները և այլն: Համայնքների խոշորացումը, նույն տեսության համաձայն,

հնարավորություն է տալիս խորացնելու ապակենտրոնացման քաղաքականությունը՝ նոր կազմավորված (խոշորացված) համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահելով ավելի մեծ ծավալի լիազորություններ և դրանով իսկ մեծացնելով վերջիններիս դերը հանրային կառավարման համակարգում: Բարեփոխումների տեսության մեջ «համայնքների խոշորացում» հասկացության սահմանումը նշանակում է առանձին բնակավայրերի համայնքի կարգավիճակից զրկում և դրանց միավորում նոր համայնքի սահմաններում: Նույն սահմանումը տրվում է նաև ՀՀ համայնքների խոշորացման հայեցակարգում, ինչը նշանակում է, որ համայնքների խոշորացման տրամաբանությունը մեզանում ևս կիրարկվել է միջազգայնորեն ճանաչված տեսությանը համահունչ:

Առանձին բնակավայրերի համայնքի կարգավիճակից զրկումը և դրանց միավորումը նոր համայնքի սահմաններում անվանում են համայնքների խոշորացում:

ՀՀ համայնքային խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգին հավանություն է տրվել Կառավարության 2011 թվականի նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44 արձանագրային որոշմամբ: 2014 թվականի ընթացքում ՀՀ Կառավարության անմիջական օժանդակությամբ շարունակվել են աշխատանքները համայնքների խոշորացման ուղղությամբ: Հավանություն է տրվել Կառավարության ծրագրին և ներկայացվել ԱԺ՝ իրականացնելու համայնքների խոշորացման պիլոտային ծրագիրը: Առկա առաջարկություններից հավանության է արժանացել համայնքների խոշորացումն ըստ փնջերի: Տեսականորեն այդ ուղղությամբ փորձագիտական աշխատանքներ տարվել են 2007 թվականից, որոնց հիման վրա մշակվել է Հայեցակարգը: Գործնականում նոր վարչատարածքային միավորների ձևավորման

աշխատանքները սկսվեցին 2013 թվականից, որոնց ավարտին՝ 2015 թվականին, ՀՀ Ազգային ժողովը հավանություն տվեց Դիլիջան, Թումանյան և Տաթև համայնքների խոշորացման գործընթացին: Վերոնշյալ երեք համայնքներում անցկացված տեղական հանրաքվեի դրական արդյունքներն առնվազն փաստում են, որ վարչատարածքային փոփոխությունները պահանջված էին տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Պահանջված լինելու առավել ակնհայտ պատճառների շարքում կարելի է նշել նույն վարչատարածքային մասնատվածությունը, որը գործնականում ազդել է կառավարման արդյունավետության վրա, ինչպես նաև համայնքների թույլ ենթակառուցվածքները, հանրային ծառայությունների ցածր որակը, համայնքային խնդիրների լուծման համար ֆինանսական միջոցների սակավությունը և այլն: Դիշտ է, միջազգային պարտավորությունների համատեքստում ՀՀ Կառավարությունը համաձայնվեց Հայաստանում ներդնել տեղական ինքնակառավարման համակարգը, այդուհանդերձ խոշորացման գործընթացից հետո կենտրոնական իշխանությունից համայնքների կախվածությունը չնվազեց: Հանրային կարծիքի ուսումնասիրությունների համաձայն՝ խոշորացման գործընթացի արդյունքները գոհացնող չեն եղել, ըստ այդմ, գործընթացի հանրային օգտակարության աստիճանը բավականին ցածր է գնահատվել: 2015 թվականի նոյեմբերի 24-ին ընդունվել է «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու օրենսդրական փաթեթը, որը ներառում է «**բազմաբնակավայր համայնք**» հասկացությունը և դրա սահմանումը, համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները, չափորոշիչները, նոր ձևավորված Թումանյան, Դիլիջան և Տաթև բազմաբնակավայր համայնքների կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի ցանկը և նրանց վարչական սահմանների նկարագրությունը: 2016 թվականին ՀՀ վարչատարածքային բաժանման համակարգում շարունակվել է 2015 թվականին սկիզբ առած համայնքների խո-

շորացման գործընթացը: Ի տարբերություն նախորդ տարվա՝ 2016 թվականին խոշորացման փնջերի թիվը ավելի մեծ էր՝ 15 փունջ, որոնք ընդգրկված են Շիրակի, Տավուշի, Արարատի, Վայոց ձորի և Սյունիքի մարզերում: 2016 թվականի հունիսի 17-ին ՀՀ ԱԺ կողմից ընդունված օրենքի համաձայն՝ փոփոխություններ կատարվեցին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում, համաձայն որի՝ նախկին 118 համայնքներ, որոնք ընդգրկում էին 135 բնակավայրեր, խոշորացվեցին և ձևավորվեցին 15 նոր համայնքներ՝ իրենց կենտրոններով (*ավելի մասնատման տեղի հավելված 2-ը*):

Ի լրումն արդեն քննարկվող խնդիրների՝ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասնատվածության խնդիրը լուծելու անհրաժեշտությունից դրված՝ որոշում ընդունվեց ստեղծել նոր բազմաբնակավայր համայնքներ, որը կրկին պետք է իրականացվեր համայնքների խոշորացման միջոցով: Բազմաբնակավայր համայնքների ձևավորման ամենախնդրահարույց կետը վերաբերում է խոշորացվող կամ միավորվող համայնքների «արդյունավետ թվին» (վերջինը ենթադրում է սահմանային այն միավորը, որը թույլ է տալիս արդյունավետ կառավարել ու ղեկավարել): Հասկանալու համար, թե ինչ շեշտադրումներով է ընթանում տեղական միավորների արդյունավետ թվի մասին մասնագիտական խոսույթը (դիսկուրսը), քննարկենք համայնքների համաչափ զարգացման և արդյունավետ կառավարման միջազգային փորձը: Եվրոպական երկրների փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման միավորների արդյունավետ թիվը տարբերվում է, իսկ, այսպես կոչված, խոշորացվող համայնքների արդյունավետ թիվը որոշում են, որպես կանոն, տնտեսական նպատակահարմարության, ժողովրդավարության, հանրային ծառայությունների մատուցման չափանիշներով: Հիմք ընդունելով այս տրամաբանությունը՝ ՀՀ-ում նույնպես համայնքների խոշորացման հիմքում դրվել են նույն սկզբունքները և չափա-

նիշները: Մինչև այժմ համայնքների միավորման գործընթացի ուսումնասիրությունը փաստում է, որ 1-ին փուլում՝ 2015 թվականին, ձևավորվել է 3, 2-րդ փուլում՝ 2016 թվականին՝ 15, 3-րդ փուլում՝ 2017 թվականին՝ 34 բազմաբնակավայր համայնքներ: Մակայն խոշորացված ու բազմաբնակավայր համայնքներն արդյունավետ կառավարելու խնդիրները և դրանց զարգացման թույլ տեմպը փաստում են գործարկման մեթոդական սխալների մասին:

Մինչև 2011 թվականի բարեփոխումների մեկնարկը ՀՀ-ում փոքր համայնքների համար համայնքային ծառայությունների բարելավման այլընտրանքային տարբերակ է համարվել միջհամայնքային համագործակցության ձևավորումը: Ավելին, ՄՄ-ների՝ որպես տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդի ինստիտուտի ուսումնասիրությունից հանգում ենք, որ ՀՀ մարզային ու համայնքային ծառայություններն ընդլայնելու և բարելավելու տեսանկյունից գրանցվել է դրական տեղաշարժ: ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում վարչատարածքային միավորների միջև առավել օրգանական միասնությունը ապահովելու տեսանկյունից ևս ՄՄ ինստիտուտն առավելություններ ունի համայնքների խոշորացման գործընթացի նկատմամբ: Այսպիսով՝ միջհամայնքային միությունների ստեղծումը վարչատարածքային փոփոխությունների կարևոր ուղղություն է: Միջհամայնքային համագործակցությունը ոչ պակաս կարևորվում է նաև պատվիրակված ու սեփական լիազորությունների իրականացման ընթացքում: Համագործակցությունն անչափ կարևորվում է կառավարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից, որովհետև առանձին համայնքներ պարզապես ի գործու չեն լուծելու իրենց համայնքներում առաջացած կառավարման խնդիրները, քանի որ փորձ ու անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ չունեն՝ հրավիրելու այդ ոլորտի բարձրակարգ մասնագետներին:

Համայնքների խոշորացումը հնարավորություն է տալիս խորացնել ապակենտրոնացման քաղաքականությունը, նոր կազմավորված խոշոր համայնքների ՏԻՄ-երին վերապահելով առավել մեծ ծավալների լիազորություններ՝ մեծացնելով նրանց դերը հանրային կառավարման համակարգում: Եվրոպայում դեռևս կան քիչ թվով երկրներ, որտեղ պահպանվել են մեծ թվով փոքր համայնքներ՝ Ֆրանսիա, Իսպանիա, Հունգարիա, Չեխիա և այլն: Սակայն այդ երկրներում գործում են տեղական ինքնակառավարման երկրորդ, երրորդ մակարդակներ, որոնք լուծում են տեղական ինքնակառավարման միավորների մասնատվածության բացը: Ժողովրդավարական կերպավորումների միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ անցումային (տրանզիտի) փուլում գտնվող պետությունները հանրային կառավարման բարեփոխումները, որպես կանոն, իրականացնում են մեխանիկորեն, առանց ազգային առանձնահատկությունները, ռեսուրսներն ու հնարավորությունների ներուժը ճշգրիտ հաշվարկելու: Բացի այն, որ դա չի լուծում առկա խնդիրները, դեռ մի բան էլ ավելացնում է նորերը: Հարկ է, այդուհանդերձ, նշել, որ կառավարման հաջող փորձը պետք է լինի ուղենիշ ցանկացած պետության համար, քանի որ այդ դեպքում է հնարավոր առնվազն արտաքին աշխարհի հետ համընթաց զարգանալ: Սակայն մշտապես միջազգային փորձի վրա հիմնվելու և դրանից «կառչած լինելու» բացասական հեևանքն այն է, որ ժողովրդավարության անցումային փուլում գտնվող պետություններն անընդհատ փնտրտուքի մեջ են: Այդ անվերջանալի փնտրտուքը (և ոչ միայն) իրապես խանգարում է պետության ինքնուրույն զարգացման ու արդիականացման գործընթացներին:

ՀՀ-ում համայնքների խոշորացումը չի ունեցել բացարձակ դրական կամ բացասական կողմեր: Գործընթացի վերլուծությունը վիաստում է, որ ձեռք բերված արդյունքներն ունեցել են միաժամանակ դրական ու բացասական կողմեր: Առաջին դրական կողմն այն է, որ համայնքների խոշորացումը մասամբ կարողացել է լու-

ծել տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասնատվածության խնդիրը, ստեղծել բազմաբնակավայր համայնքներ: Սակայն նույն գործընթացի բացասական կողմն այն է, որ մինչև օրս որոշված չէ խոշորացվող կամ միավորվող համայնքների «արդյունավետ թիվը»: Ավելին, խոշորացման ընթացքում թույլ են տրվել մեթոդական սխալներ, օրինակ՝ միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները հաշվի չառնելը, ինչը հանգեցրել է կառավարման կառուցակարգի բարդացմանը:

Ընդհանրացնելով կարելի է նշել, որ ՀՀ անկախ պետականության ամրապնդմանը և շուկայական տնտեսության արմատավորմանն ուղղված բարեփոխումների համատեքստում առանցքային նշանակություն ունի տարածքային կառավարման հստակ քաղաքականության մշակումը և իրականացումը: Դրա համար ստեղծվել են որոշակի նախադրյալներ. կազմավորվել են վարչատարածքային միավորներ (մարզեր և համայնքներ), դրանց գործունեության ապահովման համար հատկացվել են ֆինանսական ռեսուրսներ, ձևավորվել են կառավարման մարմիններ, մշակվել և իրականացվում են տարաբնույթ սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրեր: Սակայն, վարչատարածքային միավորների կառավարման խնդիրները իրական և ենթակայական պատճառներով լուծվել են առանց գիտական հիմնավորումների և վերլուծությունների: Տարածքային կառավարումը ՀՀ-ում բնորոշվում է որպես տեղերում պետական կառավարում, որն իրականացվում է գործադիր իշխանության կողմից նշանակված կառավարության ներկայացուցիչների և նրանց աշխատակազմերի միջոցով: Ըստ այդմ, տարածքային կառավարման բարելավման կարևոր ուղղություններից պետք է լինի մարզերի կառավարմանը քաղաքացիական հասարակության մասնակցության կառուցակարգերի մշակումը և իրականացումը:

Մեծինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- տարածքային կառավարման սահմանումն ու գործառույթները,
- ՀՀ տարածքային կառավարման համակարգը և դրա կառուցվածքային տարրերը,
- ՀՀ տարածքային կառավարման մարմինների ձևավորման կարգն ու լիազորությունները,
- Միջհամայնքային միավորումների և վարչատարածքային փոփոխությունների փոխընթացման խնդիրը:

Գրականություն

1. **Ալթունյան Կ.**, Համայնքների խոշորացումը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում. Գրական և բացասական կողմերի վերլուծություն, Գիտական Արցախ, №1(8), «Արցախ» հրատ., Երևան, 2021, էջ 35-46:

2. **Ալեքսանյան Մ.**, Տարածքային կառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում, Երևան, «Միվա-Պրես», 2000, 164 էջ:

3. **Կիրակոսյան Ն., Օրդյան Հ.**, Տարածքային զարգացում և կառավարում, Երևան, «Պետական ծառայություն» հրատ., 2005, 171 էջ:

4. **Зандер Е. В.**, Региональное управление и территориальное планирование (Е. В. Зандер, Е. В. Лобкова, Т. А. Смирнова), Учеб. пособие, Красноярск, 2015, 282 ст.

5. **Черкасов К.**, Государственное территориальное управление в России, Изд. Директ-Медиа, М.-Берлин, 2014.

6. A Concrete Challenge for Territorial Governance in Europe: Regional Participation to EU Cohesion Policy, IGI Global, 2021, 13 p.

7. **Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects** (edit. by Peter Schmitt, Lisa Van Well), by Routledge, 2017, 296 p.

Իրավական ակտեր և օրենքներ

8. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության փոփոխություններ, 22.12.2015; /www.arlis.am:

9. «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդ. է մարտի 23, 2018; /www.arlis.am:

10.«Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, ընդ. է նոյեմբերի 14, 2019, Հոդված 5; /www.arlis.am:

ԹԵՄԱ 10. ՏԵՂԱԿԱՆ ԲՅՈՒՋԵՆ ԵՎ ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ

Տնտեսության ճյուղային և տարածքային վերակառուցման, սոցիալական նոր ենթակառուցվածքներ ստեղծելու և զարգացնելու, ինչպես նաև համայնքային մի շարք այլ հիմնահարցեր լուծելու համար ՏԻՄ-երը՝ որպես ֆինանսական լծակ, օգտագործում են **տեղական բյուջեն**: Հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման համակարգում առանցքային նշանակություն ունի տեղական բյուջեի ուսումնասիրությունը:

*Այն ռեսուրսները, որոնք անմիջականորեն և ամբողջությամբ գրավում են ՏԻՄ-երի տրամադրության տակ և նրանց կողմից ուղղվում համայնքների կառավարման ու սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի ֆինանսավորման նպատակներին, չկապվում են **տեղական բյուջեն**:*

Տեղական կամ համայնքային բյուջեն ծառայում է համայնքի բնակչության կյանքի ընթացիկ ու հեռանկարային բարեկեցիկ պայմաններ ստեղծելուն: Ֆինանսական ինքնիշխանությունն, իր հերթին, գործնականում նպաստում է տեղական միավորների լիազորությունների ընդլայնումը: ՏԻՄ-երին լրացուցիչ լիազորությունների տրամադրումն իրականացվում է համայնքների և կառավարության կողմից բյուջեների փաստացի կատարման համեմատական վերլուծության հիման վրա: Վերջինը հնարավորություն է տալիս գնահատելու ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնման հետ առնչվող ռիսկերը: Ըստ այդմ, լիազորությունների ապակենտրոնացումը դատապարտված է ձախողման, եթե լուծված չէ այդ լիազորությունների իրականացման համար հատկացված ֆինանսական ռեսուրսների ապահովման խնդիրը: Մատ-

նանշված հիմնահարցը տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն հարցերի շարքում է և պատահական չէ, որ այդ մասին նշվում է նաև տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական հռչակագրում: Հռչակագրի 9-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ ֆինանսական միջոցները պետք է համաչափ լինեն սահմանադրությամբ և օրենքով ՏԻՄ-երին տրված լիազորություններին:

Բյուջետային քաղաքականությունը սկսվում է **բյուջետային գործընթացի** կազմակերպմամբ, որը քաղաքականության բաղկացուցիչ մաս է: Հայաստանում բյուջետային գործընթացի կարգավորման իրավական հիմքերը դրվել են ՀՀ Սահմանադրությամբ (1995), ապա «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով (1997): Այդ կերպ, մտնելով կանոնակարգված հունի մեջ, հետայսու բյուջեն կազմելու, քննարկելու, ընդունելու, կատարելու և վերահսկելու հստակ ընթացակարգեր ու սկզբունքներ են գործարկվում: Այդուհանդերձ, մինչ այսօր ՀՀ ՏԻՄ-երում բյուջետային գործընթացի կառուցակարգերն արդիականացնելու խնդիրը շարունակում է մնալ հրամայական: Ակներև է, որ բյուջետային գործընթացը ժողովրդավարության հաստատման ու ամրապնդման կարևոր գործիք է, համայնքի ֆինանսական միջոցների նկատմամբ հանրային վերահսկողություն իրականացնելու միջոց:

Բյուջետային քաղաքականության մյուս կարևոր բաղկացուցիչ տարրը **բյուջեի տեսակն** է, որն ինչպես ցույց տվեց միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը, լինում է *ըստ ծախսարեսակների, ըստ աշխատանքների կատարման արդյունքների* և *ծրագրային*: Վերլուծելով այդ երեք տեսակների առավելություններն ու թերությունները, հարկ է նշել, որ **ծախսային բյուջեն** բավականին պարզ տրամաբանություն ունի, քանի որ սահմանում է, թե ինչ գումարներ են ծախսվելու յուրաքանչյուր ծախսային հոդվածի գծով (որքան և ինչ ուղղությամբ են արվելու ծախսերը): Քանի որ ծախսային բյուջեն տեղեկատվություն չի պարունակում որևէ ծրագրի, ակնկալվող արդյունքների, համայնքային ծառայու-

բյուճների և ծախսողների վերաբերյալ, ուստի այն արդի կառավարման ժողովրդավարական սկզբունքով մշակված բյուջեի տեսակ դժվար է համարել: Հաջորդ տեսակը **ծրագրային բյուջեն** է, որն անհամեմատ ավելի բարդ փաստաթուղթ է: Ծրագրային բյուջեում ներկայացվում են ծրագրերի ակնկալվող արդյունքները, պլանավորված միջոցառումները: Ի տարբերություն ծախսայինի, ծրագրային բյուջեն պարունակում է ֆինանսական և ոչ ֆինանսական բնույթի տեղեկատվություն, ինչն այն առավել հասկանալի ու քափանցիկ է դարձնում: Եվ վերջինը, **ըստ աշխատանքների կատարման արդյունքների բյուջեն** է, որը գերազանցապես թիրախավորում է համայնքի գործունեությունն ու կատարողականը: Դրա առավելությունն այն է, որ սահմանելով համայնքի առաքելությունը, նպատակներն ու խնդիրները, միաժամանակ կապ է հաստատում համայնքի ռազմավարական զարգացման ծրագրի իրականացման համար անհրաժեշտ ներդրումների, ընթացիկ աշխատանքների և ակնկալվող արդյունքների միջև:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 83-րդ հոդվածի համաձայն՝ յուրաքանչյուր տարի համայնքի բյուջեն հաստատում է համայնքի ավագանին:

Համայնքի բյուջեն եկամուտների (մուտքերի) չհավորման և ծախսման մեկ տարվա ֆինանսական ծրագիր է, որը նպատակաուղղված է համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրի և տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացմանը:

*«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք,
83-րդ հոդված, ընդ. 2002 թ.*

ՏԻՄ-երի լիազորությունների պատշաճ իրականացումն ապահովելու համար անհրաժեշտ է բյուջեի մուտքերի և ելքերի իրականացման ապահովում: Ֆինանսավորման աղբյուրների կառուցվածքը բավականին խրթին է, ուստի, մեթոդական առումով հարմար է տեղական կամ համայնքային բյուջեն բաժանել **վարչական և ֆոնդային մասերի**: Բյուջետային համակարգը քննարկելիս հարկավոր է անդրադառնալ նաև **պահուստային ֆոնդին**: Բյուջեի և՛ վարչական մասը, և՛ ֆոնդային մասը կարող են ունենալ պահուստային ֆոնդ: Կառուցվածքային այդ մասերից յուրաքանչյուրի համար, իր հերթին, տարանջատում են եկամուտների և ծախսերի ենթամասերը: Համայնքի բյուջեի վարչական մասից ֆինանսավորվում են ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների իրականացման հետ կապված ընթացիկ, պետության պատվիրակած լիազորությունների կատարման և ֆոնդային մասի միջոցների մասհանումների գծով ծախսերը, վարչական մասի ծախսերի ֆինանսավորման նպատակով ներգրաված բյուջետային փոխատվությունների մարումը: Համայնքի բյուջեի ֆոնդային մասից ֆինանսավորվում են ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների իրականացման հետ կապված կապիտալ ծախսերը, ֆոնդային մասի ծախսերի ֆինանսավորման նպատակով ներգրավված վարկերի մարումը, ինչպես նաև բյուջետային փոխատվությունների տրամադրումը: Բյուջեի յուրաքանչյուր մասի պահուստային ֆոնդը կարող է օգտագործվել տվյալ տարվա բյուջեով չկանխատեսված ծախսերի կամ նախատեսված ծախսերի լրացուցիչ ֆինանսավորման համար:

Համայնքային բյուջեն, ըստ օրենքի, ձևավորվում է հետևյալ մուտքերից՝ *ա) հարկային եկամուտներից (հողի, գույքի հարկերից և այլն, ընդ որում, 2021 թվականի հունվարի 1-ից տեղական հարկերի անվանումները փոխվել են՝ անշարժ գույքի հարկ և փոխադրամիջոցների գույքահարկ), բ) պետական տուրքերից (քաղաքացիական կացության ակտեր գրանցելու, նուրարական կող-*

մից նուրարական ծառայություններ կատարելու) և տեղական տնտեսության, գ) այլ եկամուտներից՝ համայնքի սեփականություն համարվող գույքի, այդ թվում՝ հողերի, դրանց վարչակալության վճարներից, տեղական վճարներից և այլն, դ) ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից սրացվող միջոցներից՝ համայնքային սեփականություն համարվող հիմնական միջոցների, հողերի և ոչ նյութական ակտիվների օտարումից սրացվող միջոցներից, ե) պաշտոնական դրամաշնորհների շնով սրացվող հարկացումներից, այդ թվում՝ պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դուրացիաներից, այլ դուրացիաներից, սուբվենցիաներից և այլն:

Ընդհանուր առմամբ, նշենք, որ համայնքային բյուջեի եկամուտներ ասելով նկատի է առնվում ստացվող դրամական միջոցները, որոնք ներառում են օրենքով ամրագրված բյուջետային եկամուտները, բյուջեի միջոցների տարեսկզբի ազատ մնացորդը, բյուջեից տրամադրված բյուջետային վարկերը և փոխատվությունների գումարների վերադարձից, ոչ դրամական տեսքով այլ ֆինանսական ակտիվների ու ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից ստացվող և այլ դրամական միջոցները: Նկատենք նաև, որ եկամուտների տեսակները հստակ դասակարգված են ըստ համայնքային բյուջեի վարչական և ֆոնդային մասերի: Այսպես օրինակ՝ **համայնքային բյուջեի վարչական մասի եկամուտների մեջ** ներառված են հարկային եկամուտները, տուրքերը, պաշտոնական դրամաշնորհները (դոտացիաներ, ընթացիկ սուբվենցիաներ), հողերի և գույքի վարձակալությունից, վարչական իրավախախտումների համար, վարչական պատասխանատվության միջոցների կիրառումից, մատուցվող համայնքային ծառայությունների դիմաց գանձվող վճարներից ստացվող մուտքերը: Ինչ վերաբերում է բյուջեի **ֆոնդային մասի եկամուտներին**, ապա վերջինում ներառված են պաշտոնական դրամաշնորհները կապիտալ սուբվենցիաների տեսքով, վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոն-

դային բյուջե կատարվող հատկացումները, ոչ ֆինանսական ակտիվների հետ գործառնություններից մուտքերը, ինչպես նաև պետական բյուջեից ստացված վարկերը, ՏԻՄ-երի թողարկած պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացված միջոցները և այլն: Համայնքային բյուջեի վարչական և ֆոնդային մասերի **ծախսերի կառուցվածքը** բավականին խրթին է: Համայնքային բյուջեի ծախսերը դասակարգում են *ըստ ՏԻՄ-երի գործառնությունների, գերարհեստական բաշխվածության* (կրթական, մշակութային, մարզական հաստատություններ) և *ծախսերի տեսակների* *և ընդհանուր ֆունկցիոնալության* (աշխատանքի վարձատրություն, ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերում, սոցիալական նպաստներ և կենսաթոշակներ): Վերադառնալով ծախսերի կառուցվածքին՝ հարկ է նշել, որ համայնքի բյուջեի **վարչական մասի ծախսեր** (ըստ ծախսերի գործառնական դասակարգման) են ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայությունների ծախսերը, օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունների իրականացման ընթացիկ ծախսերը՝ համայնքի գործունեության բոլոր ոլորտներում: Բյուջեի **ֆոնդային մասի ծախսեր** են օրինակ՝ ՏԻՄ-երի կողմից իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակներում կատարվող կապիտալ ծախսերը, ֆոնդային բյուջեի դեֆիցիտի ֆինանսավորման նպատակով ներգրավված վարկերի և ՏԻՄ-երի թողարկած պարտատոմսերի տեղաբաշխումից միջոցների մարումները և բյուջետային փոխառվածությունների տրամադրումը: Եվ ուրեմն, բյուջեն համայնքների ինքնուրույնությունն ապահովելու երաշխիքներից է, և այդ տեսանկյունից առավել արդյունավետ է, երբ համայնքի ֆինանսական եկամուտները առավելապես ձևավորվում են սեփական եկամուտներից: Համայնքի բյուջեի սեփական հիմնական եկամտատեսակներն են հարկերը, տուրքերը և այլ եկամուտները (բացառությամբ պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար պետական բյուջեից ստացվող միջոցների):

Համայնքի բյուջետային սեփական միջոցները հիմնականում բավարար չեն լինում իրենց լիազորությունները պատշաճ իրականացնելու համար: Հետևաբար, անհրաժեշտ է լինում բյուջեն համարել այլ մակարդակներից ստացվող ֆինանսական միջոցների հաշվին: ՀՀ օրենսդրական կարգավորման համաձայն, այդպիսի միջոց են **դոտացիաները**, որոնք պետական բյուջեից հատկացվում են համայնքներին՝ նվազագույն մակարդակի ծախսեր կատարելու, սեփական լիազորությունների իրականացման համար ֆինանսական հնարավորություն ստեղծելու նպատակով: «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 20-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ համայնքների ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու նպատակով պետական բյուջեի ծախսերում նախատեսվում են համայնքների բյուջեներին ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով՝ համայնքների ընթացիկ ծախսերի ծածկման համար անհատույց և անվերադարձ կարգով տրվող դրամական միջոցներ՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ:

Դոտացիան անհատույց է և ոչ նպատակային, իսկ դրա տրամադրումը նախատեսված չէ կոնկրետ ծրագրի կամ ոլորտային ուղղության համար:

Պաշտոնական դրամաշնորհի մեկ այլ տեսակ է **սուբվենցիան**, որը համայնքներին տրամադրվում է ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման համար: Նկատենք, որ մինչև 2018 թվականը, ՀՀ համայնքներին սոցիալ-տնտեսական ենթակառուցվածքների զարգացման նպատակով սուբվենցիաների տրամադրման համակարգը լիարժեք չի գործել: Սուբվենցիոն ծրագրերը քննարկվել են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից համատեղ: Դրանց տրամադրման ֆինանսական անհրաժեշտությունը հիմնավորելուց հետո միայն այդ գումարները արտացոլվել են պետական բյուջեում:

Սուրվենցիան նպատակային, անհատույց և անվերադարձ կարգով փրվող դրամական միջոց է:

ՀՀ խոշորացված համայնքների ծրագրային փաստաթղթերի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ համայնքների խոշորացումն էականորեն նպաստել է սուրվենցիոն ծրագրերից օգտվելու համայնքների հնարավորությունների ընդլայնմանը: Հայտնի է, որ այսօր սուրվենցիոն ծրագիրը համայնք-պետություն հորիզոնական համագործակցության ձևաչափ է, որը ենթադրում է համայնքի կողմից կապիտալ որևէ ծրագիր ներկայացվելու և կառավարության կողմից դրական եզրակացություն ստանալու դեպքում այդ ծրագրի արժեքի մի մասի համաֆինանսավորում պետական բյուջեի միջոցներից: Ներկա դրությամբ ՀՀ Կառավարությունը սահմանում է սուրվենցիոն ծրագրերի ոլորտային ուղղվածությունները, ինչպես նաև սուրվենցիոն ծրագրից օգտվելու համար համայնքի համաֆինանսավորման չափը որոշելու նորմերը: ՀՀ պետական բյուջեից տրամադրվող սուրվենցիայի չափաբաժինը տոկոսային հարաբերությամբ սահմանվում է Կառավարության որոշմամբ ընդունված կարգով: Սուրվենցիոն ծրագրերի գործարկման այս նոր տրամաբանությունը հաստատվել է 2018 թվականին: Փաստաթղթի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ամենացածր տոկոսով տրամադրվող սուրվենցիաները տրամադրվում են այգիների, պուրակների և հասարակական շենքերի կառուցում և/կամ վերանորոգում իրականացնելու ծրագրերին: Ամենաբարձր՝ 65-70%-ով տրամադրվող սուրվենցիաներ տրամադրվում են խմելու ջրամատակարարման, ինչպես նաև ջրահեռացման, ոռոգման, փողոցային լուսավորության համակարգերի, մանկապարտեզների կառուցման և/կամ վերանորոգման, բնակավայրերի գազաֆիկացման ծրագրերին: Տոկոսադրույքների սահմանման կարգում կարևոր չափանիշ է համարվում նաև մայրաքաղաքից համայնքի

հեռավարությունը: Այսպես օրինակ՝ եթե մայրաքաղաքից մինչև 60 կմ հեռավորություն ունեցող բնակավայրին խմելու ջրամատակարարման, ինչպես նաև ջրահեռացման համակարգի կառուցման և/կամ վերանորոգման համար տրամադրվող սուբվենցիայի պետության չափաբաժինը 50% է, ապա 100 կմ-ից ավելի հեռավորություն ունեցող բնակավայրինը՝ 65%: Լայն արտոնություններով են սահմանվում հատկապես սահմանամերձ և (կամ) բարձր լեռնային բնակավայրերի սուբվենցիաների չափաբաժինը, որն արդեն վերը նշված բնագավառում ենթադրում է 70%-ի ֆինանսավորում: Սուբվենցիաների տրամադրման նախկին կարգով մնան չափանիշներ չեն սահմանվել և բյուջեից տրամադրվել են ընդհանուր գումարներ: Հատկանշական է նաև, որ ՀՀ վարչապետի 2019 թվականի թիվ 278-Ա որոշմամբ ստեղծված հանձնաժողովի կողմից հավանության արժանացած սուբվենցիայի ծրագրային հայտերի ցանկում կարելի է տեսնել պահանջվող ընդհանուր գումարի, համայնքի մասնակցության և պետությունից պահանջվող գումարի չափերը (առավել մանրամասն տե՛ս աղյուսակ 1-ը):

Աղյուսակ 1. Սուբվենցիոն ծրագրերի համաֆինանսավորումը

	2018թ.	2019 թ. հունիսի 18-ի դրությամբ (4 նիստերով) մլրդ	2019 թ. հունիս 20 (5-րդ նիստ) մլրդ	2019 թ. հունիսի 26 (6-րդ նիստ) մլրդ	2020 թ. մլրդ
Հավանության արժանացած ծրագրերի թիվը	-	239	-	-	-
Պետբյուջեից համաֆինանսավորման չափը, ՀՀ դրամով	1,620,693,828	6,236	1,723	8,02	17,467

Համայնքների համաֆինանսավորման չափը	-	5,038	1,259	8, 22	24,849
------------------------------------	---	-------	-------	-------	--------

Ընդունված կարգավորումները դրական են, քանի որ նշված տրամաբանությամբ պետությունը ֆինանսավորում է տրամադրում այն ժամանակ, երբ հաստատվում է, որ համայնքն ի վիճակի է ծրագրով պահանջվող գումարի իր մասնաբաժինն ապահովել համայնքի բյուջեից: Այդ դեպքում, համայնքներն իրենք շահագրգռված են լինում իրենց բյուջեի գումարներն օգտագործելու նպատակային: Ի վերջո պարզ է՝ որքան մեծ է համայնքային բյուջեն, այնքան ավելի մեծ է լուրջ սուբվենցիոն ծրագրի դիմելու հնարավորությունը: Այստեղ հարկ է նաև հավելել, որ համայնքային բյուջեի ծավալը մեծացնելու տեսանկյունից համայնքների խոշորացումը, որոշակի դրական ազդեցություն է ունեցել, քանի որ այդ գործընթացի շնորհիվ միավորվել են ոչ միայն համայնքները, այլև դրանց բյուջեները: Բազմաթիվ փոքր ու ֆինանսատնտեսական թույլ ներուժ ունեցող համայնքներ այդ կերպ կարողացել են լուծել ենթակառուցվածքների վերանորոգման, նորերի կառուցման և բազում այլ խնդիրներ: Հնարավոր է դարձել ոռոգման ցանցի և ջրի անցկացման խնդիրը լուծել սուբվենցիոն ծրագրով, ինչը համայնքում չի հաջողվել իրականացնել երկար տարիներ: Այլ համայնքներում մեծացել է ցանքատարածության շրջանառությունը, վերանորոգվել են ենթակառուցվածքները, ընդլայնվել են հողերը, ստեղծվել են ֆերմերային տնտեսություններ: Ըստ այդմ, համայնքների ֆինանսական ներուժի բարձրացումը տեղական ինքնակառավարման համակարգի համար մնում է օբյեկտիվ անհրաժեշտություն: Չեռնարկված վարչատարածքային բարեփոխումների ընդհանուր նպատակն է եղել ազգային ու տեղական մակարդակներում այնպիսի համակարգերի ստեղծումը, որոնք պետք է հնարավորություն տային համայնքներին՝ դառնալու բնա-

կիչների պահանջումներին նկատմամբ ավելի արագ արձագանքող միավորներ: Վերոնշյալ բարեփոխումների ընթացքում փոփոխվել են նաև համայնքի կառավարման, ռեսուրսների ձեռքբերման և տնօրինման սկզբունքները: Սուբվենցիոն ծրագրերից օգտվելու նպատակով փոքր և թույլ ներուժ ունեցող համայնքների միավորումը խոշորացման միջոցով, այդուհանդերձ, մի կարևոր հարցի պետք է պատասխանի՝ արդյո՞ք այն կունենա երկարաժամկետ արդյունավետություն, թե ոչ: Եթե համայնքների միավորման նպատակը պետք է լինի միայն սուբվենցիոն ծրագրից օգտվելու հնարավորությունը, ապա դժվար է երկարաժամկետ հեռանկարում խոշորացումը արդյունավետ համարել:

Պետական լիազորված մարմնի համաձայնությամբ համայնքները կարող են ստանալ նաև **բյուջետային վարկեր** և **փոխառություններ**: *Բյուջետային վարկերը* վերադարձելիության, ժամկետայնության, արժեքավորման և վճարովիության սկզբունքով պետական բյուջեից համայնքներին, իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց, ինչպես նաև՝ օտարերկրյա պետություններին և միջազգային կազմակերպություններին դրամական տեսքով տրվող միջոցներն են: *Բյուջետային փոխառությունները* վերադարձելիության, արժեքավորման և ժամկետայնության, սակայն առանց վճարովիության սկզբունքի պետական բյուջեից և համայնքների բյուջեներից համայնքներին առանձին ծրագրերի կամ ծախսերի ֆինանսավորման նպատակով դրամական տեսքով տրվող միջոցներն են:

Ամփոփելով նշենք, որ բյուջետային գործընթացի կարևորագույն նպատակներից մեկը ժողովրդավարության հաստատման և ամրապնդման գործիք լինելն է:

Մեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- տեղական բյուջեի սահմանումը,

- բյուջետային քաղաքականության բաղկացուցիչ տարրերը (բյուջետային գործընթաց, բյուջեի տեսակներ),
- տեղական բյուջեի վարչական և ֆոնդային մասերը,
- համայնքային բյուջեի եկամուտների համալրման լրացուցիչ միջոցները (դոտացիաներ, սուբվենցիաներ, բյուջետային վարկեր, փոխատվություններ):

Գրականություն

1. Համայնքի բյուջետավորման ուղեցույց, ԱՄՆ ՄՁԳ տեղական ինքնակառավարման ծրագիր, 3-րդ փուլ, Երևան, 2010:
2. ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծրագրային բյուջետավորման մեթոդաբանություն, ԳՄՀԸ, ՀՖՄ, Երևան, 2017:
3. Տեղական ինքնակառավարման համակարգում, ըստ աշխատանքների կատարման, բյուջետավորման ձեռնարկ, Միավորված ազգերի զարգացման ծրագիր, Երևան, 2006:
Համայնքի ֆինանսական կառավարում (Վ.Շահբազյանի խմբ) Գորիսի երիտասարդական միություն ՀԿ, Երևան, 2009:
4. **Hou Yilin**, Local Government Budget Stabilization: Explorations and Evidence, "Springer", USA, 2013, 366 p.
5. **Morgan D., Robinson S.K., Strachota D., Hough A. J.**, Budgeting for Local Governments and Communities, by Routledge, 1st ed., 2015.
6. **Shah A.**, Local Budgeting, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D. C., 2007, 381 p.
7. **Shim Jae K., Siegel Joel G.**, Budgeting Basics and Beyond, 2nd ed., by John Wiley & Sons, Inc., 2005.

Իրավական ակտեր և օրենքներ

8. ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հունվարի 31-ի N62-Ն որոշման «ՀՀ տարեկան բյուջեներով նախատեսված սուբվենցիաներից բացի ՀՀ համայնքների տնտեսական և սոցիալական ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված սուբվենցիայի հայտի մշակման ներկայացման, քննարկման և հաստատման կարգ», էջ 8 https://www.egov.am/u_files/file/decrees/kar/2019/01-/62v_voroshum.pdf:

9. ՀՀ վարչապետի 2019 թվականի թիվ 278-Ա որոշմամբ ստեղծված հանձնաժողովի կողմից հավանության արժանացած սուբվենցիայի ծրագրային հայտերի ցանկ, http://mtad.am/u_files/-file/ME/1_4_nister.pdf:

10. Վարչատարածքային բարեփոխումները Հայաստանում. միջանկյալ զեկույց քաղված դասերի վերաբերյալ, Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերություն, Երևան, 2017 հունիս, էջ 10:

11. «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, ընդ. է հունիսի 24, 1997 թվական www.arlis.am:

ԹԵՄԱ 11. ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՍԵՓԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ (ԳՈՒՅՔԻ) ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Շուկայական բարեփոխումների շրջանակներում իրականացված սեփականաշնորհման արդյունքում ՀՀ-ում ձևավորվեց բազմասեփականության ինստիտուտը, որով անհրաժեշտություն առաջացավ ճանաչել, պաշտպանել և երաշխավորել **սեփականության ու այլ գույքային իրավունքները**: Դեռևս ՀՀ Գերագույն Խորհրդի կողմից ընդունվեցին «Սեփականության մասին» ՀՀ օրենքը (1990), «Գյուղացիական և գյուղացիական կոլեկտիվ տնտեսությունների մասին ՀՀ օրենքը» (1991) և Հողային օրենսգիրքը, որոնցով սկիզբ դրվեց երկրում շուկայական բարեփոխումներին: Հանրապետությունում մեկնարկվեց նաև բնակարանային ֆոնդի, արդյունաբերական օբյեկտների և տնտեսության մյուս ճյուղերի սեփականաշնորհման գործընթացը: Խորհրդային տարիներին հողի գրանցման համակարգի անհրաժեշտությունը չկար, քանի որ ՀՀ տարածքում հողի միակ սեփականատերը պետությունն էր:

1995 թվականին ընդունվեց ՀՀ Սահմանադրությունը, որով սահմանվեց, որ երկրի տարածքում ճանաչվում ու պաշտպանվում է սեփականության իրավունքը: Պետությունը երաշխավորում է սեփականության բոլոր ձևերի ազատ զարգացումը և հավասար իրավական պաշտպանությունը: Դրան անմիջապես հետևեց 1996 թվականին «Անշարժ գույքի մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը, որով սահմանվեց անշարժ գույք հասկացությունը՝ որպես հող, դրան ամրակայված գույքը և նրանց նկատմամբ իրավունքները: Որպես առաջնահերթ անհրաժեշտություն՝ հանրապետությունում ներդնելու իրավական և ֆինանսական կադաստրներ, 1997 թվականի հունիսի 30-ին հիմնադրվեց ՀՀ անշարժ գույքի պետական միասնական կադաստրի համակարգը: Համակարգն ի սկզբանե ստանձնեց անշարժ գույքի հաշվառման ու դասակարգման, կա-

դաստրային գնահատման, կադաստրային քարտեզներ ստեղծելու, հողային քաղաքականություն մշակելու և շատ այլ խնդիրներ լուծելու գործառույթները: Ավտոմատացված կադաստրի համակարգին անցման առաջին լուրջ քայլը հանդիսացավ ԱՄՆ միջազգային զարգացման գործակալության «Հողի գրանցման և սեփականության իրավունքի տրամադրման ծրագրի» շրջանակներում 2000 թվականին «Անշարժ գույքի գրանցման» (ALR) և «Կադաստրային քարտեզների վարման» (ARPAC) համակարգերի նախագծումը և մշակումը: Չնայած այս և մի շարք այլ ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների, սեփականության կառավարումը ՀՀ-ում իրականացվել է անմշակ և թույլ կառուցակարգերով:

Շուկայական հարաբերությունների ձևավորման ու զարգացման իրավական հիմքերի ստեղծումը, տնտեսական համակարգի և սեփականության հարաբերությունների ամրապնդումը պետության արդիականացման և «լավ կառավարման» պայմաններ են ստեղծում: Առհասարակ, սեփականությունը կազմում է յուրաքանչյուր հասարակարգի հիմքը: 2015 թվականի հանրաքվեով ծավալուն փոփոխությունների ենթարկված Սահմանադրության 10-րդ հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ-ում ճանաչվում և հավասարապես պաշտպանվում են սեփականության բոլոր ձևերը: Օրենսդրությամբ սահմանվում է, որ ընդերքը և ջրային ռեսուրսները պետության բացառիկ սեփականությունն են: Սահմանադրության 11-րդ հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ տնտեսական կարգի հիմքը սոցիալական շուկայական տնտեսությունն է, որը հիմնված է մասնավոր սեփականության, տնտեսական գործունեության ազատության, ազատ տնտեսական մրցակցության վրա: Այնուհետև, Սահմանադրության 60-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ սեփականության իրավունքը կարող է սահմանափակվել միայն օրենքով՝ հանրության շահերի կամ այլոց հիմնական իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության նպատակով: Հանրության գերակա շահերի ապահովման նպատակով սեփականության օտարումն

իրականացվում է օրենքով սահմանված բացառիկ դեպքերում և կարգով, ինչպես նաև նախատեսվում են սահմանադրական այլ կարգավորումներ:

ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքով սահմանվում է, որ սեփականության իրավունքը սուբյեկտի՝ օրենքով և այլ իրավական ակտերով ճանաչված ու պահպանվող իրավունքն է՝ իր հայեցողությամբ տիրապետելու, օգտագործելու և տնօրինելու իրեն պատկանող գույքը: Օրենսգրքը սահմանում է նաև սեփականության **տիրապետման, օգտագործման և տնօրինման իրավունքները**: Եվ այսպես, 163-րդ հոդվածի 1-ին կետի համաձայն՝ սեփականության իրավունքը սուբյեկտի՝ օրենքով և այլ իրավական ակտերով ճանաչված և պահպանվող իրավունքն է՝ իր հայեցողությամբ տիրապետելու, օգտագործելու և տնօրինելու իրեն պատկանող գույքը: **Տիրապետման իրավունքը** գույքը փաստացի տիրապետելու իրավաբանորեն ապահովված հնարավորությունն է: **Օգտագործման իրավունքը** գույքից դրա օգտակար բնական հատկությունները քաղելու, ինչպես նաև դրանից օգուտ ստանալու իրավաբանորեն ապահովված հնարավորությունն է: Օգուտը կարող է լինել եկամտի, պտուղների, աճի, ծնաճի և այլ ձևերով: **Տնօրինման իրավունքը** գույքի ճակատագիրը որոշելու իրավաբանորեն ապահովված հնարավորությունն է: Նույն հոդվածի 2-րդ կետով, սեփականատերն իրավունք ունի իրեն պատկանող գույքի նկատմամբ, իր հայեցողությամբ, կատարել օրենքին չհակասող և այլ անձանց իրավունքներն ու օրենքով պահպանվող շահերը չխախտող ցանկացած գործողություն, այդ թվում՝ իր գույքը, որպես սեփականություն, օտարել այլ անձանց, նրանց փոխանցել այդ գույքի օգտագործման, տիրապետման և տնօրինման իրավունքները, գույքը գրավ դնել կամ տնօրինել այլ եղանակով:

*Սեփականության հարաբերությունները քնության բարիքների, աշխարանքի արդյունքների պատկանելության կապակցությամբ առաջացող տնտեսական հարաբերություններ են, և միայն իրավական նորմերով կարգավորվելուց հետո են վերածվում **սեփականության իրավունքի**:*

ՀՀ-ում սեփականությունը հանդես է գալիս քաղաքացիների, իրավաբանական անձանց, **պետական և համայնքային սեփականության ձևերով: Պետական սեփականության** գոյությունը պայմանավորված է նախ անվտանգության ապահովմամբ և երկրորդ՝ սոցիալական ոլորտի խնդիրներով: Պետական սեփականությունը համաժողովրդական ունեցվածք է: Պետական ցանկացած մարմնի կամ կազմակերպության ձեռք բերած գույք մտնում է պետական սեփականության միասնական ֆոնդի մեջ: Պետական սեփականության հարաբերությունները ենթարկվում են քաղաքացիաիրավական առանձնակի կարգավորման: Պետական սեփականությունը կարգավորող ինստիտուտը ներառում է նյութական բարիքների պատկանելիությունը ՀՀ-ին ամրապնդող, պետական սեփականության տիրապետման, օգտագործման ու տնօրինման կարգը սահմանող նորմերը և պետական սեփականության պահպանության կարգը:

***Պետական սեփականության իրավունքը** օրյեկտիվ առումով իրավական նորմերի համակցություն է, որն ամրապնդում և պաշտպանում է նյութական բարիքների պատկանելությունը ՀՀ-ին, որոշում է պետության կողմից գույքը որպես սեփականություն ձեռք բերելու կարգը, սահմանում է գույքի փոխապետումը, օգտագործումը, տնօրինումը իրականացնելու ծավալն ու կարգը:*

Պետական սեփականությունը բաղկացած է **երկու մասերից** *ա) պետական կազմակերպություններին հարկացվող գույք, բ) պետական զանչարան (զանչարանի ունեցվածք են համարվում պետական բյուջեի միջոցները, չբաշխված պետական ունեցվածքը, քնական պաշարները, կենսաթոշակային և այլ արտաբյուջե-
փային ֆոնդերը, ոսկու պաշարները, կենտրոնական բանկի ունեցվածքը):* Պետական սեփականության դադարման եղանակ է մասնավորեցումը (սեփականաշնորհումը): Մասնավորեցումը պետական գույքի նկատմամբ սեփականության իրավունքի օտարումն է ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց, իսկ օրենքով սահմանված դեպքերում նաև՝ մասնավորեցվող ընկերության աշխատավորական կոլեկտիվի անդամներին: Պետությունը իր մարմիններին վերապահելով գույքի տիրապետման, օգտագործման, տնօրինման իրավագործություններ չի դադարում իրեն պատկանող գույքի հաշվառում, պահպանություն, օգտագործման նկատմամբ հսկողություն, բաշխում և վերաբաշխում կատարելուց:

Տեղական ինքնակառավարման տնտեսական հիմքը **համայնքային սեփականությունն** է: Համայնքային սեփականության տիրապետման, օգտագործման և տնօրինման հիմնական հարցերը համայնքի ՏԻՄ-երի իրավական ակտերով նախատեսված դեպքերում ու կարգով անմիջականորեն կարող են լուծել հենց ՏԻՄ-երը: Համայնքին սեփականության իրավունքով կարող են պատկանել միայն այնպիսի օբյեկտներ, որոնք անհրաժեշտ են տեղական նշանակության խնդիրները լուծելու, տվյալ տարածքի բնակիչների կարիքները բավարարելու և բարեկեցությունն ապահովելու նպատակով օգտագործելու համար:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 79-րդ հոդվածի համաձայն՝ համայնքի սեփականությունը գոյանում է *ա) պետական սեփականություն համարվող գույքը համայնքի սեփականությանը հանձնելուց, բ) համայնքային ենթակայության հիմնարկների և կազմակերպությունների գործունեությունից, գ)*

համայնքի բյուջեի եկամուրներից և օրենքով չարգելված այլ ֆինանսական մուրաբերից, ղ) համայնքի բյուջեի հաշվին ձեռք բերված գույքից, ե) բարեգործական հասկացումներից, քաղաքացիների, հիմնարկների և կազմակերպությունների նվիրատվություններից, գ) օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներից: Ըստ այդմ, համայնքն ունի հողի, գույքի, ինչպես նաև գույքային այլ իրավունքների նկատմամբ սեփականության իրավունք:

Գույքը իր սոցիալ-տնտեսական նշանակությամբ ծառայեցնելու միջոցով դրանից արտադրական, կենցաղային, մշակութային և այլ պահանջմունքների բավարարում, տարբեր տեսակի օգուրներ, պրոդուկտներ և եկամուրներ սրանալու օրենքով սպահովված հնարավորությունն է:

Համայնքի տարածքում գտնվող հողը, բացառությամբ պետության, ինչպես նաև ֆիզիկական ու իրավաբանական անձանց սեփականությունը հանդիսացող հողերի, համայնքի սեփականությունն է:

Համայնքներին սեփականության իրավունքով պատկանող գույքը համայնքների սեփականությունն է: Համայնքի բյուջեի միջոցները համայնքի սեփականությունն է:

ՀՀ քաղաքացիական օրենսգիրք, 169-րդ հոդված,
ընդ. 1998 թ.

Մինչ այսօր համայնքային սեփականության (գույքի) կառավարման համակարգի արդիականացման խնդիրը լուծված չէ հանրապետությունում: Նախորդ տարիների ուսումնասիրության փորձը ցույց է տալիս, որ համայնքային սեփականությունը հիմ-

նականում համալրվել է համայնքների բյուջեներից կատարված կապիտալ և ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով ծախսերի հաշվին:

Համայնքի սեփականության և տնտեսական գործունեության կարգավորումներ են նախատեսված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով (77-81-րդ հոդվածներ): Օրենքի 77-րդ հոդվածի համաձայն՝ համայնքն ունի սեփականություն, որի իրավունքը պաշտպանված է ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքով: Հանրության գերակա շահերի ապահովման նպատակով համայնքի սեփականության օտարումն իրականացվում է օրենքով սահմանված բացառիկ դեպքերում և կարգով՝ միայն նախնական և համարժեք փոխհատուցմամբ: Համայնքի սեփականություն հանդիսացող գույքը համայնքի ղեկավարը ենթարկում է ամենամյա պարտադիր գույքագրման, որը ներկայացվում է ավագանու հաստատմանը: Սեփականության իրավունքով գույք ձեռք բերելուց կամ գույքն օտարելուց հետո՝ մեկշաբաթյա ժամկետում, համայնքի ղեկավարը գույքագրման փաստաթղթերում կատարում է համապատասխան փոփոխություններ, որոնք համայնքի ավագանին հաստատում է առաջիկա նիստում: Գույքագրման փաստաթղթերին կցվում է համայնքի ընթացիկ քարտեզի սահմանված կարգով հաստատված պատճենը, որում արտացոլվում են սահմանված կարգով տրամադրված հողամասերը (նպատակային կամ գործառնական փոփոխության մասին նշումով), նախագծման և շինարարության թույլտվությունները, ինչպես նաև գլխավոր հատակագծի և գոտիավորման նախագծի փոփոխությունները: Ամենամյա պարտադիր գույքագրման փաստաթղթերը ներկայացվում են ավագանու հաստատմանը: Ընթացիկ քարտեզի փոփոխությունները կատարվում են գույքագրման փաստաթղթերի համար սույն հոդվածով սահմանված պահանջներին համապատասխան:

ՏԻՄ-երին վերապահված սեփական լիազորությունների

իրականացման համար անհրաժեշտ դրամական միջոց չհանդիսացող գույքը, որը պատկանում է պետությանը, որպես սեփականություն, անհատույց փոխանցվում է համայնքներին: Համայնքի սեփականություն կարող են դառնալ համայնքի տարածքում գտնվող մանկապարտեզները, կոմունալ տնտեսության և այլ հարողակցության ուղիները, ջրմուղի, կոյուղու, ոռոգման, ջեռուցման, աղբահանության համակարգերը: Համայնքի սեփականություն կարող են դառնալ նաև համայնքի տարածքում գտնվող մասնագիտացված դպրոցները, ակումբները, մշակույթի տները, թատրոնները, կինոթատրոնները, թանգարանները, գրադարանները, ցուցահանդեսները, շուկաները, բժշկական օգնություն և սպասարկում իրականացնող հաստատությունները և տրանսպորտային կազմակերպությունները, փողոցները, հրապարակները, կամուրջները, բազմաբնակարան շենքերի բնակարանները և ոչ բնակելի տարածքները, ընդհանուր օգտագործման տարածքները, գերեզմանատները, ինչպես նաև վարչական շենքերը, կրթական, մշակութային, մարզական և այլ շենքերն ու շինությունները, հիմնարկներն ու կազմակերպությունները, տրանսպորտային միջոցները, գազամատակարարման, էլեկտրամատակարարման ներհամայնքային ցանցերը, խմելու և ոռոգման ջրատարները, ինչպես նաև անշարժ ու շարժական այլ գույք: ՀՀ հողային ֆոնդը ընդգրկում է գյուղատնտեսական նշանակության, բնակավայրերի, արդյունաբերական, ընդերքօգտագործման և այլ արտադրական նշանակության, էներգետիկայի, տրանսպորտի, կապի, կոմունալ ենթակառուցվածքների օբյեկտների, հատուկ պահպանվող տարածքների, հատուկ նշանակության, անտառային, ջրային և պահուստային հողերը: Համայնքի սեփականության իրավունքով պատկանող հողերը կառավարում և տնօրինում են համայնքի ղեկավարն ու ավագանին: ՀՀ **հողային օրենսգիրքը** և դրա հիման վրա ընդունված մի շարք նորմատիվ իրավական ակտերը կարգավորում են ՏԻՄ-երի իրավասությունները համայնքային սեփակա-

նության հողերի նկատմամբ: Օրենսգրքի 3-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ հողային հարաբերությունների կարգավորման բնագավառում ՏԻՄ-երը համայնքի գլխավոր հատակագծին, քաղաքաշինական գոտիավորման նախագծին և հողերի օգտագործման սխեմային համապատասխան՝ ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով տրամադրում ու հետ են վերցնում համայնքային և պետությանը սեփականության իրավունքով պատկանող հողամասերը: Իրականացնում են հողերի ընթացիկ հաշվառումը, անշարժ գույքի հարկի և պետական ու համայնքային հողերի վարձավճարների գանձումը, աջակցում են հողերի պետական հաշվառմանը, համայնքների վարչական սահմաններում գտնվող հողամասերի պահպանության ապահովմանը: Այնուհետև, օրենսգրքի 56-րդ հոդվածի համաձայն, համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող պետական սեփականության հողերը չորս տարվա ընթացքում, Կառավարության որոշմամբ առանձնացվում և հողամասի հատակագծի հիման վրա անհատույց սեփականության իրավունքով փոխանցվում են համայնքներին: Բացի այդ, համայնքների զարգացման համար պետությունը կարող է իր սեփականության ներքո գտնվող հողերից համայնքներին անհատույց սեփականության իրավունքով հողամասեր տրամադրել: Համայնքի սեփականության ներքո գտնվող հողերը կառավարում և տնօրինում են համայնքի ղեկավարն ու ավագանին: ՏԻՄ-երի որոշումների հիման վրա համայնքներին սեփականության իրավունքով պատկանող հողամասերը կարող են վաճառվել կամ տրվել քաղաքացիներին և իրավաբանական անձանց սեփականության կամ օգտագործման իրավունքով: Պետության և համայնքների բյուջետային և պետական հիմնարկների զբաղեցրած հողամասերի վաճառք չի թույլատրվում մինչև սահմանված կարգով դրանց լուծարումը:

Համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողերը կարող են օտարվել համայնքի քաղաքաշինական ծրագրային փաստա-

թղթերով ու համայնքի հողերի օգտագործման սխեմայով սահմանված նպատակներին, հողերի կառավարման ամենամյա և հնգամյա ծրագրերին համապատասխան և համայնքի տարածքում տնտեսական գործունեության խթանման համար, ինչպես նաև ՀՀ հողային օրենսգրքով նախատեսված դեպքերում: Համայնքի հողի օտարման պայմանագրում պետք է ամրագրվեն համայնքի հողի առաջնային հետգնման իրավունքը և տնտեսավարող սուբյեկտի կողմից իրականացվող ծրագրի ժամկետները: Գույքի օտարումից ստացվող ֆինանսական միջոցներն օգտագործվում են օրենքով սահմանված կարգով և ուղղվում են համայնքի բյուջե: Համայնքի սեփականություն հանդիսացող գույքի օտարման այլ սահմանափակումները սահմանվում են օրենքով: Համայնքի սեփականություն հանդիսացող ոռոգման համակարգերը (տնտեսային և ներտնտեսային ոռոգման համակարգերը) օտարման ենթակա չեն: Եվ վերջապես, համայնքը տնտեսական գործունեության իրականացման իրավունքով, իր լիազորությունների իրականացման նպատակով, համայնքի ավագանու որոշմամբ կարող է ստեղծել հիմնարկներ, առևտրային և ոչ առևտրային կազմակերպություններ: Դրանք կարող են լինել՝ բյուջետային հիմնարկներ, հարյուր տոկոսով համայնքի սեփականություն հանդիսացող առևտրային կազմակերպություններ և համայնքի հիմնադրած ոչ առևտրային կազմակերպություններ, համայնքի մասնակցությամբ առևտրային կազմակերպություններ:

Եզրափակելով՝ անդրադարձ կատարենք նաև համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի համապատասխան ռոլրտում լիազորություններին: Մասնավորապես «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 18-րդ հոդվածի համաձայն, համայնքի ավագանին համայնքի ղեկավարի առաջարկությամբ որոշում է կայացնում համայնքի սեփականություն հանդիսացող գույքն օգտագործման տրամադրելու կամ օտարելու մասին, որում պետք է

նշվեն օգտագործման տրամադրման կամ օտարման եղանակը, ժամկետները, նպատակը, օգտագործման տրամադրման, վաճառքի դեպքում՝ դրա պայմանները: Ավագանին որոշում է ընդունում համայնքի հողերի օգտագործման սխեմաները հաստատելու մասին, հաստատում է սեփականության ամենամյա գույքագրման փաստաթղթերը: Համայնքի ղեկավարը, իր հերթին, մշակում և կազմում է համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողերի կառավարման ամենամյա և հնգամյա ծրագրերը և ներկայացնում ավագանու հաստատմանը (օրենքի 43-րդ հոդված):

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Ներկայացնել.

- սեփականության ինստիտուտը ներդնելու նախադրյալները ՀՀ համայնքներում,
- պետական սեփականության էությունն ու կառավարման խնդիրը,
- համայնքային սեփականության (գույքի) գոյացումն ու կառավարումը,
- համայնքային սեփականության օտարումը:

Գրականություն

1. **Գրիգորյան Վ.**, Հողային ռեսուրսների կառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում, «Համայնքների ֆինանսավորում» ՀԿ, 16 էջ, <https://cfoa.am/?fbclid=IwAR0nVjyfdJtuUhqeCnWGEqzpkc-Eoha-sl-IPeo2mV2K3ZHKTqDrgS9u6Zwk>:

2. **Եղոյան Վ.**, Հողի նկատմամբ իրավունքների գրանցումը և կադաստրը, «Համայնքների ֆինանսավորում» ՀԿ, 19 էջ, <https://cfoa.am/?fbclid=IwAR0nVjyfdJtuUhqeCnWGEqzpkcEoha-sl-IPeo2mV2K3ZHKTqDrgS9u6Zwk>:

3. **Խաչատրյան Ա.**, Անշարժ գույքի շուկայի կարգավորման, զարգացման հիմնական նպատակներն ու խնդիրները, «Հա-

մայնքների ֆինանսավորում» ՀԿ, 14 էջ, <https://cfoa.am/?fbclid=IwAR0nVjyfdJtuUhqeCnWGEqzpkcEoha-sl-IPeo2mV2K3ZHKTqDrgS9u6Zwk::>

4. **Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում** (2019 թ.), Գիրք 12 (խմբ.՝ տեխ. գիտ. թեկն. Վ. Շահբազյանի), Երևան, 2020, էջ 41-43, <https://cfoa.am/?fbclid=IwAR0nVjyfdJtuUhqeCnWGEqzpkcEoha-sl-IPeo2mV2K3ZHKTqDrgS9u6Zwk::>

5. **Lorenz Ch.**, The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender, Germany, 2012, 152 p.

6. **Seal W. B., Ball A.**, Reinventing Budgeting: The Impact of Third Way Modernization on Local Government Budgeting, USA, 2008, 102 p.

7. **Willoughby K. G.**, Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results, "Jossey-Bass", San Francisco, 2014, 454 p.

Իրավական ակտեր և օրենքներ

8. **Պետական հողերի օտարման և տրամադրման գործընթաց**, տե՛ս <http://www.mtad.am/hy/otarman-gorcyntax>:

9. Հողերի կառավարման վերաբերյալ այլ տեղեկատվություն, տե՛ս <http://www.mtad.am/hy/ayl/>:

10. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, ընդ. 2002 թվականի մայիսի 7-ին (վիճակագրություններով), Հոդվածներ 77-81:

11. ՀՀ հողային օրենսգիրք, ընդ. է 2001 թվականի մայիսի 2-ին, www.arlis.am:

12. Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգիրք, ընդունվել է Ազգային ժողովի կողմից 1998 թվականի մայիսի 5-ին, www.arlis.am:

ԼՐԱՑՈՒՑԻՉ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

1. **Գանիեյան Գ. Բ., Այվազյան Ն. Ա., Եղյան Ռ. Հ., Մուրադյան Ս. Վ., Մուղնեցյան Գ. Ս., Շաթիրյան Է. Է., Ռաֆայելյան Վ. Վ.,** Հայաստանի Հանրապետության վարչական իրավունք, ուս. ձեռնարկ, ԵՊՀ հրատ., Եր., 2012:
2. **Եգեկյան Ա. Ռ.,** Հանրային ծառայության զարգացման արդի հիմնախնդիրները, ՀՀ ՊԿԱ, Եր., 2017:
3. **Խուդավերդյան Ա. Վ.,** Հանրային ոլորտի բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում, «Սարվարդ» հրատ., Եր., 2008:
4. **Մանուկյան Ս.,** Հանրային (համայնքային) ծառայության իրավական կարգավորումը Հայաստանի Հանրապետությունում, ուս. ձեռնարկ, Եր., ԵՊՀ հրատ., 2018:
5. **Մարգարյան Մ.,** Քաղաքական արդիականացման և զարգացման հիմնահարցեր, ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիա, «Պետ. ծառայութ.», Եր., 2004:
6. **Պողոսյան Վ., Սարգսյան Ն.,** ՀՀ 2015թ. խմբագրությամբ Սահմանադրությունը. համառոտ պարզաբան., «Տիգրան Մեծ» հրատ., Եր., 2016:
7. **Տերտերյան Վ.,** *Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ*, Երևան, «Պետական ծառայություն» 2000թ.:
8. **Սուվարյան Յ.,** Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում, «Տնտեսագետ» հրատ., Եր., 2014:
9. **Քալաշյան Վ. Ռ.,** Պետական կառավարման արդյունավետությունը, «ԵՊՀ հրատարակչություն», Եր., 2014:
10. **Атаманчук Г. В.,** Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е дополн. -М.: Омега-Л, 2004.

11. **Безруков А. В.**, Государственная власть и местное самоуправление: проблемт соотношения и взаимодействия, "Конституционное и муниципальное право", М., 2009.
12. **Василенко А. И.**, Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. М.: «Логос», 2000.
13. **Вебер М.**, История хозяйства. Город; Пер. с нем./ Ин-т социологии РАН- М.: Канон-Пресс-Ц; Кучково поле, 2001.
14. **Гельман В., Рыжков С., Белокурова Е., Борисова Н.**, Реформа местной власти в городах России, 1991-2006, «Норма», Санкт-Петербург, 2008.
15. **Дементьев А. Н.**, Теория местного самоуправления и их современные интерпретации, "Конституционное и муниципальное право, М., 2009.
16. **Еремин В. В.**, Муниципальная история России: от Киевской Руси до начала XX в., М.: Академический проект, 2003.
17. **Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В.**, Муниципальное право, Учебник для вузов, Изд. 2-ое, М., 2003.
18. **Иванов В. Н.**, Социология федерализма, М.: ИСПИ РАН, 2004.
19. **Кольев А. Н.**, Нация и государство. Теория консервативной реконструкции, М.: Логос, 2005.
20. **Мальковец Н. В.**, Практические занятия по изучению основ местново самоуправления, Метод. указ. для преподавателей и студентов, Новокузнецк, 2015.
21. **Мальшева М. А.**, Теория и механизмы современного государственного управления, Учебно-методическое пособие, Санкт-Петербург, 2011.
22. **Махина С. Н.**, Административная децентрализация в РФ, Изд. "ВГУ", 2005.

23. **Свяневич П.**, Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой, Будапешт, 2003.
24. **Симонишвили Л. Р.**, Модели организации государственной власти, Учеб. пособие, М., 2012.
25. **Старадубцев А. В.**, Прыжок вниз: Научные дискуссии и политическая практика децентрализации, Изд. Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009.
26. **Чуева А. С., Курдюк П. М., Иваненко И. Н.**, Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах, Учебное пособие, К., 2013.
27. **Bratić Vjekoslav** Local Self-Government in Central and Eastern Europe: a Strong and Independent Local-Level Management Tool or Just a Paper Tiger?, *Financial Theory and Practice* 32(2), 2008.
28. **Bryson J. P.**, The Economics of Centralism and Local Autonomy, "Palgrave MacMillan, NY, 2010.
29. **Congdon W. J., Kling R. J., Mullainatham S.**, Policy and Choice: Public Finance through the Lens of Behavioral Economics, "Brooking Institution Press", Washington DC, 2011.
30. **Copus C.**, Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance, «Manchester University Press», Manchester, 2006.
31. **Dick E., Gaesing K., Inkoom D., Kausel T.**, Decentralization and Regional Development. Experiences and Lessons from Four Continents over Three Decades, "Springer", US, 2016.
32. **Gel'man V.** The Politics of Local Government In Russia: The Neglected Side Of The Story, Perspectives on European Politics and Society, Leiden, The Netherlands, 2002.
33. **Gerasimas A. Gianakis, Clifford P. McCue**, Local Government Budgeting: A Managerial Approach, London, 1990.
34. **Gerald J. Miller**, Government Budgeting and Financial

- Management in Practice: Logics to Make Sense of Ambiguity, "CRC Press", USA, 2012.
35. **Grindle S. Merilee**, Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance, "Princeton University Press", New Jersey, 2007.
 36. **Edwards A., Hupe P.**, France: A Strong State, Towards a Stronger Local Democracy?, H. Daemen & L. Schaap. Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe. Delft: Eburon, 2000.
 37. **Eisgruber L. Ch.**, Constitutional Self-Government, "Harvard University Press", London, 2001.
 38. **Falleti G. Tulia**, Decentralization and Subnational Politics in Latin America, «Cambridge University Press», New York, 2010.
 39. **Hein Carola, Pelletier Philippe**, Cities, Autonomy and Decentralization in Japan, «Routledge», New York, 2006.
 40. **Laytan R.**, Order and Anarchy: Civil Society, Social Disorder and War, "Cambridge Univ. Press", UK, 2006.
 41. **O'Neill Kathleen**, Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes, "Cambridge Univ. Press", UK, 2005.
 42. **Peter John**, Local Governance in Western Europe, «SAGE Publications», London and New Dehli, 2001.
 43. **Rudie Hulst, Andre van Monfort**, Inter-Municipal Cooperation in Europe, "Springer", Netherlands, 2007.
 44. **Saltanat Liebert, Stephen E. Condrey, Dmitry Goncharov** Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia, CRC Press, 2013.
 45. **Schmidt A. V.**, The Political and Administrative History of Decentralization, "Cambridge University Press", NY, 1990.
 46. **Seal W. B., Ball A.**, Reinventing Budgeting: The Impact of Third Way Modernization on Local Government Budgeting, USA, 2008.

47. **Sullivan H.**, Local Government Reform in Great Britain, Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?, publisher: Leske and Budrich Editors: Norbert Kersting, Angelika Vetter, 2003.
48. **Sun Jinping, Lynch D. Thomas**, Government Budget Forecasting Theory and Practice, "CRC Press", USA, 2008.
49. **Teles F.**, Local Governance and Inter-Municipal Cooperation, «Palgrave MacMillan», New York, 2016.
50. **Thurmaier K. M., Willoughby K. G.**, Policy and Politics in State Budgeting, NY, 2001.
51. **Wilderer A. P., Grambow M.**, Global Stability through Decentralization?: In Search for the Right Balance between Central and Decentral Solutions, «Springer», Switzerland, 2016.
52. **Zsomboki K., Bell M.**, Local Self-Government in Central and Eastern Europe: Decentralization or Deconcentration? Environment and Planning C: Government and Policy, Volume: 15 issue, 2002.

Էլեկտրոնային աղբյուրներ, օրենքներ, օրենսգրքեր

53. «ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հայեցակարգը», ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողով, Եր., 2000:
54. Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայի լրացուցիչ արձանագրությունը Տեղական իշխանությանը մասնակցելու իրավունքի մասին, Ուտրեխտ, 2009, տե՛ս <http://www.mtad.am/files/docs/468.pdf>:
55. «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքը, 1998թ.:
56. «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքը 2002թ.:
57. «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» ՀՀ օրենքը 2004թ.:

58. «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին»
ՀՀ օրենքը, 2008թ.:
59. ՀՀ քաղաքացիական օրենսգիրք:
60. ՀՀ հարկային օրենսգիրք:
61. ՀՀ հողային օրենսգիրք, 2001թ.:
62. ՀՀ ընտրական օրենսգիրք, 2016թ.:
63. Համայնքային բյուջետավորման ուղեցույց:
64. ՀՀ տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող հայեցակարգեր <http://www.mtad.am/hy/conceptions/>:
65. ՀՀ երկրորդային քաղաքների զարգացման ծրագրեր, <http://www.mtad.am/hy/erkrordayin/>:
66. Տեղական ինքնակառավարման համակարգ. համայնքների զարգացման ծրագրեր, <http://www.mtad.am/hy/zargacman-cragrer/>:
67. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ, 2011թ. նոյեմբերի 10, http://www.mtad.am/u_files/file/Hayecakarger/qax44-18_1.pdf:
68. Պետական հողերի օտարման և տրամադրման գործընթաց, <http://www.mtad.am/hy/otarman-gorcyntax/>:
69. ՀՀ մարզային ներդրումային ծրագրեր <http://www.mtad.am/hy/marznerdrum/>:
70. Հրապարակումներ վարչատարածքային բարեփոխումների մասին, <http://www.mtad.am/hy/hraparakumner/>:

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

Հավելված 1. ՀՀ մարզերի ընդհանուր բնութագիրը ՀՀ ԱՐԱԳՎԱԾՈՏԵԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԳՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝

ք. Աշտարակ

Քաղաքները՝ Աշտարակ,

Ապարան, Թալին

Տարածքը՝ 2756 կմ²



ՀՀ ԱՐԱՐԱՏԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԳՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝

ք. Արտաշատ

Քաղաքները՝ Արտաշատ,

Մասիս, Արարատ, Վեդի

Տարածքը՝ 2090 կմ²



ՀՀ ԱՐՄԱՎԻՐԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք.
Արմավիր

Քաղաքները՝
Վաղարշապատ, Արմավիր,
Մեծամոր

Տարածքը՝ 1242 կմ²



ՀՀ ԳԵՂԱՐՔՈՒՆԻՔԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք.Գավառ

Քաղաքները՝ Գավառ,
Ճամբարակ, Մարտունի,
Սևան, Վարդենիս

Տարածքը՝ 5349 կմ²



ՀՀ ԼՈՌՈՒ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք. Վանաձոր

Քաղաքները՝ Վանաձոր,
Ալավերդի,
Ստեփանավան, Սպիտակ,
Տաշիր, Ախթալա,
Թումանյան, Շամլուղ

Տարածքը՝ 3799 կմ²



ՀՀ ԿՈՏԱՅՔԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք. Հրազդան

Քաղաքները՝ Հրազդան,
Աբովյան, Չարենցավան,
Եղվարդ, Բյուրեղավան, Նոր
Հաճն, Ծաղկաձոր

Տարածքը՝ 2086 կմ²



ՀՀ ՇԻՐԱԿԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք.Գյումրի

Քաղաքները՝ Գյումրի,
Արթիկ, Մարալիկ

Տարածքը՝ 2680 կմ²



ՀՀ ՍՅՈՒՆԻՔԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝
ք.Կապան

Քաղաքները՝ Կապան,
Գորիս, Սիսիան,
Քաջարան, Մեղրի,
Ագարակ, Դաստակերտ

Տարածքը՝ 4506 կմ²



ՀՀ ՎԱՅՈՑ ՉՈՐԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք.
Եղեգնաձոր

Քաղաքները՝ Եղեգնաձոր,
Վայք, Ջերմուկ

Տարածքը՝ 2308 կմ²



ՀՀ ՏԱՎՈՒՇԻ ՄԱՐԶԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

Մարզկենտրոնը՝ ք. Իջևան

Քաղաքները՝ Իջևան,
Դիլիջան, Բերդ,
Նոյեմբերյան, Այրում

Տարածքը՝ 2704 կմ²



Հավելված 2. ՀՀ խոշորացված համայնքներ

Խոշորացման փուլեր	Տարեթիվ	Միավորված համայնքների, և դրանց հիման վրա ձևավորված բազմաբնակավայր համայնքների թիվը
<i>Առաջին փուլ</i>	2015	22 համայնք 3 բազմաբնակավայր համայնք
<i>Երկրորդ փուլ</i>	2016	118 համայնք 15 բազմաբնակավայր համայնք
<i>Երրորդ փուլ</i>	2017	325 համայնք 34 բազմաբնակավայր համայնք
<i>Չորրորդ փուլ</i>	2020	21 համայնք 2 բազմաբնակավայր համայնք
<i>Հինգերորդ փուլ</i>	2021	441 համայնք 36 բազմաբնակավայր համայնք

Քովանդակությունը. I. «Ապակենտրոնացում» և «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունները: - II. Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման ուսումնասիրության տեսական հիմքերը: - III. Ապակենտրոնացման տեսակները: - IV. Տեղական ինքնակառավարման մոդելները: - V. Տեղական ինքնակառավարման իրավական հիմքերը: - VI. Տեղական ժողովրդավարություն. ժողովրդավարական ապակենտրոնացման սկզբունքները: - VII. Մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը: - VIII. Տեղական ինքնակառավարման համակարգը ՀՀ-ում: - IX. ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումներ և միջհամայնքային համագործակցություն: - X. Տեղական բյուջեն և բյուջետային համակարգը: - XI. Համայնքային սեփականության (գույքի) կառավարումը ՀՀ-ում:

Արթուրյան Կատերինա Վանիկի
ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՅՄԱՆ ՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ

Ուսումնամեթոդական ձեռնարկ

Алтунян Ваниковна Катерина
ТЕОРИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ

(Учебно-методическое пособие)

Համակարգչային ձևավորումը՝ Կ. Չալարյանի
Կազմի ձևավորումը՝ Ա. Պատվականյանի
Հրատ. սրբագրումը՝ Ա. Գոլյումջյանի

Ստորագրված է տպագրության՝ 12.11.2021:

Չափսը՝ 60x84 ¹/₁₆: Տպ. մամուլը՝ 10:

Տպաքանակը՝ 100:

ԵՊՀ հրատարակչություն
ք. Երևան, 0025, Ալեք Մանուկյան 1
www.publishing.am