Պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցություններ տեղական իշխանությունների հետ

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցություններ տեղական իշխանությունների հետ

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Սույն գրքույկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքույկի 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 ՍՊԸ-ի կողմից

Բովանդակություն

ԲԱՑԱՏՐԱԿԱՆ ՀՈՒՇԱԳԻՐ 5

Ներածություն 9

Խորհրդակցության իրավունքը խարտիայում 16

Խորհրդակցության գործընթացի մասնակիցները 23

Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցություններ եւ սովորույթի ուժով իրականացվող խորհրդակցություններ 31

Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցությունների ձևերը 37

Պետական կառավարման մարմինների և տեղական իշխանությունների միջև խորհրդակցությունների մարտահրավերները և խնդիրները 45

ԲԱՆԱՁԵՎ 437 (2018) 53

ՀԱՎԵԼՎԱԾ. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԵՏ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑԵԼՈՒ ՈՒՂԵՑՈՒՅՑ 59

Ներածություն 61

Խորհրդակցության նպատակը և սկզբունքները 63

Ուղենիշներ խորհրդակցությունների անցկացման վերաբերյալ 67

Պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցություններ տեղական իշխանությունների հետ

Բացատրական հուշագիր

35-րդ նստաշրջան
CG35(2018)20
8 նոյեմբերի 2018թ.
Կառավարման կոմիտե

Զեկուցող՝ Անդրես ԿՆԱՊԵ, Շվեդիա
Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի նախագահ

Ամփոփագիր

Պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցելու տեղական իշխանությունների իրավունքը ժողովրդավարության հիմնարար սկզբունքներից է, որն ամրագրված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում: Խորհրդակցությունների արդյունավետության համար անհրաժեշտ են յուրաքանչյուր անդամ պետության տեղական կառավարման կարիքներից բխող համապատասխան իրավական կարգավորումներ:

Կոնգրեսը շատ է կարևորում անդամ պետություններում խորհրդակցությունների արդյունավետ համակարգերի առկայությունը և ավելի լավ որոշումների ընդունման ու որակյալ կառավարում իրականացնելու համար տեղական ու ազգային իշխանություններին խրախուսում է անցկացնել մանրակրկիտ ու համապարփակ խորհրդակցություններ: Կոնգրեսի թիվ 368 (2014)՝ «Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմիններների խորհդրդակցության իրավունքի

ռազմավարության վերաբերյալ» բանաձևը կոչ է անում անդամ պետությունների կենտրոնական ու տեղական իշխանություններին և տեղական իշխանությունների ասոցիացիաներին համագործակցել իրար հետ՝ համակարգված և պարբերաբար խորհրդակցություններ անցկացնելու նպատակով: Ռազմավարությունը ներակայացնում է անդամ պետություններում խորհրդակցությունների բարելավմանն ուղղված հիմնական գործողությունները և Կոնգրեսի ուղեցույցը՝ ազգային ասոցիացիաներին:

Ուղեցույցը վերաբերում է այն հիմնական բաղադրիչներին, որոնք պետք է ներառեն խորհրդակցությունների ընթացակարգերը:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

1. 2014 թ. Կոնգրեսն ընդունել է «Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմիններների խորհրդակցության իրավունքի ռազմավարության վերաբերյալ» թիվ 368 բանաձևը, որի նպատակն անդամ պետություններում պետական կառավարման մարմիններների և տեղական իշխանությունների միջև խորհրդակցությունների գործընթացի ամրապնդումն է, տեղական իշխանությունների ներգրավման արդյունավետության բարձրացումը՝ օրենսդրության և քաղաքականությունների որակը բարելավելու համար:

2. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցության վերաբերյալ պարունակում է մի քանի հոդվածներ՝ առանձնացնելով խորհրդակցություն երկու տեսակ՝ ա. ընդհանուր՝ բոլոր հարցերի շուրջ տեղական իշխանությունների վրա անմիջական ազդեցություն ունեցող (Հոդված 9.6), բ. հատուկ խորհրդակցություն՝ տեղական իշխանությունների վարչական սահմանների փոփոխության (Հոդված 5) և

տեղական իշխանությունների ֆինանսական միջոցների վերաբաշխման ու հատկացման (Հոդված 9.6) վերաբերյալ: Քանի որ խորհրդակցության երկու տեսակների իրավական կարգավիճակը, կարևորությունը և ընթացակարգերը նույնն են, դրանց նշանակությունը պետք է հավասարապես ընդունեն կառավարության բոլոր մարմինները:

3. Կոնգրեսն ընդունել է մի շարք այլ հանձնարարականներ ու բանաձևեր տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմիններների խորհրդակցության իրավունքի վերաբերյալ: Կոնգրեսի թիվ 171 (2005)[1] բանաձևում ընդգծվում է, որ տեղական իշխանությունների խորհրդակցության իրավունքը («ամրագրված 4.6., 5, 9.6 և 10-րդ հոդվածներում») եվրոպական իրավական և ժողովրդավարական պրակտիկայի հիմնարար սկզբունքն է, որի նպատակը լավ կառավարմանը նպաստելն է: Խորհրդակցությունը հանրային քաղաքականության մշակման և վարչարա-

---

1 Տեղական իշխանությունների պալատը քննարկել և հաստատել է 2005 թ. հունիսի 1-ին, Կոնգրեսի մշտական հանձնաժողովն ընդունել է 2005 թ. հունիսի 2-ին (տե՛ս CPL (12) 5 փաստաթուղթը):

ության անբաժանելի մասն է, պետք է նպաստի, որպեսզի տեղական իշխանությունների ցանկությունները ճիշտ ժամանակին հայտնի դառնան և պատշաճ կերպով հաշվի առնվեն կենտրոնական ու տարածքային իշխանությունների որոշումներում: Սույն բանաձևում Կոնգրեսը ողջունում է այն փաստը, որ «խորհրդակցության գործընթացը աստիճանաբար դառնում է պետության և տեղական իշխանությունների միջև քաղաքական բանակցությունների կարևոր առանձնահատկությունը», և տեղական իշխանությունների ասոցիացիաները շատ կարևոր մասն են կազմում «ընդհանուր շահերի առաջխաղացման և կենտրոնական և տարածքային իշխանությունների հետ ինստիտուցիոնալ երկխոսության» գործընթացներում: Միևնույն ժամանակ, Կոնգրեսը գիտակցում է, որ խորհրդակցությունը «հազվադեպ է ընթանում իրական քաղաքական բանակցությունների ձևով» և, որ այն «գրեթե միշտ տեղեկատվության փոխանակման մեխանիզմ է»: Հետևաբար, այն մասնավորապես խորհուրդ է տալիս «վերածել խորհրդակցական գործընթացը բանակցային համակարգի», ավելին, ազգային ասոցիացիաները ճանաչել որպես

խորհրդակցական գործընթացում գործընկեր և ստեղծել մշտական խորհրդակցական մարմին:

4. Կոնգրեսն իր թիվ 328 (2012)[2] բանաձևում շեշտում է, որ տեղական իշխանությունները պետք է ակտիվ դերակատարություն ունենան իրենց առնչվող բոլոր հարցերի վերաբերյալ որոշումների ընդունման գործընթացում այնպիսի ձևաչափով ու ժամկետներում, որպեսզի որոշումների կայացման գործընթացների վրա ազդելու համար նրանք ունենան սեփական տեսակետները և առաջարկությունները ձևակերպելու և արտահայտելու իրական հնարավորություն: Կոնգրեսը հստակեցրել է իր նախկին առաջարկությունները և խնդրել անդամ պետություններին մասնավորապես սահմանել խորհրդակցությունների ձևաչափը, նախքան խորհրդակցությունները տրամադրել խորհրդակցությունների վերաբերկալ պատշաճ, հստակ և մանրամասն գրավոր տեղեկատվություն, քաղաքականության և օրենսդրության մշակման գործընթացում ներգրավել տեղական կառավարման

2 Կոնգրեսը քննարկել և հաստատել է 2008 թ. հոկտեմբերի 12-ին (տե՛ս Բացատրական հուշագրի CG(23)II փաստաթուղթը):

ոլորտում մասնագիտացած փորձագետների մանրամասնորեն վերլուծել ռազմավարական նշանակություն ունեցող որոշումների հետևանքները, հրապարակել խորհրդակցությունների արդյունքները (նաև բացատրել առաջարկները չընդունելու պատճառները) և ճանաչել տեղական իշխանությունների՝ խորհրդակցության գործընթացը պատշաճ կերպով չիրականացնելու դեպքում այն բողոքարկելու և դատարան դիմելու իրավունքը:

5. Կոնգրեսն իր թիվ 347 (2012)[3] բանաձևում կոչ է արել տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների ասոցիացիաներին հորդորել իրենց ազգային/տարածքային կառավարման մարմիններին իրականացնել խորհրդակցությունների վերաբերյալ Խարտիայի բոլոր հոդվածները, նաև համապատասխան միջոցներ տրամադրել տեղական իշխանությունների հետ արդյունավետ խորհրդակցությունների անցկացման համար: Ազգային ասոցիացիաները պետք է նաև կանոնավոր կերպով հրավիրվեն՝ կարծիք հայտնելու համապատասխան

3 Կոնգրեսը քննարկել և հաստատել է 2008 թ. հոկտեմբերի 12-ին (տե՛ս Բացատրական հուշագրի CG(23)II փաստաթուղթը):

օրենքների և քաղաքականությունների նախագծերի վերաբերյալ, համագործակցեն այլ ասոցիացիաների հետ և միմյանց հետ փոխանակեն ձեռք բերված լավագույն փորձը: Ի վերջո, Կոնգրեսը որոշեց մշակել ուղեցույցն ու ներկայացնել ռազմավարություն՝ խորհրդակցությունների գործընթացի հետագա կատարելագործման համար:

6. Կոնգրեսը թիվ 368 (2014)[4] բանաձևով ընդունել է համապատասխան ռազմավարություն՝ խորհրդակցական գործընթացներն ամրապնդելու և առավել արդյունավետ դարձնելու նպատակով՝ բարելավելու համար օրենսդրության և տեղական ու ռեգիոնալ քաղաքականությունների որակը: Այս ռազմավարության հիմնական քայլերը ենթադրում են՝ 1. սահմանել ուղենիշներ, 2. օգտագործել Կոնգրեսի իրականացրած մոնիտորինգների և այլ աշխատանքների արդյունքները, 3. դասակարգել խորհրդակցությունների ընթացակարգերի գնահատումը, 4. հավաքել տվյալներ՝ անդամ պետություններից: Թիվ 368

4 Կոնգրեսը քննարկել և հաստատել է 2014 թ. մարտի 27-ին (տե՛ս Բացատրական հուշագրի CG(26)9 FINAL փաստաթուղթը):

(2014) բանաձևը ներառում է նաև որոշակի բաղադրիչներ, որոնք պետք է ընդգրկվեն խորհրդակցությունների ուղեցույցում:

7. Այս զեկույցի նպատակն անդամ պետություններում Խարտիայի 4.6, 5 և 9.6 հոդվածների կիրարկումը մեկնաբանելն է և տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցելու գործընթացում ազգային ասոցիացիաների դերը ներկայացնելը:

8. Այս զեկույցի սկզբնամասում ներկայացված է, թե տեղական իշխանությունների (և նրանց ասոցիացիաների) խորհրդակցության իրավունքն ինչպես պետք է ներառվի ազգային օրենսդրության մեջ, դիտարկվում է խորհրդակցությունների պաշտոնական ճանաչման հարցը և իրավական շրջանակը: Զեկույցն անդրադառնում է իրավական կարգավորման հարցին, կարգավորման հիմնական տեսակներին, խորհրդակցության սուբյեկտներին, մասնակիցներին և խորհրդակցական գործընթացի ընթացակարգերին:

ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔԸ ԽԱՐՏԻԱՅՈՒՄ

9. Հոդված 4.6-ը, որը սահմանում է տեղական իշխանություններին անմիջականորեն առնչվող որևէ որոշման մշակման և ընդունման գործընթացում տեղական իշխանությունների հետ ժամանակին և պատշաճ կերպով խորհրդակցելու անհրաժեշտությունը, խորհրդակցությանը վերաբերող Խարտիայի միակ դրույթը չէ: Հոդված 4.6-ը ներկայացնում է տեղական իշխանությունների խորհրդակցման իրավունքը՝ որպես ընդհանուր սկզբունք, մինչդեռ մյուս երկու դրույթները՝ Հոդված 5-ը՝ տեղական իշխանությունների վարչական սահմանների փոփոխությունը, և հոդված 9.6-ը՝ ֆինանսական միջոցների վերաբաշխումը, վերաբերում են խորհրդակցությունների հատուկ ոլորտներին: Հոդված 10-ը վերաբերում է տեղական իշխանությունների ընդհանուր շահերի պաշտպանության և խթանման նպատակով տեղական իշխանությունների՝ ասոցիացիաներ ստեղծելու իրավունքին:

10. Խարտիայի Հոդված 4.6-ի համաձայն՝ «տեղական իշխանություններին անմիջա-

կանորեն առնչվող ցանկացած որոշման պլանավորման և ընդունման գործընթացում անհրաժեշտ է ժամանակին և պատշաճ կերպով խորհրդակցել տեղական իշխանությունների հետ»: Պետական կամ մասնավոր մարմինը համարվում է «անմիջականորեն առնչվող», երբ պետական քաղաքականության իրականացումը կամ պաշտոնական իմաստով որևէ իրավական ակտ անմիջականորեն ազդում է իր իրավական կարգավիճակի, լիազորությունների և գործառույթների, տնտեսական և (կամ) ֆինանսական վիճակի վրա:

11. Բազմաթիվ շահագրգիռ տեղական իշխանությունների առկայության դեպքում դրանց շահերը կարող է ներկայացնել իրենց օրինական ներկայացուցիչը՝ տեղական իշխանությունների ասոցիացիան: Շատ երկրներում տեղական իշխանությունները ներկայացնում է ազգային ասոցիացիան, որը միավորում է երկրի բոլոր տեղական իշխանությունների առնվազն 50 %-ը: Սակայն կան մի շարք երկրներ, որտեղ տեղական իշխանություններն անդամակցում են մի քանի ասոցիացիաների: Անկախ նրանից, թե տեղական իշխանությունները ներկայացված են մեկ կամ մի քանի ասոցիացիաներով,

կենտրոնական և տարածքային իշխանությունների պատասխանատվությունը խորհրդակցությունների գործընթացում տեղական իշխանությունների հավասար և արդյունավետ ներկայացվածությունն ապահովելն է:

12.«...պատշաճ կերպով» խորհրդակցություններ անցկացնելու պահանջը ենթադրում է, որ դրանք պետք է կազմակերպվեն այնպիսի ձևով, որ հնարավորություն տան տեղական իշխանություններին ձևակերպելու և ներկայացնելու իրենց տեսակետները և առաջարկությունները: Դա չի նշանակում, որ կենտրոնական և տարածքային իշխանությունները միանշանակ կընդունեն այդ առաջարկները, սակայն պահանջվում է, որ տեղական իշխանությունների կարծիքներն ու առաջարկությունները ներկայացվեն, քննարկվեն և հաշվի առնվեն՝ նախքան վերջնական որոշում կայացնելը: Միաժամանակ, ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ վերջնական որոշում կայացնելու իրավունքը պատկանում է որոշում ընդունելու լիազորություն ունեցող կառույցին:

13. «Ժամանակին» խորհրդակցելը նշանակում է ապահովել, որ խորհրդակցությունների ձևաչափն ու ժամկետները լինեն այնպիսին, որ տեղական իշխանությունները հնարավորություն ունենան ազդելու որոշումների կայացման գործընթացի վրա և խուսափել այնպիսի իրավիճակներից, երբ տեղական իշխանությունների խորհրդակցելու իրավունքը հրատապության և ծախսատար լինելու պատրվակով մղվում է հետին պլան: Խարտիան չի սահմանում «ժամանակին» խորհրդակցելու նորմատիվային ժամկետ, քանի որ դա կախված է յուրաքանչյուր անդամ պետության պայմաններից և համատեքստից: Սակայն, ենթադրվում է, որ խորհրդակցությունները պետք է կազմակերպվեն որոշումների/քաղաքականությունների նախագծերի մշակման փուլում, այլ ոչ թե համապատասխան որոշում կայացնող մարմնի՝ դրանց ընդունումից հետո:

14. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան չի սահմանում կամ ձևակերպում խորհրդակցությունների ձևերը, ինչպես նաև չի հստակեցնում ողջ գործընթացը: Ընդունելով, որ Խարտիայի հիմնական գործառույթը խորհրդակցության՝ որպես

հասկացության և դրա շրջանակի սահմանելն է, կարելի է եզրակացնել, որ խորհրդակցության հիմնական գործընթացը հիմնված է երեք կարևոր պայմանների վրա. ա. տեղական իշխանությունները պետք է հնարավորություն ունենան ստանալու լիարժեք տեղեկատվություն անմիջականորեն իրենց վերաբերող որոշումների և քաղաքականությունների մասին, ընդ որում, այդ տեղեկատվությունը պետք է հասանելի լինի որոշումների մշակման/կայացման նախնական փուլում, բ. տեղական իշխանությունները պետք է հնարավորություն ունենան արտահայտելու իրենց կարծիքը որոշումների և քաղաքականությունների վերաբերյալ՝ նախքան դրանց իրավական ուժ ունեցող փաստաթղթեր դառնալը, գ. տեղական իշխանությունները պետք է ժամանակ և կարողություն ունենան առաջարկություններ կամ այլընտրանքային նախագծեր պատրաստելու և ներկայացնելու՝ դրանք քննարկելու և դրանց շուրջ խորհրդակցելու համար:

15. Տեղական իշխանությունների խորհրդակցելու իրավունքը պետք է ամրագրվի անդամ պետությունների ազգային օրենսդրությունն-

ռում, նախընտրելի է՝ սահմանադրություններում: Բազմաթիվ երկրներում խորհրդարանների ընդունած իրավական ակտերը կարելի է դասակարգել երկու խմբի. ա. որտեղ խորհրդակցության իրավունքը ճանաչվում է ընդհանուր առմամբ, բ. որտեղ օրենսդրությունը նախատեսում է տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցություն որոշակի հարցերի շուրջ (օրինակ՝ սահմանների փոփոխություն՝ համաձայն Հոդված 5-ի): Շատ երկրներում խորհրդակցելու իրավունքը ճանաչվում է ընդհանուր առմամբ «բոլոր այն հարցերի համար, որոնք անմիջականորեն վերաբերում են տեղական իշխանություններին». այն ավելի մեծ հնարավորություն և ճկունություն է ընձեռում տեղական իշխանություններին՝ իրենց շահերը ներկայացնելու և պաշտպանելու համար:

16. Ըստ Հոդված 10.2-ի՝ «Յուրաքանչյուր պետությունում պետք է ճանաչվի տեղական իշխանությունների իրավունքը՝ իրենց ընդհանուր շահերը պաշտպանելու և առաջ մղելու նպատակով անդամակցելու ասոցիացիաների»: Այս առումով ազգային օրենսդրությունը կարող է կիրառել երկու մոտեցումներից մեկը: Առաջին մոտեցումը պարտադրում

է պետական կառավարման մարմիններին խորհրդակցել այն ասոցիացիաների հետ, որոնք ներկայացնում են տեղական իշ-խանությունների ավելի քան 50%-ը, իսկ երկրորդ մոտեցումը պայմաններ չի սահմանում ասոցիացիաների խորհրդակցություններին մասնակցելու համար: Խորհրդակցական գործընթացում ներգրավված ասոցիացիաների համար նման «ներկայացուցչականության շեմը» կարող է տարբեր երկրներում տարբեր լինել. կառավարության այլ մարմինների համեմատությամբ տեղական իշխանությունների դիրքերն ակնհայտորեն շատ ավելի ուժեղ են, երբ նրանք կարողանում են հանդես գալ միասնական դիրքերից:

ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ՄԱՍՆԱԿԻՑՆԵՐԸ

17. Շատ դեպքերում անդամ պետությունների օրենսդրությունը չի սահմանում, թե պետական որ կառույցն է պատասխանատու տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցությունների կազմակերպման համար: Ընդհանուր վարչարարության տրամաբանությունից ելնելով՝ խորհրդակցությունների կազմակերպման համար պատասխանատու պետք է լինի տեղական կառավարման հարցերի վերաբերյալ որոշում կայացնելու իրավասություն ունեցող ճյուղային նախարարությունը: Թիվ 368 (2014) բանաձևն ընդգծում է «նախարարությունների և տարբեր քաղաքական ատյանների ներկայացուցիչների միջև շարունակական խորհրդատվությունների ձևերի ստեղծման» անհրաժեշտությունը:

18. Տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցելիս կառավարությանը սովորաբար ներկայացնում է տարածքային կառավարման հարցերով պատասխանատու նախարարությունը: Որոշ դեպքերում, հաշվի առնելով իրենց պարտականությունները և քննարկվող հարցերը, խորհրդակցական

գործընթացում ներգրավվում են կառավարության այլ անդամներ, ինչպես, օրինակ, ֆինանսների և/կամ էկոնոմիկայի նախարարությունը: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Վրաստանում) օրենսդրությունը սահմանում է այն նախարարությունը, որը պատասխանատու է տեղական իշխանություններին հետ խորհրդակցելու համար, և այդ նախարարությունն իրավասու է խորհրդակցությունների արդյունքների մասին տեղեկացնելու այլ նախարարությունների և/կամ նրանց ներկայացուցիչներին ներգրավելու խորհրդակցական գործընթացում:

19. Խորհրդակցությունները հաճախ կազմակերպվում են խորհրդարաններում օրինաստեղծ գործընթացում, մասնավորապես՝ հանձնաժողովներում՝ լսումների փուլում: Որպես կանոն՝ համապատասխան խորհրդարանական հանձնաժողովը կազմակերպում է երեք լսում՝ շահագրգիռ կողմերի և անկախ փորձագետների մասնակցությամբ: Տեղական իշխանությունների և նրանց ասոցիացիաների համար հանձնաժողովի եզրակացությունը քննարկման ներկայացնելը պատեհ պահ է՝ ներկայացնելու իրենց կարծիքներն ու առաջարկությունները:

Մնում է որոշել, թե ով պետք է պատասխանատու լինի այդ խորհրդակցությունների նախաձեռնման և կազմակերպման համար՝ տեղական իշխանությունները (և նրանց ասոցիացիաները), թե՞ խորհրդարանականները, քանի որ վերջիններս ունեն դրա օրենսդրական իրավասությունը: Ի տարբերություն ճյուղային նախարարությունների՝ խորհրդարաններում օրենսդրական գործընթացը հիմնված է ոչ թե վարչական գործընթացների, այլ պատգամավորների դիրքորոշումների և խորհրդակցությունների գործընթացի վրա: Սակայն խորհրդակցությունները լոբբինգից տարբերելու համար պետք է հիշել, որ խորհրդակցությունների նպատակն այնպիսի որոշումներ կայացնելն է, որոնք առավել համապատասխանեն իրական կարիքներին, հետևաբար՝ խորհրդակցությունների կազմակերպման համար պատասխանատու պետք է լինի նման որոշումներ կայացնող մարմինը:

20. Ազգային օրենսդրությունը հազվադեպ է պարտավորեցնում խորհրդարանական հանձնաժողովներին կազմակերպել խորհրդակցություններ: Քանի որ կառավարությունն այն մարմինն է, որն առավել շատ օրենսդրական

նախաձեռնություններ է ներկայացնում, խորհրդարանական մարմինները կարող են ենթադրել, որ նախապատրաստական փուլերում արդեն տեղի են ունեցել անհրաժեշտ խորհրդակցությունները: Այնուամենայնիվ, խորհրդարանական մարմինները տեղական իշխանություններին վերաբերվող օրենքներ ընդունողներն են: Ավելին, քանի որ կառավարության ներակայացրած օրենսդրական նախաձեռնությունները խորհրդարանում քննարկելիս հաճախ փոփոխությունների են ենթարկվում, կարևոր է խորհրդակցություններ կազմակերպել նաև համապատասխան խորհրդարանական հանձնաժողովների հետ: Որոշ երկրներում տեղական իշխանությունների ասոցիացիաները և համապատասխան խորհրդարանական մարմիններն ստորագրում են փոխըմբռնման հուշագիր, որը նախատեսումէորոշակիպարտավորություններ, ներառյալ՝ պահանջ, որ ասոցիացիան պետք է ներգրավվի տեղական իշխանությունների վրա անմիջական ազդեցություն ունեցող օրենսդրական նախաձեռնությունների վերաբերյալ հանձնաժողովի կազմակերպած լսումների փուլում: Օրենսդրի հետ աշխատելը կարող է հզոր գործիք դառնալ տեղական

իշխանությունների համար՝ պաշտպանելու իրենց շահերը, ուստի կարևոր է, որ խորհրդարանական մարմիններն ակտիվ դեր ունենան տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցություններ կազմակերպելու գործում:

21. Դաշնային կամ մարզային վարչակառուցվածք ունեցող պետություններում հարց է առաջանում, թե որ մակարդակում պետք է կազմակերպվեն տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցությունները: Եվրոպական մի շարք երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ դաշնային պետություններում խորհրդակցությունները հաճախ կազմակերպվում են դաշնության սուբյեկտների մակարդակով, մինչդեռ նահանգային/ռեգիոնալ իշխանության մարմիններ ունեցող երկրներում խորհրդակցությունները սովորաբար կազմակերպվում են ազգային իշխանությունները, քանի որ տեղական իշխանությունների հարցերի վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու իրավասությունը սովորաբար պատկանում է կառավարման այդ օղակին:

22. Սովորաբար խորհրդակցական գործընթացում տեղական իշխանություններին ներկայացնում է նրանց ազգային ասոցիացիան: Դա սակայն չի բացառում առանձին տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցելու հնարավորությունը: Եթե խորհրդակցությանը մասնակցում են մեկից ավելի տեղական իշխանություններ, ապա անհրաժեշտ է տեղական իշխանությունների համաձայնեցված մոտեցումը՝ նրանց ընդհանուր շահերի պաշտպանության համար: Որոշ երկրներում գոյություն ունեն տեղական իշխանությունների երկու կամ ավելի ասոցիացիաներ, որոնք կարող են կազմակերպվել ըստ տեղական և/կամ տարածքային վարչկառուցվածքի: Բազմաթիվ երկրներում նաև գոյություն ունեն տեղական իշխանությունների մասնագիտացված միություններ (օրինակ՝ համայնքային ֆինանսիստների և այլն), որոնք նույնպես կարող են էական դեր խաղալ տեղական շահերի ներկայացման գործում, հատկապես ոլորտային օրենսդրության հետ կապված հարցերում:

23. Խորհրդակցական գործընթացն ավելի հեշտ է ընթանում, երբ տեղական իշխանություններին ներկայացնում է իրենց ասոցիացիան, որն

իր անդամների հետ սերտ կապեր ունի, նաև խորհրդակցության գործընթացում արդյունավետ մասնակցելու կարողություն ու փորձ: Մի քանի ասոցիացիաների հետ խորհրդակցելն ավելի բարդ է հատկապես այն դեպքում, երբ այդ ասոցիացիաները միատարր չեն, չունեն հավասար հնարավորություններ և երբեմն ներառում են քաղաքական տարբեր կողմնորոշումներ ունեցող ավելի փոքր ասոցիացիաներ: Չնայած քաղաքական կապերն արժեքավոր ուղիներ են ապահովում սեփական շահերի լոբբինգի համար, սակայն դրանք միաժամանակ հղի են ասոցիացիաները քաղաքական կուսակցությունների կցորդներ դարձնելու թաքնված ռիսկով՝ հատկապես կենտրոնացված կառավարում և բևեռացված քաղաքական համակարգեր ունեցող երկրներում:

24. Տեղական իշխանությունների մի քանի ասոցիացիաների առկայության դեպքում կառավարությունները հաճախ խրախուսում են ազգային խորհրդակցային համակարգի ստեղծումը: Նման դեպքերում խորհրդակցության համար պատասխանատու պետական կառավարման մարմինը պետք է

ապահովի, որպեսզի ասոցիացիաներն այնտեղ ներկայացված լինեն համամասնորեն և որոշումներ կայացնելու ու խորհրդակցության առարկայի վերաբերյալ համատեղ եզրակացություններ անելու համար լինեն հստակ և խիստ կանոններ: Անշուշտ, կենտրոնական/տարածքային իշխանությունները կարող են խորհրդակցել յուրաքանչյուր միավորման հետ առանձին, սակայն նման դեպքերում տեղական իշխանությունների դիրքորոշումը շատ ավելի խոցելի է, քանի որ միասնական դիրքերից հանդես եկող ասոցիացիաներն ավելի մեծ ազդեցություն են ունենում:

ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼԱՑՎԱԾ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ՍՈՎՈՐՈՒՅԹԻ ՈՒԺՈՎ ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

25. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան չի մանրամասնում, թե ինչ ձևաչափով կամ ինստիտուցիոնալ ինչ շրջանակում պետք է տեղի ունենան տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցությունները: Անդամ պետությունների ազգային օրենսդրությունը նույնպես սովորաբար չի անդրադառնում այդ հարցին: Ինչպես նշվեց, որոշ երկրներում խորհրդակցությունները պարտադիր են տեղական իշխանությունների մեծամասնությունը ներկայացնող ասոցիացիաների հետ, մինչդեռ այլ երկրների նման ազգային օրենսդրություններում այդպիսի պահանջ ամրագրված չէ: Սովորաբար խորհրդակցության ընթացակարգերը սահմանվում են նախարարությունների և պետական այլ կառույցների ընդունած իրավական ակտերով կամ կանոնակարգերով, ուստի անդամ պետություններում խորհրդակցությունների պրակտիկան զգալիորեն տարբերվում է՝ կախված այն հանգամանքից, թե

խորհրդակցությունների ընթացակարգերը պաշտոնապես սահմանվածՀ են, թեՀ ոչ:

26. Որպես կանոն՝ անդամ պետությունների խորհրդարանների ընդունած իրավական ակտերը ներառում են տեղական իշ-խանությունների վարչական սահմանների փոփոխության մասին տեղական իշխանու-թյունների հետ խորհրդակցությունների մանրա-մասն ընթացակարգեր: Որոշ երկրներում պետական բյուջեի մասին օրենքը ներառում է նաև տեղական իշխանությունների հետ խորհրդատվությունների կազմակերպման ընթացակարգեր: Սակայն, երբ խոսքն ընդհա-նուր հարցերի վերաբերյալ խորհրդակցության մասին է, իրավական ակտերը սովորաբար չեն նախատեսում խորհրդակցությունների ընթացակարգերի մանրամասն նկարագրու-թյուններ, և այդ հարցերը կարգավորվում են կենտրոնական ու տեղական իշխանությունների միջև համաձայնագրերի և հուշագրերի ստո-րագրման միջոցով:

27. Որոշ երկրներում բանակցությունների գործընթացը պաշտոնապես կարգավորված է, սակայն նաև կարևոր դեր են խաղում

ոչ պաշտոնական պրակտիկան ու սովորույթները: Հաճախ կանոնակարգերը վերաբերում են միայն խորհրդակցությունների կազմակերպչական մասին, այլ ոչ թե կենտրոնական ու տեղական իշխանությունների փոխհարաբերություններին: Այնուամենայնիվ, ոչ պաշտոնական խորհրդակցությունները չեն նպաստում երկարաժամկետ արդյունքների արձանագրմանը, ինչպես նաև որոշումների կայացման և քաղաքականությունների մշակման գործում ժողովրդավարական պրակտիկայի զարգացմանը:

28. Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցությունների համար հարկավոր են հստակ կանոններ և ընթացակարգեր, ինչպես նաև խորհրդակցությունների մասնակիցների հստակ լիազորություններ: Սովորաբար նման կանոնները և ընթացակարգերը սահմանվում են տեղական և պետական կառավարման մարմինների միջև համաձայնագրերով, ինչպես նաև պետական մարմինների կանոնակարգերով և հայտնի են ու հասկանալի խորհրդակցական գործընթացում ընդգրկված բոլոր կողմերի համար: Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցությունն-

ների առանցքային մասնակիցներն ազգային ասոցիացիաներն են, որոնք հնարավորություն ունեն արտահայտելու իրենց անդամ համայնքների շահերը և ներկայացնելու այդ շահերը խորհրդակցությունների ընթացքում: Ազգային ասոցիացիաները կարող են նաև իրենց փորձագետները նշանակել տեղական կառավարման քաղաքականության որոշակի ոլորտներով զբաղվող հանձնաժողովներում և աշխատանքային խմբերում, որոնք ձևավորում են համապատասխան նախարարություններն ու խորհրդարանական մարմինները:

29. Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցության հիմնական բնութագրիչներն են՝

- պաշտոնապես սահմանված կանոններ և ընթացակարգեր,
- իրենց շահառուներին ներկայացնելու լիազորություն ունեցող մարմինների ներգրավում,
- խորհրդակցություններ՝ հիմնված են գրավոր հաղորդակցման վրա, որոնք ունեն բաց և թափանցիկ ընթացակարգեր:

30. Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցությունները տեղական իշխանություններին հնարավորություն են տալիս երկարաժամկետ ռազմավարություն մշակելու կառավարման տարբեր մարմինների հետ խորհրդակցելու և խորհրդակցական գործընթացի միջոցով առավել լավ արդյունքի հասնելու համար: Ինստիտուցիոնալացված խորհրդակցությունն ապահովում է նաև լրացուցիչ մասնակցային հնարավորություններ, ինչպես, օրինակ, ներգրավվածությունը իրավական ակտերի և քաղաքականությունների մշակման գործընթացում: Կենտրոնական իշխանությունները, նկատի ունենալով տեղական իշխանությունների ասոցիացիաների հետ խորհրդակցելու իրենց պարտավորությունը, բնականաբար, շահագրգռված են այդ ասոցիացիաների ներկայացուցիչներին ներգրավելու որոշումների և քաղաքականությունների նախագծերի գործընթացում:

31. Սակայն կենտրոնական և տեղական իշխանությունների նման սերտ համագործակցությունը դժվար է, եթե խորհրդակցություններն անցկացվում են ոչ ֆորմալ ձևաչափով: Նման դեպքերում կողմերը կարող են

կարճաժամկետ շահեր հետապնդել, ուստի որոշումներն ընդունելուն պես շփումները նրանց միջև կարող են դադարել: Այդ իսկ պատճառով պետք է խրախուսվի ԵԽ անդամ պետություններում տեղական և կենտրոնական/տարածքային կառավարման մարմինների միջև ինստիտուցիոնալազացված հիմքերով խորհրդակցությունների կազմակերպումը:

ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼԱՑՎԱԾ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՁԵՎԵՐԸ

32. Տեղական իշխանությունների և պետական կառավարման այլ մակարդակի մարմինների հետ ինստիտուցիոնալացված հիմքերով խորհրդակցության ամենատարածված ձևը կառավարության և տեղական իշխանությունների ասոցիացիաների միջև համատեղ խորհրդակցային հարթակ ստեղծելն է, որտեղ ընդգրկվում են կառավարության և տեղական իշխանությունների ասոցիացիաների ներկայացուցիչները՝ հավասար թվով: Երբ խորհրդակցային հարթակում ընդգրկվում են մի քանի ասոցիացիաներ, վերջիններս սովորաբար ներկայացվում են համամասնական սկզբունքով:

33. Խորհրդակցության այլ գործնական ձև է «կլոր սեղանը», որը հնարավորություն է տալիս տեղական իշխանությունների ասոցիացիաներին իրավաստեղծ գործընթացի վաղ փուլում քննարկվող հարցերի վերաբերյալ ներկայացնելու իրենց փորձը և գիտելիքները՝ մեծացնելով որոշումների կայացման գործընթացում իրենց ազդեցության

հնարավորությունը: «Կլոր սեղանները» պետք է պարբերաբար կազմակերպվեն և ունենան նախապես սահմանված օրակարգ: Թափանցիկության համար նպատակահարմար է հրավիրել ՁԼՄ-ների ներկայացուցիչներին: Տեղական իշխանությունների ասոցիացիաները պետք է ապահովեն, որ իրենց ներ-կայացուցիչներն ակտիվորեն մասնակցեն քննարկումներին, և անդամ համայնքները լավ տեղեկացված լինեն «կլոր սեղանի» օրակարգի ու քննարկման արդյունքների մասին: «Կլոր սեղանները» կարող են նաև արդյունավետ գործիք լինել քաղաքականության ընթացիկ գերակայությունների վերաբերյալ տեղական իշխանությունների հետ ճյուղային նախարարությունների խորհրդակցելու համար: Նման դեպքերում կարևոր է բացահայտել համապատասխան քաղաքականությունների հնարավոր ազդեցությունը տեղական իշխանությունների գործունեության վրա և առաջարկություններ ներկայացնել առ այն, որ այդ քաղաքականություններում հաշվի առնեն տեղական իշխանությունների օրինական շահերը: Տեղական իշխանությունների ասոցիացիաները պետք է պարբերական հաշվետվություններ հրապարակեն «կլոր

սեղանների» վերաբերյալ, տեղեկատվություն տարածեն դրանց օրակարգի, ընթացքի և արդյունքների մասին:

34. Դաշնային պետություններում նման «կլոր սեղաններին» կարող են մասնակցել դաշնային, նահանգային/ռեգիոնալ և տեղական իշխանությունների ներկայացուցիչներ: Այդպիսի բազմամակարդակ «կլոր սեղանները» կազմակերպվում են այն հարցերի շուրջ, որոնք ազդեցություն են ունենում պետական կառավարման բոլոր օղակների վրա: Սովորաբար նման «կլոր սեղաններ» հրավիրվում են քննարկելու համար դաշնային բյուջեների նախագծեր, ինչպես նաև տարածքային ու տեղական իշխանություններին կառավարության նա-խատեսած դոտացիաներ: Այդուհանդերձ, բազմամակարդակ «կլոր սեղանը» բարդ գործիք է, և բոլոր շահագրգիռ կողմերի միջև փոխհամաձայնություն ձեռքբերելը կարող է խնդրահարույց լինել: Առանձին դեպքերում կողմերից մեկը կամ մի քանիսը կարող են դիմել սահմանադրական դատարան՝ իրենց շահերը պաշտպանելու համար: Որպես կանոն՝ նման «կլոր սեղանները» պետք է ձևավորվեն և

անցկացվեն ըստ նախնական համաձայնեցված կանոնների: «Կլոր սեղաններին» վերաբերող յուրաքանչյուր հաղորդումը պետք է լինի գրավոր՝ նախապես լավ փաստաթղթավորելով ողջ խորհրդակցական գործընթացը:

35. Խորհրդակցությունների ամենաարդյունավետ ձևերից մեկը խորհրդարանական հանձնաժողովներում օրինագծերի վերաբերյալ լսումներին մասնակցությունն է: Այս գործընթացը պետք է կարգավորվի տեղական իշխանությունների ասոցիացիայի և համապատասխան խորհրդարանական մարմինների միջև փոխըմբռնման հուշագրով: Հուշագիրը պետք է հստակ սահմանի մասնակիցների պարտականությունները և նրանց ներդրումը օրենսդրական գործընթացում: Խորհրդատվության այս ձևը պահանջում է, որ ազգային ասոցիացիաներն ունենան համապատասխան փորձ և գիտելիքներ: Խորհրդակցության սկզբնական փուլերում ասոցիացիայի փորձագետները պետք է ուսումնասիրեն առաջարկվող օրենսդրությունը և նախապատրաստեն օրինագծի վերաբերյալ կարծիքի նախագիծ, որը կարտացոլի տեղական իշխանությունների շահերը: Ազգային

ասոցիացիաների գործադիր խորհուրդները պետք է իրենց կանոնադրությամբ լիազորված լինեն ընդունելու նման փաստաթղթեր և դրանք ներկայացնելու խորհրդարանի քննարկմանը: Գործադիր խորհուրդները կարող են նաև հանձնարարել իրենց անդամներին մասնակցել համապատասխան խորհրդարանական հանձնաժողովների նիստերին: Որոշ դեպքերում ասոցիացիայի խորհուրդը կարող է պատվիրել համապատասխան փորձագետների մշակել օրենքի այլընտրանքային նախագիծ՝ համապատասխան խորհրդարանական մարմիններին ներկայացնելու համար:

36. Գործնականում կան որոշակի ոլորտներ, երբ տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցելը պաշտոնապես կարգավորվում է և պարտադիր բնույթ ունի: Դա հիմնականում վերաբերում է տեղական իշխանությունների վարչական սահմանների փոփոխություններին: Անդամ պետությունների մեծ մասում տեղական կառավարման օրենսդրությունը հստակ սահմանում է տեղական իշխանությունների վարչական սահմանների փոփոխությունների ու առաջարկությունների վերաբերյալ խորհրդակցությունների ձևերը

և ընթացակարգերը՝ ներառյալ ավագանու պաշտոնական համաձայնությունը, ինչպես նաև համայնքի բնակիչների հետ խորհրդակցելու պահանջը: Առաջարկվում է այդ ընթացակարգերը կիրառել ոչ միայն տեղական իշխանությունների վարչական սահմանների փոփոխությունների, այլ նաև տեղական կառավարման համակարգում որևէ փոփոխության համար (նոր համակարգի ներդրում, կառավարման մակարդակների վերանայում, միջհամայնքային համագործակցության հարցերը կարգավորող օրենսդրության փոփոխություններ և այլն):

37. Ֆինանսավորման հարցերի վերաբերյալ խորհրդակցությունների ձևը տարբեր երկրներում տարբեր է: Թեև կան դեպքեր, երբ կառավարությունն ազգային ասոցիացիաների հետ քննարկում է տեղական իշխանությունների ֆինանսավորման ողջ համակարգը հատկապես այնպիսի հարցերի անդրադառնալիս, ինչպիսիք են համահարթեցման դրամաշնորհների հատկացման չափանիշները, տեղական հարկման պայմանները և/կամ տեղական վարկերին ու պարտքերին վերաբերող փոփոխությունները. անցկացվում են կանոնավոր

խորհրդակցություններ: Որոշ երկրներում ֆինանսների նախարարությունն ստեղծում է հատուկ խորհրդակցական խորհուրդ՝ քննարկելու համար պետական ֆինանսների վերաբերյալ որոշումների և քաղաքականության նախագծերը: Ազգային ասոցիացիաներն այդ խորհուրդներում ձգտում են որպես իրենց ներկայացուցիչներ նշանակել փորձագետների և ոչ թե քաղաքական գործիչների՝ ելնելով այն տրամաբանությունից, որ խորհուրդները քննարկելու են հատուկ գիտելիքներ ու փորձ պահանջող տեխնիկական հարցեր: Այնուամենայնիվ, խորհրդակցական խորհուրդը չպետք է դիտվի զուտ որպես նախարարության և ազգային ասոցիացիայի(ների) քաղաքական ղեկավարության մասնակցությամբ ընդհանուր բնույթի խորհրդակցական հանդիպումներ անցկացնող մարմին: Խորհրդակցական խորհուրդները հիմնականում ստեղծվում են որոշումների նախագծերի մշակման և վերանայման համար, մինչդեռ քաղաքական հանդիպումները և «կլոր սեղանները» ծառայում են տեղական իշխանություններին միջոցների հատկացման և, մասնավորապես, պետական բյուջեի տարեկան նախագծի շուրջ քաղաքական համաձայնության հասնելու համար:

38. Պետք է նշել, որ տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցության բոլոր վերոհիշյալ ձևերը և գործիքները դրական ազդեցություն կունենան, եթե խորհրդակցական գործընթացն ունենա պաշտոնական կանոնների վրա հիմնված պատշաճ ինստիտուցիոնալ շրջանակ: Տեղական իշխանությունների ուժեղ և ունակ ազգային ասոցիացիաները տեղական իշխանությունների պաշտպանության և տեղական ժողովրդավարության ամրապնդման համար խորհրդակցությունների այս բարդ համակարգերը գործադրելու կարևորագույն դերակատարներն են:

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԱՐՏԱՀՐԱՎԵՐՆԵՐԸ ԵՎ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

39. ԵԽ անդամ պետություններում Խարտիայի իրականացման վերջին զեկույցի համաձայն՝ խորհրդակցությունների վերաբերյալ դրույթները հաճախ են խախտվում[5], ընդ որում, մի քանի անդամ պետություններ վերապահումներ են ներկայացրել խորհրդակցություններին վերաբերվող համապատասխան դրույթների վերաբերյալ: Վրաստանն ու Թուրքիան ցանկություն են հայտնել իրենց ստանձնած պարտավորությունների շրջանակում չներառել 4-րդ հոդվածի 6-րդ կետը: Գործնականում առավել հաճախ խախտվում է Խարտիայի այս դրույթը: Մոնիտորինգի զեկույցներում

---

5 Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես, Մոնիտորինգի հանձնաժողով (2017), 47 անդամ պետություններում տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի իրականացման համեմատական վերլուծություն: Զեկուցողներ՝ Հ. Կադորետ և Կ. Վան Օվերմեր (փորձագետ Ն. Կ. Քլեպասի օժանդակությամբ):

նշվում են նման 7, և 12 մասնակի համապատասխանության դեպքեր և ընդամենը 10 երկիր, որտեղ լիարժեքորեն պահպանվել են խորհրդակցությունների վերաբերյալ Խարտիայի պահանջները: Խախտումների թերևս ամենատարածված պատճառը խորհրդակցությունների պաշտոնական բնույթի մասնակիորեն պահպանելն է կամ ամբողջությամբ չպահպանելը:

40. Վրաստանն ու Հունաստանը հայտարարել են, որ չեն ստանձնում 5-րդ հոդվածով նախատեսված պարտավորությունը, 9 երկիր մասնակիորեն է կատարել այդ պահանջները, 3 դեպքում էլ հայտնաբերվել է Խարտիայի խախտում: Որպես մասնակի կամ լրիվ խախտման պատճառ՝ հաճախ նշվում է կառավարման հրահանգչական բնույթը և ոչ ճկուն քաղաքականությունը:

41. Ադրբեջանը, Բելգիան, Չեխիան, Վրաստանը և Թուրքիան հայտարարել են, որ չեն ստանձնում 9-րդ հոդվածի 6-րդ կետով նախատեսված պարտավորությունը: Մյուս անդամ պետություններում մշտադիտարկման զեկույցները և առաջարկությունները

բացահայտել են մասնակի խախտման 5 և Խարտիայի խախտումների 7 դեպք: Կազմակերպված և կայուն խորհրդակցական մեխանիզմների բացակայությունը մասնակի կամ լրիվ խախտումների ամենատարածված պատճառներից է:

42. Մինչ անդամ պետությունների մեծ մասն ընդունում է տեղական իշխանությունների խորհրդակցության իրավունքը (խորհրդակցությունների կազմակերպումը պայմանավորված է կենտրոնական իշխանությունների պատրաստակամությամբ), որոշ ազգային իշխանություններ տեղական իշխանություններին չեն ճանաչում որպես հավասար գործընկերների և շահագրգիռ չեն նրանց հետ խորհրդակցություններ կազմակերպելու:

43. Երիտասարդ ժողովրդավարություն ունեցող երկրներում երբեմն դիտարկվում են ոչ թե համակարգային երկխոսության, այլ որոշակի դեպքերում խորհրդակցությունների անցկացման հատուկ ձևեր: Խորհրդակցության իրավական կարգավորմամբ կազմակերպված ձևերի բացակայությունը կարող է հանգեցնել ռիսկի, որ խորհրդակցությունները կազ-

մակերպվեն միայն կառավարության հայեցողությամբ: Պետք է գիտակցել, որ տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցության իրավունքի հռչակումը, առանց խորհրդակցելու համար սահմանված կանոնների և մեխանիզմների ուղեկցության, չի բխում տեղական իշխանությունների շահերից: Խորհրդակցության իրավունքը գործնականում կիրառելու համար անհրաժեշտ են խորհրդակցության գործընթացը կանոնակարգող կանոններ և ընթացակարգեր:

44. Դաշնային պետությունների մեծ մասում տեղական կառավարման ոլորտի օրենսդրության մեջ փոփոխություններ կատարելու լիազորությունը պատկանում է նահանգային/ռեգիոնալ իշխանություններին (ոչ թե դաշնային կառավարման մարմիններին), հետևաբար՝ խորհրդակցական մեխանիզմները սովորաբար առկա են միայն նահանգային/ռեգիոնալ մակարդակով, մինչդեռ դաշնային բազմաթիվ օրենքներ նաև անմիջական ազդեցություն ունեն տեղական իշխանությունների վրա: Այս պարագայում ասոցիացիաները նույնպես շատ սահմանափակ ազդեցություն ունեն դաշնային կառավարման

մարմինների վրա, որը չափազանց բարդացնում է խորհրդակցությունների գործընթացը:

45. Տեղական իշխանությունների՝ իրենց շահերն արտահայտելու սահմանափակ կարողությունները, ինչպես նաև որոշ տեղական իշխանությունների՝ համապատասխան աշխատակազմի և կարողությունների բացակայությունը կարող են դիտվել որպես հիմնական խոչընդոտ՝ ինստիտուցիոնալացված և համակարգային խորհրդակցությունների համար: Մեկ այլ խնդիր է որոշ երկրներում տեղական իշխանությունների մասնատվածությունը, որը նվազեցնում է նրանց ազդեցությունը որոշումների կայացման և քաղաքականության ձևավորման գործընթացների վրա: Որոշ փոքր ասոցիացիաների վրա քաղաքական կուսակցությունների ազդեցությունը նույնպես կարող է խոչընդոտել խորհրդակցությունների և քննարկվող հարցերի շուրջ փոխհամաձայնության հասնելու գործընթացին:

46. Վերոնշյալ հարցերը նկատի ունենալով՝ Կոնգրեսը պետք է գործուն միջոցներ ձեռնարկի՝ խորհրդակցելու Պետական

կառավարման մարմինների հետ՝ տեղական իշխանությունների իրավունքի ռազմավարությունը իրականացնելու համար: Այս առումով առաջնահերթ են՝

- տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների ինստիտուցիոնալ և համակարգված խորհրդակցական գործընթացի խթանումը՝ խորհդակցության գործընթացին պաշտոնական բնույթ տալու միջոցով,

- համագործակցությունը կառավարությունների և խորհրդարանների հետ՝ տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցությունների արդյունավետ ձևերն ու մեխանիզմները խորհրդարանական մարմինների և նախարարությունների կանոնադրություններում, կանոնակարգերում և ենթաօրենսդրական ակտերում ներառելու համար,

- ազգային ասոցիացիաների կարողությունների հզորացումը՝ տեղական իշխանությունների խոսափողը դառնալու և խորհրդակցական գործընթացում որպես կենտրոնական իշխանությունների ակտիվ

գործընկեր հանդես գալու նպատակով,

- աջակցությունը մասնատված ասոցիացիաներին՝ տեղական իշխանությունների օրինական շահերի պաշտպանությանը միտված նրանց ջանքերը միավորելու նպատակով ազգային խորհրդակցական համակարգեր ստեղծելու համար:

ԲԱՆԱՁԵՎ 437 (2018)

Պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցություններ տեղական իշխանությունների հետ

Քննարկվել և ընդունվել է Կոնգրեսի կողմից 2018թ. նոյեմբերի 8-ին:

1. Պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցելու տեղական իշխանությունների իրավունքը եվրոպական իրավական և ժողովրդավարական պրակտիկայի հիմնա-րար սկզբունքներից է, որն ամրագրված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում (Հոդվածներ 4.6, 5, 9.6 և 10): Տեղական իշխանություններին անմիջականորեն առնչվող յուրաքանչյուր որոշման վերաբերյալ ժամանակին և պատշաճ կերպով անցկացվող խորհրդակցությունները նպաստում են ժողովրդավարության և լավ կառավարման ամրապնդմանը և արդյունավետ քաղաքականությունների ու օրենսդրության մշակմանն ու կիրարկմանը:

2. Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը՝ համաձայն իր թիվ 368 (2014) բանաձևի, որով ընդունել էր ռազմավարություն խորհրդակցելու տեղական իշխանությունների իրավունքի վերաբերյալ և ձեռնամուխ եղել մշակել խորհրդակցական գործընթացները բարելավելու՝ դրանք ավելի հստակ սահմանելու և արդյունահեն դարձնելու ուղենիշներ

ա. ընդունում է սույն բանաձևին կցված պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցելու տեղական իշխանությունների իրավունքի վերաբերյալ ուղեցույց,

բ. հանձնառում է հղում կատարել այս ուղեցույցին մոնիտորինգային գործունեություն իրականացնելիս,

գ. կոչ է անում տեղական իշխանություններին և տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային և ռեգիոնալ ասոցիացիաներին պետական կառավարման ռեգիոնալ և ազգային մարմինների հետ իրենց երկխոսություններում կիրառել այս ուղեցույցը որպես գործիք և ոգեշնչման աղբյուր՝ բարելավելու խորհրդակցական գործընթացները:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ

Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցելու ուղեցույց

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

1. Պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցելու տեղական իշխանությունների իրավունքը եվրոպական իրավական և ժողովրդավարական պրակտիկայի հիմնարար սկզբունքներից է, որն ամրագրված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում (Հոդվածներ 4.6, 5, 9.6 և 10): Այս սկզբունքը նպաստում է լավ կառավարման ամրապնդմանը և արդյունավետ քաղաքականությունների ու օրենսդրության մշակմանն ու կիրարկմանը:

2. Խորհրդակցությունները պետք է հանրային քաղաքականության մշակման և վարչարարության անբաժանելի մաս կազմեն, որպեսզի տեղական իշխանությունների ցանկությունները հայտնի դառնան ճիշտ ժամանակին և պատշաճ կերպով հաշվի առնվեն կենտրոնական ու տարածքային իշխանությունների որոշումներում:

3. Տեղական իշխանությունները պետք է ակտիվ դերակատարում ունենան իրենց առնչվող բոլոր հարցերի վերաբերյալ որոշում-

ների և քաղաքականությունների մշակման գործում: Նրանց մասնակցությունը պետք է կազմակերպվի այնպիսի ձևաչափով և ժամկետներում, որպեսզի որոշումների կայացման գործընթացների վրա ազդելու համար նրանք ունենան սեփական տեսակետներն ու առաջարկությունները ձևակերպելու և արտահայտելու իրական հնարավորություն:

4. Խորհրդակցական գործընթացների ժամանակ զուտ տեղեկատվության տրամադրումից և կարծիքների փոխանակման բնույթից խուսափելու համար այս ուղեցույցը տեղական իշխանություններին և նրանց ասոցիացիաներին օժանդակելու է իրականացնել արդյունավետ խորհրդակցություններ և մշակել իրական քաղաքական բանակցությունների համակարգ:

ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՆՊԱՏԱԿԸ ԵՎ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ

2.1. Նպատակը

5. Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների արդյունավետ խորհրդակցության համար նպաստավոր պայմաններ և մեխանիզմներ ստեղծելը բխում է երկու կողմերի շահերից, քանի որ այն կարող է նպաստել առկա մարտահրավերների և իրողությունների փոխըմբռնմանը, երկու կողմերի պարտականությունների, ինչպես նաև նպատակների ու գերակայությունների տարանջատմանը: Այդ երկխոսությունը կարող է հարթակ ապահովել ընդհանուր քննարկումների համար, մասնավորապես՝ ֆինանսավորման հարցերի շուրջ, և պայմաններ ստեղծել տեղական ու համայնքային կառավարմանն առնչվող խնդիրների և հնարավորությունների միասնական ընկալման համար: Այն կարող է օգնել պետական կառավարման մարմիններին՝ ըմբռնելու հանրային ծառայություններին իրենց մատուցելիք մասնաբաժինը, տեղական իշխանություններին անհրաժեշտ պայմանները: Այն նաև կարող է օգնել տեղական

իշխանություններին ավելի լավ պատկերացնելու խորհրդարանների և կառավարությունների հիմնական պատասխանատվության շրջանակը հանրային կառավարման ոլորտում: Հետևաբար, արդյունավետ խորհրդակցության մեխանիզմները նպաստում են ավելի ներդաշնակ օրենսդրության և քաղաքականությունների մշակմանը և իրականացմանը:

6. Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների արդյունավետ խորհրդակցության ուղեցույցի նպատակն անդամ պետությունների տեղական իշխանությունների ասոցիացիաներին և պատվիրակություններին ուղղորդելն է հետևյալ հարցերում՝

- խորհրդակցության հայեցակարգ,

- իրավական շրջանակ և ինստիտուցիոնալ կարգավորումներ,

- գործընթացներ և ընթացակարգեր (ձևաչափ, ժամկետներ, տեղեկատվություն, հրապարակայնություն):

7. Ուղեցույցի նպատակը տեղական իշխանություններին և նրանց ասոցիացիաներին խրախուսելն է՝ բարելավելու համար խորհրդակցական գործընթացները՝ դրանք ավելի հստակ ու նպատակային դարձնելու համար: Ուղեցույցի նպատակը Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) անդամ պետություններում կառավարությունների տարբեր մարմինների միջև կապի, խորհրդակցության և երկխոսության մշակույթի ամրապնդմանը նպաստելն է ՝ ելնելով ինչպես ժողովրդավարության, այնպես էլ պետական կառավարման ոլորտում որոշումների կայացման արդյունավետության նկատառումներից:

2.2. Սկզբունքները

8. Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների խորհրդակցությունը պետք է համապատասխանի հետևյալ սկզբունքներին՝

- բոլոր մասնակից կողմերի փոխադարձ հարգանք,

- բաց և թափանցիկ աշխատանք,

- արձագանքող լինելը, երբ բոլոր շահագրգիռ կողմերն ունեն կարծիք հայտնելու հնարավորություն:

ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐ ԽՈՐՀՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՆՑԿԱՑՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

9. Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների արդյունավետ խորհրդակցության հիմքում երկու հենասյուն է՝ հստակ իրավական կարգավորումներ և համապատասխան ինստիտուցիոնալ շրջանակ: Պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցելու տեղական իշխանությունների իրավունքը պետք է ամրագրված լինի երկրի օրենսդրության մեջ: Նույնքան կարևոր է, որ յուրաքանչյուր անդամ պետություն տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցություններ կազմակերպելու համար ունենա համապատասխան ինստիտուցիոնալ շրջանակ: Տեղական իշխանություններին նույնպես անհրաժեշտ են այնպիսի կառույցներ, որոնք կարող են ներկայացնել և պաշտպանել իրենց շահերը, ինչպես, օրինակ, տեղական իշխանությունների ազգային ասոցիացիաները կարող են տրամադրել համապատասխան միջոցներ և ժամանակ՝ տեղական իշխանություններին խորհրդակցական գործընթացներում արդյունավետ կերպով ներկայաց-

նելու համար:

10. Արդյունավետ խորհրդակցությունների մյուս բաղադրիչը կառավարության և տարածքային կառավարման մարմինների մակարդակով համապատասխան վարչական պրակտիկայի ու որոշումների կայացման համապատասխան մշակույթի առկայությունն է: Դա պահանջում է ոչ միայն ազգային օրենսդրության մեջ հստակ ձևակերպումներ և կանոններ ու կանոնակարգեր, այլ նաև պաշտոնական հանդիպումների կազմակերպման հնարավորություն. ինչպես մշտական, այնպես էլ ժամանակավոր հանձնաժողովների ստեղծում և որոշակի հարցերի շուրջ տեսակետների ու գիտելիքների փոխանակման համար աշխատանքային խմբերի կազմավորում (հատկապես՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսավորման և ակտիվների կառավարման ոլորտներում), որի համար միջոցներ պետք է ձեռնարկեն կենտրոնական և տարածքային իշխանությունները:

3.1. Իրավական շրջանակ

11. Տեղական իշխանությունների հետ պետական կառավարման մարմինների արդյունավետ խորհրդակցությունը պահանջում է հստակ իրավական կարգավորումներ ազգային մակարդակում: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան իր հիմնարար սկզբունքների շարքում սահմանում է, որ տեղական իշխանություններին անմիջականորեն առնչվող յուրաքանչյուր որոշման մշակման և ընդունման գործընթացում անհրաժեշտ է ժամանակին և պատշաճ կերպով խորհրդակցել տեղական իշխանությունների հետ (Հոդված 4.6), որ վերաբաշխվող միջոցները հատկացնելու կարգն անհրաժեշտ է պատշաճ կերպով համաձայնեցնել տեղական իշխանությունների հետ (հոդված 9.6), և որ տեղական իշխանությունների վարչական սահմանները չպետք է փոփոխության ենթարկվեն՝ առանց նախապես համապատասխան տեղական իշխանությունների հետո խորհրդակցելու (Հոդված 5):

12. Խարտիան ստորագրող պետությունները պետք է ճանաչեն տեղական իշխանությունների խորհրդակցելու իրավունքը և ամրագրեն այդ հիմնարար սկզբունքը իրենց ազգային օրենսդրության, նախընտրելի է՝ սահմանադրության մեջ: Պետք է քայլեր ձեռնարկվեն, որպեսզի խորհրդակցելու իրավունքը երաշխավորվի ինչպես օրենքով, այնպես էլ փաստացի: Ավելին, գիտակցելով, որ որոշ երկրներ հաջողությամբ զարգացրել են խորհրդակցության այնպիսի ավանդույթներ, որոնք ամրագրված չեն օրենսդրության մեջ, խորհուրդ է տրվում, որ համապատասխան օրենսդրությունը նաև ապահովի խորհրդակցությունների գործընթացի հստակ և մանրամասն կանոնակարգեր, որ գործընթացը լինի պաշտոնական, կանխատեսելի, նպատակային: Հետևաբար, ցանկալի է, որ համապատասխան իրավական շրջանակը հստակ նկարագրի՝

ա. խորհրդակցությունների նպատակները,

բ. ներգրավված կողմերին և նրանց իրավունքներն ու պարտականությունները,

գ. խորհրդակցությունների ժամանակացույցը, ձևերը և ընթացակարգերը,
դ. խորհրդակցություններից ակնկալվող արդյունքները:

13. Օրենսդրությունը պետք է նաև երաշխավորի, որ խորհրդակցությունների գրավոր արձանագրությունները պահպանվեն և տեղական իշխանություններն իրավունք ունենան գրավոր ու մանրամասն տեղեկատվություն ստանալու համապատասխան քաղաքականությանը վերաբերող փաստաթղթերի նախագծերի և ընդունված որոշումների մասին: Ազգային օրենսդրությունը պետք է ճանաչի պետական կառավարման մարմինների հետ խորհրդակցություններում տեղական իշխանությունների ազգային ասոցիացիների դերը: Օրենսդրությունը պետք է նաև երաշխավորի տեղական իշխանությունների խնդրագրեր ներկայացնելու իրավունքը այն դեպքերում, երբ նրանք համոզված են, որ խորհրդակցությունները պատշաճ կերպով չեն իրականացվել կամ առհասարակ չեն իրականացվել:

14. Ազգային և անհրաժեշտության դեպքում տարածքային օրենսդրությունը պետք է ճանաչի ասոցիացիաների՝ խորհրդակցությունների մեջ ներգրավվելու և իրենց անդամների շահերը ներկայացնելու ազգային ասոցիացիաների դերը:

3.2. Ինստիտուցիոնալ շրջանակ

15. Տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցությունները ենթադրում են պաշտոնական և արդյունավետ ինստիտուցիոնալ շրջանակ: Տեղական իշխանությունների վրա անմիջական ազդեցություն ունեցող հարցերի վերաբերյալ իշխանությունների հետ խորհրդակցելը տեղական ինքնակառավարման ոլորտի քաղաքականությանը վերաբերող որոշումների ընդունման համար պատասխանատու պետական կառույցի պարտականությունն է:

16. Հետևաբար, ազգային գործադիր իշխանությունն առանցքային դեր ունի համայնքային կյանքի վրա անմիջականորեն ազդեցություն ունեցող որոշումների և քաղաքականությունների վերաբերյալ տեղա-

կան իշխանությունների հետ խորհրդակցություններում: Տեղական և տարածքային կառավարման համար սովորաբար պատասխանատու է համապատասխան ճյուղային նախարարությունը: Այդ նախարարությունը պետք է միջոցներ ձեռնարկի տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցություններ կազմակերպելու համար: Տեղական իշխանությունների հետ փոխհարաբերությունների համար պատասխանատու ճյուղային նախարարության բացակայության դեպքում տեղական իշխանությունների բյուջեներին հատկացվող միջոցների վերաբերյալ նրանց հետ խորհրդակցությունների կազմակերպման համար պետք է պատասխանատու լինի ֆինանսների նախարարությունը: Խորհրդակցություններ կարող են անցկացվել նաև ավելի բարձր մակարդակով, օրինակ, երկրի նախագահի կամ վարչապետի հետ: Այդ խորհրդակցությունները, իհարկե, ողջունելի են, սակայն գործնական արդյունքների ապահովման համար անհրաժեշտ են նաև խորհրդակցական հանդիպումներ՝ համապատասխան ճյուղային նախարարությունների հետ: Համապատասխան ճյուղային նախարարությունների մշա-

կած կանոնակարգերը պետք է հստակորեն ամրագրեն տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցության ձևերը և ընթացակարգերը:

17. Խորհրդակցությունների մյուս կարևոր օղակը կենտրոնական և ռեգիոնալ օրենսդիր մարմինն է, որն ունի տեղական կառավարման ոլորտը կանոնակարգող որոշումների ընդունման իրավասություն: Կենտրոնական և ռեգիոնալ օրենսդիր մարմիններն ունեն որոշակի ոլորտային գործերով զբաղվող կառուցվածքային ստորաբաժանումներ (հանձնաժողովներ). բազմաթիվ երկրներում տեղական կառավարման և խորհրդարանի տարածքային քաղաքականության համար պատասխանատու է համապատասխան հանձնաժողովը: Իրավական ակտերը մինչ խորհրդարանի հաստատմանը ներկայացնելը սովորաբար քննարկվում են հանձնաժողովներում: Խորհրդարանական հանձնաժողովները, ըստ էության, առավել հարմար են տեղական ինքնակառավարման մարմինների վրա ուղղակի ազդեցություն ունեցող իրավական ակտերի վերաբերյալ խորհրդակցությունների կազմակերպման համար: Հետևաբար, խորհրդարանական հանձնաժողովների կանո-

նակարգերը պետք է ներառեն տեղական իշ-խանությունների հետ խորհրդակցությունների կազմակերպման որոշակի դրույթներ՝ ներա-ռելով խորհրդակցությունների առարկան, ընթացակարգերն ու ժամկետները և այդ գործընթացի մասնակիցներին:

18. Կանոնակարգերը պետք է ոչ միայն նա-խատեսեն տեղական իշխանությունների և նրանց ասոցիացիաների մասնակցությունը հանձնաժողովների նիստերին, այլև օժտեն բոլոր համապատասխան փաստաթղթերից լիարժեք օգտվելու և օրինագծերի վերա-բերյալ գրավոր կարծիքներ ներկայացնելու իրավասությամբ: Խորհրդարանական հանձնա-ժողովների կանոնակարգերը պետք է նաև սահմանեն տեղական իշխանությունների ասոցիացիաներից՝ վերջիններիս իրավական կարգավիճակի, խնդիրների և գործառույթների, տնտեսական կամ ֆինանսական վիճակի վրա ազդող օրինագծերի նախապատրաստման ժամանակ համապատասխան փորձագետների ներգրավման հնարավորությունը:

19. Դաշնային պետությունների նահանգներում/ռեգիոններում խորհրդակցական գործընթա-

ցում կարևոր դերակատարներ են նաև նահանգի/ռեգիոնի իշխանությունները, որոնք պետք է խորհրդակցեն իրենց իրավասության ներքո տեղական մարմինների հետ համապատասխան քաղաքականությունների և որոշումների վերաբերյալ: Օրինաստեղծ լիազորություններ ունեցող նահագներում/ռեգիոններում խորհրդակցական գործընթացը պետք է կազմակերպվի նահանգի/ռեգիոնի օրենսդիր և գործադիր մարմինների հետ: Նահանգային/ռեգիոնալ մակարդակով նախարարությունների բացակայության դեպքում խորհրդակցությունները պետք է կազմակերպվեն նահանգի/ռեգիոնի օրենսդիր մարմնի ղեկավարի և համապատասխան գործադիր մարմինների հետ:

Տեղական իշխանությունների ազգային ասոցիացիաների դերը

20. Ազգային օրենսդրությունը պետք է սահմանի խորհրդակցություններին մասնակցելու և իրենց անդամների շահերը ներկայացնելու ազգային ասոցիացիաների դերը: Տեղական իշխանությունները և նրանց ասոցիացիաները խորհրդակցական գործընթացի երկու դերա-

կատարներն ու շահառուներն են: Տեղական իշխանությունները պետք է կենտրոնական և տարածքային իշխանությունների հետ բանակցեն հնարավորինս միասնական ձևաչափով: Տեղական իշխանությունների՝ ուժեղ ազգային ասոցիացիաների գոյությունը նախապայման է կառավարության այլ մարմինների հետ հաջող խորհրդակցություններ անցկացնելու համար: Ազգային մակարդակում խորհրդակցությունների վերաբերյալ համապատասխան իրավական կարգավորումներ սահմանելուց զատ՝ ասոցիացիաները պետք է փոխըմբռնման հուշագրեր կնքեն խորհրդարան(ներ)ի և ճյուղային նախարարությունների հետ, որոնք, ըստ էության, խորհրդակցական գործընթացների հետագա մանրամասների սահմանման և խորհրդակցության իրավունքի կիրառման գործառնական պայմանների ուղեցույցներ են, ինչպես երաշխավորված է Խարտիայով:

21. Այն երկրներում, որտեղ տեղական իշխանություններին ներկայացնում են մի քանի ասոցիացիաներ, կառավարությունը պետք է նպաստի տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցելու ազգային համակարգի ստեղծմանը և երաշխավորի խորհրդակցական

գործընթացում բոլոր ասոցիացիաների ներգրավումը: Խորհրդակցության ազգային համակարգում պետք է ներկայացված լինեն կառավարության բոլոր մարմինների ներկայացուցիչները: Ազգային ասոցիացիաները պետք է հնարավորինս սերտորեն համագործակցեն միմյանց հետ, որպեսզի իրենց վերբերող հարցերի շուրջ ձևավորեն ընդհանուր դիրքորոշում:

22. Խորհրդակցությունների ընթացքում տեղական իշխանություններին սովորաբար ներկայացնում է վերջիններիս ազգային ասոցիացիան: Սակայն դա չի բացառում առանձին տեղական իշխանությունների հետ խորհրդակցելու հնարավորությունը: Երբ խորհրդակցություններն անցկացվում են միայն տեղական իշխանությունների ասոցիացիաների միջոցով, վերջիններս պարտավոր են խորհրդակցությունների ընթացքում քննարկվող փաստաթղթերն ու տեղեկատվությունը ներկայացնել իրենց բոլոր անդամներին և դրանց վերաբերյալ հավաքագրել անդամների կարծիքը: Այն երկրներում, որտեղ գոյություն չունեն տեղական իշխանությունների ասոցիացիաներ, տեղա-

կան կառավարման ոլորտին վերաբերող որոշումների և քաղաքականությունների վերաբերյալ փաստաթղթերը տեղական իշխանություններին ուղարկելու և նրանց կարծիքը ստանալու պարտականությունը դրվում է ոլորտային որոշումների կայացման համար իրավասու համապատասխան ճյուղային նախարարությունների վրա:

3.3. Գործընթացներ և ընթացակարգեր

23. Տեղական իշխանություններին անմիջականորեն առնչվող որևէ որոշման մշակման և ընդունման գործընթացում անհրաժեշտ է ժամանակին և պատշաճ կերպով խորհրդակցել տեղական իշխանությունների հետ:

3.3.1. Գործընթացի մասնակիցները

24. Խորհրդակցություններում տեղական իշխանություններին պետք է ներկայացնեն նրանց ասոցիացիաները: Անհրաժեշտ է, որպեսզի վերջիններիս կանոնավոր կերպով հնարավորություն տրվի ծանոթանալու համապատասխան օրենսդրական և հանրային քաղաքականության նախագծերին, համագործակցելու այլ ասոցիացիաների հետ՝ փորձի

փոխանակման նպատակով:

25. Կառավարությունը կարող է նաև խորհրդակցել առանձին տեղական իշխանությունների հետ: Սակայն, եթե խորհրդակցությանը մասնակցում են մեկից ավելի տեղական իշխանության մարմիններ, պետք է ապահովվի նրանց համակարգված ներկայությունը:

3.3.2. Խորհրդակցության առարկան

26. Տեղական իշխանությունների հետ պետք է խորհրդակցել անմիջականորեն նրանց վերաբերող բոլոր հարցերի շուրջ: Նրանք պետք է ուղղակիորեն ներգրավվեն քննարկումներին բոլոր այն դեպքերում, երբ կառավարության քաղաքականության իրականացումը կամ որևէ իրավական ակտ անմիջականորեն ազդում է նրանց իրավական կարգավիճակի, իրավասությունների, տնտեսական և (կամ) ֆինանսական վիճակի վրա:

27. Նման խորհրդակցությունը պարտադիր է հատկապես տեղական իշխանությունների վարչական սահմանների որևէ փոփոխության (Հոդված 5), տեղական իշխանություններին հատկացվող՝ վերաբաշխվող միջոցների կար-

գի սահմանման ժամանակ (Հոդված 9.6): Տեղական իշխանություններին լրացուցիչ լիազորություններ փոխանցելու համար անհրաժեշտ է կատարնել տնտեսական ազդեցության վերլուծություն (Հոդված 9.2):

3.3.3. Տեղական իշխանությունների ներգրավման փուլերը

28. ***Տեղական իշխանությունները*** և նրանց ասոցիացիաները պետք է ակտիվ դեր խաղան որոշումների նախագծման փուլում և իրական հնարավորություն ունենան արտահայտելու իրենց տեսակետներն ու առաջարկությունները:

29. Կենտրոնական և տարածքային իշխանության մարմինները պետք է նաև ապահովեն, որ խորհրդակցությունների ձևաչափն ու ժամկետները լինեն այնպիսին, որ տեղական իշխանությունների ասոցիացիաները, բացառիկ դեպքերից զատ, հնարավորություն ունենան պատշաճ կերպով տեղեկացնելու իրենց անդամներին, խորհրդակցելու նրանց հետ, պատրաստելու և ներկայացնելու կառուցողական առաջարկներ, ժամանակին ներկայացնելու իրենց շահերը, արտահայտելու

կարծիքներ, որպեսզի դրանք հաշվի առնվեն քաղաքականությունների և օրենսդրական ձևակերպումների մեջ: Խարտիան չի սահմանում որևէ որոշակի ժամկետ, քանի որ դա կախված է յուրաքանչյուր անդամ պետության պայմաններից և համատեքստից: Խնդրի բարդությունը, սակայն, պետք է միշտ հաշվի առնել, որպեսզի ծանուցվող կողմերը ժամանակ ունենան արձագանքելու համար:

30. Խորհրդակցությունները պետք է կազմակերպվեն որոշումների/ քաղաքականությունների նախագծի պատրաստական փուլում, այլ ոչ թե որոշում ընդունող մարմնի՝ դրանք ընդունելուց հետո, որպեսզի տեղական իշխանությունների փորձը հնարավոր լինի հաշվի առնել դրանցում:

3.3.4. Խորհրդակցության ձևերը

31. Պետական իշխանությունները, համագործակցելով տեղական իշխանությունների ասոցիացիաների հետ, պետք է սահմանեն խորհրդակցության գործընթացի մանրամասներն ու այն ձևաչափը, որով պետք է անցկացվեն խորհրդակցությունները, և ապահովեն, որ

գործընթացը համապատասխանի պատշաճ կերպով խորհրդակցություններ կազմակերպելու Խարտիայի սկզբունքներին: Կողմերը պետք է նախապես համաձայնեցնեն թափանցիկության ապահովման բոլոր միջոցները և ՁԼՄ-ների հետ հաղորդակցման ընթացակարգը, ինչպես նաև ընտրեն խորհրդակցությունների վերաբերյալ հաշվետվություններ կազմելու համար պատասխանատու անձի (անձանց): Խորհրդակցութունները պետք է ունենան հստակ և լավ կառուցված օրակարգ, մասնակիցների՝ նախապես հաստատված ցուցակներ, ընդ որում, խորհրդակցության հետ կապված բոլոր փաստաթղթերը պետք է տրամադրվեն բոլոր մասնակիցներին:

32. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան չի սահմանում կամ ձևակերպում խորհրդակցությունների ձևերը և չի հստակեցնում ողջ գործընթացը: Քանի որ չկա «մեկ չափսը համապատասխանում է բոլորին» լուծման տարբերակ, կարելի է օգտագործել տարբեր մոտեցումներ՝ ելնելով քննարկվող հարցերից և տվյալ երկրի օրենք-ներից ու կանոնակարգերից, ինչպես նաև ավանդույթներից:

33. Խորհրդակցությունները կարող են անցկացվել նաև գրավոր: Նման դեպքերում խորհրդակցությունների արձանագրությունները պետք է պահպանվեն և հասանելի լինեն բոլոր շահագրգիռ կողմերի համար:

34. Պաշտոնական հանդիպումներ. խորհրդակցությունները կարող են անցկացվել պաշտոնական հանդիպումների կամ կենտրոնական ու տարածքային իշխանությունների կողմից արագ և արդյունավետ միջոցների ձերնարկում ենթադրող գործնական բնույթի հարցերի շուրջ (հատկապես ՏԻՄ-երի ֆինանսավորման և ակտիվների կառավարման ոլորտներում) տեսակետների և գիտելիքների փոխանակման նպատակով ժամանակավոր հանձնաժողովների ու աշխատանքային խմբերի ստեղծման միջոցով:

35. Միասնական խորհրդակցական հարթակներ. կարելի է ստեղծել կենտրոնական և տարածքային ու տեղական իշխանությունների ասոցիացիաների միասնական հարթակ, որտեղ կներառվեն ինչպես կառավարության, այնպես էլ ասոցիացիաների հավասար թվով ներկայացուցչուցիչներ:

36. «Կլոր սեղանի» քննարկումներ. դաշնային պետություններում «կլոր սեղանները» կարող են համախմբել կառավարման երեք մակարդակի՝ դաշնային, տարածքային և տեղական ներկայացուցիչների: Նման բազմամակարդակ «կլոր սեղանները», որպես կանոն, կազմակերպվում են պետական կառավարման բոլոր օղակների վրա ազդեցություն ունեցող հարցերի վերաբերյալ: Սովորաբար դրանք կազմակերպվում են դաշնային բյուջեների նախագծերի ուսումնասիրության և տարածքային ու տեղական իշխանության մարմինների համար պետական բյուջեից հատկացվող դոտացիաների քննարկման համար: Տեղական իշխանության ասոցիացիաներին թույլ են տալիս օրենսդրական գործընթացի վաղ փուլում ներդնել իրենց փորձը և գիտելիքները: «Կլոր սեղանները» պետք է անցկացվեն պարբերաբար և ունենան նախապես սահմանված օրակարգ:

37. Հատուկ խորհրդատվական խորհուրդներ. կենտրոնական և տարածքային կառավարման մարմինները կարող են որոշումների նախագծերի մշակման համար ստեղծել հատուկ խորհրդատվական խորհուրդներ: Կարևոր է, որ նման խորհրդակցություններին մասնակցող

փորձագետներին պատշաճ ձևով լիազորեն ազգային ասոցիացիաները:

38. Մասնակցություն խորհրդարանական հանձնաժողովներում. այս գործընթացը պետք է կարգավորվի տեղական իշխանությունների և համապատասխան խորհրդարանական կառույցների միջև փոխըմբռնման հուշագրի միջոցով, որը պետք է սահմանի մասնակիցների պարտականությունները և դրանց հնարավոր ներդրումը օրենսդրական գործընթացում:

3.3.5. Տեղեկատվություն և հրապարակայնություն

39. Կենտրոնական և տարածքային իշխանությունները պետք է խորհրդակցություններից առաջ ապահովեն քննարկվող քաղաքականության մասին գրավոր և մանրամասն տեղեկատվություն, որպեսզի խորհրդակցության մասնակիցները լավ տեղեկացված լինեն յուրաքանչյուր առաջարկվող որոշման կամ քաղաքականության նպատակների ու հիմնավորումների վերաբերյալ: Տեղական իշխանությունների շոշափելի ներդրումը սատարելու համար անհրաժեշտ

տեղեկատվությունը պետք է ժամանակին տրամադրվի նաև բուն խորհրդակցության ընթացքում:

40. Խորհրդակցությանը մասնակցող տարբեր կողմերի ներդրումը և խորհրդակցության արդյունքները պետք է հանրայնացվեն:

41. Պետական մարմինները պետք է հանրության համար հասանելի տեղեկատվություն տրամադրեն խորհրդակցությունների արդյունքների վերաբերյալ: Դրանք պետք է հրապարակվեն և տարածվեն՝ համաձայն պետական ընթացակարգերի: Առաջարկների ընդունման կամ մերժման պատճառների վերաբերյալ նաև պետք է գրավոր մանրամասն բացատրություն տրվի և հրապարակվի:

42. Տեղական իշխանությունների ազգային ասոցիացիաները պետք է պարբերաբար հանրության ուշադրությանը ներկայացնեն կենտրոնական ու տարածքային իշխանությունների հետ խորհրդակցությունների մասին տեղեկատվությունը և խորհրդակցությունների արդյունքները ներկայացնեն իրենց անդամներին: Երբ ազգային ասոցիացիան սատարում

է խորհրդակցությունների արդյունքում ընդունված որևէ որոշման, այդ մասին պետք է հրապարակի պաշտոնական հայտարարություն, իսկ որոշմանը համաձայն չլինելու դեպքում կարող է հանդես գալ համապատասխան հրապարակային հայտարարությամբ՝ հիմնավորելով իր դիրքորոշումը:

43. Խորհրդակցություններին մասնակցող բոլոր կողմերը պետք է առավելագույնս օգտվեն խորհրդակցությունների համար լրատվամիջոցների ստեղծած նոր հնարավորություններից:

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

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: