

ԼԻԼԻԹ Ս. ԶԱՔԱՐՅԱՆ

ԳԱՄ պարամիթյան ինստիտուտ, պ.գ.թ., դոցենտ

**ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ
ՄՇԱԿՈՒՄՆ ՈՒ ՆԵՐԴՆՈՒՄԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

Բանալի բառեր՝ Հայաստանի Հանրապետություն, տեղական ինքնակառավարում, ընտրություններ, համայնքներ, օրենք, ընտրական հանձնաժողով, ավագանի:

1990-ականների կեսին արմատական քարեփոխումներ պլանավորվեցին տեղական կառավարման ոլորտում: Մշակվեց մի համակարգ, որի դեպքում տեղերում ստեղծվեց երկաստիճան կառավարում՝ մեկ մակարդակը տարածքային կառավարման մարմինները՝ մարզպետարանները և մյուսը՝ տեղական ինքնակառավարումը:

Տեղական իշխանության սխեման ներկայացվեց ՀՀ Սահմանադրության 7-րդ գլխում, որը վերնագրված էր՝ «Տարածքային կառավարումը և տեղական ինքնակառավարումը»:

«Անցումային դրույթներ տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մասին և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարաբերությունների մասին» օրենքով վերացվեցին շրջանային խորհուրդները: Գյուղական և քաղաքային խորհուրդները հռչակվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմիններ (ՏԻՄ) և պիտի գործեին մինչև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի ընդունումը: Մինչև օրենքի ընդունումը գործելու էին «Գյուղական, քաղաքային խորհուրդների մասին» օրենքները: Փաստորեն, խորհուրդները պիտի ժամանակավորապես կատարեին ավագանու դերը, իսկ գործկոմի

նախագահը դառնալու էր համայնքի ղեկավար: Երևանի խորհուրդները լուծարվելու էին, որի կարգը պետք է որոշեր կառավարությունը: Երևանի շրջգործկոմները դառնալու էին Երևանի քաղաքապետարանի ենթարաժիններ:

Խորհրդային մարմինների լուծարման գործընթացը կազմակերպվեց մեծ արագությամբ: 1996 թ. փետրվարի 23-ին ՀՀ կառավարության «Պատգամավորների շրջանային, Երևանի քաղաքային և քաղաքի շրջանային խորհուրդների գործադիր կոմիտեների լուծարման գործընթացն ապահովող միջոցառումների մասին» N 78 որոշմամբ¹ պատգամավորների շրջանային, Երևանի քաղաքային և Երևան 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 հանձնվեց մարզպետարաններին: Տեղական 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 համադասումը դրվեց մարզպետների վրա:

«Տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների հարաբերությունների կարգավորման ան-

¹ ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 177, գ. 74:

ցումային դրույթներով» նախատեսվում էր, որ համայնքների ղեկավարները ընդգրկվելու էին մարզային խորհրդի կազմում (150-200 մարդ), որը պետք է գործեր մարզպետին կից: Դա դիտարկվում էր մի մեխանիզմ, որը պետք է մարզպետին ստիպեր հաշվի նստել ՏԻՄ-երի ղեկավարների հետ: Ոչ բոլոր խորհրդարանական խմբակցություններն էին համաձայն տարածքային կառավարման ներկայացվող տարրերակին: Օրինակ, ԱԻՄ-ը առաջարկում էր ընտրովի մարզպետների և մարզային ավագանու համակարգ (կազմված 25-40 հոգուց)²: Առաջարկում էր ժամանակավոր դրույթները հանել քննարկումից և մինչև դեկտեմբերի վերջն ընդունել տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը:

Ըստ էության պայքար էր գնում անզուսաքսոնական մոդելի կողմնակիցների և եվրոպական մայրցամաքային տեղական կառավարման մոդելի կողմնակիցների միջև: Առաջինը նախատեսում էր ամբողջական տեղական ինքնակառավարման ընտրովի համակարգ, երկրորդը՝ տեղերում ինքնակառավարման և պետական կառավարման համակարգերի զուգորդում, պետական նշանակովի մարմինների գերակշռություն ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ:

Տեղական ինքնակառավարման մոդելի շուրջ բանավեճը նոր չէր: Այն առավել սրվել էր Սահմանադրության նախագծի քննարկման շրջանում: Դեռևս 1994 թ. ՀՀ նախագահ 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 քնակչության տեղաբաշխումից բխող բաժանումների: Չի կարելի բացառել,

² ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1995 թ. դեկտեմբերի 13-ի նիստի արձանագրություն, էջ 93:

իհարկն, որ վարչատարածքային միավորների ձևավորման գործում որոշ դեր են խաղացել նաև աշխարհագրական և տնտեսական գործոնները: ... Տարածքային ինքնակառավարումը, այսպիսով, թեկուզ ամենաժողովրդավարական երկրներում, ոչ թե ըլսում է համապետական շահերից կամ կառավարման նպատակահարմարությունից, այլ պարզապես պահպանվում է որպես պատմական րեռ, որը երբեմն հանգեցնում է պետական և տեղական շահերի լուրջ րախումների: Տարածքային ինքնակառավարումը՝ օժտված յուրահատուկ տեղական շահերով, սեփական րյուջեով և այլ առանձնաշնորհումներով, անխուսափելիորեն իր խորքում պարունակում է ֆեդերացիայի տարր, որն անհարիր է ունիտար պետությունների ձևավորման հարաճուն ճգնումներին»³:

Այժմ, տեղերում կառավարման նոր համակարգի ստեղծման շրջանում, այդ րանավեճը վերսկսվել էր: Իշխանությունների հասցեին մեղադրանքներ էին հնչում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումն ու ներդնումը ճգճգելու հարցում: Ընդդիմությունն այն կարծիքին էր, որ իշխանությունները դա անում են, քանի որ համոզված չեն, որ տեղական ընտրություններում կհաղթեն: Ինչպես վերը նշվեց, ԱԻՄ-ը նույնիսկ առաջարկում էր քննարկումից հանել «Տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների հարաբերությունների կարգավորման անցումային դրույթներ» օրենքի նախագիծը և արագացնել տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրմանն ուղղված օրենքների ընդունումը:

«Բարեփոխումներ» պատգամավորական խումբը կողմ էր օրենքի նախագծին: Սակայն որոշ դրույթների դեմ հանդես եկավ՝ պաշտպանելով «Շամիրամ» խմբակցության առաջարկը:

³ Տեր-Պետրոսյան Լ., Ընտրանի, Երևան, 2006, էջ 426:

խոսքը վերաբերվում էր մարզպետների լիազորություններին, որը սահմանվում էր օրենքի 7-րդ կետում: Ըստ այդ կետի՝ մարզպետների լիազորությունները սահմանվում էին այդ օրենքով, նախագահի հրամանագրով, կառավարության, վարչապետի որոշումներով: Պատգամավորները դրանում սուբյեկտիվ մոտեցումների վտանգ էին տեսնում և առաջարկում օրենքում ամրագրել մարզպետի լիազորությունները:

Ի վերջո, թեժ քննարկումներից և որոշ շտկումներից հետո, դեկտեմբերի 14-ին «Տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների հարաբերությունների կարգավորման անցումային դրույթների մասին» օրենքն ընդունվեց (113 կողմ, 20 դեմ, 8 ձեռնպահ):⁴

ՀՀ Ազգային ժողովում հատկապես բուռն քննարկման արժանացավ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի նախագիծը⁵: Թեպետ ինքնակառավարման համակարգը նորություն էր, սակայն պատգամավորները որոշ հարցերի վերաբերյալ համակարծիք էին: Այսպես, օրինակ, օրենքով նախատեսվում էր ՏԻՄ-երի ինքնուրույնություն: Մարզպետը կարող էր կարգադրություններ անել համայնքի ղեկավարին միայն պետական կարևորության հարցերում, օրինակ, քաղաքաշտպանության, հակահամաճարակային իրավիճակներում և այլն: Դրա հետ մեկտեղ՝ օրենքի նախագծում կար նաև հակասական մոտեցում մարզպետը կարող էր անվստահություն հայտնել համայնքի ղեկավարին: Փաստորեն, նշանակովի մարմնի լիազորությունները

⁴ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1995 թ. դեկտեմբերի 14-ի նիստի արձանագրություն, էջ 125:

⁵ Տե՛ս ՀԱԱ, ֆ. 113, ց. 180, գ. 873, թ. 211 (ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարության դիտողությունները «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի վերաբերյալ, 7.12.1995), թ. 223 (ՀՀ արդարադատության նախարարություն, 8.12.2015):

ավելի լայն էին, քան ընտրովի մարմիններինը, ինչը ինքնին չէր համապատասխանում ժողովրդավարական խաղի կանոններին:

Մի քանի ամիս անց օրենսդրական բացթողումներն ավելի նկատելի դարձան: Ամենից առաջ խոսքը վերաբերում էր մարզպետարան – ՏԻՄ հարաբերությանը: Բացի այդ՝ նրանց լիազորությունների ոչ ճիշտ բաշխման հետևանքով հաճախ հիմնախնդիրներ էին ծագում այդ երկու մարմինների միջև, հատկապես, նթև, օրինակ, մարզպետը մի կուսակցությունից էր, գյուղապետը կամ քաղաքապետը՝ մեկ այլ:

Երկրորդ բացը վերաբերում էր ՏԻՄ կառավարման ոլորտին: Կային համայնքապետ – ավագանի հակասություններ: Ավագանին դեռևս օժտված չէր լայն լիազորություններով, համայնքի ղեկավարն ընկալվում էր որպես որոշում կայացնող միակ մարմին: Լինում էին դեպքեր, երբ հակասությունը բերում էր համայնքային կյանքի կարգավորման ձախողմանը: Թեպետ ընտրությունները փակ գաղտնի էին, սակայն փոքր համայնքներում հստակ երևում էր, թե ով ում է կողմ քվեարկել: Եվ երբեմն ընտրվելուց հետո իշխանության եկած քաղաքապետը կամ գյուղապետը «պատժում էր» համայնքի՝ իրեն ձայն չտված անդամներին:

Քննարկման առարկա դարձավ նաև համայնքի բնակիչների նվազագույն թվաքանակի հարցը: Որպեսզի տեղական ինքնակառավարման մարմինները կառարեին իրենց վրա դրված պարտականությունները, նրանք պետք է բյուջե ունենային, իսկ բյուջեն ձևավորվում էր տեղական տուրքերից: Միջազգային փորձագետների խորհրդով գոյքահարկն ու հողի հարկը թողնվեց համայնքներին:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման համար շատ կարևոր էր որոշել ՏԻՄ ընտրությունների կարգը:

Այդ պատճառով ՀՀ Ազգային ժողովում «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» օրենքի նախագծի քննարկման ընթացքում թեժ վեճեր ծավալվեցին: Այդ քննարկումը սկսվեց 1996 թ. մարտի սկզբին: Նախագծում դրված էին մի քանի սկզբունքներ, որոնցից հիմնականը համայնքի ղեկավարի և ավագանու անդամների մեծամասնական ընտրակարգով ընտրությունն էր: Ավագանու անդամների թիվը կախված էր համայնքի բնակչության թվից:

Առաջարկվում էր մի նորմ, որը նորություն էր ընտրական համակարգում՝ տեղական ընտրություններում որպես ընտրող կարող էին մասնակցել այն քաղաքացիները, որոնք բնակվում էին տվյալ համայնքում կամ վերջին երեք տարում անընդմեջ ընդգրկված էին տվյալ համայնքի հարկատուների ցուցակում: Համայնքի ղեկավար կարող էր ընտրվել 25 տարեկանից բարձր այն քաղաքացին, ով մշտապես բնակվել էր տվյալ համայնքում և վերջին երեք տարում եղել էր բարեխիղճ հարկատու: Ավագանու համար առաջարկվում էր նույն նորմը, սակայն այլ տարիքային ցենզով՝ 21 տարեկանից: Ընդ որում, ըստ օրինագծի, տարբեր համայնքներում սեփականություն ունեցող քաղաքացին իրավունք էր ստանում քվեարկել տարբեր համայնքներում:

Ամրագրվում էր ինքնաառաջադրման սկզբունքը, որը նույնպես նորություն էր (նախկինում նախատեսված էր նախաձեռնողների խմբի կողմից առաջադրման մոդելը): Նախատեսվում էր նաև, որ թեկնածուն պետք է նախընտրական գրավ մուծեր, որի չափը տարբերակված էր ու կախված համայնքի մեծությունից: Նախատեսվում էր, որ հանրապետության խոշոր քաղաքներում գրավի չափը պիտի լիներ 300000 դրամ՝ մոտ 750 դոլար, փոքր գյուղերում՝ մինչև 4000 դրամ՝ 10 դոլար⁶:

⁶ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1996 թ. մարտի 3-ի նիստի արձանագրություն, էջ 174:

Հիմնական բանավեճը ծավալվեց ընտրական հանձնաժողովի կազմավորման շուրջ: Տեղական ինքնակառավարման ընտրությունների համար նախատեսվում էր հանձնաժողովների հետևյալ կառուցվածքը՝ կենտրոնական, մարզային, համայնքային ընտրական հանձնաժողովներ և տեղամասային ընտրական հանձնաժողովներ: Ընտրական հանձնաժողովները կարող էին լինել բազմակուսակցական: Կենտրոնական և մարզային ընտրական հանձնաժողովները ձևավորվելու էին նույն սկզբունքով՝ բազմակուսակցական, իսկ տեղականները առաջադրումների հիման վրա կազմված հանձնաժողովներ:

Նախագծի քննարկումը շատ լարված էր անցնում: Կային որոշ հանգամանքներ, որ անհանգստացնում էին պատգամավորներին: Դա նախ և առաջ ընտրական հանձնաժողովների կազմն էր, երկրորդը՝ գրավը, երրորդը՝ հարկային համակարգի անկատարության պայմաններում վտանգ էին տեսնում քարեխիղճ հարկատու հասկացության մեջ:

Հանձնաժողովներում մեծամասնությունը կազմում էին իշխող կուսակցության ներկայացուցիչները, քանի որ նախատեսվում էր, որ նրանցում պետք է պահպանվեր քաղաքական ուժերի այն հարաբերակցությունը, որ կար ԱԺ-ում, ինչը, բնականաբար, չէր կաբող չանհանգստացնել ընդդիմադիրներին:

1996 թ. ՀՀ ԱԺ-ում քննարկվեց «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» օրենքի նախագծի վերջին տարբերակը, որում հաշվի էին առնվել նախորդ լսումների ընթացքում արված առաջարկները:

Նախագծի մի քանի հարցեր լուրջ քննարկման նյութ դարձան: Մասնավորապես շատերին հուզում էր թեկնածուի գրավը հետ վերադարձնելու հարցը: Վերջիվերջո, որոշվեց, որ համայնքի ղեկավարի ընտրության ժամանակ բոլոր թեկնածուներին

կողմ ձայների 15 տոկոսից ավել հավաքած քաղաքացիների գրավը հետ է վերադարձվում, իսկ թեկնածուի ֆոնդում մնացած միջոցները նրանք կարող են ծախսել միայն բարեգործական նպատակներով: 15 տոկոսից պակաս ձայներ հավաքած քաղաքացիների գրավի և ֆոնդում մնացած միջոցները մուտքագրվելու էին պետական բյուջե⁷: Ավագանու ընտրությունների դեպքում դրվեց 5 տոկոսանոց շեմ:

Ընդդիմադիր խմբակցություններին հատկապես հուզում էր ընտրական հանձնաժողովների ձևավորման մոդելը: Բազմաթիվ քննարկումներից հետո ՀՀ ԱԺ պետական-իրավական հանձնաժողովը կանգ առավ ընտրական հանձնաժողովների ձևավորման հետևյալ տարրերակի վրա՝ կենտրոնական և մարզային ընտրական հանձնաժողովները ձևավորվելու էին ՀՀ ԱԺ կուսակցական խմբակցությունների առաջարկությունների հիման վրա: Յուրաքանչյուր խմբակցություն առաջարկելու էր իր մեջ ընդգրկված կուսակցությունների կրկնապատիկ քանակով թեկնածուներ: Համայնքային և տեղամասային ընտրական հանձնաժողովները ձևավորվելու էին բազմակուսակցական մարզային հանձնաժողովի անդամների առաջարկությամբ: Համայնքային հանձնաժողովի անդամների թիվը չէր կարող պակաս լինել 9-ից: Մարզային ընտրական հանձնաժողովի յուրաքանչյուր երկու անդամ առաջարկելու էր 1 թեկնածու համայնքային հանձնաժողովի համար, տեղամասային ընտրական հանձնաժողովի համար առաջարկելու էր մարզային ընտրական հանձնաժողովը յուրաքանչյուր մեկ թեկնածու:

Սկզբում ընտրական հանձնաժողովին իրավունք էր վերապահվում քննարկումներից հետո մերժել թեկնածուի գրանցումը:

⁷ Հետագայում այս մոտեցումը փոխվեց, քանի որ մտահոգություն հայտնվեց, որ դա վերահսկելի չէ:

Սակայն պատգամավորներն այդ դրույթի մեջ կամայականության վտանգ տեսան: Որոշվեց, որ անհրաժեշտ է օրենքում ամրագրել այն դեպքերը, երբ հանձնաժողովը կարող է մերժել թեկնածուի գրանցումը:

Օրենքի նախագծում կար մի դրույթ, որի համաձայն քվեարկելու իրավունք էին ստանում այն բոլոր անձիք, ովքեր համայնքում սեփականություն ունեին: Նախագծի հեղինակների կարծիքով, քանի որ քաղաքացին գույքահարկ պիտի վճարեր այդ համայնքում, հետևապես նա պետք է իրավունք ունենար նաև վերահսկելու հարկի օգտագործումը, իսկ դրա համար նա պետք է մասնակցեր ընտրություններին: Սակայն այս կետը բանավեճ առաջացրեց: Մասնավորապես, ԱԻՄ-ն առաջարկում էր, որ ընտրելու իրավունք ունենային ոչ թե այն մարդիկ, ովքեր սեփականություն ունեին տվյալ համայնքում, այլ միայն համայնքում մշտապես բնակվողները: ԱԻՄ-ը հիմնավորում էր, որ հակառակ դեպքում միևնույն քաղաքացին կարող էր քվեարկել մի քանի համայնքներում: Առաջարկը դրվեց քվեարկության, սակայն չընդունվեց:

Միանշանակ չընդունվեց նաև նախագծի հեղինակների մոտեցումը, որի համաձայն ընտրելու իրավունք պետք է ունենային միայն բարեխիղճ հարկատուները: Իհարկե, շատ սուր էր դրված բյուջեն համալրելու խնդիրը, հարկերը չէին հավաքվում: Սակայն մյուս կողմից աղքատության ճիւղաններում հայտնված երկրի համար, որը նոր էր դուրս եկել պատերազմից և դեռևս ուներ աղետի գոտի իր քաղում հիմնախնդիրներով, այդ նորմը քավականին վտանգավոր էր: Ստացվում էր, որ ընտրելու իրավունք էր ստանում միայն հասարակության ապահով հատվածը, իսկ դա արդեն խտրականություն էր ունեցվածքի սկզբունքով: Այդ նորմի հետ կապված շատ հարցեր առաջացան, օրինակ՝ ում համա-

րել բարեխիղճ հարկատու, ինչպես որոշել մարդը հարկը չի վճարում, որովհետև անբարեխիղճ է, թե աղքատ է և վճարունակ չէ: Կար առաջարկ, որ քվեարկության իրավունք ունենային ոչ թե այն անձիք, որ բարեխղճորեն վճարել էին հարկերը, այլ գրկվեին այն անձիք, որ չարակամորեն խուսափել էին հարկերի վճարումից: Բայց քաղաքացին չարակամորեն էր խուսափել թե ոչ՝ պետք է որոշեր դատարանը: Հարկ չվճարողների թիվն այնքան մեծ էր, որ դատարանների առջև կարող էր հերթ գոյանալ: Այդ առաջարկը նույնպես մերժվեց: Նույն հողվածի վերաբերյալ ԱԻՄ-ը առաջարկել էր ընտրելու իրավունքը չկապել հարկերը տալու հետ, սակայն հաջորդ նիստի քվեարկության արդյունքում այն մերժվեց 22 կողմ, 47 դեմ, 65 ձեռնպահ ձայներով⁸: Առաջարկվեց նաև, որ թեկնածու առաջարկեին նաև կուսակցությունները, սակայն դա ևս մերժվեց, քանի որ նախատեսվում էր, որ ՏԻՄ-երը չպետք է լինեին քաղաքականացված մարմիններ:

Ի վերջո, «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» օրենքը ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեց 1996 թ. մայիսի 14-ին:

Տեղական ինքնակառավարման զարգացման համար էական նշանակություն ունեցավ *Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիան*, որը մշակվել էր Եվրոպայում իշխանության տեղական և տարածաշրջանային մարմինների մշտական կոնֆերանսի (ներկայիս Եվրոպայի տեղական և տարածաշրջանային իշխանությունների կոնգրեսի) նախաձեռնությամբ 1985 թվականին: Ըստ Եվրոպական խարտիայի՝ տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներն են.

⁸ ՀՀ ԱԺ արխիվ, 1996 թ. ապրիլի 14-ի նիստի արձանագրություն, էջ 114:

- բնակչության կողմից տեղական նշանակության հարցերի լուծման ինքնուրույնությունը,

- տեղական ինքնակառավարման, դրա մարմինների կազմակերպման առանձնացումը պետական կառավարման համակարգում և պետական իշխանության մարմինների հետ փոխգործակցությունն ընդհանուր խնդիրների և գործառնությունների իրականացման հարցում,

- տեղական ինքնակառավարման նյութական և ֆինանսական ռեսուրսների համապատասխանությունը նրա լիազորություններին,

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց պատասխանատվությունը բնակչության առջև,

- մարդու և քաղաքացու իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանությունը,

- տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման և գործունեության օրինականությունը,

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հրապարակայնությունը,

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության կոլեգիալությունը և միանձնյա ղեկավարումը,

- տեղական ինքնակառավարման պետական երաշխիքները: Խարտիայի հիմնադրույթների մի մասն իր արտացոլումը գտավ ՀՀ օրենսդրության մեջ, մյուս մասը վավերացվեց ավելի ուշ:

Հայաստանի Հանրապետությունում կար 48 քաղաք և 952 գյուղ, որոնցից 8-ը ներառվեցին քաղաքային համայնքների կազմի մեջ, իսկ մնացածը՝ 871 գյուղական համայնքներում: Նախկին քաղաքատիպ ավաններից 10-ը ստացան գյուղական բնակավայրերի, 17-ը՝ քաղաքների կարգավիճակ, իսկ Նուբա-

րաշէն քաղաքատիպ ավանը, թաղամաս կարգավիճակով, ներառվեց Երևան քաղաքի կազմում:

Միաժամանակ նախապատրաստական աշխատանքներ էին տարվում ՏԻՄ առաջին ընտրություններն անցկացնելու համար: 1996 թ. հուլիսին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից հետո՝ արդեն նոյեմբերի 10-ին, 926 համայնքներում կայացան ՏԻՄ առաջին ընտրությունները: Այդ օրը համարվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման օր: Առաջին ընտրությունների ժամանակ սուր պայքար ծավալվեց: Համայնքներում մեծ ազդեցություն ունեւ տեղական խորհրդային էլիտան: Հանուն արդարության նշենք, որ այն աչքի էր ընկնում ավելի բարձր կրթական մակարդակով, ֆունկցիոնալ գրագիտությամբ, փորձով, տարածաշրջանի խնդիրների իմացությամբ: Մինդեռ նոր ընտրված գյուղապետերը և ավագանին հաճախ պատկերացում չունեին, թե ինչից պետք է սկսեն աշխատանքը:

Երեք տարի ժամկետով համայնքի սեփականությունը տնօրինելու, համայնքային նշանակության հարցեր լուծելու համար ընտրվելու էին տեղական ինքնակառավարման մարմիններ. համայնքի ավագանի՝ 5-15 անդամով, համայնքի ղեկավար՝ քաղաքապետ, գյուղապետ: Ընտրված համայնքի ղեկավարը պետք է ձևավորեր իր աշխատակազմը: Սահմանդրության 3-րդ հոդվածի համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ընտրվելու էին ժողովրդավարական ընտրական սկզբունքներին բնորոշ ընդհանուր, հավասար, ուղղակի ընտրական իրավունքի հիման վրա՝ գաղտնի քվեարկությամբ: Համայնքի ավագանու լիազորությունների մեջ էին մտնում համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ համայնքի բյուջեի հաստատումը, բյուջեի կառար-

ման վերահսկումը, տեղական տուրքերի և վճարների սահմանումը և այլն⁹:

Հաջորդ ընտրություններն անցկացվեցին 1999 թ.: Հետագա տարիներին պարբերաբար (մինչև 2005 թ.³ տարին մեկ անգամ, 2005 թ. հետո՝ 4 տարին մեկ անգամ) անցկացնում են ՏԻՄ ընտրություններ: Որոշ համայնքներում եղել են նաև ՏԻՄ ձևավորման արտահերթ ընտրություններ: Երեք տարի անց՝ 1999 թ. մարտին գումարվեց ԱԺ արտահերթ նիստ: Մի խումբ պատգամավորներ¹⁰ շրջել էին մարզերով, հանդիպել համայնքների ղեկավար մարմինների, մարզպետների հետ, ուսումնասիրել էին իրավիճակը և ԱԺ առաջարկ ներկայացրել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու վերաբերյալ: Հիմնական գեկուցողն էր Ա. Բաղդասարյանը:

Բանավեճ ծավալվեց ընտրովի տեղական ինքնակառավարման մարմինների և նշանակովի կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների մասին: Բացի այդ, օգտվելով օրենքի տարընթերցումներից, 1998 թ. մեծ թվով գյուղական համայնքների ղեկավարներ մարզպետների՝ ներկայացմամբ պաշտոնանկ էին արվել: Խնդիր դրվեց մինչև պաշտոնանկ անելը համայնքների ղեկավարներին՝ վարչական տույժի ենթարկել, պաշտոնանկ անել միայն ծայրահեղ դեպքում: Եվ կար հակառակ պնդումը, որ նշանակովի մարմինը չի կարող պաշտոնանկ անի ընտրովի մարմնին: Պատգամավորների մի մասը գտնում էր, որ ընտրովի մարմինը չպետք է խիստ վերահսկողության են-

⁹ ՀՀ Սահմանադրություն, 1995 թ., հոդված 106:

¹⁰ Պատգամավորներ Խորեն Սարգսյանը, Հայկարամ Մխիթարյանը, Էտնեստ Սողոմոնյանը, Բոջար Դավթյանը, Ներսես Զեյնալվանդյանը, Վիկտոր Դալլաքյանը, Ստեփան Բարսեղյանը, Արթուր Բաղդասարյանը և այլք:

թարկվի մարգպետների կողմից: Նպատակահարմար էին գտնում ուժեղացնել ավագանուն, բարձրացնել աշխատանքի արդյունավետությունը: Մյուս մասը՝ ընդհակառակը, հենվելով տեղական մակարդակում չարաշահումների վրա, գտնում էր, որ պետք է վերահսկողությունն ուժեղացվի:

Ավագանու ինստիտուտը դանդաղ էր կայանում: Ավագանու աշխատանքը կանոնակարգված չէր: Շատ համայնքներում ավագանին նիստեր էլ չէր անում, տիրում էր ընդհանուր պասիվություն:

Նույնիսկ նվագագույն ծախսերի թույլտվություն ստանալու համար համայնքապետները ստիպված էին հասնել մարգպետարան: Դա խնդիր էր մարզկենտրոնից հեռու գտնվող գյուղերի ղեկավարների համար: ՀՀ ԱԺ պատգամավորների կողմից առաջարկ եղավ՝ համայնքներին հանձնել քաղաքացիական կացության հարցերը (մահ, ծնունդ, ամուսնություն և այլն)՝ ազատելով նրանց մարզկենտրոն գնալու անհրաժեշտությունից կամ բոլոր համայնքներում պետծառայողներ նշանակել: Բայց կար «Տեղական բյուջեների բյուջետային համակարգի մասին» օրենք, որով դա չէր նախատեսվում: Բացի այդ՝ ընդունվել էին բազմաթիվ նթաօրենսդրական ակտեր, ՀՀ կառավարության որոշումներ, որոնց մեջ հակասություններ կային:

Կառավարությունն իր հերթին նախագիծ էր մշակել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում (1996 թ.) փոփոխություններ և լրացումներ կառարելու վերաբերյալ: Այդ օրենքն ընդունվել էր մինչև «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի (1997 թ.) ընդունումը: Վերջինում կային հոդվածներ, որոնք վերաբերվում էին տեղական բյուջեներին: Այդ 2 օրենքների միջև կային որոշ հակասություններ, որոնք բխում էին կառավարության բոլոր գործընթացները վերահսկողության տակ առ-

նելու ցանկությունից և տեղական ինքնակառավարման նկատմամբ անվստահությունից: «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքի որոշ դրույթներ սահմանափակում էին ՏԻՄ ինքնուրույնությունը: Հստակ չէր սահմանված նաև կառավարության կողմից ՏԻՄ-երին տրված լիազորությունների ընույթը՝ պարտադիր, պատվիրակված և կամավոր: Աժ-ի քննարկման ժամանակ այդ հարցը բարձրացվեց պատգամավոր Մկրտիչ Գիմիշյանի կողմից: Վերջինս նշեց կառավարության կողմից տեղական ինքնակառավարման սկզբունքի խախտման մասին¹¹: Օրինակ, հողի հարկը և գույքահարկը հավաքվում էր համայնքներում, սակայն դրանք չէին մնում համայնքային բյուջեներում, դրանց հավաքման համար աշխատավարձ էր ստանում հարկային տեսչությունը: Օրենքի տեսքով այդ լիազորությունը վերապահված չէր: Մ. Գիմիշյանը նշեց, որ նման ձևով համայնքներին ճնշելը զենք է դարձել կառավարության ձեռքին ընտրություններից առաջ: ՏԻՄ օրենքում նշվում էր, որ տեղական բյուջեները հսկվում են ավագանու կողմից: Հստ էության կարող էր վերահսկել նաև Վերստուգիչ պալատը, սակայն դրա մասին օրենքում ոչինչ չկար:

1997 թ. հունիսի 26-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով¹² սահմանվեց, որ համայնքների ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու նպատակով պետական բյուջեի ծախսերում նախատեսվում են համայնքների բյուջեներին ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով՝ համայնքների ընթացիկ ծախսերի ծածկման համար անհատույց և անվերադարձ կարգով տրվող դրամական միջոցներ՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ: Ընդ որում՝ համայնքներին չէին կարող պարտադրվել այդ միջոցներն

¹¹ Նույն տեղում, էջ 69:

¹² www.arlis.am

ուղղել կոնկրետ ծախսերի կատարմանը: Պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներին կատարվող հատկացումները կարգավորվեցին «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքով (1998 թ. դեկտեմբերի 23): ՀՀ նախագահին առընթեր ստեղծվեց տեղական ինքնակառավարման մարմիններով զբաղվող հատուկ հանձնաժողով:

Այսպիսով, Հայաստանում 1990-ականների երկրորդ կեսին, իր թերություններով հանդերձ, սկսեց ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման համակարգը:

Лилит С. Закарян, *Институт истории НАН РА, к.и.н., доцент*, Разработка и внедрение системы местного самоуправления в Армении - После провозглашения независимости Армении в 1991 г. началось формирование системы управления, однако на местном уровне до 1995 года оставалась советская модель. Конституция Республики Армения 1995 года положила начало институционального дизайна местной власти. Законом «О переходном положении для местных и региональных органов власти» были ликвидированы Советы народных депутатов. Законы «О выборах в органы местного самоуправления» и «О местном самоуправлении» подготовили почву для формирования системы самоуправления. 10 ноября 1996 года в 926-ти общинах были проведены первые выборы органов местного самоуправления. Этот день считается днем формирования системы местного самоуправления Армении.

Полномочия назначаемого органа власти – губернатора, были значительно больше, чем полномочия выборных органов; что не соответствовало демократическим принципам. В последую-

щие годы, особенно после присоединения Армении к Европейской хартии местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления постепенно расширились, но о серьезных сдвигах на уровне местной демократии пока нет. Очень медленно идет процесс становления института авагани, который пока не пользуется предоставленными законодательством широкими полномочиями. Поэтому можно констатировать, что процесс реформирования системы местного самоуправления пока продолжается.

Lilit S. Zakaryan, *NAS RA Institute of History, PhD in History, Assistant Professor*, The Elaboration and Implementation of Local Self-Government System in Armenia - The formation of the government system was launched after the Independence of Armenia in 1991, though at local level the Soviet model of government acted till 1995. By the adoption of the Constitution of the Republic of Armenia (1995) the institutional design of the local authority began. The councils of the national delegates were liquidated by the law on "Transitional period provisions for local and regional bodies of authority". The basis for formation of the self-government system was created by the law on "Elections in local self-government bodies (1996) and by the law on "Local Self-government" (1996). In November 10, 1996, the first elections of the self-government bodies were held in 925 communities. That day is deemed as the formation of the local self-government system in Armenia. The authorizations of the marz governors are larger than electoral bodies' authorizations, which did not appropriate to the principles of democracy. In the succeeding years, especially when Armenia joined the European Charter of the local self-government, the authorizations of the local

self-government gradually became larger, but there have not still been any serious shifts at the level of local democracy. Formation of the institute of avagany (city/district councils) moves very slowly, the latter has not yet enjoyed the broad authorizations given by the legislation. That is why we can establish that the formation of the process of the local self-government process is still in process.