https://doi.org/10.46991/S&L/2020.88.004

ԻՆՔՆԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ԻՆՔՆԱՎԱՐ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Անահիտ Մանասյան
ԵՊՀ սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի դոցենտ,
Արդարադատության ակադեմիայի պրոռեկտոր, ի. գ. թ

_____.

Տիգրան Մարկոսյան
ԵՊՀ իրավագիտության ֆակուլտետի ուսանողական
իրավաբանական խորհրդատվության կենտրոնի դասախոս-կոորդինատոր,
ՀՀ տնտեսական մրցակցության պաշտպանության
պետական հանձնաժողովի անդամ, ի.գ.թ.

_____

1. Ներածություն

Մարդու հիմնական իրավունքների և ազատությունների երաշխավորման սահմանադրական կառուցակարգերը կատարելագործելու, իշխանությունների լիարժեք հավասարակշռումն ապահովելու և հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացման անհրաժեշտությամբ պայմանավորված՝ 2015 թ. դեկտեմբերի 6-ին Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվեցին սահմանադրական բարեփոխումներ:

Նոր խմբագրությամբ Սահմանադրությամբ[1] արմատական վերանայման ենթարկվեց պետական կառավարման ձևը՝ կառավարման կիսանախագահական համակարգից անցում կատարելով խորհրդարանական համակարգի: Ընդլայնվեց սահմանադրական մարմինների շրջանակը, և Ազգային ժողովին առանցքային դերակատարություն վերապահվեց առանձին սահմանադրական մարմինների կազմավորման հարցում: Մասնավորապես, 2015 թ. սահմանադրական տեքստ ներմուծվեց «ինքնավար մարմիններ» գաղափարը, որին առնչվող Սահմանադրության 122-րդ հոդվածում սահմանվեց, որ մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացումն ապահովելու, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանության նպատակով պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ ընդունված օրենքով կարող են ստեղծվել ինքնավար մարմիններ: Ընդ որում, Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի նախնական տարբերակում նույն հոդվածով նախատեսվում էր սահմանել «կարգավորող հանձնաժողովներ»-ի ստեղծման հնարավորություն, որն ավելի ուշ փոփոխվեց և համապատասխանեցվեց «ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» Եվրոպական հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողով) նախնական կարծիքով նշված նկատառումներին: Այսպես, Վենետիկի հանձնաժողովը նշել էր, որ «կարգավորիչ հանձնաժողովները», կարծես թե, նման են անկախ մարմիններին, որոնց կարելի է հանդիպել այլ իրավակարգերում՝ հավելելով, որ եթե խոսքը այսպիսի մարմինների մասին է,

[1] Ուժի մեջ են մտել 22.12.2015թ.: Տե՛ս ՀՀՊՏ 2015.12.21 /Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118:

ապա դրանց անկախ բնույթը (գործադիրից) պետք է ուղղակիորեն երաշխավորվի նույն հոդվածի 1-ին մասում: Վենետիկի հանձնաժողովը նաև անդրադարձել էր այն հարցին, որ բոլոր դեպքերում պետք է հստակեցվեն ինչպես այս հանձնաժողովների տեղը պետական կառուցվածքում, այնպես էլ ենթաօրենսդրական այն իրավական ակտերի ուժը (բնույթը), որոնք այդ հանձնաժողովները լիազորված են ընդունել[1]:

Հատկանշական է, որ ինքնավար մարմինների առումով Սահմանադրության 122-րդ հոդվածում ամրագրվեց նաև «անկախության երաշխիքներ» հասկացությունը՝ փաստացի արձանագրելով, որ այս մարմինները պետք է օժտված լինեն անկախության երաշխիքներով: Ուստի հոդվածի շրջանակներում կքննարկենք «ինքնավարություն» և «անկախություն» հասկացությունների բովանդակությանը, ինչպես նաև ինքնավար մարմինների որոշ առանձնահատկություններին առնչվող հարցերը՝ առանցքում ունենալով Սահմանադրության 122-րդ հոդվածով սահմանված ինքնավար հանդիսացող մարմիններին վերաբերող հարցադրումները:

2. «Ինքնավարություն» և «անկախություն» հասկացությունների բովանդակությունն ու դրանց տարբերակումը

«Ինքնավարություն», «ինքնավար» հասկացություններն իրավունքում օգտագործվում են տարատեսակ համատեքստերում՝ որպես առանձին սահմանադրական մարմինների բնութագրիչ (օրինակ՝ ինքնավար մարմիններ), որպես պետության վարչատարածքային միավոր կամ առանձին քաղաքական կազմավորում (օրինակ՝ ինքնավար մարզ կամ այլ ինքնավար վարչատարածքային միավոր) և այլն: Դրանցից յուրաքանչյուրի հիմքում դրված է կոնկրետ հայեցակարգային բովանդակություն, որը կանխորոշում է նաև կոնկրետ դեպքում քննարկվող հասկացության օգտագործման առանձնահատկությունները:

Ինքնավար մարմինների սահմանման հիմքում ընկած է «ինքնավարություն» հասկացությունը, որն առաջացել է «Auto nomos» հունական անտիկ քաղաքի անվանումից և մեկնաբանվում է որպես առանց արտաքին միջամտության ինքնակառավարում և ներքին գործերը կազմակերպելու հնարավորություն[2]:

Տարբեր ժամանակներում գիտնականները փորձել են տալ «ինքնավարություն» եզրույթի հստակ սահմանումը[3], սակայն դրա առանձնահատկություններից է «ճկունությունը», քանզի ժամանակի ընթացքում անընդհատ գործարկվում են «ինքնավարության» նոր ձևեր՝ պահանջելով սահմանման փոփոխություն: Թեև տարատեսակ հետազոտությունների շրջանակում անդրադարձ կատարվել է «ինքնավարություն» եզրույթին, այնուամենայնիվ ներպետական և միջազգային իրավական ակտերի, ինչպես նաև տեսական գրականության ուսումնասիրությամբ կարող ենք արձանագրել, որ եզրույթի և դրա բաղադրատարրերի միասնական սահմանում տրված չէ: Այսպես, բառարանային ձևակերպմամբ ինքնավարությունը հաճախ ներ-

---

[1] Տե՛ս «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» Եվրոպական հանձնաժողովի 2015 թվականի սեպտեմբերի 10-ի նախնական կարծիքը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության փոփոխությունների նախագծի 1-7-րդ և 10-րդ գլուխների վերաբերյալ (հասանելի է՝ https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)015rev-e):

[2] Տե՛ս **Jonan P. Olsen,** Institutional autonomy and democratic government, ARENA Working Paper (online) 2008, էջ՝ 4, (հասանելի է՝ https://www.researchgate.net/publication/5014748_Institutional_autonomy_and_democratic_government):

[3] Առավել մանրամասն տե՛ս **H. Hannum**, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990); **R. Lapidoth**, Autonomy: Flexible Solutions to Intrastate Conflict (United States Institute of Peace, Washington, D.C., 1997); **M. Suksi** (ed.), Autonomy: Applications and Implications (Kluwer Law International, The Hague, 1998); and **Y. Ghai** (ed.), Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims (Cambridge University Press, Cambridge, 2000):

կայացվում է որպես անկախություն կամ ազատություն, ինքնավար լինելու վիճակ, ինքնակառավարում, ինքնակառավարվող հանրույթ[1]: Ինքնավար եզրույթն իշխանության առումով օժտված է հետևյալ բառարանային բովանդակությամբ՝ ինքնակառավարվող, անկախ, միայն իր օրենքներին ենթարկվող, ինքնավարությամբ օժտված, արտաքին ազդեցություններից զերծ[2]: Ինքնավարությունը բնութագրվում է նաև որպես բարձր կազմակերպված սոցիալական համակարգերի բնութագրիչ, որը ենթադրում է վերջիններիս գործունեության կանխորոշում դրանց ներքին կարգավորումներով և արտաքին միջավայրի ազդեցությունից կախվածության բացակայություն: Ընդ որում՝ ընդգծվում է, որ թեև ինքնավարության գաղափարը վերլուծելիս հիմնական շեշտադրումը կատարվում է անկախության հանգամանքին, սակայն վերջինս, լինելով ինքնավարության էական բնութագրիչ, ինքնավարության առկայությունը կանխորոշող միակ գործոնը չէ[3]: Անկախությունն իր հերթին բառարանային ձևակերպմամբ դիտարկվում է որպես այլ սուբյեկտների կողմից վերահսկողության կամ ազդեցության բացակայություն և դրանից ազատություն[4]:

Դժվար չէ նկատել, որ բառարանային ձևակերպման տեսանկյունից առանձին դեպքերում ինքնավարությունն ու անկախությունը դիտարկվում են որպես հոմանիշներ, կամ անկախությունը դիտարկվում է որպես ինքնավարության կարևոր բնութագրիչ:

Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական կարգավորումների շրջանակներում օգտագործվում են ինչպես «անկախ», «անկախություն», այնպես էլ «ինքնավար», «ինքնավարություն» եզրույթները: Եվ եթե «անկախ», «անկախություն» եզրույթներին տարբեր համատեքստերում հնարավոր է հանդիպել բոլոր խմբագրությամբ սահմանադրական տեքստերում, ապա նույնը չի կարելի ասել «ինքնավար» և «ինքնավարություն» հասկացությունների առնչությամբ, որոնց գործածությունը համեմատաբար նոր երևույթ է Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական մակարդակում: Մասնավորապես, նշված եզրույթներն ընդհանրապես չեն գործածվել 1995 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրության տեքստում, իսկ 2005 թ. խմբագրությամբ Սահմանադրությունը միայն մի դեպքում էր օգտագործում «ինքնավարություն» եզրույթը՝ սահմանելով, որ բարձրագույն ուսումնական հաստատությունների ինքնավարության սկզբունքները որոշվում են օրենքով (39-րդ հոդված): Նույնը չի կարելի ասել 2015 թ. խմբագրությամբ սահմանադրական տեքստի մասին, որը ներմուծեց «ինքնավար մարմինների» գաղափարը՝ վերջիններիս առնչվող 122-րդ հոդվածը սահմանելով հետևյալ բովանդակությամբ՝ «1. Մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացումն ապահովելու, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանության նպատակով պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ ընդունված օրենքով կարող են ստեղծվել ինքնավար մարմիններ:

2. Ինքնավար մարմինների անդամները նշանակվում են պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ:

3. Ինքնավար մարմիններին օրենքով կարող է վերապահվել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու իրավասություն:

4. Ինքնավար մարմինների լիազորությունները, անկախության երաշխիքները, անդամներին ներկայացվող պահանջները և գործունեության կարգը սահմանվում են օրենքով»:

---

[1] Տե՛ս https://www.dictionary.com/browse/autonomy?s=t
[2] Տե՛ս https://www.dictionary.com/browse/autonomous
[3] Տե՛ս https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/7811/%D0%90%D0%92%D0%A2%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%9C%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC
[4] Տե՛ս https://www.vocabulary.com/dictionary/independence

«Ինքնավարություն» եզրույթը, բացի վերոնշյալից, Սահմանադրության տեքստում օգտագործվում է ևս մի համատեքստում: Սահմանադրության 41-րդ հոդվածը, մասնավորապես, սահմանում է, որ կրոնական կազմակերպություններն իրավահավասար են և օժտված են ինքնավարությամբ:

Մնացյալ բոլոր դեպքերում ազդեցություններից զերծ լինելու հանգամանքը ընդգծելու համար Սահմանադրությունն օգտագործում է «անկախ» ձևակերպումը, օրինակ՝ դատարանների, Բարձրագույն դատական խորհրդի, Մարդու իրավունքների պաշտպանի, Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի, Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովի, Հաշվեքննիչ պալատի իրավական վիճակը սահմանելիս: Մասնավորապես, ըստ Սահմանադրության՝ Բարձրագույն դատական խորհուրդն անկախ պետական մարմին է (173-րդ հոդված), Մարդու իրավունքների պաշտպանն անկախ պաշտոնատար անձ է (191-րդ հոդված), Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովն անկախ պետական մարմին է (194-րդ հոդված), Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովն անկախ պետական մարմին է (196-րդ հոդված), Հաշվեքննիչ պալատն անկախ պետական մարմին է (196-րդ հոդված) և այլն:

Ուշագրավ է, որ օրենսդրական մակարդակում մի դեպքում տարբերակվում են ինքնավար և անկախ մարմինները, օրինակ՝ «Պետական պաշտոններ և պետական ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին» օրենքում[1], մյուս դեպքում օրենսդիրը անկախությունը դիտարկում է որպես ինքնավարության իրացման պայման: Օրինակ՝ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի[2] 7-րդ հոդվածի 3-րդ մասը սահմանում է, որ ինքնավար պաշտոններն են Մարդու իրավունքների պաշտպանի, (...), անկախ պետական մարմինների անդամների, ինքնավար մարմինների անդամների, (...), Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության ղեկավարի պաշտոնները: Նույն հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ ինքնավար պաշտոնը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և (կամ) օրենքով սահմանված որոշակի ժամանակահատվածով նշանակովի կամ ընտրովի պաշտոն է, որն զբաղեցնող պաշտոնատար անձը (...) անկախության սկզբունքի հիման վրա ընդունում է որոշումներ, օրենքով նախատեսված դեպքերում համակարգում դրանց կատարումը, ինչպես նաև պատասխանատվություն է կրում իր պաշտոնից բխող նպատակների և խնդիրների իրականացման համար: Նույն կերպ՝ «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» օրենքի[3] 2-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ հանձնաժողովն ինքնավար մարմին է, իսկ նույն օրենքի 17-րդ հոդվածով ամրագրվում են հանձնաժողովի անդամի անկախությունը և անձեռնմխելիությունը:

«Անկախ» և «ինքնավար» եզրույթներն առանձնացված կիրառում ունեն նաև որոշ երկրների սահմանադրություններում: Օրինակ՝ Արգենտինայի Սահմանադրության 86-րդ հոդվածի համաձայն՝ Օմբուդսմենը անկախ մարմին է՝ ձևավորված Ազգային կոնգրեսի կողմից, և գործում է լիակատար ինքնավարությամբ՝ առանց իշխանության որևէ ներկայացուցչի հրահանգման կամ կարգադրությունների: Մոնտենեգրոյի Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի համաձայն՝ Մարդու իրավունքների պաշտպանը անկախ և ինքնավար մարմին է, որը կոչված է պաշտպանելու անձի իրավունքներն ու ազատությունները: Նույն կերպ Խորվաթիայի Սահմանադրության 93-րդ հոդվածը սահմանում է, որ Օմբուդսմենն իր գործունեությունն իրականացնելիս պետք է լինի անկախ և ինքնավար:

Վերը շարադրվածը նկատի ունենալով՝ կարևորվում ենք այն հարցադրման քննարկումը, թե սահմանադրական մարմինների տեսանկյունից որոնք են «անկա-

[1] Ընդունվել է 12.12.2013թ.: Ուժի մեջ է մտել 01.07.2014թ.: Տե՛ս ՀՀՊՏ 2013.12.28/73(1013).1 Հոդ.1186.19:
[2] Ընդունվել է 23.03.2018թ.: Ուժի մեջ է մտել 09.04.2018թ.: Տե՛ս 2018.03.29/24(1382):
[3] Ընդունվել է 09.06.2017թ.: Ուժի մեջ է մտել 20.11. 2019թ.: Տե՛ս ՀՀՊՏ 2017.06.30/42(1317):

խություն» և «ինքնավարություն» եզրույթների գործածության տարբերությունն ու առանձնահատկությունները, և որոնք են ինքնավար մարմինների անկախության երաշխիքները:

Իրավաբանական գրականության մեջ մարմինների ինքնավարությունը առանձնացվում է մի քանի ասպեկտներով.

1. կառավարչական ինքնավարություն, որը մատնանշում է, թե կազմակերպական ռեսուրսների օգտագործման վերաբերյալ որոշումները (օրինակ՝ ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսներ, կազմակերպական կառուցվածք և ընթացակարգեր) ինչ աստիճանի են սահմանափակված վերադաս մարմինների իրավական ակտերով, կանոններով և ցուցումներով: Այլ կերպ՝ կազմակերպությունն օժտված է կառավարչական ինքնավարությամբ, երբ իրավասու է կազմակերպական հարցերում ինքնուրույն որոշումներ կայացնել՝ առանց այլ մարմինների կողմից հաստատման:

2. Քաղաքականության հարցերով ինքնավարություն, ենթադրում է քաղաքականության իրացման առանձին ասպեկտների վերաբերյալ որոշումների կայացման հայեցողություն՝ առանց այլ մարմինների կողմից հաստատման անհրաժեշտության: Այլ կերպ՝ քաղաքականության հարցերով ինքնավարությունը ենթադրում է կիրառման գործընթացում բյուրոկրատական հայեցողություն, մասնավորապես՝ ծառայությունների մատուցման առնչությամբ ինչպիսի որոշումներ կայացնել, քաղաքականության ինչպիսի գործիքներ ընտրել, որոշումների կայացման ինչպիսի չափանիշներ օգտագործել, ինչպիսի առանձին որոշումներ ընդունել և այլն:

Մասնագիտական գրականության մեջ քննարկման առարկա է դառնում նաև ինքնավարության երրորդ հարթությունը՝ քննարկվող մարմինների դերը քաղաքականության մշակման առանձին հարցերով որոշումներ կայացնելու առումով (օրինակ՝ օրենսդրական նախաձեռնության նախագծում և այլն)[1]:

Վերը շարադրվածը նկատի ունենալով՝ կարծում ենք, որ ինքնավարությունը ենթադրում է համապատասխան սուբյեկտի՝ կազմակերպական, քաղաքականության իրացման կամ որոշման հարցերում ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու հնարավորություն և հայեցողություն՝ առանց այլ մարմինների կողմից հաստատման անհրաժեշտության: Մինչդեռ անկախությունը ենթադրում է այլ սուբյեկտների կողմից վերահսկողության կամ ազդեցության բացակայություն:

Ուստի, թեև «անկախություն» և «ինքնավարություն» հասկացություններն ունեն բովանդակային առանձին համընկնումներ՝ առաջին հերթին հենց այն պատճառով, որ ինքնավարությունն ինքնին ենթադրում է անկախության որոշակի մակարդակ, սակայն դրանց բովանդակությունը նույնական չէ, և յուրաքանչյուրի հիմքում ընկած է առանձնահատուկ առանցքային հատկանիշ:

3. Ինքնավար մարմինների ընդհանուր իրավական բնութագիրը

Ինքնավար մարմինների դերի և լիազորությունների վերաբերյալ միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դրանք հիմնականում ստեղծվում են կառավարությունից որոշ գործառույթների պատվիրակման արդյունքում՝ ապահովելով անկախություն և ճկունություն, ինչպես նաև սահմանափակելով կառավարության ամենօրյա միջամտությունը:

---

[1] Տե՛ս **Bach T.** Delegated Governance in Germany: Agencies and Other Autonomous Bodies in a Rechtsstaat, (հասանելի է՝ https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/paper/2008/Delegated_Governance_Germany_Bach_2008.pdf), Government Agencies: Practicies and Lessons from 30 Countries, edited by **Verhoest K., Thiel V. S., Bouckaert G., Laegreid P.**, 2012, (հասանելի է՝ https://books.google.am/books?id=wny9JdFzsDMC&printsec=frontcover&fbclid=IwAR1zuKVhlendfrLp770E):

Այսպես, նախարարություններից տարանջատված մարմինների ստեղծումը բավականին տարածված երևույթ է մի շարք արդյունաբերականացված երկրներում: Համաձայն հանրային կառավարման նոր դոկտրինայի (New Public Management doctrine)՝ հանրային կազմակերպությունները կարող են ավելի արդյունավետ և բարձր որակով իրականացնել իրենց վերապահված գործառույթները, եթե կառավարչական և գործառնական որոշումներ կայացնելիս օժտված լինեն ինքնավարությամբ[1]: Միաժամանակ անհրաժեշտ է ընդգծել, որ եվրոպական մի շարք երկրներում մարմինների ինքնավարությունը պայմանական է, քանի որ վերջիններս ստանում են որոշակի «ազատություն»՝ պայմանով, որ հնարավորինս արդյունավետ կիրականացնեն իրենց վերապահված գործառույթները և կհասնեն նախատեսված արդյունքին: Այս մոդելի գործարկման դեպքում կառավարությունն իր հերթին ստանձնում է ինքնավար գործակալություններին մշտադիտարկելու պարտականություն՝ առաջնորդվելով այն սկզբունքով, որ ինքնավարությունը հանգեցնում է ավելի շատ պատասխանատվության, իսկ պատասխանատվությունն իր հերթին՝ ավելի մեծ հաշվետվողականության: Այլ կերպ ասած՝ նրանք քաղաքական իշխանության ուղղակի միջամտությունից «պարզած ձեռքի հեռավորության» վրա են տեղակայված[2]:

Եվրոպայում ինքնավար մարմիններ առաջին անգամ հիմնադրվել են Շվեդիայում, որոնք հետագայում օրինակ են ծառայել մի շարք երկրների համար: Այսպիսով, ստեղծվել են նախարարություններից տարանջատված (առանձնացված) կառավարության գործակալություններ, որոնք մշտապես իրականացնում են հանրային նշանակություն ունեցող գործառույթներ՝ ունենալով գործակալության կառավարչական և քաղաքականության մշակման, որոշումներ կայացնելու ինքնավարություն, քաղաքացիական ծառայողներ, ֆինանսավորվում են պետական բյուջեից և գործում են սահմանված իրավական ընթացակարգով[3]:

Հաջորդ երկիրը, որին վաղուց հայտնի է տարանջատված կառուցվածքային մարմինների ֆենոմենը, Գերմանիան է: Այստեղ առաջին անգամ նման մարմինները սկսել են գործել դեռևս 19-րդ դարի երկրորդ կեսից: Գործառույթների ծավալի ընդլայնման պայմաններում՝ նախարարությունների ընդհանուր թիվը սահմանափակելու և դրանք կենտրոնացված քաղաքական գործառույթների վրա պահպանելու նպատակով Գերմանիայում հաճախ օգտագործում էին գործադիր գործառույթներ պատվիրակելու գործընթացներ: Այս գործընթացի իրականացման նպատակն էր նախարարություններին ազատել վարչահիրավական գործառույթների իրականացումից և կառուցվածքային տարանջատված մարմիններին կառավարման ազատություն տալով՝ բարձրացնել դրանց գործունեության արդյունավետությունը և անձնակազմի մոտիվացիան: Նշված հաստատությունների լիազորությունների ընդլայնման և դրանց տարանջատվածության հիմնական նպատակն ու տրամաբանական հետևանքը նախարարությունների ծանրաբեռնվածության թեթևացումն էին, ինչպես նաև նրանց՝ քաղաքականություն ձևավորելու և օրենքների նախագծեր գրելու վրա կենտրոնանալու հնարավորության ստեղծումը[4]:

---

[1] Տե՛ս **Shirin Ahlbäck Öberg & Helena Wockelberg**, Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017, International Public Management Journal, DOI: 10.1080/10967494.2020.1799889, 2020 (հասանելի է՝ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10967494.2020.1799889):

[2] Տե՛ս **Jonan P. Olsen,** Institutional autonomy and democratic government, ARENA Working Paper (online) 2008, էջ՝ 5, (հասանելի է՝ https://www.researchgate.net/publication/5014748_Institutional_autonomy_and_democratic_government):

[3] Տե՛ս նույն տեղում:

[4] Տե՛ս **Jann, Werner & Döhler, Marian**. (2002). Germany: Agencies and autonomous bodies at the federal level, էջեր 1-2 (հասանելի է՝ https://www.researchgate.net/publication/270879314_Germany_Agencies_and_autonomous_bodies_at_the_federal_level/citation/download):

Գերմանիայում ինքնավար մարմինները ստեղծվում են ստատուտային ակտերի հիման վրա և ունեն իրավական անկախություն, որի գլխավոր բնութագրական հատկանիշը սեփական որոշումներ ընդունելու իրավասությունն է: Սակայն այստեղ ևս նախարարություններն իրականացնում են իրավական վերահսկողություն ինքնավար մարմինների նկատմամբ, որի սահմանները որոշվում են՝ յուրաքանչյուր դեպքում հաշվի առնելով տվյալ մարմնի գործառույթների բնույթը: Ինչ վերաբերում է այս մարմինների ֆինանսավորմանը, ապա հարկ է ընդգծել, որ թեև բյուջեի պլանը հաստատվում է համապատասխան նախարարության կողմից, այդուհանդերձ բյուջեի նախագիծը կազմում է հենց ինքնավար մարմինը՝ այսպիսով ապահովելով որոշակի ինքնավարություն նաև այս հարցում[1]:

Ֆրանսիայում և Իտալիայում գործում են այսպես կոչված «անկախ վարչական մարմիններ», որոնց գործառույթները երկու երկրներում էլ գրեթե նույնանում են: Այսպես, այս մարմիններն իրականացնում են խորհրդատվական կամ կարգավորիչ լիազորություններ և օժտված են որոշումներ կայացնելու անկախությամբ: Թե՛ Ֆրանսիայում և թե՛ Իտալիայում այս մարմինները ստեղծված են ապաքաղաքականացնելու այնպիսի ոլորտներ, ինչպիսիք են, օրինակ, անձնական էլեկտրոնային տվյալների մշակումը, հեռահաղորդակցության ոլորտը և այլն: Ընդ որում, դրանք գործում են պետության անունից, բայց ենթակա չեն կառավարությանը: Փոխարենը այս մարմինները գործում են խորհրդարանական վերահսկողության ներքո:

Չնայած խորհրդարանական վերահսկողությանը՝ նշված մարմիններն ունեն ինստիտուցիոնալ ինքնավարություն: Համաձայն իրավական կարգավորումների՝ դրանց մի մասն անգամ օժտված է սանկցիաներ և տուգանքներ կիրառելու, նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու լիազորությամբ: Ինչ վերաբերում է ֆինանսավորմանը, այս մարմինների տարեկան բյուջեն ներառվում է համապատասխան նախարարության բյուջեի մեջ: Թեև նախարարությունը որևէ կերպ չի կարող վերահսկել անկախ վարչական մարմինների գործունեությունը, այնուամենայնիվ նախարարությունն է ներկայացնում բյուջեն խորհրդարանի հաստատմանը[2]:

Ամփոփելով արտասահմանյան երկրների ներկայացված փորձը՝ կարող ենք փաստել, որ, չնայած կառավարման համակարգով պայմանավորված որոշակի տարբերություններին, ինքնավար մարմիններն այս երկրներում ստեղծվում են՝ հիմնականում իրականացնելու կառավարության (նախարարությունների) պատվիրակված լիազորությունները՝ միաժամանակ օժտված լինելով կազմակերպական, ֆինանսական, գործառութային ինքնավարությամբ, որը վերջիններիս գործունեության իրականացման առանցքային նախապայմանն է:

Նկատի ունենալով այն, որ ինքնավար մարմինների կարգավիճակն ու առանձնահատկությունները, չնայած չափանիշային ընդհանուր գծերին, տարբերվում են՝ կախված կոնկրետ պետության իրավական համակարգի առանձնահատկություններից, հոդվածի հաջորդ հատվածում կանդրադառնանք Հայաստանի Հանրապետությունում գործող ինքնավար մարմիններին առնչվող հարցերին:

4. Ինքնավար մարմինների առանձնահատկությունները Հայաստանի Հանրապետությունում

Առաջին հերթին նշենք, որ հիշյալ համատեքստում խոսքը Սահմանադրության 122-րդ հոդվածով ամրագրված ինքնավար մարմինների մասին է: Դրանց վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական կարգավորումների վեր-

---

[1] Տե՛ս **T. Bach,** Delegated governance in Germany: agencies and other autonomous bodies in a Rechtsstaat, 2008, էջեր 9-11 (հասանելի է՝ https://www.researchgate.net/publication/237333797_Delegated_governance_in_Germany_agencies_and_other_autonomous_bodies_in_a_Rechtsstaat):

[2] Տե՛ս **Marine Allix and Sandra Van Thiel**, Mapping the field of quasi-autonomous organizations in France and Italy, International Public Management Journal, 2005, էջ 49 (հասանելի է՝ https://ipmn.net/wp2/wp-content/uploads/2018/07/8-1-03a-allix-and-van_thiel.pdf):

լուծությունը վկայում է, որ այդ մարմիններն օժտված են գործադիր իշխանությանը բնորոշ գործառույթներով: Ասվածը բխում է իշխանությունների բաժանման և հավասարակշռման սահմանադրական ընդհանուր տրամաբանությունից, ինչպես նաև Սահմանադրության 122-րդ հոդվածի 1-ին մասից, ըստ որի՝ ինքնավար մարմինների գործունեությունն ուղղված է մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացման ապահովմանը, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանությանը: Ընդ որում, ինքնավար մարմիններն իրենց կարգավիճակի, ինքնավար բնույթի և անկախության երաշխիքների ուժով հիերարխիկ առումով չունեն վերադաս մարմիններ:

Ինքնավար մարմինների՝ գործադիր իշխանությանը բնորոշ գործառույթներով օժտված լինելու հանգամանքը դրսևորվում է երկու առումով: Առաջին հերթին դրանք հանդես են գալիս որպես Կառավարության՝ որևէ նախարարությանը վերապահված գործունեության ոլորտում վերջինիս մշակած քաղաքականությունն իրականացնողի դերում: Ընդ որում՝ պետք է նկատի ունենալ, որ «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» օրենքի[1] հավելվածով նախարարություններին վերապահված գործունեության համապատասխան ոլորտում մշակված քաղաքականության իրականացման հարցում նախարարության հիշատակումը չի բացառում նշված քաղաքականության իրականացումը այլ իրավասու մարմինների կողմից: Այսպես, օրինակ՝ Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի գործառույթներն են տնտեսական գործունեության ազատության, ազատ տնտեսական մրցակցության, բարեխիղճ մրցակցության և ձեռնարկատիրության զարգացման համար անհրաժեշտ միջավայրի ապահովումը և սպառողների շահերի պաշտպանության իրականացումը, որը մասնակի համընկնում է էկոնոմիկայի նախարարությանը վերապահված ոլորտում նրա կողմից իրականացվող գործունեության հետ:

Երկրորդ, Սահմանադրության 122-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ ինքնավար մարմիններին օրենքով կարող է վերապահվել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու իրավասություն: Հետևաբար, օրենքով սահմանված դեպքերում ենթաօրենդրական մակարդակում ինքնավար մարմինները կարող են ունենալ նաև քաղաքականություն մշակելու լիազորություն: Օրինակ՝ «Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության մասին» օրենքի 9-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետը համակենտրոնացումը համարում է հայտարարագրման ենթակա, եթե համակենտրոնացման մասնակիցների ակտիվների արժեքը կամ հասույթի ընդհանուր չափը կամ մասնակիցներից առնվազն մեկի ակտիվների արժեքը կամ հասույթի չափը դրա ստեղծմանը նախորդող վերջին ֆինանսական տարում գերազանցել է Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի որոշմամբ սահմանված ակտիվների արժեքը կամ հասույթների չափը: Արդյունքում ակնհայտ է դառնում, որ բերված օրինակում համակենտրոնացման մասնակցի ակտիվների արժեքի կամ հասույթի չափի որոշմամբ Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովը մշակում է հայտարարագրման ենթակա համակենտրոնացումներին առնչվող քաղաքականության որոշակի մասը[2]:

---

[1] Ընդունվել է 23. 03. 2018թթ.: Ուժի մեջ է մտել 09.04.2018թ.: Տե՛ս ՀՀՊՏ 2018.03.30/25(1383) Հոդ.446:

[2] Ներկայումս որպես ինքնավար մարմիններ Հայաստանի Հանրապետությունում գործում են Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովը, Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովը և Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը, ինչպես նաև որպես ինքնավար մարմին «Հայաստանի Հանրապետության փաստահավաք հանձնաժողովի մասին» օրենքի նախագծով նախատեսվում է ստեղծել Փաստահավաք հանձնաժողով (հասանելի է՝ https://www.e-draft.am/projects/2512):

5. Ինքնավար մարմինների անկախության երաշխիքները

Ինքնավար մարմինների անկախության երաշխիքների առումով կարևոր է այն հարցի բացահայտումը, թե ինչ ծավալ և բովանդակություն ունեն քննարկվող մարմինների ինքնավարությունն ու նրանց տրամադրվող անկախության երաշխիքները, ինչին արդեն մասնակիորեն անդրադարձել ենք հոդվածի շրջանակներում:

Հավելենք, որ միջազգային-իրավական տարատեսակ փաստաթղթերում անկախ մարմինների համար անհրաժեշտ են դիտում հետևյալ նախապայմանները.

1. ֆինանսական անկախությունը՝ իրենց վերապահված գործառույթներն իրականացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների առկայությունը.

2. նշանակման և պաշտոնավարման անկախությունը՝ երաշխավորելու համար, որ նշանակումները արժանիքահեն են և թափանցիկ, և որ անկախ մարմնի կառավարման մարմնի անդամները և անձնակազմը ի վիճակի են աշխատելու առանց քաղաքական կամ կամընտրական պատճառներով աշխատանքից ազատվելու վախի.

3. որոշումների ընդունման գործընթացում անկախություն, որպեսզի կառավարությունն այս մարմինների կողմից որոշումների ընդունման հարցում ազդեցություն չունենա, հարգի և պահպանի անկախ մարմինների որոշումները[1]:

Հաշվի առնելով վերոգրյալը՝ ակնհայտ է, որ ինքնավար մարմինների առաքելության պատշաճ իրացման տեսանկյունից բացառիկ կարևորություն ունեն ինչպես նրանց ինքնավարության սահմանների ճշգրտումը, այնպես էլ անկախության երաշխիքների սահմանումն ու իրացումը: Դա վերաբերում է նաև նշյալ մարմինների անդամների անկախության երաշխիքներին, ինչը պահանջում է գործառութային, կառուցակարգային, նյութական ու սոցիալական անհրաժեշտ և բավարար նախադրյալների առկայություն: Ավելին, անկախության երաշխիքների ծավալի կանխորոշման հիմքում պետք է ընկած լինի հստակ և միասնական տրամաբանություն, այդ երաշխիքները պետք է անհրաժեշտ և բավարար լինեն համապատասխան մարմինների առաքելության պատշաճ իրացման տեսանկյունից: Այդ առումով ակնհայտ է, որ Սահմանադրության 122-րդ հոդվածով նախատեսված ինքնավար մարմինների ստեղծման նպատակն ընդհանուր է, այն է՝ մարդու և քաղաքացու հիմնական իրավունքների և ազատությունների իրականացման ապահովումն ու Սահմանադրությամբ սահմանված հիմնարար նշանակություն ունեցող հանրային շահերի պաշտպանությունը: Մինչդեռ ինքնավար մարմինների և նրանց անդամների համար սահմանված անկախության երաշխիքները մի շարք դեպքերում տարբերակված են: Օրինակ՝ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի անդամների համար օրենքն ամրագրում է անկախության և անձեռնմխելիության երաշխիքներ: Մինչդեռ համանման ձևակերպմամբ երաշխիք առկա չէ Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության հանձնաժողովի անդամի համար: Կամ՝ եթե Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի անդամի թեկնածու առաջադրելու իրավունքը «Հանրային ծառայությունները կարգավորող մարմնի մասին» օրենքով[2] հաջորդաբար վերապահված է Կառավարությանը, Ազգային ժողովի կառավարող ընդդիմադիր խմբակցություններին, ապա Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի անդամի թեկնածու առաջադրելու հնարավորությունը վերապահված է Ազգային ժողովի նախագահի կողմից ձևավորվող մրցութային հանձնաժողովին, որի կազմում

[1] Տե՛ս օրինակ՝ Organization for Security and Co-operation in Europe MISSION IN KOSOVO Independent Agencies and Institutions in Kosovo Democracy December 2007, էջ՝ 1, (հասանելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/29622.pdf):

[2] Ընդունվել է 25.12.2003թթ.: Ուժի մեջ է մտել 14.02.2004թ.: Տե՛ս ՀՀՊՏ 2004.02.04/7(306) Հոդ.120:

ընդգրկվում են Կառավարության, Ազգային ժողովի խմբակցությունների կամ Ազգային ժողովի խորհրդի, Բարձրագույն դատական խորհրդի, Մարդու իրավունքների պաշտպանի և Փաստաբանների պալատի նշանակած մեկական անդամներ:

Կարծում ենք, որ վերը նշված երաշխիքների տարբերակման հիմքում դրված չէ օբյեկտիվ և պատճառաբանված միասնական տրամաբանություն, իսկ առանձին ինքնավար մարմինների և նրանց անդամների գործունեության բավարար երաշխիքների բացակայությունը հանգեցնում է ինքնավար մարմինների համար անհրաժեշտ՝ ինչպես Սահմանադրությամբ, այնպես էլ միջազգային չափանիշներով ամրագրված՝ այլ մարմինների և անձանց ազդեցությունից զերծ լինելու պահանջի ոչ պատշաճ իրացման:

6. Եզրակացություն

Ներկայացված հետազոտության արդյունքում կարելի է կատարել հետևյալ հիմնական եզրահանգումները.

1. Թեև «անկախություն» և «ինքնավարություն» հասկացություններն ունեն բովանդակային առանձին համընկնումներ՝ առաջին հերթին հենց այն պատճառով, որ ինքնավարությունն ինքնին ենթադրում է անկախության որոշակի մակարդակ, սակայն դրանց բովանդակությունը նույնական չէ, և յուրաքանչյուրի հիմքում ընկած է առանձնահատուկ առանցքային հատկանիշ:

2. Ինքնավարությունը ենթադրում է համապատասխան սուբյեկտի՝ կազմակերպական, քաղաքականության իրացման կամ որոշման հարցերում ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու հնարավորություն և հայեցողություն՝ առանց այլ մարմինների կողմից հաստատման անհրաժեշտության: Մինչդեռ անկախությունը ենթադրում է այլ սուբյեկտների կողմից վերահսկողության կամ ազդեցության բացակայություն:

3. Սահմանադրության 122-րդ հոդվածով ամրագրված ինքնավար մարմինները իրականացնում են գործադիր իշխանության մարմիններին բնորոշ գործառույթներ՝ կազմակերպական, քաղաքականության իրականացման, ինչպես նաև ենթաօրենսդրական մակարդակում քաղաքականության մշակման հարցերում ունենալով ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու հնարավորություն և հայեցողություն:

4. Ինքնավար մարմիններն իրենց կարգավիճակի, ինքնավար բնույթի և անկախության երաշխիքների ուժով հիերարխիկ առումով չունեն վերադաս մարմիններ:

5. Ինքնավար մարմինների դեպքում անկախությունը ինքնավարության իրացման կարևոր պայման է և որպես այդպիսին ենթակա է երաշխավորման ինչպես ընդհանրապես ինքնավար մարմնի, այնպես էլ դրա անդամի համար գործառութային, կառուցակարգային, նյութական ու սոցիալական համարժեք երաշխիքների համակարգի ամրագրմամբ:

6. Ինքնավար մարմինների անկախության երաշխիքները պետք է անհրաժեշտ և բավարար լինեն ինքնավար մարմինների առաքելության պատշաճ իրացումն ապահովելու տեսանկյունից, իսկ դրանց կանխորոշման հիմքում պետք է ընկած լինի օբյեկտիվ և պատճառաբանված միասնական տրամաբանություն:

LEGAL CONTENT OF AUTHONOMY AND PECULIARITIES OF AUTHONOMOUS BODIES IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

Anahit Manasyan
Associate Professor at the YSU Chair of Constitutional Law, Vice-Rector of the Academy of Justice of the Republic of Armenia, Candidate of Legal Sciences

Tigran Markosyan
Lecturer-Coordinator at the Student Law Counselor Center of the YSU Faculty of Law, Member of the State Commission for the Protection of Economic Competition of the Republic of Armenia, Candidate of Legal Sciences

The article considers issues with regard to autonomous bodies in the Republic of Armenia. A thorough analysis is provided on differentiation of concepts “autonomy” and “independence”, the content of these terms is revealed. The status and peculiarities of autonomous bodies in the Republic of Armenia are presented in the light of the history of development of the latter both in Armenia and various other states. The guarantees of independence of autonomous bodies are also analyzed in the article.

ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ АВТОНОМИИ И ОСОБЕННОСТИ АВТОНОМНЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Анаит Манасян
Доцент кафедры конституционного права ЕГУ, проректор Академии юстиции Республики Армения, кандидат юридических наук

Тигран Маркосян
Преподаватель-координатор Центра студенческих юридических консультаций юридического факультета ЕГУ, член Государственной комиссии по защите экономической конкуренции Республики Армения, кандидат юридических наук

В статье рассматриваются вопросы относительно автономных органов Республики Армения. Проводится фундаментальный анализ разграничения понятий «автономия» и «независимость», раскрывается их содержание. Статус и особенности автономных органов, действующих в Республике Армения, представляются в свете истории их создания и развития как в Армении, так и в других государствах. В статье также анализируются гарантии независимости автономных органов.

Բանալի բառեր- *ինքնավարություն, անկախություն, ինքնավար մարմիններ, գործադիր իշխանության մարմին, ինքնավար մարմնի անդամ, անկախության երաշխիքներ:*
Key words: *autonomy, independence, autonomous bodies, executive body, member of an autonomus body, guarantees of independence.*
Ключевые слова: *автономия, независимость, автономные органы, орган исполнительной власти, член автономного органа, гарантии независимости.*