

ՊԵՏԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՓՈԽՎԱՐԱԲԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հոդվածում վերլուծվում է Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունները, համագործակցության ձևերը և ոլորտները: Վերլուծվում են ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունները կարգավորող նորմերը:

Հանգուցային բառեր և արտահայտություններ՝ պետական կառավարում, տեղական ինքնակառավարում, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, ՀՀ Սահմանադրություն, փոխհարաբերություններ:

ՀՀ Սահմանադրության 5-րդ հոդվածի համաձայն՝ պետական իշխանությունն իրականացվում է Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման հիման վրա: Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք իրավասու են կատարելու միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով:

Սահմանադրության նշված հոդվածը հիմք է հանդիսանում նշելու, որ պետական իշխանության մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարաբերությունների, այդ թվում՝ փոխգործակցության հիմնահարցերը նույնպես պետք է իրականացվեն Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան:

Ինչպես արդարացիորեն նշում են պրոֆեսորներ Ս.Վ.Կլիմենկոն և Ա.Լ.Չիչերինը, հասարակությունը «մարդկանց միություն է, որոնք ունեն բնակության ընդհանուր տարածք, ընդհանուր մշակույթ և միևնույն կենսակերպը» [1, էջ 52]:

Ըստ գերմանացի իրավագետ Մ.Վեբերի՝ հասարակությունը մարդկանց փոխգործունեություն է, որը սոցիալական, այսինքն՝ ուրիշ մարդկանց գործունեությամբ կողմնորոշվելու վրա է հենվում: Բացահայտ է, որ հասարակությունը բարդ կառուցվածք ունի: Առաջին հերթին պետք է նշել հասարակության հիերարխիկ կազմությունը: Այն ունի որոշակի տարածքային հատված, ուստի երբ խոսք է գնում տեղային միության մասին, ենթադրում է հասարակության՝ ինչ-որ մի հատկանիշով առանձնացող մասը [2, էջ 5]:

Հասարակությունը սերտորեն կապված է քաղաքական իշխանության հետ: Իշխանությունը սոցիալական հարաբերությունների դրսևորման ձև է, որ բնութագրվում է մարդկանց, սոցիալական խմբերի և դասերի գործունեության ուղղվածության վրա ներգործելու կարողությամբ, տնտեսական, գաղափարախոսական և կազմակերպչական իրավական միջոցներով [3, էջ 9]:

Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային կառավարումը իր մեջ ներառում է դրա իրականացման երկու միջոց՝ պետական և տեղական ինքնակառավարումը: Պետական կառավարումը իրականացվում է պետական իշխանության մարմինների միջոցով երկրի ամբողջ տարածքում, իսկ տեղական ինքնակա-

ռավարումը իրականացվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ղեկավարի և ավագանու, միջոցով՝ քաղաքային և գյուղական համայնքներում: Թերևս, կարելի է համաձայնվել այն պնդման հետ, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ պետական իշխանության դերի բարձրացումը չպետք է նշանակի պետական միջամտություն տեղական նշանակության հարցերի վերաբերյալ որոշումների ընդունմանը, այլ պետք է նպատակ ունենա բարձրացնելու պետական իշխանության դերակատարումը տեղական ինքնակառավարման կայացման, զարգացման և իրականացման արդյունավետության բարձրացման գործում [4, էջ 37–38]:

Տեղական ինքնակառավարումը կարող է լինել արդյունավետ ոչ միայն այն ժամանակ, երբ պետությունը օրենսդրորեն կամրագրի տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունները, այլ նաև կստեղծի բավարար պայմաններ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման համար, կերաշխավորի դրանց ինքնուրույնությունը և կբացառի, ինչպես տեղական ինքնակառավարումը պետական իշխանության մաս դարձնելը, այնպես էլ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների նույնացումը: Այլապես նման պարագայում խոսք չի կարող գնալ տեղական ինքնակառավարման գլխավոր սկզբունքներից մեկի՝ ինքնուրույնության մասին, հակառակ դեպքում իմաստագրվում է տեղական ինքնակառավարումն ընդհանրապես:

Տեղական ինքնակառավարումը հանդիսանում է բնակչության կողմից ինքնուրույն ձևավորվող մարմին, որը ունի ապակենտրոնացված բնույթ և դժվար է համաձայնվել, որ դրանք տեղերում հանդիսանում են պետական իշխանության շարունակությունը [5, էջ 55]:

Մյուս կողմից՝ տեղական ինքնակա-

ռավարումը դժվար է անվանել նաև պետական իշխանության մասը, քանի որ այն իր գործունեությունը իրականացնում է միայն համայնքի տարածքում և իրականացնում է պետական իշխանությունից տարբերվող լիազորություններ:

Միաժամանակ տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են դիտարկվել որպես պետության հիմքը և հանրային կառավարման մի մասը: Սակայն, եթե մենք դրանք ընդունենք, որ այն պետական իշխանության մի մասն է կազմում, ապա դա ինքնին խոսում է համայնքներում ինքնակառավարման բացակայության մասին:

Անհրաժեշտ է նկատել, որ պետության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները պետք է կառուցված լինեն փոխադարձ հավասարության հիման վրա, որտեղ սակայն հիմնական դերը պետք է հատկացված լինի պետությանը՝ օրենսդրորեն կարգավորելով, օժանդակելով և երաշխավորելով տեղական ինքնակառավարումը:

ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում առկա են գյուղական և քաղաքային համայնքներ, որոնցում իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում: Համայնքների սահմանները որոշվում են օրենքով՝ օրենքով սահմանված կարգով: Օրենսդրությամբ ամրագրված է նաև, որ Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքը բաժանված է համայնքների միջև:

Մասնագիտական գրականության մեջ պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման հարաբերակցության հիմքում նախանշվում են հետևյալ սկզբունքները, որոնք կարևոր նշանակություն ունեն փոխադարձ ու վստահելի հարաբերությունների ձևավորման համար: Մասնավորապես անհրաժեշտ է կարևորել ժողովրդի իշխանության սկզբունքը, որի համաձայն՝ թե՛ պետական իշխանությունը, թե՛ տե-

ղական ինքնակառավարումը հանդիսանում են ժողովրդի իշխանության իրականացման անմիջական ձևեր [6, էջ 69], ինչպես նաև պետության և տեղական շահերի համադրման սկզբունքը, որը պայմանավորված է սոցիալական, մշակութային, ֆինանսական ու այլ ոլորտներում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների հստակ բաժանմամբ [7, էջ 125]:

Պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման փոխգործակցության հաջորդ եղանակը համագործակցությունն է: Տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող օրենսդրության վերլուծությունից հետևում է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում այդպիսի համագործակցության ոլորտներ կարող են հանդիսանալ՝

1) տեղական ինքնակառավարման ընդհանուր սկզբունքների սահմանումը.

2) տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սահմանումը.

3) տեղական ինքնակառավարման ոլորտում պետական մարմինների լիազորությունների սահմանումը.

4) տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պետական լիազորությունների պատվիրակումը.

5) տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ հսկողության իրականացումը:

Պետական և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունները կրում են յուրահատուկ բնույթ և յուրաքանչյուր դեպքում պետք է հաշվի առնենք, որ պետական իշխանությունը և տեղական ինքնակառավարումը նմանատիպ չեն և ավելի շատ հակադրվող երևույթներ են, ինչպես, օրինակ, պետական իշխանությունը և հասարակությունը: Այսինքն՝ դրանք փոխկապակցված են, սակայն տարբերվում են իրենց ձևավորման մոդելներով:

Այս իմաստով արդարացի է պրոֆե-

սոր Օ.Ն.Վանենի այն դիտարկումը, ըստ որի՝ տեղական ինքնակառավարումը հաջողությամբ իրականացվում է այնտեղ, որտեղ քաղաքացիական հասարակությունը կայացել է և տեղական ինքնակառավարումը չի ենթադրում միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեություն, այլ իր մեջ ներառում է նաև քաղաքացիական հասարակության այլ ինստիտուտներ [6, էջ 66]:

Չնայած այն հանգամանքին, որ պետական իշխանությունը և տեղական ինքնակառավարումը նույն հանրային կառավարման տարբեր ձևերն են [9, էջ 40], այնուամենայնիվ, ենթադրվում է, որ նրանք ունեն նաև մի շարք ընդհանրություններ: Դրանք են՝ 1) պետական և տեղական իշխանությունները ձևավորվում են վարչատարածքային բաժանման հիման վրա, 2) և՛ պետական, և՛ տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրենց գործառույթները իրականացնում են հատուկ մարմինների միջոցով, որոնք օժտված են իշխանական լիազորություններով, 3) միայն պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են իրավասու սահմանել հարկեր, տուրքեր և վճարներ և իրականացնել դրանց հավաքագրում, 4) միայն պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են իրավասու իրենց լիազորությունների շրջանակում ընդունել նորմատիվ իրավական ակտեր, 5) միայն իշխանության այդ երկու մարմիններն են օժտված հարկադրանք կիրառելու լիազորությամբ [9, էջ 10–11]:

Այսպիսով՝ պետության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները կարելի է բնորոշել երկու հիմնական ձևով՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգում և տեղական ինքնակառավարման նկատմամբ պետական հսկողություն: Եվ եթե տվյալ դեպքում համակարգումը ենթադրում է հարաբերությունների երկու մասնակցի փոխհարաբերություններ,

ապա պետական հսկողությունը ներառում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ պետական կառավարման մարմինների միակողմանի գործողություններ [10, էջ 38-40]:

Կարելի է առանձնացնել մի շարք ուղղություններ, որտեղ պետությունը ունենում է իր ազդեցությունը տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վրա: Այսպես՝

1) պետությունը օրենսդրորեն սահմանում է տեղական նշանակության հարցերի այն շրջանակը, որոնք կարող են փոփոխվել տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից: Օրինակ՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 16-րդ հոդվածի 1-ին մասի 18-րդ կետի համաձայն՝ համայնքի ավագանին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով օրենքով սահմանված դեպքերում սահմանում է տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների տեսակներն ու դրույքաչափերը:

2) պետական օժանդակության, մասնավորապես ֆինանսական օժանդակության ցուցաբերում տեղական հարցերի լուծման ժամանակ: Օրինակ՝ պետական բյուջեից տրամադրվող դոտացիաներ՝ այդ թվում համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվողները և ֆինանսական նպատակային հատկացումներ (սուբվենցիաներ):

3) համայնքի տարածքում օրինականության պահպանման՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ հսկողության իրականացում: Օրինակ՝ «Վերահսկիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենքի 5-րդ հոդվածի 2-րդ մասի «թ» կետի համաձայն՝ վերահսկիչ պալատի գործառնություններից է պետական ու համայնքային սեփականության (ներառյալ՝ մտավոր սեփականությունը, մշակութային արժեքները) կառավարման, օգտագործման՝ օտարման, մասնավորեցման, վարձակալության և անհատույց օգտագործման,

հողամասի կառուցապատման, հավատարմագրային կառավարման, կոնցեսիայի նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը,

4) տեղական ինքնակառավարման մարմինների և համայնքային ծառայողների համար սոցիալական երաշխիքների ապահովում,

5) տեղական ինքնակառավարման մարմիններին մեթոդաբանական օգնության տրամադրում:

Վերը նշված ցանկը կարելի է լրացնել նաև, որ պետությունը տեղերում ձևավորում է մարմիններ, որոնք գործում են տեղական իշխանության մարմինների գործունեությանն զուգահեռ:

ՀՀ Սահմանադրության 105-րդ հոդվածի տրամաբանությամբ՝ պետությունը համայնքներին կարող է պատվիրակել նաև իր լիազորությունների մի մասը, որոնց իրականացման նկատմամբ հսկողության կարգը տարբերվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից սեփական լիազորությունների իրականացման նկատմամբ իրականացվող հսկողությունից:

Տեղական ինքնակառավարման վրա ազդեցության միջոցը պետք է հանդիսանա օրենսդրական կարգավորումը, ուր պետական մարմինների միջամտությունը պետք է լինի հնարավորինս քիչ: Տվյալ դեպքում, տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության գլխավոր երաշխիքը հանդիսանում է ՀՀ Սահմանադրությունը, որը միաժամանակ կարգավորում է տեղական ինքնակառավարման հետ կապված առավել կարևոր իրավահարաբերությունները:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրականացվող պետական հսկողությունը կարող է դրսևորվել տարբեր ձևերով.

1) դատական հսկողություն, որն իրականացվում է սահմանադրական, վարչական և ընդհանուր իրավասության դատարանների միջոցով: Յուրաքանչյուր գործի քննության ժամանակ դա-

տարանները քննելով գործը ուսումնասիրում են և գնահատական են տալիս տեղական ինքնակառավարման մարմինների և դրանց պաշտոնատար անձանց գործողություններին, անգործությանը և կայացված ակտերին,

2) վարչական հսկողություն, որն իրականացվում է տարբեր միջոցներով, մասնավորապես՝ ստուգումների, բացատրությունների ստացման, դիտարկումների իրականացման միջոցով: Վարչական հսկողությունը նպատակն ունի ապահովելու օրենքների և այլ ակտերի պահանջների կատարումը և կատարվում է բացառապես օրենքի հիման վրա և օրենքով սահմանված կարգով, ինչպես նաև ունի առավելապես կանխարգելիչ բնույթ [11, էջ 88–89]:

Մեր օրենսդրությամբ ամրագրվում է նաև, որ պետությունն իրականացնում է հսկողություն նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտերի օրինականության և իրավաչափության նկատմամբ: Այսպես՝ «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 34-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերն ուղարկվում են Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարություն՝ պետական իրավական փորձաքննություն իրականացնելու, իսկ այդ ակտերի ընդունումից հետո՝ պետական գրանցման ու պաշտոնական հրապարակման համար: Միաժամանակ սահմանված է նաև, որ օրենքով սահմանված ժամկետում Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարություն չներկայացված նորմատիվ իրավական ակտերը համարվում են անվավեր:

Բացի դրանից՝ անհրաժեշտ է կարևորել այն հանգամանքը, որ տեղական ինքնակառավարումը իր հերթին ունի իր պետության նկատմամբ իր ազդեցության ձևերը: Այդպիսիք կարող են դիտարկվել, օրինակ՝

1) տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների պարտադիր են բոլոր կազմակերպությունների, հաստատությունների համար՝ անկախ դրանց հիմնադրման ձևից և հիմնադրից:

2) պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասնակցությամբ որոշակի հարցերի քննարկման համար ստեղծվում են հանձնաժողովներ, վեճերի լուծման համար ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված է դատարան դիմելու հնարավորություն,

3) տեղական ինքնակառավարման մարմինները մասնակցում են իրավական ակտերի մշակմանը, ունեն օրենսդրական նախաձեռնությունների ներկայացման հնարավորություն,

4) տեղական ինքնակառավարման մարմինները մասնակցում են ընկտությունների և հանրաքվեների անցկացման կազմակերպմանը,

5) պետական մարմինների կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակվում են լիազորություններ [12, էջ 218–219, էփ, էջ 30–31]:

Սակայն դիտարկվող համակարգում գլխավոր դերակատարությունը հատկացված է պետությանը, քանի որ հենց պետությունն է օրենքների միջոցով կարգավորում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման, գործունեության առանձնահատկությունները և սահմանում նրանց լիազորությունները: Բացի այդ, պետությունը իրավասու է պատվիրակել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին որոշակի լիազորություններ:

Ելնելով վերոգրյալից՝ կարելի է եզրակացնել, որ տեղական ինքնակառավարումը՝ չի նշանակում հանրային իշխանությունից լիովին առանձնացում, միաժամանակ այն լիովին ազատ չէ պետական իշխանության ազդեցությունից:

Հոդվածի ներկայացման տարեթիվը՝
15.03.2015

ՊՐԱՎԱՆԻԶՈՒՄ

1. Велихов Л.А., Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и местном хозяйстве. М.-Л., Госиздат, 1928.
2. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю., Юридическая энциклопедия. М., 1997.
3. Каваленко А.И., Краткий словарь-справочник по теории государства и права. М., 1994.
4. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002 №10..
5. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в РФ. М., 2005.
6. Ванеев О.Н., Спас М.А. Город и самоуправление: вопросы теории. Красноярск, 2003.
7. Селютина Е.Н. Взаимоотношения органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления. Орел, 2003.
8. Пешин Н.Л. Государственная власть и местного самоуправления в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
9. Кочетова Н.М. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в РФ// Государственная власть и местное самоуправление. 2003. №1.
10. Пешин Н.Л. Государственная власть и местного самоуправления в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
11. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ // Журнал российского права. 2006. №6.
12. Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления. Красноярск, 2005.
13. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002.
14. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М., 2005.

СООТНОШЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ТАРОН МАРГАРЯН

*Академия государственного управления
РА, соискатель*

В статье анализируется соотношение органов местного самоуправления и государственной власти в Республике Армении, методы и сферы взаимодействия. Анализируются конституционные нормы, касающиеся органов местного самоуправления и государственной власти.

Дата представления статьи: 15.03.2015

THE RELATIONSHIP OF THE STATE AND LOCAL GOVERNMENTS

TARON MARGARYAN

Public Administration Academy of the Republic of Armenia, Applicant

The article analyzes the state and local governments relations and forms of cooperation in the Republic of Armenia. It analyzes the constitutional provisions relating to the local government and public authorities.

Article submission date: 15.03.2015