

Տարածաշրջանային ժողովրդավարության Եվրոպայի խորհրդի Տեղեկագիրք



Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածաշրջանային
իշխանությունների կոնգրեսը

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Եվրոպայի խորհրդի Տարածաշրջանային Ժողովրդավարության տեղեկագիրք

Ներկայացվել է Եվրոպայում տեղական և
տարածաշրջանային մարմինների համար
պատասխանատու նախարարներին
Ուտրեխտ, 16 – 17 նոյեմբերի, 2009 թ.

Ձևավորումը՝ Տեղական և տարածաշրջանային
իշխանությունների կոնգրես
Տպագրումը՝ Եվրոպայի խորհուրդ
Խմբագրություն՝ 2017 Մայիս

Բովանդակություն

I.	ՆԱԽԱԲԱՆ.....	5
II.	ՏԱՐԱԾԱՇՐՋԱՆԱՑԻՆ ԺՈՂՈՎԴՐԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԵԿԱԳՐՔԻ ՊԱՇՏՈՆԱԿԱՆ ՏԵՔՄՏԸ.....	11
Ա.	Ներածություն.....	11
Բ.	Տեղեկագրքի կառուցվածքը և բովանդակությունը.....	19
1.	Տարածաշրջանային ճարտարապետություն.....	19
1.1.	Տարածաշրջանային կառուցվածք.....	19
1.2.	Լիազորություններ.....	19
1.3.	Հարաբերություններ կառավարության այլ օղակների հետ.....	22
1.4.	Կապեր կենտրոնական մարմինների հետ.....	23
1.4.1.	Մասնակցություն որոշումներ ընդունելուն.....	23
1.4.2.	Վերահսկողություն և փոխարինում.....	25
1.4.3.	Հավատարմություն, տարածքային ամբողջականություն և համախմբվածություն.....	26
1.5.	Տարածաշրջանային ինքնակառավարման պաշտպանություն.....	27
2.	Տարածաշրջանային մարմինները և ներքին կազմակերպական կառուցվածքը (տարածաշրջանային ժողովրդավարություն).....	29
2.1.	Ինքնակազմակերպում.....	29
2.2.	Տարածաշրջանային մարմիններ.....	29
2.3.	Պաշտոնավարության պայմաններ.....	30
2.4.	Տարածաշրջանային վարչարարություն.....	31
2.5.	Արդյունավետ կառավարում.....	32
3.	Ֆինանսավորում.....	33
3.1.	Միջոցներ.....	33
3.2.	Ֆինանսական հավասարեցում և փոխանցումներ.....	34
3.3.	Փոխառություններ.....	36
4.	Ազգային և միջազգային հարաբերություններ.....	36

III.	ՀՈԴՎԱԾՆԵՐԻ ՄԵԿՆԱԲԱՆՈՒՄԸ 0.....	38
1.	Տարածաշրջանային ճարտարապետություն.....	38
1.1.	Տարածաշրջանային կառուցվածք.....	38
1.2.	Լիազորություններ.....	39
1.3.	Հարաբերություններ կառավարության այլ օղակների հետ.....	45
1.4.	Կապեր կենտրոնական մարմինների հետ.....	47
1.4.1.	Մասնակցություն որոշումներ ընդունելուն.....	47
1.4.2.	Վերահսկողություն և փոխարինում.....	50
1.4.3.	Հավատարմություն, տարածքային ամբողջականություն և համախմբվածություն.....	55
1.5.	Տարածաշրջանային ինքնակառավարման պաշտպանություն.....	58
2.	Տարածաշրջանային մարմինները և ներքին կազմակերպական կառուցվածքը (տարածաշրջանային ժողովրդավարություն).....	60
2.1.	Ինքնակազմակերպում.....	60
2.2.	Տարածաշրջանային մարմիններ.....	62
2.3.	Պաշտոնավարության պայմաններ.....	64
2.4.	Տարածաշրջանային վարչարարություն.....	68
2.5.	Արդյունավետ կառավարում.....	70
3.	Ֆինանսավորում.....	73
3.1.	Միջոցներ.....	73
3.2.	Ֆինանսական հավասարեցում և փոխանցումներ.....	79
3.3.	Փոխառություններ.....	84
4.	Ազգային և միջազգային հարաբերություններ.....	86
	RECOMMENDATION 282 (2010).....	89
	REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS.....	92

I. ՆԱԽԱԲԱՆ

Եվրոպայի խորհրդի շրջանակներում, տարածքային իշխանությունները՝ անկախ իրենց էությունից կամ առանձնահատուկ ինստիտուցիոնալ բնույթից, այսուհետ կունենան հանձնարարականներ ու սկզբունքներ, որոնք վերաբերում են նրանց ժողովրդավարական և կազմակերպական կառուցվածքին, լիազորություններին ու սեփական միջոցներին, պետության մեջ նրանց զբաղեցրած տեղին, այլ մարմինների և քաղաքացիների հետ ունեցած հարաբերություններին:

Այս բոլոր գործոններն այժմ ի մի են բերվել սույն փաստաթղթում, որի վերնագիրն է "Եվրոպայի խորհրդի տարածաշրջանային ժողովրդավարության տեղեկագիրքը" և կոչված են հիմք հանդիսանալու մի այնպիսի տարածաշրջանային ժողովրդավարության համակարգի, որը ժամանակակից է, բաց է, ակտիվ է տարբեր մակարդակներում, միմյանց օժանդակող ու մասնակցություն ապահովող է և շահագրգռված է կայուն զարգացման և բնակչության բարեկեցության մեջ:

Տարածաշրջանային ժողովրդավարությունը անկարելի է պատկերացնել առանց տարածաշրջանային ինքնավարության, որի մակարդակն ու առանձնահատկությունները պետք է

որոշվեն յուրաքանչյուր պետության կողմից բազմաստիճան կառավարման շրջանականերում, ինչը հանդիսանում է մեր ժամանակներում լավագույն միջոցը համադրելու բնակչության հետ ժողովրդավարությունը, արդյունավետությունն ու ծառայությունների մատուցումը:

Փաստաթղթի քաղաքական ուժն ու նրա մեջ պարունակվող հանձնարարականների գործությունը պայմանավորված է ոչ միայն նրանով, որ այն ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների համար պատասխանատու նախարարների համաժողովի կողմից՝ իր 2009 թ. նոյեմբերի 16-ին Ուտրեխտում տեղի ունեցած նստաշրջանում, այլև այն հանգամանքով, որ փաստաթղթի բովանդակությունը մեծապես բխում է այսպես կոչված Հելսինկյան սկզբունքներից և 2008 թ. Կոնգրեսի կողմից ընդունված Տարածաշրջանային ժողովրդավարության Եվրոպական խարտիայի նախագծից: :

Տարածքային կազմավորումների իրավունքների և պարտականությունների իրական կողեքսը, որը վերաբերում է կենտրոնական կառավարության և հիմնական (տեղական իշխանության) միջև գտնվող միջանկյալ մարմիններին, ներառում է երկու հիմնական գործառույթ: Առաջին՝ այն կարող է ծառայել որպես ոգեշնչման աղբյուր, երբ

պետությունները որոշում են հիմնել կամ բարեփոխել իրենց տարածքային իշխանությունները: Երկրորդ՝ հանդես գալ որպես քաղաքական հիմնարար սկզբունքների օրենսգիրք, որի վրա կարող է հիմնվել Կոնգրեսը՝ իր լիազորությունների շրջանակներում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններում տեղական ժողովրդավարության մոնիտորինգ իրականացնելիս:

Թեպետ նա չունի Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի պարտավորեցնող ուժը, որի ոչ պաշտոնական համագործ ու անհրաժեշտ լրացումն է հանդիսանում "Եվրոպայի խորհրդի տարածաշրջանային ժողովրդավարության տեղեկագիրքը", այնուհանդերձ, ունի կարևոր խորհրդանշական նշանակություն, քանզի նրանում մարմնավորված չափանիշները համընդհանուր հավանության են արժանացել Ուտրեխտի Նախարարների համաժողովի, Կոնգրեսի, Խորհրդարանական վեհաժողովի, Եվրամիության Տարածաշրջանների հանձնաժողովի և, ավելի լայն իմաստով, տարածաշրջանային հանրության և նրա հիմնական միավորումների կողմից: Թեև նա չի նախատեսում պարտավորություններ, դա պետք է համարվի ճիշտ ուղղությամբ կատարվելիք քայլ-այդուհանդերձ նպատակը շարունակում է մնալ Տարածաշրջանային ժողովրդավարության եվրոպական խարտիայի ընդունումը:

Պահպանելով իր ուրույն տարածաշրջանային բազմազանությունը, յուրանքանյուր երկիր կարող է տեղեկագրքի 6 գլուխներում և 55 կետերում ընդգրկված սկզբունքներից ընտրել և կիրառել այն սկզբունքները, հասկացություններն ու հատկանիշները, որոնք, ըստ իր կարծիքի, ամենահարմարն են ու ընդունելին ձևավորելու համար իր տարածաշրջանային ինստիտուցիոնալ պրակտիկան և այսպիսով ստեղծել կառավարման որակյալ համակարգ՝ իր բնակչության բարեկեցության համար:

Իր ճկունությամբ, այլընտրանքների հնարավորություններով և տարածաշրջաններին առաջարկվող տարբերակների ծավալով այս փաստաթուղթը կարող է նաև օգտակար լինել դաշնային, մարզային կամ պարզապես ապակենտրոնացված կառուցվածք ունեցող պետությունների համար:

Եթե նպատակն է այնուամենայնիվ, կիրառել այս փաստաթուղթը հավատարմորեն՝ պահպանելով այն ոգին, որ տիրում էր նրա նախագծի պատրաստման ընթացքում, տեղեկագիրքը պետք է ամենուրեք կիրառվի նրա մեջ պարունակվող հիմնարար սկիզբունքների հիման վրա, ինչպես դրանք ներկայացված են սույն փաստաթղթում տարածաշրջանային ժողովրդավարության

յուրաքանչյուր մակարդակի համար, այն է՝ ժողովրդավարական օրինականության անխափանությունը, բավարար ինքնավարությունը, գործելու համար իրական ներուժ ունենալը, պետության կողմից ճանաչումը և պատշաճ տեղ զբաղեցնելը նրա կազմում, ինչպես նաև քաղաքացիների մասնակցությունը կառավարման գործընթացներին:

Կյանքի կոչելու և լայն տարածում տալու համար այս Տեղեկագրքին, հաղորդելու նրան ուժ ու աշխուժություն, օժտելու այն ազդեցությամբ և իրավագործությամբ, ընդգծելու իր բովանդակության նշանակությունը, ինչը պետք է ընդունելի լինի բոլոր պետությունների և միևնույն ժամանակ օգտակար տարածաշրջանների համար, Կոնգրեսը որոշել է ներկայացնել այն պարզ և հասարակ փաստաթղթի տեսքով և համարակալված կետերով, որպեսզի դյուրին դարձնի դրա օգտագործումը:

Պարզաբանելու համար, հնարավորինս, տարածաշրջանային ճարտարապետության դինամիկայի և ներուժի հիմք հանդիսացող կարևոր գաղափարների բովանդակությունը՝ փաստաթղթի մեջ նաև ընդգրկվել է բացատրական մեկնաբանություն նրա տարբեր մասերի վերաբերյալ:

Կոնգրեսի ցանկությունն է, որ սույն փաստաթուղթը լինի համագոր այն դերին, որ կատարել և շարունակում է կատարել Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան և կարողանա ոգեշնչման աղբյուր դառնալ նրանց համար, ովքեր կոչված են դեկավարել և կառավարել տարածաշրջանային մարմինները այս՝ 21 - րդ դարում, որը մեծ պահանջներ է ներկայացնում ժողովրդավարությանը ու կառավարման որակին:

Կոնգրեսը նաև հուսով է, որ այն երկրներում, ուր դեռ գոյություն չունի տարածաշրջանային մարմինների օղակը, սույն փաստաթուղթը կարող է առաջացնել "տարածաշրջանային ցանկություն" ստեղծելու այսպիսի միջանկյալ կառույց, որն ավելի կմերձեցնի իշխանությանը քաղաքացու հետ:

II. ՏԱՐԱԾԱՇՐՋԱՆԱՅԻՆ

ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ

ՏԵՂԵԿԱԳՐՔԻ

ՊԱՇՏՈՆԱԿԱՆ ՏԵՔՍՏԸ

Ա Ներածություն

Տեղական և տարածաշրջանային ժողովրդավարության ամրապնդումն ու մարդու իրավունքների հանդեպ հարգալից վերաբերմունքի ապահովումը Եվրոպայի խորհրդի հիմնական նպատակներից են, քանզի պատշաճ կերպով գործող ժողովրդավարությունը հանդիսանում է Եվրոպայում խաղաղության և կայունության հիմքերից մեկը:

Իրենց բազմազանությամբ, տեղական և տարածաշրջանային կառավարման մարմինները նաև արտացոլում են այն փաստը, որ կենսունակություն ունեցող միջավայրերի կառավարման գործում ծաղկում են ժողովրդավարության և հանրության մասնակցության հիմնարար սկզբունքները:

Տեղական և տարածաշրջանային ժողովրդավարության կոմիտեի (ՏՏԺԿ) ու Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածաշրջանային կոնգրեսի գործունեությունը ցույց է տալիս, թե որքան կարևոր է տրամադրել անդամ պետություններին (անկախ իրենց ներքին կառուցվածքից) "տարածաշրջանային

ժողովրդավարության տեղեկագիրք" օժանդակելու իրենց ինստիտուցիոնալ զարգացմանը:

"Տարածաշրջանների կազմավորումը Եվրոպայում՝ զարգացումներ և հեռանկարներ" համաժողովը, որը կազմակերպվել էր 1993 թ. հունիսին Ժնևում Եվրոպայի տեղական և տարածաշրջանային իշխանությունների մշտական համաժողովի կողմից Շվեյցարական կոնֆեդերացիայի և Ժնևի կանտոնի հրավերքով, հանդիսացել էր Եվրոպայի խորհրդի հետաքրքրության առաջին դրսևորումը հանդեպ տարածաշրջանները և տարածաշրջանների կազմավորման հարցը:

Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովն արտահայտել էր իր լիակատար հավանությունը 1349(1997) հանձնարարականում Կոնգրեսի 1997 թ. Եվրոպական տարածաշրջանային ինքնակառավարման խարտիայի նախագծին: Նա հանձնարարել է, որ Նախարարների կոմիտեն օգտվի Խարտիայի նախագծի կողմից ստեղծված քաղաքական հնարավորությունից, որն ընդգրկում է Խորհրդարանական վեհաժողովն ու Եվրոպայի Տեղական և տարածաշրջանային իշխանությունների կոնգրեսը, և հանձնարարի փորձագետների միջկառավարական կոմիտեին պատրաստել տեքստի վերջնական տարբերակը մինչ դրա ընդունումն ու ստորագրման ներկայացնելը:

Եվրոպական տեղական և տարածաշրջանային իշխանությունների համար պատասխանատու նախարարների 13 –րդ համաժողովում, որը տեղի է ունեցել 2002 թ. Հելսինկիում, նախարարները դիմել են Նախարարների կոմիտեին տալ ՏՏԺԿ-ին լիազորություններ պատրաստելու տարբեր տեսակի իրավական փաստաթղթեր, հաշվի առնելով այն դեկավար ցուցմունքները, որոնք ձևավորվել էին Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի (ՏԻԿԵԽ) նախատիպով Համաժողովի ընթացքում (և հետագայում կոչվել "հելսինկյան սկզբունքներ"):

Նախարարների կոմիտեի Rec(2004)12 հանձնարարականը 12 անդամ պետություններին՝ սահմանների և/կամ տեղական և տարածաշրջանային մարմինների կառուցվածքի բարեփոխման գործընթացների մասին սահմանում է մի շարք ուղեցույցեր այդպիսի կազմավորումների ստեղծման կամ փոփոխման համար, և մասնավորապես ընդգծում կառավարման մարմինների միջև խորհրդատվությունների անցկացման կարևորությունը: Յուրաքանչյուր բարեփոխում պետք է հիմնվի արդյունավետ, թափանցիկ, պատասխանատու և ներկայացուցչական ինստիտուցիոնալ երկխոսության վրա: Պետք է ապահովվի տեղեկատվության մատչելիությունը հանրության համար և հասարակայնությանը

տեղեկացվի երկխոսության արդյունքների մասին: Եթե ինստիտուցիոնալ երկխոսությունը պետք է լինի ներկայացուցչական, ապա դրան մասնակցելու պետք է հրավիրվեն բոլոր մակարդակների տեղական և տարածաշրջանային այն մարմինները, ովքեր ունեն օրինական շահ քննարկվելիք հարցերում՝ անկախ իրենց քաղաքական բնութագրից: Եվ ի վերջո, էական նշանակություն ունի այն, որ բոլոր մասնակիցները ժամանակին՝ ճշգրտորեն սահմանված գործընթացների միջոցով ստանան համապատասխան բոլոր տեղեկատվությունը, որ առնվազն հնարավոր լինի իրապես հաշվի առնել, եթե ոչ համարել պարտադիր, այդ երկխոսության արդյունքները վերջնական որոշումներ ընդունելու գործընթացներում և որ ինստիտուցիոնալ երկխոսությունը լինի իսկապես նշանակալից և դրա բովանդակությունը չտուժի զուգահեռ գործընթացների պատճառով:

Եվրոպական տեղական և տարածաշրջանային իշխանությունների համար պատասխանատու նախարարների համաժողովի 14 – րդ նստաշրջանում, Բուդապեշտում, նախարարները ցուցմունք էին տվել ՏՏԺԿ – ին պատրաստել մանրամասն զեկույց Վալենսիայում անցկանցվելիք 15 –րդ վեհաժողովում քննարկվելիք զարգացումների, նորարարությունների և խնդիրների մասին, իսկ Վալենսիայի համաժողովում որոշվեց "պահել տարածաշրջանային

ինքնակառավարման հարցն ու այս ոլորտում հետագայում կատարված աշխատանքը [իր] հաջորդ 2009 թ. Ուտրեխտում անցկանցվելիք համաժողովի հսկողության տակ, արժանի ուշադրություն դարձնելով ժողովրդավարական հասարակության համար կարևոր այս խնդրին”:

Կոնգրեսը միննույն ժամանակ, շարունակելով այն աշխատանքը, որը նա սկսել էր Տարածաշրջանային ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի նախագիծը (1997) պատրաստելիս, հանդես եկավ 2008 թ. Տարածաշրջանային ժողովրդավարության եվրոպական խարտիայի պատրաստման առաջարկով, որը հավելված է իր 240 (2008) հանձնարարականին:

Գործելով 2007թ. Վալենսիայում ստացած իր ցուցմունքների համաձայն, 2008 թ. ՏԵԿ-ն առաջարկություն ներկայացրեց Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեին աշխատել Կոնգրեսի հետ համատեղ կազմելու համար "տարածաշրջանային ժողովրդավարության տեղեկագիրքը":

Սույն փաստաթուղթն իրենից ներկայացնում է Նախարարների և Կոնգրեսի կողմից ընդունված որոշումների ամբողջական պատկերը և ծառայում որպես ուղեցույց յուրաքանչյուր կառավարության համար, որը ցանկանում է կազմավորել

տարածաշրջաններ կամ բարեփոխել իր տեղական և տարածաշրջանային կառույցները, առանց նախապատվություն տալու իր տրամադրության տակ գտնվող աղբյուրներից որևէ մեկին:

"Տեղեկագիրքը", որը կազմվել է ՏՏԺԿ-ում կառավարությունների, Կոնգրեսի և միջազգային ոչ կառավարական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների օգնությամբ, նաև միջոց է դուրս գալու Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի Հոդված 13 -ի շրջանականներից օժանդակելու համար կառավարությունների հասնելու հնարավորինս լավագույն հավասարակշռության իշխանությունների տարբեր օղակների միջև լիազորությունների և պատասխանատվությունների բաշխման հարցում:

"Տեղեկագրքում" շեշտը պետք է դրվի նաև ենթատվության սկզբունքի¹, սոցիալական և

¹ **Ենթատվության սկզբունքի** նպատակն է, որ ընդունվելիք որոշումները հնարավորինս մոտ կանգնած լինեն քաղաքացուն, ապահովելով, որ ավելի բարձր մակարդակի վրա կատարվելիք գործողությունը արդարացված լինի ազգային, տարածաշրջանային և տեղական մակարդակներում գոյություն ունեցող հնարավորությունների լույսի ներքո: Այս սկզբունքը հիմնվել է մոտեցնելու համար որոշում ընդունելու վայրը քաղաքացիներին և կանխելու, որ իշխանության պաշտոնյաները անհիմն կերպով չհեռանան նրանցից: Ենթատվության սկզբունքը չունի որևէ ազդեցություն գոյություն ունեցող փաստացի լիազորությունների վրա, թեպետ տալիս է հնարավորություն որոշելու, արդյոք կարելի է իրագործել տվյալ

տարածքային համախմբվածության սկզբունքի¹ և սուվերեն պետության (կամ "դաշնային" հավատարմության)² բաղկացուցիչ մասերի միջև միասնության անհրաժեշտության վրա:

Այն նաև հաշվի է առնում "տարածաշրջանային շահերի", որոնք տարբեր են երկրից երկիր, հասկացության ի հայտ գալը, որը ընդգրկում է տարածաշրջանային գործունեության այնպիսի

լիազորությունը թե ոչ, և գալիս է ասպարեզ միայն հակադիր լիազորությունների առկայության դեպքում:

¹ **Տարածքային համախմբվածության սկզբունքը** կարող է սահմանվել ինչպես քաղաքացիների միջև հավասարության սկզբունք, անկախ նրանից, թե որտեղ են նրանք ապրում՝ տարածքային համախմբվածության սկզբունքի նպատակն է տրամադրել քաղաքացիներին հավասար պայմաններ հանրային ծառայություններից օգտվելու առումով և ապահովել ամենաբարենպաստ պայմաններ, ինչ վերաբերում է մրցակցությանը, հավասակշռված կայունությանն ու կյանքի որակի բարձրացմանը ամբողջ երկրի տարածքում, առանձնահատուկ ուշադրություն հատկացնել աշխարհագրական և ժողովրդագրական իրավիճակների բազմազանությանը:

² (Դաշնային կամ տարածաշրջանային) կազմավորումները կարող են իրականացնել իրենց լիազորությունները միմյանցից անկախ և տեսականորեն չպետք է ենթարկվեն ավելի բարձր կամ դաշնային կամ այլ բաղադրիչ մաս հանդիսացող կազմավորումների մարմիններին իրենց լիազորությունների կատարման առումով: Բաղադրիչ մաս կազմող կազմավորումների ինքնավարությունը կարող է, սակայն, վտանգել պետության կառուցվածքը: Բոլոր կազմավորումները, հետևաբար, իրենց լիազորություններն ու պարտականությունները կատարելիս, պետք է պահպանեն **"դաշնային" հավատարմության** սկզբունքը և գերծ մասն կատարելու քայլեր, որ կխախտեն ընդհանուր կառուցվածքային հավասարակշռությունը և կվնասեն այլ բաղադրյալ մասերի շահերին:

ուրբտներ, ինչպիսին են մշակույթն ու կրթությունը, սոցիալական ապահովությունն ու առողջապահությունը, հավասարակշռված և կայուն զարգացումը, բնության պահպանությունն ու բիոբազմազանության պաշտպանությունը և տնտեսական քաղաքականությունը:

Այս բոլոր սկզբունքների և "ապրելու կանոնների" համակցությունը պետության կառուցվածքի շրջանակներում իրենից ներկայացնում է ժողովրդավարության սկզբունքների էությունը:

Ինչ վերաբերում է տարածաշրջանային կազմավորումների խորհրդակցական մարմիններին, և դրանից ելնելով ժողովրդավարական ներկայացուցչությանը, նախապատվությունը պետք է տրվի գաղտնի քվեարկությամբ ուղղակի ընտրություններին, թեև չպետք է բացառվեն անդամներ նշանակելու այլ միջոցները (օրինակ՝ տարածաշրջանային կազմավորումը ներկայացնող մարմինների անդամների անուղղակի ընտրությունները):

Բ. Տեղեկագրքի կառուցվածքը և բովանդակությունը

1. Տարածաշրջանային ճարտարապետություն

1.1. Տարածաշրջանային կառուցվածք

1.Տարածաշրջանային մարմինները տարածքային մարմիններ են կենտրոնական կառավարության և տեղական մարմինների միջև:

2.Այնտեղ, ուր կան տարածաշրջանային մարմիններ, ներքին օրենսդրության մեջ և/կամ սահմանադրությամբ պետք է ճանաչում ստանա, ընդունված կարգի համաձայն, տարածաշրջանային ինքնակառավարման սկզբունքը:

1.2. Լիազորություններ

3. Տարածաշրջանային ինքնակառավարում նշանակում է սահմանադրության և օրենքի շրջանակներում, տարածաշրջանային մարմինների իրավազորությունն ու կարողությունը կարգավորելու և կառավարելու իրենց պատասխանատվության տակ գտնվող հանրային գործերի մի մասը հանուն տարածաշրջանային բնակչության շահերի և համաձայն ենթատվության սկզբունքի:

4. Տարածաշրջանային լիազորությունները սահմանվում են օրենսդրությամբ, սվյալ տարածաշրջանի կանոնադրությամբ կամ ազգային օրենսդրությամբ: Տարածաշրջանային մարմիններին, օրենքի և/կամ սահմանադրության շրջանակների ներքո, վերապահվում է լրիվ ազատություն իրագործելու իրենց նախաձեռնությունը յուրաքանչյուր հարցի վերաբերյալ, որն իրենց լիազորությունների շրջանակներից դուրս չէ կամ չի հանձնարարված մի այլ մարմնի: Տարածաշրջանային լիազորությունների կարգավորումը կամ սահմանափակումները պետք է հիմնված լինեն սահմանադրության և/կամ օրենքի վրա:

5. Տարածաշրջանային մարմինները օժտված են որոշումներ կայացնելու և վարչական իշխանությամբ իրենց լիազորությունների ներքո գտնվող ոլորտներում: Այս լիազորությունները թույլ են տալիս հաստատել և իրագործել տարածաշրջանի համար բնորոշ քաղաքականություն: Որոշում ընդունելու լիազորությունները կարող են ներառել սահմանադրական նախաձեռնություն ունենալու իրավունքը:

6. Առանձնահատուկ նպատակներով և օրենքի շրջանակներում, տարածաշրջանային մարմիններին լիազորություններ կարող են փոխանցել այլ հանրային մարմիններ:

7. Երբ լիազորությունները փոխանցվում են տարածաշրջանային մարմիններին, նրանք պետք է իրավունք ունենան, սահմանադրության և/կամ օրենքի շրջանակներում, հարմարեցնելու դրանց իրականացումը տարածաշրջանային պայմաններին:

8. Տարածաշրջանային մարմինները պատասխանատվություն են կրում սատարելու տարածաշրջանային մշակույթը և պաշտպանելու ու պահպանելու տարածաշրջանի մշակութային ժառանգությունը, ներառյալ տարածաշրջանային լեզուները

9. Տարածաշրջանային տնտեսական զարգացումը հանդիսանում է տարածաշրջանային պատասխանատվությունների կարևոր կողմը, որը պետք է իրականացվի տարածաշրջանի տնտեսվարողների հետ համատեղ:

10. Տարածաշրջանային մարմինները օգնում են հարմարեցնել կրթական և ուսումնական հնարավորությունները տարածաշրջանի զբաղվածության զարգացման պահանջներին:

11. Սոցիալական ապահովությունը և առողջապահությունը մտնում են տարածաշրջանային մարմինների գործունեության ոլորտների մեջ: Տարածաշրջանային մարմինները նաև

պատասխանատու են սատարելու սոցիալական համախմբվածությունը տարածաշրջանում:

12. Տարածքի հավասարակշռված զարգացումը հանդիսանում է տարածաշրջանային մարմինների յուրաքանչյուր գործողության հիմնական նպատակը, ազդեցություն ներգործելով տարածաշրջանի տարածքային կառուցվածքի վրա:

13. Տարածաշրջանային մարմինները կրում են պատասխանատվություն բնական ռեսուրսների և բիոբազմազանության պաշտպանության ու զարգացման համար և ապահովում են տարածաշրջանի կայուն զարգացումը, հաշվի նստելով այս առումով տեղական, ազգային, եվրոպական և միջազգային քաղաքականության հետ:

1.3. Հարաբերություններ կառավարության այլ օղակների հետ

14. Տարածաշրջանային մարմինների և այլ ենթաազգային տարածքային մարմինների հետ կապը կարգավորվում է սույն փաստաթղթում նշված տարածաշրջանային ինքնակառավարման և Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ներկայացված տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներով ու ենթատվության սկզբունքով:

15. Տարածաշրջանային մարմինները և այլ ենթաազգային տարածքային մարմինները կարող են, օրենքի շրջանակներում, սահմանել իրենց փոխադարձ կապը և համագործակցել միմյանց հետ:

16. Տարածաշրջանային մարմինները համագործակցում են տեղական մարմինների հետ ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրների իրագործման և քաղաքացիների կարիքները հոգալու նպատակով:

17. Տեղական մարմինների հետ հնարավորինս ժամանակին և համապատասխան կարգով անցկացվում են խորհրդակցություններ պլանավորման և որոշումներ ընդունելու գործընթացների բոլոր ուղղակիորեն իրենց վերաբերող հարցերի շուրջ:

1.4. Կապեր կենտրոնական մարմինների հետ

1.4.1. Մասնակցություն որոշումներ ընդունելուն

18. Տարածաշրջանային մարմիններն իրավունք ունեն մասնակցելու, ինչպես դա նկարագրված է ստորև 3.2 և 3.3 կետերում, իրենց լիազորությունների և կենսական շահերի կամ տարածաշրջանային ինքնակառավարման շրջանակների վրա

ազդեցություն ունեցող պետության կողմից որոշումներ ընդունելու գործընթացին:

19. Այս մասնակցությունն ապահովվում է ներկայացուցչությամբ որոշում ընդունող մարմիններում և/կամ համապատասխան պետական և տարածաշրջանային մարմինների միջև անցկացվելիք խորհրդակցությունների և քննարկումների միջոցով: Որտեղ դա հնարավոր է, մասնակցությունը կարող է նաև ապահովվել պետական և տարածաշրջանային ներկայացուցչական մարմինների միջև անցկացվելիք խորհրդակցությունների և քննարկումների միջոցով:

20. Որքանով դա հնարավոր է ըստ սահմանադրության և/կամ օրենքի, տարածաշրջանային և/կամ նրանց ներկայացուցչական մարմինները պետք է ներկայացված լինեն կամ նրանց հետ պետք է անցկացվեն խորհրդակցություններ, համապատասխան մարմիններում և/կամ ընթացակարգերի միջոցով պետության այն միջազգային բանակցությունների և համաձայնագրերի իրականացման հետ կապված հարցերի շուրջ, որոնք վտանգ են ներկայացնում տարածաշրջանային ինքնակառավարման լիազորությունների կամ շրջանակների համար:

1.4.2. Վերահսկողություն և փոխարինում

21. Գենտրոնական պետական մարմինների կողմից իրականացվող որևէ վերահսկողության նպատակն է, որպես կանոն, միայն ապահովել նրանց գործունեության համապատասխանությունը օրենքի պահանջներին: Այնուհանդերձ, փոխանցված լիազորությունների վերահսկումը կարող է նաև ընդգրկել նպատակահարմարության գնահատումը:

22. Տարածաշրջանային մարմինների վարչական վերահսկողությունը կարող է իրականացվել միայն համաձայն այնպիսի ընթացակարգերի և այն դեպքերում, որոնք նախատեսված են սահմանադրական կամ օրենսդրական դրույթներով: Այսպիսի վերահսկողությունը իրականացվում է ետգործունությամբ և յուրանքանչյուր ձեռնարկվող միջոց պետք է համաչափ լինի այն շահերի կարևորությանը, որն այն մտադրված է պաշտպանել:

23. Ազգային կամ դաշնային մարմինների ժամանակավորապես փոխարինելու իրավունքը՝ գործելու համար տարածաշրջանային իշխանության մարմինների փոխարեն կարող է իրականացվել միայն արտակարգ դեպքերում և համաձայն սահմանադրությամբ կամ օրենքով նախատեսված ընթացակարգերի: Այս իրավունքը վերապահված է միայն առանձնահատուկ դեպքերի համար, երբ

տարածաշրջանային մարմիններն իրոք ձախողել են իրենց վստահված լիազորությունների կատարումը, և օգտագործվում է համաձայն համաչափության սկզբունքի՝ այն շահերի լույսի ներքո, որ նա կոչված է պաշտպանել:

24. Փոխարինման միջոցից բխող որոշումներ ընդունելու լիազորության կատարումը դրվում է աշխատակազմի վրա, որը գործում է ելնելով միայն սվյալ տարածաշրջանային մարմնի շահերից, բացառությամբ այն դեպքի, երբ պարտականությունները փոխանցված են:

*1.4.3. Հավատարմություն, տարածքային
ամբողջականություն և
համախմբվածություն*

25. Տարածաշրջանային մարմինների և կենտրոնական կառավարության միջև կապը հիմնվում է փոխադարձ հավատարմության և հավասար արժանապատվության սկզբունքի վրա և ենթադրում հարգարժան վերաբերմունք հանդեպ միասնությունը, ինքնավարությունը և պետության ամբողջականությունը:

26. Տարածաշրջանային ինքնակառավարումը անպայմանորեն ենթադրում է համապատասխանություն օրենքի գերակայությանը և

հարգանք հանդեպ յուրաքանչյուր պետության տարածքային կառուցվածքը՝ լինի դա կենտրոնական կառավարության և տարածքային մարմինների հարաբերություններում, տարածաշրջանային մարմինների և այլ տարածքային մարմինների միջև թե տարածաշրջանային մարմինների և քաղաքացիների միջև:

27. Տարածաշրջանային մարմինները գործադրում են բոլոր անհրաժեշտ միջոցները ապահովելու համար սահմանադրությունից կամ օրենքից բխող պարտավորությունների կատարումը:

28. Տարածաշրջանային ինքնակառավարման իրականացումը պետք է նպաստի կենտրոնական կառավարության տնտեսական և սոցիալական համախմբվածության նպատակներին և կենտրոնական կառավարության գործունեությանը՝ ուղղված հասնելու կյանքի նույնական պայմաններին և հավասարակշռված զարգացմանը երկրի ամբողջ տարածքում՝ համերաշխության ոգով տարածաշրջանային մարմինների միջև:

1.5. Տարածաշրջանային ինքնակառավարման
պաշտպանություն

29. Տարածաշրջանային մարմինները կարող են նախատեսվել սահմանադրությամբ կամ ստեղծվել

ըստ օրենքի: Արդեն ստեղծված տարածաշրջանների գոյությունը երաշխավորվում է սահմանադրությամբ և/կամ օրենքով և կարող է չեղյալ համարվել միայն սահմանադրության և/կամ օրենքի, ըստ որի նրանք ստեղծվել են, փոփոխության նույն պատշաճ գործընթացով:

30. Տարածաշրջանային մարմիններն իրավունք ունեն օգտվելու դատական պաշտպանության միջոցից ապահովելու համար իրենց լիազորությունների ազատ կատարումը և ներքին օրենսդրությամբ ամրագրված տարածաշրջանային ինքնակառավարման սկզբունքի պահպանումը:

31. Տարածաշրջանային սահմանները չեն կարող փոփոխության ենթարկվել մինչ նախապես խորհրդակցելը խնդրո առարկա հանդիսացող տարածաշրջանի կամ տարածաշրջանների հետ: Նախնական խորհրդակցությունները կարող են ներառել հանրաքվեի անցկացումը:

2. Տարածաշրջանային մարմինները և ներքին կազմակերպական կառուցվածքը (տարածաշրջանային ժողովրդավարություն)

2.1. Ինքնակազմակերպում

32. Երբ սահմանադրությունը և/կամ օրենքը նախատեսում են տարածաշրջանների իրավունքը որոշում կայացնել իրենց ներքին կառուցվածքի վերաբերյալ, ներառյալ իրենց կանոնադրություններն ու հաստատությունները, նրանք սահմանում են այս իրավունքը հնարավորինս լայն:

2.2. Տարածաշրջանային մարմիններ

33. Տարածաշրջանային մարմիններն ունեն ներկայացուցչական ժողով: Եթե գործադիր գործառույթները չեն իրագործվում ուղղակիորեն ներկայացուցչական մարմնի կողմից, ապա դրանց կատարումը հանձնարարվում է այն անձին կամ մարմնին, որն իրենց առջև հաշվետու է ըստ օրենքով սահմանված պայմանների և ընթացակարգերի: Եթե գործադիր մարմինը ընտրվում է ուղղակիորեն բնակչության կողմից, ապա նա չպետք է անպայմանորեն հաշվետու լինի ներկայացուցչական մարմնի առջև, թեպետ պետք է տեղյակ պահի նրան իր գործողությունների մասին:

34. Տարածաշրջանային ինքնակառավարման իրավունքը իրականացվում է ուղիղ, ազատ և գաղտնի ձևով ընտրված ժողովների միջոցով: Այս դրույթը չի արգելակում ոչ մի դեպքում օգտագործումը քաղաքացիների կողմից ժողովների, հանրաքվեների կամ քաղաքացիների որևէ այլ ձևի ուղղակի մասնակցությունը, եթե դա թույլատրվում է օրենքով:

35. Տարածաշրջանային ժողովներն ընտրվում են ուղղակիորեն ազատ և գաղտնի, ընդհանուր ընտրական իրավունքի վրա հիմնված, քվեարկությունների միջոցով կամ անուղղակիորեն ընտրվում և կազմվում են ժողովրդի կողմից ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչների կողմից:

2.3. Պաշտոնավարության պայմաններ

36. Տարածաշրջանային ընտրված ներկայացուցիչների պաշտոնավարության պայմանները նախատեսում են իրենց գործառույթների ազատ կատարումը: Դրանք թույլ են տալիս տրամադրել համապատասխան ֆինանսական նպաստ և/կամ համապատասխան ֆինանսական փոխհատուցում տվյալ պաշտոնում աշխատանք կատարելու համար, ինչպես նաև, եթե անհրաժեշտ է, լրիվ կամ մասնակի փոխհատուցում եկամուտների կորստի համար կամ վարձատրություն

կատարված աշխատանքի դիմաց և համապատասխան սոցիալական ապահովություն: Ժողովի անդամներն իրավունք ունեն ազատ արտահայտվելու ժողովի նիստերի ընթացքում: Յուրաքանչյուր գործառույթ և գործունեություն, որոնք անհամատեղելի են ներկայացուցչի պաշտոնի հետ, սահմանվում են օրենքով:

37. Երբ տարածաշրջանային ընտրված ներկայացուցիչների հանդեպ հնարավոր է պատժամիջոցների կիրառումը, դրանք պետք է նախատեսված լինեն օրենքով, համաչափ լինեն դրանց կողմից պաշտպանվող շահի կարևորությանը և ենթակա լինեն դատական վերահսկողության: Պաշտոնավարության ընդհատումը կամ պաշտոնից հեռացնելը կարող է նախատեսված լինել միայն արտակարգ դեպքերում:

2.4. Տարածաշրջանային վարչարարություն

38. Տարածաշրջանային իշխանություններն ունեն իրենց սեփական միջոցները, վարչակազմը և աշխատակազմը:

39. Տարածաշրջանային իշխանություններն ազատ են, օրենքով սահմանված շրջանակներում, որոշելու իրենց վարչական համակարգի և մարմինների ներքին կառուցվածքները:

40. Տարածաշրջանային մարմինների աշխատակազմի պաշտոնավարության պայմանները համապատասխանում են հանրային ծառայության ընդհանուր սկզբունքներին և պետք է լինեն այնպիսին, որ թույլ տան աշխատանքի վերցնել բարձրորակ աշխատակիցների, հաշվի առնելով նրանց արժանիքներն ու իրազեկությունը. այս նպատակով նախատեսվում են հնարավորություններ վերապատրաստման, վարձատրության աճի և ծառայողական առաջընթացի համար:

2.5. Արդյունավետ կառավարում

41. Տարածաշրջանային մարմինները խրախուսում են քաղաքացիների կողմից իրենց հանրային գործերի կառավարմանը մասնակցելու իրավունքի իրականացումը և ուղղված են մերձեցնելու վարչակազմը հանրության հետ:

42. Տարածաշրջանային ինքնակառավարումը իրականացվում է համաձայն իրազեկված որոշումներ ընդունելու և կայացրած որոշումների գնահատման սկզբունքների, ինչպես նաև պետք է հետապնդի ճկունության, անկեղծության, թափանցիկության, մասնակցության և հանրության առջև հաշվետու լինելու նպատակները:

43. Հանրային աշխատանքների կատարումը տարածաշրջանային մակարդակում իրագործվում է համաձայն արդյունավետ վարչարարության և որակյալ հանրային ծառայությունների մատուցման սկզբունքների:

3. Ֆինանսավորում

3.1. Միջոցներ

44. Տարածաշրջանային մարմինները տնօրինում են բյուջեով նախատեսված միջոցները, որոնք համաչափ են իրենց լիազորություններին և պարտականություններին և թույլ են տալիս նրանց արդյունավետ կերպով կատարել իրենց լիազորությունները:

45. Տարածաշրջանային մարմինները կարող են ազատ տնօրինել իրենց տրամադրության տակ գտնվող միջոցները իրականացնելու համար իրենց լիազորությունները:

46. Իրենց լիազորությունները կատարելու ընթացքում տարածաշրջանային մարմինները կարող են մասնավորապես հենվել իրենց սեփական միջոցների վրա, որոնք նրանք կարող են ազատ տնօրինել: Այս միջոցները կարող են ներառել տարածաշրջանային հարկեր, այլ եկամուտներ ըստ

տարածաշրջանային իշխանությունների հայեցողության, պետական հարկերի հաստատուն մասնաբաժիններ, պետությունից և համապատասխան տարածքային մարմիններից ստացած ոչ նպատակային հատկացումներ, ըստ օրենքի:

47. Ֆինանսական համակարգերը, որոնց վրա հիմնված են տարածաշրջանային մարմինների տնօրինության տակ գտնվող միջոցները, պետք է լինեն բավականաչափ բազմազան և ակտիվ բնույթի, որպեսզի թույլ տան նրանց, որքանով դա գործնականում հնարավոր է, համաքայլ ընթանալ իրենց պարտականությունների հետ կապված ծախսերի իրական աճի հետ:

3.2. Ֆինանսական հավասարեցում և փոխանցումներ

48. Ֆինանսապես ավելի թույլ տարածաշրջանային մարմինների պաշտպանությունն ապահովվում է ֆինանսական հավասարեցման ընթացակարգերով կամ համազոր միջոցառումներով, որոնց նպատակն է վերացնել ֆինանսավորման հնարավոր աղբյուրների անհավասար բաշխման և իրենց պատասխանատվության ներքո գտնվող ֆինանսական բեռի հետևանքները: Այսպիսի

ընթացակարգերը կամ միջոցառումները չպետք է հանգեցնեն տարածաշրջանային մարմինների ֆինանսական միջոցների այնպիսի սահմանափակմանը, որը կխոչընդոտի իրենց վարչարարության ազատությունը:

49. Ֆինանսական փոխանցումները տարածաշրջանային մարմիններին կառավարվում են նախօրոք սահմանված կանոններով՝ հիմնված տարածաշրջանային լիազորությունների համար նախատեսված չափորոշիչների վրա: Որքանով դա հնարավոր է, տարածաշրջանային մարմիններին հատկացվող դրամաշնորհները չպետք է նախատեսված լինեն հատուկ ծրագրերի ֆինանսավորման համար:

50. Ֆինանսական փոխանցումները տարածաշրջանային մարմիններին չպետք է սահմանափակեն տարածաշրջանային մարմինների հիմնարար ազատությունը՝ ունենալ սեփական հայեցողություն իր լիազորությունների կատարման առումով:

51. Ֆինանսական փոխանցումները տարածաշրջանային մարմիններին կարգավորվում են օրենքով հաստատված կանոններով և հիմնված են տարածաշրջանային լիազորություններին վերաբերող օրյեկտիվ չափանիշների վրա:

52. Յուրաքանչյուր լիազորության փոխանցում տարածաշրջանային մարմիններին ուղեկցվում է համապատասխան ֆինանսական միջոցների փոխանցմամբ:

3.3. Փոխառություններ

53. Կապիտալ ներդրումներ կատարելու նպատակով փոխառություններ ստանալու համար, կապիտալի շուկան պետք է մատչելի լինի տարածաշրջանային մարմինների համար, օրենքի սահմաններում:

4. Ազգային և միջազգային հարաբերություններ

54. Տարածաշրջանային մարմիններն իրավունք ունեն կազմել միություններ և ձեռնարկել միջազգային համագործակցության գործունեություն իրենց վերապահված լիազորությունների հարցերի և օրենքի շրջանակներում: Տարածաշրջանային մարմինները կարող են նաև անդամակցել տարածաշրջանային մարմինների միջազգային կազմակերպություններին:

55. Որքանով դա թույլատրվում է ազգային և/կամ եվրոպական օրենսդրությամբ, տարածաշրջանային մարմինները իրավունք ունեն մասնակցելու կամ ներկայացված լինելու եվրոպական հաստատություններում այս նպատակի համար ստեղծված կազմակերպությունների միջոցով:

56. Տարածաշրջանային մարմինները կարող են իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակներում և օրենքի, միջազգային պարտավորությունների և տվյալ պետության արտաքին քաղաքականության համաձայն, համագործակցել այլ երկրների տարածքային մարմինների հետ:

III. ՀՈՒՎԱԾՆԵՐԻ ՄԵԿՆԱԲԱՆՈՒՄԸ ⁽¹⁾

1. Տարածաշրջանային ճարտարապետություն

1.1. Տարածաշրջանային կառուցվածք

1) Այստեղ բերվում է տարածաշրջանային մարմինների "անուղղակի" սահմանումը (անկախ նրանից, թե ինչպես են դրանք կոչվում տարբեր երկրներում) ի համեմատություն բոլոր պետություններում գոյություն ունեցող իշխանությունների ավանդական երկու օղակների հետ՝ այն է կենտրոնական և տեղական օղակները:

Այս կենտրոնական և տեղական օղակների միջև գտնվող շերտում փաստորեն ամենայն հավանականությամբ կարող են գոյակցել իշխանության մի շարք տարբեր օղակներ և այս իրավիճակը կարող է տրամաբանորեն հուշել տվյալ երկրին՝ արդյոք այս օղակների ընտրության համար նա պետք է դիմի Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային, թե այս տեղեկագրքին: Նմանապես հստակ ներկայացված է, որ անպայման չէ, որ տեղական և տարածաշրջանային մարմինների միջև գոյություն ունենա հիերարխիկ կապ. սա

¹ Փաստաթուղթը կազմել է Կոնգրեսի տարածաշրջանային հարցերի փորձագետ, պ-ն Շան-Կլոդ Վան Կովենբերգը

համապատասխանում է դինամիկ մոտեցմանը ի հանդեպ տեղական ինքնակառավարումը:

2) Այն պետություններում, ուր, վերը պարզաբանված լայն իմաստով, գոյություն ունեն տարածաշրջանային մարմիններ, տարածաշրջանային ինքնավարության սկզբունքը, որի ուրվագծերը սահմանվում են այս տեղեկագրքում շարադրված տարբեր հասկացությունների միջոցով, պետք է ճանաչում ստանա իշխանության այս օղակը կարգավորող օրենսդրությամբ և/կամ ազգային սահմանադրության տեքստում:

1.2. Լիազորություններ

3) Այս կետը որդեգրում է քաղաքական ինքնավարության ավանդական հասկացությունը, լինի դա տեղական, թե տարածաշրջանային մակարդակում, այն է՝ ոչ թե իշխանության միայն ճանաչում ստացած ոլորտը, այլ նաև, ավելի գործնական իմաստով, սահմանադրության և օրենսդրության շրջանակներում և իր պատասխանատվությամբ:

Իր ստուգաբանությամբ "ինքնավարություն" բառը ծագում է հունարեն "ավտո" բառից, որը նշանակում է ինքն, իսկ "նոմոս" բառը նշանակում է օրենք կամ կանոն: Այսպիսով, իր առաջնային իմաստով,

ինքնավարություն նշանակում է ինքն իրեն ղեկավարելու իրավունք, սահմանել սեփական կանոններ և այստեղից էլ գալիս է "self-rule" (կառավարիչ ինքդ քեզ) հասկացությունը անգլերեն լեզվում:

Ինչպես դիտարկում է Խորհրդարանական վեհաժողովին ներկայացված զեկույցում Անդրեաս Գոուսը, "Ինքնավարություն տերմինը երկիմաստ է, քանզի այն կարող է վերաբերել կառուցվածքաին ձևերին՝ սկսած հասարակ ապակենտրոնացումից մինչև տարածաշրջանային և դաշնային կառուցվածքը, այսինքն, որ այն ներկայացնում է իշխանության կամ որոշ լիազորությունների հավասար կամ անհավասար բաշխում: *Եվրոպայում գոյություն ունեն ինքնակառավարման զանազան ձևեր՝ հիմնված տարբեր քաղաքական համակարգերի վրա, որոնց մասն են կազմում ինքնավար կազմավորումները: Ինչ տեսք էլ որ այն ունենա, յուրաքանչյուր պետություն ընդգրկում է իր մեջ ապակենտրոնացման որոշ տարրեր.*"¹:

Այս կարող է ամփոփվել, ասելով, որ՝ "Դա հարաբերական տերմին է նկարագրելու համար սուվերեն պետության շրջանակներում գտնվող

¹ Doc 9824-3/6/2003, Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողով, 30 – րդ կետ.:

առանձին կազմավորման անկախության
աստիճանը"¹:

Այս պարբերությունը ավարտող վերջին բառերը, "համաձայն ենթատվության սկզբունքի", փորձում են սահմանել իշխանությունների իրավասության ոլորտը, կիրառելով սկզբունք, համաձայն որի իշխանության յուրաքանչյուր օղակ կատարում է իր պարտականություններն իր մակարդակում, այն պայմանով, որ այդ պարտականությունները պետք է կատարվեն առավելագույնս արդյունավետ և գործուն կերպով, քաղաքացու շահերից ելնելով:

Ինչպես շարադրված է տեղեկագրքի ներածությունում, "Այս սկզբունքը հիմնվել է մոտեցնելու համար որոշում ընդունելու վայրը քաղաքացիներին և կանխելու, որ իշխանության պաշտոնյաները չհեռանան անհիմն կերպով նրանցից", ավելացնելով " Ենթատվության սկզբունքը չունի որևէ ազդեցություն գոյություն ունեցող փաստացի լիազորությունների վրա, թեպետ տալիս է հնարավորություն որոշելու, արդյոք կարելի է իրագործել տվյալ լիազորությունը թե ոչ, և ասպարեզ է գալիս միայն հակադիր լիազորությունների առկայության դեպքում":

¹ Հանսոմ, Հուրստ և Լիլիխ, "Ինքնավարության հասկացությունը միջազգային իրավունքում", 1980:

Կոնգրեսի 97 (2000) բանաձևը այնուհետև նշում է, որ՝ "այս սկզբունքի կիրառումը կառավարելու համար հարաբերությունները տեղական իշխանությունների, տարածաշրջանների, կենտրոնական կամ դաշնային իշխանությունների միջև և, տվյալ երկրների դեպքում, եվրոպական հաստատությունների հետ պահանջում է, որ ազգային, տարածաշրջանային և, ուր անհրաժեշտ է, եվրոպական օրենսդրությունները ձեռնպահ մնան չափից ավելի կարգավորումից այն հարցերի շուրջ, որ գտնվում են տեղական կամ տարածաշրջանային մարմինների իրավասության ներքո, և տան վերջիններիս բավարար հնարավորություններ մանրելու համար":

4) Այստեղ շարադրված է լիազորություններին վերաբերող ընդհանուր սկզբունքը, այն ամենը, ինչ կապված է տարածաշրջանային շահի հետ, պետք է ընկալվի որպես որևէ մի ոլորտ, որը գտնվում է տարածաշրջանների իրավասության ներքո և չի փոխանցվել սահմանադրորեն, օրենքի համաձայն կամ տվյալ տարածաշրջանի կանոնադրությամբ իշխանության այլ օղակի: Այնուամենայնիվ, կետի վերջին բաժնում պարզաբանվում է, որ պետք է, բոլոր դեպքերում, հղում արվի վերապահված լիազորություններին կամ դրանց համար առաջարկված սահմանափակումներին վերաբերող օրենքի կամ սահմանադրության դրույթներին:

Կախված երկրների ինստիտուցիոնալ համակարգերից, մնացորդային իրավասությունները գտնվում են երբեմն պետության և երբեմն էլ, ինչպես դա տեղի է ունենում որոշ օրենսդրական լիազորություններով օժտված դաշնային պետություններում, հենց տարածաշրջանների իրավասության ներքո. այնուամենայնիվ, բոլոր դեպքերում սահմանադրությունը որոշիչ գործոն է:

5) Տարածաշրջանային մարմինների լիազորությունների պաշտոնական բնույթն ավելի ճշգրիտ է արտահայտում այն կարծիքը, որ նրանք պետք է ներառեն որոշումներ ընդունելու (քաղաքական ընտրություն կատարելու համար) և վարչական գործունեություն իրականացնելու այնպիսի լիազորություններ (գործադիր միջոցառումներ իրականացնելու համար), որոնք թույլ կտան իրագործել պատասխանատու մարմինների կողմից ընդունված քաղաքական ծրագրերը: Նմանապես նախատեսվում է, որ օրենսդրական լիազորությունները կարող են ընդգրկվել տարածաշրջանային լիազորությունների շարքի մեջ, ինչպես դա արվում է դաշնային կամ մարզային կառուցվածք ունեցող երկրներում:

6) Նաև նախատեսվում է, որ որոշ լիազորություններ կարող են հանձնարարվել կամ փոխանցվել տարածաշրջանային մարմիններին, երբ

ներքին քաղաքական կառավարման զարգացումները որևէ երկրում հանգեցնում են լիազորությունների նոր վերաբաշխման այլ պետական մարմիններից տարածաշրջանային օղակին՝ համաձայն այդ երկրի ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի:

7) Այս կետում շարադրված են փոխանցված լիազորությունների կատարման պայմանները: Տարածաշրջանային մարմինը պետք է իրագործի դրանք ազատորեն, լայն ինքնավարությամբ, այլ կերպ ասած՝ *"հարմարեցնի դրանց կատարումը", սահմանված իրավական շրջանակներում, տարածաշրջանային կոնտեքստին ու գործելաոճին:*

8-13) Այս կետերում շարադրված են ժամանակակից ու դինամիկ տարածաշրջանային լիազորությունների մի շարք օրինակներ, երբ կարելի է համարել, որ տարածաշրջանային մարմինները գտնվում են բարենպաստ վիճակում կատարելու համար այս պարտականությունները ենթատվության, մերձեցման և արդյունավետ կառավարման սկզբունքների տեսակետից:

Խնդրո առարկա հանդիսացող ոլորտներն են տարածաշրջանային մշակույթի, տարածաշրջանային տնտեսական զարգացման, կրթական և ուսումնական միջոցառումների պաշտպանումն ու սատարումը՝ զուգակցված զբաղվածության հարցերի, սոցիալական

ապահովության և առողջապահության, տարածքների զարգացման և բնական ռեսուրսների և բիոզանազանության և, ընդհանուր առմամբ, կայուն զարգացման ծրագրերի հետ:

Այս ոչ սպառիչ օրինակների ցանկը հիմնված է մի շարք գործառույթների վրա, որոնք իրագործվում են որոշ այն երկրներում, ուր տարածաշրջանային մարմինները գոյություն ունեն անկախ նրանից օժտված են իրենք թե ոչ օրենսդրական լիազորություններով: Այնուամենայնիվ, յուրաքանչյուր երկիր պետք է ի վերջո ինքը որոշի իր կողմից տարածաշրջանային մարմիններին հանձնարարվող պարտականությունների ծավալն ու բազմազանությունը:

1.3. Հարաբերություններ կառավարության այլ օղակների հետ

14) Ինչ վերաբերում է հարաբերություններին պետություն մեջ գոյություն ունեցող իշխանության այլ օղակների հետ, առաջարկվում է, որ դրանք կառուցվեն ներքևից վերև՝ տարբեր մակարդակների միջև փոխադարձ հարգանքի սկզբունքի հիման վրա: Առաջարկվող օրինակը ոչ հիերարխիկ է և ոչ էլ ստորադրյալ, այլ նպատակ ունի իր հիմքում ունենալ ինքնավարության և ենթաստվության սկզբունքները:

Հետևաբար, ընտրված ձևակերպման մեջ պարզ երկկողմ հղում է արվում և պետության հարգալից վերաբերմունքին տարածաշրջանային ինքնավարության նկատմամբ, համաձայն սույն "տեղեկագրքի" մեջ մշակված հասկացությունների, և նաև տարածաշրջանային մարմինների հարգալից վերաբերմունքին տեղական մարմինների նկատմամբ, համաձայն Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ձևակերպված սկզբունքների:

15) Վերոհիշյալ սկզբունքների գործնական կիրառման համար, երբ պետք է որոշվեն հարաբերությունները տարածաշրջանային և այլ ենթաազգային մարմինների միջև, նախատեսվում է, որ վերջիններս պետք է որոշվեն հենց իրենց կողմից իրենց փոխհարաբերությունները կառավարող շրջանակների և ընթացակարգերի հիման վրա, առանց արտաքին (կենտրոնական) միջամտության, թեև ըստ օրենքի:

16) Այս կետում նշվում է, որ տարածաշրջանային և տեղական մարմինների միջև զարգացող յուրաքանչյուր համագործակցության կամ համագործության նպատակը պետք է ծառայի քաղաքացիների կարիքների բավարարման ընդհանուր շահին:

17) Մեկ անգամ ևս, համաձայն Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով հաստատված սկզբունքների, որոնք պետք է պահպանեն տարածաշրջանային մարմինները, ցանկություն է հայտնվում, որ քննարկելիս ուղղակիորեն իրենց վերաբերող հարցերը նրանց հետ խորհրդակցություններ անցկացվեն: Ճիշտ է, որ "հնարավորինս ժամանակին" ձևակերպումը ենթադրում է պարտավորություն միջոցների նկատմամբ, այլ ոչ թե արդյունքների, այնուամենայնիվ, այս շրջահայաց ձևակերպումը պետք է մեկնաբանել զգուշորեն, հաշվի առնելով, որ տարբեր մակարդակներով կառավարվող պետության մեջ գոյություն ունեցող համապատասխան ինքնավարությունների համար ծայրահեղ կարևոր է բաց լինել հանդեպ միջպետական երկխոսությունն ու մասնակցությունը սկզբունքի կիրառմանը:

1.4. Կապեր կենտրոնական մարմինների հետ

1.4.1. Մասնակցություն որոշումներ ընդունելուն

18) Այս կետում արձաձվում է տարածաշրջանային մարմինների "ընդգրկման" անհրաժեշտությունը պետության որոշումներ կայացնելու գործընթացներին, երբ պետությունը պլանավորում է բարեփոխումներ կամ

միջոցառումներ, որոնք ազդեցություն ունեն տարածաշրջանային մարմինների վրա ինչպես իշխանության միջանկյալ օղակի:

Հենց այնպես, ինչպես նախորդ կետում տարածաշրջանային մարմիններից պահանջվում էր խորհրդակցություններ անցկացնել տեղական մարմինների հետ վերջիններիս վերաբերող բարեփոխումների վերաբերյալ, պահպանելու համար հավասար ինստիտուցիոնալ արժանապատվության և ինքնավարության սկզբունքները, այնպես էլ տարածաշրջանային մարմինները հենց իրենք էլ իրավունք ունեն ակնկալել նույն վերաբերմունքը կենտրոնական իշխանության կողմից, երբ նա պլանավորում է որոշումներ ընդունել, "ազդեցություն ունեցող իրենց լիազորությունների և կենսական շահերի կամ տարածաշրջանային ինքնակառավարման իրավազորության շրջանակների վրա":

Մրանում է պարփակվում տարածաշրջանային հասկացության էությունը:

19) Այս կետը պատասխանում է այն հարցին, թե ինչպիսի ձև պետք է ընդունի այս "տարածաշրջանային ընդգրկումը" պետության որոշումներ կայացնելու գործընթացներում:

Նախատեսվում են մի շարք մոտեցումներ: Իդեալականը՝ տարածաշրջանային մարմինները պետք է ներկայացված լինեն պետության որոշումներ կայացնող մարմիններում (օրինակ՝ երկրորդ պալատ, պետություն/տարածաշրջան խորհրդակցական մարմիններ) և/կամ պաշտոնական և ոչ պաշտոնական խորհրդակցությունների և քննարկումների գործընթացների միջոցով, որոնք կաջակցեն բանավեճերի անցկացմանը իշխանության տարբեր մակարդակների միջև:

Անշուշտ նախատեսվում է, որ այս կենտրոնական և տարածաշրջանային իշխանությունների միջև երկխոսությանը տարածաշրջանի կողմից պետք է մասնակցեն տարածաշրջանային մարմինների շահերը ներկայացնող միությունները:

20) Սահմանադրությամբ կամ օրենքով նախատեսված լինելու դեպքում, այս կետում առաջարկվում է, որ այսպիսի խորհրդակցությունները տարածվեն պետության կողմից անցկացվող միջազգային բանակցությունների ոլորտի և տարածաշրջանային լիազորությունների համար ազդեցություն ունեցող համաձայնագրերի կատարման վրա:

Սա նմանապես կկիրառվի այն դեպքերում, երբ միջազգային կոնվենցիաները կապ ունեն

տարածաշրջանային ինքնակառավարման իրավագործության հետ կամ երբ միջազգային դրույթների կատարումը, կախված տվյալ պետությունում եղած պայմանավորվածությունից, հանգեցնում է գործողությունների իրագործմանը տարածաշրջանային մարմինների կողմից:

Այս վիճակը համընդհանուր է դաշնային և մարզային կառուցվածք ունեցող պետությունների համար, բայց նաև հավանական է այն երկրներում, ուր մարզային կառուցվածքն ավելի թույլ է:

1.4.2. Վերահսկողություն և փոխարինում

21) Սույն կետը անդրադառնում է պետության կողմից տարածաշրջանային իշխանությունների վերահսկողության նուրբ խնդրին, որը, անտարակույս, տարբերվում է երկրից երկիր, բայց, այնուհանդերձ, հիմնվում է մի շարք հիմնարար սկզբունքների վրա:

Օրինակ, պետության կողմից վերահսկողությունը չի կարող դուրս գալ օրինականության ստուգման շրջանակներից և, մասնավորապես, այն բանից, որ տարածաշրջանային մարմինների կողմից ընդունված որոշումները չեն գերազանցում սահմանդրությամբ կամ օրենքով տարածաշրջանների համար վերապահված լիազորությունները և չեն խախտում

ավելի բարձր սկզբունքները (օրինակ՝ միջազգային համաձայնագրերի կամ սահմանադրության):

Նպատակահարմարության վերահսկումն այս առումով արգելված է և դիտարկվում է որպես միջամտություն, իսկ վերջինս հակասում է տարածաշրջանային ինքնավարության իրավագործությանը:

Այդուհանդերձ, այս սկզբունքից թույլատրվում է մի փոքր շեղում, ինչ վերաբերում է պետության կողմից փոխանցված լիազորություններին: Հակառակ "հանձնարարարված լիազորությունների" դեպքի, երբ պետությունը փոխանցում է իր որոշ գործառնությունները տարածաշրջանային մարմիններին (տես 6 – րդ կետը), վերահսկողությունը կարող է ներառել նպատակահարմարության գնահատումը, երբ պետությունը փոխանցել է իր լիազորությունների մի մասը մի այլ մարմնի և ցանկանում է պահպանել դրա նկատմամբ վերահսկողության միջոց:

Այդուհանդերձ, որոշելու համար նպատակահարմարության վերահսկողության իրական բնույթն ու սահմանները չպետք է մոռանալ, որ փոխանցված լիազորությունների դեպքում 6 – րդ կետի 2 –րդ մասը թույլ է տալիս, որ դրանք հարմարեցվեն տարածաշրջանային շրջանակներին:

22) Սույն կետում շարադրված վերահսկողության սկզբունքների երկրորդ մասը պարզաբանում է այս վերահսկողության իրավունքի հանդեպ կիրառվող պայմանները և քաղաքական վերահսկողությունից այն որոշակիորեն տարբերակելու նպատակով կոչում է "վարչական":

Նախ և առաջ, ընդգծվում է, որ վերահսկողությունը պետք է կատարվի "միայն համաձայն այնպիսի ընթացակարգերի և այն դեպքերում, որոնք նախատեսված են սահմանադրական կամ օրենսդրական դրույթներով": *Մա օրինական կերպով օրինականության ստուգում է:*

Բոլոր դեպքերում, այդպիսի ստուգումը պետք է կատարվի "ետզործունեությամբ", որն արգելում է որևէ նախնական գրաքննություն պետության կողմից այն որոշումների նկատմամբ, որ տարածաշրջանային մարմինները կարող է մտադրված լինեն կայացնել:

Ի վերջո, պետության կողմից պաշտպանվելիք շահերին վերահսկողության միջոցների համաչափ լինելու գաղափարը փաստորեն արտահայտում է ցանկություն տարհամոզել իրականացնելու տարածաշրջանային մարմինների կողմից ընդունված երկրորդական նշանակություն ունեցող որոշումների անիմաստ վերահսկումը, այլ կերպ ասած՝ մի վերահսկողություն, որն անհամաչափ է իրագործված

միջոցի նշանակությանը, այն է՝ խնդրո առարկա հանդիսացող շահերին:

23-24) Այս կետերն առնչվում են պետության կողմից կիրառվելիք վերահսկողության ամենահրեշավոր միջոցին, երբ կենտրոնական իշխանությունը փոխարինում է իրենով այն տարածաշրջանային իշխանության մարմիններին, որոնք լրջորեն թերացել են կատարել իրենց վերապահված լիազորությունները:

Պետության կողմից այսպիսի միջամտությունը, նպատակ ունենալով դեկավարել տարածաշրջանային մարմինն ուղղակիորեն պետության ներկայացուցիչների կողմից այն դեպքում, երբ դրա կառավարումը լրջորեն "խափանված է" կամ "անկանոն է", կարող է նախատեսվել "միայն բացառիկ դեպքերում" և սահմանադրությամբ կամ օրենքով սահմանված ընթացակարգերը պետք է հստակորեն կատարվեն:

Այսպիսի միջամտությունը պետք է լինի անկապտելիորեն "ժամանակավոր" բնույթի, սահմանափակվի "միայն բացառիկ դեպքերով" և դրա կատարումը պետք է հանձնարարվի պաշտոնատար անձանց, որոնք գործում են միայն տարածաշրջանային տվյալ մարմնի շահերից ելնելով:

Այս բացառիկ հնարավորության սահմանափակող ձևակերպումից իսկ պարզ է, որ այն չի կարող ծառայել կենտրոնական կառավարության համար իբրև պատրվակ իրականացնելու իր ենթակայության տակ գտնվող աշխատակիցների միջոցով գործողություն, որն ընկնում է "նպատակահարմարության վերահսկողություն" սահմանման տակ: Փոխարինումը կարող է հետապնդել միայն մի նպատակ՝ վերադարձնել այս ճանապարհով խախտում կատարած տարածաշրջանային իշխանության մարմիններին ետ, դեպի երկրի ինստիտուցիոնալ օրինականության շրջանակները:

Ինչ վերաբերում է փոխանցված լիազորությունների նկատմամբ կիրառվող բացառությանը, այն տրամաբանորեն բացատրվում է այն փաստով, որ այն դեպքերում, երբ փոխանցված լիազորության օգտագործումը իրապես կատարվել է անկանոն կամ անօրինական ձևով, փոխարինումը փաստորեն հավասարվում է այդ լիազորության, որը պետությունը վերադարձնում է իրեն, չեղյալ համարելուն:

Այս դեպքում նույնպես, այս հասկացողությունը կանոնավորվում է համաչափության սկզբունքով, որը պահանջում է, որ այդ բացառիկ ընթացակարգը օգտագործվի միայն այն ծավալով, որքանով դա անհրաժեշտ է վտանգված շահերի պաշտպանության համար:

1.4.3. Հավատարմություն, տարածքային
ամբողջականություն և
համախմբվածություն

25) Ինքնավարություն չի նշանակում անկախություն: Տարածաշրջանային իշխանությունների ինքնավարությունը, ինչպես դա սահմանված է տեղեկագրքում ներկայացված սկզբունքներում, գոյություն ունի պետության տարբեր ինստիտուցիոնալ բաղադրիչների փոխադարձ իրավունքների և պարտականությունների համակարգի շրջանակներում:

Դա սույն տեքստում արտահայտված է այնպիսի տերմիններով, ինչպիսին են "փոխադարձ հավատարմությունը" և "հավասար արժանապատվությունը": Չցանկանալով, որ ինքնավարության այս սկզբունքները գունավորվեն որևէ "անջատողական " մեկնաբանմամբ, տեքստից պարզ հետևում է, որ տարածաշրջանային իշխանությունների պարտավորությունները պետության հանդեպ ընդգրկում են հարգալից վերաբերմունք վերջինիս միասնության, սուվերենության և տարածքային ամբողջականության նկատմամբ:

26) Այս հաջորդ կետը պարունակում է հիշեցում, որ պետք է դրսևորվի հարգալից վերաբերմունք

օրենքի գերակայության և պետության տարածքային կառուցվածքի հանդեպ, և հարգանքի զգացում, որն ապահովում է ներթափանցումն իշխանության զանազան մակարդակների միջև, ինչպես նաև կապ քաղաքացիների հետ:

Այս փոխադարձ և միջինստիտուցիոնալ հարգանքը ներդաշնակության և համախմբվածության առաջնահերթ պայմանն է:

27) Տարածաշրջանային իշխանությունները պարտավոր են ձեռնարկել բոլոր անհրաժեշտ միջոցները, ապահովելու համար սահմանադրությունից կամ օրենքից բխող պարտավորությունների կատարումը: Այսպիսով, տարածաշրջանային իշխանություններից պահանջվում է ընդունել պրոակտիվ դիրքորոշում գործնականում կատարելու այն պարտավորությունները, որոնք բոլոր պետությունների կողմից դրվում են ենթաազգային իշխանությունների վրա կամ որոնք առաջարկվում են ընդունել:

28) Այս գլխի վերջին կետերն անդրադառնում են տարածաշրջանային իշխանության մասնակցությանը պետության համընդհանուր անհրաժեշտ տնտեսական և սոցիալական համախմբվածության հարցին: Թեպետ նրանք ունեն ինքնավարության

լիազորություններ պետությունների շրջանակներում, տարածաշրջանային իշխանությունները մեկուսացված, "տարածքային փրփուրների" մեջ ապրող, կառույցներ չեն:

Այսօրվա եվրոպականացման և գլոբալիզացման աշխարհում յուրաքանչյուր պետություն, որը շահագրգռված է ստեղծել պատշաճ ապրելու պայմաններ իր բոլոր քաղաքացիների համար և հասնել իր տարածքում հավասարակշիռ զարգացման նպատակին, որևէ ներդաշնակ տնտեսական և սոցիալական զարգացում տրամաբանորեն պահանջում է պետության մեջ ստեղծված բոլոր մարմիններից ձեռնարկել համարժեք գործողություններ՝ հանուն համերաշխության ոգու և կենտրոնական իշխանության ջանքերը համալրելու նպատակով:

Դա հենց այդպես է, քանզի պետության տարածաշրջանային մարմինների գործընկերները գտնվում են տեղական հաստատությունների հետ մեկտեղ առաջավոր գծում: Այս մոտեցման հիմքում ընկած քաղաքական փիլիսոփայությունը հարմար է այն տարածաշրջանների համար, որոնք պետության հետ համատեղ աշխատում են, այլ ոչ թե նրանց համար, որոնք գործում են ընդդեմ նրա կամ մեկուսացման մեջ:

1.5. Տարածաշրջանային ինքնակառավարման
պաշտպանություն

29) Տարածաշրջանային իշխանությունները պարտավոր են հարգել պետության կառույցները, թեպետ հակառակն էլ հավասարաչափ ճշմարիտ է:

Իրենց ստեղծումից և պետությունների կողմից ճանաչում և տարբեր չափսերով լիազորություններ ու միջոցներ ստանալուց ի վեր, տարածաշրջանային մարմինները պետք է կարողանան օգտվել իրենց գոյությունը ապահովող մեխանիզմներից: Այս առումով, առաջին հերթին նախատեսվում է, որ իրենց ինստիտուցիոնալ մակարդակը ստանա ըստ սահմանադրության կամ օրենքի "պաշտոնական" կարգավիճակ և անփոփոխ մնալու երաշխիք:

Նրանց գոյությունը կարող է հարցականի տակ դրվել միայն հետագայում կատարվելիք սահմանադրական կամ օրենսդրական փոփոխության դեպքում:

30) Թեև սա տրամաբանական մոտեցում է ժողովրդավարական գործընթացի տեսանկյունից, քանզի կենտրոնական իշխանությունը միշտ կարող է չեղյալ համարել այն ինչ արել է և տեսականորեն փոփոխել իր ստեղծած տարածաշրջանային կառույցը, հաջորդ կետերի ոգուց պարզորոշ երևում է, որ այս վարկածներն ունեն բացառիկ բնույթ և դրանց

իրականացումն նման պարագաներում պետք է լիովին արդարացված լինի:

Թեպետ չկա որևէ պաշտոնական "արգելակող լծակ", այնուամենայնիվ, տարածաշրջանային լիազորությունները կենտրոնական մակարդակ վերադարձնելու յուրաքանչյուր փորձ հակասության մեջ կմտնի ինքնավարության ոգու և ենթատվության սկզբունքի հետ:

Մրանով է բացատրվում այն դրույթը, որ տարածաշրջանային մարմիններն իրավունք ունեն դիմելու դատական պաշտպանության միջոցին ապահովելու համար *"իրենց լիազորությունների ազատ կատարումն ու հարգանքը ներպետական օրենսդրության մեջ որդեգրված տարածաշրջանային ինքնակառավարման սկզբունքների հանդեպ"*: Նման դեպքերում, վարչական կամ սահմանադրական դատարանները պետք է ունենան իրավազորություն արգելելու պետությանը միջամտել այս կան այն ձևով տարածաշրջանային մարմինների կողմից *իրենց համար վերապահված արտոնությունների կատարմանը*:

31) Առավել ևս, առաջարկվում է, որ պետությունը չփոփոխի տարածաշրջանների սահմաններն առանց նախապես խորհրդակցելու տարածաշրջանային տվյալ մարմնի կամ մարմինների հետ: Դա նաև

ընդգրկում է նախնական խորհրդակցության հնարավորությունը հանրաքվե անցկացնելու միջոցով:

Ճիշտ է, այստեղ խոսքը վերաբերում է տարածաշրջանային մարմնի հետ խորհրդակցելուն, այլ ոչ թե վերջինիս համաձայնությունը ստանալուն, թեև ենթադրվում է, որ մեր ժամանակների քաղաքական ժողովրդավարական պրակտիկան հրաժարվում է շարժվել այն ուղղությամբ, որը մերժվում է տարածաշրջանային իշխանությունների և նրա ներքո գտնվող քաղաքացիների կողմից:

2. Տարածաշրջանային մարմինները և ներքին կազմակերպական կառուցվածքը (տարածաշրջանային ժողովրդավարություն)

2.1. Ինքնակազմակերպում

32) Այս կետը, որը փաստորեն ձևակերպված է շատ ընդհանուր ձևով, հուշում է, որ, երբ սահմանադրությամբ և/կամ օրենքով նախատեսվում է, որ տարածաշրջանային մարմինները կարող են որոշել *"իրենց ներքին կազմակերպական կառուցվածքը, ներառյալ իրենց կանոնակարգերը և հաստատությունները"*, նրանք իրավունք ունեն հնարավորինս լայն ձևով ներկայացնելու դրանց

բովանդակությունն ու դրանց հետ կապված պայմանավորվածությունները:

Մրանից կարելի է հետևություն անել, որ տարածաշրջանային ինքնավարության սկզբունքի ճանաչումից ի վեր պետությունը պետք է տարածաշրջանային մարմինն տա ազատություն ինքնուրույն որոշում կայացնելու հաստատությունների, մարմինների և աշխատանքային ընթացակարգերի իր հայեցողությամբ ամենահարմար ձևերի վերաբերյալ: Պետության համար հակասական կլիներ տալ տարածաշրջանային մարմինն ինքնավարություն և այնուհետև թելադրել նրան, թե ինչպես դա պետք է օգտագործվի:

Վերահսկողությունը կարգավորող լիազորությունները կամ կանոնները սահմանվում են միմիայն սահմանադրությամբ կամ օրենքով նախատեսված սահմանափակումներով:

"Ինքնակառավարումը" ինքն իր նկատմամբ հարգալից վերաբերմունք ունեցող յուրաքանչյուր ինքնավարության հիմնարար սկիզբունքն է:

2.2. Տարածաշրջանային մարմիններ

33-35) Այս կետերի բովանդակությունից պարզ է դառնում, որ տարածաշրջանային մարմինների կառուցվածքը որոշելու համար, լինեն դրանք ժողովներ, թե գործադիր մարմիններ, կան ընտրության մի շարք տարբերակներ:

Ինչպես նշված է Տեղեկագրքի ներածության մեջ, "Ինչ վերաբերում է տարածաշրջանային կազմավորումների խորհրդակցական մարմիններին, և դրանից ելնելով ժողովրդավարական ներկայացուցչությանը, նախապատվությունը պետք է տրվի գաղտնի քվեարկությամբ ուղղակի ընտրություններին, թեև չպետք է բացառվեն անդամներ նշանակելու այլ միջոցները (օրինակ՝ տարածաշրջանային կազմավորումը ներկայացնող մարմինների անդամների անուղղակի ընտրությունները)":

Այսպիսով նախատեսվում է, որ ժողովները պետք է ընտրվեն "ուղղակի, ազատ և գաղտնի քվեարկության միջոցով", և այն երկրներում, ուր տարածաշրջանային մարմինները կազմվում են անուղղակի ձևով, նրանք կարող են "կազմավորվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններում բնակչության կողմից ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով.:"

Այս երկրորդ հնարավոր համակարգը ընդունելի է միայն այն պատճառով, որ ընտրությունները տեղական մակարդակում կրում է իր մեջ ուղղակի ժողովրդավարության օրինականության փաստը՝ ընտրված ներկայացուցիչները այնուհետև անցնում են տարածաշրջանային մակարդակ:

Այնուհետև սույն տեքստում նաև նշվում է, որ այդ ժողովների անդամների ժողովրդավարական ընտրության սկզբունքը, լինեն դրանք ուղղակի թե անուղղակի, ոչ մի դեպքում չի խոչընդոտում դիմել, երբ դա թույլատրվում է օրենքով, ներկայացուցչական ժողովրդավարության այլ ձևերի, օրինակ քաղաքացիների ժողովների կամ հանրաքվեների միջոցով:

Ինչ վերաբերում է տարածաշրջանային իշխանությունների գործադիր գործառույթներին, ապա այս գործադիր մարմինները ղեկավարող ժողովների կողմից վերահսկողության իրականացման համար նմանապես նախատեսված են երկու համակարգեր:

Եթե գործադիրը ծագում է ժողովից, ապա այն պետք է հաշվետու լինի իր գործողությունների համար ժողովի առջև՝ ըստ օրենքով սահմանված պայմանների և ընթացակարգերի:

Մյուս կողմից, եթե գործադիր մարմինը ընտրվում է ուղղակիորեն ժողովրդի կողմից, ապա այն չպետք է "անպայմանորեն հաշվետու լինի ներկայացուցչական ժողովի առջև, թեպետ պարտավոր է ներկայացնել տեղեկատվություն իր կատարված գործերի համար: "

Ակնհայտ է, որ այս երկու իրավիճակների միջև եղած տարբերությունը կախված է գործադիր մարմնի անդամների օրինավոր լինելու աստիճանից, ինչը տալիս է այդ մարմնի անդամներին բնակչության կողմից ընտրվելու ժողովրդավարական հիմքը, որը հավասարագոր է, եթե չի գերազանցում, այն հիմքերը, որոնցով ընտրվում են տարածաշրջանային ժողովների անդամները:

2.3. Պաշտոնավարության պայմաններ

36) Սույն կետում պարունակվում են մի շարք հիմնարար՝ ընտրյալ անդամների պաշտոնավարության պայմաններին վերաբերող սկզբունքներ, ըստ որի, ինչպես դա պահանջում է ժողովրդավարությունը, նրանք պետք է ունենան բացարձակ ազատություն արտահայտելու իրենց քաղաքական հայացքները, համապատասխան նյութական պայմաններ իրենց պարտականությունները կատարելու համար, ինչպես նաև երաշխիքների այնպիսի համակարգ, որը թույլ է

տալիս պատժամիջոցների օգտագործումը միայն օրենքի պաշտպանողական թևի ներքո:

Գործադիր մարմնի, թե ժողովի անդամի պաշտոնավարության հետ կապված ծախսերի համար նախատեսված "նպաստների" և/կամ ֆինանսական փոխհատուցումների համակարգը շարունակում է յուրաքանչյուր երկրում հանդիսանալ նուրբ հարց, և ընդունված տեքստը նախընտրում է զգուշորեն առաջարկել, որ այդ փոխհատուցումները լինեն "պաշտաճ": Սա թույլ է տալիս ունենալ բավականին լայն հնարավորություններ ըստ հայեցողության որոշումներ կայացնելու համար:

Այնուհանդերձ, սույն տեքստն առաջարկում է ավելի պարզ դեկավար ցուցմունքներ այդպիսի փոխհատուցումը որոշելու համար: Այնտեղ նշվում է "լրիվ կամ մասնակի փոխհատուցում եկամուտների կորուստի համար" [որ կրել է տարածաշրջանային ընտրված ներկայուցուցիչը], "աշխատանքի դիմաց կատարված վարձատրության և համապատասխան սոցիալական ապահովագրության" լրացուցիչ չափանիշի հետ մեկտեղ:

Այն նաև առաջարկում է օրենքով սահմանել այն գործառույթներն ու գործունեությունը, որոնք համարվում են անհամատեղելի ներկայացուցչի պաշտոնի հետ: Դա նշանակում է, որ

տարածաշրջանային ներկայացուցիչներին վերաբերող, և պաշտոնի համար հավակնելու և նշանակման առումով, անհամատեղելիության կանոնները պետք է ունենան նախապես սահմանված, թափանցիկ իրավական հիմքեր:

37) Այս կետն անդրադառնում է տարածաշրջանային ընտրված ներկայացուցիչների դեմ կիրառվող պատժամիջոցների կարևոր հարցին: Թեև անկասկած է, որ պետք է լինի հնարավորություն պատժամիջոցներ կիրառել տարածաշրջանային թերացած ընտրված ներկայուցուցիչների նկատմամբ, օրենքով պետք է նախատեսվի բողոքարկման առարկա հանդիսացող վարքը (*nulla poena sine lege*) և նշանակված պատժամիջոցը պետք է համաչափ լինի ինչպես կատարված զանցանքին, այնպես էլ վերահսկող մարմնի կողմից պաշտպանվող շահին:

Ի վերջո, թեպետ դա ոչ պակաս կարևոր հարց է, նախատեսվում է, որ այս պատժամիջոցները պետք է "ենթակա լինեն բողոքարկման դատական կարգով" :

Հետապանդվող նպատակն այստեղ, ավելորդ է ասել, կամայական գործողություններից խուսափելն է այս հարցում՝ կամ կենտրոնական իշխանության կամ մինչև անգամ տարածաշրջանային մարմնի կողմից իր տարածաշրջանային ներկայացուցիչներից մեկի նկատմամբ, որին մեղադրանք է ներկայացված

անկանոն կամ անօրինական գործողություններ կատարելու համար:

Պատժամիջոցները չեն կարող ոչ մի դեպքում կապված լինել քաղաքական հայացքների հետ, եթե վերջիններս արգելված չեն օրենքով:

Այս պատճառով, նվազագույն պարտադիր չափանիշ է համարվում հաստատությունից դուրս գտնվող դատական վերաքննության անկախ համակարգի առկայությունը:

Դատական վերաքննության հնարավորություն ունենալը, անտարակույս նշանակում է, որ մեղադրվող ներկայացուցիչը պետք է հնարավորություն ունենա դիմելու անկախ և անաչառ "դատավորի", որը դրսևորում է հարգալից վերաբերմունք պաշտպանվող կողմի իրավունքների և, ավելի լայն իմաստով, "արդար դատավարության" սկզբունքների նկատմամբ, ինչպես դրանք սահմանված են Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին եվրոպական կոնվենցիայում:

Սույն կետի վերջում հիշատակված դրույթը, որ պաշտոնավարության ընդհատումը կամ պաշտոնից ազատելը կարող է նախատեսվել միայն "բացառիկ դեպքերում" , ճշգրտորեն ընդգծում է, որ այս

պատժամիջոցները խստագույնն են ընտրյալ ներկայացուցիչների համար նախատեսված պատժամիջոցների ցանկում և պետք է կիրառվեն զգուշորեն և շրջահայացությամբ:

2.4. Տարածաշրջանային վարչարարություն

38-39) Այս՝ "Տարածաշրջանային վարչարարություն" վերնագրով կետերը վերաբերում են մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներին, որոնք պետք է գտնվեն տարածաշրջանային յուրաքանչյուր մարմնի տնօրինության տակ կատարելու համար իր գործառույթները և իր համար վերապահված կամ իրեն տվյալ պետության շրջանակներում փոխանցված լիազորությունները:

Իշխանության այս օղակի, որը կարող է "ազատորեն որոշում կայացնել" ստեղծել բարձր արդյունավետությանը հասնելու նպատակով անհրաժեշտ համակարգեր, կառույցներ, կազմակերպական միջոցներ և մարմիններ, պատշաճ գործունեության համար էական է համարվում երկրի փորձին և ավանդույթներին համապատասխանող արդյունավետ վարչական կառույցի առկայությունը՝ համալրված բանիմաց աշխատակազմով և բավարար ֆինանսական ռեսուրսներով: Մա անշուշտ կարող է տեղի ունենալ ըստ պետության կողմից ընդունված

ենթաազգային մարմինների վարչարարությունը կարգավորող օրենքի:

40) Այս կետում շարադրված են *"տարածաշրջանային մարմինների աշխատակազմի ծառայությունը"* կարգավորող մի շարք պայմաններ:

Այս պայմանները, նախ և առաջ, պետք է ստեղծվեն, օրինակ ընդունելով երկրում գործող հանրային ծառայության ընդհանուր սկզբունքների պահանջները: Նաև ընդհանուր գծերով հիշատակվում են արդյունավետ հանրային ծառայության որոշ հիմնարար սկզբունքները, ինչպես, օրինակ, *"Բարձրորակ աշխատակիցների աշխատանքի վերցնելը, հաշվի առնելով արժանիքներն ու իրազեկությունը"*:

Որպես փոխհատուցում, ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցները պետք է օգտվեն ծառայության պատշաճ պայմաններից, որոնք պետք է հիմնված լինեն *"համապատասխան վերապատրաստման հնարավորությունների, վարձատրության և աշխատանքային առաջընթացի հեռանկարների վրա"*:

Այս սկզբունքները պետք է իրագործվեն տարածաշրջանային մարմինների յուրաքանչյուրի կողմից և դրանց ընդհանուր նկարագիրը չի բացառում

հատուկ չափանիշների ընդունումը որևէ տարածաշրջանի հանրային ծառայության համար:

2.5. Արդյունավետ կառավարում

41) Հատկանշական է, որ այս վերնագրի տակ հիշատակվող առաջին գործոնը դա ցանկությունն է մշակել հանրային գործերի կառավարման մեջ քաղաքացու մասնակցության ռազմավարությունը: Այսօրվա քաղաքացին այլևս չի դիտարկվում որպես վարչարարության պասիվ սուբյեկտ, այլ վարչարարության մեջ ակտիվ մասնակցություն ունեցող անձ, որին պետք է խրախուսել, զանազան ընթացակարգերով, մասնակցելու հանրային գործերին նաև ոչ ընտրությունների ժամանակ:

Այսպիսի մասնակցական բնույթի ժողովրդավարությունը նպատակ ունի վերացնել այն անդունդը, որը հաճախ բաժանում է իշխանությանը բնակչությունից, որին նա կարող էր անշուշտ ավելի մոտ կանգնել:

Այս առումով պետք է նկատել, որ Կոնգրեսը մի քանի անգամ փորձ է կատարել աջակցելու քաղաքացու ավելի ակտիվ մասնակցությանը տեղական և տարածաշրջանային հանրային կյանքին:

Օրինակ, 91 (2000) Բանաձևում՝ պատասխանատու քաղաքացի լինելու և հանրային կյանքին մասնակցելու մասին, այն նորից շարադրել է այդպիսի ռազմավարության ղեկավար սկզբունքները, ընդգծելով, որ "քաղաքացիական իրավունքների վրա հիմնված ժողովրդավարական քաղաքականությունը պահանջում է, որ քաղաքացիները լինեն քաղաքականապես ավելի հասուն, շահագրգիռ հանրային գործերի նկատմամբ, ունենան ժողովրդավարական մտածելակերպ և գիտակցեն իրենց քաղաքական պատասխանատվության բաժինը... Լավ, ժողովրդավար քաղաքացու պարտականությունները ընդգրկում են պատրաստակամություն մշտապես իրազեկ լինել քաղաքական զարգացումներից, աջակցել քաջատեղյակ հանրային կարծիքի ձևավորմանը և մասնակցել քաղաքական իրադարձություններին, որպես հասարակության ակտիվ ու նվիրյալ անդամ":

Իր 139 (2003) Հանձնարարականում՝ ոչ կառավարական կազմակերպությունների և տեղական ու տարածաշրջանային ժողովրդավարության մասին, Կոնգրեսը նորից ընդգծեց, որ "տեղական ու տարածաշրջանային մարմինների և ոչ կառավարական կազմակերպությունների միջև ազատ ձևավորվող գործընկերային հարաբերությունները օգնում են ամրապնդել տեղական ու տարածաշրջանային

ժողովրդավարությունը և նպաստում քաղաքացիների մասնակցությանը այդ գործընթացներին, նվազեցնելով այդ մարմինների և նրանց տնօրինության տակ գտնվող տարածքներում բնակվող քաղաքացիների միջև ընկած բաժանումը, ապահովելով, որ հաշվի առնվեն բոլոր տեսակետներն ու զգայուն ոլորտները... այսպիսի հարաբերությունների օրինականությունը բխում է որոշումներ ընդունելու գործընթացը քաղաքացիներին մոտեցնելու և խորհրդատվական, տեղեկատվության տրամադրման և քաղաքացու մասնակցության մեխանիզմների ընդլայնման պահանջից, որի նպատակն է հասնել տեղական և տարածաշրջանային կառավարման նոր ձևերին... "

42-43) Այս կետերում շարադրված են արդյունավետ կառավարման ժամանակակից պահանջները, որոնց վրա այսուհետ պետք է հիմնվեն տեսականորեն և ամենից ավելի գործնականում բոլոր մարմինները, ձգտելով հասնել արդյունավետության, այն է շահավետության հանուն բնակչության համընդհանուր շահերի և նրան ծառայելու նպատակի:

Հետևաբար, հիշատակվում են մի քանի չափորոշիչներ, օրինակ՝ հանգամանորեն պատրաստված և լայն տեղեկատվություն պարունակող որոշումներ, գնահատման մշակույթ և նպատակաուղղված կառավարում՝ ներառյալ

"Ճկունությունը, բաց լինելը, թափանցիկությունը, մասնակցությունը հանրային գործերին և հաշվետու լինելը հանրության առջև:"

Ամփոփելով այս հասկացությունները, կետը նորից հաստատում է "որակյալ վարչարարության և բարձրորակ հանրային ծառայությունների անհրաժեշտությունը":

3. Ֆինանսավորում

3.1. Միջոցներ

44) Տարածաշրջանային մարմինների ֆինանսավորմանը նվիրված սույն գլուխը հիմնված է հին ասացվածքի վրա, որ չկա հուսալի քաղաքականություն առանց ապահով ֆինանսների: Ֆինանսական ինքնավարության հասկացությունը նշանակում է փակել ծախսերը սեփական միջոցներով:

Մրա նպատակն է հնարավորություն տալ տարածաշրջանային մարմիններին արդյունավետորեն իրականացնել իրենց լիազորություններն ու պարտականությունները:

Այս նպատակին հասնելու համար էական նշանակություն ունեն երկու պարամետրեր: Առաջինը՝ դա այն նախնական պայմանն է, որ պետք է գոյություն

ունենա մի պարզունակ ուրվագիծ, որում կնշվեն ռեսուրսների այն տեսակները, որոնց վրա կարող են հիմնվել տարածաշրջանային մարմինները, իրենց բյուջեն և գործողության ծրագրերը կազմելիս: Երկրորդը դա այն է, որ տարածաշրջանային մարմինների վրա դրված հարկահավաքի այս լիազորությունները պետք է համապատասխանեն տարածաշրջանային մակարդակում ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների և պարտականությունների ծավալին:

Հաշվի առնելով այս ընդհանուր պահանջները, հետևյալ կետերում փորձ է արվում ավելի մանրամասն ներկայացնել դրանք:

45) Սույն կետը, որը լրացնում է նախորդը, շարադրում է տարածաշրջանային մարմինների տնօրինության տակ գտնվող ռեսուրսների բաշխման ինքնավարության սկզբունքը համաձայն տվյալ երկրում ընդունված պատասխանատվությունների իրավական կամ սահմանադրական բաժանման:

Տարածաշրջանային ռեսուրսների կառավարման և օգտագործման այս ազատությունը տարածաշրջանային մարմինների կողմից իրականացնելու իրենց լիազորություններն ու պարտականությունները ներկայացնում է հետևյալ

սկզբունքը՝ պետության կողմից բաշխվող եկամուտները՝ իրականացնելու համար իր կողմից նախապես՝ ոչ պարբերական կամ շարունակական հիմքի վրա հաստատված ծրագրերը հանդիսանում են բացառություն դրանից:

46) Սույն կետը կարևոր է տարածաշրջանային մարմինների ֆինանսական և ֆիսկալ ինքնավարության համար, քանզի այստեղ ճշգրտորեն նշվում են ինչպիսի ռեսուրսներ նրանք պետք է ունենան իրենց տնօրինության տակ, որ իրականացնեն իրենց տրված լիազորությունները, առաջնահերթորեն և մասամբ, *"իրենց սեփական ռեսուրսները"*, որոնք նրանք պետք է կարողանան ազատորեն տնօրինել, ինչպես դա հաստատվում է այս և նախորդ կետերով:

Այդ սեփական ռեսուրսները կարող են առաջանալ տարբեր տեսակի եկամուտներից, ինչպիսին են տարածաշրջանային հարկերը կամ վճարումները, տուրքերը և հատկացումները, որոնց վերաբերյալ ինքնավար կերպով որոշումներ են ընդունում տարածաշրջանային մարմինները, վերապահումներով և օրենքով կամ սահմանադրությամբ հաստատված սահմաններում:

Նաև նախատեսվում է, որ սեփական այս ռեսուրսները կարող են լրացվել պետական հարկերի

հաստատագրված մասով, որը պետությունը հատկացնում է իր տարածաշրջանային մարմիններին ըստ երկրում գործող իրավական կանոնների կամ էլ պետության կողմից տարածաշրջանային մարմիններին ոչ հատուկ նպատակների համար տրամադրվող դրամաշնորհների միջոցով:

Ակնհայտ է, ինչպես որ իրոք դա տեղի է ունենում պետությունների մեծ մասում, որ տարածաշրջանային բյուջեների եկամուտների մասով գոյություն ունի ֆինանսավորման երկակի աղբյուր, երբ մուտքերը կատարվում են և այս տարածաշրջանների սեփական ինքնավար ռեսուրսներից և նաև այն փոխանցումներից, որ կատարվում են պետական միջոցներից:

Ինչպես նշվում է Նախարարների կոմիտեի առավել համապարփակ (2004) 1 Հանձնարարականում անդամ պետություններին տեղական և տարածաշրջանային մակարդակներում ֆինանսական և բյուջետային կառավարման վերաբերյալ՝ *"Տեղական և տարածաշրջանային ֆինանսների ամբողջ համակարգը պետք է նպատակ ունենա հասնելու ֆինանսական փոխանցումների ընդունելի հավասարակշռությանը, ներառյալ դրամաշնորհները և, մի կողմից, ազգային մակարդակում հարկերից հատկացվող մասնաբաժինը և, մյուս կողմից, տեղական մակարդակում հարկերից և վճարումներից*

հատկացված մասնաբաժինը: Այդպիսի հավասարակշռությունը պետք է հնարավորություն տա հարմարեցնել եկամուտների և ծախսերի մակարդակները տեղական առաջնահերթություններին և նաև ապահովել այնպիսի իրավիճակ, երբ տեղական ծառայությունները, այնուամենայնիվ, հասնում են նվազագույն չափորոշիչի մակարդակի՝ անկախ տեղական կամ տարածաշրջանային ֆիսկալ կարողություններից":

Որոշ մեկնաբաններ նշում են, որ ֆինանսական ինքնավարությունը կարող է գոյություն ունենալ միայն այն դեպքում, երբ կան բավարար ռեսուրսներ կատարելու ավելի մեծ ծախսեր, քան դա պարտադրվում է ըստ ֆինանսական նորմերի:

Մյան ավելացնենք, որ տարածաշրջանային ինքնավարությունը դառնում է ավելի իրական, երբ ավելի մեծ է դառնում սեփական ռեսուրսների բաժինը: Եզրակացությունը հետևյալն է՝ իշխանությունները պետք ստանձնեն առավել մեծ քաղաքական պատասխանատվություն իրենց հարկատու քաղաքացիների նկատմամբ:

Իրոք, սա է որ կա ինքնավարության գինը:

Այս հարցում կարևոր է նաև նշել ևս երկու չափանիշ՝ տարածաշրջանային մարմինների տնօրինության տակ գտնվող ռեսուրսները պետք է համապատասխանեն իրենց լիազորություններին և գործառույթներին և մինևույն ժամանակ գտնվեն պետության կողմից սահմանված իրավական շրջանակներում:

47) Սույն եզրափակիչ կետում նշվում է, որ նախորդ կետերում նկարագրված ֆինանսական մեխանիզմների օգտագործումը չպետք է արձանագրվի մի առանձնահատուկ ժամանակի համար, հակառակ դեպքում առկա ռեսուրսները չեն կարողանա բավարարել սղաճի հետևանքով առաջացած ծախսերի պահանջները տարածաշրջանային գործառույթներում:

Հետևաբար առաջարկվում է, որ այս ֆինանսական միջոցները ապահովեն "բավականաչափ բազմազանություն ու կենսունակություն, որ հնարավորություն տան տարածաշրջանային իշխանություններին հնարավորինս դիմակայելու իրենց պարտականությունների կատարման հետ կապված ծախսերի իրական աճին:":

Ավելին, Կոնգրեսի հանրային ֆինանսների տարածաշրջանային ռազմավարության մասին քանաձևում (Resolution 265 (2008)) նշվում է, որ

"Ֆինանսական համակարգերը պետք է ապահովեն տարածաշրջաններում բավարար կայունություն և միևնույն ժամանակ թույլ տան իրենց դիմակայելու իրենց պարտականությունների կատարման հետ կապված ծախսերի իրական աճին":

3.2. Ֆինանսական հավասարեցում և փոխանցումներ

48) Այս կետը բևեռում է մեր ուշադրությունը եկամուտների անհավասարակշռությունների խնդրին միևնույն երկրում գոյություն ունեցող տարբեր տարածաշրջանային իշխանությունների միջև:

Հաշվի առնելով պատմական, սոցիալ-տնտեսական, աշխարհագրական, ժողովրդագրական և կլիմայական պատճառներով առաջացած և երկրի տարբեր տարածաշրջանային բաղադրիչների վրա ազդեցություն ունեցող տարածաշրջանային իշխանությունների միջև առկա անհամաչափությունները, տարածքային հավասարությունը ապահովելու համար անհրաժեշտ են ֆինանսական մեխանիզմներ:

Հավասարություն հաստատելու այս խնդիրը հակասության մեջ է մտնում կամ քաղաքացիների իրավունքի հետ օգտվել հավասար ծառայություններից երկրի ամբողջ տարածքում կամ

բախվում է նրանց ցանկության հետ ամրապնդել ազգային միասնությունը, կամ էլ գերազանցապես այդ երկու նպատակների հետ մեկտեղ:

Հավասարեցման ֆինանսական մեխանիզմներն այս անհավասարակշռության վերացման և տարածաշրջանային մարմիններին պատկանող ռեսուրսների մերձեցման միակ ճանապարհն են՝ հոգուտ հայրենակից քաղաքացիների շահերի:

Հենց դա էլ անում է Եվրամիությունն իր 27 անդամ պետությունների տարբեր տարածաշրջաններում, իրագործելով կառուցվածքային ֆինանսական միջոցների եվրոպական ռազմավարությունը:

Այսպիսով սույն կետն առաջարկում է, որ պետությունները նախատեսեն ֆինանսական հավասարեցման ընթացակարգեր կամ փոխհատուցման համազոր մեխանիզմներ, "որոնք ուղղված կլինեն վերացնելու ֆինանսների հնարավոր աղբյուրների անհավասար բաշխման և իրենց վրա ընկած ֆինանսական բեռի հետևանքները":

Ֆինանսական հավասարեցման մեխանիզմի կիրառումը՝ հոգուտ տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմնի արդարացվում է երկու հետևյալ գործոններով՝ (i) նրա ցածր ֆիսկալ ներուժով, այլ կերպ ասած իր հարկային

եկամուտներով, օրինակ՝ նկատի ունենալով երկրի միջին մակարդակին հավասար հարկերի հավաքագրման մակարդակը և (ii) որևէ տարածաշրջանային մարմնի վրա ընկած ֆինանսական բեռի առանձնահատկությունները, կենտրոնացումը քաղաքային շրջաններում, ինչը հանգեցնում է լրացուցիչ ծախսերի կատարմանը, պատճառ ունենալով իր երկրի հեռավոր գյուղական կամ լեռնային շրջաններում տեղակայված լինելու հանգամանքը կամ սոցիալ տնտեսական կամ սոցիալական տարբերություններն ի համեմատություն երկրում եղած չափանիշների (օրինակ՝ գործազրկության աստիճանը):

Այդ ֆինանսական հավասարեցման մեխանիզմը ընդունում է "ուղղահայաց" համերաշխության տեսք, երբ տվյալ պետությունը գործում է իր տարածաշրջանային մարմինների համար որպես ռեսուրսների "վերաբաշխող", կամ հենց ինքնակառավարման մարմինների միջև տեղ գտած "հորիզոնական" համերաշխություն, երբ ամենահարուստներն օգնում են ամենաաղքատներին և ամենաուժեղներն էլ բոլորից թույլերին:

Թեպետ պարզ են սրա դրդապատճառները, այնուամենայնիվ, թվում է, որ վերջին կետը հակասում է նախորդներին. **անհրաժեշտ է նշել, որ ֆինանսական հավասարեցման այդ մեխանիզմները,**

իրենց ամբողջականության մեջ վերցրած, չպետք է որ աղքատեցնեն որևէ տարածաշրջանային մարմնի, ինչը հնչում է որպես բարեպաշտ մի հույս, այլ ոչ գործնական և իրական ծրագիր:

Տինանսական փոխանցումները պետք է համակարգվեն իրավական տեքստերում կամ կանոնակարգվեն "տարածաշրջանային լիազորությունների վերաբերող օբյեկտիվ չափանիշների" հիման վրա: Սրա նպատակն է տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինների հանձնարարված տարբեր պարտականությունների և դրանց ֆիսկալ ներուժի լույսի ներքո որոշել դրանց ծավալը, որպեսզի նրանք չվերաբաշխվեն միայն հանուն հավասարեցման:

Ի վերջո, օգտագործելով երբեմն չափից ավելի երկար ձևակերպումներ, հետևյալ կետերը վերահաստատում են ևս երեք կանոն:

Առաջինը, ինքնավարության սկզբունքի համաձայն տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինը ստանում է ազատություն սեփական հայեցողությամբ օգտագործելու իր կողմից հավաքագրված կամ ստացած ռեսուրսները:

Երկրորդ սկզբունքը որոշ առումով վերահաստատում է նախորդը, թեպետ առանձնանում է "որքան

հնարավոր է" արտահայտությամբ, նկատի ունենալով, որ "տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմիններին հատկացվող դրամաշնորհները չպետք է նախատեսված լինեն հատուկ ծրագրերի ֆինանսավորման համար:" Այլ կերպ ասած, դրամաշնորհները չեն կարող նախատեսվել առանձնահատուկ նպատակների համար, եթե դա ուղղակիորեն չի նախատեսվում կանոնակարգերով որպես ծրագրին օժանդակող մեխանիզմ:

Երրորդ սկզբունքը՝ դա որոշում կայացնողի պատասխանատվությունն է, երբ պետությունը որոշում է փոխանցել տարածաշրջանային մարմին որևէ լիազորություն, նա պետք է ակնկալի դրա հետևանքները և միաժամանակ տրամադրի համապատասխան փոխհատուցման միջոցներ:

Անհրաժեշտ է նշել, որ սույն կետերում պարունակվող ֆինանսական հավասարեցման չափանիշները փաստորեն արտացոլում են նույն փիլիսոփայությունը, ինչ որ ներկայացվել է Նախարարների կոմիտեի հանձնարարականում անդամ պետություններին տեղական հարկավորման, ֆինանսական հավասարեցման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հատկացվող դրամաշնորհների վերաբերյալ (Rec2000)14):

Այլ հարցերից բացի, այդ հանձնարարականն անդրադառնում է ֆինանսական հավասարեցման համար անհրաժեշտ ծախսերի հաշվարկման միջոցին և համապատասխան մեխանիզմներին:

"Այս համակարգերը պետք է կառուցված լինեն այնպես, որ կարողանան առնվազն մասամբ հավասարեցնել տեղական իշխանությունների ֆիսկալ ուժը, թույլ տալով նրանց, ցանկության դեպքում, գրեթե նույն ծավալի և մակարդակի ծառայություններ մատուցել, գանձելով միաժամանակ տեղական հարկերը նույն դրույքաչափերով:" (այս հանձնարարականի 2բ կետը):

3.3. Փոխառություններ

53) Առաջարկվում է հավանություն տալ այս ֆինանսական մեթոդի կիրառմանը տարածաշրջանային մարմինների համար, նպատակ ունենալով համալրել իրենց ռեսուրսները: Այս կետում խոսքը վերաբերում է կապիտալի շուկայից փոխառություններ կատարելուն ֆինանսավորելու համար ներդրումային ծախսերը: Փոխառությունների բաշխման առումով, պետք է հաշվի առնել գոյություն ունեցող (օգտակար և տրամաբանական) այն սահմանափակումը, որն արգելում է ֆինանսավորել շրջանառության սովորական ծախսերը փոխանցումների հաշվին, որոնք պետք է խնայվեն

երկարաժամկետ ներդրումային ծրագրերի ֆինանսավորման համար: Նաև պետք է նշել, որ շատ պետություններ վերահսկում են նման փոխառությունների (կամ համապատասխան այլ ռեսուրսների) ազդեցությունը տարածաշրջանային մարմինների պարտքի մակարդակի վրա: Այս կապակցությամբ կիրառվող կանոնները երբեմն չեն համընկնում, քանզի տարբեր են փոխառությունները "ներքին" և արտաքին շուկաներից:

Արդեն վկայակոչված անդամ պետություններին ուղղված տեղական և տարածաշրջանային մակարդակներում ֆինանսական և բյուջետային կառավարմանը վերաբերող Նախարարների կոմիտեի Rec(2004)1 Հանձնարարականի կետ 24 – ում նշվում է՝ *"Ընդհանուր առմամբ, տեղական և տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինները պետք է ունենան իրավունք պարտքեր վերցնել միայն ֆինանսավորելու համար ներդրումային ծախսերը, այլ ոչ ընթացիկ ծախսերը: Պարտքի մակարդակը որոշվում է ինքնակառավարման մարմնի սեփական միջոցների ծավալի հարաբերակցությամբ, հաշվի առնելով դրանց տնտղությունը, կայունությունը և զարգացման կանխատեսելիությունը:"*

4. Ազգային և միջազգային հարաբերություններ

54) Սույն կետերում ուրվագծվում են տարածաշրջանային իշխանությունների լիազորություններն ու հնարավորությունները իշխանության այլ օղակների հետ համատեղ գործունեություն ծավալելու ներքին և արտաքին մակարդակներում:

Տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինները կարող են կազմել միություններ իրենց գործողությունները համակարգելու և պաշտպանելու նպատակով: Մա ուրիշների հետ միավորվելու ազատության սկզբունքն է, որն այստեղ կիրառվում է տարածաշրջանային ինստիտուցիոնալ մակարդակի վրա:

Ավելին, միջտարածաշրջանային համագործակցության զարգացումը Եվրոպայի խորհրդի տարբեր պետություններում լիովին համապատասխանում է այսօրվա ենթատեքստին:

Ինքնակառավարման մարմինները կարող են համագործակցել ոչ միայն ազգային, այլ նաև միջազգային մակարդակում. սա պարզ արտահայտված է հետևյալ նախադասությամբ՝ *"Տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինները կարող են նաև անդամակցել*

տարածաշրջանային մարմինների միջազգային կազմակերպություններին": Այս իրավունքի միակ սահմանափակումն այն է, որ ինքնակառավարման մարմինների այս գործունեությունը պետք է կապված լինի իրենց իրավասության ներքո գտնվող հարցերի հետ և պետք է անշուշտ իրականացվի օրենքի համաձայն:

55) Քանզի դա այդպես է, հետևաբար տրամաբանական է, որ տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինները պետք է իրավունք ունենան մասնակցելու, այս բառի լայն իմաստով, եվրոպական հաստատությունների աշխատանքներին: Եվ Եվրոպական միությունը և Եվրոպայի խորհուրդը ստեղծել են տարածաշրջանային հարցերով զբաղվող բազմաթիվ խորհրդակցական ֆորումներ և ցանցեր: Այսպիսով, ըստ սույն կետի, տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմինները կարող են մասնակցել եվրոպական խնդիրների քննարկմանը, բնականաբար այնքանով *"որքանով դա թույլատրվում է ներպետական և/կամ եվրոպական օրենսդրությամբ"*:

Դա կարող է տեղի ունենալ տարածաշրջանային մարմինների ուղղակի մասնակցության տեսքով կամ անուղղակի ձևով՝ այս նպատակի համար ստեղծված և իրենք իրենց ներկայացնող մարմինների մասնակցության միջոցով:

56) Սույն կետը հնարավորություն է ընձեռում անդրսահմանային համագործակցության համար, որին բազմաթիվ տարածաշրջանային ինքնակառավարման մարմիններ արդեն մասնակցում են: Այս նպատակի համար անգամ նախապատրաստվել են իրավական փաստաթղթեր:

Անդրսահմանային կամ միջազգային գործունեությունը պետք համապատասխանի ոչ միայն նրան, ինչը թույլատրվում է ներպետական օրենսդրությամբ, այլ նաև տվյալ պետության միջազգային պարտավորություններին և, ավելի լայն իմաստով, յուրաքանչյուր երկրի արտաքին քաղաքականությանը:

RECOMMENDATION 282 (2010)¹

Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)

1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe welcomes the substantive discussions held at the 16th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government in Utrecht on 16 and 17 November 2009, which confirmed member governments' commitment to continuing and further developing the Council of Europe's activities in the field of local and regional democracy.

2. The Congress notes that the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) and Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206) were signed by a large number of countries during the conference, bearing witness to this commitment. It sincerely hopes that other signatures will follow shortly.

¹ Debated and adopted by the Congress on 18 March 2010, 2nd Sitting (see Document CG(18)7, explanatory memorandum), rapporteurs: K. Andersen (Denmark, R, ILDG) and J.-C. Frécon (France, L, SOC).

3. In view of the growing importance of the regional tier of governance, it believes that the Reference Framework for Regional Democracy, which the ministers responsible for local and regional government took note of at the conference, is a major initial step in the process of strengthening regional democracy.

4. It is therefore pleased by the ministers' recommendation that the Congress and the Parliamentary Assembly use the reference framework when considering institutional and governance reforms at the regional level and by the inclusion of the text in the conference final declaration.

5. The Congress also welcomes the report by Ms M. Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government of Finland, on enhancing the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy, which is a major contribution to discussion of the subject.

6. The Congress would nevertheless like to draw attention to the joint position it adopted with the Parliamentary Assembly regarding the document, underlining, in particular, the importance of the diversity of the Council of Europe's political organs, which is a mark of its originality and the uniqueness of its contribution.

7. At the same time, the Congress supports the Kiviniemi report's proposal that co-operation with the

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) be stepped up as regards monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government (STE No. 122). With reference to Committee of Ministers Statutory Resolution CM/Res(2007)6, the Congress will continue to give top priority to its monitoring activities and believes there is a need for the CDLR to follow up the resulting recommendations at intergovernmental level.

8. In the light of the above, the Congress asks the Committee of Ministers to:

- a. take note of these comments on the Kiviniemi report and to continue guaranteeing the diversity of the organs and activities of the Council of Europe which are its key asset in the field of local and regional democracy, while also ensuring a level of inter- and intra-institutional co-operation that enables tangible results to be achieved;
- b. encourage member governments to take account of the Reference Framework for Regional Democracy when formulating policies for the regional level or in the context of relevant institutional reforms;
- c. sign up to the provisions of the Utrecht Final Declaration with regard to European Local Democracy Week and to support and encourage the activity, in particular by promoting the event and its results among governments of member states.

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

“Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)” – Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on “Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)”, which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report “How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?” (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's

institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the

regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work”.

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

Եվրոպայի խորհրդի շրջանակներում, տարածքային իշխանությունները անկախ իրենց էությունից կամ առանձնահատուկ ինստիտուցիոնալ բնույթից, այսուհետ կունենան հանձնարարականներ ու սկզբունքներ, որոնք վերաբերում են նրանց ժողովրդավարական և կազմակերպական կառուցվածքին, լիազորություններին ու սեփական միջոցներին, պետության մեջ նրանց զբաղեցրած տեղին, այլ մարմինների և քաղաքացիների հետ ունեցած հարաբերություններին:

Փաստաթղթի քաղաքական ուժն ու նրա մեջ պարունակվող հանձնարարականների գործությունը պայմանավորված է ոչ միայն նրանով, որ այն ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների համար պատասխանատու նախարարների համաժողովի կողմից իր 2009 թ. նոյեմբերի 16-ին Ուտրեխտում տեղի ունեցած նստաշրջանում, այլև այն հանգամանքով, որ փաստաթղթի բովանդակությունը մեծապես բխում է այսպես կոչված Շեյխինյան սկզբունքներից և 2008 թ. Կոնգրեսի կողմից ընդունված Տարածաշրջանային ժողովրդավարության եվրոպական խարտիայի նախագծից:

Տարածքային կազմավորումների իրավունքների և պարտականությունների իրական կոդեքսը, որը վերաբերում է կենտրոնական կառավարության և հիմնական (տեղական իշխանության) միջև գտնվող միջանկյալ մարմիններին, ներառում է երկու հիմնական գործառնություն: Առաջին այն կարող է ծառայել որպես ոգեշնչյալ աղբյուր, երբ պետությունները որոշում են հիմնել կամ բարեփոխել իրենց տարածքային իշխանությունները: Երկրորդ հանդես գալ որպես քաղաքական հիմնարար սկզբունքների օրենսգիրք, որի վրա կարող է հիմնվել Կոնգրեսը իր լիազորությունների շրջանակներում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններում տեղական ժողովրդավարության մոնիտորինգ իրականացնելիս:

Եվրոպայի խորհուրդը մայրցամաքի առաջատար իրավապաշտպան կազմակերպությունն է: Այն ներառում է 47 անդամ պետություններ, որոնցից 28-ը Եվրոպական միության անդամներ են: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի հաստատություն է, որը պատասխանատու է նրա 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության ամրապնդման համար: Կազմված լինելով երկու պալատից՝ Տեղական իշխանությունների պալատ և Տարածաշրջանների պալատ, և երեք հանձնաժողովից՝ այն համախմբում է 648 ընտրված պաշտոնյաների, ովքեր ներկայացնում են ավելի քան 200 000 տեղական և տարածքային իշխանություններ: