

ՀԱՏՈՒԿ ԿԱՐԾԻՔ

ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՐԱՆԻ՝ 2021 ԹՎԱԿԱՆԻ ՄԱՅԻՍԻ 14-Ի ՍԴՈ-1593 ՈՐՈՇՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Սահմանադրական դատարանը, դռնբաց դատական նիստում գրավոր ընթացակարգով քննելով «Կոտայքի մարզի «Աբովյան» համայնքի ղեկավար Վահագն Գևորգյանի, Կոտայքի մարզի «Ծաղկաձոր» համայնքի ղեկավար Արթուր Հարությունյանի և Կոտայքի մարզի «Նոր Հաճն» համայնքի ղեկավար Գագիկ Մաթևոսյանի դիմումի հիման վրա՝ «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասի, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի և 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի՝ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ՝ գործը, 2021 թվականի մայիսի 14-ին կայացրած ՍԴՈ-1593 որոշմամբ որոշեց.

«1. «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասը, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասն այնքանով, որքանով չեն ապահովում համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցի վերաբերյալ համայնքի կարծիքը տեղական հանրաքվեի միջոցով արտահայտելու իրավունքի արդյունավետ իրականացման համար օրենսդրական անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցակարգեր և ընթացակարգեր, ճանաչել Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին հակասող և անվավեր:

2. «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասը՝ նույն օրենքի 7.1-ին հոդվածով սահմանված կարգով նախաձեռնող խմբի լիազոր ներկայացուցչի կողմից տեղական հանրաքվեի դրվող հարցն ստանալուց հետո տեղական հանրաքվեի նշանակումն անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության հիմքով համայնքի ղեկավարի կողմից մերժման ենթակա լինելու մասով, ճանաչել Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին հակասող և անվավեր:

3. «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի հետ համակարգային առումով փոխկապակցված նույն օրենքի 13-րդ հոդվածի 3-րդ մասը՝ համայնքի բյուջեում համայնքների միավորման կամ

բաժանման հարցով տեղական հանրաքվե նախապատրաստելու և անցկացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների բացակայության կամ այդ միջոցների անբավարարության դեպքում համապատասխան ծախսերը պետական բյուջեի միջոցների հաշվին կատարելը չնախատեսելու մասով, ճանաչել Սահմանադրության 179-րդ հոդվածի 1-ին մասին և 190-րդ հոդվածին հակասող և անվավեր»:

Համաձայն չլինելով Սահմանադրական դատարանի 2021 թվականի մայիսի 14-ի ՍԴՈ-1593 որոշմանը՝ ես՝ Սահմանադրական դատարանի դատավոր Ա. Վաղարշյանս, ներկայացնում եմ իմ հատուկ կարծիքը՝ որոշման վերաբերյալ:

Դիմողների կողմից բարձրացված հարցի էությունը հասկանալու համար անհրաժեշտ ենք համարում վեր հանել տեղական հանրաքվեի ժողովրդավարականության ու արդյունավետության իրավական չափանիշները, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մակարդակում ժողովրդաիշխանության ձևերի և այդ համատեքստում տեղական հանրաքվեի սահմանադրական զարգացման միտումները Հայաստանի Հանրապետությունում: Միայն հիմնահարցի զարգացման սահմանադրական օրինաչափությունների պարզաբանման համատեքստում է հնարավոր իմաստավորել համայնքների միավորման կամ բաժանման տեղական հանրաքվեի սահմանադրականության խնդիրը:

1. Տեղական (տարածքային) հանրաքվեն կարևոր սոցիալ-քաղաքական նշանակություն ունի անմիջական ժողովրդաիշխանության կառուցակարգում: Կայացած ժողովրդավարության երկրներում նկատվում է հենց տեղական հանրաքվեների անցկացման աճի միտում, որովհետև այդպես լուծվող հարցերը շատ ավելի հասկանալի են ընտրողներին, քան համապետականները, որոնք, որպես կանոն, պահանջում են արհեստավարժություն և հատուկ տեղեկայթի հասանելիություն:

Տեղական հանրաքվեներն ըստ տարածքի մակարդակի լինում են՝ վարչատարածքային, ինչպես նաև միջտարածքային (մի քանի վարչատարածքային միավորումներում անցկացվող): Հայաստանի Հանրապետությունում նախատեսված է միայն համայնքային հանրաքվեն՝ բացառելով ըստ տարածքի բոլոր հնարավոր այլ տարբերակները (մարզային, միջհամայնքային):

Հանրաքվեների կարևոր չափանիշ է անցկացման եղանակը, այսինքն՝ պարտա-

դիրությունը: Այդ հատկանիշով հանրաքվեները լինում են պարտադիր և լրացուցիչ (ֆակուլտատիվ): Պարտադիրներն անցկացվում են հատուկ նախատեսված դեպքերում, հստակ որոշված հարցերի շրջանակով: Այդ հարցերը չեն կարող լուծվել այլ կերպ՝ բացի հանրաքվեով: Այդ հարցի լուծման իրավունքը պատկանում է միայն քվեարկողների զանգվածին, իսկ ներկայացուցչական կամ այլ մարմիններն այդ հանրաքվեի գործընթացում կատարում են միայն նախապատրաստող, առաջարկող դեր: Դրան հակառակ տեղական լրացուցիչ հանրաքվեով քվեարկվող հարցն ունի լուծման այլընտրանք. այն կարող են լուծել նաև հանրային մարմինները, սակայն իրավիճակից թելադրված՝ այն դրվում է տեղական հանրաքվեի՝ դա նախաձեռնելու իրավունք ունեցող սուբյեկտի որոշմամբ: Եթե տեղական հանրաքվեի իրավական կարգավորումը նախատեսում է միայն լրացուցիչ հանրաքվե, որի նախաձեռնության իրավունք ունեն միայն հանրային իշխանության մարմինները (այսինքն՝ քաղաքացիները, կամ դրանց խմբերը բացառված են հանրաքվե նախաձեռնելու սուբյեկտների շրջանակից), ուրեմն հանրաքվեի ինստիտուտն անարդյունավետ չէ. այն չի կարող համարվել ժողովրդաիշխանության գործուն միջոց, կատարել իր ժողովրդավարական առաքելությունը: Այս պարագայում հանրաքվեն վերածվում է հանրային-իշխանական միջոցով տեղական կառավարումը լրացնող այլընտրանքային ձևի: Ուրեմն արդյունավետ կարող է լինել լրացուցիչ տեղական հանրաքվեի այն տեսլականը, որը նախատեսում է նաև քաղաքացիական նախաձեռնություն:

Ըստ առարկայի հանրաքվեները բաժանվում են իրավաստեղծ և այլ հարցեր լուծող տեսակների: Տեղական իրավաստեղծ հանրաքվեներն անցակցվում են տեղական ինչ-որ նորմատիվ իրավական ակտի ընդունման համար: Տեղական մակարդակով կարող են անցկացվել պլեբիսցիտային հանրաքվեի հետևյալ տարատեսակները՝ տեղական պաշտոնատար անձին կամ հանրային մարմնին անվստահություն հայտնելու հարցերով, ինչպես նաև վարչաիրավական հանրաքվեներ, որոնցով լուծվում են կառավարչական բնույթի հարցեր (ներառյալ վարչական-տարածքային բաժանման կամ վարչական միավորների սահմանների փոփոխության, պաշտոնատար անձանց լիազորությունների դադարեցման, տեղական հարկերի և տուրքերի հարցերը): Լինում են նաև տեղական ներկայացուցչական մարմինների լիազորությունների դադարեցման հանրաքվեներ: Գործով քննարկման ենթակա հանրաքվեն այս չափանիշով ոչ իրավա-

ստեղծ կամ այլ հարցերով հանրաքվե է:

Ընդունված որոշման իրավական ուժի հատկանիշով հանրաքվեները լինում են որոշիչ և խորհրդատվական: Որոշիչ կամ իմպերատիվ հանրաքվեով ընդունված ակտն ունի վերջնական ու պարտադիր իրավական ուժ, իսկ խորհրդատվականը ժողովրդի կարծիքը վեր հանելու միջոց է: Խորհրդատվական հանրաքվեի նկատմամբ և՛ տեսության, և՛ իրավական պրակտիկայի վերաբերմունքը միանշանակ դրական չէ: Երբեմն գործնական իրավակիրառական պրակտիկայում այն գնահատվում է բացասական, միջոցների և ջանքերի անիմաստ ծախս¹: Խորհրդատվական հանրաքվեի տեսական անընդունելիությունը շեշտադրել է «Ժողովրդի նախաձեռնությամբ անցկացվող համաուկրահինական հանրաքվեի վերաբերյալ» Ուկրաինայի սահմանադրական դատարանի 2000թ. մարտի 27-ի որոշումը, ըստ որի՝ «Ժողովրդի կամքը չի կարող կրել խորհրդատվական բնույթ: Ուստի, խորհրդատվական հանրաքվեները կորցրել են իրենց արդիականությունը Ուկրաինայում»²:

Հանրաքվեի ժողովրդավարականության կարևոր բնութագրերից է անցկացման նախաձեռնող-սուբյեկտի հիմնահարցը: Բնական է, որ հանրաքվեի անցկացման նախաձեռնության իրավունք ունենան և՛ հանրային իշխանության ներկայացուցչական (կամ գործադիր) մարմինները, և՛ քաղաքացիների խումբը: Քաղաքացիների նախաձեռնած հանրաքվեն անվանում են հանրագրային (պետիցիոն): Հանրաքվեի որևէ տեսակում, հատակապես տեղական, եթե չկա քաղաքացիների նախաձեռնությամբ անցկացման կարգ, ապա այն չի կարող լինել ժողովրդավարական, որովհետև հանրագրային հանրաքվեն կարևոր հակակշիռ է հանրային իշխանության քաղաքականությանը³: Հանրագրային հանրաքվեները միշտ լրացուցիչ են, այլ ոչ թե պարտադիր:

¹ Օրինակ՝ Ռուսաստանի Դաշնության օրենսդրությամբ նախատեսված է միայն որոշիչ հանրաքվեն (տե՛ս Федеральный конституционный закон РФ от 28 июня 2004 года N 5-ФКЗ “О референдуме Российской Федерации” (С изменениями и дополнениями от 6 апреля 2015 г.), ч. 2 ст. 83): Դրան հակառակ՝ խորհրդատվական հանրաքվեն ամրագրված է Իսպանիայում (տե՛ս Spanish Constitution (Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf, 04. 04. 2014, 17:18), Շվեդիայում («Կառավարման ձևի մասին» 1974 թ. Ակտով (տե՛ս The Constitution of the Kingdom of Sweden. The Instrument of Government (SFS nr: 1974:152, <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>, 10. 06. 2016, 14:58):

²Տե՛ս http://www.uchebnikionline.com/pravo/referendne_pravo_ukrayini_-_pogorilko_vf/ vid i_referendumiv_ukrayini.htm (02. 02. 2015, 11:50)):

³ Քաղաքացիական նախաձեռնությամբ հանրաքվեի ինստիտուտը կարևորում են նաև այլ հետազատողներ (տե՛ս Գ. Դանիելյան «Հանրաքվեի՝ որպես անմիջական ժողովրդավարության

Դրանք այլընտրանք են հանրային իշխանության մարմիններին այն դեպքում, երբ քաղաքացիներն ընդդիմանում են նրանց: Եթե հանրաքվեի, այն էլ տեղական, անցկացման կարգում նախատեսված չէ դրա նախաձեռնում քաղաքացիների կողմից, ուրեմն այն տեղական իշխանության քմահաճույքից կախված քաղաքական միջոց է, այլ ոչ թե ժողովրդաիշխանության արդյունավետ և գործուն ձև:

Հանրաքվեի կարևոր հիմնահարցերից է դրա քվորումի և որոշման ընդունման անհրաժեշտ ձայների քանակի հարցը: Հանրաքվեի չափից դուրս ցածր քվորումը քաղաքական ուժերի ձեռքին այն կարող է դարձնել ամբոխավարական միջոց՝ իրենց նեղ կլանային հարցերին լեգալություն ու լեգիտիմություն հաղորդելու համար: Ցածր քվորումով ընդունված որոշումն անշուշտ օրինական-լեգալ է ձևական առումով, սակայն դա չի նշանակում, որ այն ունի լեգիտիմության բարձր աստիճան: Հետևաբար՝ այս նուրբ հարցում անհրաժեշտ է ապահովել պատշաճ կարգավորում:

2. 1995թ. Սահմանադրությամբ ճանաչվում և կարգավորվում էր միայն համազգային հանրաքվեն: «Հանրաքվեի մասին» 1991թ. օրենքը, սահմանելով տեղական հանրաքվեի անցկացման հնարավորությունը, կարգավորում էր միայն համապետական հանրաքվեների անցկացման ընթացակարգը: Սակայն համապետական հանրաքվեի սահմանադրական կարգավորումը շատ ընդհանուր էր՝ առանց իրավական հիմունքները մանրամասնելու, ինչը ստեղծում էր գործող օրենսդրության մեջ օրենսդրական հակաժողովրդավարական նորամուծություններ կատարելու վտանգը:

2002թ. փետրվարի 6-ին ընդունվեց «Տեղական հանրաքվեի մասին» օրենքը, որով ժողովրդաիշխանության կենսագործման կառուցակարգում ի հայտ եկավ տեղական հանրաքվեն: Օրենքի 1-ին հոդվածը տեղական հանրաքվեն բնորոշում էր որպես «տվյալ համայնքում Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների համայնքային նշանակության կարևոր հարցերով քվեարկություն»: Սակայն այդ օրենքով տեղական հանրաքվեն հնարավոր էր անցկացնել միայն համայնքներ կոչված վարչական միավորումներում՝ բացառելով այլ տարբերակները:

«Տեղական հանրաքվեի մասին» 2002թ. օրենքն ըստ անցկացման պարտադիրու-

թյան, սահմանում էր միայն լրացուցիչ (ֆակուլտատիվ) տեղական-համայնքային հանրաքվեի ինստիտուտը: Պարտադիր հանրաքվե նախատեսված չէր: Համայնքային հանրաքվեն վերաժվում էր հանրային-իշխանական մարմինների կառավարման հնարավոր այլընտրանքի, այդ կառավարումը լրացնող հարցի լուծման եղանակի, որը կանցկացվեր միայն նախաձեռնող սուբյեկտների դրական հայեցողության դեպքում:

«Տեղական հանրաքվեի մասին» 2002թ. օրենքի համաձայն՝ տեղական հանրաքվեն բացառող հանգամանք էր համարում տեղական հանրաքվեի անցակցումը մերժելու մասին համայնքի ավագանու որոշումը: Նման լուծումը մեր կարծիքով արդյունավետ չէր: «Տեղական հանրաքվեի մասին» 2002թ. օրենքը ճանաչում էր միայն իմպերատիվ հանրաքվեի ինստիտուտը:

Տեղական հանրաքվեի անցակցման նախաձեռնող սուբյեկտի հարցը «Տեղական հանրաքվեի մասին» 2002թ. օրենքում ուներ պատշաճ կարգավորում: Օրենքը (հոդված 7) նախաձեռնության իրավունք էր վերապահում համայնքի ավագանուն, ղեկավարին, ինչպես նաև հանրաքվեի մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց (քաղաքացիական նախաձեռնություն): Օրենքը նախատեսում էր նախաձեռնող խմբի գրանցումը մերժելու որոշման դատական բողոքարկման կարգ: Սակայն մարզային հանձնաժողովի կողմից ստորագրությունների ստուգման արդյունքում տեղական հանրաքվեի անցակցումը մերժելու մասին որոշման, ինչպես նաև համայնքի ավագանու կողմից հանրաքվեի նշանակման որոշման չընդունման կամ նշանակումը մերժելու մասին որոշումների դատական բողոքարկում նախատեսված չէր:

Տեղական ինքնակառավարման հարցում 2005թ. Սահմանադրությունն ուներ ակնհայտ հայեցակարգային թերություն: Ի տարբերություն համազգային մասշտաբի՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգում իշխանությունը չէր դիտարկվում երկու հավասարազոր ենթահամակարգերից կազմված ամբողջություն: Սահմանադրության 107-րդ հոդվածի 1-ին մասի բնորոշմամբ՝ համայնքը, որն ուներ ինքնակառավարման իրավունք, դա իրականացնում էր տեղական ինքնակառավարման ընտրովի մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի միջոցով: Այդպիսով՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգում իշխանության իրականացման հիմնական ձև էր ճանաչվում ներկայացուցչական ժողովրդաիշխանության կառուցակարգը՝ ավագանին և համայնքի ղեկավարը: 2005 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրությունը

տեղական հանրաքվեն դիտարկում էր ընդամենը համայնքի գործերի կառավարմանը համայնքի անդամի ուղղակի մասնակցության իրավունք: Հայեցակարգային այս բացթողումը բերեց նրան, որ համապետականի նմանությամբ տեղական-համայնքային մակարդակում ևս իրենց գերիշխանությունը հաստատեցին տեղական ինքնակառավարման ներկայացուցչական-ընտրովի մարմինները, ինչը ժողովրդաիշխանությանն սպառնացող վտանգ էր:

Ինչևէ, 2005 թվականի բարեփոխված Սահմանադրության 107-րդ հոդվածի 4-րդ մասն ամրագրում էր, որ՝ «Համայնքի անդամները կարող են ուղղակիորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով: Տեղական հանրաքվեների անցկացման կարգը սահմանվում է օրենքով»: Սահմանադրության՝ «Տեղական ինքնակառավարումը» վերտառությամբ 7-րդ գլխում ի հայտ եկան տեղական հանրաքվեին նվիրված իրավակարգավորումներ, որոնք կարևոր նշանակություն ունեցան այդ ինստիտուտի ժողովրդավարականացման գործում. 2005թ. խմբագրությամբ Սահմանադրությունը բարելավեց տեղական հանրաքվեի ինստիտուտը մի քանի ուղղություններով. ինստիտուտի հիմքերի սահմանադրական ամրագրում, պարտադիր տեղական հանրաքվեի սահմանում, բացի իմպերատիվ տեղական հանրաքվեներից՝ խորհրդատվական հանրաքվեի մասնակի դեպքի (համայնքների միացման կամ առանձնացման) նախատեսում, Երևան քաղաքին համայնքի կարգավիճակի շնորհում և այստեղ տեղական հանրաքվե անցկացնելու սահմանադրական հնարավորության ստեղծում:

2005 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրությունը նախատեսեց տեղական պարտադիր, սակայն արդյունքների իրավական նշանակությամբ խորհրդատվական հանրաքվե: Սահմանադրության 110-րդ հոդվածի համաձայն՝ մինչև համայնքների միացման կամ առանձնացման կառավարության օրենսդրական նախաձեռնության ներկայացումը, կառավարությունը համապատասխան համայնքներում նշանակում էր տեղական հանրաքվեներ: Սակայն այդ հանրաքվեի արդյունքները խորհրդատվական նշանակություն ունեին⁴:

2015 թվականի սահմանադրական բարեփոխումների ընթացքում տեղական հան-

⁴ 2005 թ. Սահմանադրության 110 հոդվածը սահմանում էր, որ տեղական հանրաքվեների արդյունքները կցվում են օրենսդրական նախաձեռնությանը: Համայնքները կարող են միավորվել կամ բաժանվել՝ անկախ տեղական հանրաքվեների արդյունքներից:

րաքվեի իրավական ինստիտուտը ենթարկվեց էական վերակառուցման: Այդ Սահմանադրության 183-րդ հոդվածը («Համայնքի գործերի կառավարմանն անմիջական մասնակցությունը») հատուկ կարգավորման է ենթարկում համայնքի բնակիչների կողմից համայնքի գործերի կառավարման անմիջական եղանակների հարցը:

Գործող Սահմանադրությամբ ճանաչվում են համայնքային մակարդակում հասարակական գործերի կառավարման երկու ձևերը: Սահմանադրության 183-րդ հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասերն օգտագործում են «համայնքի գործերի անմիջական կառավարում» բանաձևը: Դա իր հերթին նշանակում է, որ Սահմանադրությունը համայնքային գործերի կառավարման կառուցակարգը տրոհում է երկու ձևի՝ ուղղակի-անմիջական և անուղղակի-միջնորդավորված (համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների): Որպես համայնքի բնակիչների կողմից համայնքի գործերի կառավարմանն անմիջական մասնակցության ձևեր են ճանաչվում տեղական հանրաքվեն և օրենքով սահմանված այլ եղանակները:

2015 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրության 183-րդ հոդվածն ամրագրում է «համայնքի բնակիչների իրավունքն անմիջականորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հանրային հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով»: Սահմանադրության 183-րդ հոդվածի 2-րդ մասը տեղական հանրաքվեի անցկացման կարգի, ինչպես նաև բնակիչների կողմից համայնքի գործերի կառավարմանը մասնակցելու այլ եղանակների սահմանումը թողել է օրգանական օրենքի վրա:

2005 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրության հետ համեմատած՝ 2015 թվականի խմբագրությունը չի նախատեսում տեղական պարտադիր հանրաքվեի ինստիտուտը համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում: Ըստ էության, 2005 թվականի խմբագրության իրավակարգավորման մեջ առկա լուծումը հակասական էր: Հակասականությունը դրսևորվում էր անցկացմամբ պարտադիր, սակայն արդյունքների իրավական ուժով խորհրդատվական բնույթում:

Սակայն առաջընթացի հետ մեկտեղ 2015 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրությանը բնութագրական են նաև որոշակի թերություններ և բացթողումներ: Ճանաչելով համայնքի գործերի լուծման անմիջական ձևերը՝ Սահմանադրության 179-րդ հոդվածը տեղական ինքնակառավարումը բնորոշում է որպես «տեղական

ինքնակառավարման մարմինների իրավունք ու կարողություն ... լուծելու համայնքային նշանակության հարցերը»: Չուտ ձևական տրամաբանության դիրքերից բխում է, որ եթե համայնքային գործերի կառավարումն ունի անմիջական ձևեր, և Սահմանադրությունը ճանաչում է դրանց գոյության իրավունքը, ապա 179-րդ հոդվածը տեղական ինքնակառավարման բնորոշմանը պետք է ավելացնել նաև համայնքի բնակիչներին՝ որպես «իրավունք և կարողություն ունեցող» ինքնակառավարման մասնակիցներ: Դա բխում է ոչ միայն ձևական տրամաբանության պահանջներից, այլ նաև ժողովրդա-իշխանության սկզբունքի ազատական բովանդակությունից:

2015 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրությունը ճանաչում է տեղական հանրաքվեի միայն մեկ մակարդակ: Այլ տեսակներ սահմանված չեն ո՛չ Սահմանադրությամբ, ո՛չ էլ օրենքով: Հենց միայն այն հանգամանքը, որ Սահմանադրության 189-րդ հոդվածը միջհամայնքային միավորումը ճանաչում է հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ, հուշում է, որ կարելի էր նախատեսել նաև միջհամայնքային հանրաքվե:

Տեղական հանրաքվեի սահմանադրական կարգավորման տեսլականը շատ ընդհանուր է: Այն չի համապատասխանում իրավական որոշակիության սկզբունքին, որովհետև չի կոնկրետացնում տեղական հանրաքվեի արդյունավետության բովանդակության հիմնական չափանիշները, որոնք են առարկան, նախաձեռնող սուբյեկտները, որոշման ընդունման ձայների քանակը: Այդպիսի կարգավորումը հղի է վտանգով՝ օրենսդրի կողմից չեզոքացնելու կամ վերացնելու տեղական հանրաքվեի ինստիտուտի այն ժողովրդավարական չափանիշները, որոնք քայլ առ քայլ ամրագրվել են օրենսդրությամբ: Որ դա հնարավոր է, ցույց է տալիս համազգային հանրաքվեի ինստիտուտի օրենսդրական վերակառուցումը 1995-2001 թվականներին, երբ ոչ պատշաճ սահմանադրական կարգավորումը հնարավորություն տվեց օրենսդրին հետ կանգնել անկախության առաջին տարիների որոշ ժողովրդավարական օրենսդրական լուծումներից:

2018 թվականի հունիսի 13-ին ընդունվեց «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքը: Այդ օրենքը, ըստ տեղական մակարդակների, նախատեսում է միայն համայնքային հանրաքվե: Օրենքով ամրագրված տեղական հանրաքվեն, ըստ անցկացման եղանակի, միայն լրացուցիչ է: Տեղական պարտադիր հանրաքվեի որևէ տարբերակ չի նախատեսված: Տեղական հանրաքվեի նախաձեռնության իրավունք

վերապահվում է համայնքի ավագանուն, ղեկավարին, հանրաքվեի մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց: «Տեղական հանրաքվեի մասին» 2018 թվականի օրենքի 4-րդ հոդվածի նորմատիվ բովանդակության վերլուծությունը թույլ է տալիս ենթադրել, որ հնարավոր է անցկացնել նաև տեղական վստահության հանրաքվե, որովհետև այն ուղղակիորեն չի արգելված: Օրենքով տեղական հանրաքվեի կարող են դրվել տվյալ համայնքի բնակիչների համայնքային նշանակության հանրային հարցերը: Տեղական հանրաքվեի անցկացումը բացառող հանգամանքներ են միայն արտակարգ և ռազմական դրությունը: Քաղաքացիական նախաձեռնությամբ տեղական հանրաքվեն չի կարող մերժվել համայնքային մարմինների կողմից, եթե օրենքի խախտումներ չկան:

Անցկացման նախաձեռնող-սուբյեկտի հիմնահարցը «Տեղական հանրաքվեի մասին» 2018թ. օրենքը լուծում է պատշաճորեն: Նախաձեռնության իրավունք վերապահում է համայնքի ավագանուն, ղեկավարին, ինչպես նաև հանրաքվեի մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանց (քաղաքացիական նախաձեռնություն): Վերջին կարգով տեղական հանրաքվեի նախաձեռնելու ընթացակարգը նոր օրենքով արձանագրել է առաջադիմություն, քանի որ գործընթացի մասնակից սուբյեկտ է դարձել կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը, նախատեսվել է տեղական հանրաքվեի նշանակումը մերժող համայնքի ղեկավարի որոշման դատական բողոքարկման կարգ:

Այս համատեքստում 2019 թվականի դեկտեմբերի 19-ի ՀՕ-307-Ն օրենքով (ուժի մեջ է մտել 2020 թվականի հունվարի 5-ին) «Տեղական հանրաքվեի մասին» օրենքի վիճարկվող դրույթները լրացվել են, որի համաձայն՝ այդ օրենքի 4-րդ հոդվածը լրացվել է 1.1-ին մասով, 6-րդ հոդվածը լրացվել է 2-րդ մասով, իսկ 8-րդ հոդվածի 1-ին մասը «7-րդ» բառից հետո լրացվել է «7.1-ին» բառով: Տեղական հանրաքվեի նախաձեռնման ու անցկացման հիմնական ընդհանուր կարգը լրացվել է հատուկ կարգավորմամբ՝ նվիրված համայնքների միավորման ու բաժանման հանրաքվեին: Հիմնական և էական տարբերությունն այն է, որ այս հանրաքվեն կարող է նախաձեռնվել միայն քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով:

3. Այսպիսով կարող ենք եզրակացնել, որ Սահմանադրական դատարանը գնահատում է ըստ տարածքային մակարդակի՝ միայն համայնքային, ըստ անկացման եղանակի՝ լրացուցիչ (ֆակուլտատիվ), ըստ անցկացման առարկայի՝ ոչ թե իրավա-

ստեղծ, այլ համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցով ընդունված որոշման իրավական ուժի հատկանիշով խորհրդատվական, նախաձեռնման կարգով հանրագրային, քվորումի և որոշման ընդունման անհրաժեշտ ձայների քանակի տեսանկյունից լեգիտիմության ցածր աստիճան ունեցող հանրաքվեն, որի վերաբերյալ 2015 թվականի խմբագրությամբ Սահմանադրությունը չունի ուղղակի իրավակարգավորում: Սահմանադրության 190-րդ հոդվածը պարզ ու հասկանալի սահմանում է. «Հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել: Ազգային ժողովը համապատասխան օրենք ընդունելիս պարտավոր է լսել այդ համայնքների կարծիքը»:

Արդի աշխարհում ինչպես համազգային, այնպես էլ տեղական մակարդակում տարածված են ժողովրդաիշխանության բազմաթիվ ձևեր, որոնց մի մասն ունի սահմանադրական, մյուսը՝ օրենսդրական ամրագրման ձև: Տեղական ինքնակառավարման մակարդակում անմիջական ժողովրդաիշխանության վճռական ինստիտուտներ են ընտրությունները, որոշիչ հանրաքվեն, բնակիչների ժողովի որոշումը (ընտրություն կամ որոշման ընդունում), ինչպես նաև նրանց քվեարկությունները տարբեր հարցերով: Բացի դրանից, կան նաև բազմաթիվ «մասնակցության ձևեր», որոնցից են՝ խորհրդատվական հանրաքվեն, ժողովրդական հարցումը, հանրագիրը (պետիցիան), իրավաստեղծ նախաձեռնությունը, տեղական քննարկումները և լսումները, ընդհանուր ժողովները, տեղական ինքնակառավարումը, ինչպես նաև հանրային լսումները խորհրդարանում, այլ մարմիններում, մունիցիպալ կազմավորումների ընդհանուր ժողովներում, հանրային մարմիններին կից գործող հասարակական խորհրդակցական խորհուրդները, սոցիոլոգիական հարցումները և այլն: Ի վերջո քաղաքացիական նախաձեռնություններ են քաղաքացիների դիմումները հանրային մարմիններին, հանրահավաքները, երթերը, ցույցերը, պիկետավորումը:

Ճիշտ է՝ Հայաստանի Հանրապետությունում վերը թվարկված բոլոր ձևերը չեն ամրագրված, սակայն դրանց մեծագույն մասի կիրառման իրավական հնարավորությունները կան, և ընդ որում դրանց մեծ մասը համայնքների կարծիքի վերհանման, օբյեկտիվ իրավիճակն արտահայտող, ավելի արդյունավետ ու խնայողական միջոցներ են, քան համայնքի ղեկավարի կողմից նախաձեռնվող, համայնքների միավորման համար միայն համայնքային, քվորումի և որոշման ընդունման ձայների քանակի

տեսանկյունից լեգիտիմության ցածր աստիճան ունեցող խորհրդատվական հանրաքվեն:

4. Հիմք ընդունելով այս պատճառաբանությունները՝ գտնում եմ, որ «Կոտայքի մարզի «Աբովյան» համայնքի ղեկավար Վահագն Գևորգյանի, Կոտայքի մարզի «Ծաղկաձոր» համայնքի ղեկավար Արթուր Հարությունյանի և Կոտայքի մարզի «Նոր Հաճն» համայնքի ղեկավար Գագիկ Մաթևոսյանի դիմումի հիման վրա՝ «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 4-րդ հոդվածի 1.1-ին մասի, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի և 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի՝ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը որոշելու վերաբերյալ» գործը ենթակա էր կարճման:

**ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՐԱՆԻ
ԴԱՏԱՎՈՐ**

Ա. ՎԱՂԱՐՇՅԱՆ

24 մայիսի 2021թ.