

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԵՐՐՈՐԴ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐԻ
ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԻՑ

Հայաստանում կառավարման նոր համակարգի ձևավորման գործընթացը սկիզբ առավ 1990 թ. օգոստոսի 23-ին ընդունված Անկախության հռչակագրից հետո: 1991-1994 թթ. ընթացքում հանրապետական մակարդակով քաղաքական համակարգը որոշ ձևափոխումների ենթարկվեց, ձևավորվեցին իշխանության բարձրագույն մարմինները, սակայն տեղերում պահպանվեց տեղական խորհուրդների համակարգը: Այդ պատճառով պետության կառավարման համակարգն անկատար էր համարվում: Բացի այդ մտավախություն կար, որ հին իշխանության տեղական մարմինները չեն սատարում նոր իշխանություններին և տեղերում խոչընդոտում են իշխանության հանրապետական մարմինների որոշումների իրագործմանը: Այսպես՝ դեռևս 1992 թ. երկրի նախագահը նշում էր, որ «Տեղական իշխանություններն այսօր համարյա դուրս են մեր պետական կառուցվածքից: Եվ եթե նկատի ունենանք նաև այն հանգամանքը, որ տեղական իշխանությունները մեծ մասամբ ներկայացված են նախկին համակարգի պաշտոնյաներով, ապա պարզ պետք է լինի, թե ինչպիսի հակասություններ են առաջացել հանրապետական ու տեղական իշխանությունների միջև: Եթե խորհրդարանը կարողանար կարճ ժամանակի ընթացքում լրացնել այս բացը, որոշակի իրավական դաշտ ստեղծեր տեղական ինքնակառավարման համակարգի համար, այսինքն վերջապես ընդունել տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը, ապա մենք շատ լուրջ բայլ արած

կլինեինք մեր պետական կառույցների կատարելագործման հարցում»¹:

1991-1994 թթ. պատերազմական վիճակը մեծապես խոչընդոտեց պետական շինարարությանը: Այդ պայմաններում աննպաստակահարմար էր արմատական փոփոխությունների իրագործումը: ՀՀԾ-ի դիրքորոշումը Սահմանադրության ընդունման հարցում նույնպես խիստ զգուշավոր էր, իսկ Սահմանադրության բացակայության պայմաններում խորքային փոփոխությունների գնալը նպատակահարմար չէր:

Կառավարման համակարգի բարեփոխման նոր փուլ սկսվեց զինադադարից հետո: Բարեփոխումներն ընթանում էին ներքադաքական պայքարի սրման պայմաններում: Թեպետ Սահմանադրության բովանդակության շուրջ քաղաքական ուժերի միջև լուրջ բախումներ եղան, սակայն այն ընդունվեց 1995 թ. հուլիսի 5-ի հանրաքվեով: ՀՀ Սահմանադրության ընդունումով դադարում էր 1978 թ. ընդունված ՀԽՍՀ Սահմանադրության գործադրումը և երկրում բարեփոխումների նոր փուլ էր սկսվում:

Բարեփոխումների համատեքստում հատկապես արմատական էին տեղական կառավարման և ինքնակառավարման համակարգի ձևավորմանն ուղղված քայլերը: Բարեփոխումների ուղղվածությունը ներկայացվեց Սահմանադրության 7-րդ գլխում, որն սյդպես էլ վերնագրված էր՝ «Տարածքային կառավարումը և տեղական ինքնակառավարումը»:

Սահմանադրության համաձայն ստեղծվելու էին նոր վարչատարածքային միավորներ՝ մարզեր և համայնքներ²: Համայնքներում իրականացվելու էր տեղական ինքնակառավարում: Երեք տարի ժամկետով համայնքի սեփականությունը տնօրինելու, համայնքային նշանակության հարցեր լուծելու համար ընտրվելու

¹ Տեր-Պետրոսյան Լ., Ընտրանի, Երևան, 2006, էջ 285:

² ՀՀ Սահմանադրություն, 1995 թ., հոդված 104:

էին տեղական ինքնակառավարման մարմիններ. համայնքի ավագանի՝ հինգից տասնհինգ անդամով, համայնքի ղեկավար՝ քաղաքապետ, գյուղապետ: Ընտրված համայնքի ղեկավարը պետք է ձևավորեր իր աշխատակազմը: Սահմանդրության 3-րդ հոդվածի համաձայն տեղական ինքնակառավարման մարմիններ ընտրվելու էին ընդհանուր, հավասար, ուղղակի ընտրական իրավունքի հիման վրա՝ գաղտնի քվեարկությամբ:

Համայնքի ավագանու լիազորություններն էին՝ համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ համայնքի բյուջեի հաստատումը, բյուջեի կատարման վերահսկումը, տեղական տուրքերի և վճարների սահմանումը³:

Ուրվագծվեց նաև տարածքային կառավարման համակարգը: Հանրապետությունը բաժանվելու էր մարզերի, որոնք ղեկավարելու համար կառավարությունը նշանակելու էր մարզպետներ: Նրանք պետք է իրագործեին կառավարության տարածքային քաղաքականությունը: Երևանը ստանում էր մարզի կարգավիճակ, իսկ Երևանի քաղաքապետին վարչապետի ներկայացմամբ նշանակում և ազատում էր Հանրապետության Նախագահը: Տեղական ինքնակառավարումը Երևանում պետք է իրականացվեր թաղային համայնքների միջոցով:

Նախանշվեցին նաև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունները՝ մարզպետին իրավունք էր վերապահվում օրենքով նախատեսված դեպքերում պաշտոնանկ անել համայնքի ղեկավարին: Համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու դեպքում կառավարության որոշմամբ երեսնօրյա ժամկետում նախատեսվում էր անցկացնել արտահերթ ընտրություն, իսկ մինչև ընտրությունը քաղաքապետի

³ Նույն տեղում, հոդված 106:

պաշտոնակատար էր նշանակելու վարչապետը, իսկ գյուղապետ՝ մարզապետը:

Սահմանադրության անցումային դրույթներով նախատեսվեց, որ մինչև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասին օրենսդրության ընդունումը պատգամավորների գյուղական, ավանային, քաղաքային, շրջանային խորհուրդները և նրանց գործադիր մարմինները պետք է շարունակեն իրականացնել օրենքով սահմանված լիազորությունները: Մինչև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մասին օրենսդրության ընդունումը պատգամավորների քաղաքային և շրջանային խորհուրդների նախագահներին անվստահություն հայտնելու իրավունքը վերապահվում էր Ազգային ժողովին:

ՀՀ նախագահի 1995 թ. հուլիսի 25-ի հրամանագրով նշանակվեց ՀՀ տարածքային կառավարման գծով առաջին նախարարը՝ Ռուբիկ Բարսեղյանը (26.06.1995 թ. – 8.11.1996 թ.)⁴: Մինչ նախարարության ստեղծումը տարածքային կառավարման հարցերով զբաղվում էր ՀՀ կառավարության գործերի կառավարչության տարածքային կառավարման վարչությունը:

1995 թ. օգոստոսի 4-ին ՀՀ վարչապետը ընդունեց «ՀՀ նախագահի 1995 թվականի հուլիսի 25-ի «ՀՀ կառավարության կառուցվածքը և գործունեության կարգը սահմանելու մասին» հրամանագրի կատարմանն ուղղված միջոցառումների մասին» որոշումը⁵: ՀՀ ֆինանսների նախարարությանը հանձնարարվեց վարչապետին առաջարկություններ ներկայացնել նախարարությունների կազմի վերաբերյալ:

⁴ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը ստեղծվել է 2005 թվականին՝ ՀՀ Նախագահի ապրիլի 27-ի ՆՀ-74Ն հրամանագրով:

⁵ ՀԱՍ., ֆ. 113, ց. 174, գ. 16:

Որոշվեց «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը ՀՀ կառավարությանը և կառավարության կողմից ԱԺ ներկայացնել 1995 թ. հոկտեմբերին, «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը՝ 1996 թ. 1-ին եռամսյակում, իսկ «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը՝ 1996-ի սեպտեմբերին⁶:

ՀՀ վարչապետի 1995 թ. սեպտեմբերի 8-ի որոշմամբ հաստատվեց ՀՀ կառավարության քարտուղարությունը և տարածքային կառավարման գծով նախարարի աշխատակազմը ընդգրկվեց քարտուղարության կազմում⁷: Սեպտեմբերի 12-ին ՀՀ վարչապետի մեկ այլ որոշմամբ⁸ սահմանվեցին տարածքային կառավարման գծով նախարարի խնդիրները՝ համապատասխան օրենքների նախագծերի նախապատրաստում, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման գործընթացի իրականացման ապահովում և մարմինների աշխատանքի վերահսկողություն, արդյունավետ աշխատանքի համար մարզպետներին ցուցումների ներկայացում և այլն: Քանի որ նախարարության աշխատակազմը դեռևս բացակայում էր, տարածքային կառավարմանը և տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող ՀՀ օրենքների, ԱԺ որոշումների և այլ օրենսդրական ակտերի նախագծերի պատրաստման համար ստեղծվեցին աշխատանքային խմբեր:

1995 թ. հոկտեմբերի 3-ին «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքի նախագիծը կա-

⁶ «ՀՀ կառավարության կողմից 1995-1999 թվականներին ՀՀ ԱԺ ներկայացվող ՀՀ օրենքների նախագծերի մասին» ՀՀ վարչապետի որոշում, 24 օգոստոսի 1995 թ., N 89, ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 174, գ. 81:

⁷ ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 174, գ. 148:

⁸ ՀՀ վարչապետի 1995 թ. սեպտեմբերի 12-ին N163 որոշում ՀՀ տարածքային կառավարման գծով նախարարի մասին ժամանակավոր կանոնադրությունը հաստատելու մասին, ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 174, գ. 153:

ռավարությունից ուղարկվեց ՀՀ Ազգային ժողով: 1995 թ. հոկտեմբերի 23-ին ՀՀ Ազգային ժողովը սկսեց այդ նախագծի քննարկումը⁹: Նախագիծը մշակվել էր Քաղաքաշինության նախարարության տարածքային զարգացման վարչության նախաձեռնող խմբի կողմից, իսկ ՀՀ Ազգային ժողովում վարչապետի որոշմամբ այն պետք է ներկայացնէր ՀՀ տարածքային կառավարման գծով նախարար Ռ. Բարսեղյանը:

Հանրապետության վարչատարածքային կառուցվածքի, տարածքային կառավարման համակարգի ձևավորման ուղղությամբ հայեցակարգային դրույթները շարադրված էին 4 էջանոց հետևյալ փաստաթղթում՝ «Տեղեկանք «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի նախագծի վերաբերյալ»: Տեղեկանքում հիմնավորվում էր մարզերի ստեղծման անհրաժեշտությունը: Այդ պահին Հայաստանում գոյություն ունեցող 37 շրջաններն իրենց կառավարման ապարատով պահելը շատ ծախսատար էր պետության համար: Տեղեկանքում նշվում էր, որ շրջանները խիստ անհամաչափ են զարգացած. «...շրջանների միջև բնակչության թվաքանակի վարիացիան կազմում է մինչև 25 անգամ, շրջանի բնակչության մեկ շնչին ընկնող համախառն արտադրանքը՝ մինչև 100 անգամ, իսկ արդյունաբերական ապարանքների արտադրանքի ծավալը՝ մինչև 250 անգամ»¹⁰: Մտավախություն կար, որ այդ տարբերությունները գնալով կխորանար: Հայաստանի վարչատարածքային նոր բաժանմամբ նախատեսվում էր կրճատել տարբերությունները և ապահովել տարածքների ներդաշնակ ու համաչափ զարգացումը: Որոշվեց ստեղծել 10 մարզ: Տեղեկանքում շարադրված էին վարչատարածքային բաժանման սկզբունքները.

⁹ ՀՀ Ազգային ժողովի արխիվ, 1995 թ. հոկտեմբերի 23-25:

¹⁰ ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 180, գ. 759, թ. 134:

1. Տարածքային կառավարման մարմինները պետք է ի վիճակի լինեն լուծել բնակչության կենսապայմաններին վերաբերող հարցերը:

2. Բաժանելիս հաշվի առնել տարածքի ռեսուրսային բազան, որը 20 տարվա ընթացքում թույլ կտար մասնագիտացնել մարզերը «...հանրապետության սոցիալ-տնտեսական կյանքի վերարտադրության ընդհանուր համակարգում, լուծում տալ աշխատանքի հասարակական բաժանման խնդիրներին և այդ բազայի վրա ապահովել մարզի զարգացումը...»

3. Առավելագույնս հաշվի առնել հանրապետության տնտեսական շրջանացման 7 գոտիները և պատմաաշխարհագրական 8 շրջանները:

4. Հաշվի առնել շրջանների առանձնահատկությունները, խուսափել շրջանների տրոհումից:

5. Մարզերին տալ այնպիսի գործառույթներ, որոնք հնարավորություն կտային ղեկավարել մարզի կյանքի բոլոր ոլորտները մեկ կենտրոնից:

6. Քաղաքացու կենսական խնդիրները (աշխատանք, կրթություն, առողջապահություն, բնակարանային ապահովություն և այլն) պետք է լուծվեին մարզի տարածքում:

7. Հանրապետության պաշտպանության խնդիրների արդյունավետ կազմակերպում¹¹:

Մարզերի մեջ մտնող շրջանների տրոհումը ցանկալի չէր, քանի որ մտավախություն կար, որ նախկին կառուցվածքի և վարչատարածքային կապերի փոփոխումը լրացուցիչ անհարմարություններ կստեղծեր բնակչության համար:

Նախատեսվում էր, որ յուրաքանչյուր մարզ պետք է ունենար իր տնտեսական ուղղվածությունը և Հայաստանի Հանրապե-

¹¹ Նույն տեղում, թ. 135:

տության ընդհանուր կառավարման համակարգում որոշակի առաքելություն: Օրինակ՝ Սյունիքն առանձնացվել էր որպես լեռնամետալուրգիական արտադրության ուղղությամբ մարզ, Գեղարքունիքի մարզում, հաշվի առնելով Սևանա լճի առկայությունը, պետք է զարգացվեր տուրիզմը և ստեղծվեր հանգստի գոտի, Երևանի հարևանությամբ ստեղծվող Կոտայքի մարզի առաքելությունն էր իր արդյունաբերական ձեռնարկությունների շնորհիվ բեռնաթափել մայրաքաղաքը:

Այս բոլոր հանգամանքների հաշվառմամբ հեղինակային խումբն առաջարկել էր հանրապետության տարածքը բաժանել 10 մարզերի: Սյունիքի մարզի մեջ մտնելու էին Մեղրիի, Կապանի, Գորիսի, Սիսիանի նախկին շրջանների տարածքները, մարզկենտրոնն էր Կապան քաղաքը: Վայոց ձորի մարզը ընդգրկելու էր Վայքի և Եղեգնաձորի նախկին շրջանների տարածքները, մարզկենտրոնը լինելու էր Եղեգնաձորը: Արարատի մարզի մեջ էին մտնում Արարատի, Արտաշատի, Մասիսի շրջանները, մարզկենտրոնը՝ Արտաշատը: Արմավիրի մարզի մեջ մտնում էին Արմավիրի, Բաղրամյանի և Էջմիածնի տարածքները՝ Արմավիր մարզկենտրոնով: Արագածոտնի մարզը կազմվում էր Թալինի, Աշտարակի, Ապարանի և Արագածի նախկին շրջաններից՝ Աշտարակ մարզկենտրոնով: Կոտայքի մարզն ընդգրկում էր Հրազդանի, Նաիրիի, Կոտայքի շրջանները՝ Հրազդան մարզկենտրոնով: Գեղարքունիքի մարզի մեջ էին միավորվում Կրասնոսելսկի, Վարդենիսի, Մարտունու, Կամոյի, Սևանի նախկին շրջանները՝ Գավառ մարզկենտրոնով: Շիրակի մարզն ընդգրկում էր Անիի, Արթիկի, Ախուրյանի, Ամասիայի և Աշոցքի շրջանները՝ Գյումրի մարզկենտրոնով: Գուգարքի մարզն ընդգրկում էր Սպիտակի, Գուգարքի, Ստեփանավանի, Տաշիրի, Թումանյանի շրջանները՝ Վանաձոր մարզկենտրոնով: Ուտիքի մարզն ընդգրկում էր Իջևա-

նի, Տաուշի, Նոյեմբերյանի շրջանների տարածքները՝ Իջևան մարզկենտրոնով:

Մարզկենտրոնները ընտրելիս հաշվի էին առել քաղաքների արդյունաբերական հզորությունները և ենթակառուցվածքների զարգացման աստիճանը:

Վերանայվեցին նաև բնակավայրերի տեսակները: Խորհրդային տարիներին Կոմունիստական կուսակցության գաղափարախոսության համաձայն նախատեսվում էր գյուղի և քաղաքի միջև տարբերությունների աստիճանական վերացում, դասակարգային տարբերությունների համահարթեցում: Դրան էր միտված գյուղում խորհրդային տնտեսությունների ստեղծումը, որոնց աշխատակիցները համարվում էին ոչ թե գյուղացիներ, այլ գյուղատնտեսության ոլորտում աշխատող բանվորներ: Այդ նույն պատճառով գյուղերում սկսվեց քաղաքային տիպի բնակարանների շինարարությունը, և քաղաքների և գյուղերի կողքին ստեղծվեցին բանավաններ, ավաններ և քաղաքատիպ ավաններ: Բնակչության բաժանումը ըստ վերոնշյալ բնակավայրերի տեղեկանքում ներկայացվում էր որպես բնակավայրերի նկատմամբ հստակ խտրականություն: ՀՀ Սահմանադրության համաձայն նախատեսվում էր ունենալ միայն քաղաքային և գյուղական համայնքներ: Հայաստանում մինչև բարեփոխումը կար 929 գյուղ և 46 քաղաք: Գյուղերի թվում կային այնպիսիք, որոնց բնակչության թվաքանակը շատ փոքր էր առանձին տեղական ինքնակառավարման մարմին ստեղծելու համար: Տեղեկանքում սահմանվեց 911 համայնք, որից 865 գյուղական և 46 քաղաքային համայնք¹²:

Մինչև օրինագծի ներկայացումը մարզերի և համայնքների ձևավորման համար ուսումնասիրվել էին վիճակագրական վարչության տվյալները, տնտեսության զարգացման մակարդակը,

¹² Նույն տեղում, թ. 138:

պատմաագագրական գործոնները: Միավորվող գյուղերի առնչությամբ խորհրդակցություններ էր անցկացվել տեղերում և ստացվել էր տեղական խորհուրդների գործկոմների համաձայնությունը: Առանձին դեպքերում օրենքի նախագծում բնակավայրերի անվանափոխումներ կատարվեցին: Անվանումների ճշտման հարցում ներգրավվել էին նաև ՀՀ Գիտությունների ակադեմիան և Լեզվի պետական տեսչությունը: Վարչատարածքային բաժանումը կատարվում էր բնակավայրերի պաշտպանության խնդիրների հաշվառմամբ:

Մինչ այդ ՀՀ կառավարության կառուցվածքի, հանրապետական և տեղական կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների վերաբերյալ խորհրդատվություն էր ստացվել նաև «Եվրոպական փորձագիտական ծառայություն» կազմակերպության փորձագետներից, ուսումնասիրվել էր մի շարք եվրոպական երկրների փորձը:

Չնայած նախապատրաստական մեծ աշխատանքին՝ ՀՀ Ազգային ժողովում օրենքի ընդունումը հարթ չընթացավ: Բանավեճի առարկա դարձան մարզկենտրոնների ընտրության սկզբունքները: Պատգամավորներից շատերին անհամոզիչ էր թվում արդյունաբերական հզորությամբ քաղաքները մարզկենտրոն դարձնելը, քանի որ այդ պահի դրությամբ շատ քաղաքների արդյունաբերական հզորությունն արդեն անկում էր ապրել: Օրինակ՝ Գեղարքունիքի մարզի համար հարց բարձրացվեց Գավառ քաղաքի մասին, որի արդյունաբերության հզորությունը շեշտակի նվազել էր, առաջարկվում էր մարզկենտրոն դարձնել Սևանը: Սյունիքի համար տարակուսանք էր առաջացնում Կապանի ընտրությունը, քանի որ պատմականորեն մարզի կենտրոնը միշտ եղել էր Գորիսը: Առաջարկվում էր Արարատի մարզի կենտրոնը դարձնել Էջմիածինը և այլն:

Քննարկում ծավալվեց նաև մարզերի անվանման շուրջ, հատկապես՝ Գեղարքունիքի և Ուտիքի մարզերի: Ուտիքի փոխարեն առաջարկվեց մարզն անվանել Գարդման կամ Տավուշ: Բացի այդ՝ Նոյեմբերյանի հետ կապված մտավախություն կար, քանի որ Խջևանի հետ կապող միակ ճանապարհը անցնում էր Ադրբեջանի Ղազախի շրջանով (նշվում էր նաև, որ Նոյեմբերյանը պատմականորեն եղել է Գուգարքի կազմում, այլ ոչ թե Ուտիքի):

Մարզերի կենտրոնները որոշելիս հաշվի էր առնվում նաև դրանց միմյանցից համաչափ հեռավորության ապահովումը, այսինքն, որ երկու մարզկենտրոններ իրար մոտ չհայտնվեին: Օրինակ՝ Գեղարքունիքի կենտրոն կարող էր դառնալ նաև Սևանը, որն իր արդյունաբերական հզորությամբ քիչ էր գիջում Գավառին, սակայն այդ դեպքում երկու կենտրոններ՝ Կոտայքի կենտրոն Հրազդանն ու Սևանը միմյանց մոտ էին հայտնվում, իսկ դա խոչընդոտում էր համաչափ զարգացման տեսլականին:

Մարզային կառուցվածքի համատեքստում քննարկվում էր բնակավայրերը միմյանց և մարզկենտրոնի հետ կապող տրանսպորտի և կապի միջոցների առկայության հարցը:

Քննարկվող հարցերը շատ էին և բազմազան, սակայն իշխանությունները շտապողականություն էին դրսևորում կառավարման տեղական համակարգը բարեփոխելու ուղղությամբ: Դրա համար կային լուրջ օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներ:

Տարածքային կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման համակարգի կարգավորմանն ուղղված օրենքներն ամբողջացնելու էին պետության կառավարման համակարգը, նպաստելու տեղերում նոր իշխանության կառույցների վերջնական ձևավորմանը: Ձեռնարկվող աշխատանքը, իրոք, չափազանց լայնածավալ էր: Օրենքի ընդունումից հետո կառավարությունը պետք է ձեռնամուխ լիներ համայնքների և մարզերի քսրտեզագրմանը:

Մարզի կարգավիճակ ստացող Երևանը պետք է բաժանվեր թաղային համայնքների և դրա համար նույնպես հանձնաժողով էր ստեղծվել: «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքով ընդամենը դրվում էր տարածքային կառավարման համակարգի անկյունաքարը: Համակարգը պետք է ամբողջանար մի շարք այլ օրենքների ընդունմամբ՝ «Տարածքային կառավարման մասին», «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում ընտրության կարգի մասին»: Համակարգի ձևավորման հետ էր կապվում նաև իրավապահ և հարկային մարմինների ձևավորումը: Այդ համակարգի ձևավորմանը պետք է հետևեին նաև այլ օրենքներ՝ բուջեի և հարկային քաղաքականության, ոստիկանության, դատական, դատախազության մարմինների մասին:

Շտապողականության համար կային նաև որոշ սուբյեկտիվ գործոններ: 1995 թ. հուլիսի 5-ի ՀՀ ԱԺ ընտրությունները ցույց տվեցին, որ տեղերում ՀՀԾ-ի և նրան սատարող ուժերի հեղինակությունն անկում է ապրել: Պետության առաջին դեմքերի ելույթներում այդ ընթացքում անընդհատ հնչում էր այն կարծիքը, որ պահպանվել է տեղական խորհուրդների համակարգը՝ իր նախկին ղեկավարներով, կոմունիստական նոմենկլատուրայով և որ իշխանություններին դիմադրությունը գալիս է այդ կառույցներից: Տեղական խորհուրդների ղեկավարներին սաստելու միտում ուներ նաև 1995 թ. սեպտեմբերի 13-ին ԱԺ-ի նիստում կազմակերպված շրջանային խորհուրդների պատգամավորների անձեռնմխելիության մասին քննարկումը: Խոսքը գնում էր այն մասին, թե որպես ժողովրդի ընտրյալներ նրանք պետք է ունենային ԱԺ պատգամավորների նման անձեռնմխելիություն, թե՛ ոչ: Արդեն այդ քննարկման ընթացքում Երևացին այն հակասությունները, որ առաջացել էին կենտրոնի և տեղական խորհուրդների

միջև¹³: խորհուրդների և կառավարության գրազրույթունից երևում է, որ տեղերում ՀՀ կուսակցության անդամները ճնշման տակ էին պահում տեղական խորհուրդների գործկոմներին¹⁴:

Բարձրացված հարցերի մի մասն արդարացի էր, սակայն երբեմն հնչում էին մեղադրանքներ, որոնք չէին համապատասխանում իրականությանը: Ավելի հաճախ կառավարությունն աջակցում էր ՀՀ-ի անդամներին: 1996 թ. կայանալիք նախագահական ընտրությունների ընթացքում իշխող ուժերին հուսալի հենարաններ էին անհրաժեշտ տեղերում: Նշանակովի պաշտոնների դեպքում դա ավելի հեշտ էր ապահովել: Մարգալետներին նշանակելու էր կառավարությունը, Երևանի քաղաքապետին՝ ՀՀ նախագահը: Ուստի իշխանությունները շտապում էին տեղերում ունենալ վստահելի մարդկանց: Չնայած օրենքի նախագիծը մի շարք հարցերին լուծում չէր տալիս՝ սահմանային բնակավայրերի հատուկ կարգավիճակ տալու հարցը, մարզերի ճիշտ սահմանների որոշումը և այլն, սակայն այն, այնուամենայնիվ, քվեարկության դրվեց: Բոլոր չլուծված հարցերին առաջարկվեց լուծում տալ հետագայում՝ նոր համակարգի ներդրման անցումային շրջանում:

1995 թ. հոկտեմբերի 25-ին ՀՀ ԱԺ պետական-իրավական հանձնաժողովի օրենսդրական նախաձեռնությամբ ՀՀ կառավարությունն եզրակացության համար ուղարկվեց «Տարածքային կառավարման մասին», իսկ դեկտեմբերի 8-ին՝ «Անցումային դրույթներ տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավար-

¹³ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1995 թ. սեպտեմբերի 13-15 նիստերի արձանագրությունների մատյան, էջ 89:

¹⁴ Տես՝ ՀԱԱ, ֆ.113, ց. 180, գ. 886, թ. 1 (Ժողովրդական պատգամավորների Աշտարակի քաղաքային խորհրդի գործադիր կոմիտեի նախագահի նամակը ՀՀ վարչապետին), ֆ. 113, ց. 180, գ. 890, թ. 62 (Զեկուցագիր ՀՀ Արտաշատի խորհրդի հայտարարության մեջ բերված փաստերի ստուգման վերաբերյալ):

ման մասին և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարաբերությունների մասին» օրենքների նախագծերը:

«Վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքի նախնական տարբերակում, հաշվի առնելով պատգամավորների առաջարկները, փոփոխություններ մտցվեցին: Առաջարկություններ էին եղել մարզերի քանակի վերաբերյալ, մարզերի անվանափոխումների, մարզկենտրոնների ընտրության, մարզերի տարածքների փոփոխության: Կառավարությունը խիստ կարևորում էր տարածքները չկիսելու սկզբունքը և մարզերի տարածքների փոփոխման, շրջանների տրոհման հարցում անդրդվելի մնաց: Շրջանները մտնում էին մարզերի մեջ ամբողջությամբ: Զիջումներ չեղան նաև մարզերի քանակի փոփոխման հարցում: Սակայն օրենքի նախագծում պատգամավորների առաջարկով փոփոխվեցին որոշ բնակավայրերի անվանումներ: Հաշվի էին առնվել նաև անվանափոխությունների հետ կապված Գերագույն խորհրդի բոլոր որոշումները և բնակավայրերի անվանումները ճշտվել տեղական իշխանությունների հետ: Ի վերջո փոփոխվեցին 3 բնակավայրերի անվանումները՝ Էջմիածինը վերանվանվեց Վաղարշապատ, Հոկտեմբերյանը՝ Արմավիր, Կամոն՝ Գավառ¹⁵:

Սյունիքի և Գեղարքունիքի մարզկենտրոնների հարցը կառավարությունում հատուկ դրվեց քվեարկության և որոշվեց անփոփոխ թողնել: Հաշվի առնելով ՀՀ Գիտությունների ազգային ակադեմիայի պատմաբանների կարծիքը՝ Գուգարքի մարզը վերանվանվեց Լուռու մարզ, Ուտիքի մարզը՝ Տավուշի մարզ, Այրա-

¹⁵ Կամո քաղաքի վերանվան մասին հատուկ մեկնաբանություն էր տվել ՀՀ ԳԱԱ փոխնախագահ Գագիկ Սարգսյանը: Նա առաջարկում էր այն վերանվանել Խալդավան (ուրարտական Խալդ աստծո անունով), Նոր Դուրույնք (քանի որ Բայազետը գտնվել է Դուրույնք բերդ – քաղաքի տեղում (Կոզովիտ գավառում), կամ Փառական (Գեղարքունիքի պատմական բնակավայրերի թվում եղած Փառականի անունով) (տե՛ս ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 180, գ. 862՝ ՀՀ կառավարության գրազրությունը ՀՀ ԳԱԱ հետ՝ կից փաստաթղթերով):

րատի մարզը՝ Արարատի մարզ: Պատմաբանների հիմնական առարկությունը կապված էր նրա հետ, որ նշված մարզերը չէին ընդգրկում պատմական Հայաստանի վերոհիշյալ մարզերի ամբողջ տարածքը և ճիշտ չէր լինի պատմական մարզի անունով կոչել դրա մի մասը:

ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքը դրվեց քվեարկության: Օրենքին կողմ քվեարկեց 85 պատգամավոր, դեմ՝ 39-ը, ձեռնպահ՝ 32-ը¹⁶:

ՀՀ ԱԺ-ում հատկապես բուռն քննարկման արժանացավ երկրորդ նախագիծը: Ինչպես վերը նշեցինք, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը նախատեսված էր ընդունել 1996 թ. առաջին եռամսյակին: Օրենքի նախագիծը արդեն շրջանառության մեջ էր դրված, 1995 թ. դեկտեմբերին դրա վերաբերյալ նախարարություններն արդեն կարծիք էին հայտնում¹⁷: Այդ պայմաններում «Անցումային դրույթների» քննարկումը խիստ բացասաբար ընդունվեց: Այդ օրենքով վերացվում էին շրջանային խորհուրդները: Շրջանային գործկոմները շարունակեցին գործել մինչև մարզպետարանների ձևավորումը: Շրջանային գործկոմները որոշ կրճատումներով պետք է դառնային ենթամարզպետարաններ: Շրջանային գործկոմների տեղակալները դառնում էին մարզպետերի տեղակալներ: Նախագծով գյուղական և քաղաքային խորհուրդները հռչակվում էին ՏԻՄ-եր և գործում էին մինչև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի ընդունումը: Մինչև օրենքի ընդունումը գործելու էին «Գյուղական, քաղաքային խորհուրդների մասին» օրենքները՝ այնքանով, որքանով չէին հակասում քննարկվող օրենքին: Փաստորեն, խորհուրդները պիտի

¹⁶ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1995 թ. նոյեմբերի 6-8-ի նիստերի արձանագրություններ:

¹⁷ Տես՝ ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 180, գ. 873, թ. 211 (ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարության դիտողությունները «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի վերաբերյալ, 7.12.1995), ֆ. 113, ց. 180, գ. 873, թ. 223 (ՀՀ արդարատառության նախարարություն, 8.12.2015):

Ժամանակավորապես կատարեին ավագանու դերը, իսկ գործկոմի նախագահը կդառնար համայնքի ղեկավար: Երևանի խորհուրդները լուծարվելու էին, լուծարման կարգը պիտի որոշեր կառավարությունը: Երևանի շրջգործկոմները պետք է համարվեին Երևանի քաղաքապետարանի ենթաբաժիններ:

Օրենքով նախատեսվում էր ՏԻՄ-երի ինքնուրույնություն: Մարզպետը կարող էր կարգադրություններ անել համայնքի ղեկավարին միայն պետական կարևորության հարցերում (քաղաքաշտպանության, հակահամաճարակային խնդիրներ և այլն): Դրա հետ մեկտեղ մարզպետը կարող էր անվստահություն հայտնել համայնքի ղեկավարին և պաշտոնանկ անել նրան:

«Տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների հարաբերությունների կարգավորման անցումային դրույթներ»-ով նախատեսվում էր, որ համայնքների ղեկավարները կազմում են խորհուրդ (150-200 մարդ), որը պետք է գործեր մարզպետին կից: Դա դիտարկվում էր որպես մի մեխանիզմ, որը պետք է մարզպետին ստիպեր հաշվի նստել ՏԻՄ-երի ղեկավարների հետ:

Ոչ բոլոր խորհրդարանական խմբակցություններն էին համաձայն տարածքային կառավարման ներկայացվող տարբերակին: Օրինակ՝ ԱԽՄ-ն առաջարկում էր ընտրովի մարզպետ և մարզային ավագանի (կազմված 25-40 հոգուց)¹⁸: Առաջարկում էր նաև քննարկումից հանել Ժամանակավոր դրույթները, և մինչև ղեկտեմքերի վերջը ընդունել տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը:

Ըստ էության պայքար էր գնում «Եվրոպական մայրցամաքային տեղական կառավարման մոդելի» կողմնակիցների, որը նախատեսում էր ամբողջական տեղական ինքնակառավարման

¹⁸ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1995 թ. ղեկտեմքերի 13-ի նիստի արձանագրություն, էջ 93:

համակարգ և «անգլոսաքսոնական մոդելի» կողմանկիցների միջև, որը բնորոշվում էր տեղերում ինքնակառավարման և պետական կառավարման համակարգերի զուգորդմամբ, պետական նշանակովի մարմինների գերակշռությամբ՝ ընտրված ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ:

Տեղական ինքնակառավարման մոդելի շուրջ բանավեճը վաղուց էր գնում: Այն առավել սրվել էր Սահմանադրության նախագծի քննարկման շրջանում: Դեռևս 1994 թ. Լևոն Տեր-Պետրոսյանն առաջարկվող մոդելը համարում էր «ամենալուրջ նվաճումներից մեկը»: Նա նշում էր, որ «Վարչատարածքային միավորների ձևավորումը, որպես կանոն, արդյունք է ավատական մասնատվածության հետևանքով առաջացած պատմական գործընթացների կամ բազմազգ պետությունների բնակչության տեղաբաշխումից բխող բաժանումների: Չի կարելի բացառել, իհարկե, որ վարչատարածքային միավորների ձևավորման գործում որոշ դեր են խաղացել նաև աշխարհագրական և տնտեսական գործոնները: ... Տարածքային ինքնակառավարումն, այսպիսով, թեկուզ ամենածոդովրդավարական երկրներում, ոչ թե բխում է համապետական շահերից կամ կառավարման նպատակահարմարությունից, այլ պարզապես պահպանվում է որպես պատմական բեռ, որը երբեմն հանգեցնում է պետական և տեղական շահերի լուրջ բախումների: Տարածքային ինքնակառավարումը՝ օժտված յուրահատուկ տեղական շահերով, սեփական բյուջեով և այլ առանձնաշնորհումներով, անխուսափելիորեն իր խորքում պարունակում է ֆեդերացիայի տարր, որն անհարիր է ունիտար պետությունների ձևավորման հարաճուն ձգտումներին»¹⁹:

Այժմ տեղերում կառավարման նոր համակարգի ստեղծման շրջանում այդ բանավեճը վերսկսել էր: Իշխանությունների հաւ-

¹⁹ Տեր-Պետրոսյան Լ., Ընտրանի, էջ 426:

ցեին մեղադրանքներ էին հնչում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումն ու ներդնումը ձգձգելու հարցում: Ընդդիմությունն այն կարծիքին էր, որ իշխանությունները դա անում են, քանի որ համոզված չեն, որ տեղական ընտրություններում կհաղթեն: ԱԻՄ-ը նույնիսկ առաջարկում էր քննարկումից հանել «Տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների հարաբերությունների կարգավորման անցումային դրույթներ» օրենքի նախագիծը և արագացնել ինքնակառավարման համակարգի ներդրմանն ուղղված օրենքների ընդունումը:

«Բարեփոխումներ» պատգամավորական խումբը կողմ էր օրենքի նախագծին: Սակայն հանդես եկավ որոշ դրույթների դեմ՝ պաշտպանելով «Շամիրամ» խմբակցության առաջարկը: Խոսքը գնում էր մարզպետների լիազորությունների մասին, որը սահմանվում էր օրենքի 7-րդ կետում: Ըստ այդմ՝ մարզպետների լիազորությունները սահմանվում էին այդ օրենքով, նախագահի հրամանագրով, կառավարության որոշումներով, վարչապետի որոշումներով: Պատգամավորները դրանում սուբյեկտիվ մոտեցումների վտանգ էին տեսնում և առաջարկում օրենքով ամրագրել մարզպետի լիազորությունները:

Ի վերջո, թեժ քննարկումներից և որոշ ուղղումներից հետո՝ դեկտեմբերի 14-ին, «Տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների հարաբերությունների կարգավորման անցումային դրույթների մասին» օրենքն ընդունվեց (113 կողմ, 20 դեմ, 8 ձեռնպահ)²⁰:

Տեղական իշխանության խորհրդային մարմինների լուծարման գործընթացը կազմակերպվեց մեծ արագությամբ: 1996 թ. փետրվարի 23-ին ՀՀ կառավարության ընդունած որոշմամբ պատգամավորների շրջանային, Երևանի քաղաքային և Երևան

²⁰ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1995 թ., դեկտեմբերի 14-ի նիստի արձանագրություն, էջ 125:

քաղաքի շրջանային խորհուրդների գործադիր կոմիտեների լուծարման գործընթացի կազմակերպման ու վերահսկողության իրականացման նպատակով ստեղծեց կառավարական լուծարքային հանձնաժողով և հաստատվեց դրա կազմը: Լուծարքային հանձնաժողովներ ստեղծվեցին տեղերում, որոնցում ընդգրկվեցին պատգամավորների համապատասխան խորհուրդների գործադիր կոմիտեների նախագահները, նրանց տեղակալները, քարտուղարներն ու ֆինանսական վարչությունների (բաժինների) պետերը, անցկացվեց գույքագրում: Գույքը հանձնելով մարզպետարաններին, խորհուրդների գործկոմների ենթակայության տակ գտնվող կազմակերպություններն ու ձեռնարկությունները՝ մինչև ՀՀ կառավարության կողմից մարզային ենթակայության կազմակերպությունների ու ձեռնարկությունների ցանկի հաստատումը, անցան համապատասխան մարզպետի ենթակայությանը: Այդ ամբողջ գործընթացի կոորդինացումը դրվեց մարզպետների վրա:

ՀՀ ԱԺ-ում լսվեց նաև «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» օրենքի նախագիծը: Նախագծի շուրջ բուռն քննարկում կազմակերպվեց ընտրական գրավի չափի, դա ետ վերադարձնելու, ընտրական հանձնաժողովների ձևավորման մոդելի, համայնքների բնակիչների թվի և այլ հարցերի շուրջ: Ի վերջո «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» օրենքը ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեց 1996 թ. մայիսի 14-ին:

1996 թ. հուլիսին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից հետո՝ նույնպես ամսին կայացած ՏԻՄ-երի ընտրությունների արդյունքում, Հայաստանում սկսեց ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման համակարգը:

Հետագա տարիներին բարեփոխումները շարունակվեցին: 1997 թ. հուլիսի 21-ին ընդունվեց տեղական ինքնակառավարման

Ֆինանսական հիմքերի ամրապնդման համար կարևոր «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը: 1998 թ. հունվարի 9-ին ընդունվեց «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքը, որով սահմանելով տեղական տուրքերի և վճարների տեսակներն ու թույլատրելի չափերը, հիմք ստեղծվեց տեղական նախաձեռնության և տնտեսական ու քաղաքական ինքնուրույնության համար: Պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներին կատարվող հատկացումները կարգավորվեցին «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքով (1998 թ. դեկտեմբերի 23):

Անցած տարիներին նշված օրենքները մի քանի անգամ լրամշակվել են, քանի որ Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի երկու տասնամյակի փորձը ցույց է տալիս, որ նրա կայուն և հաստատուն զարգացման համար անհրաժեշտ է մշտապես կատարելագործել տվյալ ոլորտին վերաբերող օրենսդրական դաշտը, այն համապատասխանեցնել առկա իրողություններին՝ կատարելով համապատասխան փոփոխություններ օրենքներում և այլ իրավական ակտերում: Այդ է պատճառը, որ 2002 թ. նույնիսկ ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենք, որում համապատասխան յրացումներ և փոփոխություններ կատարելու վերաբերյալ մի քանի տասնյակ իրավական ակտեր են ընդունվել:

2005 թ. ՀՀ Սահմանադրության 7-րդ գլխում կատարված փոփոխություններն ուղղված էին տեղական ինքնակառավարման համակարգի կատարելագործմանը, ժողովրդավարացմանը, օրենսդրությունը Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի սկզբունքներին համապատասխանեցնելուն, ինչպես նաև ՀՀ և ԵԽ համագործակցության շրջանակներում ձևակերպված առաջարկություններով ու հանձնարարականներով առաջնորդվելուն:

Մասնավորապես կատարվեցին հետևյալ հիմնական փոփոխությունները.

- համայնքներին պատվիրակված լիազորությունների պարտադիր ֆինանսավորումը պետական բյուջեից, համայնքների կողմից տեղական հարկերի և տուրքերի, ինչպես նաև մատուցվող ծառայությունների դիմաց վճարների սահմանման իրավունքը (հոդ. 106),

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ժամկետ սահմանվեց 4 տարին (հոդ. 107),

- Երևանը ստացավ համայնքի կարգավիճակ (հոդ. 108),

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության օրինականությունն ապահովելու նպատակով՝ իրավական հսկողության իրականացումը (հոդ. 108.1),

- կառավարության կողմից համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկության դեպքում՝ սահմանադրական դատարանի եզրակացության պարտադիր լինելը (հոդ. 109),

- համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են միացվել միմյանց կամ առանձնացվել, ինչպես նաև կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ՝ օրենքով սահմանված կարգով (հոդ. 110) և այլն:

Տեղական պետական կառավարման և ինքնակառավարման ամենաթույլ կողմը այսօր մնում է թույլ զարգացած տնտեսությունը, ֆինանսական միջոցների սղությունը, միգրացիայի բարձր մակարդակը: Այն նպատակները, որ տարածքային կառավարման համակարգի հեղինակները դրեցին համակարգի հիմքում, ըստ էության ապահովված չեն: Մարզերի համաչափ, համակողմանի զարգացման ծրագիրը, որի արդյունքում նրանք պետք է հակակշիռ դառնային Երևանին, չիրագործվեց: Ինքնակառավարման համակարգը դեռևս լիարժեք չի գործում միջին դասի փոքրաթիվության, քաղաքացիական ցածր ակտիվության,

ադրատության բարձր մակարդակի պատճառով: Ներկայիս բարեփոխումները կասմետիկ բնույթի են, քանի որ ամենևին չեն լուծում նշված արմատական հիմնախնդիրները:

LILIT ZAKARYAN

FROM THE HISTORY OF FORMATION OF THE TERRITORIAL ADMINISTRATION AND SELF- GOVERNANCE SYSTEMS IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

SUMMARY

The article presents the history of formation of the territorial administration and self-governance systems in the Republic of Armenia. Debates on the RA Law "On Administrative-Territorial Division of the RA" and raised issues are evidence of the complexity and radical nature of the reform. The system should become complete by adoption of a number of laws – "On Territorial administration", "On Local self-governance" and "On Election Procedure in Self-Governmental Bodies". Adoption of these laws abolished the last remnants of the Soviet power. Instead of 37 regional councils of deputies 10 regions were created, the types of settlements were modified; the whole concept of the territorial division was reviewed. From 1995-1997, the grounds for formation of local self-governance system were laid.

ИЗ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

РЕЗЮМЕ

В статье представлена история формирования в Республике Армения систем территориального управления и местного самоуправления. Дебаты вокруг закона «Об административно-территориальном делении Республики Армения», поднятые проблемы свидетельствуют о сложности и радикальном характере реформ. Для завершения формирования административно-территориальной системы Республики Армения должны были быть приняты и другие весьма важные законы – "О государственном управлении в Республике Армения", "О местном самоуправлении" и "О выборах в органы местного самоуправления". Принятием этих законов были упразднены последние пережитки советской власти в Армении. Вместо 37-ми районных советов народных депутатов было создано 10 марзов, были внесены изменения в типах поселений, пересмотрена концепция местного управления. В 1995-1997 годах были созданы основы для формирования системы местного самоуправления в Армении.