

ԱՐՓԻՆԵ ԲԻՇԱՐՅԱՆ

Եվրոպական համալսարանի իրավագիտության
ամբիոնի հայցորդ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԳԻՏԱԿԱՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄՆԵՐԸ. ՊԱՏՄԱԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՆԱՐԿ

Հոդվածում ներկայացվում են տեղական ինքնակառավարման առաջացման հիմքերը, տարբեր հեղինակների կողմից տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ գիտական մոտեցումները:

Լինելով ինքնակառավարվող ինքնուրույն համակարգ՝ տեղական ինքնակառավարումը նպատակաուղղված գործունեություն է տեղական նշանակության հանրային հարցերն ինքնուրույնաբար լուծելու և համայնքային ծառայություններ մատուցելու համար:

Հիմնաբառեր- տեղական կառավարում, տեղական ինքնակառավարում, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ (այսուհետև՝ ՏԻՄ), համայնքային գործեր:

Տեղական ինքնակառավարումը, որպես սոցիալական երևույթ, պետական կառավարման համակարգում ինքնուրույն իշխանություն իրականացնող ինստիտուտ, մինչև սահմանադրական կարգավորման ենթարկվելը, ձևավորվել և զարգացել է պատմական էվոլյուցիայի և քաղաքակրթության զարգացման արդյունքում:

Նախորդելով պետական իշխանությանը՝ համայնքային ինքնակառավարումը՝ ինքնավարության տարբեր դրսևորումներով, առաջացել և զարգացել է դեռևս հին ժամանակներում, այնուհետև՝ ինքնուրույնության այս կամ այն աստիճանով գոյատևել է պետության ու հասարակության զարգացման բոլոր փուլերում, իսկ արդեն վերջին շրջանում վերածվել է քաղաքական համակարգի կայուն տարրի:

Տեղական ինքնակառավարումը, որպես կառավարման ձև, գոյություն է ունեցել դեռևս նախաքրիստոնեական ժամանակաշրջանում: Ավանդաբար, «տեղական կառավարում» տերմինը նախկինում կիրառվել է մունիցիպալ անվամբ, որը բացատրվում է հետևյալ կերպ՝ (լատիներեն *munis* – ծանրություն, բեռ, *capio* – ստանձնել, ընդունել), պետական իշխանության թույլտվությամբ, քաղաքային և գյուղական բնակավայրերի կողմից սոցիալական խնդիրների և տեղական նշանակության հարցերի լուծման իրավունքի ստանձնում²:

Հին Հռոմում «*municipium*» (հոգնակի՝ *municipia*) եզրույթով էին անվանում այն քաղաքները և բնակավայրերը, որոնց ազատ բնակչությունը լրիվ կամ սահմանափակ ծավալով ստանում էր հռոմեական քաղաքացիություն և ինքնակառա-

վարման իրավունքներ: Փաստորեն, լեզվական ստուգաբանությամբ «*municipium*»-ը մի յուրօրինակ հասարակական դաշինք է մունիցիպների՝ պարտապանների կամ համայնքի քաղաքացիների միջև: Այդ պարտականությունները կամ «*munera*»-ն այն համայնքային պարտավորություններն են, որոնք ստանձնել էին համայնքի բնակիչներն իրենց տրամադրված արտոնությունների և քաղաքացիության պահպանման դիմաց: Հռոմեական Հանրապետության ժամանակաշրջանում Հռոմ քաղաք-պետության մեջ այլ համայնքների՝ գործնական նկատառումներով պայմանավորված միավորման գործընթացը ստիպեց հռոմեացիներին մշակել «*municipium*»-ի հայեցակարգը, այն է՝ առանձին պետություններ Հռոմի գերակայության՝ իրավագործության ներքո: Այդ պահից սկսած «*municipium*»-ը գործածվում է այն նույն իմաստով, ինչ ցայսօր՝ համայնք, իշխանության ստորին օղակ, տեղական ինքնակառավարման մակարդակ, իսկ «*municipium*»-ի բնութագրիչ առանձնահատկությունը տեղական ինքնակառավարումն էր:

Տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ տեսական գաղափարները բազմիցս հիշատակվում են գիտնականների աշխատություններում և տարբեր կերպ են մեկնաբանվում՝ հենվելով իշխանության բաժանման և ժողովրդավարական սկզբունքների, պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման միասնության ու փոխկապակցվածության, ընտրությունների անցկացման, գործունեության կազմակերպման և այլ չափանիշների վրա:

Ներկայացնենք տեղական ինքնակառավար-

www.ardaradutyjournal.com

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

ման վերաբերյալ գիտնականների դիտարկումները: Այսպես, ըստ Վ. Ա. Բարանչիկովի՝ «Տեղական ինքնակառավարումը կազմակերպչական ապակենտրոնացված ձև է, տարածքային պետական մարմին, որը ապահովվում է օրենքների և այլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով»³: Է. Շուգրինը ընդգծում է. «Լինելով պետական իշխանության տարր՝ տեղական իշխանությանը բնորոշ է հանրային իշխանությանը հատուկ առանձնահատկությունները, որն էլ թույլ է տալիս հաշվի առնել իշխանությունը որպես հանրային իշխանության մի տեսակ»⁴: Ըստ Օ. Կուտաֆինի և Վ. Ֆադեևի՝ «Տեղական ինքնակառավարումը, իհարկե, պետության մեջ պետություն չէ: Բայց դրա հետ մեկտեղ, տեղական ինքնակառավարումը չի կարող բացարձակապես պատկանել քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտներին, քանի որ տեղական ինքնակառավարումը լոկ տեղական հարցերի լուծման համար բնակչության ինքնակազմակերպման ձև է: Համայնքային իշխանությունը և պետական իշխանությունը ժողովրդի իշխանության ձևեր են»⁵: Վ. Ֆադեևը տալիս է տեղական ինքնակառավարման իր սահմանումը. «Տեղական ինքնակառավարումը քաղաքացիների գործունեության և կազմակերպման համակարգ է, որն ապահովում է բնակչության կողմից տեղական նշանակության հարցերի ինքնուրույն (սեփական պատասխանատվությամբ) լուծումը, համայնքային սեփականության կառավարումը՝ ելնելով տվյալ տարածքի բոլոր բնակիչների շահերից»⁶: Ա. Ռ. Վորոնինը, Վ. Ա. Լապինն ու Ա. Ռ. Շիրոկովը գտնում են, որ. «Պետական իշխանությունը ոչ միայն թույլ է տալիս տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հասարակական գործերի մի մասը ինքնուրույն կատարել, այլև պարտավորեցնում է նրանց կատարել իրենց գործառնությունները, միաձուլվել, որպես կանոն, անընդհատ շփումներ ստեղծել իշխանության հետ»⁷: Հետաքրքիր է Վ. Վասիլևի դիտարկումը, ըստ որի՝ «Տեղական ինքնակառավարման մարմինը մի հաստատություն է, որտեղ հասարակությունը հանդիպում է պետությանը և հասարակության մեջ նկատելի է պետության «ընկղման» չափը, իսկ այդ հասարակության «վերելքի» միջոցը անհրաժեշտ կոնկրետ պայմաններ ստեղծելն է»⁸: Մեկ այլ դիտարկմամբ՝ «Տեղական ինքնակառավարման էությունը տեղի քաղաքացու այնպիսի իրավունքի ճանաչումն է, որով վերջինս կլինի իշխանության աղբյուր, առօրյա հարցերում ինքնուրույն որոշումներ կընդունի և ինքն էլ պա-

տասխանատվություն կկրի դրանց հետևանքների համար»⁹:

Հայրենական գրականության մեջ ևս տարբեր կերպ է մեկնաբանվում տեղական ինքնակառավարում հասկացությունը: Այսպես, Ն. Ապիյանը նշում է. «Բոլոր մարդկանց, որոնք ընդգրկված են համապատասխան հանրության կամ խմբի մեջ, ինքնակառավարման հիման վրա հնարավորություն է տրվում մասնակցելու ընդհանուր գործերի լուծմանը՝ անմիջականորեն կամ իրենց ներկայացուցիչների միջոցով»¹⁰: Ըստ Հ. Մ. Խաչատրյանի՝ «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետության քաղաքների, գյուղերի բնակչության, քաղաքացիների ինքնակառավարումն է: Նրանց կառավարում է ոչ թե ինչ-որ մեկը վերևից, այլ իրենք են կառավարում իրենց տեղական գործերը»¹¹:

Տեսական գրականության մեջ ենթադրվում է, որ տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման գաղափարները առաջին անգամ ներկայացրել է ֆրանսիացի քաղաքական գործիչ Տուրեն 1790թ.-ին: Նա առաջինն էր, ով ձևակերպեց այնպիսի հիմնական հասկացություններ, ինչպիսիք են.

1. «պետական գործեր», որոնք պետության կողմից փոխանցվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին,

2. «համայնքային գործեր», որոնք իրականացնում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները»¹²:

Մասնագիտական գրականության մեջ «տեղական կառավարում» և «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունները տարբեր կերպ են մեկնաբանվում, չնայած այս հասկացությունները երբեմն նույնընկալման է բերում: Որոշ հեղինակների կարծիքով՝ տեղական կառավարումը կարող է իր մեջ ներառել ինչպես պետական իշխանության կազմակերպումը տեղերում, այնպես էլ՝ բնակչության ընտրած մարմինները¹³, այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարումը տեղական կառավարման քաղկացուցիչ մաս է: Տեղական կառավարում ասելով՝ նրանք հասկանում են կառավարչական գործունեություն տարածքային միավորներում, որն իրականացվում է կենտրոնական իշխանության կողմից, իսկ տեղական ինքնակառավարումը բնութագրում են որպես տարածքային միավորների բնակչության գործունեություն, այսինքն՝ տարածքի բնակչության և նրա ընտրած մարմինների գործունեությունը՝ լուծելու տեղական նշանակության

հարցերը:

Տեղական ինքնակառավարումը, որպես կառավարման տեսակ, առաջացել է Անգլիայում (self-government) 17-րդ դարում՝ անգլիական հեղափոխությունից հետո, սակայն մեծ թվով երկրներում այն առաջացել է 19-րդ դարի կեսերին, իսկ հետագայում «տեղական ինքնակառավարում» տերմինը փոխանցվեց Եվրոպա¹⁴:

Տեսականորեն տեղական ինքնակառավարման հայեցակարգը առաջ է քաշել ֆրանսիացի քաղաքական գործիչ, պատմաբան, գրականագետ Ալեքսիս դե Տոկվիլը, որի հենքի վրա գերմանական իրավաբանական դպրոցի ներկայացուցիչները հետագայում մշակեցին տեղական ինքնակառավարման այլ հայեցակարգեր: Ալեքսիս դե Տոկվիլը, բարձր գնահատելով համայնքային ազատությունները, իր՝ «Ժողովրդավարությունն Ամերիկայում» երկհատորյա գրքում գրել է. «Համայնքային հաստատությունները անկախության կայացման համար խաղում են այն դերը, ինչ հանրակրթական դպրոցները գիտության մեջ. նրանք մարդկանց համար բացում են ճանապարհ դեպի ազատություն և սովորեցնում օգտվել այդ ազատությունից»¹⁵:

Պարզ է, որ տեղական ինքնակառավարման էության առնչությամբ գիտական բանավեճերը շարունակվել են շուրջ երկու դար, ինչի արդյունքում՝ տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ ձևավորվել են բազմաթիվ հայեցակարգային մոտեցումներ, որոնք հետագայում էական նշանակություն են ունեցել տեղական ինքնակառավարման տեսությունների և այժմ գործող համակարգերի համար:

Ընդհանրացնելով տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ գիտական մոտեցումները՝ գալիս ենք մի պարզ հետևության. անտիկ շրջանում, երբ գոյություն չեն ունեցել պետությունները՝ մեկ այլ վարչական միավորի տեսքով են հանդես եկել՝ որպես քաղաք-պետություններ: Ուստի, կարելի է եզրակացնել, որ տեղական կառավարումն իր բուն իմաստով ավելի վաղ է գործել, քան պետական կառավարումը: Նման պարագայում անգամ անտիկ շրջանում քաղաք-պոլիսներին վերաբերող հարցերը բարձրացրել և լուծել են միայն այդ քաղաք-պոլիսի բնակիչները, ինչն, անշուշտ, վկայում է ոչ միայն քաղաքացիության՝ որպես անձի իրավաբաղադրական կարգավիճակին վերաբերող, այլև քաղաք-պոլիսի բնակիչ լինելու և տեղական մակարդակով քաղաքային նշանակության հարցերը լուծելու իրավունքին առնչվող հատկանիշների մա-

սին:

Գիտական ուսումնասիրությունների արդյունքում, մեր դիտարկմամբ, տեղական ինքնակառավարումը՝

ա) ժողովրդավարական երկրներում, կախված կառավարման և կառուցվածքային տարրերից, անհրաժեշտ է զուգակցել պետական կառավարման հետ,

բ) որպես ժողովրդաիշխանության իրականացման ձև, անհրաժեշտ է օրենսդրական կարգավորմամբ ապահովել համայնքի բնակչության առջև հաշվետվողականությունը և պատասխանատվությունը,

գ) ապահովել անմիջական մասնակցություն ընտրովի համակարգով,

դ) դիտարկելով որպես ինքնուրույն կառավարման տեսակ՝ օրենսդրական կարգավորմամբ ապահովել համակարգի ֆինանսական, տնտեսական, կադրային և այլ համայնքային նշանակության ոլորտների քաղաքականության մշակումը և վարումը:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարող ենք շարադրել տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ հետևյալ ձևակերպումը. «Տեղական ինքնակառավարումը գործունեության կազմակերպման ձև է, կառավարման ինքնուրույն տեսակ, որն ուղղված է համայնքային նշանակության հարցերի լուծմանը, համայնքային ծառայությունների մատուցմանը՝ ելնելով համայնքի բնակչության սովորույթներից ու ավանդույթներից»:

Այսպիսով, պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի ընդունումը որպես սահմանադրական կարգի հիմունք, ժողովրդաիշխանության իրացման ձև և տեղական նշանակության հարցերի լուծման իրավունք, պետք է անարգել իրականացվի, քանզի ժողովրդավարական արժեքներ կրող և ժողովրդավարական ուղին որդեգրած ցանկացած երկիր, հանրային իշխանության համակարգում, տեղական ինքնակառավարումը չպետք է երկրորդային դիտարկի ու այդ ուղղությամբ մշտապես պլանավորված և կառուցողական քաղաքականություն իրականացնի՝ ի սպասույց ժողովրդավարական արժեքներ կրող իրական երկրի:

- ¹ Տե՛ս, ՀՀ մոնիցիլալ իրավունք: Ոստմնական ձեռնարկ, ընդհանուր խմբագրությամբ Գ.Գանիելյանի, Եր., 2015, էջ 56:
- ² Տե՛ս, Frank Frost Abbott, Municipal Administration in the Roman Empire (1926), Read Books, 2007, էջ 8:
- ³ Տե՛ս, Баранчиков В.А., Муниципальное право РФ: Учебник, 2000, С. 7-8.
- ⁴ Տե՛ս, Шугрина Е.С., Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007, С. 30.
- ⁵ Տե՛ս, Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: изд. Юрист, М., 1997, С. 89. Իստ, М., 1997, С. 89.
- ⁶ Տե՛ս, Фадеев В. И., Муниципальное право России: изд. Юрист, М., 1994, С. 33.
- ⁷ Տե՛ս, Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством, М., 1997, С. 13.
- ⁸ Տե՛ս, Васильев В.И. Правовые рамки политических реформ: М., 2005, С. 165-166.
- ⁹ Տե՛ս, Бабун Р. В. Организация местного самоуправления, Питер – 2005, С. 10
- ¹⁰ Տե՛ս, Апян Н. А., Демократия и самоуправление, Республика Армения , 13 октября, 1990, N 5.
- ¹¹ Տե՛ս, Խաչատրյան Հ.Մ. Հայաստանի Հանրապետության առաջին Սահմանադրությունը, էջ 317:
- ¹² Տե՛ս, Օրդյան Է. Հ. Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ, Երևան, 2000, էջ 9:
- ¹³ Տե՛ս, Игнатов В. Г. Государственная власть и местное самоуправление в России. РАН, М., 1998, С. 147.
- ¹⁴ Տե՛ս, Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Обнинск, 1995, С. 232.
- ¹⁵ Տե՛ս, Токвиль А. Демократия в Америке, М., 1992, С. 65.

Արփինե Բիսարյան

Соискатель кафедры юриспруденции Европейского университета

РЕЗЮМЕ

Научные подходы местного самоуправления.

Историко-правовой обзор

Будучи автономной самоуправляемой системой, местное самоуправление представляет собой целенаправленную деятельность по самостоятельному решению общественных проблем местного значения и предоставлению общинных услуг.

В статье представлены основы возникновения местного самоуправления, научные подходы разных авторов по местному самоуправлению.

Ключевые слова: *местное управление, местное самоуправление, органы местного самоуправления (далее - ОМГ), общественные дела.*

Arpine Bisharyan

Correspondence Degree Seeker at the Chair of the Law of the European University

SUMMARY

Scientific approaches of the local self-government.

Historical-legal overview

Being an autonomous self-governed system, local self-governance is a purposeful activity to self-solve local issues of public significance and to provide community services.

The article presents the bases for the establishment of local self-government, the scientific approaches of different authors about the local self-governance.

Key words: *local government, local self-government, local self-governing bodies (hereinafter LSGB), community affairs.*

Բնագիրը ներկայացվել է 02.11.2018թ.

Ընդունվել է տպագրության 22.03.2019թ.

Հոդվածը երաշխավորել է տպագրության իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր Ա. Խաչատրյանը