



**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՄԱՐԴՈՒ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆ**

**ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ
ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ**

ԵՐԵՎԱՆ 2016

Բովանդակություն

I. ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի կողմից Հայաստանում համայնքների խոշորացման գործընթացի ուսումնասիրության հիմքն ու հիմնական ուղղությունները.....	3
II. Համայնքների խոշորացման էությունը և դրան առաջադրվող պահանջները միջազգային չափանիշների ու փորձի տեսանկյունից	6
III. Հայաստանում համայնքների խոշորացման գործընթացի էությունը և դրա իրավաչափության ապահովման պահանջները.....	18
IV. Համայնքների խոշորացման գործընթացին հասարակության մասնակցության և տեղեկացված լինելու, նրա կարծիքը լսելու իրավունքների իրացման ապահովումը ..	27
V. Եզրահանգումներ և առաջարկություններ	38

***1. ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի կողմից Հայաստանում
համայնքների խոշորացման գործընթացի ուսումնասիրության հիմքն ու
հիմնական ուղղությունները***

1. ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանին է հասցեագրվել Տավուշի մարզի Կոթի, Ոսկեպար, Բարեկամական գյուղերի 1255 բնակիչների ստորագրությամբ դիմում, որում ներկայացված է Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների խոշորացման գործընթացի, այդ թվում՝ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխությունների կատարման վերաբերյալ մասնագիտական եզրահանգում տրամադրելու խնդրանք: Ըստ դիմումի՝ ՀՀ կառավարության կողմից նշված օրենքում փոփոխություններ նախաձեռնելու գործընթացը տեղի է ունեցել խախտումներով, քանի որ համայնքներում տեղական հանրաքվեներ կամ համայնքային նշանակության քննարկումներ չեն կազմակերպվել: Դիմումատուների պնդմամբ, խախտվել են ՀՀ սահմանադրության 183-րդ և 190-րդ հոդվածները, ինչպես «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքի 7-րդ հոդվածը:

2. Մարդու իրավունքների պաշտպանի կողմից քննարկման ընթացակարգի շրջանակներում համապատասխան պարզաբանումներ են ստացվել ՀՀ ազգային ժողովի տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովից, ինչպես նաև ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունից:

3. Օրենքով նախատեսված քննարկման ընթացակարգի շրջանակներում նախևառաջ պետք է արձանագրել, որ Մարդու իրավունքների պաշտպանի իրավասությունը ներպետական օրենսդրական կարգավորումների սահմանադրականության վիճարկման հարցում Սահմանադրության 169-րդ հոդվածի ուժով սահմանափակվում է միայն «Մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքները և ազատությունները» վերտառությամբ 2-րդ գլխի իրավադրույթների

շրջանակներով: Մինչդեռ, Սահմանադրության՝ դիմումատուների վկայակոչած հոդվածները նախատեսված են «Տեղական ինքնակառավարումը» վերտառությամբ 9-րդ գլխում: Այդուհանդերձ, համայնքների խոշորացման գործընթացի հետ կապված հարցերը Մարդու իրավունքների պաշտպանի մտահոգության և ուշադրության առարկա են, քանի որ համայնքների խոշորացման համակարգի ոչ հաջող ներդրումը կամ դրա ձախողումը կարող են բացասական ազդեցություն ունենալ համայնքային բնակչության սահմանադրական իրավունքների և ազատությունների լիարժեք իրացման երաշխավորման տեսանկյունից¹:

4. Ըստ այդմ, Մարդու իրավունքների պաշտպանի կողմից իր իրավասության սահմաններում իրականացվել է իրավական համակողմանի վերլուծություն: Իբրև վերլուծության աղբյուր՝ հիմք են ընդունվել ինչպես այս ոլորտի օրենսդրական կարգավորումները, դրանց գործնական իրացման պրակտիկան, այնպես էլ զանգվածային լրատվության միջոցների մասնագիտական հրապարակումներն ու քննարկումները, բնակիչների մտահոգությունները: Հաշվի են առնվել նաև ՀՀ ազգային ժողովի տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովի և ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պարզաբանումները: Վերլուծվել են միջազգային չափանիշներն ու արտասահմանյան երկրների համապատասխան փորձը:

5. Մարդու իրավունքների պաշտպանի կողմից սույն իրավական վերլուծությունն իրականացվել է հետևյալ հիմնական ուղղություններով՝ հաշվի առնելով Պաշտպանի իրավական կարգավիճակի ծավալները՝

- համայնքների խոշորացման էությունը և դրան առաջադրվող պահանջները միջազգային չափանիշների ու փորձի տեսանկյունից.
- Հայաստանում համայնքների խոշորացման գործընթացի էությունը և դրա իրավաչափության ապահովման պահանջները.

¹ Առավել մանրամասն տե՛ս սույն վերլուծության 3-րդ բաժնում:

- համայնքների խոշորացման գործընթացին հասարակության մասնակցության և տեղեկացված լինելու, նրա կարծիքը լսելու իրավունքների իրացման ապահովումը:

II. Համայնքների խոշորացման էությունը և դրան առաջադրվող պահանջները միջազգային չափանիշների ու փորձի տեսանկյունից

6. Միջազգային ուսումնասիրությունները վկայում են, որ ընդհանրապես, տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումը և համայնքների միավորումը կամ դրանց խոշորացումը կարող են նպաստել բազմաթիվ մարտահրավերների հաղթահարման, այդ թվում՝ այնպիսի խնդիրների լուծման, ինչպիսիք են՝ համայնքային բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների ցածր որակը, թույլ զարգացած ենթակառուցվածքների և համայնքներին տրամադրվող ֆինանսական միջոցների սղությունը, կենտրոնական իշխանության կողմից տրամադրվող դոտացիաներից և սուբսիդիաներից համայնքների կախվածությունը և այլն²:

7. Տեղական կառավարման համակարգի համընդհանուր մոդելի բացակայության պայմաններում եվրոպական փորձի ուսումնասիրությունը վկայում է, որ համայնքային սահմանների փոփոխման անհրաժեշտությունը թե՛ համայնքների միավորման, թե՛ բաժանման դեպքում պայմանավորված է երկրի իրավաքաղաքական, սոցիալ-տնտեսական պայմանների, ենթակառուցվածքների առանձնահատկություններով³:

8. Այդ առումով, երկրի վարչատարածքային բարեփոխումների գործընթացում կարևոր ուղղորդող նշանակություն ունեն միջազգային իրավական փաստաթղթերի և արտասահմանյան երկրների համապատասխան փորձի ուսումնասիրությունը, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման հարցերով զբաղվող միջազգային կառույցների իրավական մոտեցումներն ու առաջ քաշված սկզբունքները՝ տեղական առանձնահատկությունների պարտադիր հաշվառմամբ:

² http://www.rpr.org.ua/uploads/files/source/briefs_web_eng.pdf

³ Տե՛ս, օրինակ, http://projects.sklinternational.se/tuselogs/files/2013/03/Municipal-consolidation_FINAL_LAYOUT.pdf

9. Այսպես, տեղական ինքնակառավարման հարցերը կարգավորող հիմնական միջազգային իրավական փաստաթղթերից է Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացրած Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան: Այն, կարևորելով պետական գործերի կառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության՝ որպես ժողովրդավարական սկզբունքի ապահովումը, մասնավորապես ամրագրում է, որ *տեղական ինքնակառավարման իրավունքը իրականացվում է խորհուրդների կամ ժողովների կողմից, որոնց անդամները ընտրվում են ազատ, փակ գաղտնի, հավասար, ուղղակի և համընդհանուր քվեարկության ճանապարհով: Խորհուրդները կամ ժողովները կարող են ունենալ հաշվետու գործադիր մարմիններ: Այս դրույթը չի բացառում քաղաքացիների՝ ժողովին, հանրաքվեին կամ քաղաքացիների ուղղակի մասնակցության ցանկացած այլ ձևի դիմելը այնպեղ, որպեղ դա թույլատրվում է օրենքով:*

10. Բացի այդ, Խարտիայի 5-րդ հոդվածի համաձայն՝ *տեղական ինքնակառավարման մարմինների տարածքային սահմանազատումների ցանկացած փոփոխություն չպետք է կատարվի առանց նախապես խորհրդակցելու տեղական շահագրգիռ համայնքների հետ, հնարավորության դեպքում, նաև հանրաքվե անցկացնելու միջոցով (եթե թույլատրված է օրենքով):*

11. Ավելին, տեղական ինքնակառավարմանն անմիջական մասնակցություն ունենալու քաղաքացիների իրավունքի երաշխավորման կարևորությամբ պայմանավորված՝ Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացվել է նաև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրությունը:

12. Արձանագրությունը, մասնավորապես, ամրագրում է, որ մասնակից պետությունները իրենց իրավազորության շրջանակներում ապահովում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործերին յուրաքանչյուրի

մասնակցության իրավունքը: Պետության ստանձնած այդպիսի պարտավորությունն իր հերթին ենթադրում է Արձանագրությամբ սահմանված այնպիսի միջոցառումների և մեխանիզմների գործադրում, ինչպիսիք են, մասնավորապես, *մարդկանց ներգրավման ընթացակարգերի սահմանումը, որոնք կարող են ներառել խորհրդակցական գործընթացներ, տեղական հանրաքվեներ և խնդրագրեր, մեխանիզմների և ընթացակարգերի սահմանումը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու տեղական հանրային ծառայությունների վերաբերյալ ստացված բողոքները և առաջարկները քննարկելու և դրանց արձագանքելու համար:*

13. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի դրույթների՝ ազգային օրենսդրություններում լիարժեք ներդրման և կիրառման ապահովման առումով ուղղորդիչ նշանակություն ունեն նաև Խարտիայի դրույթների բովանդակային բացահայտմանն ուղղված մեկնաբանությունները: Այսպես, Խարտիայի բացատրական զեկույցի՝ 5-րդ հոդվածի մեկնաբանություններում հատուկ ընդգծվում է համայնքների սահմանների փոփոխման և հատկապես միավորման՝ որպես բացառիկ դեպքերի հիմնարար նշանակությունը տեղական իշխանությունների և հասարակության անդամների համար: Այս առումով, հատկապես կարևորվում է շահագրգիռ հասարակության հետ նախնական (ուղղակի կամ անուղղակի) խորհրդակցության կազմակերպումը: Հանրաքվե կարող է հանդես գալ իբրև այդպիսի խորհրդակցությունների ապահովման պատշաճ ընթացակարգ, իսկ ազգային օրենսդրությամբ՝ հանրաքվեի պարտադիրության պահանջի բացակայության պայմաններում՝ խորհրդակցությունները կարող են իրականացվել այլ եղանակներով⁴:

14. Ընդ որում, հարկ է նկատել, որ Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Հայաստանի վերաբերյալ 2014 թվականի իր զեկույցում հատուկ կարևորել է Եվրոպական խարտիայի արդյունավետ կիրառման ապահովման նպատակով ՀՀ իշխանությունների կողմից

⁴ http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf

համապատասխան իրավական մեխանիզմների ներդրումը՝ այդ թվում քաղաքացիների անմիջական մասնակցության ապահովման ուղղությամբ⁵:

15. Այս կապակցությամբ, մեր երկրում ներկայում իրականացվող վարչատարածքային փոփոխությունների իրավաչափության, գործնականում դրանց բարեհաջող գործադրման, ինչպես նաև հնարավոր մարտահրավերների հետ կապված հիմնախնդիրներն անհրաժեշտ է քննարկման առարկա դարձնել նաև միջազգային չափանիշներն ու փորձը հաշվի առնելով:

16. Այսպես, Եվրոպայի խորհրդի՝ Տեղական կառավարման բարեփոխումների փորձագիտական կենտրոնի (Centre of Expertise for Local Government Reform) «Տեղական ինքնակառավարման առաջադեմ փորձը» զեկույցում, մասնավորապես, նշվում է, որ տեղական ինքնակառավարման առաջադեմ համակարգը հնարավորություն պետք է ընձեռի համայնքներին դրսևորել իրենց կարողություններն ու արդյունավետությունն իբրև իրավազոր կազմավորումներ: Բացահայտելով համայնքների լավագույն կարողությունները՝ այդպիսի առաջադեմ փորձը պետք է ուղղված լինի Կառավարության աջակցությունը ստանալուն և այդպիսով համայնքների՝ լիազորությունների ընդլայնման պատրաստակամությունը հավաստելուն: Միևնույն ժամանակ, ինչպես նշվում է զեկույցում, պետք է նկատի ունենալ, որ գոյություն չունի համընդհանուր կիրառություն ունեցող միասնական լուծում՝ միջազգային փորձով հաստատված «ոսկե կանոն»: Յուրաքանչյուր երկիր մշակում է տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման իր լավագույն փորձը՝ պայմանավորված համայնքային ղեկավարության, հանրային կառավարման որակով, անմիջականորեն պատասխանատու աշխատակազմով: Այդուհանդերձ, այլ երկրների փորձի ուսումնասիրությունն ու տեղեկատվության փոխանակումն

⁵ https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2170873&direct=true#P135_12730

առանցքային նշանակություն կարող են ունենալ առավել կառուցողական լուծումներ գտնելու հարցում⁶:

17. Փորձագիտական կենտրոնի կողմից իրականացված դիտարկումների արդյունքում վեր են հանվել համայնքային կառավարման առաջադեմ փորձի գնահատման հիմնական ուղղություններն ու չափանիշները: Մասնավորապես, հաջողված փորձի գնահատումը ենթադրում է՝

- ներդրված փորձի դրական արդյունքների վերհանում կոնկրետ տեղանքում և
- դրա նշանակության որոշակիացում այլ համայնքների զարգացման հարցում:

18. Գնահատումը պետք է ենթադրի նաև գործադրված փորձի պատճառաբանվածության և դրա կիրառման պարտադիր հաշվառում: Այսպես, տեղական ինքնակառավարման փոփոխությունները պետք է լինեն՝

- հաջողված

Առաջադեմ փորձը պետք է դրական ազդեցություն ունենա տարածքային և տեղական համայնքների վրա՝ ապահովելով նպատակների լիարժեք իրագործումը:

- թափանցիկ

Փորձը պետք է լինի ամբողջությամբ թափանցիկ: Սա նշանակում է, որ իրականացվող գործընթացի բոլոր փաստաթղթերն ու տեղեկությունները պետք է լինեն հստակ, բովանդակությունը՝ հասկանալի: Թափանցիկությունն առավելապես ապահովվում է որոշումների և գործողությունների որոշակիությամբ: Այլ կերպ ասած, գործընթացի թափանցիկությունը ենթադրում է որոշակի արդյունքներ արձանագրող՝ բավարար չափով հստակեցված քայլերի ամբողջություն:

- համարժեք

⁶<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2751109&SecMode=1&DocId=2028940&Usage=2>

Գործադրված պրակտիկան պետք է իրականացվի առանձնահատուկ հանգամանքների և հնարավոր մարտահրավերների հաշվառմամբ: Այսպես, օրինակ, համայնքային նշանակության ճանապարհի կառուցման վայրի որոշումը՝ որոշակի խմբային շահերից ելնելով, այլ ոչ թե ըստ անհրաժեշտության, չի կարող դիտվել իբրև առաջադեմ փորձ:

- կիրառելի

Առաջադեմ փորձը պետք է կիրառելի լինի այլ համայնքներում ևս: Փորձի ներդրման հնարավորությունը պետք է կանխորոշվի հետևյալ գործոններով՝

- աշխարհագրական և սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկությունները,
- տեղական օրենքների և կարգավորումների հետ համապատասխանությունը,
- ռեսուրսների հասանելիությունը, փորձաքննության պահանջվող մակարդակը, ինչպես նաև այլ տեխնիկական և ենթակառուցվածքային գործոններ:

- կայուն

Առաջադեմ պրակտիկան չպետք է լինի մեկանգամյա միջոցառում. այն պետք է լինի կայուն: Կոնկրետ համատեքստում կիրառված և ստուգված առաջադեմ փորձն առաջին հերթին պետք է փորձարկվի տեղական պայմանների հաշվառմամբ: Որքան մեծ է կիրառելիությունը, այնքան գործադրված փորձն ավելի արժեքավոր է դառնում՝ իբրև հաջողված փորձի տարածման և համայնքների հետագա կատարելագործման գործիք⁷:

19. Այնուհետև, Տեղական կառավարման բարեփոխումների փորձագիտական կենտրոնի՝ Ուկրաինայում 2014 թվականին նախաձեռնված վարչատարածքային

⁷ Տե՛ս նույն տեղում, էջեր 13-14:

փոփոխությունների վերաբերյալ զեկույցում⁸ իշխանությունների ձեռնարկած վարչատարածքային բարեփոխումները կարևորվել են երկրում ուժեղացված ավելի մեծ համայնքային միավորումներ ստեղծելու, ժողովրդավարական ներկայացուցչականության բարձրացման և հանրային ծառայությունների մատչելիության ապահովման տեսանկյունից: Միևնույն ժամանակ, բարեփոխումների դրական արդյունքների ապահովման նպատակով Փորձագիտական խումբը ներկայացրել է մի շարք հանձնարարականներ, որոնք պետք է ապահովվեն՝

- տեսլականը

Կառավարությունը պարտավոր է նախանշել համայնքների միավորման գործընթացի հստակ տեսլական՝ ապահովելով ակնկալվող արդյունքների որոշակիություն, այդ թվում՝ ավելի ուժեղ ժողովրդավարական ներկայացուցչականություն, բարելավված և հետևողական հանրային ծառայություններ, դրանց հասանելիություն և տնտեսական աճ:

Կառավարությունը պարտավոր է նաև հստակեցնել իրականացվելիք գործընթացի այլ նպատակները ևս: Տեսլականը պետք է ապահովվի հրապարակային, թափանցիկ և կոռուպցիոն գործոններ չպարունակող գործընթացով:

- նպատակի հստակությունը

Գործող և ապագա օրենսդրության կիրառության մանրամասները պետք է լինեն հստակ, ամրագրեն փոփոխությունների ձևաչափը, ազդեցության ոլորտի իշխանությունների քանակը: Այդ ամրագրումը պետք է լինի աներկիմաստ՝ մեկնաբանության մեջ միանշանակ, մատչելի իշխանական բոլոր հատվածների, այդ թվում՝ տեղական և ազգային իշխանությունների համար և լայնորեն լուսաբանված:

- բարեփոխումների ամբողջականությունը

⁸ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/News/2015/Ukraine-peer-report-2014_en.pdf

Բարեփոխումների իրականացման հստակ տեսլականի և ծրագրի առկայության հետ մեկտեղ, այդ գործընթացների հաջողությունը կարող է երաշխավորվել միայն համապարփակ մոտեցման որդեգրման պարագայում՝ ապահովելով արժանահավատ, թափանցիկ և արդյունավետ միջոցառումների մի ամբողջ համալիրի իրագործումը, որը ենթադրում է՝

- նոր ձևավորվող համայնքներին հատկացվող ֆինանսական միջոցների վերաբերյալ հստակ տեղեկատվության ապահովում, պատասխանատվության ոլորտների և բյուջեների ապակենտրոնացման հստակ մոտեցմամբ ֆինանսավորման և փոխհատուցման իրականացում,

- յուրաքանչյուր իշխանական մարմնի հստակ ժողովրդավարական կարգավիճակը և կառուցվածքն ամրագրող բավարար որոշակիություն ունեցող օրենսդրություն,

- աշխատակազմի և ռեսուրսների բաշխում: Անհրաժեշտ է հստակորեն սահմանել, թե աշխատակազմերն ինչպես են փոխադրվելու նոր միավորված համայնքային իշխանությունների կազմում՝ աշխատակիցների համապատասխան վերապատրաստումների միջոցով ապահովելով վերջիններիս պարտականությունների պատշաճ կատարումը՝ ձեռք բերված հաջողությունների ու հմտությունների պահպանմամբ:

- բարեփոխումների համալիրով պետք է հստակեցվեն իշխանությունների միջև իրավասությունների և պատասխանատվության շրջանակները: Բոլոր շահագրգիռ սուբյեկտներին անհրաժեշտ է պարզաբանել կենտրոնական իշխանության դերն ու ապակենտրոնացման աստիճանը, որով կփարատվեն թե՛ տեղական, թե՛ ազգային իշխանությունների մտավախությունները:

- հաղորդակցությունն ու ներգրավվածությունը

Բարեփոխումների գործնական ապահովման տեսանկյունից առանցքային նշանակություն ունեն նաև գերազանց հաղորդակցությունն ու բոլոր շահագրգիռ կողմերի և հանրության հետ փոխգործակցությունը: Հաղորդակցությունը

ենթադրում է մարդկանց մտահոգությունների հաշվառում, բարձրացված հարցերին պատշաճ արձագանք, կառավարության և տեղական իշխանությունների բոլոր օղակների համար բարենպաստ հետևանքների վերհանում՝

- թիրախային քննարկումների կազմակերպման համար հիմնական շահագրգիռ կողմերի որոշակիացում,

- համապետական և տեղական իշխանությունների տարբեր օղակների հետ աշխատաժողովների կազմակերպում՝ առկա մտահոգությունները հասկանալու համար,

- բարեփոխումների դրական արդյունքների մասին պրոակտիվ հաղորդակցություն,

- երկխոսության ապահովման ռազմավարության մշակում՝ չսահմանափակվելով միայն տեղեկության միակողմանի տարածմամբ,

- առանցքային հիմնախնդիրների լուծման հստակ ուղղությունների մշակում,

- հստակ գործողությունների պլանի ներկայացում,

- հասարակության հնարավորինս լայն շերտերի ներգրավման նպատակով հաղորդակցության տարբեր ձևաչափերի ապահովում,

- հաղորդակցությունների և փոխգործակցության միջոցառումների համալիրի իրագործումը բարձրաստիճան քաղաքական ղեկավարության աջակցությամբ,

- ազգային և տեղական մակարդակներով հաղորդակցության միջոցառումների իրականացման համար անհրաժեշտ հմտությունների և փորձի առկայություն:

- ռեսուրսների առկայությունը՝

Ֆինանսական ռեսուրսների և կարողությունների հասանելիության ապահովում՝ հասարակական կազմակերպությունների և շահագրգիռ անձանց աջակցությամբ, ինչը պահանջում է ծրագրի ուժեղ ղեկավարում,

- ժամանակացույցը

Անհրաժեշտ է սահմանել գործընթացի վերջնարդյունքներին հասնելու վերջնաժամկետներ, ինչպես նաև առանցքային միջոցառումների հատուկ ժամանակացույց, որը պետք է ընդգրկի՝

- պահանջվող սահմանադրական և օրենսդրական փոփոխությունների ժամանակահատվածը,
- կառավարական բոլոր օղակների գործողությունները,
- տարածքային աջակցող խմբերի ձևավորումն ու վերապատրաստումը,
- արդյունավետ հաղորդակցության ծրագրի իրագործման միասնական ժամանակացույցը:

20. Չեխիայում և Սլովակիայում դեռևս երկու տասնամյակ առաջ սկսված հանրային կառավարման բարեփոխումները, ըստ գիտավերլուծական որոշ աղբյուրների, ընթացել են բացթողումներով: Մասնավորապես, քննադատական մոտեցումների տեղիք է տվել այն, որ որդեգրած քաղաքականությունը լիարժեք չի ընդունվել քաղաքական դաշտում, իսկ լրբիստական կազմակերպությունների ծայնը որոշ դեպքերում ավելի հնչել էր, քան կենտրոնական և տեղական մակարդակներում փորձագիտական կարծիքը: Բացի այդ, երկու երկրներում էլ այդ գործընթացները չեն ներառել այսպես կոչված «միկրոմեխանիզմները», որոնք կոչված են ապահովելու հանրային կառավարման և հանրային ծառայությունների բարձր որակն ու արդյունավետությունը: Այդպիսիք են, օրինակ, ֆինանսական կառավարման կանոնները, պայմանագրերի իրականացման կանոնները, հաշվետվողականության մեխանիզմները, արտադրության և ծախսերի կառավարումը, նախնական աուդիտը (ex-ante): Առանց այդ մեխանիզմների ներդրման՝ ապակենտրոնացումը բավարար արդյունքներ չէր կարող տալ: Ավելին, քննարկվող բացթողումներից էր նաև օրենսդրական փոփոխությունների արագ իրականացումը՝ առանց դրանց կենսագործման համար բավարար նախադրյալներ ստեղծելու: Արդյունքում, կարելի է եզրահանգել, որ վարչատարածքային փոփոխությունները իրենից բարդ գործընթաց է ենթադրում, որը պետք է հստակ

պլանավորված լինի և իրագործվի զգուշորեն: Խոսքն առավելապես վերաբերում է անցումային փուլում գտնվող երկրներին⁹:

21. Վրաստանում 2006 թվականից նախաձեռնված վարչատարածքային բարեփոխումները ևս հասարակական-քաղաքական շրջանակներում քննադատությունից զերծ չմնացին: Այսպես, Միջազգային հարաբերությունների լեհական ինստիտուտի պարբերականներից մեկում անդրադարձ է կատարված գործընթացի մի շարք թերություններին: Մասնավորապես, ըստ քաղաքական-գիտական վերլուծաբանների, գործընթացի հաջող իրագործման համար անհրաժեշտ էր ապահովել բարեփոխման նպատակների հասարակական ընկալումը, առավել լայն հանրային քննարկումների կազմակերպումը, ինչպես նաև սոցիալական տարբեր շերտերի և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների ներգրավվումը. անհրաժեշտ էր ապահովել կոնսենսուս ազգային մակարդակում¹⁰:

22. Հունգարիայում 1995 թվականից նախաձեռնված վարչատարածքային փոփոխությունների արդյունքում երկրի փոքր բնակավայրեր ստիպված էին միավորվել՝ անկախ բնակիչների ցանկությունից, որից հետո, սակայն, որդեգրվեց բնակավայրերի միավորման կամավորության սկզբունքը: Երկրում իրականացված գործընթացների արդյունավետության ապահովման նպատակով գիտավերլուծական աղբյուրներում կարևորվում էր հանրային լսումների անցկացման, քաղաքացիներին իրենց կարծիքն արտահայտելու հնարավորության ընձեռումը, ինչն իր հերթին կապահովեր գործընթացի թափանցիկությունն ու կոռուպցիոն ռիսկերի նվազումը¹¹:

⁹<http://cyberleninka.ru/article/n/decentralisation-and-quality-of-governance-selected-issues-from-the-czech-and-slovak-republic>

¹⁰ <http://www.pism.pl/Publications/PISM-Policy-Paper-no-87>

¹¹ [http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/214/imfg_no_11_barationline_final_\(2\).pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/214/imfg_no_11_barationline_final_(2).pdf)

23. Այսպիսով, վարչատարածքային բարեփոխումների և համայնքների միավորման գործընթացների կենսագործման՝ միջազգային չափանիշների ու այլ երկրների փորձի ամփոփման արդյունքներով կարող ենք միանշանակ փաստել, որ քննարկվող գործընթացի բարեհաջող ընթացքի ապահովումը, անկախ պետության առանձնահատկություններից, անխուսափելիորեն ենթադրում է հիմնական սկզբունքների պարտադիր ապահովում, որպիսիք են՝ գործընթացի կոնկրետ նպատակների և դրանց կենսագործմանն ուղղված հստակ միջոցառումների սահմանումը, հասարակական և քաղաքական փոխհամաձայնության ապահովումը, հասարակության նկատմամբ հաշվետվողականությունը:

24. Այս առումով, կարծում ենք, որ ՀՀ-ում իրականացվող համայնքների միավորման գործընթացի իրավական վերլուծության հիմնական ուղղությունները և տրված իրավական գնահատականները պետք է կանխորոշվեն խնդրո առարկա գործընթացի՝ միջազգային չափանիշներին համապատասխանության և միջազգային պրակտիկայում տրված լուծումների տեսանկյունից:

III. Հայաստանում համայնքների խոշորացման գործընթացի էությունը և դրա իրավաչափության ապահովման պահանջները

25. ՀՀ կառավարության 2011 թվականի նոյեմբերի 10-ի արձանագրային որոշմամբ հաստատվել է Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը (այսուհետ՝ նաև Հայեցակարգ):

26. Հայեցակարգը, որպես նախատեսվող վարչատարածքային փոփոխություններով ակնկալվող նպատակներ, ամրագրում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարելավումը, տեղական իշխանությունների վարչական արդյունավետության բարձրացումը և նրանց ժողովրդավարական լեգիտիմության ու քաղաքական հաշվետվողականության ապահովումը: Ըստ այդմ, Հայեցակարգով սահմանվում են այդ նպատակների իրագործմանն ուղղված միջոցառումները, դրանց իրականացման հիմնական ուղղությունները, սկզբունքները և չափորոշիչները՝ կանխորոշելով համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուտի ներդրման ընդհանուր քաղաքականությունը:

27. Անդրադառնալով խնդրո առարկա գործընթացի՝ ՀՀ սահմանադրությանը համապատասխանության հարցին՝ հարկ ենք համարում ի սկզբանե նշել, որ ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանին հասցեագրված դիմումում բարձրացվել է «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում կատարված փոփոխությունների՝ ՀՀ սահմանադրության 183-րդ և 190-րդ հոդվածներին համապատասխանության հարց:

28. Պաշտպանի իրավասությունը ներպետական օրենսդրական կարգավորումների սահմանադրականության վիճարկման հարցում Սահմանադրության 169-րդ հոդվածի ուժով սահմանափակվում է միայն «Մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքները և ազատությունները» վերտառությամբ 2-րդ

գլխի իրավադրույթների շրջանակներով: Այլ կերպ ասած, Մարդու իրավունքների պաշտպանը՝ որպես ՀՀ սահմանադրական դատարան դիմելու իրավունքի սուբյեկտ, իր սահմանադրական լիազորությունը կարող է իրականացնել միայն այն դեպքերում, երբ առկա է կոնկրետ իրավական ակտի՝ Սահմանադրության 2-րդ գլխի դրույթների հետ համապատասխանության խնդիր:

29. Այդուհանդերձ, խնդրո առարկա համայնքների խոշորացման գործընթացի՝ հասարակության մասնակցության և հանրային հսկողության հետ կապված բացթողումներն ու դեռևս լուծում չստացած մի շարք հարցեր Մարդու իրավունքների պաշտպանի մտահոգության և ուշադրության առարկա են, քանի որ համայնքների խոշորացման համակարգի ոչ հաջող ներդրումը կամ դրա ձախողումը կարող են բացասական ազդեցություն ունենալ համայնքային բնակչության սահմանադրական իրավունքների և ազատությունների լիարժեք իրացման երաշխավորման տեսանկյունից:

30. Ընդհանրապես, տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի սահմանադրական կարգավորումների բովանդակության բացահայտման հիմքում ընկած է սահմանադրական փոփոխությունների հայեցակարգային այն մոտեցումը, համաձայն որի՝ տեղական ինքնակառավարումը պետք է դիտարկել որպես հասարակության ժողովրդավարական ինքնուրույն ինստիտուցիոնալ համակարգ՝ ամրագրելով տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության ապահովման անհրաժեշտ ու բավարար սահմանադրական երաշխիքներ¹²:

31. Համայնքային բնակչության՝ տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցելու և հանրային նշանակության կարևորագույն հարցերում ձայնի և դրա լսելի լինելու իրավունքի սահմանադրական հիմքերը կանխորոշված են Սահմանադրության՝ «Սահմանադրական կարգի հիմունքները» և «Տեղական ինքնակառավարումը» վերտառությամբ գլուխներում:

¹² <http://www.parliament.am/library/sahmanadrakan%20barepoxumner/hayecakarg.pdf>

32. Այսպես, Սահմանադրության 9-րդ հոդվածի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետությունում երաշխավորվում է տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկը:

33. Սահմանադրության 2-րդ հոդվածը երաշխավորում է ժողովրդի կողմից իր իշխանության իրականացումը նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց միջոցով:

34. Սահմանադրության 183-րդ հոդվածի համաձայն՝ «1. Համայնքի բնակիչները կարող են անմիջականորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հանրային հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով:

2. Տեղական հանրաքվեի անցկացման կարգը, ինչպես նաև համայնքի բնակիչների կողմից համայնքի գործերի կառավարմանն անմիջականորեն մասնակցելու այլ եղանակները սահմանվում են օրենքով»:

35. Սահմանադրության 190-րդ հոդվածն ամրագրում է. «Հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել: Ազգային ժողովը համապատասխան օրենք ընդունելիս պարտավոր է լսել այդ համայնքների կարծիքը»:

36. Սահմանադրական մեջբերված կարգավորումներից ուղղակիորեն բխում է, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացի՝ Սահմանադրության պահանջներին բավարարելու անհրաժեշտ նախադրյալներ են՝ այդ գործընթացի իրականացումը հանրային շահերից ելնելով և համայնքային բնակչության կարծիքի պարտադիր հաշվառմամբ:

37. Սահմանադրական վերոնշյալ կարգավորումների համատեքստում «հանրային շահ» և «համայնքի կարծիք» իրավական կատեգորիաները, մեր համոզմամբ, ոչ թե միմյանցից անջատ գործող, այլ փոխկապակցված և օրգանական միասնականության մեջ հանդես եկող իրավական պահանջներ են: Ավելին, այս երկու սահմանադրական ձևակերպումների իրավական նշանակության

բացահայտումը հիմք է տալիս թերևս պնդելու, որ հանրային շահի ձևավորման բովանդակային կարևոր բաղադրիչներից է հասարակական կարծիքը:

38. Այս առումով, համայնքների զարգացման երկարատև հեռանկարներ ունեցող գործընթացը հասարակության մոտ իհարկե կարող է արդարացի դժգոհություններ ու ժխտողականություն առաջացնել՝ դրանով իսկ չդադարելով հանրային շահի բաղադրիչը լինելուց: Միևնույն ժամանակ, համայնքների միավորման գործընթացում հանրային նշանակության բոլոր հիմնախնդիրների մանրամասն քննարկումն ու պարտադիր հաշվառումը պետք է դառնան «պետության կողմից գիտակցված հանրային շահի» և «հասարակական կարծիքի» միջև հնարավոր բոլոր անջրպետերը չեզոքացնելուն ուղղված կարևոր գործոններ:

39. Սրա հետ կապված, սույն ուսումնասիրության շրջանակներում կարևոր նշանակություն ունի «հանրային գերակա շահ» եզրույթի բովանդակության բացահայտումը ՀՀ սահմանադրական դատարանի ձևավորած իրավաբանության շրջանակներում: Մասնավորապես, իր ՍԴՌ-630 որոշման մեջ Սահմանադրական դատարանն արձանագրել է, որ «բացառիկ՝ գերակա հանրային շահ» սահմանադրական դրույթն իրավական կոնկրետ բովանդակությունից զուրկ վերացարկում չէ, և այն չի կարող անտեսվել իրավունքի ճյուղային ինստիտուտների կողմից: Սահմանադրության 31 հոդվածի 3-րդ մասում նման դրույթի առկայությունը վկայում է, որ հանրային շահերը համեմատության մեջ կարող են ներկայացվել որպես «գերակա հանրային շահեր» կամ «ոչ գերակա հանրային շահեր»: Բացառիկ են այն դեպքերը, երբ առկա է գերակա հանրային շահը: Իրենց հերթին գերակա բնույթ ունեցող կարող են համարվել հանրային այն շահերը, որոնք տվյալ պարագայում այլ հանրային շահերի համեմատ առաջնայնության որոշակի որակներով են օժտված: Այդ որակները հասարակական և պետական կոնկրետ կարիքների առնչությամբ պետք է հստակեցվեն և հիմնավորվեն տվյալ շահերը ներկայացնող պետական իշխանության մարմնի կողմից՝ օրենքով սահմանված չափանիշներին ու սկզբունքներին համապատասխան»:

40. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի 5.2-րդ հոդվածն ամրագրում է համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները, որպիսիք են՝

- 1) տնտեսական նպատակահարմարությունը և զարգացման ապահովումը.
- 2) հանրային ծառայությունների մատչելիությունը և հասանելիությունը.
- 3) մարդկային (մասնագիտական) ռեսուրսներով ապահովվածությունը.
- 4) տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնության ապահովումը.
- 5) ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության, ինչպես նաև հաղորդակցության այլ միջոցների հասանելիության ապահովումը.

6) արդյունավետ կառավարման իրականացումը:

41. Վերոնշյալը հիմք է տալիս պնդելու, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացի՝ օրենքով ամրագրված բոլոր սկզբունքների իրացման անհրաժեշտությունն ու դրանց գործնական ապահովումը հանդես են գալիս իբրև «հանրային շահի» առկայությունը հավաստող պարտադիր նախադրյալներ:

42. Այս առումով, **իրականացվող վարչատարածքային փոփոխությունների հետ կապված հասարակության մտահոգությունները (օրինակ՝ ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության, հանրային ծառայությունների մատչելիության վերաբերյալ և այլն) իրավական պարտադիր նշանակություն պետք է ունենան, քանի որ դրանք կանխորոշում են խնդրո առարկա գործընթացի «հանրային շահերից բխելու» հիմնարար պահանջի ապահովումը:**

43. Ավելին, համապատասխան օրենքն ընդունելիս համայնքի կարծիքը լսելու պարտադիրության՝ սահմանադրական մակարդակով ամրագրված արդեն իսկ ենթադրում է պահանջի բարձր երաշխիքային նշանակություն և իրավական արժեք, որի բովանդակությունը չի կարող սահմանափակվել համայնքների կարծիքի ինքնանպատակ լսումով՝ առանց որևէ իրավական հետևանքի:

44. Սահմանադրական մեջբերված իրավակարգավորումների համակարգային կապի մեջ դիտարկումը հիմք է տալիս եզրակացնելու, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացին՝ որպես համայնքի գործերի կառավարմանն առնչվող հանրային նշանակության հարցին, բնակչության մասնակցությունը կարող է ապահովվել ինչպես տեղական հանրաքվեի միջոցով, այնպես էլ հասարակության անմիջական մասնակցության և հասարակական հսկողության այլ եղանակներով (օրինակ՝ հասարակական լսումների, բանավեճերի կազմակերպման, բնակավայրերում տեղեկատվական աշխատանքների իրականացման, առաջ քաշված մտահոգությունների հավաքագրման միջոցով և այլ միջոցառումների իրականացմամբ): **Այս առումով, առաջնային իրավական նշանակություն է ստանում այն, թե որքանով է համայնքի կարծիքը լսվել և հաշվի առնվել գործընթացի վերջնարդյունքի վրա դրա ունեցած ազդեցության տեսանկյունից:**

45. Կարծում ենք, որ «համայնքների կարծիքը լսելու» սահմանադրաիրավական պահանջը պետք է պարտադիր երաշխավորվի դրա ապահովման՝ օրենսդրորեն ամրագրված պատշաճ կազմակերպական մեխանիզմների և ընթացակարգերի միջոցով:

46. Այսպես, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 33.1-րդ հոդվածի համաձայն՝

«Համայնքի ղեկավարը տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության բնագավառում իրականացնում է հետևյալ պարտադիր լիազորությունները.

...

3) կազմակերպում է տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական կարևորագույն նախաձեռնությունների և նախագծերի, մասնավորապես համայնքի զարգացման ծրագրերի և տարեկան բյուջեի, համայնքի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների ոլորտներում համայնքի

ավագանու և ղեկավարի որոշումների, համայնքի գլխավոր հատակագծի, քաղաքաշինական, բնապահպանական, կենսագործունեության միջավայրի ծրագրվող փոփոխությունների հանրային լսումներ կամ քննարկումներ, դրանց վերաբերյալ առաջարկությունների ընդունումը և ներկայացումը նախաձեռնությունների և նախագծերի հեղինակներին»:

47. «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքի 7-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ համայնքները միացնելու կամ առանձնացնելու հարցով Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունն օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալուց առաջ համապատասխան համայնքներում նշանակում է տեղական հանրաքվեներ:

48. Ճյուղային օրենսդրության վերոնշյալ կարգավորումներից կարելի է եզրակացնել, որ որպես համայնքային բնակչության՝ տեղական ինքնակառավարմանը և համայնքային կյանքին առնչվող կարևորագույն միջոցառումներին մասնակցության իրավական կառուցակարգեր՝ հանդես են գալիս տեղական մակարդակով հանրային լսումներն ու քննարկումները, ինչպես նաև հանրաքվեները¹³:

49. Ամեն դեպքում, կասկածից վեր է, որ համայնքի կարծիքը պետք է լսվի Ազգային ժողովի կողմից համայնքների միավորմանը կամ բաժանմանը վերաբերող ցանկացած օրենքի ընդունման ընթացակարգի շրջանակներում: **Ընդ որում, համայնքի կարծիքը լսելու պահանջը պետք է գործնականում ստանա իրական կիրառություն. այն չի կարող ինքնանպատակ լինել:**

50. **Համայնքների միավորման (բաժանման) գործընթացում հասարակական մասնակցության երաշխիքների իրական բովանդակությունը,**

¹³ Ասվածի հետ կապված, կարծում ենք, որ «Տեղական հանրաքվեի մասին» օրենքի 7-րդ հոդվածը մինչև 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունները գործող սահմանադրական կարգավորումների ուղղակի արտացոլման արդյունք է, որոնք սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում այլ ձևակերպում են ստացել:

մեր համոզմամբ, ենթադրում է նաև համայնքների de jure միավորման գործընթացին՝ օրենքի ընդունմանը հաջորդող համայնքների փաստացի խոշորացման և դրանից բխող միջոցառումների նկատմամբ հասարակական պատշաճ հսկողություն: Պետությունը պարտավոր է ապահովել այդ հնարավորությունը:

51. Համայնքային նշանակության հարցերում հասարակության մասնակցության երաշխավորման այս տրամաբանությունը բխում է նաև սահմանադրական փոփոխությունների նախագծի հիմնավորումից, որում, մասնավորապես, կարևորվում է տեղական հանրաքվեներից բացի համայնքի գործերի կառավարմանը համայնքի բնակիչների անմիջական մասնակցության այլ եղանակների նախատեսման սահմանադրական պահանջը՝ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային և այդ խարտիայի 2009թ. լրացուցիչ արձանագրությանը համապատասխանության ապահովման առումով¹⁴:

52. Այս տեսանկյունից, հասարակական կարծիքի հաշվառման երաշխիքը համայնքների միավորման գործընթացի թափանցիկության և հասարակական պատշաճ մասնակցության ապահովման, պետական մարմինների հաշվետվողականության ամրապնդման առումով սահմանադրական ամուր հիմքերի վրա է դրված՝ իհարկե դրա լիարժեք գործադրման և կիրառման պայմաններում:

53. Քննարկվող գործընթացի նկատմամբ հասարակական կարծիքի և համայնքային գործերի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության ապահովման երաշխիքների բովանդակության բացահայտումը հիմք է տալիս եզրահանգելու, որ ներկայում իրականացվող համայնքային փոփոխությունների ողջ գործընթացի իրավաչափությունը կարող է ապահովվել միայն այն պարագայում, եթե համայնքային սահմանների՝ ընդունված օրինագծին համապատասխան փոփոխությունները կյանքի կոչվեն հասարակական մտահոգությունները

¹⁴ <http://www.parliament.am/library/sahmanadrakan%20barepoxumner/naxagci%20himnavorumner.pdf>

փարատող և բարձրաձայնված խնդիրների լուծմանն ուղղված գործնական քայլերի ձեռնարկմամբ: Հակառակ դեպքում, առանց համապատասխան համայնքների կարծիքը լսելու և խոշորացման գործընթացի նկատմամբ վստահության բացակայության պայմաններում այդպիսի լայնածավալ վարչատարածքային փոփոխությունները կդառնան ինքնանպատակ և անխուսափելիորեն կհանգեցնեն ծախսողման: Ավելին, դրանք պատշաճ հանրային քննարկումներ չանցնելու պատճառով չեն ունենա հանրային ու մասնագիտական դրական ընկալման և իրավաչափության անհրաժեշտ մակարդակ:

**IV. Համայնքների խոշորացման գործընթացին հասարակության
մասնակցության և տեղեկացված լինելու, նրա կարծիքը լսելու իրավունքների
իրացման ապահովումը**

54. Համայնքների կարծիքը պարտադիր լսելու և հաշվի առնելու երաշխիքի ապահովումը նախևառաջ ենթադրում է հանրային նշանակության գործընթացներին հասարակական մասնակցության և տեղեկացված լինելու իրավունքների իրացման պատշաճ մակարդակ:

55. Այս առումով, անընդունելի է, որ հանրային նշանակության այնպիսի գործընթաց, ինչպիսին համայնքների խոշորացումն ու երկրի վարչատարածքային բաժանման փոփոխությունն է, իրականացվի առանց հասարակության պատշաճ իրազեկվածության և դրանով պայմանավորված՝ հասարակական հսկողության: Ասվածն առավել արդիական է դառնում, եթե հաշվի առնենք, որ մեր երկրում նախաձեռնված համայնքների խոշորացման այս գործընթացի ոչ լիարժեք կամ ոչ պատշաճ լինելը կարող է հանգեցնել հասարակության լայն շերտերի (հիմնականում գյուղաբնակների)՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի փոփոխություններով պայմանավորված իրենց իրավունքների իրացման դժվարությունների ու խոչընդոտների: Նման պայմաններում խիստ կարևորվում են ինչպես հասարակության պատշաճ իրազեկվածության իրավունքի ապահովումը նախաձեռնված լայնածավալ գործընթացի, դրա շրջանակներում իրականացվող միջոցառումների, համայնքներում նախատեսվող փոփոխությունների առնչությամբ, այնպես էլ արդեն իսկ կյանքի կոչված համայնքների խոշորացման պայմաններում բնակչությանը հուզող խնդիրներին ու մտավախություններին ժամանակին արձագանքը:

56. Ակնհայտ է, որ համայնքների խոշորացման գործընթացը ենթադրում է ոչ միայն օրենսդրական կարգավորումների և տեղական ինքնակառավարման

համակարգերի համապատասխանեցում, այլև բոլոր անհրաժեշտ իրավական, տեղեկատվական և նյութական պայմանների ապահովում՝ ուղղված բնակչության բնականոն կենսագործունեության, հասարակական համակեցության կանոնների ու ձևավորված սովորույթների պահպանմանը:

57. Զանգվածային լրատվության միջոցներով արված հրապարակումներից, ինչպես նաև Տավուշի մարզի բնակիչների կողմից Մարդու իրավունքների պաշտպանին հասցեագրված դիմումից, սակայն, պարզ է դառնում, որ հասարակության լայն շերտերի մոտ առկա են արդարացի դժգոհություններ ու չփարատված մտավախություններ՝ կապված իրենց իրավունքների իրացման մատչելի և լիարժեք պայմանների, համայնքի ղեկավարմանը մասնակցության ապահովման հետ¹⁵:

58. Համայնքների խոշորացմանն ուղեկցող հնարավոր բացասական գործընթացների հավանականությանն անդրադարձ է կատարվել նաև Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգում: Հայեցակարգում, մասնավորապես, նշվում է, որ խոշորացված համայնքի ոչ կենտրոնական և հատկապես փոքր բնակավայրի (բնակավայրերի) բնակիչների մոտ մտավախություն կարող է առաջանալ, որ իրենց վիճակը կվատթարանա և իրենք ընդհանրապես ուշադրության չեն արժանանա համայնքի ղեկավարության կողմից: **Իրականում, այդ մտավախություններն անտեղի չեն՝ գործնականում չի բացառվում այնպիսի իրավիճակ, երբ միացվող փոքր բնակավայրը ուշադրության իր բաժնին արժանանա մեծ բնակավայրի կարիքները բավարարվելուց հետո:** Որպես հնարավոր բացասական հետևանքների առաջացման բացառում՝ Հայեցակարգում առաջարկվում է համապատասխան զսպումների և լծակների մեխանիզմի ներդրում, օրինակ,

¹⁵Տե՛ս, օրինակ, <http://news.am/arm/news/333251.html>
<http://www.aravot.am/2016/06/22/706521/>
<https://www.youtube.com/watch?v=Il-KEyUErbc>
https://www.youtube.com/watch?v=L7C5_zTceHc

միացվող բնակավայրերում մշտական ներկայացուցիչների առկայությունը, փոքր բնակավայրերից ավագանու անդամ ընտրվելու պարտադիր քվոտայի սահմանումը, համայնքային զարգացման ծրագրերում փոքր բնակչություն ունեցող բնակավայրերում ծրագրեր պլանավորելիս առաջնահերթությունների սահմանման ժամանակ շահառուների քանակի գործոնի ժամանակավոր չկիրառումը և այլն:

59. Բացի այդ, Հայեցակարգում հատուկ ընդգծվել է համայնքների խոշորացման բարեփոխումների կատարման ժամանակ համայնքների բնակչության շրջանում լայն բացատրական աշխատանքներ կատարելու կարևորությունը¹⁶:

60. Այսինքն, ասվածը հիմք է տալիս պնդելու, որ համայնքների խոշորացման գործընթացի հիմնական ուղղություններն ու ելակետային սկզբունքներն ամրագրող՝ նշված Հայեցակարգի հեղինակների կողմից նույնպես չի ժխտվում այն փաստը, որ համայնքների խոշորացման գործընթացի հաջող գործարկումը ենթադրում է թե՛ օրենսդրական, թե՛ գործնական համալիր և համակարգային միջոցառումների իրականացում, և այս առումով հասարակության մոտ առկա մտավախություններն անհիմն չեն:

61. Մտահոգիչ է, որ համայնքների խոշորացման գործընթացի ծավալների ընդլայնումն իրականացվել է դրա վերաբերյալ մասնագիտական շրջանակներում և հատկապես հասարակության մեջ չվերացած իրարամերժ դիրքորոշումների, գործընթացի վերաբերյալ շահագրգիռ լայն բնակչության շրջանում ոչ բավարար իրազեկվածության պայմաններում:

62. Խոսքը, մասնավորապես, վերաբերում է համայնքների խոշորացման պիլոտային ծրագրի գործարկումից ընդամենը մի քանի ամիս անց առանց արդյունքների սպասելու և դրանց գնահատման, ՀՀ ազգային ժողովի կողմից ս. թ. հունիսի 17-ին (երկրորդ ընթերցմամբ և ամբողջությամբ) երկրի հինգ մարզերի 118

¹⁶ http://www.mta.gov.am/u_files/file/Haycakarg.pdf

համայնքներում փոփոխություններ նախատեսող օրինագծի ընդունմանը¹⁷։ Մտահոգությունն ամրապնդվում է այն բանի հաշվառմամբ, որ Ազգային ժողովում օրինագծի քննարկումներն անցան տարաձայնություններով, իսկ պատգամավորների մի շարք արդարացի հարցադրումներ այդպես էլ բավարարող ամբողջական պատասխաններ չստացան։ Մասնավորապես, օրենքի քննարկման ընթացքում պատգամավորների կողմից բարձրացվեցին առանցքային խնդիրներ՝ կապված վարչատարածքային փոփոխությունների երկրորդ փուլի՝ որպես պիլոտային ծրագրի այդպիսի ծավալներով շարունակության իրավաչափության, արձանագրած արդյունքների վերաբերյալ ամփոփիչ զեկույցի հրապարակման, խնդրո առարկա օրինագծի քննարկումից ընդամենը մի քանի օր առաջ բնակիչների հետ հանդիպումների կազմակերպման և այդպիսով «համայնքների կարծիքը լսելու» պահանջի իրացման հետ։

63. Ակնհայտ է, որ վերը նշված մտահոգություններին ու հարցադրումներին ի պատասխան՝ այդ փուլում արդեն իսկ ակնկալվում էր ոչ թե հայեցակարգային մակարդակով նախատեսվող միջոցառումների իրականացման անհրաժեշտության ներկայացում, այլ ձեռնարկված գործնական քայլերի և կոնկրետ փաստերի, առարկայական արդյունքների, հստակ ցուցանիշների ամփոփում¹⁸։

64. Սրա հետ կապված, հարկ ենք համարում նշել նաև, որ կազմակերպված հանրային քննարկումների ու հանդիպումների վերաբերյալ պաշտոնական պարզաբանումներ և տեղեկություններ ստանալու նպատակով Մարդու իրավունքների պաշտպանի կողմից համապատասխան հարցումների հիման վրա պարզաբանումներ են ստացվել ՀՀ ազգային ժողովի տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովից, ինչպես

¹⁷ http://www.parliament.am/draft_history.php?id=8194

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=pc-a6K9X8D0>
<http://www.azatutyun.am/a/27803336.html>
<https://www.youtube.com/watch?v=nCRboMYIE6g>

նաև ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունից: Կատարված հարցադրումներին ի պատասխան ստացված տեղեկություններով ևս հաստատվում է այն, որ այդպիսի հանդիպումներ կազմակերպվել են ՀՀ ազգային ժողովի կողմից խնդրո առարկա օրենսդրական փոփոխությունների քննարկմանն անմիջապես նախորդող օրերին՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչների մասնակցությամբ, և որոնց արդյունքները օրենքի նախագծի քննարկման ընթացքում ներկայացվել են Ազգային ժողով¹⁹:

65. Այս առումով, արդարացված պետք է համարել հասարակական տարբեր շերտերում հնչող մտավախություններն առ այն, որ ամիսներ առաջ իրականացված՝ Լոռու, Տավուշի և Սյունիքի մարզերում երեք համայնքային փնջերի ձևավորման սկզբնական պիլոտային ծրագրի արդյունքների և համայնքների ինքնակառավարման համակարգի բարելավման տեսանկյունից դրա ազդեցության գնահատականի բացակայության պայմաններում այդպիսի լայնածավալ վարչատարածքային փոփոխությունների հրատապությունը գործնականում կարող է հակառակ ազդեցությունն ունենալ՝ նոր մարտահրավերներ և գյուղաբնակ հասարակության բնականոն կենսագործունեության համար խոչընդոտներ ստեղծելով²⁰:

66. Ենթադրվում է, որ վարչատարածքային այս լայնածավալ փոփոխությունների հետ կապված համալիր միջոցառումների (սոցիալ-տնտեսական, կառավարչական, տեխնիկական) իրականացման, ինչպես նաև

¹⁹ ՀՀ ազգային ժողովի տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովի պատասխան գրությունում մատնանշվել են 2016 թվականի հունիսի 10-ին և 14-ին Գյումրիում և Երևանում տեղի ունեցած հանդիպումները համայնքային իշխանությունների ներկայացուցիչների հետ: Իսկ ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունից տեղեկացրել են, որ մինչև Ազգային ժողովի կողմից համապատասխան օրինագծի քննարկումը կազմակերպվել են մի շարք քննարկումներ համայնքների ղեկավարների մասնակցությամբ, ինչպես նաև հունիսի 21-ին՝ ՀՀ ազգային ժողովի կողմից համապատասխան օրենքի նախագծի ընդունումից հետո, Ոսկեպար համայնքում համայնքային բնակչության հետ հանդիպում:

²⁰ Տե՛ս, օրինակ, <http://news.am/arm/news/333251.html>
<https://www.youtube.com/watch?v=Il-KEyUErbC>

փոփոխությունների փուլային, աստիճանական կենսագործման անհրաժեշտությունն է պայմանավորել նշված պիլոտային, այսինքն՝ փորձնական ծրագրի իրագործումը:

67. Հաշվի առնելով խոշորացման գործընթացի իրականացման գործնական փուլում հնարավոր մարտահրավերները, օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներով ակնկալվող արդյունքների ոչ լիարժեք ապահովման և ոչ ցանկալի ուղով իրադարձությունների հետագա զարգացման վտանգը՝ պիլոտային ծրագիրն ինքնին պետք է համարել արդարացված: **Միևնույն ժամանակ, համոզված ենք, որ այդ փորձնական ծրագիրը, ողջ գործընթացի մեկնարկն ազդարարելուց զատ, առաջնային նպատակ պետք է հետապնդեր արձանագրելու կոնկրետացված դրական արդյունքներ՝ այդպիսով հնարավորինս փարատելով հասարակության մտահոգությունները և արդարացնելով գործընթացի ծավալների հետագա ընդլայնումը:**

68. Այս տրամաբանական մոտեցմամբ թվում էր, թե համայնքների խոշորացման երկրորդ փուլն ազդարարող Կառավարության նախաձեռնած օրինագծի հիմնավորվածությունը պետք է տրվեր գործադրված պիլոտային ծրագրի դրական արդյունքների ամփոփման արդյունքներով: Մասնավորապես, գործարկված պիլոտային ծրագրի արդյունքում իրական դրական տեղաշարժի արձանագրումը, հասարակական մտավախությունները լիարժեք փարատող միջոցառումների կենսագործումը և դրա թեկուզ առաջնային արդյունքների ամփոփումը, օրինակ, մոնիթորինգային այցերի, փորձագիտական ուսումնասիրությունների և գնահատումների կազմակերպմամբ միայն կարող էին հիմնավորել գործընթացի շարունակականության ապահովմանն ուղղված միջոցառումների կամ նախաձեռնությունների արդարացիությունը:

69. Մինչդեռ, «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխությունների հիմնավորումների ուսումնասիրությունը վկայում է, որ վերը նշված պահանջներն իրացված չեն: Այդ

հիմնավորումներն ընդհանրական են և սահմանափակվում են միայն Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգի և ՀՀ կառավարության գործունեության ծրագրերի կենսագործման, ինչպես նաև ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների շարունակականությունն ապահովելու անհրաժեշտության մատնանշմամբ²¹:

70. Ավելին, այդ մեկնարկային ծրագրով միավորված համայնքների բնակչության շրջանում արված հարցումների ուսումնասիրությունը²², ինչպես նաև գործադրված ծրագրի արդյունքների վերաբերյալ հրապարակային և հանրամատչելի պաշտոնական համապարփակ պարզաբանումների կամ հրապարակումների բացակայությունը վկայում են այն մասին, որ համայնքների խոշորացման գործընթացում հետագա զարգացումները, մասնավորապես՝ Ազգային ժողովի կողմից օրինագծի ընդունումն իրականացվել է՝ առանց պիլոտային ծրագրի դրական արդյունքների առկայության կամ բացակայության փաստը հաշվի առնելու: Ամեն դեպքում, այդ մասին են վկայում հրապարակային աղբյուրների ուսումնասիրությունը, ինչպես նաև Մարդու իրավունքների պաշտպանին ներկայացված պարզաբանումները: Գործընթացի՝ ցանկացած գնով շարունակականության ապահովման նման ձգտումը կարող է անցանկալի հետևանքներ ունենալ՝ խորացնելով հասարակական մտահոգություններն ու գործընթացի նկատմամբ անվստահությունը²³:

71. Այս առումով, բավարարող չի կարելի համարել նաև պիլոտային ծրագրի արդյունքների ամփոփման վերաբերյալ մեր հարցմանն ի պատասխան՝ ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունից տրված պարզաբանումը, համաձայն որի՝ համապատասխան տեղեկատվությունը հասանելի

²¹ http://www.parliament.am/draft_docs5/K-1016_LR.pdf

²² <http://www.aravot.am/2016/06/22/706521/>
<http://news.am/arm/news/333251.html>

²³ <http://www.mtad.am/files/docs/1489.pdf>

է նախարարության պաշտոնական կայքէջում: Այսպես, գործադրված պիլոտային ծրագրին հաջորդող միջոցառումների վերաբերյալ հանրամատչելի պաշտոնական փաստաթուղթը թերևս ՀՀ Սյունիքի մարզի Տաթևի, ՀՀ Տավուշի մարզի Դիլիջանի, ՀՀ Լոռու մարզի Թումանյանի խոշորացված համայնքների ավագանու նիստերի վերաբերյալ տեղեկանքն է, որը, սակայն, առավելապես բովանդակում է տեղեկություններ նոր կազմավորվող տեղական ինքնակառավարման մարմինների բնականոն գործունեության ապահովմանն ուղղված առաջնահերթ կազմակերպարավական խնդիրների լուծման վերաբերյալ: Այդ փաստաթուղթը կամ նախարարության մատնանշած՝ պաշտոնական կայքէջում տեղադրված որևէ այլ փաստաթուղթ արձանագրված դրական արդյունքների վերաբերյալ տեղեկություններ չի պարունակում:

72. Այսպիսի չարդարացված շտապողականությունը գործնականում կարող է խաթարել գործընթացի հետևողական իրագործումը և առանցքային նշանակության հարցերում բացթողումների ու թերացումների պատճառ դառնալ՝ չապահովելով հենց Կառավարության հավանությանն արժանացած հայեցակարգային դրույթների և ակնկալվող տեսլականի իրագործումը: Ընդ որում, նման մտավախությունները վերացական կամ հիմնագուրկ չեն այնքանով, որքանով արդեն իսկ գործընթացի իրագործման սկզբնական փուլում մամուլում մտահոգություններ էին հնչում Հայեցակարգի՝ համայնքների միավորման հիմնական սկզբունքներից թույլ տրված շեղումների վերաբերյալ²⁴: Այսպես, օրինակ, «Հանրային մասնակցություն տեղական ինքնակառավարմանը» ծրագրի տնօրենի հավաստմամբ՝ Հայեցակարգում ներառված չափորոշիչներն անտեսվում են, դրույթները հաշվի չեն առնվում, փնջերը շատ խոշոր են վերցվում: Համայնքների խոշորացման ծրագրի բուն նպատակը տեղական

²⁴ <http://www.aravot.am/2016/06/22/706521/>

ինքնակառավարման մակարդակի բարձրացումն է, համայնքների հզորացումը, սակայն պարզ չէ, թե ինչ է սպասվում²⁵:

73. Մինչդեռ, ակնհայտ է, որ խնդրո առարկա գործընթացի՝ որպես համայնքների զարգացման պետական քաղաքականության նոր մոդելի կիրարկմամբ կանխորոշվում են գյուղական համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման հեռանկարները, գյուղատնտեսական և արդյունաբերական ցուցանիշները, բնակավայրերի հավասարաչափ զարգացումը, ինչպես նաև ժողովրդագրական ցուցանիշները: Այս ամենը նշանակում է, որ գործընթացի բարեհաջող կենսագործումը պետք է տեղի ունենա պետության և բնակչության համատեղ ջանքերի գործադրմամբ, ինչն իր հերթին կարող է երաշխավորվել միայն հասարակությանը տեղի ունեցող փոփոխություններին մասնակից դարձնելու, առաջ քաշված մտահոգություններին ու հիմնախնդիրներին պատշաճ արձագանքելու և այդպիսով վերջինիս վստահությունն ու օժանդակությունը ձեռք բերելու միջոցով՝ ապահովելով տեղական ինքնակառավարման հարցերին անմիջական մասնակցության և տեղեկացված լինելու՝ հասարակության անդամների իրավունքների իրագործումը, որով կապահովվեն գործընթացի հրապարակայնությունն ու թափանցիկությունը, ինչպես նաև դրա որոշակիությունը և կանխատեսելիությունը: Խնդրո առարկա գործընթացներին հասարակության պատշաճ մասնակցության և տեղեկացված լինելու իրավունքների երաշխավորումն իր հերթին հնարավոր է հրապարակային ժամանակացույցի հիման վրա ակտիվ հանրային քննարկումների կազմակերպման և ներկայացուցչականության ապահովման միջոցով՝ համայնքային բնակչության լայն շերտերի, գործընթացի ազդեցության հետևանքներն անմիջականորեն իրենց վրա կրող թիրախային խմբերի ներգրավմամբ: Ավելին, այդպիսի քննարկումների արդյունավետության ապահովման տեսանկյունից կարևորվում է դրանց ծավալումը նպատակային

²⁵ Տե՛ս նույն տեղում:

հարցադրումների ու խնդիրների շուրջ՝ կոնկրետ համայնքային առանձնահատկությունների և խնդիրների հաշվառմամբ: Մասնավորապես, անհրաժեշտ է կազմակերպել ինչպես թեմատիկ մասնագիտացված քննարկումներ, օրինակ, ֆոկլոր խմբերի միջոցով, այնպես էլ հանրության լայն շրջանակների համար նախատեսված՝ առավել հանրամատչելի քննարկումներ:

74. Այս առումով, հուսադրող կարելի է գնահատել, որ օրենսդրական փոփոխությունների գործնական իրացման ներկա փուլում կազմակերպվում են քննարկումներ համայնքային բնակչության ներկայացուցիչների մասնակցությամբ, որոնք ուղղված են համայնքների առջև ծառացած հիմնական խնդիրները վեր հանելուն և զարգացման առաջնահերթությունները որոշելուն՝ ըստ այդմ որոշակիորեն լրացնելով հասարակական մասնակցության և հանրային պատշաճ հսկողության ապահովման հարցում թույլ տված բացթողումները²⁶:

75. Միևնույն ժամանակ, այդպիսի քննարկումներ պետք է անցկացվեն ոչ միայն աշխատաժողովների կամ սեմինարների, այլ հասարակական ավելի լայն շերտերի ներգրավվածություն ենթադրող հանդիպումների կամ ժողովների շրջանակներում: Ավելին, այդպիսի լայն ծավալով քննարկումները պետք է պարբերական և շարունակական բնույթ կրեն՝ երաշխավորելով պատշաճ ներկայացուցչականություն և հնարավորինս լսելի դարձնելով հասարակության շահագրգիռ յուրաքանչյուր անդամի մտահոգություններն ու առաջարկությունները՝ ապահովելով այդ քննարկումներին նրա իրական մասնակցությունը: Այդպիսի քննարկումներին հասարակության անդամների առավելագույնս ներգրավվածությամբ միայն կապահովվի հանրային դրական ընկալման ձևավորումը:

²⁶ Տե՛ս <http://www.mtad.am/files/docs/1502.pdf>
<http://www.mtad.am/files/docs/1504.pdf>

76. Այսպիսով, ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը կանխորոշող համապետական նշանակության այդպիսի գործընթացի ողջ ընթացքը, զարգացումները պետք է լինեն կոնկրետ, հստակ և պարզ՝ ապահովելով կանխատեսելիություն ոչ միայն և այս փուլում ոչ այնքան խոշորացման գործընթացի իրագործման համար պատասխանատու պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց, այլև առաջին հերթին հենց համայնքի յուրաքանչյուր շահագրգիռ բնակչի համար:

V. Եզրահանգումներ և առաջարկություններ

77. Համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացը պայմանավորված է երկրի իրավաքաղաքական, սոցիալ-տնտեսական պայմանների, ենթակառուցվածքների առանձնահատկություններով: Միջազգային փորձը վկայում է, որ այդ գործընթացը կարող է նպաստել երկրում բազմաթիվ մարտահրավերների հաղթահարման, այդ թվում՝ այնպիսի խնդիրների լուծման, ինչպիսիք են՝ համայնքային բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների ցածր որակը, թույլ զարգացած ենթակառուցվածքների և համայնքներին տրամադրվող ֆինանսական միջոցների սղությունը, կենտրոնական իշխանության կողմից տրամադրվող դոտացիաներից և սուբսիդիաներից համայնքների կախվածությունը և այլն:

78. Համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացի լեգիտիմության անհրաժեշտ նախադրյալներ են՝ այդ գործընթացի իրականացումը հանրային շահերից ելնելով և համայնքային բնակչության կարծիքի պարտադիր հաշվառմամբ: Այս գործոններն են, որ կանխորոշում են խնդրո առարկա գործընթացի «հանրային շահերից բխելու» հիմնարար պահանջի ապահովումը:

79. Անընդունելի է, որ Հայաստանում համայնքների խոշորացման գործընթացի ծավալների ընդլայնումն իրականացվել է մասնագիտական շրջանակներում և հասարակության մեջ իրարամերժ դիրքորոշումների, խոշորացման գործընթացի վերաբերյալ ոչ բավարար իրազեկվածության ու հանրային դրական ընկալման բացակայության պայմաններում: Այսպիսի չարդարացված շտապողականությունը գործնականում կարող է խաթարել գործընթացի հետևողական իրագործումը և առանցքային նշանակության հարցերում բացթողումների ու թերացումների պատճառ դառնալ՝ չապահովելով

Կառավարության հավանությանն արժանացած հայեցակարգային դրույթների և ակնկալվող տեսլականի իրագործումը:

80. Մտահոգիչ է, որ համայնքների խոշորացմանն առնչվող օրենսդրական վերջին փոփոխությունները նախաձեռնվեցին՝ գործընթացի փուլային, աստիճանական կենսագործմանն ուղղված պիլոտային ծրագրի արդյունքները չունենալու պայմաններում: Բացակայում են պիլոտային ծրագրի իրագործման վերաբերյալ հրապարակային և հանրամատչելի պաշտոնական համապարփակ պարզաբանումները կամ հրապարակումները. դրանք բացակայում էին նաև խորհրդարան ներկայացված օրենքի նախագծի հիմնավորումներից: Սրանք են նաև պատճառն այն բանի, որ շահագրգիռ համայնքների բնակիչների մոտ բացակայում է վստահությունը գործընթացի նկատմամբ:

81. Համայնքների խոշորացման գործընթացի բարեհաջող կենսագործումը հնարավոր է թվում գործընթացին հասարակության պատշաճ մասնակցության և տեղեկացված լինելու իրավունքների լիարժեք երաշխավորման միջոցով: Անհրաժեշտ է ապահովել գործընթացի հրապարակայնությունն ու թափանցիկությունը, ինչպես նաև դրանով պայմանավորված՝ որոշակիությունը և կանխատեսելիությունը: Համայնքի կարծիքը լսելու սահմանադրական պահանջի բովանդակությունը չի կարող սահմանափակվել համայնքների կարծիքի ինքնանպատակ լսումով՝ առանց որևէ իրավական հետևանքի:

82. Վերը շարադրված պահանջներն ապահովելու նպատակով անհրաժեշտ է հրապարակային ժամանակացույցի հիման վրա իրականացնել քննարկումներ՝ հնարավոր բոլոր դեպքերում ներգրավելով նաև զանգվածային լրատվության միջոցների ներկայացուցիչներին: Այդ քննարկումները պետք է արվեն առանձին փուլերով և նախատեսված լինեն ինչպես մասնագիտական շրջանակների, այնպես էլ համայնքային բնակչության լայն շերտերի, գործընթացի ազդեցության հետևանքներն անմիջականորեն իրենց վրա կրող թիրախային խմբերի համար: Այդպիսի քննարկումներին հասարակության անդամների առավելագույնս

ներգրավվածությամբ միայն կապահովվի հանրային դրական ընկալման ձևավորումը:

83. Հասարակական վստահությունը և, ըստ այդմ, գործընթացի հաջող շարունակականությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել գործադրված պիլոտային ծրագրերի արդյունքների վերլուծություն և ամփոփում՝ հրապարակման միջոցով դրանք հասարակությանը մատչելի դարձնելով:

84. Համայնքների խոշորացման գործընթացի վերը նշված պահանջները պետք է ապահովվեն այնպես, որ համայնքի բնակիչը կարողանա իր վրա անմիջականորեն զգալ խոշորացման սպառիչ և իրական արդյունքը: