

DOI: 10.59560/18291155-2026.1-40

ԱՇՈՏ ԽԱՉԱՏՐՅԱՆ

Իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

ԼԻԼԻԹ ՄԱՐՏԻՐՈՍՅԱՆ

*Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի
իրավաբանական վարչության պետի տեղակալ,
Հայաստանի եվրոպական համալսարանի հայցորդ*

**ՊԵՏԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԲԱՇԽՄԱՆ ՀԻՄՆԱՀԱՐՑԵՐԸ
ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԽԱՐՏԻԱՅԻ ՀԱՄԱՏԵՔՍՈՒՄ**

Ամփոփագիր

Հոդվածում քննարկվում են պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների բաշխման հիմնահարցերը սահմանադրաիրավական կարգավորումների և Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի համատեքստում:

Հետազոտության շրջանակներում ուսումնասիրության առարկա են դարձել պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների բաշխման հարցի վերաբերյալ մասնագիտական գրականության մեջ ներկայացված տեսական մոտեցումները, ինչպես նաև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով սահմանված կարգավորումներն ու առանձին պետությունների սահմանադրաիրավական կարգավորումները:

Սույն հոդվածի նպատակը պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններում հանրային գործերի բաշխման համակարգի ուսումնասիրությունն է և այդ մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման հիմնահարցերի վերհանումը:

Հոդվածում քննարկվում են այնպիսի հարցեր, որոնք այս կամ այն չափով իրենց արտացոլումն են ստացել տարբեր հեղինակների աշխատություններում, սակայն, դրան զուգահեռ, հոդվածի շրջանակներում անդրադարձ է կատարվում այնպիսի

ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՐԱՆ \diamond ՏԵՂԵԿԱԳԻՐ \diamond 1(122) 2026

հիմնահարցերի, որոնք առանձին համալիր գիտական քննարկման ու իրավական հետազոտության առարկա չեն հանդիսացել:

Կատարված իրավական վերլուծությունների հիման վրա, պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման բնույթը և դրանց իրականացման սահմանները հստակեցնելու նպատակով հողվածում հեղինակի կողմից տարբերակվում են լիազորությունների բացառիկության երկու տարբեր դրսևորումներ՝ առանձնացնելով «ինստիտուցիոնալ բացառիկությունը» և «գործառության բացառիկությունը»:

Հիմնաբառեր. պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, լիազորություններ:

Ներածություն

Պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սահմանազատման խնդիրը բարդ և մինչ օրս չլուծված հարցերից մեկն է: Հանրային իշխանության այս մարմինների լիազորությունների շրջանակի սահմանազատման հետ կապված հիմնական խնդիրը պետական և տեղական գործառույթների տարանջատումն է: Այս խնդրի համակարգված լուծման բացակայությունը գործող օրենսդրության մեջ գործնականում բազմաթիվ խնդիրներ է առաջացնում և վեճերի հիմք է ստեղծում այն մասին, թե ում իրավասության ներքո է գտնվում որոշակի լիազորությունների իրականացումը¹:

Մասնագիտական գրականության մեջ ներկայացված տեսական մոտեցումների համաձայն՝ երբեմն դժվար է տարբերակել, թե որոշակի լիազորություններ պետական, թե տեղական նշանակություն ունեն. բաժանումն ինքնին բավականին հարաբերական է²:

Միաժամանակ, այս առումով համաձայնելով պրոֆեսոր Ն.Ս. Տիմոֆեևի դիրքորոշման հետ՝ անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ պետական և տեղական նշանակության հարցերի տարբերակման անհնարինության ընդունումը հանգեցնում է տեղական ինքնակառավարման էության վերացմանը³:

¹ Տե՛ս **Сергеев А.А.** Система правовых основ местного самоуправления. - Воронеж, 1999. - С. 33:

² Տե՛ս **Пешин Н.Л.** Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - М.: Статут, 2007. - С. 149:

³ Տե՛ս **Тимофеев Н.С.** Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты) // Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. 2008. - С. 42:

Տեղական ինքնակառավարումն ունի գործունեության իր ոլորտը՝ սեփական «խաղաղաշտը», որը տարբերվում է պետական կառավարման գործունեությունից: Թե՛ պետական իշխանության և թե՛ տեղական ինքնակառավարման մարմինները լուծում են հանրային գործեր, բայց ոչ նույն ծավալով և նույն սկզբունքով:

Պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների հիմքում ընկած առանցքային և կարևոր սկզբունքներից մեկը սուբսիդիարության սկզբունքն է: Այս սկզբունքն իր համընդհանուր ճանաչումն է ստացել դեռևս 1931 թվականին՝ ամրագրվելով Հռոմի Պապ Պիոս XI-ի «Quadragesimo Anno» («Քառասուներորդ տարում») պապական կոնդակում, որտեղ նա, անդրադառնալով սուբսիդիարության սկզբունքին, նշել է, որ «սոցիալական իմաստության այս կարևոր սկզբունքը պետք է մնա անսասան. ինչպես հասարակությանը փոխանցելու նպատակով թույլատրելի չէ անհատներից խլել այն, ինչ վերջիններս կարող են իրականացնել իրենց սեփական ուժերով և միջոցներով, նույնքան էլ անարդարություն է և միաժամանակ լուրջ չարիք ու իրավական կարգի խախտում, երբ ավելի մեծ ու բարձր մակարդակի միավորին է վերապահվում այն, ինչ կարող են անել ավելի փոքր և ստորադաս միավորները»¹:

Սուբսիդիարության սկզբունքի ներկայիս ընկալումը արտացոլված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում² (այսուհետ՝ Եվրոպական խարտիա), որը որպես ընդհանուր կանոն պարտադրում է լիազորությունների իրականացումը դնել քաղաքացիներին առավել մոտ կանգնած իշխանության մարմինների վրա, իսկ որևէ այլ մարմնի լիազորություն ընձեռելու դեպքում հաշվի առնել առաջադրված խնդրի ծավալն ու բնույթը, ինչպես նաև խնայողության և արդյունավետության պահանջները (4-րդ հոդված, 3-րդ մաս):

Սա պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև հանրային գործերի բաշխման և իրականացման սուբսիդիարության սկզբունքի իրավական արտահայտումն է, որը հանրային գործերը կառավարելու և կարգավորելու իրավունքը վերապահում է կառավարման տարբեր մակարդակների:

Եվրոպական խարտիան, ճանաչելով տեղական ինքնակառավարումը (3-րդ հոդված, 1-ին մաս), բացառում է պետական իշխանության մարմինների կողմից հանրային գործերի շրջանակի ամբողջական իրականացումը: Միաժամանակ, վերոնշյալ

¹ Տե՛ս **Pius XI Holy Father**. 1931. Quadragesimo Anno : Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world. point 79. https://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

² Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, ընդունվել է 1985 թվականի հոկտեմբերի 15-ին, ուժի մեջ է մտել 2002 թվականի մայիսի 1-ից:

հողվածը ոչ միայն կարևորում է, որ պետությունը չի կարող ամբողջությամբ վերցնել հանրային գործերի իրականացման պատասխանատվությունը, այլ նաև արտահայտում է այն գաղափարը, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է ունենան իրենց վերապահված հանրային գործերը իրականացնելու լիարժեք հնարավորություններ և իրական կարողություն:

Սուբսիդիարության սկզբունքի կիրառումը և տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրականացման ապահովումը ենթադրում է հանրային իշխանության մարմինների իրավասությունների սահմանազատում, այդ մարմիններին վերապահված լիազորությունների առկայություն, որոնց շրջանակը ոչ միայն փաստացի, այլև իրավական առումով պետք է լինի առանձնացված և հստակ սահմանված:

Անհրաժեշտ է նկատել, որ թեև Եվրոպական խարտիան կիրառում է «հանրային գործերի զգալի մաս» ձևակերպումը, այնուամենայնիվ, չի հստակեցնում, թե կոնկրետ որ հանրային գործերն են վերապահվում տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությանը:

Եվրոպական խարտիայի դրույթներին ուղղված մեկնաբանություններում ընդգծվում է այն միտքը, որ դրանում հստակ ամրագրվել է այն գաղափարը, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունը տարածվում է տեղական նշանակության հարցերի վրա, սակայն, դրանք միաժամանակ ունեն հանրային նշանակություն: Տվյալ դեպքում խոսքն այնպիսի հանրային նշանակության հարցերի մասին է, որոնք առավել արդյունավետությամբ կարող են լուծվել հենց տեղական ինքնակառավարման միջոցով¹:

Միաժամանակ, հիշյալ փաստաթղթերում նշվում է, որ «հնարավոր չէ ճշգրիտ սահմանել, թե ինչ գործեր պետք է վերապահվեն տեղական իշխանություններին կանոնակարգելու և կառավարելու համար: (...) Անդամ պետությունների ավանդույթները տեղական իշխանությունների իրավասության մեջ գտնվող գործերի վերաբերյալ մեծապես տարբերվում են: Իրականում շատ գործեր ունեն թե՛ տեղական և թե՛ պետական նշանակություն և նրանց նկատմամբ պատասխանատվությունը կարող է տարբերվել երկրից երկիր և ըստ ժամանակի և նույնիսկ կարող է բաշխվել կառավարման տարբեր մակարդակների միջև»²:

¹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության մունիցիպալ իրավունք: Ընդհանուր խմբագրությամբ Գ. Դանիելյանի, Երևանի պետ. համալս., Հայրապետ, 2015, էջ 159:

² Տե՛ս CG-FORUM(2020)02-05final, Report, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, էջ 11, <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149>

Բացի այդ, Եվրոպական խարտիային ուղղված մեկնաբանություններում նշվում է նաև, որ Եվրոպական խարտիան շեշտադրում է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կառավարվող հանրային գործերի բաժինը պետք է «զգալի լինի», այլ ոչ թե «մնացորդային»¹:

Վերոգրյալի համակարգային վերլուծությունից բխում է, որ Եվրոպական խարտիան չի սահմանում այն կոնկրետ հարցերի ցանկը, որոնք պետք է լուծեն տեղական ինքնակառավարման մարմինները, փոխարենը, դրանց սահմանումը թողնում է պետությունների հայեցողությանը՝ հաշվի առնելով պետական և տեղական կառավարման համակարգերի տարբերություններն ու Եվրոպական խարտիայով սահմանված պահանջները:

Սուբսիդիարության սկզբունքի բովանդակությունից ակնհայտ է դառնում, որ Եվրոպական խարտիան հանրային գործերը չի ամրագրում որպես «փակ» և անփոփոխ՝ բացառիկ հարցեր, այլ նախատեսում է լիազորությունների բաշխման ճկուն մեխանիզմ՝ շեշտը դնելով ոչ թե հարցերի լուծման կոնկրետ մակարդակին պատկանելիության վրա, այլ դրանց իրականացման արդյունավետության և նպատակահարմարության վրա:

Սակայն, ասվածն ամենևին չի ենթադրում, որ Եվրոպական խարտիան պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման հարցերի կարգավորման գործընթացում հիմնվում է «բացառիկության բացառման» գաղափարի վրա:

Տեղական նշանակության հանրային հարցերի շրջանակը հստակեցնելու տեսանկյունից էական նշանակություն ունի Եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածը: Այս հոդվածում, ի թիվս արդեն իսկ ներկայացված սուբսիդիարության սկզբունքի, ամրագրված են ուղենիշային նշանակություն ունեցող մի շարք նորմ-սկզբունքներ, որոնցով պետք է առաջնորդվեն պետությունները տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանելիս.

1) տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական լիազորությունները պետք է սահմանվեն Սահմանադրությամբ կամ օրենքով.

2) թեպետ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ կամ օրենքով, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, օրենքին համապատասխան, որոշակի նպատակներով կարող են վերապահվել որոշակի լիազորություններ.

¹ Տե՛ս նույն տեղում, կետ 33:

3) օրենքով սահմանված շրջանակներում տեղական ինքնակառավարման մարմինները գործողությունների լիակատար ազատություն ունեն՝ իրականացնելու իրենց նախաձեռնությունները ցանկացած հարցի հետ կապված, որը դուրս չէ իրենց իրավասություններից և վերապահված չէ իշխանության այլ մարմնի:

4) տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրվող լիազորությունները պետք է լիակատար և բացառիկ լինեն: Դրանք չեն կարող վերացվել կամ սահմանափակվել իշխանության այլ (կենտրոնական կամ տարածաշրջանային) մարմնի կողմից, բացառությամբ օրենքով սահմանված շրջանակների:

Նշված կարգավորումներից պարզ է դառնում, որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունները՝

- ներպետական իրավական համակարգում պետք է սահմանված լինեն Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով,

- չպետք է լինեն ձևական կամ մասնակի, այլ պետք է ներառեն դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ բաղադրիչները,

- չեն կարող կամայականորեն իրականացվել այլ մարմինների կողմից,

- չեն կարող վերացվել կամ սահմանափակվել իշխանության այլ մարմինների կողմից, բացառությամբ օրենքով սահմանված շրջանակների:

Վկայակոչված հոդվածների համակարգային վերլուծությունից բխում է նաև, որ իշխանության որևէ մարմնի գործունեություն չի կարող իրականացվել իշխանության այլ մակարդակի իրավասությունների դաշտ մտնելով, լինի դա պետական, թե տեղական ինքնակառավարման մարմին¹: Սա ենթադրում է, որ իշխանության յուրաքանչյուր մակարդակի մարմինների լուծմանը վերապահված հարցերի շրջանակը և դրանց իրականացման նպատակով նրանց վերապահվող լիազորությունները պետք է լինեն հստակ և որոշակի:

Բարձրացված հարցերի համատեքստում կարևոր է նաև Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված «Տեղական և տարածքային հանրային ծառայությունների մասին» CM/Rec(2007)4 բանաձևը (այսուհետ՝ Բանաձև), որը շեշտադրում է կառավարման տարբեր մակարդակների մարմինների միջև պարտականությունների հստակ սահմանման և դերերի հավասարակշռված բաշխման ապահովման անհրաժեշտությունը: Ըստ Բանաձի՝ շահագրգիռ կողմերի

¹ Տե՛ս Ապակենտրոնացման տեսություն և տեղական ինքնակառավարում (ուսումնամեթոդական ձեռնարկ): Կ. Ալթունյան: Եր., ԵՊՀ հրատ., 2021, էջ 58:

համաձայնությամբ նման դերերի բաշխումը հնարավորություն կտա խուսափել ինչպես իշխանության «վակուումից», այնպես էլ լիազորությունների կրկնությունից¹:

Բացի այդ, խնդրին բազմիցս անդրադարձել է նաև Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը՝ նշելով, որ ազգային իշխանությունները պետք է հստակեցնեն տարբեր մակարդակների մարմինների իրավասության ոլորտները և ապահովեն կենտրոնական, տարածաշրջանային և տեղական մակարդակներում լիազորությունների սահմանազատումը՝ խուսափելու համար երկիմաստությունից և պարտականությունների համընկնումից²:

Եվրոպական խարտիան, չսահմանելով տեղական նշանակության հանրային հարցերի կոնկրետ և սպառիչ ցանկ, անդամ երկրներին տալիս է հանրային իշխանության մարմինների լիազորությունների սահմանման հարցում իրավական կարգավորման ճկունություն: Այնուհանդերձ, նման ճկունությունը հանգեցնում է հարցի, թե ինչպես տարբեր պետություններ պետք է մեկնաբանեն և կիրառեն Եվրոպական խարտիայի սկզբունքները ազգային իրավական մակարդակում:

Քանի որ Եվրոպական խարտիան լիազորությունների սահմանման հարցում կոնկրետ սահմանադրական մոդել չի նախատեսում, տարբեր պետություններում այդ հարցը կարգավորվում է առանձին պետությունների ներպետական իրավական համակարգերի առանձնահատկություններին համապատասխան:

Պետությունների գերակշռող մասում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները և նրանց կողմից լուծվող հարցերն ամրագրված են մանրամասն ցանկի տեսքով: Դրան զուգահեռ, մի շարք երկրներ էլ ելնում են «մնացորդային» սկզբունքից, համաձայն որի՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք ունեն լուծել այն հարցերը, որոնք փոխանցված չեն այլ մարմինների: Այսպես, օրինակ՝ Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Հիմնական օրենքի³ 28-րդ հոդվածի 2-րդ մասը սահմանում է, որ համայնքներին պետք է տրվի իրավունք՝ օրենքի շրջանակներում և իրենց պատասխանատվությամբ կարգավորելու տեղական համայնքի բոլոր գործերը:

¹ Տե՛ս Recommendation CM/Rec(2007)4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services, adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies. <https://rm.coe.int/cmrec-2007-4-on-local-and-regional-public-services/1680a43b5c>

² Տե՛ս Monitoring Committee, Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016), 32nd Session CG32(2017)19final, 28 March 2017. <https://rm.coe.int/16806fb9a8>

³ Տե՛ս Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Հիմնական օրենք, ընդունվել է 1949 թվականի մայիսի 23-ին, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Դաշնային սահմանադրական դատարանը, որոշում կայացնելով այս դրույթների մեկնաբանության վերաբերյալ, արձանագրել է, որ մունիցիպալ մարմիններին պետք է երաշխավորվի իրավունք՝ լուծելու տեղական նշանակության բոլոր այն հարցերը, որոնք օրենքով չեն փոխանցվել այլ մարմինների¹: Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության առանձին երկրամասերի Սահմանադրությունները նույնպես սահմանում են այս դրույթը: Օրինակ՝ Հեսսենի երկրամասի Սահմանադրության 137-րդ հոդվածը նշում է, որ համայնքներն իրենց տարածքում և իրենց պատասխանատվությամբ իրավունք ունեն լուծելու հանրային իշխանության ցանկացած խնդիր, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ հանրային շահերից ելնելով օրենքի հատուկ դրույթով դրա լուծումը վերապահված է այլ մարմիններին²:

Հարցի կարգավորման յուրահատուկ մոտեցմամբ ուշադրության է արժանի Իսպանիայի Սահմանադրությունը³: Այն պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման առումով ձևավորել է առանձնահատուկ մոդել՝ սահմանելով պետության և ինքնավար համայնքների բացառիկ իրավասությունները (148-րդ և 149-րդ հոդվածներ): Իսպանիայի Սահմանադրությունը սահմանում է նաև, որ յուրաքանչյուր հինգ տարին մեկ փոփոխություն կատարելով՝ ինքնավար համայնքները կարող են ընդլայնել իրենց լիազորությունները այն սահմաններում, որոնք չեն ազդում պետության բացառիկ իրավասության վրա (148-րդ հոդվածի 2-րդ մաս):

Ի տարբերություն Եվրոպական խարտիայի, համայնքի իրավասության շրջանակները նկարագրելիս Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը⁴ (այսուհետ՝ Սահմանադրություն) օգտագործում է «համայնքային նշանակության հանրային հարցեր» ընդհանրական ձևակերպումը (179-րդ հոդված, 1-ին մաս):

Այսինքն, Սահմանադրությամբ տեղական ինքնակառավարումը դրսևորվում է համայնքային նշանակության հանրային հարցեր լուծելով: Քննարկվող դրույթով սահմանվել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասության ոլորտը:

¹ Տե՛ս **Анисимов А.П., Коростелева М.В., Працко Г. С.** Полномочия органов местного самоуправления и особенности их реализации на уровне поселений // ЮП. 2014. №4 (65), - С. 8:

² Տե՛ս Հեսսենի երկրամասի Սահմանադրություն՝ ընդունված 1946 թվականի դեկտեմբերի 1-ին, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fhev%2Fcont%2Fhev.htm&anchor=Y-100-G-HEV>

³ Տե՛ս Իսպանիայի Սահմանադրություն, ընդունված 1978 թվականի դեկտեմբերի 6-ին, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

⁴ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն (2015 թվականի փոփոխություններով)՝ ընդունված 06.12.2015 թ., ուժի մեջ է մտել 22.12.2015 թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118:

Սակայն, ինչպես Եվրոպական խարտիան, այնպես էլ Սահմանադրությունը, չեն ամրագրում համայնքային նշանակության հանրային հարցերի սպառիչ ցանկ:

Սահմանադրության 179-190-րդ հոդվածներով նախատեսված են մի շարք հարցեր, որոնց կարգավորումը և կառավարումը Սահմանադրությամբ վերապահված է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Դրանք առավելապես վերաբերում են համայնքային սեփականության կառավարմանը, համայնքային բյուջեի ձևավորմանը, հաստատմանը, կատարմանը, օրենքով նախատեսված սահմաններում տեղական հարկերի, տուրքերի, ինչպես նաև համայնքի մատուցած ծառայությունների համար վճարների սահմանմանը, միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանը և այլն: Միևնույն ժամանակ, Սահմանադրության 182-րդ հոդվածը համայնքի պարտադիր խնդիրների սահմանումը թողնում է օրենքի կարգավորմանը՝ չառանձնացնելով այն հարցերի շրջանակը, որոնց լուծումը վերապահված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությանը:

Ինչպես նկատելի է, ներպետական իրավական համակարգերում պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների կարգավորման սահմանադրական մոդելները տարբերվում են:

Առաջին հայացքից կարող է թվալ, որ Եվրոպական խարտիան, չսահմանելով տեղական նշանակության հանրային հարցերի շրջանակը, հիմնվում է «բացառիկության բացառման» գաղափարի վրա՝ հանգեցնելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների բնույթի ու դրանց իրացման կոնկրետ հարաբերությունների շրջանակի անորոշության:

Սակայն, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների կարգավորման հիմքում ընկած միջազգային իրավական սկզբունքների համակարգային վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ նման եզրակացությունը հիմնավոր չէ: Անհրաժեշտ է նշել, որ Եվրոպական խարտիան մի կողմից չի հիմնվում «բացառիկության լիակատար բացառման» սկզբունքի վրա, մյուս կողմից էլ չի ամրագրում լիազորությունների «խիստ կենտրոնացված և փակ բացառիկության» մոդել: Այլ կերպ ասած՝ այն չի ընդունում «բացառիկության բացառման» մոտեցումը, բայց, միևնույն ժամանակ, չի սահմանում նաև լիազորությունների «խիստ և փակ բացառիկության» մոդել:

Վերոգրյալի համատեքստում հիմնավորված է տարբերակել լիազորությունների «ինստիտուցիոնալ բացառիկությունը» և «գործառույթային բացառիկությունը»:

Այսպես՝
- մի կողմից անհրաժեշտ է առանձնացնել «ինստիտուցիոնալ բացառիկությունը», որի պարագայում որոշակի լիազորության իրականացումը վերապահվում է բացառապես կոնկրետ ինստիտուտի կամ մարմնի՝ պայմանավորված նրա սահմանադրաիրավական

կարգավիճակով, և այն չի կարող փոխանցվել կամ վերապահվել այլ մարմինների, անկախ այն հանգամանքից, թե որքան արդյունավետ կարող է լինել այդ լիազորության իրականացումը այլ մարմնի կողմից (օրինակ՝ Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդիր իշխանությունն իրականացվում է Ազգային ժողովի կողմից, իսկ արդարադատությունը՝ միայն դատարանների կողմից և այլն)։

- մյուս կողմից՝ «գործառույթային բացառիկությունը», որի պարագայում լիազորության իրականացումը վերապահվում է համապատասխան մարմնին՝ ոչ թե պայմանավորված նրա ինստիտուցիոնալ կարգավիճակով, այլ՝ վերջինիս վերապահվող գործառույթի բնույթով՝ Եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածով սահմանված պահանջների պահպանմամբ, և այդ լիազորությունը չի կարող կամայականորեն իրականացվել, վերացվել կամ սահմանափակվել իշխանության այլ մարմինների կողմից, բացառությամբ օրենքով սահմանված շրջանակների։

Եվրոպական խարտիայով սահմանված կարգավորումների վերլուծությունից բխում է, որ լիազորությունների իրականացումը սկզբունքորեն չի պայմանավորվում կոնկրետ մարմնի իրավական կարգավիճակով, այլ որևէ մարմնի լիազորություն վերապահելիս հաշվի են առնվում գործառույթի բնույթն ու Եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածով սահմանված հիմնական պահանջները։

Նշվածի համատեքստում Եվրոպական խարտիայի կարգավորումների բովանդակային և համադրված վերլուծության արդյունքում պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների «բացառիկությունը» պետք է ընկալել ոչ թե ինստիտուցիոնալ առումով լիազորությունների բացարձակ տարանջատում կամ մեկուցասում, այլ որպես օրենքով սահմանված շրջանակներում վերապահված լիազորությունների իրականացման իրավական պաշտպանության երաշխիք։

Միաժամանակ, նշված մոտեցումը չի բացառում ներպետական իրավական համակարգերում պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների և լիազորությունների իրավական կարգավորման հարցում ինստիտուցիոնալ բացառիկության առկայությունը։

Եզրակացություն

Այսպիսով, ընդհանրացնելով պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների բաշխման հիմնահարցերը սահմանադրական կարգավորումների և Եվրոպական խարտիայի համատեքստում՝ անհրաժեշտ է կատարել հետևյալ եզրահանգումները։

1) Հանրային գործերի բաշխման և իրականացման համակարգը Եվրոպական խարտիայով սահմանված կարգավորումների համատեքստում պետք է դիտարկել ոչ թե որպես ինստիտուցիոնալ մակարդակով տարանջատված բացառիկ լիազորությունների հիերարխիա, այլ որպես հանրային գործերի բազմամակարդակ կառավարման համակարգ, որտեղ պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման ուղղությունը որոշվում է սուբսիդիարության սկզբունքով, իսկ գործառության ինստիտուցիոնալ սկզբունքով:

2) Պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման բնույթը և դրանց իրականացման սահմանները հստակեցնելու նպատակով անհրաժեշտ է տարբերակել լիազորությունների բացառիկության երկու դրսևորումներ՝ առանձնացնելով «ինստիտուցիոնալ բացառիկությունը» և «գործառության բացառիկությունը»:

3) Եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածով սահմանված դրույթների և դրանց հետ համակարգային առումով փոխկապակցված այլ կարգավորումների համադրված վերլուծության արդյունքում պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների բացառիկությունը պետք է ընկալել ոչ թե որպես ինստիտուցիոնալ առումով լիազորությունների բացարձակ և բացառիկ պատկանելիություն, այլ որպես սուբսիդիարության սկզբունքին համապատասխան՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված իրավասությունների շրջանակներում գործառության ինքնուրույնություն և իշխանության այլ մարմինների միջամտությունից պաշտպանվելու իրավական երաշխիք:

Օգտագործված նորմատիվ իրավական ակտերի և գրականության ցանկ

1. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, Եվրոպայի խորհուրդ, Ստրասբուրգ, ընդունված 15.10.1985 թ.:

2. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն (2015 թվականի փոփոխություններով)՝ ընդունված 06.12.2015 թ., ուժի մեջ է մտել 22.12.2015 թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118:

3. Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության Հիմնական օրենք՝ ընդունված 1949 թվականի մայիսի 23-ին, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

4. Հեսսենի երկրամասի Սահմանադրություն՝ ընդունված 1946 թվականի դեկտեմբերի 1-ին,

<https://beckonline.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fhev%2Fcont%2Fhev.htm&anchor=Y-100-G-HEV>

5. Իսպանիայի Սահմանադրություն՝ ընդունված 1978 թվականի դեկտեմբերի 6-ին, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

6. Ապակենտրոնացման տեսություն և տեղական ինքնակառավարում (ուսումնամեթոդական ձեռնարկ): **Կ. Ալթունյան**: Եր., ԵՊՀ հրատ., 2021, 160 էջ:

7. Հայաստանի Հանրապետության մունիցիպալ իրավունք: Ընդհանուր խմբագրությամբ **Գ. Դանիելյանի**: Երևանի պետ. համալս., Հայրապետ, 2015, 384 էջ:

8. **Анисимов А.П., Коростелева М.В., Працко Г. С.** Полномочия органов местного самоуправления и особенности их реализации на уровне поселений // ЮП. 2014. №4 (65).

9. **Пешин Н.Л.** Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - М.: Статут, 2007. - 454 с.

10. **Сергеев А.А.** Система правовых основ местного самоуправления. - Воронеж, 1999. - 174 с.

11. **Тимофеев Н.С.** Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты) // Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. 2008. - 415 с.

12. **Pius XI Holy Father.** 1931. Quadragesimo Anno: Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world.

13. CG-FORUM(2020)02-05final, Report, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149>

14. Recommendation CM/Rec(2007)4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services, adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies. <https://rm.coe.int/cmrec-2007-4-on-local-and-regional-public-services/1680a43b5c>

15. Monitoring Committee, Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016), 32nd Session CG32(2017)19final, 28 March 2017. <https://rm.coe.int/16806fb9a8>

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ И ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы распределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления в контексте конституционно-правовых норм и Европейской хартии местного самоуправления.

В рамках исследования предметом изучения стали теоретические подходы, представленные в профессиональной литературе по вопросу распределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, а также нормы, установленные Европейской хартией местного самоуправления, и конституционно-правовые нормы отдельных государств.

Цель данной статьи – изучение системы распределения публичных дел во взаимоотношениях между государственными органами и органами местного самоуправления и выявление проблем распределения полномочий между этими органами.

В статье рассматриваются вопросы, в той или иной степени отраженные в работах различных авторов, однако параллельно затрагиваются и вопросы, не являвшиеся предметом отдельного комплексного научного обсуждения и правового исследования.

На основе проведенного правового анализа, с целью уточнения характера распределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, а также пределов их осуществления, автор выделяет в статье два различных проявления исключительности полномочий: “институциональную исключительность” и “функциональную исключительность”.

Ключевые слова: органы государственной власти и органы местного самоуправления, полномочия.

**FUNDAMENTAL ISSUES OF DISTRIBUTION OF POWERS BETWEEN STATE
AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF
CONSTITUTIONAL NORMS AND THE EUROPEAN CHARTER OF
LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Annotation

This article examines the distribution of powers between state bodies and local governments in the context of constitutional and legal norms and the European Charter of Local Self-Government. This study examines theoretical approaches presented in the professional literature on the distribution of powers between state bodies and local governments, as well as the norms established by the European Charter of Local Self-Government and the constitutional and legal norms of individual states.

The purpose of this article is to study the system of distribution of public affairs in the relationship between state bodies and local governments and to identify problems in the distribution of powers between these bodies.

This article examines issues that have been addressed to varying degrees in the works of various authors, and also addresses issues that have not been the subject of separate, comprehensive academic discussion or legal research.

Based on the legal analysis conducted, in order to clarify the nature of the distribution of powers between state bodies and local governments, as well as the limits of their exercise, the author identifies two different manifestations of the exclusivity of powers: "institutional exclusivity" and "functional exclusivity".

Keywords: state authorities, local self-government authorities, powers.

*Հոդվածը հանձնված է խմբագրություն 17.02.2026 թ., տրվել է գրախոսության 17.02.2026 թ.,
ընդունվել է տպագրության 17.03.2026 թ.:*