

DOI: 10.59560/18291155-2024.4-10



ԱՐՓԻՆԵ ԲԻՇԱՐՅԱՆ

*Հայաստանի եվրոպական համալսարանի
իրավագիտության ամբիոնի դասախոս,
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու*

**ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՍԿՉԲՈՒՆՔՆԵՐԻ
ԻՐԱՎԱԶԱՓՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆՆԵՐԸ ՏԵՂԱԿԱՆ
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԽԱՐՏԻԱՅԻ
ՀԱՄԱՏԵՔՍՏՈՒՄ**

Ամփոփագիր

Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքները կարևոր նշանակու-
թյուն ունեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների արդյունավետ
գործունեության համար՝ ապահովելով ինքնակառավարման իրավունքի
իրականացումը:

Որպես ելակետային հիմնարար դրույթներ՝ տեղական ինքնա-
կառավարման սկզբունքները հիմք են հանդիսանում բնակչության
կողմից ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջո-
ցով համայնքների կառավարման իրավունքի կազմակերպման համար:
Ներպետական և եվրոպական սկզբունքների հարաբերակցության
արդյունքում տեղական ինքնակառավարման սկզբունքները հանդի-
սանում են համայնքային նշանակության հանրային հարցերի ինքնուրույն
լուծման ուղենիշներ:

Հոդվածը նվիրված է տեղական ինքնակառավարման սկզբունք-
ների և Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով
նախատեսված սկզբունքների հարաբերակցության հիմնահարցերին:

Հիմնաբառեր. տեղական ինքնակառավարում, սկզբունք, ֆինանսական համահարթեցում, միջհամայնքային համագործակցություն, հրապարակայնություն:

Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքները տեղական ինքնակառավարման էությանը պայմանավորված հիմնական ելակետային գաղափարներն են, որոնք ընկած են կազմակերպությունների և հասարակության, նրանց ձևավորած մարմինների գործունեության հիմքում¹:

Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքները իրավական ամրագրում ստացել են Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայում, որը իրավական հիմք է հանդիսանում Եվրոպայի խորհրդի անդամ երկրների օրենսդրության համար:

Եվրոպական խարտիայում սահմանված են տեղական ինքնակառավարման հետևյալ ընդհանուր սկզբունքները.

1) բնակչության կողմից տեղական նշանակության հարցերի լուծման ինքնուրույնություն,

2) տեղական ինքնակառավարման, դրա մարմինների կազմակերպման առանձնացում պետական կառավարման համակարգում և պետական իշխանության մարմինների հետ փոխգործակցություն՝ ընդհանուր խնդիրների և գործառույթների իրականացման հարցում,

3) նյութական և ֆինանսական ռեսուրսների համապատասխանություն տեղական ինքնակառավարման լիազորություններին,

4) ՏԻՄ-երի պատասխանատվություն բնակչության առջև,

5) մարդու և քաղաքացու իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանում,

6) տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման ու գործունեության օրինականություն,

7) ՏԻՄ-երի գործունեության հրապարակայնություն,

¹ Տե՛ս **Шумянкova Н.В.** Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов. - М.: Издательство "Экзамен", 2004. - С. 64:

8) ՏԻՄ-երի գործունեության կոլեգիալություն ու միանձնյա ղեկավարում,

9) տեղական ինքնակառավարման պետական երաշխիքներ:

Այս սկզբունքներն արտացոլում են տեղական ինքնակառավարման հիմնարար սկզբունքները՝ միաժամանակ իր ազդեցությունն ունենալով այլ երկրների և տարածաշրջանների տեղական ինքնակառավարման կայացման գործում:

Ինչ վերաբերում է Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներին, ապա վերջիններս իրենց արտացոլումն են ստացել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 8-րդ հոդվածում:

Տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկը, հիմնվում է հետևյալ սկզբունքների վրա.

1) ընդհանուր իրավասությունը՝ համայնքային շահերին վերաբերող, ցանկացած գործունեության իրականացման իրավունքն է, եթե օրենքով այլ մարմինների դրանք վերապահված չեն.

2) տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրականացումը՝ ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ, ընդհանուր, հավասար, ազատ ընտրական իրավունքի հիման վրա ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով.

3) պետական մարմինների լիազորությունների փոխանցումը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, եթե այդ լիազորություններն առավել արդյունավետ կարող են իրականացվել համայնքներում.

4) համայնքի իրավունքների, օրինական շահերի և սեփականության՝ օրենքով սահմանված կարգով պաշտպանությունը.

5) տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ամբողջականությունն ու բացառիկությունը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացմանը միջամտության դեպքերն ու կարգը սահմանվում են միայն օրենքով.

6) համայնքների սահմանների փոփոխությունների իրականացումն օրենքով սահմանված կարգով՝ հանրային շահերից ելնելով, լսելով համայնքի կարծիքը.

7) տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով այլ համայնքների հետ համագործակցելը և միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելը.

8) տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներքին կառուցվածքների համապատասխանեցումը համայնքային խնդիրների լուծմանը.

9) տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրավական և մասնագիտական հսկողության համաչափությունը.

10) տեղական ինքնակառավարման մարմինների պարտադիր խնդիրների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը.

11) համայնքների բյուջեների ինքնուրույնությունը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների օրենքով սահմանված աղբյուրներից համայնքային բյուջե ձևավորելու և սեփական պատասխանատվությամբ այն տնօրինելու հնարավորությունն է.

12) համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների միջև առկա տարբերությունների նվազեցման նպատակով ֆինանսական համահարթեցման միջոցով աջակցությունը.

13) տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հաշվետվողականությունը, հրապարակայնությունն ու թափանցիկությունը.

14) տեղական ինքնակառավարմանը համայնքի բնակիչների մասնակցությունը:

Ներկայացնենք դրանց հիմնական բնութագրական հատկանիշները և կիրառման հնարավոր սահմանները.

1. ՀՀ Սահմանադրությունը տեղական ինքնակառավարումը համարում է համայնքի՝ որպես վարչական մարմնի, բնակչության իրավունքը: Այսինքն, բնակչությունը ճանաչվում է որպես առաջնային սոցիալ-տարածքային հանրույթ և առաջնային ինքնակառավարման իրավունքների կրող և սուբյեկտ: Հենց բնակչությանն է պատկանում հանրության շահերը շոշափող հարցերի ինքնուրույնաբար լուծման

իրավունքը: Բնակչությունն ինքն է անմիջական կամ ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանության եղանակներով իրականացնում իշխանությունը՝ իր ինքնիշխան կամքին և շահերին լրիվ համապատասխան:

Տեղական ինքնակառավարման՝ համայնքային շահերին վերաբերող, ցանկացած գործունեության իրականացման ընդհանուր իրավասության սկզբունքը ենթադրում է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք ունեն զբաղվելու համայնքային շահերի վերաբերյալ ցանկացած խնդրով, եթե օրենքով այլ բան նախատեսված չէ: Իրավասությունը որևէ մարմնի պաշտոնատար անձի օրենքով սահմանված լիազորությունների (իրավունքների, պարտականությունների) ամբողջություն է, որը որոշվում է Սահմանադրությամբ և օրենքներով:

2. Տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության և սեփական պատասխանատվության սկզբունքը ենթադրում է, որի ՏԻՄ-երը գործում են ինքնուրույն, որևէ այլ մարմին իրավասու չէ հանձնարարություններ տալ նրանց, պահանջել բացատրություններ և պետական իշխանության մարմիններին արգելվում է միջամտել տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանը:

Ընդհանրապես տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության հիմնական հատկանիշներն արտահայտվում են հետևյալում՝

ա) տեղական ինքնակառավարման լիազորություններն իրենց ծավալով պետք է բավարար լինեն տեղական հանրային իշխանության խնդիրների լուծման համար,

բ) պետությունը պետք է օրենսդրորեն երաշխավորի, որպեսզի իրավահարաբերությունների մյուս սուբյեկտների կողմից միջամտություն չլինի տեղական ինքնակառավարման իրավունքներին,

գ) տեղական ինքնակառավարման իրավունքների սահմանափակումը թույլատրելի է միայն օրենքով:

Տեղական ինքնակառավարում համայնքն իրականացնում է սեփական պատասխանատվությամբ: Այսինքն, տեղական ինքնակառավարման էությունը բացահայտվում է նաև համայնքի

բնակչության՝ որպես համայնքային նշանակության հարցերի լուծման բեռն ստանձնած սուբյեկտի պատասխանատվության մեջ: Սակայն սուբյեկտի պատասխանատվության սկզբունքի կիրառման համար նախ օրենքով անհրաժեշտ է նախանշել այն լիազորությունների շրջանակը, որոնց սահմաններում համայնքը կգործի ինքնուրույն և միայն իր լիազորությունների սահմաններում կառաջնորդվի սեփական պատասխանատվությամբ: Հետո նոր, ինքնուրույնության սկզբունքի տրամաբանական շարունակությունն է կազմում, և դրա հետ անխզելի պատճառահետևանքային կապի մեջ է գտնվում սեփական պատասխանատվության սկզբունքը, քանի որ որևէ սուբյեկտ «անձնական» պատասխանատվության կարող է ենթարկվել միայն ինքնուրույն վարքագծի դրսևորման համար և որպես դրա հետևանք: Իսկ ըստ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի, այդպիսի սուբյեկտ է ճանաչվում «ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինը», որը լիազորված է լուծելու տեղական նշանակության մի շարք հարցեր: Ինքնուրույնության սկզբունքի առանձին ամրագրումը ևս պետք է կարևոր ու առաջնային դիտարկվի:

Ամրագրելով տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության սկզբունքը՝ առանձնացնում են դրա բովանդակությունը բնութագրող հետևյալ հիմնական գծերը.

ա) բնակչության կողմից տեղական նշանակության հարցերի ինքնուրույն լուծումն իրականացվում է տեղական ընտրությունների, կամքի ուղղակի արտահայտմամբ,

բ) տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ինքնուրույն կառավարում են համայնքի սեփականությունը, ձևավորում, հաստատում և կատարում են տեղական բյուջեն, սահմանում տեղական վճարներ և տուրքեր,

գ) համայնքային նշանակության հարցերի լուծման ինքնուրույնություն:

Ինքնուրույն գործունեությամբ օժտված տեղական ինքնակառավարման մարմինները պատասխանատվություն են կրում ոչ միայն բնակչու-

թյան առջև, այլև օրենսդրությամբ՝ իրավասության ոչ պատշաճ կատարման համար: Ինքնակառավարմանը տալով վարչական անկախություն, ճանաչելով դրանք՝ պետությունը մասամբ «ազատվում» է տեղական գործերի մասին մտահոգություններից և սահմանափակվում տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ վերահսկողության միջոցներով: Ժողովրդաիշխանության պայմաններում իշխանության իրականացումը հիմնագրվում և օրինականացվում է ժողովրդի կողմից և այդ իսկ պատճառով ժողովրդաիշխանությունը հանդես է գալիս ժողովրդի ինքնորոշման և ինքնակառավարման տարբեր ձևերով: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածը նշում է. «Տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը և կարողությունն է կանոնակարգելու և կառավարելու պետական գործերի զգալի մասը (օրենքի շրջանակներում)՝ սեփական պատասխանատվությամբ և տեղական բնակչության շահերից ելնելով»: Խարտիայի 3-րդ հոդվածի 2-րդ կետի դրույթներում ասվում է, որ իրավունքն իրականացվում է ազատ, գաղտնի, հավասար, ուղղակի և ընդհանուր քվեարկության միջոցով ընտրված անդամներից բաղկացած խորհուրդների կամ ժողովների կողմից», ինչպես նաև անմիջական ժողովրդավարության ձևերի միջոցով: Խարտիայի դրույթների սահմանմամբ երաշխավորվեց տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրականացումը՝ ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ, ընդհանուր, հավասար, ազատ ընտրական իրավունքի հիման վրա ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով:

3. Երրորդ սկզբունքը պետական մարմինների լիազորությունների փոխանցումն է համայնքներին, եթե համայնքում դրանց իրականացումը առավել արդյունավետ կարող է լինել: Այս սկզբունքի հիման վրա օրենքով սահմանվում են ՏԻՄ-երի պատվիրակված լիազորությունների ցանկը, ընդ որում այդ լիազորությունները կարող են իրականացվել միայն այն դեպքում, երբ լիազորության փոխանցմանը զուգահեռ հատկացվում են նաև համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներ պետական

բյուջեից: Այս սկզբունքը բխում է ապակենտրոնացման պահանջից և դրանով է մեծապես պայմանավորված տեղական ինքնակառավարման համակարգի գոյությունը:

Ընդհանրապես գործունեության գնահատման կարևոր չափորոշիչներից մեկն էլ այն է, թե ինչպես է նա իրականացնում լիազորությունների պատվիրակումը, որը բավական բարդ խնդիր է: Եթե ինչ-որ սուբյեկտ իր վրա է վերցնում բավարար մակարդակով խնդրի իրականացման պատասխանատվությունը, կազմակերպությունը պետք է նրան տրամադրի պահանջվող ռեսուրսները: Ղեկավարությունը դա իրականացնում է խնդիրների հետ լիազորությունների պատվիրակման միջոցով¹: Իսկ լիազորություն ասելով պետք է հասկանալ ռեսուրսների տնօրինման և կարգադրություններ անելու սահմանափակ իրավունք, իսկ վերջինս նշանակում է, որ ռեսուրսները կարող են օգտագործվել միայն կազմակերպության նպատակներն իրականացնելու համար²: Իրավունքի տեսության մեջ լիազորություն տերմինը սահմանվում է հետևյալ կերպ. «Լիազորությունները որևէ մարմնի, պաշտոնատար անձի՝ անմիջականորեն Սահմանադրությամբ և այլ օրենքներով սահմանվող, իրավունքների և պարտականությունների ամբողջություն է»³: Այս կամ այն լիազորությունները տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցելը հնարավորություն է տալիս խուսափելու համապետական մակարդակում իշխանության ավելորդ կենտրոնացումից և կենտրոնական կառավարությանը ձերբազատելու զուտ տեղական խնդիրներ լուծելու հոգսերից:

4. Չորրորդ սկզբունքը համայնքի իրավունքների, օրինական շահերի և սեփականության՝ օրենքով սահմանված կարգով պաշտպանությունն է, ըստ որի տեղական ինքնակառավարման մարմինները բնակչությանն առավել մոտ կանգնած հանրային իշխանության մարմիններն են, այդ իսկ պատճառով նրանց կողմից իրականացվող լիազորությունների

¹ Տե՛ս Мексон М., Алберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. - М.: “Дело”, 1992. - С. 390:

² Տե՛ս Дафт Ричард Л. Менеджмент: Учебник. – СПб: “Питер”, 2001. - С. 210:

³ Տե՛ս Мексон М., Алберт М., Хедоури Ф. Նշվ. աշխ., էջ 391:

շրջանակի ընդլայնումը և դրանց մատչելիության ապահովումը բնակչության սոցիալական խնդիրները լուծելու, հետևաբար նաև կենսամակարդակը բարձրացնելու կարևորագույն ուղին է: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ոչ միայն վերապահված է լուծելու համայնքային նշանակության հանրային հարցեր, այլ պաշտպանելու համայնքի իրավունքը ցանկացած ոտնձգությունից, եթե անգամ այն վարչարար գործունեության արդյունք է:

Այս սկզբունքը թույլ է տալիս համայնքներին միջոցներ ձեռնարկելու, պաշտպանելու իր գույքը և շահերը դատական կարգով: Այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման և գործունեության օրինականության պահպանումն իրականացվում է դատական մարմինների միջոցով: Հետևաբար, դատական կարգով կարող են բողոքարկվել քաղաքացիների կամքի ուղղակի արտահայտմամբ ընդունված որոշումները, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց որոշումներն ու գործողությունները:

«Սահմանադրությունը, երաշխավորելով տեղական ինքնակառավարման տնտեսական և ֆինանսական ինքնուրույնությունը, սեփականության այլ ձևերի հետ մեկտեղ ճանաչում և պաշտպանում է նաև համայնքային սեփականությունը:

5. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ամբողջականության և բացառիկության սկզբունքի հիմնադրույթները սահմանված են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածում, որտեղ նշված է. «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ կամ օրենքով: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները օրենքով սահմանված շրջանակներում գործողությունների լիակատար ազատություն ունեն՝ իրականացնելու իրենց նախաձեռնությունները ցանկացած հարցի հետևապակած, որը դուրս է իրենց իրավասություններից և վերապահված է իշխանության այլ մարմնի: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրվող լիազորությունները պետք է լիակատար և բացառիկ լինեն: Դրանք չեն կարող սահմանափակվել

ՍԱՀՄԱՆԱԴՐՄԱՆ ԴՍԱՏՐԱՆ ◆ ՏԵՂԵԿԱԳԻՐ ◆ 4(16)2024

կենտրոնական կամ տարածքային մարմինների կողմից, բացառությամբ օրենքով սահմանված շրջանակների»: Միանալով Խարտիայի իրավական պահանջին՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի, ինչպես նաև համակարգին առնչվող այլ օրենքների ընդունմամբ օրենսդիրը սահմանեց տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների շրջանակները, ինչպես նաև օրենքով սահմանված լիազորությունների իրականացման միջամտության դեպքերն ու կարգը: Այս մոտեցումը պայմանավորված է նախ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի 2-րդ և 4-րդ հոդվածների պահանջներով, ըստ որոնց տեղական ինքնակառավարումը որպես սկզբունք ճանաչվի, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական լիազորությունները պետք է սահմանվեն բացառապես երկրի Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով:

6. Տեղական ինքնակառավարման համակարգում վարչատարածքային բարեփոխումները անհրաժեշտ կարելի է համարել, եթե դրանք միտված է համակարգի զորացմանը: Համայնքների միավորման հիմնական նպատակները, որոնցից էլ բխում են ակնկալվող արդյունքները, համարվում են համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, համայնքային ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից տրամադրվող ծառայությունների որակի բարձրացումը, դրանց համակարգումը և այլն¹: Եթե խնդիրը դիտարկում ենք վարչատարածքային բաժանման հիմնախնդիրների լուծման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման տեսանկյունից, հանրային շահերից ելնելով, համայնքի կարծիքը լսելը սահմանադրական պահանջ է (ՀՀ Սահմանադրություն, 190-րդ հոդված):

7. Միջհամայնքային միավորումները սեփական նախաձեռնությամբ կազմավորված համայնքների միավորումներ են, որոնք իրենց առջև դրել են համատեղ լուծման ենթակա խնդիրներ: Միջհամայնքային

¹ Տե՛ս **Charlie Jeffery, Roland Sturm**. Federalism, Unification and European Integration. New York, Frank Cass & Co LTD, 1993, № 3:

միավորումների արդյունավետ գործունեությունը, որը տարիների ընթացքում ապացուցում է իր կարևորությունն ու անխուսափելիությունը, արդեն իսկ հարթում է այն դժվարությունները, որոնք որպես կանոն առաջանում են համայնքների վարչական խոշորացման դեպքերում¹: Համաձայն ՀՀ Սահմանադրության 189-րդ հոդվածի՝ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Օրենքով սահմանված կարգով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ:

Միջհամայնքային համագործակցությունը հիմնված է համայնքների համատեղ շահերի վրա, որը ենթադրում է ռիսկերի, ծախսերի, վերահսկողության և օգուտների համատեղ կրում, իսկ նպատակը տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացումն է: Իրավամբ միջհամայնքային միավորումները առաջինը «ծառայությունների խոշորացման» լավագույն օրինակներն են, սակայն տեղական ինքնակառավարման համակարգում միջհամայնքային միավորման օրինակ որպես այդպիսին չի եղել:

8. Հաջորդ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներքին կառուցվածքների համապատասխանեցումը համայնքային խնդիրների լուծմանը սկզբունքի տակ ենթադրելի է, որ ի սկզբանե տեղական ինքնակառավարման համակարգի ստեղծումը՝ Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան, պայմանավորված է ներքին կառուցվածքով, այսինքն ձևավորված լինեն ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինները, այլ նաև ենթակառուցվածքները՝ համայնքային գործունեություն մշակելու, վարելու և այն համակարգելու համար:

9. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրավական և մասնագիտական հսկողության համաչափության սկզբունքը ենթադրում է, որ պետությունն ունի հնարավորու-

¹ Տես **Ղազարյան Է.**, Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները: Երևան, «Դար», 2006, էջ 118:

թյուն՝ 1) ազդելու տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վրա, 2) վերահսկելու օրենքների կատարումը («Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, գլուխ 8):

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրականացվող իրավական հսկողությունը միտված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ընդունված որոշումների օրինականության ստուգմանը, այսինքն՝ որքանով են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ընդունված որոշումները համապատասխանում օրենսդրության պահանջներին, իսկ մասնագիտական հսկողությունը՝ պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացման արդյունավետության ու միասնականության ստուգմանը: Հատկանշական է այն, որ հսկողության որ տեսակն էլ կիրառվի, այն չպետք է իրականացվի օրենքի շրջանակներից դուրս՝ դրանով իսկ չխախտելով ոչ միայն հսկողության կոմպենսացիան, այլև չմիջամտելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ գործունեությանը:

10. Համայնքներին օրենքով վերապահված լիազորությունների և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների համապատասխանության և համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների միջև առկա տարբերությունների նվազեցման նպատակով ֆինանսական համահարթեցման միջոցով աջակցության սկզբունքները ենթադրում են ֆինանսական խնդիրների իրականացման և համայնքային համաչափ զարգացման երաշխիքներ:

11. Հաջորդ սկզբունքը վերաբերում է համայնքների բյուջեների ինքնուրույնությանը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ օրենքով սահմանված աղբյուրներից համայնքային բյուջե ձևավորելու և սեփական պատասխանատվությամբ այն տնօրինելու հնարավորությանը: Բյուջեների միջոցով ձևավորվում են համապատասխան պետական կամ տեղական կազմավորման դրամական ֆոնդերը, որոնք ապահովում են վերջինիս ընդհանուր նշանակության խնդիրների լուծումը, ֆինանսական հիմք են ստեղծում պետական իշխանության և տեղական

ինքնակառավարման մարմինների գործառույթների իրականացման համար: Այն տվյալ մարմնի փողային միջոցների ֆոնդի գոյացման և օգտագործման հիմնական ֆինանսական պլանն է եկամուտների և ծախսերի հաշվեկշիռից: Երբ խոսքը վերաբերում է համայնքային բյուջեին, ապա դրա տակ հասկանում ենք այն ֆինանսական ռեսուրսները, որոնք անմիջականորեն ձևավորվում և դրվում են տեղական մարմինների տրամադրության տակ և ուղղվում են տնտեսական և սոցիալական զարգացման միջոցառումների ֆինանսավորման նպատակներին: Համայնքային բյուջեի եկամուտները համայրվում են տվյալ համայնքի տնտեսվարող սուբյեկտների և բնակչության հարկերի հաշվին, իսկ ծախսերը, ելնելով դրանից, կատարվում են համայնքի հաշվով:

12. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ամրագրված է, որ ֆինանսապես առավել թույլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտպանությունը պահանջում է ֆինանսական համահարթեցման ընթացակարգերի ներդրում կամ հավասարագորմիջոցառումներ՝ ուղղված տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսավորման հնարավոր աղբյուրների անհամաչափ բաշխման հետևանքների, ինչպես նաև այս մարմիններին վերապահված ծախսերի ճշգրտմանը: Այսպիսի ընթացակարգերը կամ միջոցառումները չպետք է սահմանափակեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության ազատությունը՝ իրենց իրավասության շրջանակներում: Այս առումով համայնքների ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու նպատակով ՀՀ պետական բյուջեի ծախսերում նախատեսվում են համայնքների բյուջեներին՝ ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքի, համայնքների ընթացիկ ծախսերի ծածկման համար, անհատույց և անվերադարձ կարգով տրվող դրամական միջոցներ՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ: Ընդ որում, համայնքներին չի կարող պարտադրվել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքներով հատկացված ֆինանսական միջոցների ուղղում կոնկրետ ծախսերի իրականացմանը:

13. Գործունեության հրապարակայնությունը պետության և հասարակության կառավարման ժողովրդավարական համակարգի հիմնական տարրերից է:

Հրապարակայնության ապահովման եղանակներն իրենց իրավական ամրապնդումն են գտել մունիցիպալ իրավունքի նորմերում և տեղական ինքնակառավարման կառավարման պրակտիկայում: Հրապարակայնության շնորհիվ ապահովվում է կառավարչական գործունեության ժողովրդականությունը, դրա վերահսկողությունը հասարակության կողմից, ինչպես նաև քաղաքացիների՝ իրենց շահերը, իրավունքներն ու ազատությունները շոշափող որոշումների մշակման գործընթացի վրա ներգործելու հնարավորությունը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատանքում հրապարակայնության սկզբունքի իրագործումն ընդգծում է նրանց գործունեության բաց բնույթը, այդ գործունեության մասին բնակչության կանոնավոր իրազեկումը:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հաշվետվողականության, հրապարակայնության ու թափանցիկության սկզբունքին համապատասխան ՏԻՄ-երը հրապարակում են իրենց կողմից ընդունած փաստաթղթերը, այդ թվում՝ համայնքի զարգացման ծրագիրը և համայնքի բյուջեն: Համայնքի բնակիչները կարող են ներկա գտնվել ավագանու նիստերին, տեղեկություն ստանալ նրանց մասին, այս կամ այն հարցերի նկատմամբ արտահայտել իրենց դիրքորոշումը և կարծիքը:

Առավել կարևոր որոշումները տարբերակները կարող են հրապարակվել բնակչության կողմից դրանց քննարկման նպատակով: Ստանալով տեղական գործերի վերաբերյալ օբյեկտիվ տեղեկատվություն, զգալով իրենց կարևորությունը որոշումներ ընդունելիս՝ քաղաքացիները դիմում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին առաջարկություններով, հայտարարություններով, բողոքներով:

Հատկանշական է այն, որ գործունեության հաշվետվողականության տեսանկյունից «Տեղական ինքնակառավարման մասին» 2018 թ. ՀՀ

օրենքում, պայմանավորված համայնքների միավորման ռազմավարական ծրագրի իրականացմամբ, սահմանվեց համայնքի ղեկավարի դերի երկակիության սկզբունքը, ըստ որի նա մի կողմից հանդես է գալիս իբրև գործադիր իշխանության ներկայացուցիչ տվյալ համայնքում, իսկ մյուս կողմից՝ համայնքի բնակչության ներկայացուցիչ, արդյունքում անհասկանալի է մնում գործունեության հաշվետվողականության իրականացումը:

14. Տեղական ինքնակառավարմանը համայնքի բնակիչների մասնակցության սկզբունքը ամենակարևոր սկզբունքներից է տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների շարքում:

Մասնակցային ժողովրդավարությունը տեղական մակարդակում այնպիսի գործընթաց է, որն ընդգծում է բնակչության լայն մասնակցությունը համայնքային քաղաքականության մշակմանը և իրականացմանը, համայնքային խնդիրների բարձրացմանը և լուծմանը¹:

Թեև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան առանձին դրույթով չի անդրադառնում քաղաքացիական մասնակցությանը, սակայն Խարտիայի ներածության մեջ նշվում է. «պետական գործերի կառավարմանը մասնակցելու քաղաքացիների իրավունքը դասվում է Եվրոպայի խորհրդի բոլոր անդամ պետությունների համար ընդհանուր ժողովրդավարական սկզբունքների շարքին: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի Ուտրեխտի լրացուցիչ արձանագրությունում մասնակցության իրավունքը ձևակերպված է հետևյալ կերպ. «Տեղական իշխանության գործերին մասնակցության իրավունքը նշանակում է տեղական իշխանության լիազորությունների և պարտավորությունների իրականացման ձևերը փնտրելու, որոշելու կամ դրանց վրա ազդելու իրավունքը»:

Համայնքային գործերի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության իրավունքը երաշխավորվում է ՀՀ Սահմանադրության 183-րդ հոդվածով: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 11-րդ հոդվածի

¹ Տե՛ս Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիա, Համայնքի ավագանու անդամների և անդամության թեկնածուների համար ձեռնարկ: Երևան, 2016, էջ 53:

1-ին մասի համաձայն՝ բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների վրա ուղղակի կամ անուղղակի ներգործություն ունենալու գործընթաց է, իսկ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի Ուտրեխտի արձանագրության 1-ին հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ «Տեղական իշխանության գործերին մասնակցության իրավունք» նշանակում է տեղական իշխանության լիազորությունների և պարտավորությունների իրականացման ձևերը փնտրելու, որոշելու կամ դրանց վրա ազդելու իրավունքը: Արդյունքում, անհրաժեշտ կլինի հստակեցնել օրենքով սահմանված այդ ձևակերպումը՝ համապատասխանեցնելով արձանագրության դրույթներին:

Ամփոփում

Այսպիսով, ամփոփելով տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների բնութագրական հատկանիշների առանձնահատկությունները և անդրադառնալով գործնականում դրանց կիրառման հնարավորության սահմաններին, ինչպես նաև Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի հիմնական սկզբունքների հետ հարաբերակցությանը՝ նկատենք, որ Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցողական քաղաքականության զարգացման և արդիականացման հիմնական պայմանը համաեվրոպական արժեքներին և արդյունավետ փորձին հետամուտ լինելն է, ինչը կարևոր գրավական է ժողովրդավարության խթանման, մարդու իրավունքների և ազատությունների իրականացման և պաշտպանության գործում:

Այն տեսլականը, որ Հայաստանը կզարգացնի տեղական ինքնակառավարման համակարգի օրենսդրական քաղաքականությունը՝ ապահովելով եվրոպական չափանիշների կիրարկման համարժեքություն և համընթացություն, բավարար հենք են ստեղծում համայնքային ռազմավարական ծրագրերի իրականացման համար:

Օգտագործված նորմատիվ իրավական ակտերի և գրականության ցանկ

1. ՀՀ Սահմանադրություն / 2015 թ. փոփոխություններով/:
2. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 2002 թ.:
3. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, 1985 թ.:
4. **Ղազարյան Է.**, Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները: Երևան, «Դար», 2006, 128 էջ:
5. Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիա: Համայնքի ավագանու անդամների և անդամության թեկնածուների համար ձեռնարկ: Երևան, 2016, 101 էջ:
6. **Дафт Ричард Л.**, Менеджмент: Учебник, - СПб, “Питер”, 2001. - 832 с.
7. **Мексон М., Алберт М., Хедоури Ф.**, Основы менеджмента, - М.: “Дело”, 1992. - 702 с.
8. **Шумянкова Н.В.**, Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов. - М.: Издательство “Экзамен”, 2004. - 640 с.
9. **Charlie Jeffery, Roland Sturm**, Federalism, Unification and European Integration, New York, Frank Cass & Co LTD, 1993, № 3.

ПРЕДЕЛЫ ПРАВОМЕРНОСТИ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Принципы местного самоуправления важны для эффективного функционирования органов местного самоуправления, обеспечения реализации права на самоуправление.

Как основополагающие исходные положения, принципы местного самоуправления выступают основой организации права управления общинами через органы местного самоуправления, избираемые населением. Благодаря соотношению национальных и европейских принципов, принципы местного самоуправления являются ориентирами для самостоятельного решения публичных вопросов общинного значения.

Статья посвящена вопросам соотношения принципов местного самоуправления и принципов, предусмотренных Европейской хартией местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, принцип, финансовое выравнивание, межобщинное сотрудничество, гласность.

LIMITS OF LEGITIMACY OF THE PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Annotation

The principles of local self-government are important for the effective functioning of local self-government bodies, ensuring the implementation of the right to self-government.

As fundamental starting points, the principles of local self-government are the basis for the organization of the right to govern communities through local self-government bodies elected by the population. As a result of correlation of national and European principles, the principles of local self-government are guidelines for the independent solution of public issues of community importance.

The article is devoted to the issues of correlation between the principles of local self-government and the principles provided by the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: local self-government, principle, financial equalization, inter-community cooperation, publicity.

Հոդվածը հանձնված է խմբագրություն 09.10.2024թ., փրվել է գրախոսության 10.10.2024թ., ընդունվել է փպագրության 08.11.2024թ.: