Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսությունը և դրա առանձնահատկությունները տեղական ինքնակառավարման եվրոպական իրավական չափորոշիչների համատեքստում

Պետրոսյան Վահագն Գ.
ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի կառավարման ամբիոնի դասախոս, Հյուսիսային համալսարանի իրավագիտության և հասարակագիտական առարկաների ամբիոնի դասախոս (Երևան, ՀՀ)
https://orcid.org/0009-0007-9981-4379
vahagn.petros@mail.ru

ՀՏԴ՝ 342; **EDN:** GXXQPX
DOI: 10.58587/18292437-2026.5-97
Հանգուցաբառեր և բառակապակցություններ. տեղական ինքնակառավարում, երկմակարդակ, տեսություն, համայնք, առանձնահատկություն, օրենք, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, երաշխիքներ, իրավունքներ, լիազորություններ

Теория двухуровневого местного самоуправления и ее особенности в контексте европейских правовых стандартов местного самоуправления

Петросян Ваагн Г.
Академия государственного управления РА, преподаватель кафедры управления, Преподаватель юридического факультета Северного университета (Ереван, РА)

Аннотация. Статья посвящена теории двухуровневого местного самоуправления, являющейся составной частью предмета науки муниципального права, исследованию и выявлению ее особенностей, а также изучению международно-правового опыта двухуровневых систем местного самоуправления. В контексте европейских правовых стандартов местного самоуправления рассматриваются возможности пересмотра правового регулирования двухуровневого местного самоуправления и лежащих в его основе правовых теорий.
Цель статьи заключается в том, чтобы на основе изучения и анализа теории двухуровневого местного самоуправления и ее особенностей в свете передового европейского опыта обосновать важность перехода к двухуровневой системе местного самоуправления (ее внедрения), а также необходимость пересмотра направленного на это соответствующего инструментария.
В статье подчеркивается важность научного анализа теории двухуровневого местного самоуправления, комплексного анализа международного опыта функционирования систем двухуровневого местного самоуправления и законодательства передовых европейских стран в контексте европейских правовых стандартов местного самоуправления. В рамках описанного представляется целесообразным рассмотрение контуров институциональных возможностей пересмотра систем двухуровневого местного самоуправления и обусловленных ими международно-правовых механизмов.
Ключевое место в статье занимают законодательная и правоприменительная практика систем двухуровневого местного самоуправления, используемая в передовых европейских странах, а также результаты исследований и научных трудов современных авторов по тематике, относящейся к теории двухуровневого местного самоуправления.
Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, двухуровневый, теория, община, особенность, закон, органы местного самоуправления, гарантии, права, полномочия

The Theory of Two-Tier Local Self-Government and Its Specificities in the Context of European Legal Standards of Local Self-Government

Petrosyan Vahagn G.
Lecturer at the Academy of Public Administration of the Republic of Armenia, Lecturer at the Department of Law, Northern University (Yerevan, RA)

Abstract. The article is devoted to the theory of two-tier local self-government, which is an integral part of the subject matter of the science of municipal law, as well as to the study and disclosure of its specificities, and the examination of international legal experience in two-tier local self-government systems. Within the context of European legal standards of local self-government, the article considers the possibilities of revising the legal regulations of two-tier local self-government and the underlying legal theories.

The purpose of the article is to study and analyze the theory of two-tier local self-government and its specificities in the light of advanced European experience, thereby substantiating the importance of transitioning to (implementing) a two-tier local self-government system and the necessity of revising the requisite toolkit aimed at this objective.
The article emphasizes the importance of the scientific analysis of the theory of two-tier local self-government, alongside a comprehensive analysis of international experience regarding two-tier local self-government systems and the legislation of advanced European countries within the context of European legal standards of local self-government. In this framework, it is deemed appropriate to outline the institutional possibilities for revising two-tier local self-government systems and the international legal mechanisms conditioned by them.
A pivotal place in the article is occupied by the legislative and law enforcement practices of two-tier local self-government systems applied in advanced European countries, as well as the results of studies and scientific works conducted by contemporary researchers on themes relevant to the theory of two-tier local self-government.
Keywords & phrases: local self-government, two-tier, theory, community, specificity, characteristic, law, local self-government bodies / local authorities, guarantees, rights, powers

Ներածություն

Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման (Two-tier local government) տեսության և դրա առանձնահատկությունների հետ կապված թեմաները մշտապես եղել են արդիական, մասնավորապես՝ միջազգային ակադեմիական հարթակներում, իրավագիտության՝ հատկապես մունիցիպալ և սահմանադրական իրավունքների գիտությունների շրջանակներում: Միաժամանակ, իրավացիորեն անհրաժեշտ է արձանագրել, որ երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսությունն ու գաղափարախոսությունը արդիական են նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգային բարեփոխումների, լիազորությունների ապակենտրոնացման, վարչատարածքային բարեփոխումների և հանրային կառավարման արդյունավետության համատեքստում:

Տեղական ինքնակառավարման կազմակերպական մոդելի համապարփակ բարեփոխումները՝ վարչատարածքային միավորների օպտիմալացումը (համայնքների միավորումը), տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացումը, պետության կառավարման համակարգի միջանկյալ օղակների կրճատումը և ապակենտրոնացման ամրապնդումը՝ պետք է ուղղված լինի կառավարման հիմնական (տեղական) մակարդակի ինստիտուցիոնալ և վարչական հզորացմանը [**1**, էջ 7]:

Տարածաշրջանային, տարածքային և տեղական ինքնակառավարման զարգացման քաղաքականությունները, ըստ էության, երկարաժամկետ, միջոլորտային և բազմամակարդակ քաղաքականության ամբողջություն է, որի նպատակն է բարելավել բոլոր տարածքային միավորների և համայնքների ընդհանուր ներդրումը ազգային արդյունքների մեջ և նվազեցնել պետության տարածքային անհամաչափ զարգացման տեմպերը, ինչպես նաև, վարչատարածքային անհավասարությունը տարբեր համայնքների ու բնակավայրերի միջև՝ խթանելով երկարաժամկետ կայուն զարգացումը բոլոր տարածաշրջաններում ռազմավարական և նպատակաուղղված պետական քաղաքականության, ներդրումների և ծառայությունների մատուցման միջոցառումների միջոցով, որոնք հարմարեցված են տարածաշրջանների, համայնքների և դրանց բնակիչների կոնկրետ կարիքներին ու հնարավորություններին:

Տարածաշրջանները կամ համայնքները, երկրների ներսում գտնվող վարչատարածքային միավորներ կամ ենթամիավորներ են՝ տարբեր բնակավայրերով, որոնք ներառում են, ի թիվս այլնի, հեռավոր, բարձրադիր տարածքներ, գյուղական բնակավայրեր, փոքր և միջին քաղաքներ ու դրանց հարակից տարածքներ, ինչպես նաև խոշոր քաղաքային, քաղաքամերձ և մետրոպոլիսային տարածքներ (քաղաքներ և դրանց՝ աշխատանքային տեղաշարժի գոտիներ) և դրանց ներսում գտնվող գյուղական տարածքներ: «Տարածաշրջան» տերմինը, մունիցիպալ իրավունքի գիտության ուսումնասիրման շրջանակում, կիրառվում կամ օգտագործվում է բացառապես տարածական իմաստով և չի վերաբերում որևէ վարչական կամ քաղաքական միավորի:

Ենթազգային իշխանությունները ներառում են ազգային մակարդակից ցածր կառավարման բոլոր մակարդակները, այդ թվում՝ տարածաշրջանային, նահանգային և մարզային իշխանությունները, կառավարման այլ միջանկյալ մակարդակները (օրինակ՝ դեպարտամենտներ, կոմսություններ, նահանգներ) և համայնքային/տեղական/մետրոպոլիսային իշխանությունները: Բազմամակարդակ կառավարումը վերաբերում է կառավարման տարբեր մակարդակների և ոչ կառավարական շահագրգիռ կողմերի լայն շրջանակի (ներառյալ մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչների և քաղաքացիների) միջև ինստիտուցիոնալ և ֆինանսական փոխգործակցությանը՝ ենթազգային մակարդակի վրա ազդեցություն ունեցող պետական քաղաքականության մշակման և իրականացման ընթացքում:

Ընդհանուր առմամբ, մունիցիպալ իրավունքի գիտության շրջանակում, երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսությունը հիմնականում բնութագրվում է նրանով, որ այդ

տեսությունը առավելապես ուրվագծում է ռեգիոնալ և տեղական մակարդակի վարչատարածքային միավորներում միատեսակ կառավարում իրականացնելու սկզբունքը:

Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսությունը հատկապես առանձնանում է նաև նրանով, որ այս տեսության հիմքում դրված է տարածքային պետական կառավարման բացառման սկզբունքը, ինչը ենթադրում է, որ պետության հանրային կառավարման համակարգում, երկրորդ մակարդակի պետական կառավարում չի կարող իրականացվել:

Գիտական նորույթ

Հոդվածի առանձնահատկությունն այն է, որ փորձ է արվում գիտական հետազոտությունների և առաջավոր եվրոպական երկրների ինստիտուցիոնալ փորձի ուսումնասիրությունների համատեքստում անդրադառնալ երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսության հասկացությանը և առանձնահատկություններին, դրանցով պայմանավորված, տեղական ինքնակառավարման կառուցվածքային և կազմակերպչական նոր մոտեցումներին, ինչպես նաև, մունիցիպալ իրավունքի գիտության շրջանակում անդրադառնալ երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի հետ կապված հիմնահարցերին:

Հատկանշական է, որ հոդվածում ներկայացված եզրահանգումներում հիմնավորվել է երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսության հիման վրա, զարգացող պետություններում տեղական ինքնակառավարման համակարգային և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների իրականացման անհրաժեշտությունը: Միաժամանակ, հոդվածում կատարված միջազգային իրավական վերլուծությունները և դրանց արդյունք հանդիսացող առաջարկությունները կատարվել են՝ հաշվի առնելով նաև առաջավոր եվրոպական երկրների տեղական ինքնակառավարման իրավական կարգավորումները և իրավակիրառական պրակտիկան, ընդհանուր առմամբ, համադրելով տեղական ինքնակառավարման եվրոպական իրավական չափորոշիչների, զարգացած և զարգացող պետությունների երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի իրավակիրառական պրակտիկայի և ինստիտուցիոնալ կարգավորումների հետ:

Հոդվածի գիտական նորույթը կամ արդյունքը կայանում է նրանում, որ հոդվածի եզրահանգումներում, երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսության լույսի ներքո, հիմնավորվել է Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի վերանայման ինստիտուցիոնալ և իրավակիրառական անհրաժեշտությունն ու հնարավորությունները:

Հիմնահարցի վերլուծություն

Միջազգային իրավական պրակտիկան ցույց է տալիս, որ հանրային կառավարման երեք մակարդակների պահպանումը հանգեցնում է նրան, որ շատ վայրերում բնակչության թվաքանակը, տարածքը կամ ֆինանսավարչական կարողությունները բավարար չեն կառավարման ինքնուրույն մակարդակ պահպանելու համար, ինչն տեղական ինքնակառավարման այդ մոդելն այլևս ոչ նպատակահարմար է դարձնում:

Հաշվի առնելով այս միտումը՝ ռեգիոնալ մակարդակի պետական կառավարման կամ որ նույնն է, տարածքային կառավարման մակարդակի վերացումը կամ առնվազն վերանայումը, անհրաժեշտ է դիտարկել բարեփոխումների համապարփակ լուծումների շրջանակում, որոնք ներառում են՝ կառավարման արդյունավետություն չապահովող համայնքային վարչական միավորների միավորումը՝ տարածաշրջանային կապերի ամրապնդման և սոցիալ-տնտեսական կառավարման կարողությունների շրջանակում:

Ռեգիոնալ մակարդակի կառավարման վերանայման տեսական հիմքերը: Երկաստիճան (մարզային-համայնքային) տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման և շրջանային (մարզային) օղակի վերացման համար տեսական հիմք են հանդիսանում մի քանի հայեցակարգային մոտեցումներ, սկզբունքներ և մեթոդաբանություններ. Առաջինը՝ պետական կառավարման ապարատի օպտիմալացման և արդյունավետ կազմակերպման հայեցակարգն է:

Պետական կառավարման կազմակերպման ժամանակակից տեսությունը պնդում է, որ հանրային իշխանության համակարգը պետք է ներառի կառավարման միայն այնպիսի մակարդակներ, որոնք անհրաժեշտ են գործառնական արդյունավետությունն ապահովելու և իշխանության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Ըստ Մաքս Վեբերի՝ կառավարման իդեալական բյուրոկրատական մոդելն աչքի է ընկնում հստակ կառուցվածքով, նվազագույն հիերարխիկ մակարդակներով, հստակորեն սահմանված պարտականություններով և գործում է իրավական ռացիոնալության սկզբունքով [**2**, էջ 21]: Ունիտար (միացյալ) պետության մոդելին հետևող երկրներում համայնքների և դրանց տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերափոխումը՝ նախագծումը մակարդակների նվազագույն քանակով ընդհանուր միտում է, որն ուղղված է կառավարչական ծախսերի կրճատմանը և օպերատիվ արդյունավետության բարձրացմանը [**3**, էջ 19]:

Երկրորդը, ըստ էության կարելի է համարել ապակենտրոնացման և բազմամակարդակ կառավարման սկզբունքը: Հանրային կառավարման իրավական համակարգերի կենտրոնական և

տեղական մակարդակների միջև ապակենտրոնացումը պահանջում է կազմակերպչական այնպիսի մոդել, որը համահունչ է «*խնդիրների պատվիրակումը ժողովրդին ամենամոտ գտնվող այն մակարդակին, որն ընդունակ է դրանք արդյունավետորեն իրականացնել*» սկզբունքին (սուբսիդիարության սկզբունք): Այս սկզբունքն ընդգծվել է Եվրոպայի խորհրդի՝ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում (1985 թ.) և հանդիսանում է ուղենիշային կողմնորոշիչ բազմաթիվ զարգացող երկրների կառավարման համակարգի բարեփոխումներում [**4**, հոդված 3]:

Անհրաժեշտ է նկատել, որ ռեգիոնալ կամ տարածքային կառավարման մակարդակը շատ դեպքերում անմիջականորեն չի մատուցում հիմնական հանրային ծառայությունները, այլ պարզապես հանդես է գալիս որպես վարչական միջնորդ օղակ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների և կենտրոնական իշխանության մարմինների միջև: Մեր կարծիքով, նման պրակտիկան, հանգեցնում է «միջնորդական բյուրոկրատացման» երևույթին՝ դանդաղեցնելով քաղաքականության իրականացման գործընթացը և նվազեցնելով պատասխանատվության հստակությունը և հնարավոր իրավական հետևանքների ճիշտ հասցեագրումը:

Երրորդը՝ «Նոր հանրային կառավարման» (NPM) մոտեցումը և տեղական վարչական միավորների (համայնքների) վերակազմակերպման կամ միավորման միտումները: Համաձայն «Նոր հանրային կառավարման» տեսության՝ կենտրոնական կառավարությունը պետք է գործի արդյունավետ, լինելով օպտիմալ, դինամիկ և միտված քաղաքացիներին ծառայությունների մատուցմանը: Այս մոդելը, որը իր հիմնական զարգացման շրջանն է անցել դեռևս 1980-ական թթ. վերջերից և որի մեջ զգալի տեսական ավանդ է ունեցել Քրիստոֆեր Հուդը (1991 թ.), շեշտադրում է այնպիսի սկզբունքներ, ինչպիսիք են՝ արդյունքների վրա հիմնված կառավարումը, հանրային ծառայությունների շուկայականացումը և վարչական շերտերի կրճատումը [**5**, էջեր 3-19]: Հատկանշական է, որ NPM իրավական տեսության առանցքային տարրերից է խորքային ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավական երաշխիքների համակարգի ձևավորումը, որի պարագայում կենտրոնական կառավարությունն իշխանությունը մեծապես պատվիրակում է տեղական մակարդակի հանրային իշխանության մարմիններին լիազորություններ, հետևաբար, օժտում է ավելի մեծ ինքնավարությամբ և պատասխանատվությամբ, իսկ ազգային մակարդակի մարմիններին օժտում է միասնական քաղաքականության ապահովման իրավասություններով և անշուշտ՝ հսկողական բնույթի գործիքակազմերով:

Եռաստիճան կառավարման համակարգեր ունեցող պետություններում, ինչպիսին է օրինակ Հայաստանի Հանրապետությունը, տարածքային կառավարման մակարդակը կարող է հանգեցնել լիազորությունների ու հանրային ռեսուրսների ոչ արդյունավետ իրականացման և օգտագործման: Եռաստիճան հանրային կառավարման կառուցվածքը, տեսական իմաստով, կարող է որոշակի իմաստով հակասել նաև «կառավարման մեկ մակարդակ՝ պատասխանատվության մեկ մակարդակ» իրավական սկզբունքին, հետևաբար, նաև դրա վրա հիմնված կազմակերպչական և վարչատարածքային բարեփոխումների պահանջներին [**6**]:

Միջազգային փորձը: Մեր կողմից ուսումնասիրության առարկա է դարձել տեղական ինքնակառավարման հարուստ պատմություն և կայուն ինստիտուցիոնալ համակարգ ունեցող եվրոպական երկրներից Ֆրանսիան: Ֆրանսիան ունիտար պետական կառավարման մոդելի և ուժեղ վարչական կենտրոնացման երկարատև ավանդույթներ ունեցող պետություն է: Ֆրանսիայում գործում է տեղական ինքնակառավարման երեք մակարդակ (շրջան/ռեգիոն – դեպարտամենտ – համայնք), սակայն, ըստ էության, կառավարման լիազորությունները հիմնականում կենտրոնացած են կենտրոնական և տարածաշրջանային մակարդակներում:

Այնուամենայնիվ, զուգահեռաբար, համայնքային մակարդակը (համայնքը) մեծ ինքնավարությամբ օժտված լինելու շնորհիվ կատարում է չափազանց կարևոր դեր՝ ստեղծելով ֆրանսիական տեղական ինքնակառավարման համակարգի յուրահատուկ բնութագիրը: Համայնքը բնակչությանն ամենամոտ մակարդակն է, որն առանցքային դեր է խաղում հիմնական հանրային ծառայությունների մատուցման գործում, ինչպիսիք են քաղաքացիական կացության գրանցումը, տարրական կրթությունը, որոշ ռեգիոններում նաև հանրակրթությունը, աղբահանությունը, հանրային տրանսպորտը, հանրային կառավարումը:

Ֆրանսիայում շրջանային մակարդակը (arrondissement) չունի ընտրովի մարմին կամ կառավարման անկախ լիազորություններ՝ հիմնականում իրականացնելով վարչական համակարգման գործառույթներ [**7**]: Համայնքը, Ֆրանսիայի վարչական ամենահիմնական մակարդակն է, որը քաղաքական և հասարակական կյանքում զբաղեցնում է հատուկ և կարևոր դիրք: Ֆրանսիայի համայնքներն օժտված են ինքնավարության լայն իրավունքներով. Համայնքն ունի բնակչության կողմից անմիջականորեն ընտրվող համայնքային խորհուրդ և համայնքային խորհրդի կողմից ընտրվող քաղաքապետ: Քաղաքապետը հանդես է գալիս և՛ որպես տեղական համայնքի ներկայացուցիչ,

և՛ որպես պետական վարչական համակարգի օղակ՝ ապահովելով արդյունավետ փոխկապակցվածություն:

Հաջորդիվ, մեր կողմից դիտարկվել է զարգացած պետությունների շարքում գտնվող Ճապոնիայի փորձը: Ճապոնիան ունի տեղական ինքնակառավարման հստակ երկաստիճան համակարգ, որի ինքնավարության իրավունքները ամրագրված են Սահմանադրությամբ և Տեղական ինքնավարության մասին օրենքով [**8**]: Տեղական ինքնակառավարումը Ճապոնիայում սահմանադրական իրավունք է: Կենտրոնական և տեղական իշխանություններն ունեն տարբեր իրավաբանական կարգավիճակներ: Տեղական ինքնակառավարման գործառույթները, կենտրոնական ու տեղական իշխանությունների միջև հարաբերությունները սահմանված են Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով:

Տեղական իշխանություններն ունեն ներկայացուցչական մարմիններ (խորհուրդներ), որոնք կազմված են բնակիչների կողմից ուղղակի ընտրությունների միջոցով ընտրված անդամներից: Ներկայացուցչական մարմինը հաստատում է համայնքի բյուջեն և օրենքի շրջանակներում օժտված է կարևորագույն լիազորություններով: Ինչ վերաբերում է տեղական մակարդակում գործադիր մարմիններին (նահանգապետ, քաղաքապետ), ապա դրանց վերապահված են հիմնականում վարչական և կազմակերպչական բնույթի լիազորություններ և գործառույթներ:

Ճապոնիայում, տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ փոխհարաբերություններում, կենտրոնական իշխանության դերը սահմանափակվում է բացառապես տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ վարչական հսկողության իրականացմամբ, որպիսի պայմաններում, ազգային մակարդակի գործադիր իշխանությունը, նպատակ ունենալով ապահովել տեղական մակարդակի մարմինների գործունեության օրինականությունը, կազմակերպում և իրականացնում է իրավական և մասնագիտական հսկողություն:

Տեղական իշխանությունները գործում են երկու մակարդակով՝ պրեֆեկտուրաներ և համայնքներ (մունիցիպալիտետներ): Ճապոնիայում կիրառվում է միասնական պետական համակարգ, այլ ոչ թե դաշնային համակարգ: Նահանգային մակարդակը (To-Dō-Fu-Ken) ներառում է 47 միավոր, այդ թվում՝ 1 մետրոպոլիս (To՝ Տոկիո), 1 շրջան (Dō՝ Հոկայդո), 2 քաղաքային պրեֆեկտուրա (Fu՝ Օսակա և Կիոտո) և 43 պրեֆեկտուրա (Ken): Յուրաքանչյուր պրեֆեկ տեղական/համայնքային մակարդակ (Shi-Chō-Son), ներառում է տարբեր անվանումներով և կարգավիճակներով միավորներ, այդ թվում՝ քաղաքներ (Shi)՝ տարբեր կարգավիճակներով (օրինակ՝ հատուկ նշանակված քաղաքներ՝ *Seirei Shitei Toshi*, և հիմնական քաղաքներ՝ *Chūkaku-shi*), ավաններ (Chō/Machi), գյուղեր (Son/Mura) և Տոկիոյի հատուկ շրջաններ (Tokubetsu-ku), որոնցից 23-ն ունեն քաղաքներին գրեթե հավասարազոր կարգավիճակ [**9**]: Արդյունքում, կարելի է եզրակացնել, որ Ճապոնիայում, կենտրոնական կառավարությունն իրականացնում է միայն ուղղորդող դեր, ինչպես նաև բաշխում բյուջեն, որի հետևանքով, վարչական ծախսերը լինում են բավականին ցածր, իսկ քաղաքացիներին մատուցվող ծառայություններն իրականացվում են ավելի արագ և թափանցիկ:

Միջազգային փորձի ուսումնասիրման իմաստով, ուշադրության է արժանի նաև Սկանդինավյան երկրների փորձը (Դանիա, Շվեդիա, Նորվեգիա): Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսությունը, սկզբունքորեն է կիրառվում այս երկրներում, հիմնված լինելով հետևյալ մոտեցման վրա՝ նվազագույնի հասցնել վարչական մակարդակները, կենտրոնանալով տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության և թվայնացման վրա:

Սկանդինավյան (նորդիկյան) երկրների տեղական ինքնակառավարման համակարգը գիտական գրականության մեջ հաճախ դիտարկվում է որպես ապակենտրոնացման և հանրային բարեկեցության մատուցման հաջողված, բայց տրանսֆորմացվող մոդել: Այս համակարգերին բնորոշ է ուժեղ երկմակարդակ (two-tier) կառուցվածքը, որտեղ առկա են մունիցիպալիտետներ (տեղական մակարդակ) և ռեգիոններ/պրեֆեկտուրաներ (տարածքային մակարդակ):

Սկանդինավյան երկրների տեղական ինքնակառավարման մոդելը, ըստ էության, հարում է արդյունավետ սոցիալական պետության մոդելին, որտեղ հանրային կառավարումը հիմնված է տեխնոլոգիաների և ուժեղ ապակենտրոնացման վրա: Հատկանշական է, որ Դանիան 2007 թ. իրականացրել է վարչական բարեփոխումներ՝ միավորելով ավելի քան 270 համայնքներ 98 ավելի մեծ համայնքների՝ միաժամանակ կրճատելով միջանկյալ վարչական մակարդակները:

Ներկայումս Դանիայում գործում է տեղական ինքնակառավարման միայն երկու մակարդակները՝ շրջաններ և համայնքներ (կոմունա), որտեղ մունիցիպալ մակարդակը կատարում է հանրային ծառայությունների մեծ մասը [**10**; **11**]: Այս մոդելը ցույց է տալիս, որ որքան ավելի արդյունավետ են տեղական ինքնակառավարման վարչական մակարդակները, այնքան մեծ է թափանցիկությունը և այնքան ցածր են հանրային ծախսերը: Սկանդինավյան երկրները համաշխարհային առաջատարներ են նաև տեղեկատվական և հաղորդակցական տեխնոլո-

գիաների (ՏՀՏ) պետական կառավարման և հանրային ծառայությունների մատուցման մեջ կիրառման գործում: «Թվայինը լռելյայն» սկզբունքը, որը կիրառվում է սկանդինավյան երկրներում, հանրային ծառայությունները որակում է որպես տեղական ինքնակառավարման առաջնահերթություն:

Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման գիտական տեսությունը ձևավորվել է ավելի ուշ, մասնավորապես՝ 18-րդ դարի վերջերին: Մունիցիպալ իրավունքի գիտությանը պատկանող իրավական այս տեսությունը, ձևավորվել է ազատ համայնքի ընհանրական տեսության և դրանից բխող մոտեցումների հիման վրա, միամակարդակ և եռաստիճան տեղական ինքնակառավարման մոդելների կիրառության արդյունքում [**12**, էջեր 503–532]: Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսությունը, իր ընդհանրական բնութագրմանն է արժանացել եվրոպացի տեսաբան-գիտնականների կողմից, որոնց աշխատություններում, այս տեսությունը չունի մեկ միասնական սահմանում կամ հասկացություն:

Այսպես, երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման գիտական ընդհանուր տեսության բնորոշումը ներկայացնելու համար, մեր կողմից, որպես մեթոդաբանություն, սույն հոդվածի շրջանակում ընդունվել է Եվրոպական մի շարք երկրներում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի ինստիտուցիոնալ կարգավորումների տարբերություններն ու ընդհանրությունները ուսումնասիրելու և բացահայտելու մեթոդը, հիմնվելով եվրոպացի գիտնականներ՝ Հայնելտի և Բերտրանայի (2011) կողմից մշակված մոտեցումների վրա [**13**; **14**]:

Մեր կողմից կատարված ուսումնասիրությունները ներառել են՝ Բելգիայի, Նիդեռլանդների, Իտալիայի և Իսպանիայի նահանգները, Ֆրանսիայի դեպարտամենտները, Գերմանիայի Լանդկրայզը, Շվեդիայի լանդստինգը, Լեհաստանի պովիատները, Ռումինիայի ջուդետենը և Հունգարիայի մեզյեկը, ինչպես նաև Դանիայի կոմսություններն ու Հունաստանի պրեֆեկտուրաները:

Այսպես, չնայած տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը Դանիայում վերացվեց դեռևս 2007 թ., իսկ 2010 թ. Հունաստանում վերափոխվեցին պրեֆեկտուրաները, որոնք մինչ այս պահը, մեր կարծիքով դեռևս վիճելի են, այն իմաստով, թե արդյոք դրանք նույնպես վերացվե՞լ են, թե՞ բարձրացվել են նախկին շրջանների մակարդակին, երկու դեպքերն էլ հետաքրքիր պատկերացում են տալիս այդ երկրների վարչատարածքային բարեփոխումների ներկայիս վերամասշտաբավորման վերաբերյալ[1]:

Եվրոպական Միության անդամ որոշ պետություններ, ունեն երկու մակարդակից բաղկացած ենթաազգային կառավարում, որտեղ վերին մակարդակը կարող են համարվել տեղական ինքնակառավարման մարմինները, այդ երկրներն են՝ Չեխիայի Հանրապետությունը, Միացյալ Թագավորությունը, Սլովակիան, Լատվիան և Պորտուգալիան: Սակայն, հարկ է արձանագրել, որ Պորտուգալիայում ենթաազգային կառավարման երկրորդ մակարդակ գոյություն ունի միայն Մադեյրա և Ազորյան կղզիների համար:

Տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի վերաբերյալ համեմատական մոտեցման համատեքստում, անհրաժեշտ է արձանագրել, որ եվրոպական երկրներում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի հիմնական բնութագրերն ու դրանց միջև եղած տարբերությունները հնարավոր չէ պատշաճ կերպով կամ ամբողջովին հասկանալ՝ հիմնվելով տեղական ինքնակառավարման համակարգերի այն տեսակների վրա, որոնք սովորաբար քննարկվում են իրավաբանական մասնագիտական գրականության մեջ:

Սովորաբար, այդ տիպաբանությունները կամ անդրադառնում են տեղական ինքնակառավարմանը՝ ընդհանուր առմամբ, կամ (գոնե անուղղակիորեն) կենտրոնանում են համայնքային մակարդակի վրա: Ավելին, կարելի է պնդել, որ այդ տիպաբանություններն «աստիճանաբար կորցնում են իրենց արդիականությունը», քանի որ կենտրոնանում են «միայն ազգային և համայնքային իշխանությունների վրա» և հաշվի չեն առնում «ընտրովի տարածաշրջանային մարմինների աճող դերը» (Goldsmith and Page 2010: 250)՝ իշխանության

[1] Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսության շրջանակում, որոշ երկրներում չեն առանձնացվում կամ չեն տարբերակվում խոշոր քաղաքները և որոշ ռեգիոնալ կառավարման միավորները. գերմանական *Kreisfreie Städte*-ն (կամ շրջանային ենթակայությունից դուրս գտնվող քաղաքները), հունգարական և լեհական «շրջանի կարգավիճակ ունեցող քաղաքները», որոնք իրականացնում են ինչպես համայնքային, այնպես էլ շրջանային գործառույթներ, ինչպես նաև մայրաքաղաքների կամ կառավարման երկաստիճան համակարգ ունեցող մետրոպոլիսային տարածքների համար նախատեսված հատուկ կարգավորումները (որոնք որոշ դեպքերում ներառում են տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը, ինչպես, օրինակ, Գերմանիայի Հաննովեր շրջանում կամ Ատտիկայի և Սալոնիկի մետրոպոլիսային տարածքներում): Իսպանիայի դեպքում, ուշադրության է արժանի Բասկերի Երկրում կամ Բալեարյան և Կանարյան կղզիներում գործող «նահանգային հատուկ ռեժիմները», Սեուտա և Մելիլյա «ինքնավար քաղաքները» և Կատալոնիայի, Արագոնի ու Կաստիլիա-Լեոնի «կոմարկաները» (comarques)՝ կենտրոնանալով «ընդհանուր ռեժիմի» նահանգային խորհուրդների վրա:

ուղղահայաց հարաբերությունների համատեքստում [**15**, էջ 76]:

Տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի և իշխանության վերին մակարդակների միջև փոխհարաբերությունները: Քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացման տեսանկյունից տարածաշրջանային համապատասխան օղակ ունեցող ունիտար երկրներում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի դիրքը, որպես կանոն, համեմատաբար ավելի թույլ է: Այդպիսի պրակտիկա է ձևավորվել Լեհաստանում կամ Ֆրանսիայում (որտեղ տարածաշրջանները տեղական ինքնակառավարման վերին օղակն են), ինչպես նաև Նիդերլանդներում կամ նույնիսկ Հունաստանում՝ մի երկրում, որը մինչև վերջին բարեփոխումները բաժանված էր վարչական տարածաշրջանների:

Լեհաստանում «պովիատը» (շրջանը) մեծապես կախվածության մեջ է հայտնվել տարածաշրջանային օղակից, որը պատասխանատու է ԵՄ կառուցվածքային հիմնադրամների միջոցների բաշխման վերաբերյալ վերջնական որոշումների կայացման համար: Նիդերլանդներում տարածաշրջանային համագործակցության վրա կենտրոնացած ֆունկցիոնալ հանրային մարմինները՝ հատկապես քաղաքային տարածքներում գործող «պլյուս-տարածաշրջանները» (plus regions), գնալով ավելի մեծ նշանակություն են ձեռք բերել որպես «տարածքային կառավարման լրացուցիչ օղակ»:

Այսպիսով, երկու դեպքում էլ տարածաշրջանային իշխանությունները ակնհայտորեն թուլացնում են տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի դիրքերը բազմամակարդակ կառավարման համակարգում: Նմանատիպ միտում կարելի է նկատել նաև Ֆրանսիայի պարագայում, որտեղ տարածաշրջանները զգալիորեն ամրապնդել են իրենց դիրքերը պետության տարածքային կառավարման համակարգում՝ չնայած այն հանգամանքին, որ դրանք ձևականորեն համարվում են ենթազգային համեմատաբար թույլ մակարդակ: Հունաստանի՝ Եվրոպայի առավել կենտրոնացված պետություններից մեկի դեպքում, 1994 թվականին պրեֆեկտուրաները տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի վերածելիս հնարավոր չէր անտեսել տարածաշրջանների աճող նշանակությունը ԵՄ կառուցվածքային հիմնադրամների միջոցներով ֆինանսավորվող գործառնական ծրագրերի համատեքստում, ինչպես նաև դրանց՝ «մի շարք ոլորտներում ընդլայնվող լիազորությունները» [**16**], որոնք ի հայտ էին եկել դեռևս մինչև 2010 թվականի «Կալիկրատիս» բարեփոխումը (վերջինիս մասին մենք կխոսենք բարեփոխումների գործընթացներին նվիրված հաջորդ բաժնում):

Ուշադրության է արժանի այն հանգամանքը, որ չնայած այն փաստին, որ կառավարման մակարդակների միջև պետական ծախսերի բաշխումը էական տարբերություններ է ցույց տալիս՝ կախված ապակենտրոնացման աստիճանից, այս երկրներում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ օղակը հստակորեն իրականացնում է պետական ծախսերի ավելի մեծ մասը: Այսպիսով, առկա է կայուն օրինաչափություն, որը վկայում է տարածաշրջանային մակարդակի կառավարման համապատասխան օղակի առկայության և տեղական ինքնակառավարման երկրորդ օղակի «կարողության» (չափվող դրա քաղաքական և ֆինանսական հզորությամբ) միջև հակադարձ կապի մասին: Ավելին, այս գործոնն էական մեծ ազդեցություն ունի իշխանության տարածքային բաշխման մեջ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի դիրքի վրա, քան դրա՝ ձևականորեն երաշխավորված կարգավիճակը (այսինքն՝ սահմանադրական պաշտպանվածության աստիճանը), որը բնորոշ է բոլոր երկրներին՝ բացառությամբ Դանիայի, Հունաստանի և Լեհաստանի, թեև դա հիմնված է իրավական և քաղաքական տարբեր զարգացումների վրա[2]:

Եվրոպական երկրների բազմամակարդակ կառավարման համակարգերում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի դիրքը հասկանալու համար կարևոր է հաշվի առնել ևս մեկ գործոն՝ քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացման գործընթացը, որը ձևավորում է կառավարման մակարդակների միջև հարաբերությունները և էական ազդեցություն

[2] Տեղական ինքնակառավարումն ամրագրված է դիտարկվող բոլոր երկրների սահմանադրություններում՝ բացառությամբ Միացյալ Թագավորության: Սակայն Դանիայում, Հունաստանում և Լեհաստանում տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական երաշխիքների առկայությունը չի ներառում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի գոյության որևէ երաշխիք: Ինչպես վերջերս տեղի ունեցած Դանիայում տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի կամ Հունաստանի պրեֆեկտուրաների «խոշորացման» դեպքերում, լեհական պովիատները (շրջանները) նույնպես կարող են վերացվել խորհրդարանի կողմից: Օրինակ՝ Հունաստանի Սահմանադրությունը սահմանում է, որ «*տեղական գործերի կառավարումն իրականացվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից, որոնց առաջին մակարդակը ներառում է մունիցիպալիտետներն ու համայնքները: Մյուս մակարդակները սահմանվում են օրենքով*»: Ի հակադրություն դրա՝ Բելգիայում նահանգները նույնիսկ թվարկված են Սահմանադրության մեջ (տե՛ս Բելգիայի Սահմանադրության 5-րդ հոդվածը): Ավելի հաճախ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը ազգային սահմանադրություններում ճանաչվում է որպես կառավարման տարածքային մակարդակ, թեև դրա միավորները հստակեցված չեն լինում: Այս առումով՝ դրա «սահմանադրական կայունության» մակարդակը մեծ բազմազանություն է դրսևորում, որը որոշվում է ոչ միայն Սահմանադրությամբ, այլև ազգային դատարանների կողմից (ինչպես, օրինակ, ցույց է տալիս Իսպանիայի օրինակը. տե՛ս Bertrana et al. 2011):

ունենում «վերահսկողության և կարգավորման» իրավական կատեգորիաների և մակարդակների վրա:

Այս առումով, Հարավային Եվրոպայի երկրները, ինչպես նաև Հունգարիան և Լեհաստանը, ունեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ վերահսկողության ամենաթույլ համակարգերը, որոնք հիմնականում կենտրոնացած են հետադարձ (a posteriori) իրավական և ֆինանսական (կամ հաշվեքննության) վերահսկողության վրա: Սկանդինավյան երկու երկրներում վերահսկողությունն ավանդաբար հիմնված է եղել կենտրոնացված կառավարման՝ ըստ նպատակների իրականացվող համակարգի վրա, ինչը վկայում է արդյունավետության կամ գործունեության արդյունքների վրա հիմնված գնահատման կարևորության մասին: Ի հակադրություն դրա՝ Բելգիայում, Գերմանիայում և Նիդերլանդներում, որտեղ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը ստանձնում է լրացուցիչ դեր, որպես կենտրոնական և դաշնային պետական իշխանության տարածքային օղակ, վերահսկողության ձևերը ներառում են պատվիրակված լիազորությունների նկատմամբ նախնական (ex ante) իրավական կամ ֆինանսական վերահսկողության համապարփակ համակարգեր, որոնք կարող են հանգեցնել նաև նպատակահարմարության և օրինականության վերահսկողության:

Եզրակացություն

Այսպիսով, հիմք ընդունելով սույն հոդվածի շրջանակում կատարված վերլուծությունները, հաշվի առնելով մունիցիպալ իրավունքի և հանրային կառավարման ճանաչված հետազոտողներ Հուբերտ Հայնելտի և Քսավյե Բերտրանան, իրենց ծավալուն աշխատություններում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի վերաբերյալ գիտական տեսությունները, կարելի է եզրակացնել, որ «Տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը տարածքայինև տեղական ինքնակառավարման այնպիսի մարմին է կամ կառավարման այնպիսի մակարդակ է (համակարգ), որն օժտված է ինչպես ռեգիոնալ, այնպես էլ տեղական կառավարման իրավասություններով, գործում է մունիցիպալիտետներից (համայնքներից) վեր և տարածաշրջանային (ռեգիոնալ/պետական) մակարդակից ներքև սկզբունքով:

Մեր կարծիքով, երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման այս սահմանումն ընդգծում է, որ երկմակարդակ համակարգում երկու օղակներն էլ (ստորադաս և վերադաս) ունեն սեփական քաղաքական լեգիտիմություն (ընտրովի մարմիններ) և զբաղվում են ոչ թե մեկ նեղ լիազորություններով, այլ հանրային կյանքի տարբեր ոլորտներում կարևոր նշանակություն ունեցող առաքելությամբ:

Ուսումնասիրելով առաջավոր եվրոպական երկրների երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի ինստիտուցիոնալ փորձը, ինչպես նաև վերլուծելով հանրային քաղաքականության հայտնի տեսաբան Լ. Ջ. Շարպիի կողմից առաջ քաշված գիտական մոտեցումները, կարող ենք կատարել նաև հետևյալ եզրահանգումը. Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգը իշխանության ապակենտրոնացման և արդյունավետության միջև օպտիմալ հավասարակշռությունն է, որտեղ ստորին մակարդակի տեղական կառավարման մարմինները ապահովում են ժողովրդավարական հասանելիությունն ու հանրային ծառայությունների քաղաքացուն մոտ լինելը, իսկ միջանկյալ (մեզո) մակարդակը լուծում է ռազմավարական և տնտեսական խնդիրները (խոշոր ենթակառուցվածքներ), որոնք փոքր համայնքները ի վիճակի չեն ինքնուրույն իրականացնել:

Հաշվի առնելով բրիտանացի նշանավոր քաղաքագետ և հանրային կառավարման մասնագետ Քրիստոֆեր Հուդի կողմից առաջադրված երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսության հիմքում դրված մոտեցումները, գտնում ենք, որ երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարումը պետության վարչատարածքային կառուցվածքի և հանրային կառավարման համակարգի օպտիմալացված մոդել է, որը հիմնված է «մեկ կառավարման մակարդակ՝ մեկ պատասխանատվության մակարդակ» սկզբունքի վրա:

Մեր կարծիքով, երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման տեսության կիրառությունը, կարող է սահմանափակել, կամ նույնիսկ, բացառել պետության հանրային կառավարման միջնորդական, վարչարարական և բյուրոկրատական շերտերը (ինչպիսին է շրջանային կամ մարզային օղակը), ուղղակիորեն կապելով ռազմավարական պլանավորման և զարգացման, ռեգիոնալ կայուն և համաչափ զարգացման բաղադրիչները՝ համայնքային մակարդակի հետ, որոշումների կայացման շղթան նվազեցնելու և հանրային ռեսուրսների ծախսման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով:

Գտնում ենք, որ երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգին անցում կատարելու համար, Հայաստանի Հանրապետությունում առկա են որոշակի նախադրյալներ, մասնավորապես՝ պետության կողմից շուրջ 10 տարի իրականացվող համայնքների միավորման գործընթացի արդյունքները, որպիսի պայմաններում, Հայաստանում տեղի է ունենում տեղական վարչատարածքային միավորների օպտիմալացումը, հետևաբար նաև այդ միավորների կառավարումը իրականացնող տեղական ինքնակառավարման մարմինների և համայնքների աշխատակազմերի օրենքի ուժով

լիազորությունների դադարումը և վերակազմակերպումը:

Կարծում ենք, որ Հայաստանում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումը հնարավոր է իրականացնել բացառապես սահմանադրական համապատասխան փոփոխություններ կատարելու միջոցով, որի համատեքստում, Սահմանադրությամբ կվերանայվեն տարածքային կառավարման մարմինների՝ մարզպետների իրավական կարգավիճակը ներկայացնող հիմնադրույթները և տեղական ինքնակառավարման գործող սահմանադրական կարգավորումներն ու մոտեցումները:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. **Wang Y**. Local Government Reform in China. //China Social Sciences Press, No.3 p.7, 2012
2. **Max Weber**, The Theory of Social and Economic Organization, //Oxford University Press, No.2, p.21, 1991
3. **Isabelle Chatry, Claudia Hulbert**, OECD. //Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Publishing, Paris, p.19, 2017, https://doi.org/10.1787/9789264272866-en
4. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, սկզբնաղբյուրը՝ ՀՀԱԳՆՊՏ 2012.12.28/14(22)
5. **Hood, C**. A Public Management for All Seasons Public Administration, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19, 1991, https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
6. Report on the summary of the implementation of the 2015 Law on Organization of Local Government, Ministry of Home Affairs, Hanoi, pp.82-86, 2022
7. **V. Dubois**. The Bureaucrat and the Poor: //Encounters in French Welfare Offices. Routledge, p. 19, 2010
8. **Hiraki Tanaka**, Administrative Reform in Japanese Local Governments, //Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.18, Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), pp.29-31, 2014
9. Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, Report on the Local Autonomy in Japan, p.44, 2020
10. **Claudia Hulbert**, OECD, Multi-level Governance Reforms: //Overview of OECD Country Experiences, pp. 12-14, 2017
11. **Baldersheim, H., Houlberg, K., Lidström, A., Hlynsdóttir, E. M., & Kettunen, P**. Local autonomy in the Nordic countries. //Norwegian Association of Local and Regional Authorities, p.27, 2019
12. **Demir, T**. Politics and administration: Three schools, three approaches, and three suggestions. //Administrative Theory and Praxis, 31(4), pp. 503–532, 2009
13. **Xavier Bertrana**, Local Self-Government Reforms in the Province of Barcelona, Report, //Scientific Journal of the University of Barcelona, No. 3, pp.81-93, 2025
14. **Hubert Heinelt**, Report, // Specific features of the second level of local self-government in the southern states of Germany, Universität Darmstadt, pp.49-56, 2023
15. **Hubert Heinelt, Xavier Bertrana**. scientific article, THE SECOND TIER OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN MULTI LEVEL GOVERNMENT SYSTEMS: //INSTITUTIONAL SETTING AND PROSPECTS FOR REFORM. p.76, 2022
16. **Nikolaos-Komninos Hlepas, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz, Filipe Teles**. scientific article, //SUBMUNICIPAL GOVERNANCE IN EUROPE: DECENTRALIZATION BEYOND THE MUNICIPAL TIER, International Institute of Administrative Sciences (IIAS), pp.17-31, 2024.

Сдана / Հանձնվել է՝ 24.09.2026
Рецензирована / Գրախոսվել է՝ 01.10.2026
Принята / Ընդունվել է՝ 08.10.2026