

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կարգավորման փորձերը 1991-1994 թթ.:

Չաքարյան Լ. Ս.

*«ՀՀ ԳԱԱ պատմության ինստիտուտի նորագույն պատմության բաժնի
ախպզ գիտաշխատող, պ.գ.թ., դոցենտ (Երևան, Հայաստան)
lilit_zakaryan@mail.ru»*

Վճռորոշ բառեր` ժողովրդական պատգամավորների տեղական խորհուրդներ, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, լիազոր ներկայացուցչություն, վարչատարածքային բաժանում:

Попытки регулирования системы местного самоуправления в 1991-1994 гг.

Закарян Л. С.

*старший научный сотрудник Института истории НАН РА,
к.и.н, доцент (Ереван, Армения)
lilit_zakaryan@mail.ru»*

Аннотация. В условиях отсутствия Конституции после провозглашения независимости в Республике Армения делались попытки на основе совета местных депутатов создать систему самоуправления. Местные советы, оказавшись в условиях недоработки правового поля, невероятно тяжелой социально-экономической ситуации, военного положения не всегда справлялись со своими обязанностями. В условиях отсутствия эффективного контроля со стороны центральных органов власти на местах часто нарушались права граждан, образовывалась атмосфера вседозволенности. Не сработала также попытка внедрения института уполномоченных представителей. Проблема была также в том, что ни у населения, ни у парламентариев не было четкого представления о сущности и принципах местного самоуправления. Все попытки косметическими реформами приспособить старый механизм местной власти к новым условиям были обречены на провал.

Ключевые слова: местные советы народных депутатов, местное самоуправление, административно-территориальное деление.

Attempts of regulating the system of local self-government during 1991-1994

Zakaryan L. S.

*Senior Researcher, Institute of History of NAS RA PhD in History,
Associated Professor (Yerevan, Armenia)
lilit_zakaryan@mail.ru»*

Abstract: In the absence of a Constitution after the proclamation of independence in the Republic of Armenia attempts were made to create a system of self-government on the basis of a local councils of deputies. Local councils, which appeared in conditions of an inadequate legal framework, an extremely difficult socio-economic situation, and martial law, did not always cope with their duties. In the absence of effective control by the central authorities, the rights of citizens were often violated locally and the atmosphere of permissiveness was created. The attempt to introduce the institution of authorized representatives did not work either. The problem was also that neither the population, nor the parliamentarians had a clear idea of the essence and principles of local self-governance. All the attempts to adapt the old mechanism of local government to the new conditions through cosmetic reforms were doomed to failure.

Keywords: local councils of people's deputies, local self-government, administrative-territorial division

Հայաստանի անկախության հռչակագրի ընդունումից հետո փորձեր էին արվում հարմարեցնել ժողովրդական պատգամավորների տեղական խորհուրդները տեղական կարիքներին, վերածել դրանք իրապես ինքնակառավարման մարմինների: Կանոնակարգելու համար դրանց գործունեությունը «ՀՀ ԳԻՍ նախագահության «ՀՀ ժողովրդական պատգամավորների շրջանային, քաղաքային և քաղաքային շրջանային խորհուրդների առաջին նստաշրջանների մասին» 1991 թ. հունվարի 5-ի որոշմամբ [7, գ. 10] պետք է նստաշրջաններ գումարվեին մի շարք տեղական խորհուրդներում:

1991 թ. ապրիլի 15-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության (հիմնական օրենքի) մեջ և Հայաստանի Հանրապետության մյուս օրենսդրական ակտերում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքով [1] «Ժողովրդական պատգամավորների տեղական` շրջանային, քաղաքային, քաղաքների շրջանային, ավանային և գյուղական խորհրդի ժողովրդական պատգամավոր» բառերը փոխարինվեցին «տեղական` շրջանային, քաղաքային, քաղաքների շրջանային, ավանային և գյուղական խորհրդի պատգամավոր» բառերով [2]: Գրանով ընդգծվում էր, որ տեղական խորհուրդը

սպասարկում է ոչ թե ամբողջ ժողովրդի կարիքները, այլ միայն տվյալ համայնքի կամ շրջանի, ինչը և պետք է անելին ինքնակառավարման մարմինները:

ՀՀ նախարարների խորհուրդը հատուկ գրությամբ 1991թ. օգոստոսի 7 «ՀՀ տեղական խորհուրդների գործադիր կոմիտեների և պետական կառավարման մարմինների, միութենական ու հանրապետական համակարգերի միավորումների, ձեռնարկությունների, կազմակերպությունների ղեկավարներին» անդրադարձավ տեղական խորհուրդների աշխատանքին, նշելով, որ օրենքով և մի շարք ենթաօրենսդրական ակտերով տեղական խորհուրդների գործկոմներին է վերապահված իրենց տարածքի լիիշխանությունը՝ տնտեսական և սոցիալ-մշակութային համալիրի զարգացման հիմնահարցերի լուծման բնագավառում» [4, գ. 166, էջ 48]:

1991 թ. օգոստոսի 12-ին ՀՀ ԳԽ նախագահությունը ընդունեց «Հանրապետության շրջաններին Գերագույն Խորհրդի պատգամավորների ամրացման մասին» [6, գ. 25] որոշումը, որով ՀՀ ԳԽ նախագահության և մշտական հանձնաժողովների առանձին անդամներ կցվեցին հանրապետության տարբեր քաղաքների ու շրջանների: Դա նշանակում էր լիազոր ներկայացուցիչների նոր ինստիտուտի ստեղծում, որոնք ըստ էության իրենց վրա էին վերցնելու Կոմունիստական կուսակցության վերահսկման և ուղղորդման նախկին գործառնությունները: Դրանք պետք է հետևեին ՀՀ ԳԽ կողմից ընդունված օրենքների ու որոշումների կենսագործմանը տեղերում, վերահսկողություն սահմանելին:

Վերոնշյալ որոշումները և միջոցառումները ցանկալի արդյունք չապահովեցին: Գործող օրենքը շատ բացթողումներ ուներ: Դրանում չէր արվել հորիզոնական և ուղղահայաց համահարթեցում հստակեցված չէին ներկայացուցչական մարմնի և գործադիր մարմնի փոխհարաբերությունները, իրավասությունների սահմանները, կարգավորված չէին կենտրոնական իշխանության մարմինների և տեղական խորհուրդների փոխհարաբերությունները, հստակ տարանջատված չէին գերատեսչությունների, տվյալ վարչական շրջանում գտնվող ձեռնարկությունների կամ նրանց մասնաճյուղերի և տեղական խորհուրդների միջև հարաբերությունները: Տեղական խորհուրդների կազմը մեծ էր, դրանք հաճախ հավաքելը դժվար: Տեղերում անընդհատ խախտումներ էին լինում թե ընտրությունների ընթացքում, թե հողի և անասնազիխաքանակի սեփականաշնորհման ընթացքում:

Ստեղծվել էր մի իրավիճակ, երբ սոցիալական բոլոր հիմնախնդիրների համար պատասխանու էին դառնում տեղական խորհուրդների

գործադիր մարմինները: Համայնքները գրկված էին գազամատակարարումից, էլեկտրօէներգիան մատակարարվում էր օրեկան 1 կամ 2 ժամ, կար հացի և այլ պարենամթերքի խնդիր: Տեղական խորհուրդների վրա էր դրված տրանսպորտի խնդիրը, ինչը վառելիքի բացակայության պայմաններում շատ խնդրահարույց էր: Սահմանամերձ խորհուրդներն ու աղետի գոտու տեղական խորհուրդների խնդիրները բազմաշերտ էին: Շատ տեղական խորհուրդներ պետք է զբաղվեին նաև փախստականների խնդիրներով: Բնականաբար տեղական խորհուրդները իզոլու չէին լուծել այն խնդիրների մեծ մասը: Տեղական խորհուրդների նախագահների, առավել ևս պատգամավորների հեղինակությունը երկրում բարձր չէր, շատերը չէին կարողանում հասցնել համայնքի խնդիրները բազմաթիվ նախարարություններին և գերատեսչություններին:

ՀՀ ԳԽ-ի քննարկումներից մեկում պատգամավորներից մեկը՝ Գ.Հովհաննիսյանը¹ կապեց դա նաև կենտրոնական իշխանությունների հետ, ասելով. «Նախագահի հավաստիացումները, թե նախագահական համակարգը փոխարինելու կոմկուսին և դառնալու է խորհուրդները աշխատացնող շաղախը, փաստորեն, հակառակ արդյունք տվեց, այդ գաղափարը չափազանց ջրիկ դուրս եկավ՝ կազմալուծելով պետական կառավարման և ենթակառավարման հիմքերը» [5, գ. 258, էջ 116]:

Միայն 1991 թ. ընթացքում ՀՀ ԳԽ տեղական ինքնակառավարման հարցերի հանձնաժողովը քաղաքացիներից ստացել էր 939 դիմումբողոք, որոնց մի մասը վերաբերվում էր ընտրությունների ժամանակ թույլ տված խախտումներին, մյուս մասը՝ Մարտունու (21), Թալինի (5), Աշտարակի (17), Լենինականի (28), Ախուրյանի (34), Անիի (25) շրջաններում տիրող անիշխանության վիճակին, հողի և անասունների սեփականաշնորհմանը, կադրային քաղաքականությանը [6, գ. 354, էջ 21]:

1992 թ. որոշ տեղերում անցկացվեցին տեղական խորհուրդների ընտրություններ: Գործընթացին հետևելու համար ստեղծվել էր ՀՀ տեղական խորհուրդների ժողովրդական պատգամավորների ընտրությունների մասին օրենքի կիրառումը վերահսկող ժամանակավոր հանձնաժողով /նախագահ՝ Տեր-Հուսիկ Լազարյան/: Տեղերից ԳԽ էին գալիս մեծ թվով բողոքներ տեղական ընտրություններում խախտումների վերաբերյալ: Հնաձևաժողովի անդամները հաճախ էին գնում շրջաններ, հանդիպում տարբեր գյուղերի և քաղաքների բնակիչներին: Այդ հանդիպումների արդյունք-

¹ Գագիկ Հովհաննիսյանը ՀՀ ԳԽ աղետի գոտու և բռնագաղթվածների հարցերի մշտական հանձնաժողովի անդամ էր, ՀՀԴ խմբակցության անդամ:

ները ամփոփվում էին ՀՀ ԳԽ ներկայացվող տեղեկանքներում:

Այսպես 1992 թ. հունվարի 22-ին Տաշիրում հանդիպման ժամանակ ժողովուրդը բողոքել էր թանկությունից, դժվարություններից, հողի սեփականաշնորհման ոչ նորմալ կազմակերպումից և տեղական իշխանությունների անգործությունից: Լեռնահովիտ, Մառչապետ, Նորածեն գյուղերում, Տաշիրում հողի սեփականաշնորհման հետ կապված լուրջ պրոբլեմներ էին հայտնաբերվել, գորկոմին հղված դիմումները մնում էին անպատասխան: Շրջխորհրդի նախագահի բարեկամները յուրացրել են լավագույն հողերը և մեծ անասնազիսաքանակ: Գործքոմի քարտուղարի բարեկամի անունով մեծաքանակ հողեր էին օտարվել Միխայլովկո գյուղում և այլն: Շրջանի համար նախատեսված մեկ վագոն ածուխը ուղղակի կորել էր [6, գ. 354, էջ 21]:

ՀՀ ԳԽ ագրարային և գյուղի զարգացման հարցերի հանձնաժողովին 1992 թ. ապրիլի 13-ին ներկայացվեց տեղեկանք [6, գ. 335] ագրարային ռեֆորմի և սեփականաշնորհման գործընթացի վերաբերյալ հաշվետվության ձևով: Տեղեկանքում խոսվում էր տեղական խորհուրդների գործկոմների արած խախտումների մասին: Նշվում էր, որ «Գյուղական /ավանային/ խորհուրդների գործադիր կոմիտեները ծխաբաժանությունը կատարել են առանց համապատասխան որոշումների, տնտեսական գրքերը լրացվել են լուրջ թերություններով, անճշտություններով և բացթողումներով», որի հետևանքով սխալ են որոշվել հողահատկացումները, որոշ մարդկանց ավել հողաբաժիններ են տրվել:

1992 թ. հունիսի կեսերից տազնապալի վիճակ էր սահմաններին: Մեղրու և Կապանի շրջանում արտակարգ դրություն մտցվեց, հուլիսի կեսին շատ վատացավ դրությունը Գորիսում: Այնտեղի խորհուրդները պրոբլեմներ ունեին տարբեր զինված կազմավորումների հետ, որոնք չէին ենթարկվում խորհուրդներին:

Տեղական խորհուրդների աշխատանքը կանոնակարգելու կարիք ուներ: 1992 թ. Փետրվարին մշակվել էին Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի նախագծի երեք տարբերակներ: Մեկի հեղինակը Խոսրով Հարությունյանն էր, 2-րդինը՝ Էդուարդ Ջաղինյանը, 3-րդինը՝ Սամսոն Ղազարյանը: Դրանք ուղարկվել էին ՀՀ ԳԽ մշտական հանձնաժողովներին և տեղական խորհուրդներին [6, գ. 354, էջ 12]: Չնայած դրան տեղական ինքնակառավարման մոդելի վերաբերյալ կարծես պարզ պատկերացում չկար, անքամ բացակայում էր տեղական ինքնակառավարման հստակ բնորոշումը: Պարզ էր, որ դա ընտրովի մարմին է, որ այն պետք է ունենա ինքնուրույնության մեծ մակարդակ, բայց չկար միասնական կարծիք մի շարք

հարցերի վերաբերյալ: Օրինակ, պարզ չէր տեղական ինքնակառավարումը նախատեսված էր միայն քաղաքների, ավանների և գյուղերի համար, թե նաև շրջանների, ինչպիսին պետք է լինի հանրապետական ենթակայության քաղաքների կարգավիճակը, դրանց և շրջանային խորհուրդների փոխհարաբերությունները: ՏԻՄ իրավասության սահմանները հստակ ձևակերպված չէին, կառավարության և տեղական իշխանության մարմինների փոխհարաբերությունների մեխանիզմները լրամշակման կարիք ունեին: Պարզ չէր ինչ աղբյուրներից պետք է ձևավորվեր տեղական բյուջեն, ինչպիսի հարաբերություններ պետք է ունենար հարկային մարմինների հետ: Օրենքի նախագծերից մեկում խոսվում էր, որ տեղական բյուջեի հաշվին տեղական խորհուրդը կարող է ուստիկանության ստորաբաժանումների լրացուցիչ թվակազմ սահմանել: Սկզբում գերիշխում էր այն կարծիքը որ կառավարության կազմում պետք չէ առանձին նախարարություն, որը կգրադվի տարածքային կառավարման հարցերով: Տեղական խորհուրդները պետք է աշխատեին բոլոր նախարարությունների հետ, բայց դրանց փոխհարաբերությունների կարգավորման համար գործուն մեխանիզմներ նախատեսված չէին:

ՀՀ ԳԽ-ում 1991 թ. հոկտեմբերի 8-ի քննարկումից հետո պարզ էր, որ մինչև Սահմանադրության ընդունումը արմատական բարեփոխում հնարավոր չէ անել: Դրա համար լուրջ օրենսդրական նախապատրաստում էր պետք, բայց առանձին բարեկավումներ անհրաժեշտ էր անել: Մինչ օրենքի նախագծերը խորհրդարան բերելը տեղական ինքնակառավարման հարցերով մշտական հանձնաժողովը որոշեց ԳԽ-ում քննարկել ինքնակառավարման սկզբունքները:

1992 թ. մարտ-ապրիլ ՀՀ ԳԽ մտավ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի հիմնադրույթներ փաստաթուղթը: Դրանում փորձում էին լուծել տեղական խորհուրդներում կուտակված խնդիրները: Մինչ այդ ՀՀ ԳԽ շատ պատգամավորներ եղել էին տարբեր շրջաններում, ուսումնասիրել տեղական խորհուրդների աշխատանքը, վերլուծությունների հիման վրա մշակվել էր «Տեղեկանք ս.թ. հունվարի 21-24 հանրապետության շրջանում ազգաբնակչության հետ ԳԽ մի շարք պատգամավորների և կառավարության ներկայացուցիչների հանդիպումների արդյունքների մասին», որում խոսվում էր տեղերում սոցիալական անվաբարարվածության համընդհանուր վիճակից, որոշ շրջաններում «հիմնականում տեղական իշխանությունների ոչ կոմպետենտ գործունեության, քմահաճ աշխատանքի, բացարձակ խնամակալության /հատկապես տեղերում կադրային քաղաքականության բնագավառում/ դրսևորման, հողի սեփականաշնորհման գործում թույլ

տված կոպիտ սխալների, սոցիալական արդարության և օրինականության ճշգրտ խախտումների, տեղերում իրավապահ մարմինների անգործության և անպատեխիության հոգեբանության ձևավորման հետևանքով ստեղծված բացահայտ լարվածությունից: Խոսքը գնում էր հատկապես Տաշիրի, Տավուշի, Ախուրյանի, Գորիսի դեպքերի մասին [6, գ. 125, էջ 2]: Այդ ընթացքում տեղական խորհուրդների և գործադիր կոմիտեների գործունեության հետ կապված բացահայտվեցին մի շարք խնդիրները:

1. Վերջին 6-8 ամիսների ընթացքում Տաշիրի, Գորիսի, Արտաշատի տեղական խորհուրդների նստաշրջաններ չէին գումարվել:

2. Աննպատակ և ապօրինի հողահատկացումներ էին արվել ոչ գյուղատնտեսական պրոֆիլի կազմակերպություններին /Տաշիր, Նաիրի, Արտաշատ/:

Նպատակահարմար գտնվեց համալիր ստուգումներ անցկացնել տեղական շրջխորհուրդների «գործունեության, հողի սեփականաշնորհման ընթացքի և արդյունքների, ձմեռացման և զարման աշխատանքների նախապատրաստման ընթացքի, շրջանում օրինականության պահպանման վիճակի» վերաբերյալ /Տաշիր, Գորիս, Ախուրյան, Անի/:

Վիճակից դուրս գալու համար առաջարկվում էր տարեկան մինչև 2 անգամ կրճատել տեղական խորհուրդների պարտադիր նստաշրջանների քանակը: Նախատեսվում էր «ընդլայնված նախագահություն» հասկացությունը [5, գ. 199, էջ 84]: Բացի նախագահից դրա մեջ մտնում էին ֆրակցիաների ներկայացուցիչները, այն դառնում էր օպերատիվ գործող մարմին՝ նստաշրջանների միջև ընկած ժամանակահատվածում²: Առաջարկվում էր, որ գործադիր մարմնի ղեկավարը ընտրվի բազմակուսակցական համակարգով: ՀՀ ԳԽ նիստում քննարկման ժամանակ այս կետը հատկապես շատ հարցերի տեղիք տվեց: Հիմնադրությունների վերաբերյալ նախագիծը ներկայացրեց Սամսոն Ղազարյանը³: Ինքնակառավարման հարցերի հանձնաժողովը իր համար դեռևս չէր հստակեցրել տեղական խորհուրդների ընտրության կարգը, սակայն հանձնաժողովը հակված էր բազմակուսակցական սկրունքին: Նախատեսվում էր, որ օրինագծի ընդունումից հետո կընդունվի նաև Ընտրությունների մասին օրենքը: Խորհրդի նախագահը, տեղակալը և քարտուղարը պետք է լինեին մշտական գործող վճարովի մարմիններ:

Խորհրդի որոշմամբ կարող էին վճարվել նաև մշտական հանձնաժողովների նախագահները:

Նոր պայմաններում շրջանային մակարդակով խորհուրդների պահպանումը տարօրինակ էր թվում: ԳԽ քննարկման ժամանակ շրջանային մակարդակով և քաղաքների մակարդակով նույն վարչությունների /օրինակ, կրթության և առողջապահության/ պահպանումը դիտվում էր որպես երկիշխանություն: Սակայն քանի որ սպասվում էր շրջանների խոշորացում, հիմնադրություններում հարցը չէր ընդգրկվել: Նախատեսվում էր, որ ուղղակի ընտրություններով պետք է ընտրվեին ոչ միայն խորհրդի նախագահները, այլև գործադիր մարմինների ղեկավարները: Խորհուրդները կոլեկտիվ ղեկավարման մարմիններ էին, իսկ գործադիրը պետք է ղեկավարեր միանձնյա: Համարվում էր, որ ուղղակի ընտրություններով կընտրվեն լավագույնները: Այդ գաղափարը պաշտպանում էին նաև տեղական խորհուրդները: Սակայն ՀՀ ԳԽ ոչ բոլորն էին համաձայն դրա հետ:

Նախորդ 2 տարվա փորձը մտավախություն էր առաջացնում, որ տեղերում կարող են իշխանության գալ ամենևին էլ հանրային շահի մասին չմտածող մարդիկ: Օրինակ, Ռաֆայել Ղազարյանը⁴ վտանգ էր տեսնում, որ ուղղակի ընտրությունների միջոցով կարող են առաջանալ «տեղական թագավորություններ»: Մտավախություն կար, որ նախագծի հեղինակների առաջարկած մեխանիզմները՝ հետ կանչելու մեխանիզմը, նախագահի վերահսկողությունը, տեղերում բազմակուսակցական համակարգը, չեն կարող խոչընդոտել դրան: ՀՀ ԳԽ տեղական ինկնակառավարման մշխատական հանձնաժողովի նախագահի՝ Խ.Հարությունյանի կարծիքով պետք էր ընտրել այնպիսի մոդել, որը կապահովեր «պետական քաղաքականության անընդհատության ապահովումը վերևից մինչև ներքև» [5, գ. 199, էջ 114]: Նա էլ էր մտահոգություն հայտնում, որ չափազանց մեծ ինքնիշխանության դեպքում կարող է խնդիր առաջանալ: Ուղղակի ընտրությունները չէին նպաստելու լավագույնների ընտրությանը, այլ «լուրջ պեկոծումներ» կարող էին առաջացնել: Նա առաջարկում էր որպես հիմք ընդունել ֆրանսիական մոդելը: Խորհուրդները, որպես ներկայացուցչական մարմիններ պետք է ձևավորվեին կուսակցական ցուցակներով, իսկ հաղթանակած կուսակցության ցուցակում առաջին համարը զբաղեցնող անձը դառնալու էր քաղաքագլուխ կամ վարչակազմի ղեկավար: Այդ ժամանակ քննարկվում էր նաև ԳԽ ապագա

² Ըստ էության ընդլայնված նախագահություն ասածը հավանաբար ավագանու գործառույթները պետք է կատարեր:

³ Սամսոն Ղազարյանը «Ղարաբաղ» կոմիտեի անդամ էր, ՀՀ ԳԽ տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովի անդամ էր:

⁴ Ռաֆայել Ղազարյան, «Ղարաբաղ» կոմիտեի անդամ: Ընտրվել է ՀԽՍՀ 11-րդ գումարման ԳԽ պատգամավոր: Ընտրվել է ՀՀ ԳԽ կրթության, գիտության, լեզվի և մշակույթի հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախագահ:

մողելը և կարծիք կա, որ դա պետք է լինի երկպալատանի: Նախատեսվում էր, որ ԳԽ ներկայացուցիչների պալատը պետք է համավեր տեղական խորհուրդների ղեկավարներով, ուստի բազմակուսակցականությունը տեղերում կարևորվում էր: Հիմնադրույթները տեղական ինքնակառավարման համակարգի մողելի խնդրում չավելացրեցին:

Ուսումնասիրելով մի քանի եվրոպական երկրների փորձը, ՀՀ ԳԽ տեղական ինքնակառավարման հանձնաժողովի անդամ Կարապետ Ռուբինյանը գրեց «Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման ոլորտներում բարեփոխումների առաջարկներ» փաստաթուղթը: Առաջարկները նպատակ ունեին «կողմնորոշել խորհրդարանին և կազմակերպել հիմնական սկզբունքների քննարկումը և ընդունումը» [6, գ. 223, էջ 76]: Փաստաթուղթը ներառում էր մի քանի առաջարկ: Դրանում քննադատվում էր մինչ այդ իրականացվող ճյուղային նախարարությունների միջոցով կառավարումը, որի արդյունքում «նախարարությունների իրարից անջատ ինքնագլուխ գործունեությունը բերում է շրջանների և տարածքների տնտեսության, սոցիալական ոլորտի աններդաշնակ զարգացմանը, փոքր բնակավայրերի թերզարգացմանը, բնակչության կուտակմանը մեծ քաղաքներում» [6, գ. 223, էջ 76]: Առաջարկվում էր «կառավարության կազմի մեջ ճյուղային նախարարությունների կողքին ունենալ տարածքային նախարարների ինստիտուտ» [6, գ. 223, էջ 76]: Կառավարությունում պետք է մտցվեր տարածքների զարգացման և ինքնակառավարման գծով պետական նախարարի պաշտոն, իսկ երկրի առանձին մասերը պետք է ղեկավարեին գավառապետերը: ՀՀ տարածքը պետք է բաժանվեր ամբողջական ենթատարածքների, որոնց «առանցքային կորիզը կազմում է «ձգողության կենտրոն» քաղաքը կամ ավանը»: Երևանի համար նախատեսվում էր հատուկ կարգավիճակ: Հեղինակը նշում էր, որ մայրաքաղաքի մեծությունը, արդյունաբերական կենտրոն լինելը թույլ չեն տալիս տարածել Երևանի վրա դասական ինքնակառավարման մողելը: Երևանը հավասարվում էր իր գործառույթներով գավառի: Առաջարկվում էր Երևանի կառավարման 2 տարբերակ. մի դեպքում քաղաքապետը նշանակվում էր նախագահի կողմից, մյուս դեպքում՝ ուղղակի ընտրությունների միջոցով: Փաստաթղթի ընդհանուր դրույթների մեջ նշվում էր, որ ՀՀ-ն պետք է բաժանվի 7-12 գավառների, որոնք իրենց հերթին բաժանված կլինեն շրջանների: ՀՀ խորհրդարանի, գավառական խորհուրդների և շրջանային խորհուրդների ընտրությունները պետք է լինեին

բազմակուսակցական: Գյուղական, ավանային, շրջանային ու գավառական խորհուրդների թվակազմը պետք է փոքր լիներ, իսկ դրանցում ընտրված պատգամավորները պետք է հավելավճար ստանային աշխատանքի համար: Խորհուրդները ունենալու էին վերահսկողական բնույթ և հաստատելու էին բյուջեն:

Առաջարկվում էր ունենալ հետևյալ գավառները.

Գավառներ	Շրջաններ
Արագածոտնի	Թալինի, Աշտարակի, Ապարանի, Արագածի շրջաններ
Արևիքի	Կապանի, Մեղրու շրջաններ
Արցախի	Մարտունու, Ասկերանի, Շուշիի, Հաղարծի շրջաններ
Գեղարքունիքի	Կամոյի, Մարտունու, Վարդենիսի շրջաններ
Լոռու	Տաշիրի, Ստեփանավանի, Սպիտակի, Գուգարքի, Թումանյանի շրջաններ
Կոտայքի	Կոտայքի, Նաիրիի, Հրազդանի, Սևանի շրջաններ
Շիրակի	Ամասիայի, Աշոցքի, Ախուրյանի, Արթիկի, Անիի շրջաններ
Ոստան Հայոցի	Բաղրամյանի, Հոկտեմբերյանի, Էջմիածնի, Մասիսի, Արտաշատի, Արարատի շրջաններ
Սիսականի	Գորիսի, Սիսիանի շրջաններ
Վայոց ձորի	Վայքի, Եղեգնաձորի շրջաններ
Տաուշի	Տաուշի, Նոյեմբերյանի, Կրասնոսելսկի, Իջևանի շրջաններ

Գավառապետերը մինչև 1999 թ. պետք է նշանակվեին ՀՀ նախագահի կողմից, հետո ուղղակիորեն ընտրվեին գավառի բնակչության կողմից, մասնակցեին կառավարության ռեզիդենտ քաղաքականության մշակմանը, ունենալու էին ՀՀ նախարարի կարգավիճակ: Գավառապետերը պետք է շուտ նշանակվեին և նպաստեին գավառի կառավարման կառուցվածքի ձևավորմանը: Երևանի քաղաքապետը նույնպես ստանում էր նախարարի կարգավիճակ:

Ըստ նախագծի քաղաքների մոտ գտնվող արբանյակ գյուղերի բնակիչները պետք է մասնացեին «ձգողության կենտրոն» հանդիսացող քաղաքի կամ ավանի քաղաքապետի և քաղաքի ընտրությանը, բայց նաև ընտրեին իրենց տանուտերերին և գյուղխորհուրդները:

Փաստաթղթին կցված էր նաև բարեփոխումների օրացուցային հետևյալ պլանը:

1.	Տեղական ինքնակառավարման հիմնական սկզբունքների հաստատում	1992 թ. գարուն
2.	Կառավարության մասին օրենքի ընդունում, որտեղ մտցվում է տարածքների զարգացման և տեղական ինքնակառավարման հարցերով պետական նախարարի պաշտոնը և գավառապետի, որպես կառավարության անդամի հասկացությունը:	1992 թ. գարուն
3.	Պետական նախարարի և գավառապետի նշանակում հանրապետության նախագահի կողմից:	1992 թ. գարուն
4.	Օրենք «ՀՀ բյուջետային և գավառապետի նշանակում Օրենք հարկերի և տուրքերի մասին Օրենք գյուղերի և ավանների ինքնակառավարման մասին:	1992 թ. գարուն
5.	Գյուղերում և շրջկենտրոն չհանդիսացող ավաններում տանուտերերի ուղղակի ընտրություն:	1992 թ. աշուն
6.	Գյուղական և ավանային /բացի շրջկենտրոններից/ նոր խորհուրդների ընտրություն:	1992 թ. աշուն
7.	Օրենք պետական /մունիցիպալ/ ոստիկանության մասին: Օրենք քաղաքների ինքնակառավարման մասին: Օրենք Երևանի կառավարման և ինքնակառավարման մասին:	1992 թ. աշուն
8.	Քաղաքների քաղաքապետի ուղղակի ընտրություն և նոր շրջխորհուրդների ընտրություն:	1993 թ. գարուն
9.	Բազմակուսակցական սկզբունքով խորհրդարանի ընտրություն:	1994 թ.
10.	Օրենք գավառի մասին: Գավառային խորհուրդների ընտրություն:	1994 թ.
11.	Գավառապետերի ուղղակի ընտրություն:	1999 թ.

Այսինքն գավառապետերը մինչև 1999 թ. պետք է լինեին նշանակովի, իսկ այնուհետև՝ ընտրովի մարմիններ: Այս փաստաթուղթը որոշ չափով պարզություն մտցրեց և հետագայում նպաստեց տեղական ինքնակառավարման հայեցակարգի ընդունմանը:

Սակայն փաստորեն 1991-1992 թթ. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարելավման հարցը չլուծվեց: 1992 թ. դեկտեմբերի

16-ի ԳԽ-ում իր ելույթում Լևոն Տեր-Պետրոսյանը նշեց, որ ՏԻՄ օրենքի ընդունումը բացասաբար է ազդում տնտեսության կառավարելիության վրա, խորացնում հակասությունները տեղական և կենտրոնական իշխանությունների միջև [5, գ. 258]:

1993-1994 թթ. քննարկումները հարցի շուրջ շարունակվեցին, առավել ևս, որ տեղերում իրավիճակը գնալով սրվում էր, պայքարը տեղական խորհուրդների շուրջ թեժանում էր: Այսպես, 1993 թ. փետրվարի 25-ին Գորիսի քաղխորհուրդ էին մտել զինված մարդիկ, որոնք պահանջել էին քաղխորհրդի նախագահի հրաժարականը: Մարտի 2-ին այդ հարցը ԳԽ-ում բարձրացրեց պատգամավոր Ս.Բաղդասարյանը [5, գ. 275, էջ 68]: Այդ առիթով կազմավորվել էր կառավարական հանձնաժողով, որը մեկնել էր Գորիս, սակայն այն սկսել էր նայել գործկոմի ֆինասատնտեսական հիմքերը, իսկ խորհրդի վրա հարձակվողները մնացել էին անպատիժ: Դա միակ դեպքը չէր: ՀՅԴ-ն հրատապության կարգով մտցրեց ՀՀ տեղական որոշ մարմինների դեմ կատարած բռնի գործողությունների ուսումնասիրության նպատակով պատգամավորական ժամանակավոր հանձնաժողով ստեղծելու հարցը [5, գ. 275, էջ 75]:

1993 թ. շատացան կենտրոնական մարմինների ստուգումները մարզերում: ՀՀ պատգամավորները, ՀՀ կառավարության ներկայացուցիչները շրջում էին տարբեր շրջաններում, նյութեր հավաքում տեղերում տիրող իրավիճակի մասին: Հաճախ դա արվում էր տեղերից ստացված բողոքների հիման վրա:

1993 թ. ՀՀ կառավարությունը որոշում ընդունեց «Բնակչության սոցիալ-կենցաղային ապահովման և կատարողական կարգապահության ամրապնդման ուղղությամբ պատգամավորների Այլալերդու քաղաքային խորհրդի գործադիր կոմիտեի աշխատանքների մասին» [3, գ. 85, էջ 81]: Լուրջ թերություններ հայտնաբերվեցին աշխատանքային կարգապահության, քաղխորհրդի գործկոմի կողմից ՀՀ կառավարության և սեփական որոշումների կատարման հարցում: Գործկոմի մի շարք որոշումներ հակասել էին ՀՀ օրենսդրությանը: Այդպիսի բացահայտումները եզակի չէին:

Փաստորեն տեղական խորհուրդները չէին կարողանում լուծել բազմաթիվ սոցիալ-տնտեսական խնդիրները: Իշխանությունները մեղքը զցվում էին խորհուրդների հին նոմենկլատուրայի վրա, սակայն հաճախ հին պաշտոնյաներին մարդիկ ավելի շատ էին վստահում, քան նորերին: Հիմնական պատճառներից էր իրավական դաշտա անկատարությունը:

Տեղական խորհուրդների անդամի հեղինակությունը երկրում ցածր էր, հարցերը լուծելու համար դրանց նախագահները ստիպված

հաճախ պետք է գնային մայրաքաղաք այս կանայն նախարարություն, սակայն շատ դեպքերում նրանց չէին էլ ընդունում: Քաղխորհրդի անդամներից մեկը նշում էր, որ «Սահմանամերձ շրջանների ղեկավարները նման վիճակում գտնվելով չեն կարողանում հարցեր լուծել և բնական է, որ պետք է այո, այնտեղ լինի մի ղեկավար, որ անմիջապես կարողանա հանրապետության նախագահի հետ լուծել շրջանի պրոբլեմները» [5, գ. 228, էջ 53] : Աստիճանաբար նշմարվում էր վարչատարածքային կառուցվածքի և կառավարման փոփոխությունների պահանջը:

Այսպիսով, 1991-1994 թթ. ՀՀ իշխանություններին չհաջողվեց ստեղծել տեղական ինքնակառավարման հուսալի համակարգ: Դրա համար կային օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ հետևյալ պատճառները.

1. Վերափոխումները տեղի էին ունենում բարդ սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական իրավիճակում, պատերազմի պայմաններում, ինչը չէր կարող իր ազդեցությունը չունենար պետականաշինության գործընթացների վրա:
2. ՀՀ հիմնական օրենքի բացակայությունը մեծապես կասեցնող գործոն էր հանդիսանում, քանի որ չկար ընդհանուր տեսականը, չէր ձևավորվել միասնական մոտեցում տեղական ինքնակառավարման, դրա կառուցվածքի և իրավասության վերաբերյալ: Այդ պայմաններում հնարավոր չէր ստեղծել իրավական կայուն դաշտ:
3. Առանց վարչատարածքային կառուցվածքի որոշման և տարածքային կառավարման համակարգի ձևավորման տեղական ինքնակառավարումը անհնարին էր կարգավորել:
4. Խորհուրդների համակարգը կառուցվել էր ԽՍՀՄ տարիներին խիստ աստիճանակարգի հիման վրա, կազմում էր պետական խորհրդային-կուսակցական կառավարման կարևոր մաս: Խորհրդային կարգերի փլուզումից հետո այն չէր կարող ինտեգրվել տրամազծորեն այլ տրամաբանություն ունե-

ցող պետական կառավարման համակարգում:

5. Տեղական խորհուրդների վրա մեծ ծանրություն ընկավ, որի տակից առանց համապատասխան ռեսուրսների նրանք չէին կարող դուրս գալ, իսկ ռեսուրսներ պետությունը ի վիճակի չէր հատկացնել:
6. Հանրապետությունում և տեղերում իշխանության էին եկել նոր ուժեր, որոնք չունեին բավարար կառավարչական կարողություններ:
7. Հաճախ կուսակցական մոտեցումները տեղական խնդիրների լուծման դեպքում գերակշռում էին պետական շահի նկատմամբ:
8. Ազգաբնակչությունը թույլ պատկերացում ուներ տեղական ինքնակառավարման, Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիայի մասին, ինքնակառավարման մշակույթը ձևավորված չէր:

Տեղական կառավարման նոր համակարգի և ինքնակառավարման մարմինների ստեղծումը հնարավոր եղավ միայն պատերազմի ավարտից և 1995թ. ՀՀ Սահմանադրության ընդունումից հետո:

Օգտագործված աղբյուրների ցանկ

1. DocumentView (arlis.am)
2. ՀՀ օրենքը /15.04.1991 թ./ «Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրության (հիմնական օրենքի) մեջ և Հայաստանի Հանրապետության մյուս օրենսդրական ակտերում փոփոխություններ կատարելու մասին» <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=80>
3. Հայաստանի ազգային արխիվ, Ֆ-113, Ց-169
4. Հայաստանի ազգային արխիվ, Ֆ-113, Ց-180
5. Հայաստանի ազգային արխիվ, Ֆ-207, Ց-62
6. Հայաստանի ազգային արխիվ, Ֆ-207, Ց-64
7. Հայաստանի ազգային արխիվ, Ֆ-207, Ց-66

Տժանա/Հանձնվել է՝ 26.11.2020

Рецензирована/Գրախոսվել է՝ 27.11.2020

Принята/Ընդունվել է՝ 30.11.2020