

# Թափանցիկ և բաց կառավարում

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային  
իշխանությունների կոնգրես

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Թափանցիկ և բաց կառավարում

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային  
իշխանությունների կոնգրես

## Բովանդակություն

Սույն գրքուկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքուկի բովանդակությունը օգտագործել առևտրային նպատակներով կամ թարգմանել Եվրոպայի խորհրդի ոչ պաշտոնական լեզուներով, խնդրում ենք կապ հաստատել Եվրոպայի խորհրդի հետ՝ publishing@coe.int հասցեով:

Կազմ և էջադրում՝ Փաստաթղթերի և հրատարակությունների բաժին, Եվրոպայի խորհուրդ

Եվրոպայի խորհուրդ, մարտ 2019

Տպագրված է Կոմպյուտեր-Սերվիս ՄՊԸ-ի կողմից

<b>ԹԱՓԱՆՑԻԿ ԵՎ ԲԱՑ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ ԲԱՑԱՏՐԱԿԱՆ ՀՈՒՇԱԳԻՐ</b>	<b>5</b>
Ներածություն	8
Բաց կառավարման փոխհատվող տարրերը	27
Բաց տեղական ինքնակառավարման շրջանակը	42
Տեղական բաց բյուջետավարում	43
Տեղական գնումների բաց գործընթաց	49
Տեղական օրենսդրության մշակման բաց գործընթաց	58
Տեղական քաղաքականությունների մշակման բաց գործընթաց	64
Տեղական ծառայությունների մատուցման բաց գործընթաց	74
Առաջարկություններ՝ նպաստելու բաց տեղական ինքնակառավարմանը	86
<b>ԲԱՆԱՁԵՎ 435 (2018)</b>	<b>91</b>
<b>ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 424 (2018)</b>	<b>105</b>

Թափանցիկ և բաց  
կառավարում

Բացատրական Հուշագիր

---

35-րդ նստաշրջան  
CG35(2018)14  
7 հոկտեմբերի 2018թ.

Ձեկուցող՝ Անդրեաս ԳԱԼՍԹԵՐ,  
Գերմանիա

## Ամփոփագիր

Թափանցիկ և բաց կառավարումը 2016 թ. հոկտեմբերին Կոնգրեսի 31-րդ նստաշրջանում ընդունված տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և բարեվարքության խթանման միջոցառումների վերաբերյալ Կոնգրեսի ճանապարհային քարտեզում ներառված առաջնահերթություններից է:

Սույն զեկույցը շեշտադրում է տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ժողովրդավարության բարելավմանն ուղղված բաց կառավարման ներուժը, սահմանում է «բաց կառավարում» հասկացությունը և առանձնացնում է տեղական ինքնակառավարման այն ոլորտները, որտեղ բաց կառավարումը կիրառելի է՝ բյուջետավարում, իրավական ակտերի մշակում, պետական գնումներ, հանրային ծառայությունների մատուցում:

435 բանաձևով Կոնգրեսը քաջալերում է տեղական և տարածքային իշխանություններին սահմանել բաց կառավարման ստանդարտները, ինչպես նաև գործնականում

առաջնորդվել դրանցով՝ թափանցիկ կառավարման կարևորության վերաբերյալ իրազեկությունը բարձրացնելու նպատակով վերապատրաստման դասընթացներ անցկացնել իրենց աշխատակիցների համար:

Այն կոչ է անում խթանել քաղաքացիների մասնակցությունը հանրային կյանքում մասնավորապես քաջալերելով հանրության մասնակցությունը քաղաքականության ձևավորման և որոշումների կայացման գործընթացներում, նաև ներգրավումը բյուջեի առաջնահերթությունների սահմանման ու պետական գնումների հայտերի գնահատման գործընթացներում:

Իր Հանձնարարականում Կոնգրեսը Նախարարների կոմիտեին խնդրում է կոչ անել կառավարություններին, որ վերջինները հորդորեն տեղական և տարածքային իշխանություններին հրապարակել իրենց հիմնական փաստաթղթերը և տեղեկատվությունը, խրախուսել հանրային խորհրդակցությունների անցկացումը և աջակցել թափանցիկության ապահովման միջոցների մշտադիտարկմանը և կիրարկմանը:

## ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Բաց կառավարումը պարզ, բայց զորեղ գաղափար է, ըստ որի՝ կառավարություններն ավելի լավ կաշխատեն, եթե լինեն ավելի թափանցիկ, մասնակցային և հաշվետու:

Ամբողջ աշխարհում Պորտո Ալեգրիից մինչև Փարիզ, մասնակցային բյուջետավարում իրականացնող տեղական իշխանությունները եղել են բաց կառավարման առաջամարտիկներ: Այս զեկույցը ներկայացնում է բաց կառավարման հայեցակարգը և դրա հնարավոր արդյունքները, առաջարկում է քայլեր, թե ինչպես, մասնավորապես՝ ԵԽ-ի անդամ պետությունների տեղական իշխանությունները կարող են ընդունել բաց կառավարման սկզբունքներն ու գործելակերպերը, և թե ինչ աջակցություն կարող է ցուցաբերել ԵԽ-ն այդ գործում:

### Բաց կառավարում հասկացության սահմանումը

Բաց կառավարում հասկացության ընդհանուր սահմանումները ենթադրում են երեք առանցքային սկզբունքներ՝ թափանցիկություն, մասնակցայնություն և հաշվետվողականություն:

Ստորև ներկայացված աղյուսակը մանրամասնում է, թե ինչ են այդ սկզբունքները նշանակում քաղաքացիների և կառավարության տեսանկյունից:

Սկզբունք	Ինչ է այն նշանակում քաղաքացիների համար	Ինչ է այն նշանակում կառավարության համար
Թափանցիկություն	Հանրությունը կարող է տեսնել և հասկանալ կառավարության աշխատանքը:	Բաց պահել կառավարության տվյալները և տեղեկատվությունը պետական ծախսերի, պետական գնումների, տարբեր կազմակերպությունների և անհատների լոբբիստական գործունեության, քաղաքականությունների մշակման և այդ գործընթացի վրա ազդեցության, հանրային ծառայությունների մատուցման վերաբերյալ:

Մասնակցայնություն	Հանրությունը կարող է ազդել կառավարության աշխատանքի վրա:	Աջակցել ուժեղ և անկախ քաղաքացիական հասարակության ձևավորմանը, որոշումների ընդունման գործընթացում քաղաքացիների և այլ շահագրգիռ կողմերի ներգրավմանը, ազդարարների և այլոց պաշտպանությանը, ովքեր բարձրաձայնում են կառավարության չարաշահումների, անփութության կամ կոռուպցիայի վերաբերյալ:
Հաշվետվողականություն	Հանրությունը կարող է կառավարությանը հաշվետու պահել իր գործողությունների համար:	Սահմանել կանոններ, օրենքներ և մեխանիզմներ՝ ապահովելու, որ կառավարությունը լսում է, գիտի, արձագանքում է և անհրաժեշտության դեպքում փոխվում է:

Բաց կառավարումն ընդհանրացնող եզրույթ է գործելակերպերի լայն շրջանակի համար, որոնք ի թիվս այլոց միտված են կյանքի կոչելու հետևյալը՝ բաց տվյալների նախաձեռնություններ, տեղեկատվության հասանելիության օրենսդրություն, քաղաքական իրավունքներ, ազդարարների պաշտպանություն, հանրային խորհրդակցությունների և մասնակցային գործընթացներ:

«Բաց կառավարություն» հասկացությունը հաճախ վերաբերում է նաև ազդեցիկ ինստիտուտների (օրինակ՝ բիզնեսներ, խորհրդարան, դատական համակարգ և այլն): Այդ իսկ պատճառով, հաճախ ավելի տեղին է այս հասկացությունը բնորոշել որպես «բաց կառավարում» կամ «բաց պետություն», քան՝ «բաց կառավարություն»:

### **Բաց կառավարման համառոտ պատմություն**

Բաց կառավարման գաղափարը սկիզբ է առել Լուսավորականության ժամանակներում, երբ սկսեցին քննարկվել մամուլի ազատության և տեղեկատվության հասանելիության մասին հարցերը:

Բաց կառավարման վերաբերյալ առաջին իրավական ակտը մշակվել է Շվեդիայում, որտեղ ընդունվել է տեղեկատվության հասանելիության մասին օրենքը: Մամուլի ազատության մասին օրենքը, որն ընդունվել է 1766 թ. և ընդգրկվել Շվեդիայի սահմանադրության մեջ, հանրությանը շնորհում էր ցանկացած փաստաթղթի մասին տեղեկատվություն ստանալու իրավունք, եթե ըստ սահմանված կարգի դրանք չէին պարունակում գաղտնի տվյալներ: Այդ ժամանակից ի վեր ամբողջ աշխարհում ընդունվել է տեղեկատվության մատչելիության մասին ավելի քան 100 օրենք. երկրորդ նմանատիպ օրենքն ընդունվել է միայն 1966 թ., իսկ դրանց մեծ մասը՝ 2000-ականներին:

Քսաներորդ դարի երկրորդ կեսը նույնպես աչքի ընկավ մարդու իրավունքների, հանրային խորհրդակցությունների, սոցիալական հաշվետվողականության և ազդարարների պաշտպանության մասին կարևոր օրենքների մշակմամբ և գործելակերպերի ամրապնդմամբ: Վերջին տարիներին բաց կառավարման գաղափարը սկսեց նորովի կարևորվել՝ մասնավորապես տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաների զարգացման արդյունքում,

ինչպես նաև բաց տվյալների համաշխարհային շարժման սկզբնավորմամբ և բարձրաստիճան քաղաքական ջատագովների ասպարեզ գալով, ինչպիսին օրինակ Նախագահ Օբաման է:

Այս նոր հետաքրքրության պատճառն ու հետևանքն է եղել համաշխարհային՝ Բաց կառավարման գործընկերության (ԲԿԳ) ստեղծումը: ԲԿԳ-ն, որը ձևավորվել է ութ պետությունների անդամագրմամբ, իր գործունեության մեկնարկը տվել է 2011 թ. սեպտեմբերին ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայում՝ որպես «բազմաշահակիր միջազգային կամավոր նախաձեռնություն, որի նպատակը կառավարությունների կողմից թափանցիկությունն ապահովելու, քաղաքացիների զորեղացման, կոռուպցիայի դեմ պայքարի և բաց կառավարումն ամրապնդող նոր տեխնոլոգիաների ներդրման»<sup>1</sup> հստակ հանձնառություններ ստանձնելն է իրենց քաղաքացիների հանդեպ:

<sup>1</sup> Բաց կառավարման գործընկերություն (2012), Կառավարման հողվածներ, 2012 թ. հունիս [Լրամաշակվել է 2014 թ. մարտին և 2015 թ. ապրիլին] [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov-%2520Apr%252021%25202015\\_0%5B1%5D.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov-%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf)



Այժմ ԲԿԳ-ին անդամակցում է ավելի քան 70 պետություն, որոնք մշակել են 2500-ից ավելի հանձնառություններ պարունակող ավելի քան 200 գործողությունների ծրագրեր: Մինչև 2016 թ. ԲԿԳ-ն բացառապես անդամ պետությունների ազգային կառավարությունների գործընկերություն էր: 2016-ից այն սկսեց Ենթազգային փորձնական ծրագիր՝ տասնչորս ենթազգային կառավարությունների հետ (ներառյալ ապակենտրոն, տարածքային և տեղական մարմինները): Ենթազգային կառավարությունները 2016 թ. դեկտեմբերին Փարիզում ստորագրել են Բաց կառավարման ենթազգային հռչակագիրը (տես Աղյուսակ 1):

**Աղյուսակ 1. Բաց կառավարման ենթազգային հռչակագիր, Փարիզ, Ֆրանսիա, 2016 թ.**

Մենք՝ ամբողջ աշխարհի ապակենտրոն, տեղական, տարածքային և այլ ենթազգային կառավարություններս, որ ներկայացնում ենք համայնքների, քաղաքների, քաղաքային ազլոմերացիաների, նահանգների,

շրջանների և գյուղերի բնակչությանը, հավաքվել ենք Բաց կառավարման գործընկերության համաշխարհային գագաթնաժողովում, որը կազմակերպել է Ֆրանսիայի կառավարությունը, Բաց կառավարման գործընկերությունը և Փարիզի քաղաքապետարանը՝

Ընդունելով, որ՝

Ենթազգային մակարդակում կառավարությունն ամենամոտն է ժողովրդին և ստեղծում է առավել թափանցիկ, արձագանքող, հաշվետու և արդյունավետ կառավարման անցնելու ավելի իրական հնարավորություն՝ հոգուտ բոլոր քաղաքացիների:

15 ապակենտրոն, տեղական, տարածքային և ենթազգային կառավարությունները, որոնք կազմել են ԲԿԳ անդրանիկ ենթազգային փորձնական ծրագիրը, աշխատում են բարելավել բաց կառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմիններում:

Քաղաքացիական հասարակությունն առաջատար դեր ունի ենթազգային գործողությունների ծրագրերի մշակման և տեղական

մակարդակում քաղաքացիների համար փոխակերպիչ փոփոխությունների ուղղված այդ հանձնառությունների իրականացման գործում:

Պետական կառավարման մարմինների և համաշխարհային բաց կառավարման օրակարգի աջակցության կարևորությունը:

Չետամուտ լինել՝

ԲԿԳ առաքելությանը, այն է՝ «նպաստել բաց կառավարման համաշխարհային մշակույթի զարգացմանը, որը զորեղացնում է քաղաքացիներին և ծառայում քաղաքացիների շահերին՝ միաժամանակ առաջ մղելով 21-րդ դարի բաց և մասնակցային կառավարման գաղափարները»:

Բաց կառավարման հռչակագրին, որը խրախուսում է մեծացնել կառավարության գործունեության մասին տեղեկատվության հասանելիությունը, սատարել քաղաքացիների մասնակցությունը, աշխատակազմում կիրառել մասնագիտական բարեվարքության բարձրագույն չափորոշիչներ, նոր տեխնոլոգիաներն ավելի մատչելի դարձնել՝

հանուն բաց գործելակերպի և հաշվետվողականության,

Քաղաքացիական հասարակության գործընկերների հետ ստանձնելու և իրականացնելու բաց կառավարման հանձնառություններ, որոնք լուծումներ են առաջարկում համայնքի կարիքների համար:

Կոչ անել՝

Ապակենտրոն, տեղական, տարածքային և ենթազգային կառավարություններին և քաղաքացիական հասարակության գործընկերներին ստորագրել սույն հռչակագիրը և հետամուտ լինել տեղական մակարդակում բաց կառավարմանը:

ԲԿԳ համայնքին՝ Գործընկերության մեջ ճանաչել ապակենտրոն, տեղական, տարածքային և ենթազգային կառավարություններին նշանակալի դերը:

ԲԿԳ անդամ երկրներին՝ հարաբերություններ հաստատել ենթազգային կառավարությունների հետ և աջակցել նրանց տեղական գործողությունների ծրագրերի, ինչպես

Նաև ազգային գործողությունների ծրագրերում ենթազգային տեսանկյուններն ու հանձնառությունները ներառելու միջոցով :

### **Բաց կառավարման հիմնավորումները**

Բաց կառավարման բարեփոխումներն իրականացվել են՝ հետապնդելով մի շարք նպատակներ: Հաջողված են համարվում այն բարեփոխումները, որոնք անդրադառնում են հստակ խնդիրների և հիմնված են լավ մշակված փոփոխության տեսության վրա: Բաց կառավարման բարեփոխումների նպատակը լավ կառավարմանը, ավելի լավ որոշումների կայացմանը, ավելի մեծ հանրային վստահության ապահովմանը, կոռուպցիայի նվազեցմանը և ավելի արդյունավետ հանրային ծառայությունների մատուցմանը հետամուտ լինելն է:

#### **Լավ կառավարում**

Բաց գործելակերպն ու հաշվետվողականությունն համարվում են լավ ժողովրդավարական կառավարման հիմնարար սկզբունքներ: Օրինակ՝ ԵԽ-ի «Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում նորարարության և լավ կառավարման վերաբերյալ եվրոպական ռազմա-

վարության» մեջ սահմանված լավ կառավարման 12 սկզբունքները մասնավորեցնում են բաց կառավարման սկզբունքները՝ որպես լավ ժողովրդավարական կառավարման կարևորագույն բաղադրիչներ (տես Աղյուսակ 2):

### **Աղյուսակ 2. Լավ կառավարման 12 սկզբունքները**

**Մասնակցություն, ներկայացուցչականություն, արդար ընտրություններ.** ապահովել իրենց ծայրը տեղական ինքնակառավարման մարմիններում լսելի դարձնելու բոլոր քաղաքացիների իրական հնարավորություններ:

**Արձագանքողունակություն.** ապահովել տեղական իշխանությունների կողմից քաղաքացիների օրինական ակնկալիքների և պահանջների բավարարումը:

**Արդյունավետություն և արդյունավորություն.** ապահովել, որ նպատակներն իրականացվեն միջոցների լավագույն համադրմամբ:

**Թափանցիկ և բաց գործելակերպ.** հանրության համար ապահովել տեղեկատվության մատչելիություն և նպաստել կառավարման գործընթացների վերաբերյալ հանրության իրազեկության բարձրացմանը:

**Իրավունքի գերակայություն.** ապահովել արդարություն, անկողմնակալություն և կանխատեսելիություն:

**Բարեվարքություն.** ապահովել պետական շահի գերակայությունը մասնավոր շահի նկատմամբ:

**Արհեստավարժություն և մասնագիտական կարողություններ.** ապահովել, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրվածներկայացուցիչները և պաշտոնյաներն ունակ լինեն իրականացնելու իրենց պարտականությունները:

**Նորարարություն և փոխվելու պատրաստակամություն.** ապահովել, որ նոր լուծումները և լավ գործելակերպը ծառայեն հանրության բարօրությանը:

**Կայունություն և ապագայամետ մտածելակերպ.** հաշվի առնել ապագա սերունդների շահը:

**Արդյունավետ ֆինանսական կառավարում.** ապահովել պետական ֆինանսների ողջամիտ և արդյունավետ օգտագործումը:

**Մարդու իրավունքներ, մշակութային բազմազանություն և սոցիալական համերաշխություն.** ապահովել բոլոր քաղաքացիների պաշտպանվածությունը և հարգանքը յուրաքանչյուրի նկատմամբ՝ բացառելով խտրական վերաբերմունքը:

**Հաշվետվողականություն.** ապահովել, որ տեղական ընտրված ներկայացուցիչները և պաշտոնյաները պատասխանատվություն ստանձնեն և պատասխանատու լինեն իրենց գործողությունների համար:

Համարվում է, որ բաց կառավարման բարեփոխումները կարևորագույն նշանակություն ունեն՝ խրախուսելով բաց ժողովրդավարական կառավարման այս սկզբունքները:

## Որոշումների ընդունման ավելի արդյունավետ գործընթաց

Լավ կառավարման գործընթացում բաց կառավարման սկզբունքների հավելյալ արժեքը որոշումների ընդունման գործընթացն ավելի արդյունավետ դարձնելն է: Համարվում է, որ բաց կառավարումը նպաստում է կառավարման ոլորտում որոշումների ընդունման ավելի արդյունավետ գործընթացին: Սա հիմնավորվում է այն գաղափարով, որ բաց լինելը խոչընդոտ է իշխանության չարաշահումների համար և խրախուսում է ավելի պատասխանատու ու ավելի արդար որոշումների կայացումը՝ բացահայտվելու վախով պայմանավորված:

Մյուս կողմից՝ ավելի ու ավելի շատ է արժևորվում որոշումների ընդունման գործընթացում քաղաքացիների և մյուս շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը՝ կիսվելով իրենց անձնական փորձով, գաղափարներով, փորձառությամբ<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Surowiecki, J. (2004) *The Wisdom of the Crowds: Why the many are smarter than the few*. London: Abacus

## Ավելի մեծ հանրային վստահություն

Բաց գործելակերպը հաճախ խրախուսվում է որպես պետական կառավարման մարմինների հանդեպ հանրային վստահության ճգնաժամի լուծում: Գործնականում բաց կառավարման և վստահության փոխհարաբերությունները բարդ են: Հանրային մասնակցությունը, երբ ճիշտ է իրականացվում, կարող է օգնել վստահություն ստեղծել քաղաքացիների և պետական կառավարման մարմինների միջև: Չնայած մարդիկ, ընդհանուր առմամբ, կարող են բացասական ընկալումներ ունենալ վերացական իշխանության վերաբերյալ, որոշումներ կայացնողների հետ առերես հանդիպումները կարող են օգնել՝ հիմք դնելու վստահության, մասնավորապես, երբ նրանք զգան, որ իրենց լսում և արժևորում են:

Մյուս կողմից՝ թափանցիկությունը կարող է նաև հանգեցնել հանրային վստահության նվազեցմանը, քանի որ այն բացահայտում է կոռուպցիայի, վատ որոշումների կայացման դեպքեր և կառավարման ոլորտի այլ ձախողումներ: Սակայն կառավարության արժանահավատ լինելու անհրաժեշտությունը ենթադրում է հան-

րային վստահության աճ, և թափանցիկ կառավարումը կարող է լինել այդ նպատակին հասնելու օգտակար մեխանիզմ:

### Կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցում

Հաճախ ասում են, որ արևի լույսը կոռուպցիայի ախտահանիչն է, իսկ բաց կառավարման շատ նախաձեռնությունների նպատակը պետական կառավարման մարմիններում կոռուպցիայի կրճատումն է: Բաց գործելակերպը քաղաքացիական ծառայողների վարքագծի վրա կարող է ունենալ կանոնակարգող ազդեցություն, եթե նրանք զգան, որ հանրության, լրատվամիջոցների, քաղաքացիական հասարակության և վերահսկիչ մարմինների վերահսկողության տակ են: Սակայն թափանցիկ կառավարումը կկրճատի կոռուպցիան միայն, եթե այն զուգորդվի հաշվետվողականության արդյունավետ մեխանիզմներով, որոնք նաև պատժամիջոցներ կսահմանեն կոռուպացված պաշտոնյաների նկատմամբ: Առանց նման մեխանիզմների առկայության՝ կոռուպցիայի դեպքերի բացահայտումը միայն կհանգեցնի հանրային վստահության նվազմանը և կկաշկանդի ազդարներին բացահայտ խոստելուն:

Այնտեղ, որտեղ առկա են չափորոշիչների, հայտնաբերման, հաշվետվողականության, հետաքննության և պատժամիջոցների համապարփակ և արդյունավետ համակարգ, բաց կառավարումը կարող է զգալիորեն օգնել կոռուպցիայի նվազման հարցում:

### Ծառայությունների ավելի արդյունավետ մատուցում

Բաց կառավարումը հաճախ առաջարկվում է նաև որպես պետական ծառայությունների բարելավման մեխանիզմ՝ հիմնված այն «գաղափարի վրա, որ այն պետական ծառայությունները, որոնք արձագանքում են քաղաքացիների կարիքներին, ինչպես նաև օգուտ են բերում քաղաքացիների ընկալումներից ու գաղափարներից և հաշվետու են նրանց, ավելի լավը կլինեն մարդկանց համար»<sup>3</sup>:

Համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ

3 Չյուզ, Թ., Աթթ Կ. և Մասսեն Փ., Պետական ծառայությունների բարելավում. ԲԿԳ հանձնառությունների մշակման ուղեցույց, Բաց կառավարման գործընկերություն, Վաշինգտոն, 2017 [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_public-service-guidance.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf)

բաց կառավարումը կարող է լինել արդյունավետ միջոց՝ քաղաքացիներին մատուցվող պետական ծառայությունների որակի բարձրացման և դրանց մատչելիության ապահովման համար: Սակայն բաց կառավարման և ավելի արդյունավետ պետական ծառայությունների կապը բարդ է և կախված է մի շարք համատեքստային գործոններից (օրինակ՝ քաղաքացիական տարածքի առկայությունից, պետության կարողությունից և անկախ լրատվամիջոցների առկայությունից), լավ պլանավորումից (օրինակ՝ հստակ խնդիրների և ժամանակացույցի սահմանում) և փոփոխության հստակ տեսության առկայությունից: Մասնավորապես, հաջող բարեփոխումները սովորաբար ենթադրում են մասնակցության միջոցով հստակ կապ թափանցիկության (օրինակ՝ տեղեկատվության հասանելիություն և բաց տվյալներ) և հաշվետվողականության (օրինակ՝ խրախուսում, պատժամիջոցներ և հետադարձ կապի ապահովում) միջև:

## ԲԱՑ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՓՈԽՉԱՏՎՈՂ ՏԱՐԵՐԸ

Թափանցիկությունը, մասնակցայնությունը և հաշվետվողականությունը բաց կառավարման մի շարք հիմնարար բաղադրիչներ ունեն, որոնք համընդհանուր են կառավարության բոլոր գործառույթների և քաղաքականության ոլորտների համար: Ստորև հակիրճ ներկայացված է դրանցից յուրաքանչյուրը՝ հավելյալ և օժանդակ նյութերի վկայակոչմամբ:

Թափանցիկություն	Մասնակցայնություն	Հաշվետվողականություն
1. Տեղեկատվության մատչելիություն	1. Զաղաքացիական տարածք	1. Աուդիտ
2. Բաց տվյալներ	2. Զաղաքացիների մասնակցություն	2. Վարքագծի կանոններ
3. Տվյալների կառավարում	3. Ազդարարների պաշտպանություն	3. Հսկողություն

## Թափանցիկություն.

### «Խանրությունը հասկանում է կառավարության աշխատանքը»

#### Տեղեկատվության մատչելիություն

Տեղեկատվության մատչելիությունը, որն այլ կերպ հայտնի է որպես տեղեկատվության իրավունք կամ տեղեկատվության ազատություն, բաց կառավարման բաղկացուցիչ մասն է: Այն քաղաքացիների համար ապահովում է կառավարությունից տեղեկատվություն պահանջելու օրինական իրավունքներ, որոնք պարտադիր պետք է տրամադրվեն, եթե օրենքով սահմանված չէ որոշակի բացառություն:

2016 թ. սեպտեմբերի դրությամբ 113 երկիր կամ տարածք տեղեկատվության մատչելիության դրույթները ներառել էր իրենց ազգային կամ դաշնային կամ տեղական օրենսդրություններում<sup>4</sup>: Ի լրումն օրենքների՝ տեղեկատվության մատչելիությունը ներառվել է միջազգային հռչակագրերում (օրինակ՝ Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրի 19-

4 Բաց հասարակության նախաձեռնություն <http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatipvisions113Sept2016.pdf>

րդ հոդվածը), ընդունվել մարդու իրավունքների հարցերով զբաղվող միջազգային ատյանների կողմից:

ԵԽ-ի «Պաշտոնական փաստաթղթերի մատչելիության մասին» կոնվենցիան սահմանում է պաշտոնական փաստաթղթերի մատչելիության իրավունքը կանոնակարգող մի շարք չափորոշիչներ՝ ներառյալ բացառությունները, հայցման, փոփոխության և վերանայման ընթացակարգերը<sup>5</sup>:

#### Բաց տվյալներ

Բաց տվյալները, որոնք հարաբերականորեն վերջերս են բաց կառավարում հասկացության մեջ ընդգրկվել, հնարավոր են դարձել տեղեկատվական տեխնոլոգիաների զարգացման շնորհիվ, որը թույլ է տալիս հեշտությամբ հավաքել, հրատարակել և հայցել մեծ ծավալի տեղեկատվություն: Համաձայն Բաց սահմանման՝ «բաց տվյալները և բովանդակությունը յուրաքանչյուրը կարող է ազատ օգտագործել,

5 Եվրոպայի խորհուրդ (2009), Պաշտոնական փաստաթղթերի մատչելիության մասին ԵԽ կոնվենցիա, ԵԽ պայմանագրերի շարք - No. 205, <https://rm.coe.int/1680084826>



փոփոխել և տարածել ի կողմից՝ որևէ նպատակով»<sup>6</sup>: Ազատ օգտագործման, վերօգտագործման և հրապարակման այս երեք էական հատկանիշները տվյալները բաց համարելու կարևոր բնորոշիչներն են:

2015-ին ընդունված Բաց տվյալների միջազգային խարտիան ուրվագծում է տվյալների հրապարակման վեց սկզբունք՝

1. ի սկզբանե բաց,
2. ժամանակին և համապարփակ,
3. մատչելի և կիրառելի,
4. համեմատելի և տարածելի,
5. հանուն կառավարման բարելավման և քաղաքացիների մասնակցության,
6. հանուն ներառական զարգացման և նորարարության:

Ցայսօր խարտիան վավերացրել է 47 կառավարություն, ներառյալ՝ 17 ազգային և 30 տեղական/տարածքային իշխանություններ<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> <http://opendefinition.org>

<sup>7</sup> Բաց տվյալների միջազգային խարտիա, <http://opendatacharter.net>

## Տվյալների կառավարում

Տվյալների լավ կառավարումն ապահովում է, որ տեղեկատվությունը լինի մատչելի, համապարփակ և վստահելի, և հետևաբար, ամրապնդում է տեղեկատվության և բաց տվյալների մատչելիությունը: Ինչպես սահմանում է Բաց կառավարման ուղեցույցը, «տվյալների կառավարումն ինքնին չի ապահովում բաց տվյալների, բայց առանց դրա բաց կառավարումն անհնար է»<sup>8</sup>:

Տվյալներ լավ կառավարման ընթացակարգերն ապահովում են, որ տեղեկատվությունը լինի ճշգրիտ և հավաստի, այն հնարավոր կլինի արագ և հեշտ ստանալ, պահպանվի համապատասխան տևողությամբ և ապահով ու պատշաճ կերպով պաշտպանվի:

<sup>8</sup> Բաց կառավարման ուղեցույց (n.d.) Տվյալների կառավարում <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

## Մասնակցություն. «Հանրությունը կարող է ազդել կառավարության աշխատանքի վրա»

### Քաղաքացիական տարածք

Բաց կառավարման մեխանիզմները հաճախ հիմնված են այն ենթադրության վրա, որ քաղաքացիները և քաղաքացիական հասարակությունը հայցելու և ստանալու են տեղեկատվություն՝ որոշում կայացնողներին հաշվետու պահելու համար: Սա հնարավոր է միայն այնտեղ, որտեղ քաղաքացիական հասարակությունն ազատ է սահմանափակումներից և չի վախենում հնարավոր ճշումներից<sup>9</sup>: Քաղաքացիական տարածքը սահմանվում է որպես «[կազմակերպված խմբերի համար] խոսելու, տեղեկատվություն ստանալու, միավորվելու, կազմակերպվելու և պետական որոշումների կայացմանը մասնակցելու իրավունք և հնա-

9 Ֆոքս Ջ., Սոցիալական հաշվետվողականություն. Ինչ են ասում իրոք փաստերը: ԳԳՍՀ աշխատանքային փաստաթուղթ թիվ 1, Գլոբալ գործընկերություն հանուն սոցիալական հաշվետվողականության /Համաշխարհային բանկ, Վաշինգտոն, 2014: <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf>

րավորություն»<sup>10</sup> և բաց կառավարման համար կարևոր նախապայման:

Քաղաքացիական հասարակության և կառավարությունների միջև կառուցողական փոխհարաբերություններ խրախուսելու համար ԵԽ-ն առանձնացրել է չորս սկզբունք<sup>11</sup>:

1. Մասնակցություն. ՀՀ-ները հավաքագրում և ներկայացնում են են քաղաքացիների կարծիքները: Սա արժեքավոր ներդրում է որոշումների կայացման գործընթացում, նպաստում է մշակվող քաղաքականությունների բարելավմանը, ընկալմանը և երկարաժամկետ կիրառելիությանը:
2. Վստահություն. Բաց և ժողովրդավար հա-

10 Մալենա Կ., «Քաղաքացիական տարածքի չափման բարելավում», Լոնդոն, 2015: Թափանցիկության և հաշվետվողականության նախաձեռնություն: <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>

11 Եվրոպայի խորհուրդ «Քաղաքացիների մասնակցությունը որոշումների կայացման գործընթացում. լավագույն գործելակերպի կանոններ»: Ստրասբուրգ: Եվրոպայի խորհուրդ, 2009: <https://rm.coe.int/16802eede1>

սարակությունը հիմնված է դերակատարների և ոլորտների միջև ազնիվ փոխհարաբերությունների վրա: Չնայած ՀԿ-ներն ու իշխանություններն ունեն տարբեր դերակատարումներ, սակայն մարդկանց կյանքի բարելավման ընդհանուր նպատակին կարելի է հասնել միայն վստահության, թափանցիկության, հարգանքի և փոխադարձ հուսալիության դեպքում:

3. Հաշվետվողականություն և թափանցիկություն. հանրային շահի դիրքերը հանդես գալու համար ՀԿ-ներից և պետական կառավարման մարմիններից պահանջվում է բացություն, պատասխանատվություն, հստակություն և հաշվետվողականություն, ինչպես նաև թափանցիկություն՝ բոլոր փուլերում:
4. Անկախություն. ՀԿ-ները պետք է ճանաչվեն իրենց նպատակները, որոշումները և գործողություններն իրականացնող ազատ և անկախ մարմիններ: Նրանք իրավունք ունեն լինելու անկախ և պաշտպանելու դիրքորոշումներ, որոնք տարբեր են իշխանությունների դիրքորոշումներից, սակայն

որոնց հետ նրանք, հնարավոր է, համագործակցեն:

### Քաղաքացիների մասնակցություն

Քաղաքացիների մասնակցությունը (հայտնի է որպես հանրային մասնակցություն, քաղաքացիների ներգրավում կամ դրանց համադրումը) վերաբերում է այն գործընթացներին, երբ կառավարությունը, նախաձեռնողաբար ներգրավում է քաղաքացիների, քաղաքացիական հասարակության և այլ շահագրգիռ կողմերի:

Քաղաքացիները կարող են ներգրավվել քաղաքականությունների մշակման տարբեր փուլերում՝ խնդիրների սահմանումից մինչև հանրայնացում և որոշումների ընդունում, իրականացում և գնահատում: Քաղաքացիները կարող են ներգրավվել տարբեր փուլերում՝ սկսած հանրային խորհրդակցություններից, երբ շահագրգիռ կողմերը ներդրում են ունենում որոշումների կայացման գործընթացում, մինչև մասնակցային բյուջետավարում, երբ քաղաքացիներն իրենք են վերջնական որոշում կայացնում արդյունքի վերաբերյալ: Հանրային մաս-

Նակցության միջազգային ասոցիացիան (IAP2) հատկորոշում է մասնակցության հինգ մակարդակ՝

- ▶ տեղեկացնել հանրության համար ապահովել հավասարակշռված և օբյեկտիվ տեղեկատվություն, օգնել մարդկանց հասկանալու խնդիրը, այլընտրանքները, հնարավորությունները և/կամ լուծումները,
- ▶ խորհրդակցել ստանալ հանրության արծազանքը վելուծությունների, այլընտրանքների և/կամ որոշումների վերաբերյալ,
- ▶ Ներգրավել ամբողջ գործընթացում հանրության հետ անմիջականորեն աշխատել՝ հանրային մտահոգություններն ու ցանկությունները հետևողականորեն վերհանելու և հաշվի առնելու համար,
- ▶ համագործակցել համագործակցել հանրության հետ որոշումների յուրաքանչյուր, ներառյալ՝ այլընտրանքների մշակման և նախընտրելի տարբերակների ընտրության փուլերում,
- ▶ լիազորել վերջնական որոշումների ընդունելու

Նույնը թողնել հանրությանը:

### Ազդարարների պաշտպանություն

Աշխատակիցները հաճախ առաջինն են կազմակերպության ներսում նկատում կոռուպցիոն, վտանգավոր, անազնիվ և/կամ ապօրինի վարքագիծը: Ազդարարները, հետևաբար, կարևոր դեր են խաղում բաց կառավարման մեջ՝ հայտնաբերած ապօրինությունների մասին ահազանգելով կազմակերպություններին և հանրությանը: Պատասխանատու կազմակերպությունները ստեղծում են ազդարարման հստակ ընթացակարգեր և պաշտպանության մեխանիզմներ, որոնք անհատին հնարավորություն են տալիս տեղեկացնելու իր մտահոգությունների մասին, համոզմամբ, որ դրանք կհասցեագրվեն պատշաճ կերպով՝ առանց իր անվտանգության կամ մասնագիտական առաջխաղացման համար բացասական հետևանքների:

Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովի թիվ 1729 բանաձևը «ճանաչում է ազդարարների՝ մտահոգ անձանց կարևորությունը, ովքեր ահազանգում են ուրիշներին ռիսկի տակ դնող ապօրինությունների մա-

սին դրանք կանգնեցնելու նպատակով, քանի որ ազդարանների գործողությունները հնարավորություն են տալիս ամրապնդել հաշվետվողականությունը և սատարել պայքարը կոռուպցիայի և վատ վարչարարության դեմ ինչպես պետական, այնպես էլ մասնավոր հատվածներում»<sup>12</sup>:

**Հաշվետվողականություն. «Հանրությունը կարող է իր կառավարությանը հաշվետու պահել իր գործողությունների համար»**

**Աուդիտ**

ԵՎ ներքին, և՛ արտաքին աուդիտի նպատակը ապահովելն է, որ տեղական իշխանությունը կարողանա պատշաճորեն հավաքել, տնօրինել և ծախսել հանրության գումարները: Ես-ի «Հանրային էթիկան տեղական մակարդակում»

12 Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողով (2010), Ազդարանների պաշտպանություն, Բանաձև թիվ 1729, ընդունվել է 2010 թ. ապրիլի 29 (17-րդ նիստում)՝ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

ձեռնարկում նշվում է<sup>13</sup>.

*«Տեղական իշխանությունների աուդիտի և վերահսկողության մեխանիզմները պետք է արտացոլեն իրավունքի գերակայության, թափանցիկության, ժողովրդավարական մասնակցության և արդյունավետ ներքին և արտաքին վերահսկողության ապահովման տեղական ընտրովի ներկայացուցիչների հանձնառությունը: [...]*

*Պետք է ստեղծվի արտաքին աուդիտի արդյունքների տարածման և հանրայնացման շրջանակ: Նույն կերպ տեղական իշխանությունը պետք է հրապարակի ներքին աուդիտի արդյունքները»:*

Ի լրումն պաշտոնական աուդիտի՝ վերջին տասնամյակներում ընդունված է դարձել սոցիալական աուդիտը՝ մասնավորապես Ասիայում և Աֆրիկայում: Սոցիալական աուդիտն անցկացնում են ՀԿ-ները՝ կառավարությունից տեղեկատվություն ստանալու, քաղաքացիներ-

13 Եվրոպայի խորհուրդ (2006) «Հանրային էթիկան տեղական մակարդակում» համառոտ ձեռնարկ: Ստրասբուրգ. Եվրոպայի խորհուրդ՝ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

րին համախմբելու և տեղերում իրավիճակը քննարկելու միջոցով: Սոցիալական աուդիտն առավել արդյունավետ է, եթե դրա իրականացմանն աջակցում են պաշտոնական աուդիտորական մարմիններ՝ լրացնելով դրանց աշխատանքը:

### Վարքագծի կանոններ

Էթիկայի կանոններն ուրվագծում են այն, ինչ ակնկալվում է պետական ծառայողներից, և կարևոր հիմք են ապահովում կառավարման ոլորտում չարաշահումներին և կոռուպցիային դիմակայելու համար: Էթիկայի կանոնները պետք է ամրապնդվեն բողոքարկման, վերանայման և պատժամիջոցների հստակ ընթացակարգերով:

ԵԽ-ի «Հանրային Էթիկան տեղական մակարդակում» ձեռնարկում ասվում է<sup>14</sup>.

*«Տեղական ինքնակառավարման մարմնի*

14 Եվրոպայի խորհուրդ (2006թ.) «Հանրային Էթիկան տեղական մակարդակում» համառոտ ձեռնարկ: Ստրասբուրգ. Եվրոպայի խորհուրդ: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

*կողմից համապատասխան վարքագծի կանոնները, ներառյալ խախտումների համար պատժամիջոցները ընդունելուց հետո, այդ կանոնները խախտողների համար դառնում են օրենսդրորեն պարտադիր և կիրառելի: Թափանցիկության նպատակին համահունչ՝ համապատասխան օրենսդրությունը, վարքագծի տիպային կանոնները և դատարանի ցանկացած վերաբերելի որոշում պետք է հանրայնացվի: Տեղական իշխանությունները և նրանց ընտրված ներկայացուցիչներն ու նշանակված պաշտոնյաները պետք է աշխատեն համատեղ՝ համոզվելու, որ բոլոր համայնքային ծառայողները ծանոթ են վարքագծի կանոններին, և որ ապահովվել է այդ կանոնների հանրայնացումը և համայնքային ծառայողների շրջանում դրանց կիրարկումը»:*

### Հսկողություն

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործադիր գործառույթների նկատմամբ հսկողությունը ընտրված ներկայացուցիչների կողմից ժողովրդավարական կառավարման կարևոր սկզբունքներից է: Ընտրված ներկայացուցիչների կողմից իրականացվող հսկողու-

թյունը լրացվում է բնակչության, քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների կողմից իրականացվող հսկողությամբ: Ինչպես աուդիտի դեպքում, այն կարող է իրականացվել տեղական ինքնակառավարման կառույցների միջոցով (օրինակ՝ համայնքային ժողովներ, քաղաքացիների այլընտրանքային կոմիտեներ) կամ դրանցից անկախ:

**ԲԱՑ ՏԵՂԱԿԱՆ  
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԾՐՁԱՆԱԿԸ**

Բաց կառավարման սկզբունքները, մեխանիզմները և նախաձեռնությունները կարող են կիրառվել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ցանկացած գործառույթ իրականացնելիս: Ստորև աղյուսակում, և հաջորդ բաժիններում ներկայացված են հինգ գործառույթներ՝ բյուջետավարում, գնումներ, օրենսդրության մշակում, քաղաքականությունների մշակում և ծառայությունների մատուցում, որոնք կարող են կիրառվել բաց կառավարում իրականացնելիս:

Այս ամենը համապարփակ չէ, սակայն կարող է դիտվել որպես մեկնակետ՝ տեղական ինքնա-

կառավարման համակարգում բաց կառավարման բարեփոխումների քննարկման համար: Հաջորդիվ, յուրաքանչյուր բաժին տրամադրում է թեմայի վերաբերյալ հիմնական տեղեկատվություն, միջազգային ստանդարտների և լավագույն գործելակերպի սկզբունքների ամփոփում, օրինակելի փորձի նկարագրություն, առաջարկություններ և լրացուցիչ հղումներ:

**ՏԵՂԱԿԱՆ ԲԱՑ ԲՅՈՒՋԵՏԱՎԱՐՈՒՄ**

Բյուջետավարում	
Թափանցիկություն	Հանրությանը հասանելի է տեղեկատվությունն առ այն, թե ինչպես է կառավարությունը հավաքագրում և ծախսում պետական միջոցները:
Մասնակցանություն	Հանրությունը մասնակցում է պետական բյուջեի ծախսերի սահմանման վրա ազդելու կամ դրա վերաբերյալ որոշում ընդունման գործընթացին:

Հաշվետվողականություն	Հանրությունը կարող է հաշվետվություն պահանջել որոշում կայացնողներից առ այն, թե ինչպես են բաշխվել և ծախսվել պետական գումարները:
----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### Նախապատմություն

ՏԻՄ-երը չեն կարող գործառել առանց իրենց բնակիչներից և նրանց անունից հարկերի հավաքագրման, բաշխման և ծախսի: Բաց տեղական բյուջետավարումն այն սկզբունքն է, որի համաձայն բնակիչները պետք է կարողանան իմանալ, թե ինչպես են պետական միջոցները ծախսվում իրենց տարածքում, և, անհրաժեշտության դեպքում, ազդել այդ գործընթացի վրա:

Բաց բյուջետավարման նախաձեռնությունները կարող են լինել թափանցիկության սկզբունքի վերաբերյալ բարեփոխումներ, որոնցով քաղաքացիներին և շահագրգիռ կողմերին տրամադրվում են այնպիսի տվյալներ, որոնք անհրաժեշտ են բյուջեների բաշխումը և ծախսը մանրամասն ուսումնասիրելու համար, կամ մասնակցայնության սկզբունքի վերաբերյալ

բարեփոխումներ, որոնք բնակիչներին տրամադրում են բյուջետավարման գործընթացի տարբեր փուլերի վրա ազդելու կամ նույնիսկ վերահսկելու հնարավորություն:

ՏԻՄ-երն ամբողջ աշխարհում նախաձեռնել են բաց բյուջետավարման բարեփոխումներ՝ հաճախ էապես առաջ անցնելով իրենց ազգային գործընկերներից: Հավանաբար, ամենահայտնի օրինակը մասնակցային բյուջետավարումն է, որի միջոցով քաղաքացիներին լիազորություն է տրվել որոշելու, թե ինչպես է ծախսվելու Բրազիլիայի Պորտո Կլեգրե քաղաքի բյուջեն:

### Չափորոշիչներ

**Ենթազգային մակարդակում բաց բյուջետավարման վերաբերյալ հարցաթերթ**

Բյուջետավարման միջազգային գործընկերության ենթազգային մակարդակում Բաց բյուջետավարման վերաբերյալ հարցաթերթը սահմանում է մի շարք ցուցիչներ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեների բացությունը՝ ներառյալ բյուջեի մշակման, կատարման, հաշվետվության և վերահսկողության



առումով, գնահատելու նպատակով<sup>15</sup>:

### Բյուջետային քաղաքականության մեջ հանրային մասնակցության սկզբունքները

Ֆինսկալ թափանցիկության համաշխարհային նախաձեռնությունը սահմանում է բյուջետային քաղաքականության մեջ հանրային մասնակցության տասը սկզբունք, ներառյալ՝ մատչելիություն, բացություն, ներառականություն, հարգանք ինքնարտահայտման նկատմամբ, ժամանակին իրականացում, խորթայնություն, համաչափություն, կայունություն, փոխլրացվածություն և փոխադարձություն<sup>16</sup>:

### Լավագույն փորձի ուսումնասիրություն. մասնակցային բյուջետավարումը Փարիզում, (Ֆրանսիա)

2014 թ. Փարիզում արվել է մասնակցային բյուջետավարման առաջին փորձը. 40 745 քվեարկող 17,7 մլն եվրո է հատկացրել ինը ծրագրերի համար: Այս փորձնական փուլում ծրագրերի

<sup>15</sup> [http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS\\_Questionnaire\\_final020514vrquestions\\_em.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

րերի առաջարկները ներկայացրել էին քաղաքապետարանի բաժինները:

Նշված գործընթացը տարեցտարի աճել է թե՛ ծավալով և թե՛ ներդրման շրջանակով: 2015 թ. 75 մլն եվրո է հատկացվել 188 ծրագրերի իրականացման համար՝ 70 000 քաղաքացիների, իսկ 2016 թ.՝ 100 մլն եվրո՝ 219 ծրագրի իրականացման համար՝ 92 809 քաղաքացիների ծայնով:

2015 թ. բյուջետավարման ժամանակ ծրագրերի վերաբերյալ առաջարկությունների ներկայացման գործընթացը բաց է եղել ոչ միայն քաղաքապետարանի բաժինների, այլև փարիզեցիների համար: 2016 թ. ներկայացվել է 3 200 ծրագիր, որից 624-ն ընտրվել են քվեարկության դնելու համար: 2016 թ. բյուջետավարման ժամանակ հատուկ ուշադրության կենտրոնում են եղել անբարենպաստ վիճակում հայտնված թաղամասերը. բյուջեի 30 %-ը հատկացվել է դրանց: Մասնակցային բյուջետավարումը ներդրվել է նաև դպրոցներում. Այս գործընթացի մեջ ներգրավվել է 66 155 աշակերտ<sup>17</sup>:

<sup>17</sup> Ավելին այստեղ՝ <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

## Առաջարկություններ

Չրապարակել բյուջեի վերաբերյալ կարևոր փաստաթղթերը: ՏԻՄ-երը պետք է հրապարակեն բյուջեի վերաբերյալ կարևոր փաստաթղթերը, որպեսզի բնակիչները և շահագրգիռ այլ կողմեր կարողանան տեղեկանալ, թե ինչպես է բաշխվում և ծախսվում պետական դրամը<sup>18</sup>: Դրանք պետք է հրապարակվեն ժամանակին և կանոնավոր կերպով:

Ստեղծել քաղաքացիների բյուջե: ՏԻՄ-երը պետք է մշակեն քաղաքացիների տարեկան բյուջե, որի միջոցով սրանց ոյուրըմբռնելի ձևով կներկայացվեն բյուջեի գլխավոր հոդվածները: Դա կարող է արվել ինֆոգրաֆիկների, ինչպես նաև վիզուալ և/կամ ինտերակտիվ այլ միջոցներով<sup>19</sup>:

Ընդգրկել քաղաքացիներին բյուջեի առաջնահերթությունների սահմանման գործընթացում: ՏԻՄ-երը պետք է ներգրավեն իրենց բնակիչներին՝ աջակցելու ծախսերի առաջնահերթու-

<sup>18</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

<sup>19</sup> <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

թյունների սահմանմանը: Դա, օրինակ, կարող է ներառել բյուջեի վերաբերյալ խորհրդակցությունների կազմակերպում՝ տվյալ տարածքի բյուջեի ձևավորման մասին կարծիքներ հավաքելու նպատակով, կամ խորհրդակցություններ՝ սահմանելու բյուջեի այն մասը, որի բաշխման վերաբերյալ քաղաքացիները կարող են ինքնուրույն որոշում կայացնել՝ մասնակցային բյուջե-տավարման միջոցով<sup>20</sup>:

## ՏԵՂԱԿԱՆ ԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ԲԱՑ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑ

Գնումներ	
Թափանցիկություն	Չանրությունը հասանելի է գնումների ամբողջ շրջափուլի, ներառյալ՝ պլանավորման, մրցույթի, շնորհման, պայմանագրի ստորագրման և իրականացման մասին տեղեկատվությունը:
Մասնակցայնություն	Չանրությունը ներգրավված է պետական գնումների իրականացման պլանավորմանը, պայմանագրերի շնորհման վերաբերյալ որոշումների ընդունմանը և/կամ դրանց գնահատմանը:

<sup>20</sup> <http://guide.fiscaltransparency.net/>

Հաշվետվողականություն	Հանրությունը կարող է հաշվետվություն պահանջել որոշում ընդունողներից առ այն, թե ինչպես են ապրանքներն ու ծառայությունները պատվիրվել և ձեռք բերվել:
----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Նախապատմություն

ՏԻՄ-երն իրենց քաղաքացիների անունից պատվիրում են և գնում բազմաթիվ, ապրանքներ, ծառայություններ և ենթակառուցվածքներ: Գնումները սովորաբար այն միջոցն են, որոնցով քաղաքականությունները վերածվում են մարդկանց և համայնքների համար շոշափելի օգուտի: Բնակիչները պետք է կարողանան տեղյակ լինել Բաց գնումների սկզբունքների մասին և կարողանան ազդեցել գնումների գործընթացի վրա՝ ներառյալ, թե ինչ է գնում տեղական ինքնակառավարման մարմինը, ու՞մ հետ է պայմանագիր կնքում և ինչ նպատակով:

Բաց գնումներին վերաբերող բարեփոխումները ենթադրում են պայմանագրի կնքման յուրաքանչյուր փուլում (օրինակ՝ պլանավորում, մրցույթ, պայմանագրի շնորհում, պայմանագրի կնքում և իրականացում) ավելի համապարփակ

տվյալների տրամադրում, ինչպես նաև պայմանագրերի վերաբերյալ որոշումների կայացման, դրանց կնքման կամ վերահսկման գործում քաղաքացիների ակտիվ ներգրավում: Բաց պայմանագրերի գործընկերությունը հաղորդում է, որ<sup>21</sup>.

*«Պետական գնումների վերաբերյալ համակարգված և ստանդարտացված տվյալների տրամադրումը կարող է օգնել շահակիր կողմերին՝*

- *կառավարություններին մատուցել ավելի որակյալ և միաժամանակ ավելի էժան ծառայություններ,*
- *ստեղծել ավելի արդար մրցակցություն և հավասար պայմաններ՝ գործարարների և մասնավորապես, ավելի փոքր ձեռնարկությունների համար,*
- *նպաստել ավելի բարձրորակ ապրանքների*

21 Բաց պայմանագրերի գործընկերություն, Ինչու՞ բաց պայմանագրեր. բաց պայմանագրերի օգտակարությունը <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

*և ծառայությունների մատուցմանը  
բաղաբացիների համար,*

- կանխարգելիչ խարդախությունը և կոռուպցիան,*
- նպաստել հանրային խնդիրների ավելի խելամիտ վերլուծությանը և ավելի լավ լուծումներ գտնելուն:*

*Պետական գնումների վերաբերյալ տվյալների բաց և հասանելի լինելը վստահություն է ձևավորում առ այն, որ կառավարության ծախսած միլիոնավոր դրամները ծառայում են ավելի լավ ծառայությունների, ապրանքների և ենթակառուցվածքների ապահովման ծրագրերի իրականացմանը»:*

## **Չափորոշիչներ**

**Բաց գնումների կնքման համընդհանուր սկզբունքները**

Բաց պայմանագրերի գործընկերությունն ունի բաց գնումների համաշխարհային սկզբունքներ, որոնք «նախատեսված են ուղղորդելու կառավարություններին և մյուս շահագրգիռ

կողմերին՝ հաստատակամորեն հրապարակելու պետական գնումների վերաբերյալ փաստաթղթերը և տվյալները այնպիսի ձևաչափով, որոնք դյուրըմբռնելի են և արդյունավետ մշտադիտարկման և կատարողականի հաշվետվողականության հնարավորություն կտան»<sup>22</sup>: Այս սկզբունքները վերաբերում են ինչպես «կամավոր իրազեկմանը», այնպես էլ «մասնակցությանը, մշտադիտարկմանն ու վերահսկողությանը»:

**Բաց գնումների վերաբերյալ տվյալների ստանդարտը**

Բաց գնումների վերաբերյալ տվյալների ստանդարտը սահմանում է պահանջներ՝ գնումների ողջ գործընթացի, ներառյալ՝ պլանավորման, մրցույթի հայտարարման, ընտրության, պայմանագրի կնքման և իրականացման փուլերի վերաբերյալ՝ տվյալների հրապարակման համար:<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Բաց պայմանագրային գործընկերության (n.d.) գլոբալ սկզբունքներ՝ <http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/>

<sup>23</sup> <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

**Լավագույն փորձի ուսումնասիրություն.  
Թափանցիկ պետական գնումներ՝  
Պրոզորո (ProZorro) (Ուկրաինա)**

Կիևում Մայրանի հեղափոխությունից հետո կառավարության, բիզնեսի և քաղաքացիական հասարակության միջև յուրօրինակ համագործակցությունը հանգեցրեց Պրոզորոյի (թարգմանաբար նշանակում է թափանցիկ) ստեղծմանը: Այն էլեկտրոնային գնումների համակարգ է, որը մշակվել է պետական գնումների գործընթացն առավել բաց դարձնելու, կոռուպցիան նվազեցնելու և գնումների գործընթացում գաղտնի համաձայնությունները կանխարգելելու նպատակով: Պրոզորոն մշակվել է, որպեսզի պետական կառավարման մարմիններին հնարավորություն ընձեռի գնման գործարքները կատարելու էլեկտրոնային եղանակով, միաժամանակ՝ նաև քաղաքացիների, լրագրողների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների համար դյուրամատչելի դարձնի պետական գնումների վերաբերյալ տվյալները՝ վերջիններին հնարավորություն տալով հետևելու պետական մարմինների կողմից իրականացվող գնումների գործընթացին:

Բաց գնումների վերաբերյալ տվյալների համար սահմանված ստանդարտի համաձայն՝ համակարգը յուրաքանչյուր պայմանագրի կնքման ընթացքի վերաբերյալ պահպանում է բոլոր տվյալները՝ նախապատրաստական աշխատանքներից մինչև վճարում՝ պայմանագրի իրականացման ավարտը: Տվյալները ներկայացվում են կառավարությանը պատկանող որոնման համակարգ ունեցող վեբ-կայքում, որտեղ գնումներ կատարող մարմինները կարող են նաև հրապարակել իրենց մրցույթների և գնումների վերաբերյալ հայտաարություններ: Փաստացի մրցութային գործընթացն իրականացվում է մի շարք առանձին (սակայն փոխկապակցված) առևտրային մրցութային կայքերի միջոցով, որոնք համապատասխանեցված են գնորդների և մատակարարների կարիքներին:

Կայքը նաև ներառում է գործիքներ, որոնք հնարավորություն են տալիս կատարել մրցույթի տվյալների վերլուծություն, մրցույթին մասնակցողների համար բողոքարկման մեխանիզմ (բողոքների արդյունքները հրապարակվում են առցանց), տեղեկատվական հարթակ՝ գնումների գործընթացի վերաբերյալ ուղեցույցներով և համապատասխան օրենքների հղումներով,

ինչպես նաև մշտադիտարկման հարթակ, որը գնում կատարողներին և մատակարարներին թույլ է տալիս գնահատել միմյանց հետ գործակցման իրենց փորձը, և հնարավորություն է լայն հանրության համար հաղորդելու իշխանությունների կասկածելի գործարքների մասին:

Կամավոր փորձաշրջանից հետո Ուկրաինայի խորհրդարանն ընդունել է պետական գնումների մասին օրենքը, որով պահանջվում էր, որ 2016 թ. օգոստոսի 1-ից սկսած՝ կառավարության բոլոր գնումները կատարվեն Պրոզոռնոյի միջոցով: Այդ ժամանակից ի վեր Պրոզոռնոն բերել է պետական գնումների մրցույթներին մասնակցության ու մրցակցության աճի և Ուկրաինայի պետական գնումների գործընթացների նկատմամբ բիզնեսի ու հանրության շրջանում վստահության մեծացման<sup>24</sup>:

## Առաջարկություններ

Հրապարակել հիմնական փաստաթղթերը և տվյալները: ՏԻՄ-երը պետք է հրապարակեն տվյալներ՝ հատկապես իրենց ստորագրած մեծ

<sup>24</sup> Ավելին՝ <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

ծախսեր ենթադրող, կարևոր ծառայությունների կամ ենթակառուցվածքների վերաբերող պայմանագրերի մասին, որպեսզի բնակիչները և այլ շահագրգիռ կողմեր կարողանան վերահսկել դրանք<sup>25</sup>:

Ընդունել բաց գնումների չափորոշիչները: ՏԻՄ-երը պետք է ստորագրեն և ընդունեն Բաց գնումների տվյալների վերաբերյալ միջազգային ստանդարտը և, համապատասխանաբար, հրապարակեն տեղեկություններ ու տվյալներ պետական գնումների վերաբերյալ: ՏԻՄ-երը, ցանկալի է անկախ գնահատման միջոցով, պետք է պարբերաբար վերանայեն գնումների գործընթացի համապատասխանությունը սահմանված չափորոշիչներին<sup>26</sup>:

Ներգրավել քաղաքացիներին ծառայությունների մատուցման գործընթացում: ՏԻՄ-երը պետք է ներգրավեն իրենց բնակիչներին գնումների պլանավորման, պայմանագրերի շնորհման և դրանց որակի/արդյունավետության գնահատման գործընթացներում, հատկապես եթե

<sup>25</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

<sup>26</sup> <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

դրանք վերաբերում են կարևոր ծառայությունների կամ ենթակառուցվածքների<sup>27</sup>:

**Տեղական օրինադրության մշակման բաց գործընթաց**

Օրենսդրության մշակում	
Թափանցիկություն	Հանրությանը հասանելի է տեղեկատվությունն առ այն, թե ինչպես և ովքեր են մշակում օրենքները:
Մասնակցանություն	Հանրությունը ներգրավված է օրենքների մշակման և դրանց իրականացման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու գործընթացին:
Հաշվետվողականություն	Հանրությունը կարող է հաշվետվություն պահանջել որոշում ընդունողներից առ այն, թե ինչպես են մշակվում և իրականացվում օրենքները:

**Նախապատմություն**

Հաճախ ՏԻՄ-երը լիազորված են մշակելու կամ կիրառելու օրենքներ, իրավական ակտեր և կանոնակարգեր: Օրենսդրության մշակման բաց գործընթացը ենթադրում է, որ քաղաքացիները պետք է տեղյակ լինեն իրենց կողմից ընտրված ներկայացուցիչների որոշումներին և կարողանան ազդել այդ որոշումների ընդունման գործընթացի վրա, տեղյակ լինեն, թե ինչու և ինչպես են կայացվում այդ որոշումները, և կարողանան պահանջել իրենց կողմից ընտրված ներկայացուցիչներին՝ հաշվետու լինել այդ որոշումների համար: Օրենսդրության մշակման բաց գործընթացի բարեփոխումները բազմազան են՝ քաղաքացիներին օրինաստեղծ գործընթացի մասին ավելի շատ տեղեկատվություն տրամադրելուց և որոշումների ընդունման վերաբերյալ քննարկումների հրավիրելուց մինչև նրանց ակտիվ ներգրավումը որոշումների ընդունմանը կամ դրանց իրականացման գործընթացի վերահսկմանը:

27 <http://www.opengovguide.com/commitments/involve-citizens-in-the-commissioning-design-delivery-and-assessment-of-public-services/>

## Չափորոշիչներ

Բաց խորհրդարանների վերաբերյալ հռչակագիրը, որը մշակել է OpeningParliament.org-ը, սահմանում է բաց խորհրդարանների չափորոշիչներ՝ չորս ոլորտներում՝

- ▶ Բաց գործելակերպի մշակույթի խրախուսում,
- ▶ խորհրդարանական տվյալների թափանցիկության ապահովում,
- ▶ խորհրդարանական տվյալների հասանելիության ոլորտի նյութագում,
- ▶ խորհրդարանական տվյալների էլեկտրոնային գործիքներով հանրայնացման հնարավորության ստեղծում:

## Լավագույն փորձի ուսումնասիրություն. «Որոշի՞ր, Մադրիդ» (Իսպանիա)

«Որոշի՞ր, Մադրիդ»-ը Մադրիդի քաղաքապետարանի՝ հանրային որոշումների ընդունման գործընթացում մասնակցության համացանցային հարթակն է: Հարթակի չորս հիմնական գործառույթներից մեկն է յուրաքանչյուր բնակչի հնարավորություն տալ առաջարկելու

և որ տեղական օրենքներ, որին կարող են կողմ քվեարկել և աջակցել մյուս բնակիչները: Այն առաջարկությունները, որոնք ստանում են հաշվառված բնակչության մեկ տոսկոսի աջակցությունը, դրվում են պարտադիր ուժ ունեցող հանրային քվեարկության: Ապա մեկ ամսվա ընթացքում քաղաքային խորհուրդը կազմում է տեխնիկական զեկույցներ՝ հարթակում հրապարակված և աջակցություն ստացած առաջարկությունների օրինակության, իրագործելիության և արժեքի վերաբերյալ:

Քաղաքացիների կողմից հավանություն ստացած առաջարկությունների վերաբերյալ առաջին քվեարկությունը տեղի է ունեցել 2017 թ. փետրվարին: Մադրիդի բնակիչները քվեարկել են «100% կայուն զարգացող Մադրիդ» («Madrid 100% sustainable») և «Մեկ տոմս՝ պետական տրանսպորտի համար» ծրագրերի օգտին: Երկու ծրագիրն էլ ընդունվել են՝ համապատասխանաբար ստանալով 94% (198 905) և 89% (188 665) ձայն, և քվեարկությունից հետո քաղաքապետարանը երկուսի վերաբերյալ էլ հրապարակել է տեխնիկական զեկույցներ:

Բացի առաջարկություններից և քվեարկու-



թյունից՝ «Որոշիր, Մադրիդ» հարթակը նաև հնարավորություն է տալիս հանրային բանավեճների անցկացման և մասնակցային բյուջե-տավարման համար<sup>28</sup>:

## Առաջարկություններ

Որոշումների ընդունման գործընթացի վերաբերյալ տվյալները, համապատասխան օրակարգերը և արձանագրությունները հրապարակել հասանելի ձևաչափով: ՏԻՄ-երը պետք է մատչելի տեղեկատվություն տրամադրեն ժողովրդավարական որոշումների կայացման գործընթացի վերաբերյալ: Դա հնարավորություն կտա բնակիչներին և շահագրգիռ մյուս կողմերին հասկանալու, թե երբ, ով և ինչ որոշումներ է ընդունում իրենց անունից<sup>29</sup>:

Ավագանու նիստերը հանրության, քաղաքացիական հասարակության և մամուլի ներկայացուցիչների համար դարձնել բաց՝ հնարավորություն տալով մասնակցել իրենց կողմից ընտրված ներկայացուցիչների ժողովներին և տեղեկատվություն տարածել դրանց մա-

սին՝ բացառությամբ դռնփակ անցկացվող ժողովների եզակի դեպքերի: ՏԻՄ-երը պետք է հստակ սահմանեն ժողովներին մասնակցելու բնակիչների և այլոց իրավունքը, ինչպես նաև բացառությունների չափանիշները<sup>30</sup>:

Հնարավորություն ընձեռել քաղաքացիներին առաջարկելու տեղական օրենքների/որոշումների նախագծեր և մասնակցելու դրանց քվեարկությանը: ՏԻՄ-երը պետք է բնակիչներին տեղեկացնեն որոշումների և օրենքների մշակման գործընթացների վերաբերյալ և սահմանեն հստակ մեխանիզմներ, որոնցով բնակիչներն ինքնուրույն կարող են առաջարկել նոր օրենքների/որոշումների նախագծեր և քվեարկել դրանց համար<sup>31</sup>:

28 Ավելին տես՝ <https://decide.madrid.es/>

29 <https://www.openingparliament.org/declaration/>

30 <https://www.gov.uk/government/publications/open-and-accountable-local-government-plain-english-guide>

31 <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

## ՏԵՂԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄՇԱԿՄԱՆ ԲԱՑ ԳՈՐԾՆԹԱՑ

Քաղաքականությունների մշակում	
Թափանցիկություն	Հանրությանը հասանելի է տեղեկատվությունն առ այն, թե ինչպես և ովքեր են մշակում քաղաքականությունը:
Մասնակցանություն	Հանրությունը մասնակցում է քաղաքականությունների հանրայնացման, քաղաքականությունների մշակման, իրականացման և գնահատման գործընթացներին:
Հաշվետվողականություն	Հանրությունը կարող է հաշվետվություն պահանջել որոշում ընդունողներից առ այն, թե ինչպես են մշակում և իրականացվում քաղաքականությունները:

### Նախապատմություն

ՏԻՄ-երն աշխատանքը պայմանավորված է քաղաքականությունների մշակման գործընթացով, որը քաղաքական հավակնությունները փոխարկում է գործնական ծրագրերի և

ծառայությունների: Քաղաքականությունների մշակման բաց գործընթացը ենթադրում է, որ բնակիչները պետք է կարողանան իմանալ, թե ով և ինչ որոշումներ է կայացնում իրենց անունից ու ինչպես, որպեսզի կարողանան ազդել այդ գործընթացների վրա:

Քաղաքականությունների մշակման բաց գործընթացի բարեփոխումները ենթադրում են ինչպես քաղաքականությունների մշակման վերաբերյալ տեղեկությունները քաղաքացիներին հասանելի դարձնելը, այնպես էլ դրանց մշակման գործընթացին ակտիվորեն ներգրավումը: Քաղաքականությունների մշակմանը հանրային մասնակցությունը կարող է տեղի ունենալ այդ գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում: Ստորև ներկայացված աղյուսակում նշված են հանրային մասնակցության որոշ մեթոդներ, որոնք կարելի է կիրառել քաղաքականությունների մշակման գործընթացի տարբեր փուլերում:

Քաղաքականությունների մշակման փուլ	Մեթոդներ և օրինակներ
Օրակարգի սահմանում	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Քաղաքացիական նախաձեռնություններ</li> <li>– Նպատակային քննարկումներ</li> <li>– Ուսումնասիրություններ</li> <li>– Մասնակցային բյուջետավարում</li> <li>– Տեսլականի սահմանում</li> </ul>
Քաղաքականությունների ձևակերպում	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Քաղաքացիների հանձնախմբեր</li> <li>– Քրաուդֆանդինգ (ֆինանսավորում հանրության կողմից)</li> <li>– Քննարկումներ</li> <li>– Ֆոկուս խմբային քննարկումներ</li> <li>– Հանրային կարծիքի ուսումնասիրություն</li> </ul>

Որոշումների կայացում	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Քաղաքացիների մասնակցությամբ ժողովներ</li> <li>– Քաղաքացիների հանձնաժողովներ</li> <li>– Համաձայնության համաժողովներ</li> <li>– Հանրային խորհրդակցություններ</li> <li>– Հանրաքվե</li> </ul>
Իրականացում	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Համատեղ իրագործում</li> <li>– Ծառայությունների համատեղ ծրագրում</li> <li>– Օգտատերերի հանձնախմբեր</li> </ul>
Մշտադիտարկում և գնահատում	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Քաղաքացիների զեկույցների քարտեր</li> <li>– Բողոքարկման մեխանիզմներ</li> <li>– Ծածուկ գնորդներ</li> <li>– Հետազոտություններ (հարցումներ)</li> </ul>

## Չափորոշիչներ

Չանրային մասնակցության միջազգային ասոցիացիայի (IAP2) մշակած «Չանրային մասնակցության իրականացման հիմնական արժեքները» ներառում են հանրային մասնակցության իրականացման յոթ ընդգրկուն սկզբունք՝

- ա. հանրային մասնակցությունը հիմնված է այն համոզմունքի վրա, որ նրանք, ում վրա ազդելու է տվյալ որոշումը, իրավունք ունեն ներգրավված լինելու այդ որոշման ընդունման գործընթացի մեջ,
- բ. հանրային մասնակցությունը ներառում է խոստում առ այն, որ հասարակության ներդրումն ազդելու է վերջնական որոշման վրա,
- գ. հանրային մասնակցությունը խրախուսում է ընդունել հեռահար որոշումներ՝ ճանաչելով և արտահայտելով բոլոր մասնակիցների, ներառյալ՝ որոշում կայացնողների կարիքներն ու շահերը,
- դ. հանրային մասնակցությունը հետա-մուտ է և խրախուսում է այն մարդկանց

ներգրավումը, որոնց վրա որոշումը կարող է ազդել կամ որոնք հետաքրքրված են այդ որոշմամբ,

- ե. հանրային մասնակցությամբ ակնկալվում է մասնակիցների ներդրումը նաև հանրային մասնակցության ձևերի սահմանմանը,
- զ. հանրային մասնակցությունը ենթադրում է մասնակիցներին այնպիսի տեղեկատվության տրամադրում, որը նրանց անհրաժեշտ է արդյունավետ մասնակցության համար,
- է. հանրային մասնակցությունը ենթադրում է մասնակիցներին իրազեկում այն մասին, թե ինչպես է նրանց ներդրումն ազդել տվյալ որոշման ընդունման վրա<sup>32</sup>:

**Լավագույն փորձի ուսումնասիրություն. Տոսկանայի ռեգիոնալ մասնակցության բաղաբա-կանությունը (Իտալիա)**

Տոսկանայի ռեգիոնալ մասնակցության բաղաբաղականությունը (ՏՌՄԶ) ինստիտուցիոնա-

<sup>32</sup> <http://www.iap2.org/?page=A4>

լացրել է մասնակցային, խորհրդակցական գործընթացները որպես Տոսկանայի վարչարարության և կառավարման գործընթացների անբակտեյի մաս: 2007թ. Տոսկանայի ռեգիոնալ օրենսդրությամբ (46/2013 օրենքի 1-ին հոդվածում) ամրագրվեց և 2013թ. վերանայվեց ՏՌՄԶ-ի հիմնական նպատակը, ինչպես նշվում է. «...նպաստել ժողովրդավարության և նրա ինստիտուտների նորացմանը՝ դրանք միավորելով մասնակցային ժողովրդավարության գործելակերպերի, գործընթացների և գործիքների հետ» և, այդպիսով, հասնել «սոցիալական ավելի մեծ համախմբվածության» խթանելով մասնակցության մշակույթը և զնահատելով քաղաքացիական մասնակցությունը, և առկա գիտելիքի և հմտությունների բուլր ձևերը»:

Վերոնշյալ քաղաքականությամբ տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների համար օրենքով սահմանվել է պարտավորություն՝ նախաձեռնել տարբեր մասնակցային գործընթացներ՝ քաղաքացիներին պետական քաղաքականությունների և ծրագրերի մշակմանը ներգրավելու նպատակով: Այս մոտեցումը հիմնված է այն սկզբունքի վրա, որ մաս-

նակցությունը մարդու հիմնարար իրավունքներից է, և որ պետական մարմինների պարտականությունն է հնարավոր դարձնել արդյունավետ մասնակցությունը՝ ապահովելով ճիշտ գործիքների առկայությունը:

Օրենքով նաև նախատեսվել է մասնակցային գործընթացների խթանման համար պատասխանատու անկախ կառույցի՝ «Մասնակցության մարմնի» ստեղծումը: Այս մարմինն ունի Տոսկանայում մասնակցային մշակույթի զարգացումը մշտադիտարկողի գործառույթ և ֆինանսավորում է մասնակցության նորարար մեթոդաբանական մոտեցումների (այդ թվում՝ տեղեկատվական և հաղորդակցության նոր տեխնոլոգիաների) կիրառմանը՝ պետական մարմինների և քաղաքացիների միջև հաղորդակցության նոր ձևեր կյանքի կոչելու նպատակով<sup>33</sup>:

### Առաջարկություններ

Մատչելի ձևաչափով հրապարակել քաղաքականությունների մշակման գործընթացի, ընթացիկ քաղաքական գործընթացների վերա-

33 Տես ավելին այստեղ՝ <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

բերյալ պարբերաբար թարմացվող տեղեկություններ: ՏԻՄ-երը պետք է մատչելի տվյալներ տրամադրեն քաղաքականությունների մշակման գործընթացի վերաբերյալ: Դա հնարավորություն կընձեռնի բնակիչներին և շահագրգիռ մյուս կողմերին հասկանալու, թե ինչ քաղաքականություններ են մշակվում իրենց անունից, երբ և ովքեր են դրանք մշակում, և ինչպես են, ի վերջո, դրանք ընդունվում<sup>34</sup>:

Ներգրավել բնակիչներին գերակա հարցերի լուծմանը: ՏԻՄ-երը պետք է վերհանեն բնակիչների համար գերակա հարցերը և նրանց ներգրավեն դրանց լուծմանն ուղղված քաղաքականությունների տարբերակների մշակման, քննարկման կամ համապատասխան որոշումների ընդունման գործընթացին: Այս գործընթացը պետք է արտացոլի մասնակցության իրական ցանկություն և նախատեսված լինի լավ գործելակերպի սկզբունքներին համահունչ արյունքների վերաբերյալ բնակիչներին տեղա-

34 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

կատվություն տրամադրելով<sup>35</sup>:

Մշակել և իրականացնել համայնքային խորհուրդներում մասնակցության քաղաքականություն: ՏԻՄ-երը պետք է ջանքեր գործադրեն՝ հանրային մասնակցությունն իրենց աշխատանքային գործելակերպի անբակտելի մասը դարձնելու համար: Դա կարող է արվել համայնքային խորհրդի մասնակցության քաղաքականության միջոցով, որով կսահմանվի քաղաքացիներին ներգրավելու պահանջ, որի մասին կտեղեկացվեն բնակիչները, և որը պարտադիր ուժ կունենա<sup>36</sup>:

35 <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

36 <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

## ՏԵՂԱԿԱԼ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԱՏՈՒՑՄԱՆ ԲԱՑ ԳՈՐԾՆԹԱՑ

Ծառայությունների մատուցում	
Թափանցիկություն	Հանրությանը հասանելի է տեղեկատվությունն իրենց իրավունքների և արտոնությունների, ինչպես նաև հանրային ծառայությունների կառավարման, ֆինանսավորման և որակի վերաբերյալ:
Մասնակցանություն	Հանրությունը մասնակցում է հանրային ծառայությունների մշակմանը, պատվիրակմանը, մատուցմանը և գնահատմանը:
Հաշվետվողականություն	Հանրությունը կարող է հաշվետվություն պահանջել որոշում կայացնողներից հանրային ծառայությունների որակի և հասանելիության վերաբերյալ:

## Նախապատմություն

Հանրային ծառայությունների տրամադրումը ՏԻՄ-երի կարևոր գործառույթներից է: Բնակիչներն իրենց ընտանիքիների բարեկեցության համար ապավինում են այս ծառայությունների բարձր որակին և հասանելիությանը: Բնակիչները պետք է տեղյակ լինեն հանրային բաց ծառայությունների մասին և կարողանան ազդել իրենց համայնքում հանրային ծառայությունների մատուցման գործընթացի վրա:

Հանրային բաց ծառայությունների բարեփոխումները ենթադրում են բնակիչներին՝ սահմանված չափորոշիչների բավարարող ծառայություններ ստանալու իրենց իրավունքների մասին տեղեկատվության տրամադրում, ինչպես նաև սպառողների ակտիվ ներգրավումն այդ ծառայությունների մշակման, տրամադրման և/կամ վերահսկման գործընթացներում: Համաձայն Բաց կառավարման գործընկե-

րության՝<sup>37</sup>

«Հանրային բաց ծառայությունների բարեփոխումները կարող են իրականացվել քաղաքականությունների տարբեր շրջափուլերում», օրինակ՝

- Առաջնահերթությունների օրակարգի սահմանում. հանձնառություն ստեղծելու մեխանիզմներ, որոնք քաղաքացիների ձայնը լսելի են դարձնում առաջնահերթ հարցերի սահմանման և/կամ միջոցների հատկացման (օրինակ՝ մասնակցային բյուջետավարում) վերաբերյալ որոշումների կայացման մակարդակում:
- Քաղաքականությունների և ծառայությունների մշակում. հանձնառություն քաղաքացիների ձայնը լսելի դարձնելու հանրային ծառայությունների վերաբերյալ քաղաքականու-

թյունների մշակման գործընթացի մակարդակում և/կամ ներգրավելու քաղաքացիներին ծառայությունների ծրագրման գործընթացում:

- Համատեղ պատվիրակում և համատեղ մշակում. ներգրավելու քաղաքացիներին համա-տեղ որոշումների ընդունման և/կամ հանրային ծառայությունների ուղղակի մատուցման գործընթացներում:
- Մշտադիտարկում և հաշվետվողականություն. հանձնառություն ներգրավելու քաղաքացիներին հանրային ծառայությունների մատուցման գնահատման և այդ ծառայությունները մատուցողներին հաշվետու դարձնելու գործընթացներում»:

## Չափորոշիչներ

Հանրային բաց ծառայությունների բարեփոխումների և/կամ հանձնառությունների մշակման համար Բաց կառավարման գործընկերության ուղեցույցով առաջարկվում է վեց բաղադրիչից բաղկացած մոտեցում:

ա. Ներգրավել քաղաքացիներին և քա-

37 Զյուզ, Թ., Սթրթ Կ. և Մասսեն Փ. Պետական ծառայությունների բարելավում. ԲԿԳ հանձնառությունների մշակման ուղեցույց. Վաշինգտոն, 2017 Բաց կառավարման գործընկերություն՝ [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_public-service-guidance.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf)



ղաքացիական հասարակությանը առաջ-  
նահերթ ծառայության ընտրությանը և  
այն ինդրի, սահմանմանը, որի լուծմանն  
ուղղված է համապատասխան ծառայու-  
թյունը:

- բ. Պատկերացնել և հասկանալ այն հա-  
մատեքստը և համակարգը, որտեղ իրա-  
կանացվելու է բարեփոխումը կամ նա-  
խաձեռնությունը, ներառյալ՝ համապա-  
տասխան միջոցների առկայությունը, պե-  
տական և ոչ պետական շահագրգիռ  
կողմերը, իշխանության փոխհարաբե-  
րությունները և ներգրավված ու հաշ-  
վետվողականության առկա մեխանիզմ-  
ները:
- գ. Ներգրավել քաղաքացիներին և քա-  
ղաքացիական հասարակության, ակադե-  
միական, միջազգային, հասարակական  
և այլ կազմակերպություններ ներկայաց-  
նող ոլորտի մասնագետներին, սոցիալա-  
կան հաշվետվողականության փորձա-  
գետներին՝ բարեփոխումներ կամ նախա-  
ձեռնություններ ծրագրելու գործընթա-  
ցին օժանդակելու նպատակով:

դ. Ներգրավել համապատասխան վե-  
րահսկողական (տեսչություններ և այլն),  
աուդիտի, օմբուդսմենի և կամ խորհրդա-  
րանական կառույցների՝ ուսումնասի-  
րելու, թե ինչպես կարող է տվյալ բարե-  
փոխումը կամ նախաձեռնությունը նե-  
րառվել հաշվետվողականության՝ գոյու-  
թյուն ունեցող գործընթացներում:

- ե. Համագործակցել լրատվամիջոցների,  
քաղաքացիական հասարակության կազ-  
մակերպությունների, սոցիալական շար-  
ժումների և այլ խմբերի հետ՝ բարե-  
փոխման կամ նախաձեռնության վե-  
րաբերյալ իրազեկության բարձրացման և  
մասնակցության նպատակով քաղաքա-  
ցիների համախմբման համար:
- զ. Աշխատել գիտական շրջանակների և  
այլ ոլորտների գործընկերների հետ՝ բա-  
րեփոխման կամ նախաձեռնության ազ-  
դեցության գնահատման նպատակով:

**Լավագույն փորձի ուսումնասիրություն՝  
MH:2K: Երիտասարդների հոգեկան  
առողջությունը Օլդհամում  
(Միացյալ Թագավորություն)**

Միացյալ Թագավորության յուրաքանչյուր 10 երիտասարդից մեկը տառապում է հոգեկան առողջության խնդիրներով: «Involve and Leaders Unlocked» կազմակերպությունը մշակել է MH:2K ծրագիրը՝ երիտասարդներին իրենց համայնքներում հոգեկան առողջության վերաբերյալ քննարկումներին ներգրավելու նպատակով: Այն 14–25 տարեկաններին հնարավորություն է տալիս բացահայտելու հոգեկան առողջության խնդիրները, որոնք, նրանց կարծիքով, կարևոր են, նրանց հասակակիցներին ներգրավելու նշված թեմաներով քննարկումներին և տեղերում աշխատել որոշում ընդունողների հետ՝ ներկայացնելով համապատասխան առաջարկություններ:

MH:2K մոդելը բաղկացած է վեց կարևոր բաղադրիչից՝

- ա. «Քաղաքացի հետազոտողների» հիմնական խմբի հավաքագրում, որի մեջ

ներառված են երիտասարդներ, հատկապես նրանք, ովքեր ունեն հոգեկան առողջության խնդիրներ, և այդ ռիսկի խմբին պատկանող անհատներ:

- բ. Պլանավորման օրեր. այս խմբին հնարավորություն է ընձեռվում ուսումնասիրելու երիտասարդների հոգեկան առողջության վերաբերյալ ազգային և համայնքային կարևոր տվյալները, ինչպես նաև դրանց վերաբերյալ երիտասարդների կարծիքը և փորձը: Հետազոտող երիտասարդները պարզում են, թե հոգեկան առողջության որ խնդիրներն են առավել կարևոր իրենց համայնքում: Նրանք ստանում են հետազոտություններ իրականացնելու, քննարկումներ վարելու և հանրային ելույթներ ունենալու հմտություններ:

- գ. Ճանապարհացույց. «Քաղաքացի հետազոտողները» համատեղ ծրագրում և վարում են քննարկումներ՝ ընդգրկելով առնվազն 500 այլ երիտասարդների, որոնք իրենց առավել լավ են դրսևորել՝ տվյալ թեմայով համայնքային քննար-

կումների ժամանակ: Զննարկումները նպաստում են ոչ ֆորմալ ուուցմանը և հավաքագրում երիտասարդների կարծիքները առկա հարցերի և դրանց հնարավոր լուծումների վերաբերյալ:

- դ. Արդյունքների օր. «Քաղաքացի հետազոտողներն» օգնում են վերլուծել իրենց կատարած ուսումնասիրության արդյունքում դուրս բերված հիմնական տվյալները: Նրանք աշխատում են ՏԻՄ-երում որոշումներ ընդունողների հետ՝ բարեփոխումների համար արդյունավետ, կիրառելի առաջարկություններ մշակելու նպատակով:
- ե. Մեծ ցուցադրություն. «Քաղաքացի հետազոտողներն» իրենց հավաքագրած տվյալներն ու մշակած առաջարկությունները ներկայացնում են հիմնական շահագրգիռ կողմերին հատուկ միջոցառման ժամանակ, որի ընթացքում տեղի են ունենում քննարկումներ՝ հետագա քայլերի վերաբերյալ:
- զ. Որոշում ընդունողներից և շահագրգիռ

կողմերից բաղկացած փորձագիտական խումբը ուղեկցում է ծրագրի աշխատանքները՝ դրա իրականացման ողջ ընթացքում:

Գործընթացն առաջին անգամ փորձարկվել է ՄԹ հյուսիս-արևմուտքում գտնվող Օլդհամ քաղաքում 2016 թ. սեպտեմբերից մինչև 2017 թ. մայիսը: Տարբեր սոցիալական խմբեր ներկայացնող քսան երիտասարդների հավաքագրվել էին՝ դառնալու MH:2K-ի առաջին «քաղաքացի հետազոտողները»: Չինված ճիշտ գիտելիքներով և համապատասխան աջակցությամբ՝ նրանք փորձնական ծրագրի շրջանակում քննարկման համար ընտրել էին հինգ առաջնահերթություններ՝ ինքնավաստում, խարան, մասնագիտական գործունեություն, ընտանիք և փոխհարաբերություններ, շրջակա միջավայր, կրթության մշակույթ: Ծրագիրը փորձարկվել է չորս նոր ոլորտներում 2017/18 թթ.<sup>38</sup>:

38 Ավելին տես՝ <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

## Առաջարկություններ

Չրապարակել և հանրայնացնել հանրային ծառայությունների վերաբերյալ տեղեկություններ: ՏԻՄ-երը պետք է իրենց բնակիչներին տեղեկացնեն այն ծառայությունների վերաբերյալ, որոնք նրանք իրավունք ունեն ստանալու, և չափորոշիչների վերաբերյալ, որոնց պետք է համապատասխանեն նրանց մատուցված ծառայությունները: Դա բնակիչներին և մյուս շահագրգիռ կողմերին հնարավորություն կընձեռնի հասկանալու իրենց իրավունքներն ու պարտականությունները, իսկ ծառայություններ մատուցողներին հաշվետու դարձնել՝ բնակիչների ստացած ծառայությունների որակի համար:

Չավաքել մատուցվող հանրային ծառայություններից քաղաքացիների բավարարվածության վերաբերյալ տվյալներ: ՏԻՄ-երը պետք է պարբերաբար բնակիչներից տեղեկություններ հավաքեն նրանց ստացած ծառայությունների որակի և մատչելիության վերաբերյալ: Սա կարող է կատարվել թե՛ ծառայության մատուցման վայրում և թե՛ քաղաքացիների ներգրավման ալելի ընդգրկուն գործընթացների ժամանակ:

Քաղաքացիներին ներգրավել հանրային ծառայությունների ծրագրման և մատուցման գործընթացում: ՏԻՄ-երը պետք է քաղաքացիներին, հատկապես՝ մատուցվող ծառայություններից օգտվողներին ընդգրկեն հանրային ծառայությունների նախագծման, մատուցման և վերանայման գործընթացներում: Գործընթացը պետք է հենվի քաղաքացիների կարծիքներն ու գաղափարները հաշվի առնելու պատրաստակամության վրա, մշակված լինի լավ գործելակերպի սկզբունքներին համահունչ և արդյունքների վերաբերյալ բնակիչներին տեղեկատվություն տրամադրի:

## ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ՝ ՆՊԱՍԵՆՈՒ ԲԱՑ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆԸ

Բաց կառավարումը փոխհատվում է մարդու իրավունքները, ժողովրդավարությունը և իրավունքի գերակայությունը խրախուսելու ԵԽ-ի ջանքերի հետ: Տեղական ինքնակառավարման համատեքստում բաց կառավարման սկզբունքներն ու գործելակերպերը փոխհատվում են ԵԽ-ի «Լավ կառավարման 12 սկզբունքների» հետ (տես՝ 1.3.1):

Ստորև նշված են մի շարք առաջարկություններ առ այն, թե ինչպես կարող է ԵԽ-ն շարունակել աջակցել տեղական բաց կառավարմանը՝ իր անդամ պետություններում:

Մշակել և ներդնել տեղական ինքնակառավարման համակարգում կիրառելի բաց կառավարման միջազգային չափորոշիչներ: Արդեն իսկ մշակված են բաց կառավարման միջազգային մի շարք չափորոշիչներ, որոնց մասին նշվել է սույն փաստաթղթում: ԵԽ-ն կարող է կարևոր դեր ունենալ՝ օգնելու այդ չափորոշիչների տարածմանն իր անդամ պետություններում: Սակայն առկա չափորոշիչների միջև կան նաև

բացեր՝ կապված տեղական ինքնակառավարման ոլորտում դրանց կիրառելիության հետ: ԵԽ-ն կարող է օգնել այդ բացերը լրացնելուն:

ՏԻՄ-երին տեխնիկական աջակցություն տրամադրել՝ բաց կառավարման մեխանիզմների կիրառման գործում: Բաց կառավարման բարեփոխումների իրականացման համար պահանջվում է տեխնիկական մեծ փորձառություն: ՏԻՄ-երի մոտ հետաքրքրվածության առկայության դեպքում ԵԽ-ն կարող է կարևոր դեր խաղալ համապատասխան աջակցություն տրամադրելու ՏԻՄ-երին՝ փորձի փոխանակման, վերապատրաստումների կամ խորհրդատվությունների միջոցով: Այն դեպքում, երբ ՏԻՄ-երի շահերը համընկնում են, ԵԽ-ն կարող է օգնել՝ տրամադրելով հարթակ, որտեղ կարելի է ներկայացնել և քննարկել առկա լավագույն փորձը:

Աջակցել բաց կառավարման բարեփոխումների իրականացման ոլորտում առաջնորդություն ստանձնած ՏԻՄ-երի գործընկերային քննարկումներին ու գիտելիքների փոխանակմանը: ԵԽ-ն կարող է աջակցել իր անդամ պետությունների ՏԻՄ-երին՝ միմյանց հետ փոխա-

նակելու լավագույն փորձը: Շատ ՏԻՄ-եր ունեն բաց կառավարման իրական բարեփոխումների մեծ փորձառություն, որը կարելի է հանրայնացնել բաց կառավարման զարգացման առավել վաղ փուլերում գտնվող ՏԻՄ-երին օժանդակելու նպատակով:

Խրախուսել անդամակցությունը Բաց կառավարման գործընկերության և միջազգային այլ հարթակների: Արդեն իսկ գոյություն ունեն մի շարք միջազգային հարթակներ, որոնցից կարևորագույններից է Բաց կառավարման գործընկերությունը, որտեղ աջակցում են բաց կառավարման գործելակերպին՝ ազգային և ենթազգային մակարդակներում: ԵԻՄ-ն կարող է օգնել իր անդամ պետությունների ՏԻՄ-երին՝ խրախուսելու և աջակցելու անդամակցել նման նախաձեռություններին:

## ԲԱՆԱԶԵՎ 435 (2018)

---

### Թափանցիկ և բաց կառավարում

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է 2018 թ.  
նոյեմբերի 7-ին

1. Թափանցիկ և բաց կառավարումը 2016թ. հոկտեմբերին Կոնգրեսի 31-րդ նստաշրջանում ընդունված տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և բարեվարքության խթանման միջոցառումների վերաբերյալ Կոնգրեսի ճանապարհային քարտեզում ներառված առաջնահերթություններից է:

2. «Բաց կառավարում» հասկացությունն ընդգրկում է գործելակերպերի լայն շրջանակ, որը կարող է հանգեցնել կառավարման նոր ձևերի, ինչպես կառավարությունների, այնպես էլ քաղաքացիների տեսանկյունից: Այն կարող է նպաստել լավ կառավարմանը և ավելի լավ որոշումների ընդունմանը: Օգնելով նվազեցնել կոռուպցիոն ռիսկերը և մատուցել ավելի արդյունավետ ծառայություններ՝ լավ կառավարումը զորեղ գործիք կարող է լինել տեղական ինքնակառավարման մի շարք կարևոր հիմնահարցեր լուծելու համար:

3. Բաց կառավարման հիմնական սկզբունքները՝ թափանցիկությունը, մասնակցայնությունը և հաշվետվողականությունը, ենթադրում են, որ տեղական և տարածքային իշխանու-



թյունները քաղաքացիների հետ իրենց հարաբերություններում և իրենց աշխատակազմերի կառավարման մոտեցումներում ցուցաբերեն նորարարական մոտեցումներ: Թափանցիկ կառավարումը իշխանություններից պահանջում է տեղեկատվությունը մատչելի դարձնել քաղաքացիների համար՝ մասնավորապես հասանելի տվյալների և փաստաթղթերի միջոցով: Այն պետք է զուգակցվի որոշումների կայացման գործընթացին քաղաքացիական հասարակության ավելի լայն մասնակցությամբ, ինչպես նաև ազդարարների պաշտպանությամբ: Մասնակցության աճը պետք է նաև խրախուսվի իշխանությունների ավելի մեծ հաշվետվողականությամբ՝ հանրային աուդիտների անցկացման, էթիկայի (բարեվարքության) կանոնների ներդրման և հանրային վերահսկողության միջոցով:

4. Բաց կառավարման ռազմավարությունը կարող է կիրառվել կառավարման տարբեր բնագավառներում՝ քյուջետավարում, օրինաստեղծ գործունեություն և քաղաքականությունների մշակում, ինչպես նաև հանրային գնումներ, պայմանագրերի կնքում և ծառայությունների մատուցում, ոլորտներ, որտեղ տեղական և

տարածքային իշխանությունները հաճախ են աշխատում տարբեր գործընկերների և շահագրգիռ կողմերի հետ:

## 5. Նկատի ունենալով վերոնշյալը՝ Կոնգրեսը՝

### ա. հաշվի առնելով՝

- i. Ավելի որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցելու համար բաց տվյալների վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 417 բանաձևը և թիվ 398 (2017) հանձնարարականը,
- ii. Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում պետական գնումների գործընթացն ավելի թափանցիկ դարձնելու վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 421 բանաձևը և թիվ 405 (2017) հանձնարարականը,
- iii. Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) «Քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիների մասնակցության ուղեցույցը» (2017),
- iv. ԵԽ-ի՝ Լավ կառավարման 12 սկզբունքները (2008),

- v. ԵԽ-ի «Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում բարեվարքության մասին» ձեռնարկը (2004),
- vi. Որոշումների ընդունման գործընթացներում քաղաքացիների մասնակցության լավ գործելակերպի կանոնակարգը (ԵԽ ՅԿ-ների համաժողով, 2009),
- vii. Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀՁԿ) խորհրդի՝ Բաց կառավարման վերաբերյալ հանձնարարականը (2017),
- viii. Բաց կառավարման գործընկերության համաշխարհային գազաթնաժողովում ընդունված Բաց տվյալների միջազգային խարտիան (2015),
- p. համոզված լինելով, որ թափանցիկ և բաց կառավարումը տեղական ինքնակառավարումն ավելի ժողովրդավարական դարձնելու հնարավորություն է,
- q. համոզված լինելով, որ որոշումների կայացման բաց գործընթացն ավելի արդյունա-

վետ պետական քաղաքականությունների մշակման և կիրարկման զորեղ գործիք է,

- դ. հասկանալով քաղաքացիներից յուրաքանչյուրի, մասնավորապես՝ հաղորդակցության ժամանակակից միջոցներից օգտվելու հնարավորություն չունեցող քաղաքացիների խնդիրներին անդրադառնալու տեղական իշխանությունների մարտահրավերները,
  - ե. հասկանալով գաղտնիության և տվյալների պաշտպանության վերաբերյալ օրենսդրության պահանջներին ենթարկվելու անհրաժեշտությունը՝
6. կոչ է անում ԵԽ-ի անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանություններին՝
- ա. սահմանել բաց կառավարման չափորոշիչերը և կիրառել դրանք, մասնավորապես՝
    - i. իրենց ընդունած փաստաթղթերում արտացոլել Բաց կառավարման միջազգային խարտիայի և Բաց գնումների տվյալների չափանիշների հիմնական դրույթները,

- ii. աջակցել Որոշումների ընդունման գործընթացներում քաղաքացիների մասնակցության լավ գործելակերպի կանոնակարգում հատկորոշված չորս սկզբունքների՝ մասնակցայնության, վստահության, հաշվետվողականության և անկախության կիրառմանը,
- p. կազմակերպել վերապատրաստման դասընթացներ՝ աշխատակազմի թափանցիկության կարևորության վերաբերյալ իրազեկության մակարդակը բարձրացնելու նպատակով, մասնավորապես՝
  - i. պետական կառույցներում կազմակերպել կրթական միջոցառումներ, օրինակ՝ սեմինարներ, աշխատաժողովներ և աշխատանքային քննարկումներ՝ բաց և թափանցիկ կառավարման առավելությունների կարևորության վերաբերյալ իրազեկության մակարդակը բարձրացնելու նպատակով,
  - ii. խրախուսել աշխատակազմի՝ տվյալների և փաստաթղթերի բաց կառավարմանը՝ ապահովելով դրանց համապար-

փակ, մատչելի հրապարակումը,

- q. խրախուսել քաղաքացիների ներգրավումն ու մասնակցությունը համայնքային հանրային կյանքում
  - i. քայլեր ձեռնարկելով, որ քաղաքացիներն ավելի լավ հասկանան իրենց տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատանքը՝ մեծացնի դրանց նկատմամբ հանրային վստահությունը,
  - ii. քաջալերելով հանրային մասնակցությունը քաղաքականությունների մշակման և որոշումների կայացման գործընթացներում՝ հաշվի առնելով քաղաքացիական հասարակության՝ ներառյալ ՅԿ-ների և ազդարարների կարևորությունն ու նշանակությունը որոշումների ընդունման գործընթացներում,
  - iii. օգտագործելով քաղաքացիների մասնակցության տարբեր ձևաչափեր, ինչպիսիք են հանրությանը քաղաքականությունների մշակման և որոշումների ընդունման գործընթացների վերաբերյալ տեղեկացնելու նպատակով հանրային

խորհրդակցությունները,

- iv. խրախուսելով քաղաքացիների մասնակցությունը բյուջեի առաջնահերթությունների սահմանման և գնումների կարևոր պայմանագրերի, օրինակ՝ ենթակառուցվածքներին վերաբերող մեծ ծրագրերի պայմանագրերի գնահատման գործընթացի մեջ,
- v. հնարավորություն տալով քաղաքացիներին մասնակցելու համայնքի ավագանու նիստերին և սահմանելով նման ժողովներում նրանց մասնակցությունը կանոնակարգող չափանիշներ,
- vi. նպաստելով տեղական կամ տարածքային իշխանությունների կողմից ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն մատուցվող հանրային ծառայություններից քաղաքացիների գոհունակության վերաբերյալ տվյալների հավաքագրմանը,
- vii. պատասխանելով քաղաքացիների բողոքներին և առաջարկություններին՝ հանրային վստահությունը տեղական

և տարածքային կառավարման մարմինների նկատմամբ մեծացնելու նպատակով,

- դ. անցկացնել խորհրդակցություններ համայնքային տարբեր դերակատարների՝ ներառյալ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների, արհեստակցական միությունների, մարդկային ռեսուրսների կառավարման մասնագետների հետ՝ մշակելու տեղական կարիքներից բխող համապատասխան քաղաքականություն,
- ե. խրախուսել իրենց աշխատակազմերում ներքին, արտաքին և սոցիալական աուդիտների անցկացումը,
- զ. ապահովել, որ թափանցիկ ու լավ կառավարմանը միտված միջոցառումները չխախտեն տվյալների պաշտպանության և գաղտնիության վերաբերյալ օրենսդրության պահանջները:

## 7. Հանձնառում է՝

- ա. մշակել ու խրախուսել տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների համար կիրառելի՝ բաց կառավարման միջազգային չափորոշիչները,
- բ. տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններին տրամադրել տեխնիկական աջակցություն բաց կառավարման մեխանիզմների կիրառման հարցում,
- գ. նպաստել գործընկերային փորձի փոխանակմանը և բաց կառավարման ոլորտի բարեփոխումների առաջամարտիկներ համարվող տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններից սովորելուն,
- դ. քաջալերել Բաց կառավարման գործընկերությանը անդամակցելուն:

## ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 424 (2018)

---

**Թափանցիկ և բաց կառավարում**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է 2018 թ.  
սոյեմբերի 7-ին

1. 2016 թ. հոկտեմբերի 23-ին Կոնգրեսն իր 31-րդ նստաշրջանում ընդունել է գործողությունների ճանապարհային քարտեզ, ներառյալ՝ վեց թեմատիկ զեկույց՝ բարելավելու լավ կառավարման արդյունավետությունն ու որակը և՛ տեղական ինքնակառավարման, և՛ տարածքային մարմիններում: Ճանապարհային քարտեզը ներառում է նաև թափանցիկ և բաց կառավարման մասին զեկույց՝ տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային բարեվարքության իրականացման նախաձեռնությունների մասին:

2. Բաց կառավարումը թափանցիկ, մասնակցային և քաղաքացիներին հաշվետու կառավարումն է: Այն մի հայեցակարգ է, որ կարող է կիրառվել յուրաքանչյուր կառավարության կողմից՝ անկախ նրա չափից, և, այն բանից՝ արդյո՞ք այն տեղական է, տարածքային, թե ազգային: Շատ տեղական և տարածքային իշխանություններ արդեն իսկ իրականացրել են բաց կառավարմանն առնչվող բարեփոխումներ՝ բարելավելու ոչ միայն իրենց թափանցիկ գործելակերպը, այլև բարձրացնելու իրենց արդյունավետությունը:

3. Բաց կառավարման սկզբունքով առաջնորդվող կառավարության աշխատանքը հասկանալի է հանրության համար: Սա նշանակում է, որ քաղաքացիները պետք է կարողանան հետևել, թե ինչ է քննարկել և ինչ արդյունքի է հասել իրենց կառավարությունը, և տեղեկատվություն պահանջել տեղական և տարածքային իշխանություններից: Իրենց հերթին՝ տեղական և տարածքային իշխանությունները պետք է ապահովեն իրենց ունեցած տեղեկատվության մատչելիությունը. տեղեկատվությունը դարձնեն բաց՝ օգտագործելով բաց տվյալների համակարգեր, և ներդնեն փաստաթղթերի/տվյալների կառավարման կենսունակ քաղաքականություններ և ընթացակարգեր:

4. Բաց կառավարումը պետք է նաև խթանի քաղաքացիների մասնակցությունը թե՛ իրենց կառավարության գործերին, և թե՛ քաղաքացիական հասարակության տիրույթում: Իշխանությունների և ՀԿ-ների հետ հանրության նմանօրինակ համագործակցությունը քաջալերելու համար կառավարությունը պետք է կանխի նման գործողությունների ոչ պատշաճ սահմանափակումները կամ դրանց հնարավոր բացասական հետևանքները: Նույնպիսի

պաշտպանություն պետք է ունենան նաև ազդարարները:

5. Հաշվետվողականությունը բաց կառավարման երրորդ կարևոր բնութագրիչն է՝ ի լրումն թափանցիկության և մասնակցայնության սկզբունքների: Ժողովրդավարության առանցքային բաղադրիչներից է կառավարության գործողությունների համար վերջինիս հաշվետու պահելու հանրության կարողությունը: Հաշվետվողականությունը կարող է խրախուսվել ինչպես ներքին գործիքներով, ինչպիսիք են օրինակ վարքագծի կանոնները, այնպես էլ արտաքին գործիքներով, ներառյալ՝ աուդիտի անցկացում, հետաքննություններ ՀԿ-ների և ՉԼՄ-ների կողմից:

6. Բաց կառավարման այս երեք սկզբունքները՝ թափանցիկությունը, մասնակցայնությունը և հաշվետվողականությունը, կարող են և պետք է կիրառվեն տեղական ինքնակառավարման հինգ հիմնական գործառնություններում՝ բյուջետավարում, պետական գնումներ, իրավական ակտերի, քաղաքականությունների մշակում, ընդունում և հանրային ծառայությունների մատուցում:



7. Վերոնշյալը նկատի ունենալով՝ Կոնգրեսը՝

ա. հաշվի առնելով՝

- i. Ավելի որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցելու համար բաց տվյալների վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 417 բանաձևը և թիվ 398 (2017) հանձնարարականը,
- ii. Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում պետական գնումների գործընթացն ավելի թափանցիկ դարձնելու վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 421 բանաձևը և թիվ 405 (2017) հանձնարարականը,
- iii. Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) «Քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիների մասնակցության ուղեցույցը» (2017),
- iv. ԵԽ-ի՝ Լավ կառավարման 12 սկզբունքները (2008),
- v. ԵԽ-ի «Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում բարեվարձության մա-

սին» ձեռնարկը (2004),

- vi. Որոշումների ընդունման գործընթացներում քաղաքացիների մասնակցության լավ գործելակերպի կանոնակարգը (ԵԽ ՅԿ-ների համաժողով, 2009),
- vii. Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) խորհրդի՝ Բաց կառավարման վերաբերյալ հանձնարարականը (2017),
- viii. Բաց կառավարման գործընկերության համաշխարհային գագաթնաժողովում ընդունված Բաց տվյալների միջազգային խարտիան (2015),
- բ. ընդունելով, որ բաց կառավարումն ունի հսկայական ներուժ՝ տեղական և տարածքային մակարդակներում ժողովրդավարության բարելավման համար,
- գ. իրազեկ լինելով, որ ավելի բաց կառավարումը կարող է մեծացնել հանրային վստահությունը և նվազեցնել կոռուպցիոն ռիսկերը, ինչն անհրաժեշտ է տեղական ժողովրդավարության զարգացման

համար,

- դ. իրազեկ լինելով, որ բաց կառավարման սկզբունքներով առաջնորդվելու դեպքում կարելի է տեղական մակարդակում ապահովել հանրային ծառայությունների առավել արդյունավետ մատուցում,
  - ե. համոզված լինելով, որ ԵԽ-ի անդամ պետությունները պետք է շարունակական քայլեր ձեռնարկեն՝ բաց կառավարման սկզբունքները կառավարման բոլոր մակարդակներում խրախուսելու համար՝
8. առաջարկում է Նախարարների կոմիտեին հորդորել իր անդամ պետությունների կառավարություններին՝
- ա. սահմանել բաց կառավարման ընդհանուր չափորոշիչներ, մասնավորապես՝
    - i. արտացոլելով Բաց կառավարման միջազգային խարտիայի վեց սկզբունքները,
    - ii. աջակցել բաց կառավարման այնպիսի ընդհանուր չափորոշիչների ընդունմանը,

ինչպիսիք են Բաց գնումների տվյալների համաշխարհային սկզբունքները,

- iii. աջակցել որոշումների ընդունման գործընթացում քաղաքացիական մասնակցության չորս՝ մասնակցայնության, վստահության, հաշվետվողականության և անկախության սկզբունքների կիրառմանը՝ քաղաքացիական հասարակության և կառավարության արդյունավետ համագործակցություն ապահովելու համար,
- բ. Հորդորել տեղական և տարածքային իշխանություններին հրապարակել իրենց հիմնական փաստաթղթերն ու տեղեկատվությունը, մասնավորապես՝
  - i. խրախուսել համայնքային բյուջեներին վերաբերող փաստաթղթերի հրապարակումը,
  - ii. հրապարակել համայնքային ծառայության աստիճաններին և դրանցով առաջխաղացման վերաբերյալ տեղեկատվությունը,

- iii. քաղաքացիների և մասնավոր հատվածի օգտագործման համար ոչուրին դարձնել հասկանալի տվյալների հասանելիությունը,
- iv. նպաստել կարևոր փաստաթղթերի տարբեր լեզուներով հրատարակմանը,
- գ. նպաստել հանրային խորհրդակցությունների գործընթացին,
- դ. աջակցել տեղական և տարածքային իշխանության մարմիններում թափանցիկության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների արդյունավետ մշտադիտարկմանն ու իրականացմանը, մասնավորապես՝
  - I. ապահովելով Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի ակտիվ դերակատարությունը բաց կառավարում իրականացնելու գործում,
  - II. ապահովելով տեղական ինքնակառավարման մարմիններում կանոնավոր ներքին ու արտաքին աուդիտների անցկացումը,

- III. նպաստելով համայնքներում ՅԿ-ների կողմից սոցիալական աուդիտի անցկացմանը,
- ե. ընդգրկել բոլոր շահագրգիռ կողմերին տեղական և տարածքային մարմիններում թափանցիկ և բաց կառավարման սկզբունքների առաջնության գործում, մասնավորապես՝
  - i. խրախուսել խորհրդարանականների, պետական պաշտոնյաների, ընտրված ներկայացուցիչների, լրագրողների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների՝ բյուջեի և բյուջետային գործընթացների լավ իմացությունը,
  - ii. բարձրացնել հանրային իրազեկությունը տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում կոռուպցիայի և չարաշահումների դրսևորումներին դիմակայելու համար՝ կարևորելով քաղաքացիական հասարակության, ՅԿ-ների և ազդարարների դերը,
- զ. ապահովել ազգային օրենսդրության համապատասխանությունը հանձնարարականի

և բացատրական հուշագրի սահ-մանած  
սկզբունքներին:

Եվրոպայի խորհուրդը Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում առաջատար կազմակերպությունն է: Եվրոպայի խորհրդին անդամակցում են 47 պետություն, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության բոլոր անդամ երկրները: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի այն մարմինն է, որը պատասխանատու է 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության զարգացման համար: Կոնգրեսի երկու պալատները՝ Տեղական իշխանությունների պալատը և Ռեգիոնների պալատը, ինչպես նաև երեք մշտական հանձնաժողովները միավորում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ ներկայացնող 648 ընտրված ներկայացուցիչների:

[www.coe.int](http://www.coe.int)

HYE



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**

Սույն գրքույկը տպագրվել է Շվեյցարիայի զարգացման  
և համագործակցության գործակալության  
ֆինանսական աջակցությամբ: