

ՄԱՍՆԱԿՑԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻ
ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑԱԿԱՐԳԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Մասնակցային կառավարումը, և մասնավորապես՝ բնակիչների մասնակցությունը հանրային կառավարման գործընթացներին վերջին ժամանակներում բավական տարածված և տարբեր հարթություններում կիրառվող հասկացություն է, սակայն, ինչպես ցույց է տալիս տեղական ինքնակառավարման միջազգային և հայրենական փորձը, շատ դեպքերում այն ընդամենը վերածվում է ամբոխահաճո նպատակներով շահարկվող եզրույթի: Եվ հաճախ, այնպիսի հարցեր, ինչպիսիք են «ո՞վ կարող է մասնակցել», «ե՞րբ է մասնակցությունը նպաստավոր», «ինչպե՞ս պետք է ապահովել մասնակցությունը», «արդյոք այդ մասնակցությունը ցանկալի՞ է», մնում են անպատասխան, ինչը հանգեցնում է մասնակցային կառավարման գործընթացի ձևական բնույթ ստանալուն: Այս առումով, աշխատանքի տվյալ հատվածում բացահայտվելու է Հայաստանի Հանրապետությունում և, մասնավորապես՝ Երևան քաղաքում, տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության հնարավորությունները՝ վերլուծելով ՀՀ օրենսդրական դաշտը, քննարկելով պետության կողմից բնակիչների մասնակցությունը երաշխավորելու կառուցակարգերը և համապատասխան մեթոդաբանությամբ գնահատելով բնակիչների մասնակցության աստիճանը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում՝ Երևան քաղաքի առանձնահատկություններով հանդերձ: Բնակիչների մասնակցության հասկացությունը կարելի է դիտարկել տարբեր հարթություններով. այն կարող է համարվել որպես առանձին տեսական խնդիր, իրավական հասկացություն, բայց միևնույն ժամանակ որպես գործնականում փաստացիորեն կիրառվող գործընթաց: Վերջին դրսևորումը գերակշռաբար տարբերվում է նախորդ երկուսից՝ ներկայացնելով գիտական հետազոտության առանձին խնդիրներ, որոնց լուծումը հնարավոր է տալ իրավական դաշտի և գործնական կիրառության արդյունքների ուսումնասիրության արդյունքում: Այս առումով, հետազոտության նախնական ենթադրությունն այն է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը կարելի է դիտարկել իբրև ձևավորված իրավական հասկացություն, սակայն գործնականում համակարգը բախվում է բնակիչների մասնակցության բավական ցածր մակարդակի հետ՝ պայմանավորված ինչպես օբյեկտիվ, այնպես էլ սուբյեկտիվ գործոններով:

Ինչպես Հայաստանի Հանրապետությունում, այնպես էլ բոլոր երկրների տեղական ինքնակառավարման համակարգերում բնակիչների մասնակցության գործում չափազանց էական է պետության, մասնավորապես՝ կենտրոնական իշխանության դերը: Եվ, չնայած այս գաղափարը կարող է հակասական համարվել՝ հաշվի առնելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի առանձին և ինքնուրույն գործելու փաստը, սակայն տրամաբանությունն այն է, որ պետական կառավարման մարմինները անմիջապես պատասխանատու են տվյալ երկրի օրենսդրության ձևավորման համար, որում, անշուշտ, պետք է արտացոլված լինեն նաև տեղական մակարդակում մասնակցային կառավարումը կարգավորող դրույթներ: Վերջիններս կարող են ունենալ ինչպես ուղղորդող և հնարավորություն ընձեռող, այնպես էլ պարտադրական բնույթ: Ընդ որում, հասկանալի է, որ մասնակցային կառավարումը կարգավորող օրենսդրության առկայությունը կարող է դիտարկվել իբրև սոսկ անհրաժեշտ պայման, բայց ոչ մի դեպքում՝ բավարար: Այս առումով, թե՛ պետական մակարդակով ընդունված օրենքները, և թե՛ դրանց հիման վրա քաղաքի մակարդակով ավագանու որոշմամբ սահմանած կարգերը պետք է հիմնված լինեն բնակիչների և այլ շահառուների պահանջների բացահայտման և մասնակցության իրական հնարավորության ապահովման վրա: Առանց հստակ կանոնների, ընթացակարգերի և քաղաքականության մասնակցային կառավարումը, հատկապես խոշոր քաղաքներում, չի կարող արդյունավետորեն գործել: Բայց, միևնույն ժամանակ, ճիշտ է նաև հակառակ պնդումն առ այն, որ առանց մասնակցության իրական խթանների և

գործնական քայլերի, օրենքները, կանոնները և ընթացակարգերը ոչինչ են:

Մեր երկրում տեղական ինքնակառավարման համակարգը, որպես հանրային կառավարման քաղաքիչ, կազմավորվել է 1996 թվականի նոյեմբերի 10-ին, երբ առաջին անգամ տեղի ունեցան տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ: Մինչ այդ տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հիմքերն ամրագրված էին 1995 թվականի հուլիսի 5-ին ընդունված ՀՀ Սահմանադրությամբ, իսկ տարածքային կառավարման հիմքերը՝ նույն թվականի նոյեմբերին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով: Այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի գաղափարն արմատավորվեց, երբ Հայաստանը որդեգրեց ժողովրդավարական արժեքների ուղիով գնալու ճանապարհը: Մինչև տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմավորումը, անկախության ձեռքբերումից հետո շարունակում էին պահպանվել խորհրդային ժամանակաշրջանից գործող վարչատարածքային բաժանումը և տեղերում իշխանության իրականացման համակարգը¹:

Եվրոպայի խորհրդին Հայաստանի Հանրապետության անդամակցությունն էական նշանակություն ունեցավ տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխման և զարգացման համար: Մասնավորապես՝ Հայաստանը վավերացրեց Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագիրը, 2002 թվականին ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքը, իսկ 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխությունները նոր էջ բացեցին համակարգի հետագա զարգացման համար:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրի գաղափարական հենքը, ինքնին, կառավարմանը բնակիչների մասնակցության ապահովումն է: Ամրագրելով այն հանգամանքը, որ ինքնակառավարման մարմինները հանդիսանում են ժողովրդավարական հասարակարգերի կարևորագույն հիմքերից մեկը՝ հռչակագիրը հանրային գործերի կառավարմանը մասնակցելու քաղաքացիների իրավունքը դասում է Եվրոպայի խորհրդի բոլոր անդամ պետությունների համար ընդհանուր ժողովրդավարական սկզբունքների շարքում: Ընդ որում, հռչակագրում բնակիչների մասնակցության իրավունքը կարևորվում է հատկապես տեղական ինքնակառավարման համակարգում, քանի որ այն անմիջականորեն կարող է իրականացվել հենց տեղական մակարդակով: Եվ, ընդհանրապես, հռչակագիրը ստորագրող երկրները ելնում են այն համոզմունքից, որ իրական իշխանությամբ օժտված տեղական ինքնակառավարման մարմինների գոյությունն ապահովում է արդյունավետ և, միաժամանակ, քաղաքացուն մոտեցված կառավարում²: Այս հանգամանքը հատկապես համահունչ է այն գաղափարին, որ **քաղաքների պատշաճ կառավարումը կարող է դիտարկվել միայն մասնակցային կառավարման համատեքստում**:

Հարկավոր է նշել նաև, որ **Հայաստանի Հանրապետությունը 2010թ. վավերացրել է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրի լրացուցիչ արձանագրությունը տեղական իշխանությանը մասնակցելու իրավունքի մասին**³՝ ստանձնելով օրենսդրական նոր պարտավորություններ: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրի լրացուցիչ արձանագրությունն ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի կողմից՝ 2009թ. սեպտեմբերի 9-ին: Այն ստորագրման համար բացվել է Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների տեղական ինքնակառավարման ոլորտի պատասխանատու նախարարների 16-րդ նստաշրջանում, Ուտրեխտ քաղաքում: Լրացուցիչ արձանագրության ստորագրման բացման օրը (2009թ. նոյեմբերի 16) այն ստորագրել են 12 երկրներ՝ Բելգիան, Էստոնիան, Ֆինլանդիան, Ֆրանսիան, Հունգարիան, Իսլանդիան, Լիտվան, Մոնտենեգրոն, Նիդեռլանդները, Նորվեգիան, Սլովենիան և Մեծ Բրիտանիան: Արձանագրությունը հստակեցնում է բնակիչների մասնակցության իրավունքի հասկացությունը, դրա իրականացման միջոցները, ինչպես նաև կիրառելիության սահմանները: Ըստ դրա՝ մասնակից պետությունները, իրենց իրավասությունների շրջանակներում, պետք է ապահովեն տեղական իշխանության գործերին բոլորի մասնակցության իրավունքը: Ընդ որում, տեղական իշխանության գործերին մասնակցության իրավունք նշանակում է տեղական իշխանության լիազորությունների և պարտավորությունների իրականացման ձևերը **փնտրելու, որոշելու կամ դրանց վրա ազդելու**

¹ <http://www.mta.gov.am>, ՀՀ Տարածքային կառավարման նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք:

² Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագիր, Ստրասբուրգ, 1985, Ներածություն:

իրավունքը¹: Սրանով արձանագրությունը, ըստ էության, ենթադրում է մասնակցության տարբեր աստիճաններ:

Արձանագրության պահանջներից մեկն այն է, որ իրավունքի իրականացման համար անհրաժեշտ ընթացակարգերը **պետք է սահմանվեն օրենքով**: Վերջինս, բացառելով ցանկացած անձի կամ խմբի նկատմամբ խտրականությունը, կարող է տարբեր իրավիճակների կամ մարդկանց խմբերի համար սահմանել մասնակցության հատուկ միջոցներ: Համաձայն Սահմանադրության և միջազգային պարտավորությունների՝ օրենքը կարող է, մասնավորապես, սահմանել մասնակցության ընթացակարգեր միայն ընտրողների համար: Սակայն, միևնույն ժամանակ, որպեսզի բնակիչների և շահագրգիռ խմբերի մասնակցությունը չվտանգի տեղական ինքնակառավարման մարմինների արդյունավետ գործունեությունը՝ արձանագրությունը ենթադրում է նաև օրենքով սահմանափակումների պարտադիր ամրագրում²:

Մասնակցության իրավունքի իրականացման միջոցների առումով արձանագրությունը հստակորեն պահանջում է, որ վավերացնող պետությունը իրականացնի բոլոր անհրաժեշտ միջոցառումները, որոնք կապահովեն մասնակցության իրավունքի կիրարկումը մասնավորապես՝ լիազորել տեղական իշխանություններին՝ ապահովելու, խրախուսելու և աջակցելու մասնակցության իրավունքի իրականացմանը: Զուգահեռաբար, արձանագրությունը անհրաժեշտ է համարում հետևյալ պարտադիր տարրերի ապահովումը՝

- մարդկանց ներգրավման հստակ ընթացակարգերի առկայություն, այդ թվում՝ խորհրդատվական գործընթացներ և հանրաքվեներ (**Երևանի պես խոշոր համայնքներում, որոնք առանձնանում են աշխարհագրական մեծ տարածքով կամ բնակիչների թվով, այդ ընթացակարգերը պետք է ապահովեն բնակիչների մասնակցությունը վերջիններիս առավել մոտ գտնվող կառավարման մակարդակի միջոցով**),
- տեղական իշխանությունների պաշտոնական փաստաթղթերին բնակիչների հասանելիության ապահովման ընթացակարգեր,
- մասնակցության որոշակի դժվարություններ ունեցող խմբերի կարիքները հաշվի առնելու ընթացակարգեր,
- տեղական իշխանությունների և նրանց կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների վերաբերյալ ստացված բողոքները և առաջարկությունները քննարկելու ու արձանագրելու կառուցակարգեր և ընթացակարգեր³:

Այս ամենն իրագործելու համար տեղական իշխանությունները խրախուսվում են՝ օգտագործելու տեղեկատվական և հեռահաղորդակցության նորագույն տեխնոլոգիաները: Ընդ որում, ընթացակարգերը, միջոցները և կառուցակարգերը կարող են տարբեր լինել տեղական իշխանությունների համար՝ հաշվի առնելով նրանց չափերը և կարողությունները: Այս առումով, կարևոր ենք համարում հատկապես խոշոր քաղաքների կողմից 21-րդ դարին համահունչ նոր ուղիների և կառուցակարգերի մշակումը՝ հաշվի առնելով տվյալ քաղաքային համայնքի առանձնահատկությունները և ռեսուրսային ներուժը:

Ըստ արձանագրության 3-րդ հոդվածի՝ այն տարածվում է վավերացնող երկրի տարածքում գործող բոլոր տեսակի տեղական իշխանությունների վրա: Սակայն յուրաքանչյուր պետություն, վավերացման, ընդունման կամ հավանության արժանացնելու վերաբերյալ փաստաթղթերն ի պահ հանձնելիս, կարող է նշել տեղական կամ տարածաշրջանային իշխանությունների այն տեսակները, որոնց վրա տարածվում է դրա կիրառումը, կամ այն տեսակները, որոնք ինքը նախատեսում է հանել դրա կիրառման շրջանակից⁴: ՀՀ Ազգային ժողովը, մասնավորապես, 2010թ. արձանագրությունը վավերացնելիս Հայաստանի Հանրապետության բոլոր համայնքները նշել է որպես տեղական ինքնակառավարման միավորներ:

¹ Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրի լրացուցիչ արձանագրություն տեղական իշխանությանը մասնակցելու իրավունքի մասին, Ուտրեխտ, 16.11.2009, հոդված 1: Հասանելի է անգլերեն տարբերակով հետևյալ էլեկտրոնային հասցեով՝ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/207.htm>

² Նույն տեղում, հոդված 1:

³ Նույն տեղում, հոդված 2:

⁴ Տե՛ս նույն տեղում, հոդված 3:

Խոսելով համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության մասին՝ հարկ է փաստել, որ ՀՀ-ում բավական ամուր է այդ գործընթացի իրավական հիմքը: Սա բնական է, քանի որ տեղական ինքնակառավարման գաղափարն ինքնին արտահայտում է բնակիչների առավել մոտ գտնվելը կառավարման գործընթացին և նրանց անմիջական մասնակցությունը կառավարման մարմինների ձևավորման և որոշումների ընդունման գործընթացներին: տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունները, հանրաքվեների անցկացումը հենց դրա դրսևորման ձևերն են: Եվ լիովին տրամաբանական է, որ տարբեր իրավական փաստաթղթերում հանդիպում են մի շարք դրույթներ, որոնք վերաբերում են այդ գործընթացներին: Մասնավորապես՝ ՀՀ Սահմանադրության մեջ հստակորեն նշվում է, որ համայնքի անդամները կարող են ուղղակիորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով¹: Բացի դրանից, մեկ այլ հոդվածով սահմանվում է, որ Հայաստանի Հանրապետության՝ տասնութ տարին լրացած քաղաքացիներն ունեն ընտրելու և հանրաքվեներին մասնակցելու, ինչպես նաև անմիջականորեն և կամքի ազատ արտահայտությամբ ընտրված իրենց ներկայացուցիչների միջոցով պետական կառավարմանը և տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցելու իրավունք²:

Տեղական ինքնակառավարման մակարդակում մասնակցային կառավարման զարգացմանը անդրադարձ կա նաև ՀՀ գործադիր իշխանության ծրագրերում: Մասնավորապես՝ ՀՀ կառավարության 2012-2017թթ. ծրագրով նախատեսված է ապահովել համայնքի ղեկավարի կողմից ընդունվող որոշումների և գործունեության վերահսկողության արդյունավետ կառուցակարգեր, ինչպես նաև բարձրացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության թափանցիկությունը, ինչը, իհարկե, մասնակցության պասիվ ձևերին է վերաբերում³: Իսկ, 2013թ. ծրագրում նշվում է, որ կառավարությունը նախատեսում է իրականացնել տեղական մակարդակում որոշումների ընդունմանը և հանրային կառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության խթանումն ապահովող միջոցառումներ, ինչն արդեն ենթադրում է առավել ակտիվ ձևերի զարգացում⁴:

Վերը ներկայացված ՀՀ միջազգային պարտավորություններով, ինչպես նաև ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված մասնակցության իրավունքի իրացման համար ՀՀ օրենսդրությունում ևս տեղ են գտել մի շարք դրույթներ, որոնք կարգավորում են համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության գործընթացը: Իրավական այս նորմերը վերաբերում են ինչպես կառավարման մարմինների կազմավորման (անուղղակի մասնակցություն), այնպես էլ արդեն ձևավորված մարմինների որոշումների ընդունման գործընթացներին բնակիչների մասնակցությանը (ուղղակի մասնակցություն): Սակայն, ի տարբերություն առաջին հատվածի, որը բավական հստակ կերպով և ամենայն մանրամասնությամբ է կարգավորվում օրենսդրությամբ, որոշումների ընդունման գործընթացին բնակիչների մասնակցության կառուցակարգերի շրջանակն առավել ընդարձակ է, իսկ հստակությունը բացակայում է: Այս առումով որոշակի առաջընթաց գրանցվեց 2013թ., երբ ՀՀ Ազգային ժողովը երկրորդ ընթերցմամբ ընդունեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենքում լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը: Լրացումները հիմնականում վերաբերում են համայնքի կառավարմանը բնակիչների ուղղակի մասնակցությանը և բխում են ուտրեխտյան արձանագրության պահանջներից: Ուսումնասիրությունների արդյունքում պարզվել է, որ ՀՀ Սահմանադրությունից բացի բնակիչների մասնակցության վերաբերյալ դրույթներ են պարունակում հետևյալ օրենքները՝

- «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 2002թ.,
- «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 2008թ.,
- «Տեղական հանրաքվեի մասին ՀՀ օրենքը», 2002թ.,
- ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը, 2011թ.,

¹ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005, հոդված 107:

² Նույն տեղում, հոդված 30:

³ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2012-2017թթ. ծրագիրը, ՀՀ կառավարության 2012 թվականի հունիսի 18-ի N 730 - Ա որոշում, էջ 33: Հասանելի է հետևյալ էլեկտրոնային հասցեով՝ <http://www.gov.am/files/docs/970.pdf>:

⁴ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2013թ. ծրագիրը, ՀՀ կառավարության 2013 թվականի մայիսի 16-ի N 515 - Ա որոշում, էջ 54: Հասանելի է հետևյալ էլեկտրոնային հասցեով՝ <http://www.gov.am/files/docs/1149.pdf>:

- «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը, 1997թ.,
- «Տեղեկատվության ազատության մասին» ՀՀ օրենքը, 2003թ.,
- «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքը, 1998թ.,
- «Բնապահպանական վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենքը, 2005թ.,
- «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքը, 2009թ.,
- «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ օրենք, 2003թ.:

Նախ և առաջ, հարկավոր է նշել, որ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներից երեքը առնչվում են բնակիչների մասնակցությանը: Դրանցից մեկը համայնքի անդամների առջև տեղական ինքնակառավարման մարմինների հաշվետու լինելն է, հաջորդը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հրապարակայնությունն ու թափանցիկությունը: Եվ, վերջապես՝ վերոնշյալ լրացումների արդյունքում օրենքում ավելացվել է մի դրույթ, որն արդեն հստակորեն սահմանում է տեղական ինքնակառավարմանը համայնքի բնակիչների մասնակցությունը՝ որպես առանձին սկզբունք¹: Մինչ այդ բնակիչների ուղղակի մասնակցությունը համայնքի կառավարմանը որևէ կերպ արտացոլված չէր տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներում:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի ղեկավարին վերապահված է պարտադիր լիազորություններ քաղաքացիների և տնտեսավարող սուբյեկտների իրավունքների պաշտպանության բնագավառում, որտեղ համայնքի ղեկավարը պարտավոր է ընդունել քաղաքացիներին, ինչպես նաև քննության առնել նրանց կողմից ներկայացված առաջարկությունները, դիմումները, բողոքները և դրանց ուղղությամբ համապատասխան միջոցներ ձեռնարկել²: Իհարկե, օրենքի այս դրույթը նախատեսում է, որ բնակիչների մասնակցության համար խոչընդոտներ չեն կարող լինել, սակայն մյուս կողմից՝ ձևակերպումը ընդհանուր է և անորոշ, ինչը համայնքի ղեկավարներին հնարավորություն է տալիս փաստացիորեն խուսափելու այս լիազորության իրականացումից: Նույն լիազորության իրականացումը «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով վերապահված է ոչ թե Երևանի քաղաքապետին, այլ վարչական շրջանի ղեկավարին՝ որպես բնակիչներին առավել մոտ գտնվող կառավարման մարմնի³:

Տեղական ինքնակառավարմանը ուղղակի մասնակցություն ունենալու կարևորագույն միջոցներից է տեղական հանրաքվեի կազմակերպումը, որի մասին ընդունվել է առանձին օրենք: Տեղական հանրաքվեի նախաձեռնության իրավունք ունի համայնքի բնակիչներից ձևավորված նախաձեռնող խումբը, սակայն մինչ այժմ այն կիրառություն չի ստացել: Գլխավոր պատճառը, մեր կարծիքով, այն է, որ օրենքի ընդունման հիմնական պատճառը սոսկ եղել է միջազգային պարտավորություններ ունենալը, սակայն դրա կիրառելիության շատ խնդիրների լուծում չի տրվել: Բացի դրանից, օրենքը պարունակում է մի շարք սահմանափակումներ (համայնքի բյուջե, համայնքի սեփականության օտարում և այլն),⁴ որոնք էականորեն նվազեցնում են տեղական հանրաքվեի իրական նշանակությունը տեղական խնդիրների լուծման գործում: Ընդ որում, Եվրոպայի Խորհրդի նախարարների կոմիտեի հանձնարարականում ասվում է, որ տեղական հանրաքվեի դրվող հարցերի շրջանակը պետք է հստակ նշված լինի օրենքով⁵, սակայն «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքով այդ հարցերի շրջանակը կարծես կրկին ձևականորեն է արտացոլում վերոնշյալ պահանջը՝ լինելով խիստ ընդհանուր և անորոշ, այն է՝ Սահմանադրությամբ նախատեսված և օրենքով տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությանը վերապահված, ինչպես նաև օրենքով

¹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 21 (196), Երևան, 2002թ., հոդված 9:

² Տե՛ս նույն տեղում, հոդված 33:

³ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 3 (669), Երևան, 2009, հոդված 92:

⁴ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական հանրաքվեի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 11 (186), Երևան, 2002, հոդված 5.2:

⁵ Տե՛ս Եվրոպայի Խորհրդի նախարարների կոմիտեի թիվ (96) 2 հանձնարարականը՝ տեղական մակարդակում հանրաքվեների և հանրային նախաձեռնությունների վերաբերյալ, 1996թ.: Հասանելի է անգլերեն տարբերակով՝ հետևյալ էլեկտրոնային հասցեով՝ <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf>

նախատեսված հարցեր¹:

Մեր երկրի օրենսդրության մեջ կարելի է նաև հանդիպել որոշակի դրույթների, որոնք նախատեսում են համայնքային բյուջեների հրապարակայնության ապահովում և բնակիչների մասնակցություն համայնքի բյուջետավարման գործընթացին: Մասնավորապես՝ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում նշվում է, որ Երևանի բյուջեն Երևանի բնակչության համար առավել մատչելի դարձնելու համար պատրաստվում և հրատարակվում են հիմնական ցուցանիշներ, վիճակագրական և գրաֆիկական տվյալներ պարունակող տեղեկատուներ ու գրքույկներ²: Այս գործընթացը կարգավորվում է նաև «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով, որով սահմանվում է, որ համայնքի բյուջեի հրապարակայնությունը ապահովելու համար համայնքի բյուջեի մասին որոշման նախագիծը համայնքի ավագանուն ներկայացնելուց հետո եռօրյա ժամկետում հրապարակվում է տեղական մամուլում, իսկ բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը հրապարակվում է ավագանու հաստատելուց հետո հնգօրյա ժամկետում: Ըստ օրենքի՝ համայնքների ղեկավարները պետք է պայմաններ ստեղծեն, որ համայնքի բյուջեի նախագծին, ինչպես նաև տարեկան հաշվետվությանը ծանոթանալու և դրանք ուսումնասիրելու ցանկություն ունեցող համայնքի անդամները դյուրությամբ ձեռք բերեն համապատասխան փաստաթղթերը³:

Այս բոլոր միջոցների և եղանակների առկայությամբ հանդերձ՝ մեր երկրում դեռևս անհրաժեշտ մակարդակով չի ապահովվում բյուջեի հրապարակայնությունը: Շատ դեպքերում պարզապես չեն կատարվում օրենքի համապատասխան պահանջները, իսկ կատարման դեպքում էլ բնակիչներն են հաճախ ցուցաբերում ակնհայտ անտարբերություն: Բնակիչների մեծ մասը նույնիսկ տեղյակ էլ չէ մամուլում բյուջեի նախագծի հրապարակումների կամ վիճակագրական և գրաֆիկական տվյալներ պարունակող տեղեկատուների ու գրքույկների մասին: Այս անտարբերությանը և անտեղյակությանը նպաստում է նաև ավագանու նիստերի գերակշռաբար դռնփակ լինելը՝ թեև օրենքով ավագանու նիստերը պետք է լինեն հրապարակային⁴: Խնդիրն այն է, որ բնակիչները չեն կարող շահագրգռված լինել բյուջեի մասին տվյալներ պարունակող տեղեկատուների և գրքույկների ընթերցմամբ, եթե զգում են, որ կտրված են բյուջեի մշակման և քննարկման գործընթացներից, և ոչ ոք իրենց կարծիքը, տեսակետը չի հարցրել, առավել ևս՝ հաշվի առել:

Ամփոփելով քաղաքացիների մասնակցության ձևերի արտացոլման վիճակի վերլուծությունը ՀՀ օրենսդրությունում՝ պետք է փաստել, որ պատիվ ձևերին վերաբերող դրույթները զգալիորեն գերակշռում են ակտիվ ձևերին: Համայնքի քաղաքացիները և հասարակական սուբյեկտները հիմնականում ապահովված են բավարար հնարավորություններով՝ տեղեկանալու համայնքի խնդիրների և դրանց լուծման ուղղությամբ ՏԻՄ-երի ծավալած գործունեության մասին, սակայն ապահովված չեն լիարժեք հնարավորություններով՝ իրենց մասնակցությունը ցուցաբերելու՝ համայնքում արդյունավետ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելու գործում:

ՍԵՄՆԱԿՑԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑԱԿԱՐԳԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

ՈՒՌԲԵՆ ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ, *տ.գ.թ.*

ՀՊՏՀ կռավարման ամբիոնի դոցենտ

Համառոտագիր

Հոդվածում քննարկվում են օրենսդրական այն հիմքերը, որոնք կարգավորում են մասնակցային կառավարման գործընթացը Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Տարբեր օրենսդրական

¹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական հանրաքվեի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 11 (186), Երևան, 2002, հոդված 5.1:

² Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» () ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 3 (669), Երևան, 2009, հոդված 77:

³ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Բյուջետային համակարգի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 18, Երևան, 1997, հոդված 36:

⁴ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 21 (196), Երևան, 2002, հոդված 14:

ակտերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ մեր երկրում դեռևս գերակշռում են տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության պասիվ ձևերը, այնինչ օրենսդրությունը լիարժեք հնարավորություն չի տալիս բնակիչներին ուղղակի ազդեցություն ունենալու տեղական մակարդակում ընդունվող կառավարչական որոշումների վրա:

Բանալի բառեր. մասնակցային կառավարում, տեղական ինքնակառավարում, կառավարչական որոշում, համայնք, օրենսդրություն, կառուցակարգ, ավագանու խորհուրդ:

МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА ПАРТИЦИПАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РА

РУБЕН АЙРАПЕТЯН, к.э.н.

доцент кафедры управления АГЭУ

Аннотация

В статье обсуждаются законодательные основы, регулирующие процесс партисипативного управления в системе местного самоуправления РА. Изучение различных законодательных актов показывает, что в нашей стране все еще преобладают пассивные формы участия жителей в местном самоуправлении, в то время как законодательство не позволяет жителям непосредственно влиять на управленческие решения, принимаемые на местном уровне.

Ключевые слова: партисипативное управление, местное самоуправление, управленческое решение, община, законодательство, механизм, совет старейшин.

MECHANISMS OF REGULATING PARTICIPATORY GOVERNANCE PROCESS IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

RUBEN HAYRAPETYAN, Candidate of Sciences (Economics)

Associate Professor

Management Department

Armenian State University of Economics

Abstract

The article discusses the legislative provisions that regulate the participatory governance process in the system of local self-governance in the Republic of Armenia. The review of various legislative acts shows that still passive forms of participation of residents in local self-governance prevail in our country; meanwhile, the existing legislation prevents residents from directly affecting managerial decisions made by the representatives of local self-governance bodies.

Keywords: participatory governance, local self-governance, managerial decision, community, legislation, mechanism, council of elders.