

## ՏԵՂԱԿԱՆ ՀԱՆՐԱՔՎԵՆԵՐԻ ՆՇԱՆԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ ՄԱՍՆԱԿՑԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

**Ռուբեն Հայրապետյան**  
ՀՊՏՀ Կառավարման ամբիոնի դոցենտ  
տնտեսագիտության թեկնածու

Բանալի բառեր. տեղական ինքնակառավարում, մասակցային կառավարում,  
տեղական հանրաքվե, համայնք

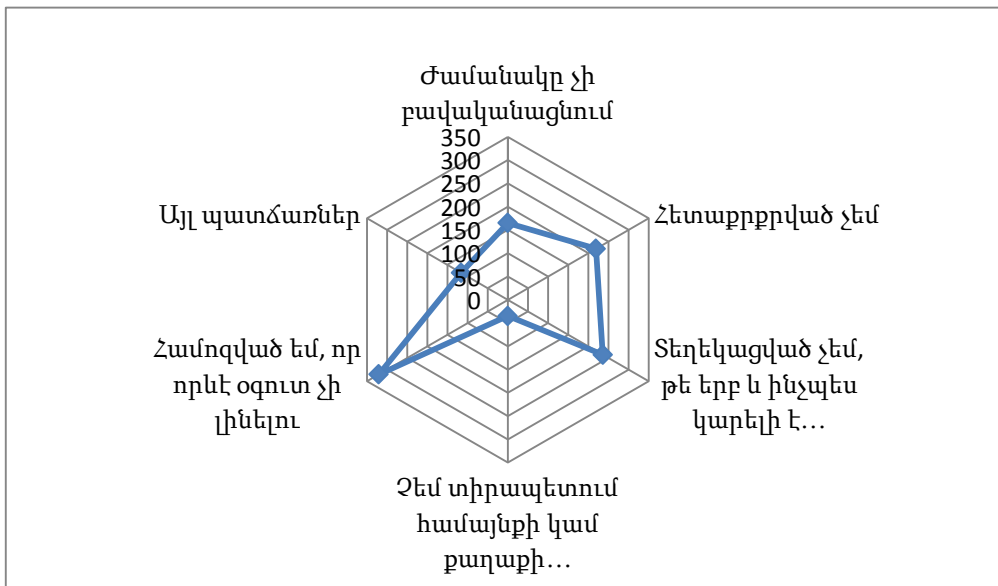
Ժամանակակից պայմաններում արդյունավետ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելու անհրաժեշտ պայմաններից մեկը համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության ապահովումն է: Ինչպես հայտնի է, համայնքի մակարդակով մատուցվող ծառայություններն ունեն այն առանձնահատկությունը, որ ուղղակի կերպով առնչվում են բնակիչների առօրյա խնդիրներին, և վերջիններս անմիջապես զգում են այդ ազդեցությունը իրենց կենցաղում: Ուստի և համայնքի բնակիչները պետք է իրական մասնակցություն ունենան տեղական ինքնակառավարմանը:

ՀՀ-ում համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության գործընթացը կարգավորող իրավական դաշտը, որոշակիորեն ձևավորված է: Եվ 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 անցկացման հնարավորությունը հենց դրա դրսևորման ձևերն են: Բացի դրանից, օրենսդրությունը նախատեսում է բնակիչների ուղղակի մասնակցության մի շարք այլ եղանակներ: Սակայն, ի տարբերություն մասնակցության անուղղակի ձևերի, որոշումների ընդունման գործընթացին բնակիչների մասնակցության կառուցակարգերի շրջանակն առավել ընդհանուր է, իսկ հստակությունը բացակայում է: Խոսքը վերաբերում է թե՛ տեղական հանրաքվեների միջոցով բնակիչների կամարտահայտման հնարավորությանը, թե՛ մասնակցային մարմինների կազմավորմանը և թե՛ բնակիչների մասնակցությանը բյուջետավարման գործընթացին: Դեռևս անհրաժեշտ մակարդակով չի ապահովվում նաև բյուջեի հրապարակայնությունը: Առհասարակ, մեր հետազոտությունները վկայում են, որ տեղեկացվածության պակասը բնակիչների

մասնակցության կարևորագույն խոչընդոտներից մեկն է: Օրինակ, բնակչների մեծ մասը տեղյակ չէ, որ բյուջեի նախագիծը հրապարակվում է մամուլում, կամ որ գոյություն ունեն վիճակագրական և գրաֆիկական տվյալներ պարունակող տեղեկատուներ ու գրքույկներ:

1004 բնակչի շրջանում անցկացրած հարցման նպատակներից մեկն է եղել պարզել բնակիչների չմասնակցելու հիմնական պատճառները: Գծապատկեր 1-ում ներկայացված են այն պատճառները, որոնք նշվել են 862 բնակչի կողմից: Մնացած 142-ին համապատասխան հարցը չի տրվել, քանի որ նրանք վերջին 5 տարում անմիջականորեն մասնակցել են որոշումների ընդունման գործընթացին որևէ եղանակով:

**Գծապատկեր 1 Համայնքի կառավարմանը բնակիչների չմասնակցելու առաջնային պատճառները**



Գծապատկերում երևում է, որ հարցվողների աննշան մասն է (4%) համարում, որ չի տիրապետում համայնքի խնդիրներին, և, ըստ էության, կոմպետենտ չէ մասնակցելու: Միաժամանակ՝ պատասխանների գերակշիռ մասը անփոփոխվում է երեք կարևորագույն պատճառներով: Մասնակցության փորձ չունեցող բնակիչների շուրջ 25%-ը պարզապես հետաքրքրված չէ: Ավելի քան 27%-ը որպես հիմնական պատճառ նշում է այն, որ տեղեկացված չէ մասնակցության ձևերի մասին: Եվ վերջապես՝ բնակիչների 37%-ից ավելին համոզված է, որ մասնակցությունը որևէ արդյունք չի տալու, այդքանով իսկ այն անիմաստ է համարում: Այսպիսով, եթե չդիտարկենք կառավարմանը մասնակցություն չունենալու բնակիչների այն օբյեկտիվ պատճառները,

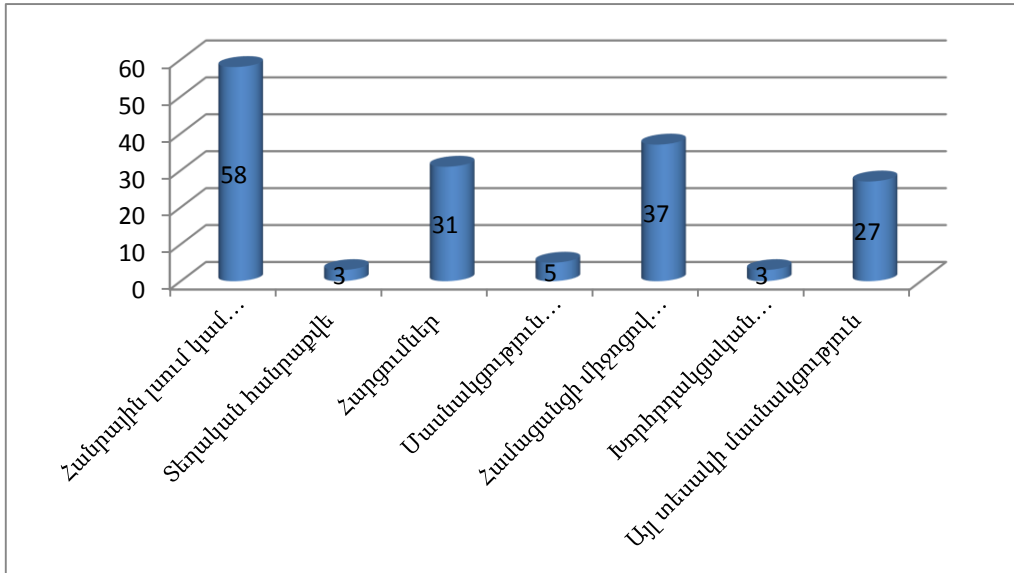
որոնք կապված չեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հետ (ժամանակի պակաս, հետաքրքրված չլինել), ապա ակնհայտորեն առանձնանում են երկու կարևորագույն խոչընդոտ, որոնց հաղթահարումը պետք է դրված լինի մասնակցային կառավարման համակարգի զարգացման հիմքում: **Դրանք են՝ իրազեկվածության պակասը և մասնակցության արդյունքների նկատմամբ թերահավատությունը:**

Բացի այն փաստից, որ հարցված բնակիչների ընդամենը 14%-ն է վերջին հինգ տարվա ընթացքում որևէ եղանակով մասնակցել սեփական համայնքի կառավարմանը (ընտրությունները հաշվի չառած), մասնակցության եղանակները և գոհացուցիչ համարվել չեն կարող, որովհետև մասնակցած բնակիչների մեծ մասը հիասթափվում են գործընթացի արդյունքներից և սկսում են չկարևորել այն: Որոշումների ընդունման գործընթացին բնակչների մասնակցության ապահովման գործիքակազմում գերակշռում են հանրային լսումները և քննարկումները, որոնք հաճախ ձևական բնույթ են կրում և չեն նպաստում համայնքի արդյունավետ մասնակցային կառավարմանը: Վերոնշյալ 142 բնակչի մասնակցության ձևերը հաստատում են ներկայացված իրավիճակի գնահատականը (գծապատկեր 2): Տեսնում ենք, որ մասնակցության գերակշիռ մասը ապահովվել է ի հաշիվ հանրային լսումների և քննարկումների, սակայն հարցվածների ընդհանուր թվում այն ընդամենը 5.7%-ն է: Ավագանու նիստին մասնակցած 5 բնակչից 4-ը եղել է ոլորտի հրավիրյալ փորձագետ, իսկ 1-ը՝ ավագանու անդամ: Վերջիններս, եղել են նաև նոր ձևավորված խորհրդակցական մարմինների անդամներ և, բնականաբար, մասնակցել են նիստին ոչ որպես հետաքրքրված բնակիչներ: Անցյալ թիվ են կազմել նաև այն բնակիչները, ովքեր նշել են հարցումները կամ համացանցը՝ որպես իրենց կողմից մասնակցության դրսևորում:

Բախվելով վերոնշյալ խնդիրին և հաշվի առնելով նախապես հիմնավորված բնակիչների տեղեկացվածության նշանակությունը մասնակցության գործընթացում՝ անհրաժեշտություն է առաջանում մշակելու որոշակի նոր կառուցակարգեր, որոնց շնորհիվ հնարավոր կլինի ապահովել բնակիչների առավել ակտիվ մասնակցությունը համայնքի բյուջեի մշակման և քննարկման գործընթացներին: Սակայն, մասնակցային կառավարման զարգացման համալիր մոտեցումը, մեր համոզմամբ, պետք է ներառի հանգուցային խոչընդոտների հաղթահարմանն ուղղված քայլեր: Խոսքը, մասնավորապես, վերաբերում է մասնակցության արդյունքների նկատմամբ բնակիչների թերահավատությանը. կարծում ենք, որ այս խնդիրը հնարավոր է լուծել միայն բնակիչների կողմից համայնքային տնտեսությանն առնչվող որոշումների

ընդունման վրա ուղղակի ազդեցություն ունենալու կառուցակարգերի մշակման և ներդրման միջոցով:

**Գծապատկեր 2 Որոշումների ընդունման գործընթացին հարցված 1004 բնակչի մասնակցության ձևերը**



Բնակիչների ուղղակի մասնակցության կարևորագույն միջոցներից է տեղական հանրաքվեի անցկացումը: Սակայն, օրենքը պարունակում է մի շարք սահմանափակումներ (համայնքի բյուջե, համայնքի սեփականության օտարում և այլն), որոնք էականորեն նվազեցնում են տեղական հանրաքվեի իրական մշանակությունը տեղական խնդիրների լուծման գործում: Բացի դրանից, մեր երկրի օրենսդրությամբ տեղական հանրաքվեի արդյունքները պարտադիր բնույթ չեն կրում: Այս ամենի հետևանքով, օրենսդրության ընձեռած հնարավորությամբ հանդերձ, ՀՀ-ում դեռևս տեղական հանրաքվեի անցկացման դեպք չի եղել:

Քանի որ բնակիչների մասնակցության առանցքային խոչընդոտներից մեկն այն է, որ բնակիչները շոշափելի արդյունքներ չեն ակնկալում իրենց մասնակցությունից, ապա մասնակցային կառավարման զարգացման հիմքում պետք է դրված լինի բնակիչների ազդեցության լծակների ամրապնդումը, որպեսզի մասնակցության արդյունքները լինեն հստակ և շոշափելի: Այս առումով, անհրաժեշտ ենք համարում տեղական հանրաքվեի սահմանակարգի բարեփոխումը, ինչ արդյունքում նախ՝ վերջինիս զուտ խորհրդատվական դերը պետք է լրացվի պարտադիր կատարման տարրերով, և հետո՝ պետք է վերանայվեն այն խիստ սահմանափակումները, որոնք դրված են ՀՀ-ում տեղական հանրաքվեների անցկացման հիմքում:

Միայն այն հանգամանքը, որ օրենքի ընդունումից հետո մինչ այժմ ՀՀ-ում տեղական հանրաքվեի անցկացման որևէ նախադեպ չի եղել, արդեն փաստում է, որ ներկա օրենսդրական լուծումներով տեղական հանրաքվեի սահմանակարգը մեր երկրում որևէ դեր չունի: Սակայն, մինչև առաջարկվող փոփոխություններին անդրադառնալը, հարկավոր է քննարկել, թե ինչ օգուտների և հնարավոր ռիսկերի հետ է կապված առաջարկվող տեղական հանրաքվեների միջոցով համայնքային նշանակության հարցերի լուծումը (աղյուսակ 1):

**Աղյուսակ 1. Հանրաքվեի միջոցով տեղական նշանակության խնդիրների լուծման առավելությունները և թերությունները**

<b>Առավելություններ</b>	<b>Թերություններ</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• հանրաքվեն հնարավորություն է տալիս բնակիչներին ուղղակի ազդեցություն ունենալու որոշումների ընդունման գործընթացի վրա, ինչի արդյունքում բնակիչները դառնում են տեղական նշանակության խնդիրների լուծման ակտիվ մասնակիցը,</li><li>• հանրաքվեի միջոցով բնակիչներն առավել տեղեկացված են լինում համայնքի խնդիրների մասին,</li><li>• հանրաքվեն առավել արդարացիորեն է արտահայտում բնակիչների իրական մոտեցումները որոշակի խնդիրների վերաբերյալ՝ ի տարբերություն ընտրությունների, որի դեպքում բնակիչները պարզապես քվեարկում են այն քաղաքական ուժի օգտին, որին հարում են քաղաքական դիրքորոշմամբ,</li><li>• հանրաքվեի միջոցով կառավարման մարմինները մոտենում են բնակիչներին և նրանց պահանջներին,</li><li>• հանրաքվեն որոշումների ընդունման այնպիսի կառուցակարգ է, որը ենթադրում է պատասխանատվության բարձր աստիճան, քանի որ իրենք՝ բնակիչներն են պատասխանատու դառնում կայացրած որոշումների հետևանքների համար կառավարման մարմինները առավել մոտենում են բնակիչներին և նրանց պահանջներին:</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• բնակիչների լայն զանգվածը հաճախ կարող է ընդունել չհիմնավորված որոշումներ տեղեկատվության պակասի պատճառով,</li><li>• շատ դեպքերում անհնար է տեղական նշանակության խնդիրը լուծել սոսկ «այո» կամ «ոչ» պատասխան ենթադրող հարցերի միջոցով. հատկապես ֆինանսաբյուջետային խնդիրները ենթադրում են բովանդակային համընդգրկուն քննարկումներ տարբեր շահառուների մասնակցությամբ մինչև որոշման կայացումը,</li><li>• տեղական հանրաքվեի արդյունքները ճկուն չեն և արտահայտում են հանրային կարծիքը ժամանակի տվյալ պահին,</li><li>• կառավարման մարմինները հանրաքվեների չարաչափման արդյունքում շեղվում են իրենց պլանավորված ընթացիկ գործերից, և ձգձգվում է որոշումների ընդունման գործընթացը:</li></ul>

Դիտարկելով աղյուսակում ներկայացված առավելությունները և թերությունները՝ կարծում ենք, որ օրենքով պետք է ամրագրվի **տեղական հանրաքվեի պարտադիր լինելը՝ որոշ սահմանափակումներով**: Մասնավորապես՝ հանրաքվեի չեն կարող դրվել բյուջեի ընդունման կամ փոփոխման հետ կապված հարցերը, քանի որ դրանք ենթադրում են բովանդակային, տևական և տարբեր շահառուներ ընդգրկող քննարկումներ: Ըստ այդմ, բյուջեի մշակմանը բնակիչների և այլ շահառուների մասնակցության եղանակները պետք է այլ լինեն: Բացի դրանից, հանրաքվեի միջոցով չեն կարող ընդունվել պետական մարմինների կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակված լիազորությունների մեջ մտնող որոշումներ: Կարծում ենք, որ այս և օրենքով սահմանված այլ սահմանափակումների հստակ ցանկը բավարար է, որպեսզի «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքից հանվի Սահմանադրությամբ կամ օրենքով տեղական ինքնակառավարման մարմինների բացառիկ իրավասությանն ուղղակիորեն վերապահված հարցերին առնչվող տեղական հանրաքվեի անցկացման սահմանափակումը:<sup>1</sup> Վերջինիս ձևակերպումը մի կողմից՝ անորոշ է և իրավական տարբեր մեկնաբանությունների տեղիք է տալիս, մյուս կողմից՝ հնարավորություն է տալիս ընտրական հանձնաժողովին անհարկի մերժելու բնակիչների նախաձեռնությունները: **Մեր համոզմամբ, պարտադրող հանրաքվեի սահմանակարգի ներդրումը (ներկայացված սահմանափակումներով) այն անհրաժեշտ պայմանն է, որի կատարման դեպքում միայն բնակիչները կկիրառեն այն որպես մասնակցության իրական գործիք**: Մինչև ժամանակ, տեղական հանրաքվեի նշանակման համար բնակիչների ստորագրությունների ներկայիս 5% շեմը կարող է շարունակել գործել խորհրդատվական հանրաքվեների կազմակերպման համար, իսկ որպեսզի հանրաքվեն լինի պարտադրող, ապա անհրաժեշտ է ստանալ բնակիչների առավել լայն շերտի նախնական համաձայնությունը: Տվյալ դեպքում օրենքով կարող է սահմանվել, որ պարտադրող հանրաքվե նշանակելու համար անհրաժեշտ ստորագրությունների նվազագույն քանակը տվյալ տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց ընդհանուր թվի **15 տոկոսից պակաս չպետք է լինի**: Հաշվի առնելով անհրաժեշտ ստորագրությունների նվազագույն քանակի աճը՝ դրանց հավաքման ժամկետը կարող է սահմանվել 60 օր գործող 30 օրվա փոխարեն: Տեղական հանրաքվեն՝ որպես մասնակցության կարևորագույն գործիքներից մեկը, կարող է կիրառվել համայնքի ղեկավարի հետևանքի

<sup>1</sup> Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական հանրաքվեի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 11 (186), Երևան, 2002, հոդված 5.2 ա):

նպատակով: Այս մոտեցումը հիմնավորվում է ինչպես համաշխարհային փորձով, այն-պես էլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գոյության և գործունեության տրամաբանությամբ: Եթե համայնքի բնակիչները ընտրել են ղեկավարի, ով պետք է պատասխանատու լինի տեղական նշանակության խնդիրների լուծման համար, ապա լիազորությունների ոչ պատշաճ կատարման պարագայում բնակիչները պետք է հնարավորություն ունենան վերանայելու սեփական որոշումը: Բնականաբար, հետկանչի կառուցակարգի կիրառումը համապետական մակարդակում չափազանց ռիսկային է, քանի որ առնչվում է այն-պիսի խնդիրների, ինչպիսիք են պետության կայունությունը, անցնցում տնտեսական զարգացումը, ինչպես նաև արտաքին անվտանգությունը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների, և մասնավորապես՝ համայնքի ղեկավարի գործունեությունը նշված խնդիրներից որևէ մեկի հետ անմիջական կապի մեջ չէ: **Այս առումով, բնակիչներին սեփական համայնքի ղեկավարին հետկանչելու հնարավորության ընձեռումը կարող է միտված լինել միայն համայնքի ղեկավարի պատասխանատվության և զգոնության բարձրացմանը, ինչի արդյունքում անխուսափելիորեն կբարձրանա տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետությունը:** Սակայն, հետկանչի կառուցակարգը պետք է ներառի տարրեր, որոնք կբացառեն դրա անհարկի չարաշահումը տարբեր շահերի խմբերի կողմից:

Համայնքի ղեկավարի հետկանչի հարցով տեղական հանրաքվեի նշանակման պայմանները, բնականաբար, պետք է տարբերվեն ավագանու կամ համայնքի ղեկավարի լիազորությունների շրջանակում գտնվող հարցերի հետ կապված հանրաքվեի նշանակման պայմաններից: Մասնավորապես, կարծում ենք, որ որպեսզի համայնքի ղեկավարի հետկանչի հարցը դրվի հանրաքվեի, ապա նախաձեռնող խմբի կողմից պաշտոնաթերթիկի միջոցով հավաքած ստորագրությունների նվազագույն քանակը չպետք է պակաս լինի տվյալ տեղական հանրաքվեին մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց ընդհանուր թվի **25 տոկոսից:** Այսպիսի շեմի սահմանումը համայնքի ղեկավարի հետկանչի հարցով տեղական հանրաքվեի նշանակումը հնարավոր կդարձնի միայն այն դեպքում, եթե այդ փոփոխության հարցը բնակիչների շրջանում իրապես հասունացել է: Բացի դրանից, չարաշահումներից խուսափելու նպատակով, մեր կարծիքով, օրենքով պետք է ամրագրել, որ հետկանչի գործընթացը կարող է նախաձեռնվել համայնքի ղեկավարի կողմից պաշտոնը ստանձնելուց առնվազն մեկ տարի հետո և միայն մեկ անգամ ամբողջ պաշտոնավարման ընթացքում: Ուսումնասիրելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետկանչի համաշխարհային փորձը և հաշվի առնելով ներկայացված շեմը՝ կարծում ենք, որ ստորագրությունների

հավաքման գործընթացի համար օրենքով պետք է սահմանվի 90 օր ժամկետ: Սահմանված ժամկետում ստորագրությունների անհրաժեշտ քանակը չապահովելու դեպքում համայնքի ղեկավարի հետկանչի հարցով տեղական հանրաքվե անցկացնելու նախաձեռնությունը պետք է համարվի ավարտված: Հանրաքվեի նշանակման գործընթացի մնացած քայլերը կարող են իրականացվել ներկայիս օրենքով<sup>2</sup> սահմանված կարգին համապատասխան: ՀՀ-ում տեղական հանրաքվեի կառուցակարգի տրամաբանությունը ներկայացված է գծապատկեր 3-ում:

Գծապատկեր 3. Տեղական հանրաքվեի առաջարկվող կառուցակարգը ՀՀ-ում



<sup>2</sup> Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական հանրաքվեի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 11 (186), Երևան, 2002:



**Ruben HAYRAPETYAN**

**THE ROLE OF LOCAL REFERENDA IN THE SYSTEM OF PARTICIPATORY GOVERNANCE**

Key words: local governance, participatory governance, local referendum, community

One of the necessary conditions for the implementation of effective local governance is the participation of local residents in the governance of their community. Provision of the services rendered to the community level has the feature that it directly relates to the everyday problems of the citizens, and they immediately feel the impact in their daily life. In this regard, by explaining the importance of local referenda in participatory governance system, a new and efficient concept of local referenda is suggested in the article.

**Рубен АЙРАПЕТЯН**

**РОЛЬ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В СИСТЕМЕ ПАРТИЦИПАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Ключевые слова: местное самоуправление, партисипативное управление, местный референдум, община

Одним из необходимых условий для реализации эффективной местного самоуправления является участие местных жителей в управлении своей общины. Предоставление услуг, оказываемых уровне общин имеет ту особенность, что она непосредственно относится к повседневным проблемам граждан, и они сразу же почувствуют влияние в своей повседневной жизни. В связи с этим, объясняя важность местных референдумов в системе участия управления, новых и эффективных концепция местных референдумов предлагается в статье.

**Ռուբեն ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ**

**ՏԵՂԱԿԱՆ ՀԱՆՐԱՔՎԵՆԵՐԻ ԼՇԱՆԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ ՄԱՍՆԱԿՑԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ**

Բանալի բառեր. տեղական ինքնակառավարում, մասակցային կառավարում, տեղական հանրաքվե, համայնք

Ժամանակակից պայմաններում արդյունավետ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելու անհրաժեշտ պայմաններից մեկը համայնքի կառավարմանը բնակչների մասնակցության ապահովումն է: Ինչպես հայտնի է, համայնքի մակարդակով մատուցվող ծառայություններն ունեն այն առանձնահատկությունը, որ ուղղակի կերպով առնչվում են բնակիչների առօրյա խնդիրներին, և վերջիններս անմիջապես զգում են այդ ազդեցությունը իրենց կենցաղում: Ուստի և համայնքի բնակիչները պետք է իրական մասնակցություն ունենան տեղական ինքնակառավարմանը: