ԱՐՏԱԿ ԱՍԱՏՐՅԱՆ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆԸ

Անցած դարի 90-ական թվականների մունիցիպալ բարեփոխումը դարձավ Հայաստանի Հանրապետությունում լայն շրջանակի վերածնավորումների կարևորագույն բաղադրիչներից մեկը: Դրա անցկացման ընթացքում տեղերում իշխանության վերակազմակերպման նշանակալի փորձ կուտակվեց, տեղի ունեցավ մունիցիպալ իրավունքի նոր յուրահատուկ ինստիտուտների կայացումը, զարգացան տեղական ինքնակառավարման ոլորտում քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանության իրավաբանական միջոցները:

Տեղական ինքնակառավարումը ներկայանում է որպես ժողովրդավարական, իրավական, սոցիալական պետության անբաժանելի ատրիբուտ, հանդես գալով որպես համապետական և տեղական գործերի լուծմանը բնակիչներին ներգրավելու և դրա հիման վրա բնակչության պահանջմունքների բավարարման մակարդակի բարձրացման միջոց:

Հանդիսանալով ժողովրդավարության առաջնային օղակ՝ տեղական ինքնակառավարումը անհրաժեշտ պայմաններ է ստեղծում բնակչությանը իշխանությանը մոտեցնելու համար, ձևավորում է տեղական պայմաններին և առանձնահատկություններին հարմարեցված կառավարման ճկուն համակարգ, օժանդակում քաղաքացիների նախաձեռնության և ինքնագործունեության զարգացմանը:

Ինքնակառավարումը, ինչպես հայտնի է, ծնվել է որպես տեղերի բնակիչների համար փոխադարձ հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերը՝ իրենց կողմից սահմանված ձևերով ու միջոցներով համատեղ լուծելու նախաձեռնության շարժում[1]:

20-րդ դարի վերջին մասնագիտական գրականության մեջ որոշ ռուս իրավաբանների կողմից նշվում էր, որ ժամանակակից տեղական ինքնակառավարման բնույթը չի կարող միանշանակ սահմանվել, քանի որ բավականին դժվար է հստակ սահմանազատել պետականից տարբերվող տեղական գործերը[2]:

---

[1] Տե՛ս Шабайлов В. И., Местное самоуправление в Республике Беларусь: состояние и перспективы развития. // Журнал российского права, 2002, № 11, էջ 136:

[2] Տե՛ս Шугрина Е. С., Муниципальное право: Учебное пособие, Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та., 1995, էջ 19:

Իսկ ի՞նչ են ամրագրում տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող իրավական ակտերը:

Այսպես, 20-րդ դարում եվրոպական պետություններում տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման աշխատանքների արդյունք հանդիսացավ 1985թ. հոկտեմբերի 15-ին Ստրասբուրգում համաձայնագրի տեսքով ընդունված Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիան[3]: Խարտիան ընդհանրացրեց եվրոպական և համաշխարհային փորձը, նորմատիվներում լրացրեց բնակչությանը ամենամոտ կանգնած տեղական իշխանության մարմինների իրավունքների սահմանման և պաշտպանության բացերը, և բնակչությանը ներկայացրեց իրենց առօրյա կյանքը շոշափող որոշումների ընդունմանը ակտիվ մասնակցելու հնարավորությունները:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածը նշում է. «Տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը և կարողությունն է կանոնակարգելու և կառավարելու պետական գործերի զգալի մասը (օրենքի շրջանակներում)՝ սեփական պատասխանատվությամբ և տեղական բնակչության շահերից ելնելով»:

ՀՀ Սահմանադրությունը տեղական ինքնակառավարումը բնութագրում է որպես համայնքի իրավունքն ու կարողությունը՝ սեփական պատասխանատվությամբ բնակիչների բարօրության նպատակով Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան լուծելու տեղական նշանակության հարցեր (հոդված 104): Նշենք, որ նախքան 2005 թ. նոյեմբերի 27-ի սահմանադրական հանրաքվեն ՀՀ Սահմանադրության նախկին տեքստում բացակայում էր տեղական ինքնակառավարման սահմանումը: Սահմանադրության 105-րդ հոդվածում միայն նշվում էր, որ համայնքի սեփականությունը տնօրինելու, համայնքային նշանակության հարցեր լուծելու համար երեք տարի ժամկետով ընտրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններ:

Մասնագիտական գրականության մեջ տրվել են տեղական ինքնակառավարման տարբեր սահմանումներ: Տեղական ինքնակառավարումը բնակչության կողմից անմիջականորեն կամ ընտրովի կամ այլ մարմինների (պաշտոնատար անձանց) միջոցով տեղական նշանակության հարցեր լուծելու նպատա-

---

[3] Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիան մշակվել է Եվրոպայի Խորհրդի շրջանակներում գործող տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի կողմից 1980-ական թվականների կեսերին և բացվել է ստորագրման համար 1985թ. հոկտեմբերի 15-ին: Դրա մասնակիցներ են հանդիսանում Ավստրիան, Բուլղարիան, ԳԴՀ-ն, Դանիան, Էստոնիան, Թուրքիան, Իսլանդիան, Իսպանիան, Իտալիան, Հունգարիան, Լատվիան, Լեհաստանը, Լիխտենշտեյնը, Լյուքսեմբուրգը, Կիպրոսը, Հունաստանը, Մալթան, Նիդերլանդները, Նորվեգիան, Շվեդիան, Պորտուգալիան, Ռուսաստանի Դաշնությունը, Սլովենիան, Ֆինլանդիան և այլ երկրներ: Հայաստանը Խարտիան վավերացրել է 2001թ. դեկտեմբերին:

կով օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ իրականացվող գործունեություն է[4]: Վ. Ա. Բարանչիկովն իր ուսումնասիրությունների արդյունքում գալիս է այն եզրակացության, որ տեղական ինքնակառավարումը տարածքային հանրային իշխանության կազմակերպման ապակենտրոնացված ձև է, որն ապահովում է օրենքի և պետական իշխանության մարմինների այլ նորմատիվ ակտերի իրականացումը տարբեր տեսակի բնակավայրերի բնակչության և նրանց կողմից ինքնուրույն ձևավորվող տեղական ինքնակառավարման մարմինների և ընտրվող ու նշանակվող պաշտոնատար անձանց կողմից[5]:

Պետք է նշել, որ տեղական ինքնակառավարումը բազմասպեկտ հասկացություն է: Դրա պարզաբանման համար անհրաժեշտ է ուսումնասիրել նրա հիմնական ասպեկտները, որոնք կբացահայտեն տեղական ինքնակառավարման էությունը:

1. Տեղական ինքնակառավարումը, նախ և առաջ, հանդիսանում է սահմանադրական կարգի հիմքերից մեկը, այն ամրագրված է ՀՀ Սահմանադրության հետևյալ դրույթների մեջ.

- Ժողովուրդն իր իշխանությունն իրականացնում է ազատ ընտրությունների, հանրաքվեների, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց միջոցով (հոդված 2):
- Հայաստանի Հանրապետությունը երաշխավորում է տեղական ինքնակառավարումը (հոդված 11.2):
- Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք իրավասու են կատարելու միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով (հոդված 5):

Այն փաստը, որ տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներն ամրագրված են ՀՀ Սահմանադրության «Սահմանադրական կարգի հիմունքներ» գլխում, վկայում է այն մասին, որ տեղական ինքնակառավարումը ոչ միայն իշխանության տարատեսակ է, այլև ժամանակակից Հայաստանի ժողովրդավարական կարևոր հիմքերից մեկը, առանց որի անհիմաստ է նրա քաղաքակիրթ և ազատ զարգացումը:

2. Տեղական ինքնակառավարումը հանդես է գալիս որպես բնակչության կողմից տեղական նշանակության հարցերի ինքնուրույն լուծման իրավունք:

---

[4] Տե՛ս Муниципальное право Российской Федерации, Под. ред. Н. С. Бондаря, М., 2003, էջ 141:
[5] Տե՛ս Баранчиков В. А., Муниципальное право, М., 2000, էջ 7-8.

Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածը տեղական ինքնակառավարումը ամրագրում է որպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հանրային գործերի մի կարևոր մաս՝ ելնելով տեղական բնակչության շահերից, օրենքի շրջանակներում և սեփական պատասխանատվությամբ կարգավորելու և կառավարելու իրավունք և իրական ունակություն:

Այսպիսով, Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիան, տեղական ինքնակառավարումը կապելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույն և պատասխանատու գործունեության իրավունքի հետ, առաջին հերթին մատնանշում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերը տեղական ինքնակառավարման իրականացման գործում: Սակայն, դրա հետ մեկտեղ, Եվրոպական խարտիան սահմանում է, որ այդ իրավունքն իրականացվում է ոչ միայն ինքնակառավարման ընտրովի մարմինների կողմից, այլև տեղական ինքնակառավարման գործառույթների իրականացմանը քաղաքացիների ուղղակի մասնակցության ձևերի միջոցով (հոդված 3, 2-րդ կետ):

Ինչ վերաբերում է ՀՀ Սահմանադրությանը, ապա այն, ի տարբերություն Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի, տեղական ինքնակառավարում իրականացնելիս առաջնայնությունը տալիս է համայնքի բնակչությանը: Մասնավորապես, Սահմանադրության 104 հոդվածը նշում է, որ տեղական ինքնակառավարումը համայնքի իրավունքն ու կարողությունն է՝ սեփական պատասխանատվությամբ բնակիչների բարօրության նպատակով Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան լուծելու տեղական նշանակության հարցեր: Իսկ 104.1 հոդվածում նշվում է, որ «Համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակչության հանրություն է»: Այդ իրավունքը վերապահելով համայնքի բնակչությանը՝ Սահմանադրությունը միաժամանակ ամրագրում է, որ համայնքն իր ինքնակառավարման իրավունքն իրականացնում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի միջոցով (հոդված 107):

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ «Տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքային խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու իրավունքն ու համայնքի կարողությունն է»: Ճիշտ է, Սահմանադրությունն օգտագործում է «տեղական նշանակության հարցեր» արտահայտությունը, իսկ օրենքը՝ «համայնքային խնդիրներ» բառակապակցությունը, այնուամենայնիվ, հասկանալի է, որ այդ երկու իրավական ակտերն էլ ի նկատի ունեն գործեր, որոնք անմիջականորեն վերաբերում են համայնքներին

և առաջնահերթ կարգով պետք է իրականացվեն համայնքների և տեղական իշխանությունների կողմից:

Նշենք նաև, որ Սահմանադրության 105-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ պետական իշխանության մարմինների լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացման նպատակով դրանք օրենքով կարող են պատվիրակվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Իսկ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածը ներառում է համայնքներին պետական մարմինների լիազորությունների փոխանցման սկզբունք, եթե այդ լիազորություններն առավել արդյունավետ կարող են իրականացվել համայնքներում: Այսինքն, տեղական ինքնակառավարման միջոցով լուծվում են ոչ միայն տեղական այլ նաև որոշ պետական լիազորություններ: Հետևաբար՝ տեղական ինքնակառավարումը նպատակաուղղված է *հանրային* գործերի կանոնակարգմանը և լուծմանը:

Տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն հատկանիշ է ինքնուրույնությունը: Տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության ապահովման համար խթանիչ ազդեցություն ունեցավ 2005 թ. նոյեմբերի 27-ին կայացած սահմանադրական հանրաքվեն: Մունիցիպալ իշխանության մակարդակում կատարված սահմանադրական փոփոխությունների հիմնական նպատակը տեղական ինքնակառավարման տնտեսական հիմքի ամրապնդումն էր, ինչն անխուսափելիորեն կհանգեցնի տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության ապահովմանը: Մասնավորապես, տեղական ինքնակառավարման ֆինանսատնտեսական ինքնուրույնության կարևոր երաշխիք են հանդիսանում սահմանադրական հետևյալ դրույթները.

- համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող հողը, բացառությամբ պետական կարիքների համար անհրաժեշտ, ինչպես նաև ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց պատկանող հողերի, համայնքի սեփականությունն է (հոդված 105.1):
- Օրենքով պետք է սահմանվեն համայնքների ֆինանսավորման այնպիսի աղբյուրներ, որոնք կապահովեն վերջիններիս լիազորությունների իրականացումը (հոդված 106):
- Համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման:

Բացի այդ, տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության համար կարևոր է այն, որ պետությունը սեփականության այլ ձևերի հետ մեկտեղ ճանաչում և պաշտպանում է համայնքային սեփականությունը: Մասնավորապես, ՀՀ քաղաքացիական օրենսգիրքը սահմանում է, որ գույքը կարող է գտնվել

քաղաքացիների, իրավաբանական անձանց, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության կամ համայնքների սեփականության ներքո (հոդված 169):

Տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության մասին է խոսում նաև այն, որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն առանձնացված են պետական իշխանության մարմիններից: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կազմակերպական առանձնացումն ամրագրված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում, որտեղ ասվում է որ այդ մարմինները չեն հանդիսանում պետական կառավարման մարմինների մասը (հոդված 70):

Սրա հետ մեկտեղ՝ ավելացնենք նաև, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից պետական լիազորությունների իրականացման հնարավորության ճանաչումը, այդ մարմինների որոշումների պարտադիրությունը, օրենքով տեղական ինքնակառավարման կարգավիճակի կարգավորումը հիմք են տալիս ասելու նրա՝ պետությունից «անջատ» լինելու խիստ հարաբերական բնույթի մասին:

3. ՀՀ Սահմանադրության 2-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին, և ժողովուրդն իր իշխանությունն իրականացնում է ազատ ընտրությունների, հանրաքվեների, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց միջոցով: Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի 3-րդ հոդվածն ամրագրում է, որ տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքում: Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարումը հանդես է գալիս նաև որպես ժողովրդաիշխանության իրականացման ձև:

Այսպիսով, ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարող ենք նշել, որ *տեղական ինքնակառավարումը ժողովրդաիշխանության իրականացման ձև է, հանրային իշխանության մակարդակ, որը, մոտ կանգնած լինելով բնակչությանը, հնարավորություն է ընձեռում ինքնուրույն և արդյունավետ լուծել հանրային գործերը (տեղական և պետական նշանակության հարցերը)՝ սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում:*