Համայնքի ղեկավարի սահմանադրաիրավական կարգավիճակը և դրա վերափոխման հնարավորությունները Հայաստանի Հանրապետությունում

Պետրոսյան Վահագն Գ.
«Հանրային իրավունք» մասնագիտության հայցորդ, կառավարման ամբիոնի դասախոս
ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի (Երևան, ՀՀ)
https://orcid.org/0009-0007-9981-4379
vahagn.petros@mail.ru

ՀՏԴ՝ 342; **EDN:** HFMPUR;
DOI: 10.58587/18292437-2025.6-46
Հանգուցաբառեր և բառակապակցություններ՝ համայնք, համայնքի ղեկավար, տեղական ինքնակառավարում, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, օրենք, իրավունք, երաշխիքներ, համայնքների իրավունքներ, եվրոպական խարտիա

Конституционно-правовой статус главы общины и возможности его реформирования в Республике Армения

Петросян Ваагн Г.
соискатель специальности "Публичное право", преподаватель кафедры управления, Академия государственного управления РА (Ереван, РА)

Аннотация. Статья посвящена конституционно-правовому статусу главы общины, законодательным актам, обусловленным ими правовым возможностям пересмотра статуса главы общины, выявлению существующих институциональных проблем и предложению путей их решения. Цель статьи – изучить и проанализировать международное и отечественное законодательство, регулирующее сферу местного самоуправления, проанализировать и оценить армянские и международные реалии, отражающие конституционно-правовой статус главы общины, правоприменительную практику, выявить противоречащие Конституции проблемы и пробелы в законодательстве Республики Армения, связанные со статусом главы общины, представить основные направления их решения и внести предложения, направленные на трансформацию правового статуса главы общины в контексте внедрения пропорциональной избирательной системы в совет старейшин. В статье подчёркивается необходимость внедрения в Республике Армения различных форм избрания исполнительного органа общины или назначения советом старейшин. В статье комплексно исследуются законодательные акты, законодательная и правоприменительная практика, связанные с институтом лидера профессионального сообщества в передовых европейских странах, при этом делаются ссылки на нормы международного права, резолюции и рекомендации, принятые Комитетом министров Совета Европы.
Ключевые слова и словосочетания: община, глава общины, местное самоуправление, органы местного самоуправления, закон, право, гарантии, права общин, Европейская хартия

The Constitutional Legal Status of the Community Head and the Possibilities of Its Reform in the Republic of Armenia

Petrosyan Vahagn G.
PhD Applicant in Pablic Law, Lecturer at the Academy of Public Administration of the Republic of Armenia (Yerevan, RA)

Abstract. The article is devoted to the constitutional and legal status of the community head, legislative instruments, the legal possibilities for reviewing the status of the community head conditioned by them, the identification of existing institutional problems and the proposal of solutions.The aim of the article is to study and analyze the international and domestic legislative regulations regulating the sphere of local self-government, analyze and evaluate the Armenian and international realities representing the constitutional and legal status of the community head, the law enforcement practice, to identify the problems and gaps in the RA legislation related to the status of the community head that contradict the Constitution, present the main directions for their solution, and make proposals that will be aimed at transforming the legal status of the community head in the context of the introduction of the proportional electoral system for the council of elders. The article emphasizes the need to introduce different forms of election of the community executive body or appointment by the council of elders in the Republic of Armenia. The article focuses on a comprehensive study of legislative acts, legislative and law enforcement practices related to the institution of a professional community leader in advanced European countries, while references are made to the norms of international law and the resolutions and recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Keywords & phrases: community, community head, local self-government, local self-government bodies, law, rights, guarantees, rights of communities, European Charter

Ամփոփագիր

Հոդվածը նվիրված է համայնքի ղեկավարի սահմանադրաիրավական կարգավիճակին, օրենսդրական գործիքակազմերին, դրանցով պայմանավորված, օրենսդրական մակարդակում համայնքի ղեկավարի կարգավիճակի վերանայման իրավական հնարավորություններին, առկա ինստիտուցիոնալ հիմնախնդիրների բացահայտմանն ու լուծումների առաջադրմանը: Հոդվածի նպատակն է՝ ուսումնասիրելով և վերլուծելով տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող միջազգային և ներպետական օրենսդրական կարգավորումները, վերլուծել և գնահատել համայնքի ղեկավարի սահմանադրաիրավական կարգավիճակը ներկայացնող հայաստանյան և միջազգային իրողությունները, իրավակիրառական պրակտիկան՝ բացահայտել Սահմանադրությանը հակասող, ՀՀ օրենսդրության մեջ առկա համայնքի ղեկավարի կարգավիճակի հետ առնչվող խնդիրներն ու բացերը, ներկայացնել դրանց լուծման հիմնական ուղղությունները, կատարել առաջարկություններ, որոնք միտված կլինեն ավագանու համամասնական ընտրակարգի ներդրման համատեքստում՝ համայնքի ղեկավարի իրավական կարգավիճակի վերափոխմանը:

Հոդվածում կարևորվում է համայնքի գործադիր մարմնի ընտրության կամ ավագանու կողմից նշանակման տարբեր ձևերի ներդրման անհրաժեշտությունը Հայաստանի Հանրապետությունում: Հոդվածում առանցքային տեղ է զբաղեցնում օրենսդրական ակտերի համալիր ուսումնասիրությունը, առաջավոր եվրոպական երկրներում կիրառվող՝ պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտին վերաբերող օրենսդրական և իրավակիրառական պրակտիկան, միաժամանակ հղումներ են տրված միջազգային իրավունքի նորմերին և Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված բանաձևերին ու հանձնարարականներին:

Ներածություն

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը, որոնք ընտրվում են հինգ տարի ժամկետով: Ընտրական օրենսգրքով կարող է սահմանվել համայնքի ղեկավարի ուղղակի կամ անուղղակի ընտրություն: [**1**, հոդված 181]: Հիմք ընդունելով սահմանադրական մեջբերված կարգավորումները՝ հոդվածում անդրադարձ է կատարվել համայնքի գործադիր մարմնի՝ համայնքի ղեկավարի, սահմանադրաիրավական կարգավիճակին, դրանից բխող օրենսդրական գործիքակազմերին՝ ՀՀ Սահմանադրության, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի կարգավորումների լույսի ներքո: Միաժամանակ, այդ համատեքստում, փորձ է արվել անդրադառնալ ավագանու համամասնական ընտրակարգի և հետևաբար, համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգի անցման պայմաններում, համայնքի ղեկավարի իրավական կարգավիճակի հետ կապված հիմնախնդիրներին, ներկայացնելով դրանց լուծմանն ու համայնքի ղեկավարի կարգավիճակի վերափոխմանն ուղղված առաջարկություններ:

Գիտական նորույթ

Հոդվածի առանձնահատկությունն այն է, որ առաջին անգամ փորձ է արվում գիտական հետազոտությունների և ուսումնասիրությունների համատեքստում անդրադառնալ համայնքի ղեկավարի սահմանադրաիրավական կարգավիճակին՝ անդրադառնալով օրենսդրական մակարդակում այդ կարգավիճակի վերանայման կամ վերափոխման հնարավորություններին: Այս իմաստով հատկանշական է և կարևոր, որ առաջին անգամ հոդվածում ներկայացված եզրահանգումներում նշվում է Հայաստանի Հանրապետությունում պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտի ներդրման անհրաժեշտության մասին: Միաժամանակ, հոդվածում կատարված վերլուծությունները և դրանց արդյունք հանդիսացող առաջարկությունները կատարվել են՝ հաշվի առնելով նաև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի կարգավորումները՝ պահպանելով իրավական նորմերի մասով ընդունելի աստիճանակարգության սկզբունքը: Հոդվածի գիտական նորույթը կամ արդյունքը կայանում է նրանում, որ հոդվածի եզրահանգումներում, հիմնավորվել է ՀՀ Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխությունների լույսի ներքո, օրենսդրական մակարդակում պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտի ներդրման հնարավորությունը և Հայաստանի Հանրապետությունում անուղղակի ընտրակարգով՝ մրցութային պայմաններով, ավագանու կողմից ընտրվող պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավար ունենալու իրավական և իրավակիրառական անհրաժեշտությունը:

Հիմնահարցի վերլուծություն

2015 թվականի Սահմանադրության փոփոխությունների արդյունքում, գրեթե ամբողջությամբ փոփոխվեց համայնքի ղեկավարի ինստիտուտը, մասնավորապես՝ համայնքի ղեկավարի ընտրության կարգը, իրավական կարգավիճակը, համայնքի ավագանու հետ փոխհարաբերությունների շրջանակը, պատասխանատվությունը, լիազորությունների բնութագիրը և այս

ամենով պայմանավորված՝ համայնքի ղեկավարի, որպես համայնքի գործադիր մարմնի ինստիտուցիոնալ դերն ու նշանակությունը:

Առհասարակ, տեղական ինքնակառավարման միջազգային իրավունքում, համայնքի ղեկավարի ինստիտուտը առանձնապես շեշտադրված չէ, և պատահական չէ, որ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան, առանձնակի կարևորում է համայնքի ներկայացուցչական մարմնի դերակատարումը տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացման համատեքստում: Տեղական ինքնակառավարման իրավունքը իրականացվում է խորհուրդների կամ ժողովների կողմից, որոնց անդամները ընտրված են ազատ, փակ գաղտնի, հավասար, ուղղակի և համընդհանուր քվեարկության ճանապարհով: Խորհուրդները կամ ժողովները *կարող են ունենալ հաշվետու գործադիր մարմիններ*: [**2**, հոդված 3]:

Վերլուծելով և գնահատելով Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածով սահմանված դրույթները, կարելի է արձանագրել հետևյալը՝

- տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացման հիմնական և կարևոր մարմինը համարվում է համայնքի ներկայացուցչական մարմինը, Հայաստանի Հանրապետության դեպքում՝ համայնքի ավագանին.
- իմպերատիվ (պարտադիր) պահանջ չկա սահմանված, որ համայնքը ունենա գործադիր մարմին, Հայաստանի Հանրապետության դեպքում՝ համայնքի ղեկավար.
- համայնքի գործադիր մարմին ունենալը հայեցողական իրավունք է, որը թողնված է Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների սեփական կամարտահայտությանը, ելնելով տվյալ պետության հանրային կառավարման առանձնահատկություններից.
- ներպետական օրենսդրությամբ համայնքի գործադիր մարմնի (համայնքի ղեկավարի) ինստիտուտի սահմանման պարագայում, իմպերատիվ հրամայական ձևով սահմանված է այդ մարմնի՝ համայնքի խորհրդի (ավագանու) առջև հաշվետու լինելու պահանջը:

Հայաստանի Հանրապետությունում, 1995 թվականի Սահմանադրության ընդունման արդյունքում, 1996 թվականին իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումներ, որի համատեքստում, սահմանադրական և օրենսդրական մակարդակներով, որպես տեղական ինքնակառավարման հավասար մարմիններ ճանաչվեցին համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը:

1995-2015 թթ. ընթացքում, տեղական ինքնակառավարման համակարգը, ինչպես և ՀՀ հանրային կառավարման ողջ համակարգը, անցավ լրջագույն բարեփոխումների փուլերով, որի արդյունքում, այն կրեց սահմանադրական և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների ազդեցությունը: Ինչպես 2005 թվականի, այնպես էլ 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխությունների համատեքստում, համայնքի ղեկավարը շարունակեց դիտարկվել, որպես տեղական ինքնակառավարման գործադիր մարմին, սակայն, ի տարբերություն նախորդ Սահմանադրության տեքստի, 2015 թվականի Սահմանադրությունը, էապես փոփոխեց համայնքի ղեկավարի ընտրակարգին վերաբերող գործիքակազմերը և համայնքի ավագանու հետ փոխհարաբերությունների ինչպես ծավալը, այնպես էլ ինստիտուցիոնալ շրջանակը:

Այսպես, Սահմանադրության 2005 թվականի փոփոխություններով, Հանրապետության Նախագահի, Ազգային ժողովի, <u>տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունները</u>, ինչպես նաև հանրաքվեներն անցկացվում են ընդհանուր, հավասար, ուղղակի ընտրական իրավունքի հիման վրա՝ գաղտնի քվեարկությամբ: [**3**, հոդված 4]: Մինչդեռ, Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններով, ընդհանուր, հավասար, ուղղակի ընտրակարգի հիման վրա ընտրվելու սահմանադրական պայման առաջադրվեց բացառապես համայնքի ավագանու համար: [**1**, հոդված 7]: Հետևաբար, Սահմանադրության 181-րդ հոդվածով, նախատեսվեց համայնքի ղեկավարի ինչպես ուղղակի, այնպես էլ անուղղակի ընտրակարգի կիրառման իրավական հնարավորությունները, որն ըստ էության թողնվեց, պետության, տվյալ դեպում՝ Հայաստանի Հանրապետության կողմից մշակվող և վարվող ընտրական քաղաքականությանը:

Վերը նկարագրվածի համատեքստում, արժանահավատ ենք համարում փաստել, որ ի տարբերություն, 2005 թվականի Սահմանադրության փոփոխությունների, գործող Սահմանադրությունը համայնքի ղեկավարին մի կողմից «զրկեց» ընդհանուր, հավասար, ուղղակի ընտրակարգի հիման վրա ընտրվելու իրավական հնարավորությունից, մյուս կողմից, սահմանեց ինչպես ուղղակի, այնպես էլ անուղղակի ընտրակարգի կիրառման պայմաններում այդ մարմնի ընտրովիության սահմանումը: Ընտրական օրենսգրքով կարող է սահմանվել համայնքի ղեկավարի ուղղակի կամ անուղղակի ընտրություն: Համայնքի ղեկավարի ուղղակի ընտրության դեպքում կիրառվում են Սահմանադրության 7-րդ հոդվածով սահմանված ընտրական իրավունքի սկզբունքները: [**1**, հոդված 181]:

Սահմանադրական վերը մեջբերված նորմի վերլուծությունից ակնհայտ է, որ սահմանադիրը, նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ ընտրական բարեփոխումների արդյունքում հնարավոր է, որ լինեն համայնքներ, որոնցում համայնքի ղեկավարը դեռևս կընտրվի մեծա-

մասնական, այսինքն, ուղղակի ընտրակարգով, սահմանել է առանձնահատկություն, որով, այդ համայնքների վրա տարածվում է Սահմանադրության 7-րդ հոդվածով սահմանված ընտրական իրավունքի սկզբունքները:

Նշված եզրահանգումը առավել քան ամրապնդվում է այն համատեքստում, որ Հայաստանի Հանրապետությունում 2020 թվականին իրականացված տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ընտրակարգի բարեփոխումների շրջանակում, ՀՀ ընտրական օրենսգրքով սահմանվեց հետևյալ կարգավորումը.

մինչև 4000 ընտրող ունեցող համայնքներում (բացառությամբ բազմաբնակավայր համայնքների) համայնքի ղեկավարի և ավագանու անդամի ընտրություններն անցկացվում են մեծամասնական ընտրակարգով: [**4**, հոդված 13]: Այսինքն, սահմանվեց համայնքի ղեկավարի ուղղակի ընտրության կոնկրետ դեպքերը, որի համաձայն, եթե համայնքը միավորված բազմաբնակավայր համայնք չէ և իր ընտրողների թիվը չի անցնում 4000-ից, ապա դրանցում կիրառվում է համայնքի ղեկավարի ուղղակի ընտրակարգը, իսկ 4000-ից ավել ընտրող ունեցող համայնքներում՝ անուղղակի ընտրակարգը:

Հաջորդ կարևորագույն փոփոխությունը, որը նախատեսվել է Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններով, հետևյալն է. Համայնքի ղեկավարը կատարում է համայնքի ավագանու որոշումները: [**1**, հոդված 182]: Սահմանադրական այս կարգավորումից հետևում է, որ տեղական ինքնակառավարման երկու մարմինների միջև ձևավորվել է հստակ աստիճանակարգություն և անուղղակիորեն առաջ է մղվել ավագանու՝ «բարձրագույն» տեղական ինքնակառավարման մարմնի կարգավիճակը: Նշվածը առավել տեսանելի և հիմնավորված է դառնում Սահմանադրության 182-րդ հոդվածի 4-րդ մասի երկրորդ նախադասությամբ սահմանված կարգավորման լույսի ներքո, որով սահմանվում է հետևյալը. Համայնքի ղեկավարը պատասխանատու է համայնքի ավագանու առջև:

Վերլուծելով վերը մեջբերված երկու սահմանադրական նորմերը, կարելի է եզրահանգել, որ <u>համայնքի ղեկավարը ավագանու առջև կրում է ինչպես իրավական, այնպես էլ քաղաքական պատասխանատվություն</u>[1]: Ըստ էության, համայնքի ավագանու առջև, համայնքի ղեկավարի իրավական պատասխանատվությունը կայանում է վերջինիս կողմից, ավագանու որոշումները կատարելու համատեքստում: Ուշադրության է արժանի այն հանգամանքը, որ սահմանադիրը իմպերատիվ ձևով է սահմանել, համայնքի ղեկավարի կողմից ավագանու որոշումները կատարելու պարտավորությունը, հետևաբար, համայնքի ղեկավարի հայեցողական կամ կամավոր վարքագծի դրևորումները այս իմաստով կարելի է բացառել:

Համայնքի ղեկավարի կողմից ավագանու որոշումների կատարումը, արտահայտում է համայնքում տեղական ինքնակառավարման գործընթացների կազմակերպման արդյունքում, ավագանու կողմից՝ համայնքի կայուն զարգացման ու կենսագործման նպատակով ընդունված որոշումների (այդ թվում՝ համայնքի զարգացման ծրագրի, տարեկան բյուջեի, համայնքի տարեկան աշխատանքային պլանի, միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի, հողերի կառավարման ամենամյա և հնգամյա ծրագրի, գույքի կառավարման տարեկան ծրագրի և այլն) [**5**, հոդված 18] ամբողջական իրականացումը կամ որ նույնն է, այդ որոշումների կիրարկման ապահովումը:

Մեր կարծիքով, ավագանու առջև համայնքի ղեկավարի պատասխանատվության սահմանադրական պահանջի ամրագրումը պատահական չէր, հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններով ներդրվեց ավագանու համամասնական ընտրակարգը և հետևաբար նաև, համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրակարգին վերաբերող այս կարևորագույն փոփոխությունների արդյունքում, համայնքի ընտրելու իրավունք ունեցող բնակիչը այլևս հնարավորություն ունի ուղիղ ձևով ընտրելու բացառապես համայնքի ավագանուն, համայնքի ղեկավարին ընտրելու մանդատը, ըստ էության «լիազորելով» կամ «պատվիրակելով» համայնքի ավագանուն:

Իրավացիորեն պետք է արձանագրել, որ համայնքի ավագանու կողմից համայնքի ղեկավարին ընտրելը, կամ իրավունքի ուժով, ձայների մեծամասնություն ունեցող կուսակցության կամ կուսակցությունների դաշինքի առաջին համարը զբաղեցնող ավագանու անդամի (անձի) համայնքի ղեկավարը դառնալը, առաջնահերթորեն ձևավորում է համայնքի ղեկավարի՝ ավագանու առջև քաղաքական պատասխանատվության հարաբերությունը (ինստիտուտը):

Գտնում ենք, որ տեղական մակարդակում, քաղաքական պատասխանատվության ինստիտուտի ներդրումը ոչ միայն պայմանավորված է համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգի ներդրմամբ և ավագանու որոշումների՝ համայնքի ղեկավարի կողմից կատարմամբ, այլև, ավագանու կողմից համայնքի ղեկավարին անվստահություն հայտնելու իրավական հնարավորությամբ:

Վերը նշվածի լույսի ներքո, կարևորության է արժանի այն փաստը, որ Սահմանադրության

[1] Եզրահանգումը հեղինակինն է:

2015 թվականի փոփոխություններով, ինստիտուցիոնալ և իրավակիրառական պրակտիկայից «դուրս մղվեց» գործադիր իշխանության կողմից համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու ինստիտուտը, փոխարենը, սահմանադիրը հնարավորություն ընձեռեց օրենսդրին, ներպետական օրենսդրական ակտերով սահմանելու ավագանու կողմից համայնքի ղեկավարին անվստահություն հայտնելու իրավական գործիքակազմերը: Անշուշտ, նման գործիքակազմերի սահմանումը պատահական չէր և բխում էր համայնքի ավագանու համամասնական ընտրակարգի և համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգի ներդրումից:

Վերադառնալով համայնքի ղեկավարի, ավագանու որոշումները կատարելու սահմանադրական պարտավորությանը, արժանահավատ ենք համարում ենթադրել կամ արձանագրել, որ սահմանադիրը ոչ միայն նկատի է ունեցել ավագանու իրավական կարգավիճակը կարևորելու հանգամանքը, որպես բարձրագույն տեղական ինքնակառավարման մարմնի, այլև (առավելապես) նոր ընտրական մոդելով ձևավորված ավագանու կողմից ընդունվող որոշումների շրջանակը, դրանց բովանդակությամբ մասնավորեցվող հարցերի կարևորությունը համայնքային կյանքում և հետևաբար, համայնքի ղեկավարի կողմից այդ որոշումների պատշաճ իրականացումը[1]:

Համայնքի ավագանին, ըստ էության մշակում է տեղական քաղաքականությունը, հիմք ընդունելով օրենքներով իրեն վերապահված լիազորությունները: Տեղական քաղաքականությունից բխող, համայնքի ավագանու որոշումների շրջանակը բազմաշերտ է և բազմաբովանդակ: Ավագանու կողմից որոշումներ են ընդունվում տարբեր բնագավառների իրավահարաբերությունների կազմակերպման մասով, որոնք ներառում են (բայց չեն սահմանափակվում) հետևյալ ոլորտները՝ ֆինանսներ, քաղաքաշինություն, կոմունալ տնտեսություն, հողօգտագործում և հողերի կառավարում, տրանսպորտ, կրթություն, առողջապահություն, սոցիալական աջակցություն, գյուղատնտեսություն, անասնաբուժություն, շրջական միջավայրի պահպանություն և այլն:

Վերը նշված բնագավառներում և ոչ միայն, ավագանուն վերապահված են կարևորագույն լիազորություններ, որոնց իրացման արդյունքում, ավագանին կայացնում է համայնքի կայուն զարգացմանն ու կենսագործմանը ուղղված որոշումներ, որոնց կատարման պարագայում (գործընթացներում), առաջանում է մասնագիտական լուրջ մոտեցումներ ցուցաբերելու անհրաժեշտություն:

Տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտների զարգացման համար նշանակալի գործոն է գլոբալիզացիայի գործընթացը, որը էապես փոխում է հասարակական-քաղաքական հարաբերությունները և համայնքների քաղաքական մարմինների՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխազդեցության սկզբունքները: [**6**, էջ 106]:

Ուկրաինացի իրավաբան, տեսաբան Լազարևի կողմից առաջ քաշած այս թեզը, մեր կարծիքով, ունի շատ կարևոր նշանակություն, հատկապես բոլոր այն պետությունների համար, որոնցում ներդրվել է կամ որոնցում, անցում են կատարել տեղական մակարդակում քաղաքական ընտրությունների (համամասնական ընտրակարգի):

Եվրոպական Միության արևելյան գործընկերության երկրներից Ուկրաինան և Մոլդովան, որոնք գտնվում է եվրոպական ինտեգրման ճանապարհին, վերջերս ակտիվորեն բարեփոխում են հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտներ՝ համապատասխանեցնելու ԵՄ-ի, ինչպես նաև Միացյալ Թագավորությունում, Կանադայում և ԱՄՆ-ում առկա բարձր որակի չափանիշներին [**7**, էջ 22]:

Հաշվի առնելով վերը նշվածը, կարելի է պնդել, որ լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված մոլդովական և ուկրաինական բարեփոխումները, իրականացվում են իրական ժողովրդավարացման և եվրոպական ինտեգրման համատեքստում և նպատակ ունեն պետական կարևորագույն լիազորությունները պատվիրակել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Այս ամենը փաստվում է մեր կողմից կատարված համալիր ուսումնասիրությունների արդյունքում, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ուսումնասիրությամբ և վերլուծությամբ զբաղվող բազմաթիվ միջազգային փորձագետների և հետազոտողների եզրակացություններով:

Համայնքի խորհրդի համամասնական ընտրակարգի ներդրումից ի վեր, ինչպես նաև այդ երկրում լիազորությունների ապակենտրոնացման ուղղությամբ պետության կողմից գործուն քայլերի իրագործմամբ պայմանավորված, Ուկրաինայի պետական քաղաքականությունը տեղական ինքնակառավարման ոլորտում հիմնվել է «ուժեղ» համայնքային խորհուրդ և մասնագիտացված (պրոֆեսիոնալ) համայնքի ղեկավար մոդելի վրա, որով նախատեսվում է արմատական փոփոխություններ և համակարգային բարեփոխումներ իրականացնել տեղական ինքնակառավարման բնագավառում, ներառյալ՝ իշխանության ապակենտրոնացում: [**8**, էջ 22]: Թերևս սա է պատճառը, որ լիազորությունների, ռեսուրսների և պատասխանատվության զգալի մասը փոխանցվում է կառավա-

[1] Եզրահանգումը հեղինակինն է:

րության գործադիր իշխանությունից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

ԵՄ արևելյան գործընկերության անդամ մեկ այլ երկրում՝ Մոլդովայում, արդեն իսկ ընդունվել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների և դրանց փոխազդեցությունների վերափոխման հայեցակարգը, որը ամրագրվել է 2018 թվականին կատարված օրենսդրական փոփոխություններու, որով նախատեսվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների, մասնավորապես՝ համայնքի ղեկավարի կարգավիճակի փոփոխություններ: [**9**, հոդված 5]:

Ելնելով տարածաշրջանային առանձնահատկություններից, մեր կողմից ուսումնասիրության առարկա է դարձել նաև Վրաստանի Հանրապետության փորձը: Այսպես, Վրաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմիններ են համարվում սակրեբուլոն, որպես ներկայացուցչական մարմին և գամբեոբան (համայնքապետարանը), որպես տեղական ինքնակառավարման գործադիր մարմին:

Վրաստանում սակրեբուլոների ընտրություններն անցկացվում են խառը համամասնական-մեծամասնական համակարգով:

Ի տարբերություն Հայաստանի Հանրապետության, որտեղ ավագանին ղեկավար կամ նախագահ չունի, Վրաստանի օրենսդրությամբ սահմանված է ներկայացուցչական մարմնի, այն է՝ սակրեբուլոյի ղեկավարի պաշտոնը, որը ստորագրում և վավերացնում է տեղական օրենսդիր մարմնի կողմից ընդունված որոշումները: Ավելին, սակրեբուլոյի նախագահը ունի նաև տեղակալ, որը փոխարինում է վերջինիս բացակայության ընթացքում և կատարում է ներկայացուցչական մարմնի ղեկավարի ժամանակավոր պարտականությունները:

Սակրեբուլոն ունի աշխատակազմ, որի կառուցվածքը և պաշտոնային դրույքաչափերը հաստատում է սակրեբուլոն, միաժամանակ, սակրեբուլոն պաշտոնի նշանակում և պաշտոնից ազատում է աշխատակազմի ղեկավարին: [**10**, հոդված 37]: Հարկ է նկատել նաև, որ Վրաստանում, համայնքի գործադիր մարմինը ոչ թե համայնքի ղեկավարն է (գամգեբելին), այլև համայնքապետարանը (գամգեոբան):

Ստացվում է այնպես, որ ի տարբերություն Հայաստանի, որում համայնքի գործադիր մարմին է համարվում համայնքի ղեկավարը, Վրաստանում գործադիր մարմնի կարգավիճակը տրված է համայնքապետարանին: Արժանահավատ ենք համարում փաստել, որ վրացական նման փորձը ամենևին պատահական չէ, քանի որ, Վրաստանում ներդրված է մասնագիտացված (պրոֆեսիոնալ) համայնքի ղեկավարի (համայնքապետի) ինստիտուտը:

Այստեղ, համայնքի ղեկավարը համարվում է հանրային ծառայող: [**10**, հոդված 39, 1-ին մաս]: Այն ընտրվում է սակրեբուլոյի ձայների մեծամասնությամբ, սակրեբուլոյի պաշտոնավարման ժամկետով (4 տարի) **մրցույթի և թեստավորման հիման վրա**:

Անկախ համայնքի ղեկավարի ընտրության ձևից, Վրաստանում համայնքապետը ունի գործադիր իշխանության լիազորություններ, ընդուպ իրավունք ունի միանձնյա տնօրինելու համայնքի բյուջեի մինչև 10 տոկոսը: Համայնքի ղեկավարը հաշվետու և պատասխանատու է ավագանու առջև: Վրաստանում մասնագիտացված (պրոֆեսիոնալ) համայնքի ղեկավարի մրցութային կարգով ընտրության կազմակերպման կարգը սահմանվում է «Հանրային ծառայության մասին» Վրաստանի Հանրապետության օրենքով:

Անուղղակի ընտրակարգով պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտին անցում է կատարել նաև Սերբիան: Սույն հետազոտական աշխատանքի շրջանակում անդրադարձել ենք կենտրոնական եվրոպայում գտնվող Սերբիայի Հանրապետության փորձին, հիմք ընդունելով այդ երկրի տարածքի մեծությունը և բնակչության թիվը Հայաստանի Հանրապետության հետ համեմատության համատեքստում, միաժամանակ, հաշվի առնելով Սերբիայի Հանրապետության Եվրոպայի խորհրդի անդամ լինելու, Եվրոպական Միության անդամակցության գործընթացում գտնվելու և զարգացող երկրների շարքին դասվելու հանգամանքները:

Սերբիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններն անցկացվում են համամասնական ընտրակարգով: Համայնքի ղեկավարը չի ընտրվում ուղղակիորեն, այլ ընտրվում են տեղական ժողովների (քաղաքային/համայնքային ժողով) ընտրված անդամների կողմից: Այսինքն, 2012 թվականին ընդունված տեղական ընտրությունների մասին Սերբիայի Հանրապետության օրենքով, համայնքի ղեկավարը ընտրվում էր համայնքային ժողովի կողմից՝ ժողովի կազմից: Համեմատության մեջ նշենք, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների այդ ընտրակարգը նույնական է այսօր Հայաստանի Հանրապետությունում գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրակարգի հետ:

Սակայն, 2021 թվականին, Սերբիայում նախաձեռնվեցին տեղական ինքնակառավարման համակարգային փոփոխություններ, որի համատեքստում, Սերբիայի Հանրապետությունը անցում կատարեց պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտի ներդրմանը [**11**, հոդված 17]: «Տեղական ընտրությունների մասին» Սերբիայի Հանրապետության 2021 թվականին ընդունված օրենքով, սահմանվեց համայնքային ժողովի լրիվ համամասնական

ընտրակարգը և համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգը՝ մրցութային եղանակով:

Մեր կողմից կատարված համալիր իրավական ուսումնասիրությունները թույլ են տալիս արձանագրելու, որ ի տարբերություն Վրաստանի, որտեղ մրցութային կարգով ընտրված համայնքի ղեկավարը հանդիսանում է հանրային ծառայող, Սերբիայում, այն համարվում է քաղաքացիաիրավական պայմանագրային հիմունքներով աշխատող, որի հետ կնքված պայմանագրի ժամկետը լրանում է համայնքային ժողովի լիազորությունների ավարտի օրը:

Ըստ էության, պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի սերբական փորձը առավել հետաքրքրական է այն իմաստով, որ չնայած այն հանգամանքին, որ նա ընտրվում է մրցութային կարգով՝ համայնքային ժողովի կողմից, բայց չի համարվում հանրային ծառայող, այլև որակվում է որպես հանրային պաշտոն, որն իր պաշտոնեական պարտականությունները կատարում է համայնքի ներկայացուցչական մարմնի լիազորությունների ժամկետով:

<u>Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի թիվ CM/Rec(2007)12 հանձնարարականով, Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններին, այդ թվում՝ Հայաստանի Հանրապետությանը, առաջարկվել է հստակորեն ճանաչել՝</u> Տեղական իշխանության բարձրորակ տեղական հանրային ծառայություններ մատուցելու և տեղական մարմինների ժողովրդավարական գործառնության համատեքստում՝ տեղական իշխանության բարձր կարողության կարևորությունը: [**13**, էջ 71]:

ԵԽ Նախարարների կոմիտեի հանձնարարականից մեջբերված դրույթը ուղղակիորեն ենթադրում է ցուցում, որն ուղղված է ԵԽ անդամ պետություններին և որով, վերջիններս պետք է գործուն քայլեր ձեռնարկեն տեղական իշխանությունների կարողությունների զարգացման ուղղությամբ:

Մեր կարծիքով, տեղական իշխանությունների կարողությունները չպետք է միայն դիտարկել արդեն իսկ ընտրված պաշտոնատար անձի կարողությունների զարգացման և կատարելագործման համատեքստում, այլև ազգային օրենսդրության շրջանակներում սահմանել այնպիսի օրենսդրական գործիքակազմեր, որոնք թույլ կտան, առնվազն համայնքի գործադիր մարմնի ձևավորման գործընթացներում, դիտարկել մասնագիտական չափանիշներ սահմանելու իրավական հնարավորություններն ու պահանջները:

Վերադառնալով հայրենական իրավական համակարգին և իրավակիրառական պրակտիկային, հարկ ենք համարում արձանագրել, որ համայնքների միավորման արդյունքում ձևավորված բազմաբնակավայր համայնքների խնդիրները և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների շրջանակը կրել են էական փոփոխություններ, որոնք պայմանավորված են համայնքների վարչական սահմանների ընդլայնմամբ և անշուշտ՝ միավորված համայնքի բնակչության թվի մեծացմամբ:

Մեր կարծիքով, միավորված բազմաբնակավայր համայնքի կառավարումը, արդի պայմաններում պահանջում է առանձնահատուկ պետական քաղաքականության մոտեցումներ և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինստիտուցիոնալ և կառուցվածքային որոշակի վերափոխումներ:

Եզրակացություն

Հայաստանի Հանրապետությունում, 2015-2022 թթ. ընթացքում կատարված տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների (սահմանադրական, վարչատարածքային, ընտրական և այլ) շրջանակում, անցում կատարվեց ավագանու կողմից ընտրվող և ավագանու առջև պատասխանատվություն կրող համայնքի ղեկավարի ինստիտուտին, որի արդյունքում, հանրապետության 70 համայնքներից, 63-ում, համայնքի ղեկավարը ընտրվում է անուղղակի ընտրակարգով և հաշվետու է իրեն ընտրած մարմնին՝ համայնքի ավագանուն: Ըստ էության, այս ամենը իրականացվել է բացառապես Սահմանադրության 48-րդ հոդվածով սահմանված ընտրելու և ընտրվելու սահմանադրական իրավունքի իրացման համատեքստում, հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտոնատար անձանց (ավագանու անդամ և համայնքի ղեկավար) համար որևէ կրթական պարտադիր չափանիշ (ցենզ) չի սահմանվել: [**1**, հոդված 48]:

ՀՀ ներպետական օրենսդրությամբ, համայնքի ավագանուն վերապահված են հանրային նշանակություն ունեցող կարևորագույն լիազորություններ, որոնց իրացման արդյունքում, ավագանին կայացնում է համայնքի կայուն զարգացմանն ու կենսագործմանը ուղղված որոշումներ: Այդ որոշումների՝ համայնքի ղեկավարի կողմից կատարման գործընթացներում, առաջանում է մասնագիտական լուրջ մոտեցումներ ցուցաբերելու անհրաժեշտություն: Մասնագիտական մոտեցումը ենթադրում է մասնագիտական լուրջ կարողություններ, որը մեր կարծիքով չպետք է սահմանափակվի համայնքի աշխատակազմի ընդհանուր կարողություններով, այլև առաջնային պետք է վերաբերվի համայնքի ղեկավարին:

Հայաստանը գրեթե ամբողջությամբ անցում է կատարել ավագանու համամասնական և համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգի, հետևաբար, իրավացիորեն (օբյեկտիվորեն) պետք է վերանայվեն համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխազ-

դեցությունների, ինչպես սկզբունքները, այնպես էլ շրջանակները:

Գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը որևէ կերպ չի արտահայտում տեղական ինքնակառավարման համակարգի վերջին զարգացումների համատեքստը՝ ինստիտուցիոնալ երաշխիքների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ու փոխազդեցությունների իմաստներով:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը, ըստ էության, միտված է կարգավորելու տեղական ինքնակառավարման հետ կապված իրավահարաբերությունները բացառապես մեծամասնական ընտրակարգով տեղական ինքնակառավարման մարմիններ ունեցող համայնքների տրամաբանության լույսի ներքո, մինչդեռ, 2015-2022 թթ. ընթացքում Հայաստանում կատարված վարչատարածքային և ընտրական բարեփոխումները հանգեցրել են միանգամայն նոր իրողությունների, որի պարագայում, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինչպես կարգավիճակի, այնպես էլ լիազորությունների շրջանակի վերանայումը առնվազն համարում ենք հրատապություն, որի պարագայում, ինստիտուցիոնալ համալիր փոփոխությունները պետք է իրականացվեն օր առաջ:

Բարձր ենք գնահատում տեղական ինքնակառավարման բնագավառի լիազոր պետական մարմնի կողմից 2025 թվականին նախաձեռնված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագծի [**12**, հոդված 48] մշակման աշխատանքները, որով, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը շարադրվում է նոր խմբագրությամբ:

Նոր օրենքի նախագծով նախատեսվում է գործող օրենքը շարադրել համամասնական ընտրակարգով տեղական ինքնակառավարման մարմիններ ունեցող համայնքների տրամաբանությամբ, որի անհրաժեշտությունը, առնվազն վերջին 7 տարիներին, մշտապես քննարկվել է գիտական և մասնագիտական հանրույթի շրջանակում:

Գտնում ենք, որ Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների միավորման արդյունքներով պայմանավորված, ինչպես նաև լիազորությունների ապակենտրոնացման պետական քաղաքականության միտումները հաշվի առնելով, առաջ է եկել համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի փոխազդեցությունները ինստիտուցիոնալ և կիրառական իմաստներով վերանայելու անհրաժեշտությունը: Լիազորությունների նման ծանրաբեռնվածությամբ օժտված համայնքի ղեկավարը, լինելով համայնքների միավորման արդյունքում ձևավորված բազմաբնակավայր համայնքի գործադիր մարմինը, առնվազն պետք է օժտված լինի մասնագիտական կոմպետենցիաներով, գիտելիքներով և հմտություններով:

Միավորված բազմաբնակավայր համայնքի սեփականության և բազմամիլիարդանոց բյուջեի կառավարումը, ինչպես նաև ազգային օրենսդրությամբ սահմանված հարյուրավոր սեփական լիազորությունների իրականացումը, օրենքով սահմանված համայնքի պարտադիր խնդիրների հնարավոր լուծումները, ենթադրում են պրոֆեսիոնալ մասնագիտական մոտեցումներ, ինչն ՀՀ գործող տեղական ինքնակառավարման իրավակարգի պայմաններում անիրատեսական է, ընդհուպ՝ ռիսկային:

Վերոգրյալը հաշվի առնելով, գտնում ենք, որ ՀՀ Սահմանադրության 181-րդ հոդվածի կարգավորումների լույսի ներքո, հաշվի առնելով Հայաստանում տեղի ունեցած վարչատարածքային բարեփոխումները, դրանցով պայմանավորված նոր իրողությունները, համայնքների առջև դրված խնդիրների և լիազորությունների շրջանակը, ժամանակն է անցում կատարելու պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտի ներդրմանը:

Կարծում ենք, որ Սահմանադրության 181-րդ հոդվածով սահմանված համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրակարգին վերաբերող դրույթները, թույլ են տալիս ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքով սահմանել համայնքի ղեկավարի նոր ընտրության կարգ՝ նկատի ունենալով մրցութային կարգով համայնքի ղեկավար ընտրելու իրավական գործիքակազմերի սահմանումը:

Վերը նշվածի լույսի ներքո, առաջարկվում է.

1. ՀՀ միավորված բազմաբնակավայր համայնքներում ներդնել պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ինստիտուտը:

2. Պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ընտրությունը նախատեսել մրցութային կարգով, օրենսդրությամբ սահմանելով մրցույթի անցկացման պայմաններն ու պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի (մասնագիտացված մենեջերի) թեկնածուին վերագրվող չափանիշները:

3. Մրցույթի կազմակերպման և իրականացման իրավասությունները վերապահել համայնքի աշխատակազմի ղեկավարին (քարտուղարին), իսկ մրցույթի արդյունքների ամփոփումը և մրցութային կարգով համայնքի ղեկավարի ընտրության իրավասությունը վերապահել համայնքի ավագանուն:

4. Մրցույթի արդյունքում ավագանու կողմից համայնքի ղեկավար ընտրելու որոշման նախագծի (օրակարգային հարցի) քվեարկության համար սահմանել ավագանու անդամների ձայների պարզ մեծամասնության պահանջը:

5. Սահմանել մրցութային կարգով ընտրված համայնքի ղեկավարի հետ քաղաքացիաիրավական պայմանագիր կնքելու իրավական

հնարավորությունը, որը պետք է կնքվի որոշակի ժամկետով, պայմանագրի գործողության ժամկետը սահմանելով գործող ավագանու լիազորությունների ժամկետի ավարտի օրը կամ մինչև ավագանու հերթական (արտահերթ) ընտրությունների արդյունքում նորընտիր ավագանու լիազորությունների ստանձնումը:

6. Մրցութային կարգով, ավագանու կողմից ընտրված համայնքի ղեկավարի պաշտոնը սահմանել, որպես համայնքային հանրային պաշտոն, «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում համապատասխան փոփոխություն և լրացումներ կատարելու միջոցով:

7. Պրոֆեսիոնալ համայնքի ղեկավարի ընտրության կարգն ու պայմանները սահմանել ՀՀ ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքով:

8. Ավագանու կողմից՝ համայնքի աշխատակազմ (համայնքապետարան) կառավարչական հիմնարկի և համայնքի ղեկավարի ընտրված թեկնածուի միջև կնքված քաղաքացիաիրավական պայմանագրի վավերացման կամ հաստատման հետ կապված կարգավորումները, վարձատրության չափը, ինչպես նաև կնքված քաղաքացիաիրավական պայմանագիրը՝ ավագանու նախաձեռնությամբ և ավագանու կողմից վաղաժամկետ լուծելու դեպքերն ու կարգը սահմանել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. ՀՀ Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններ: ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում:
2. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, Ստրասբուրգ, 15.10.1985 թ., https://www.arlis.am/hy/acts/20822
3. ՀՀ Սահմանադրության 2005 թվականի փոփոխություններ: ՀՀՊՏ 2005.12.05/ Հատուկ թողարկում Հոդ. 1426:
4. «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենք, ընդունվել է 18.06.2020, ՀՕ-333-Ն:
5. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196) Հոդ.473
6. **Zahumenna, Yu. O., Lazarev, V. V.** (2020). Formation and development of local self-government agencies in Ukraine (1991–2019). Law and Safety, 77(2), էջեր 106-117. doi:10.32631/pb.2020.2.15
7. **Hughes, P.** (2019). Public Service Legislation and Public Service Reform. Policy Quarterly, 4(15). doi:10.26686/pq.v15i4.5918
8. **Шайтуро О. П.** Органы местного самоуправления в сфере противодействия преступности: монография. – Харьков: ФЛП Панов А. М., 2019. – 409 с.
9. Республика Молдова, ЗАКОН № 436 от 28-12-2006 о местном публичном управлении, 09-03-2007 // Monitorul Oficial № 32-35 статья № 116
10. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Վրաստանի Հանրապետության օրգանական (սահմանադրական) օրենք, https://faolex.fao.org/docs/pdf/geo78681E.pdf
11. SERBIA LAW ON LOCAL ELECTIONS, Opinion No. 1071 / 2021, https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/1656/Zakon%20o%20lokalnim%20izborima%20-%20ENGLESKI-ocisceno.pdf
12. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին» օրենքի և հարակից օրենքների նախագծերի փաթեթ: https://www.e-draft.am/projects/9105/about
13. Եվրոպայի խորհրդի Նախարարների կոմիտեի թիվ CM/Rec(2007)12 հանձնարարականը (ընդունվել է Նախարարների կոմիտեի կողմից 2007թ. հոկտեմբերի 10–ին), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271

Сдана/Հանձնվել է՝ 28.11.2025
Рецензирована/Գրախոսվել է՝ 05.12.2025
Принята/Ընդունվել է՝ 12.12.2025