

Համայնքների ֆինանսիստների
միավորում



Տեղական ինքնակառավարման
և հանրային ծառայության
բարեփոխման նախաձեռնություն

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈՒՆՈՒՄՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ (2004-2006 թթ.)

Գիրք 2

Ազգային կոնֆերանսի նյութերի ժողովածու

Խմբագրությամբ՝ տնտ. գիտ. թեկնածու
Դավիթ Թումանյանի

ԵՐԵՎԱՆ
ՆՈՅՅԱՆ ՏԱՊԱՆ
2008

ՀՏԴ 352(479.25)
ԳՄԴ 67.99(23)1
Տ 301

Ժողովածուն հրատարակվել է Բաց հասարակության ինստիտուտի աջակցության հիմնադրամի Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնության Բուդապեշտ (OSI-AF/LGI) օժանդակությամբ: Ժողովածուի մեջ տեղ գտած տեսակետները հեղինակներինն են, որոնք միշտ չէ, որ համընկնում են Բաց հասարակության ինստիտուտի աջակցության հիմնադրամի Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնության կարծիքներին:

**Տ 301 Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները
Հայաստանում (2004-2006թթ.),**

Գիրք 2/ խմբ. Դավիթ Թումանյանի - Եր.: Նոյյան Տապան, 2008.- 252 էջ:

Ժողովածուի մեջ ներառվել են 2007 թվականի դեկտեմբերի 12-ին Երևանում անցկացված համաժողովի նյութերը, որոնցում տեղ են գտել Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումները 2004-2006 թթ. ընթացքում՝ ըստ առանձին ուղղությունների, տեղական ինքնակառավարման համակարգում առկա հիմնախնդիրները, դրանց հաղթահարման ուղիները և առաջարկություններ տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների շարունակման հիմնական ուղղությունների վերաբերյալ:

Ժողովածուն նախատեսված է ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման բնագավառներում քաղաքականություն մշակողների ու որոշումներ ընդունող պաշտոնյաների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, միջազգային ու հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների, այդ բնագավառներով հետաքրքրվող հասարակության լայն խավերի համար:

ԳՄԴ 67.99(23)1

©Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
© Դավիթ Թումանյան

ISBN 978-99941-44-89-1

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ԱՌԱՋԱԲԱՆ	4
Դավիթ Թումանյան	
2004-2006 թթ. Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ամփոփ գնահատումը	6
Մկրտիչ (Սոս) Գիմիշյան	
Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների իրավական և ծրագրային գնահատումը	14
Լևոն Թումանյան	
Վարչատարածքային բաժանումը և միջհամայնքային համագործակցությունը	30
Նվեր Գևորգյան	
Համայնքների սեփականությունը և ֆինանսական անկախությունը	42
Վահրամ Շահբազյան	
Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը	62
Չոփիսիմե Մանուկյան	
Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորումը և գործունեությունը, տեղական ժողովրդավարություն	86
Էդգար Ղազարյան	
ՏԻՄ-երի խնդիրներին վարչական կառուցվածքների և ռեսուրսների համապատասխանությունը	102
Արթուր Դրամիյան	
Համայնքային ծառայությունների մատուցում	114
Օգտագործված տեղեկատվության և գրականության ցանկ	134

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումը Հայաստանում սկսվել է 1996 թվականից: Անցած ավելի քան տասը տարիների ընթացքում շարունակվել են բարեփոխումները տեղական ինքնակառավարման ոլորտում: Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը (ՀՖՍ) ժամանակ առ ժամանակ համաժողովներ է կազմակերպում այդ բարեփոխումների ընթացքը լուսաբանելու, գնահատելու և համապատասխան առաջարկություններով հանդես գալու նպատակով: Նման կարգի առաջին լայնամասշտաբ համաժողովը կազմակերպվել և անց է կացվել 2004 թվականի հուլիսի 14-15-ին Երևանում: Այդ համաժողովի նյութերը հրատարակվել են «Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ» ժողովածուի մեջ՝ 2004-ին (տնտ. գիտ. թեկնածու Դ. Ս. Թունանյանի խմբագրությամբ): Այդ հրատարակությունում տեղ են գտել տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ընթացքը լուսաբանող հոդվածներ՝ այդ համակարգի ներդրման օրվանից մինչև 2004 թվականն ընկած ժամանակահատվածում, որոնք ներառում են նաև բարեփոխումների շարունակմանը վերաբերող բազմաթիվ առաջարկություններ:

Սույն ժողովածուն պարունակում է ելույթներ, որոնք կարդացվել են Բաց հասարակության ինստիտուտի աջակցության հիմնադրամի Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնության՝ Բուդապեշտ (OSI-AF/LGI) օժանդակությամբ ՀՖՍ-ի կողմից կազմակերպված «Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2004-2006 թթ.)» թեմայով երկրորդ լայնամասշտաբ համաժողովում, որը տեղի է ունեցել 2007 թվականի դեկտեմբերի 12-ին Երևանում: Դրանք ընդգրկում են տեղական ինքնակառավարման տարբեր կողմերը: Բոլոր ելույթները պատրաստվել են անկախ փորձագետների կողմից համապատասխան տեխնիկական առաջադրանքների հիման վրա՝ որպես ելակետ ընդունելով հետևյալ հիմնական պահանջները.

- ՀՀ տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների իրավական և փաստացի գնահատումը 2004-2006 թթ. ընկած ժամանակահատվածում,
- Բարեփոխումների դիտարկումը ըստ կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մակարդակների պատասխանատու մարմինների հատկացված դերերի,
- Բարեփոխումների համադրումը միջազգայնորեն ընդունված չափանիշների ու ցուցանիշների հետ,
- Բարեփոխումներին ուղղված առաջարկությունների կատարումը:

Ժողովածուի մեջ տեղ գտած ելույթները, ինչպես նաև համաժողովի ընթացքում հնչած ելույթներն ու քննարկումները հերթական անգամ ցույց են տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտի բարեփոխումները Հայաստանում կատարվում են համակարգային և համալիր մոտեցումների բացակայության պայմաններում: Նույնիսկ չեն կատարվում ՀՀ կառավարության այդ ոլորտին վերաբերող ոչ ամբողջական ռազմավարական ծրագրերը:

Տեղին է հերթական անգամ կրկնել մեր կողմից բազմիցս հնչեցրած այն միտքը, որ անհրաժեշտ է մշակել և հետևողականորեն իրականացնել ապակենտրոնացման կամ տեղական ինքնակառավարման զարգացման ռազմավարական

ծրագիր՝ տեղական ինքնակառավարման խնդիրները դիտարկելով փոխադարձ կապի ու միասնական զարգացումների համատեքստում: Առանց նշված պայմանների տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները էական արդյունքներ չեն կարող ունենալ:

Վերը նշված համաժողովի կազմակերպումն ու անցկացումը, ինչպես նաև սույն ժողովածուի պատրաստումը կատարվել է ՀՖՄ-ի աշխատակազմի բոլոր անդամների ջանքերի շնորհիվ:

**2004-2006 թթ. Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման
բարեփոխումների ամփոփ գնահատումը**

Այս հոդվածում ամփոփված է Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման 2004-2006թթ. բարեփոխումների ամփոփ գնահատումը՝ հիմք ընդունելով ՀՀ կառավարության ծրագրերով նախատեսված տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող դրույթների կատարումը, տեղական ինքնակառավարման համակարգի վիճակը բնութագրող ցուցանիշները և միջազգային կազմակերպություններում Հայաստանի ունեցած պարտավորությունների կատարումը:

Ընդհանրապես, բարեփոխումների իրականացման և գնահատման կարևոր նախապայմանը խնդրո առարկա ոլորտի ռազմավարական ծրագրի առկայությունն է, որը, ցավոք, չի ընդունվել Հայաստանի իշխանությունների կողմից: Այնուհանդերձ, կան որոշ ծրագրային դրույթներ, մասնավորապես «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում», որոնք հնարավորություն են տալիս դիտարկել բարեփոխումներն ըստ նախատեսվածի:

Տեղական ինքնակառավարման տարբեր երկրների բազմամյա փորձը, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների շրջանակում ընդունված համաձայնագրերի (օրինակ, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա) առկայությունը թույլ են տալիս առանձնացնել այդ համակարգի վիճակը բնութագրող բազմաթիվ քանակական և որակական ցուցանիշներ: Այդ ցուցանիշների համադրումը և համալիր դիտարկումը հնարավորություն է տալիս ամբողջական պատկերացում կազմել կոնկրետ երկրի տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման աստիճանի վերաբերյալ և գնահատել կատարված բարեփոխումները:

Հայաստանը Եվրոպայի Խորհրդի անդամ երկիր է և անդամակցելիս ստանձնած պարտավորությունների շարքում կարևոր տեղ են գրավում տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող հարցերը: Եվրոպայի Խորհրդի կարևոր արժեքներից մեկը ժողովրդավարական հասարակությունների ձևավորումն է իր անդամ երկրներում, իսկ դրա կարևորագույն ինստիտուտներից մեկը տեղական ինքնակառավարման համակարգի լիարժեք գոյությունն է:

**1. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները ՀՀ
կառավարության ծրագրերում և դրանց իրականացումը**

Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներն ընդգրկող ՀՀ կառավարության առաջին ռազմավարական փաստաթուղթը «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրն» է (ԱՀՌԾ), որն ընդունվել է 2003-ին և գործելու է մինչև 2015 թվականը: Ծրագրում այնքան էլ մեծ տեղ չի հատկացված տեղական ինքնակառավարմանը, սակայն բարեփոխումների իրականացման համար անհրաժեշտ առաջին քայլը կատարված է: Ծրագրով նախատեսված որոշակի քաղաքականությունների իրականացման համար ժամանակացույց էր սահմանված 2004-2006 թթ.:

ԱՅԲԻ-ի իրականացման առաջընթացի հաշվետվությունը ՀՀ կառավարության կողմից ընդունվել և հանրությանն է ներկայացվել միայն 2004-2005 թթ. I կիսամյակի վերաբերյալ: ԱՅԲԻ-ում տրված են տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող քաղաքականությունների 13 հիմնական ուղղություններ, սակայն հաշվետվության մեջ առանձին-առանձին անդրադարձ չի եղել դրանց իրականացման ընթացքին: ԱՅԲԻ II-ի նախագծում տրված են միայն ընդհանուր գնահատականներ 2003-2006 թթ. ԱՅԲԻ իրականացման հիմնական արդյունքների վերաբերյալ: Ելնելով վերը նշվածից՝ կարող ենք արձանագրել, որ ԱՅԲԻ-ի կատարման հաշվետվողականության մեխանիզմը հեռու է բավարար լինելուց:

ԱՅԲԻ-ում տրված տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող քաղաքականությունների 13 հիմնական ուղղությունների իրականացման մեր գնահատականը հետևյալն է. աշխատանքներ են տարվել և առարկայական արդյունք կա միայն մեկ ուղղությամբ. այն է՝ «Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի մշակում: Այդ նախագիծը մշակվել է և 2004-ին ընդունվել է «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը: Սակայն մինչև 2006-ի ավարտը այն լիարժեք չէր գործում: Օրենքից բխող իրավական ակտերը չեն ընդունվել սահմանված ժամկետներում:

Նշենք, որ ԱՅԲԻ-ում տրված տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող դրույթներն ընդգրկված էին նաև ՀՀ կառավարության 2003-ին ընդունված ծրագրում: Այսպիսով, ՀՀ կառավարությունը հետևողական աշխատանք չի կատարել իր ընդունած ծրագրերն իրականացնելու ուղղությամբ:

Այնուամենայնիվ, ՀՀ կառավարությունը 2004-2006 թթ. տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ուղղությամբ կատարել է հետևյալ աշխատանքները.

- Բոլոր համայնքների վարչական տարածքներում գտնվող պետական սեփականություն հանդիսացող հողամասերն անհատույց սեփականության իրավունքով փոխանցվել են համայնքներին, և ճշգրտվել են համայնքների սահմանները:
- Գույքահարկի բազաները և հավաքագրման գործառույթները պատվիրակվել են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին (այսուհետ՝ ՏԻՄ-եր), որոնց մեծ մասը կատարվում են համայնքների միջև պայմանագրային հարաբերությունների հիման վրա ձևավորված կառույցների միջոցով:
- Երևանը ստացել է համայնքի կարգավիճակ:
- Սահմանադրությամբ ամրագրվել է համայնքների խոշորացման երաշխիքը:
- Սահմանադրությամբ ամրագրվել է Սահմանադրական դատարան դիմելու ՏԻՄ-երի իրավունքը:
- Սահմանադրությամբ ամրագրվել է տեղական հարկեր սահմանելու ՏԻՄ-երի իրավունքը և պարտավորությունը:
- Կանոնակարգվել է միջհամայնքային փոխատվությունների տրամադրման կարգը:
- ՏԻՄ-երին է պատվիրակվել քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության գործունեության կազմակերպումը՝ համայնքների ենթակայությանն են փոխանցվել Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման /ՔԿԱԳ/ մարմինները:
- Շարունակվել է սոցիալական օգնության ծառայությունների գործունեու-

թյան կազմակերպման պատվիրակումը ՏԻՄ-երին՝ որոշ համայնքների են հանձնվել սոցիալական ծառայության տարածքային գործակալություններն ու նրանց գործունեության կազմակերպումը:

- ՏԻՄ-երին է պատվիրակվել անասնաբուժական ծառայությունը:

2004-2006 թթ. ընթացքում նշված դրական փոփոխությունների հետ մեկտեղ կատարվել են նաև բացասական փոփոխություններ, որոնք մանրամասն ներկայացված են ժողովածուի մնացած հոդվածներում:

2. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի վիճակը բնութագրող ցուցանիշները

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի վիճակը բնութագրող բազմաթիվ ցուցանիշներ նշված են ժողովածուի այլ հոդվածներում: Այստեղ կանոնադաշտնաբք ամենակարևորներին: Նշենք, որ որոշ ցուցանիշներ անհրաժեշտ է դիտարկել երկու կտրվածքով՝ օրենսդրական և փաստացի, քանի որ դրանց միջև կան զգալի տարբերություններ:

Ցուցանիշների առաջին խումբը բնութագրում է տեղական ինքնակառավարման տեղը հանրային կառավարման համակարգում և տեղական ինքնակառավարման ու կենտրոնական (պետական) կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները:

Այստեղ կարևորվում են ՏԻՄ-երի լիազորություններն ըստ ոլորտների՝ հատկապես հանրային ծառայությունների մատուցման վերաբերյալ: ՀՀ օրենքներով՝ ՏԻՄ-երը լիազորություններ չունեն տարրական, միջնակարգ և տեխնիկական կրթության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության, հասարակական կարգի պահպանության, հրշեջ պաշտպանության, քաղաքացիական պաշտպանության և այլ բնագավառներում, որոնք եվրոպական բազմաթիվ երկրներում գտնվում են ՏԻՄ-երի վերահսկողության տակ: Կարևոր է շեշտել այն փաստը, որ օրենքով ՏԻՄ-երին փոխանցված որոշ լիազորություններ շատ համայնքներում փաստացի չեն իրականացվում՝ վերջիններիս շատ փոքր լինելու և համապատասխան ֆինանսական, մարդկային և այլ ռեսուրսների բացակայության պատճառով: Եթե հավելենք միանակարգակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի առկայությունը, պարզ է դառնում, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունների ավելացման և ամբողջական իրականացման առումով Հայաստանում 2004-2006 թթ. բարեփոխումներ չեն կատարվել և Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ամրագրված սուբսիդիարության սկզբունքը (հանրային կառավարման գործառույթների իրականացում կառավարման ավելի ստորին մակարդակներում, եթե դա ավելի նպատակահարմար է) լիարժեք չի իրականացվում հիմնականում անհրաժեշտ պայմաններ չստեղծելու պատճառով:

Առաջին խմբի ցուցանիշների մեջ կարևոր ֆինանսական ցուցանիշներ են համայնքների բյուջեների տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ի մեջ: Դրանք ցույց են տալիս ապակենտրոնացման աստիճանը: Այդ ցուցանիշները 2004-2006 թվականներին գրեթե չեն փոխվել՝ կազմելով համապատասխանաբար 6,8-6,9% և 1,3-1,5%: Դրանք շատ ցածր ցուցանիշներ են, իսկ համայնքների բյուջեները բացարձակ թվերով ուղղակի անհամեմատելի են եվրոպական բազմաթիվ երկրների համանման ցուցանիշների հետ: Այսպիսով, տեղական ինքնակառա-

վարման տեղն ու դերը հանրային կառավարման համակարգում շատ փոքր է:

Տեղական ինքնակառավարման ու կենտրոնական (պետական) կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները հիմնականում արտացոլվում են որակական և քանակական ցուցանիշների զուգակցման միջոցով: Այդ համատեքստում կենտրոնական կառավարման մարմինների խորհրդատվական և հսկողական գործառնությունների կատարման էական բարեփոխումներ 2004-2006 թվականներին չեն կատարվել: Խորհրդատվություն տրամադրելու փոխարեն շատ համայնքների բյուջեները շարունակվել են կազմվել մարզպետարաններում: Շատ ՏԻՄ-եր կարծում են, թե համայնքի բյուջեն հաստատում է մարզպետը: ՏԻՄ-երի նկատմամբ հսկողությունը չի ծառայում բուն նպատակին. այն է՝ նպաստել աշխատանքների ճիշտ և արդյունավետ իրականացմանը: Հսկողությունը, որպես կանոն, չի բացահայտում ՏԻՄ-երի կողմից օրենսդրության խախտումները: Երկուստեք՝ կենտրոնական կառավարման մարմինների և ՏԻՄ-երի կողմից, բացակայում են տեղական ինքնակառավարման պաշտպանությանն ուղղված դատական հայցերը: Չկանոնակարգված են մնում պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին սուբվենցիաների տրամադրումը և պատվիրակված լիազորությունների իրականացումն ու ֆինանսավորումը: Շարունակվում են անհարկի միջամտությունները ՏԻՄ-երի աշխատանքներին:

Ցուցանիշների երկրորդ խումբը բնութագրում է տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտների վիճակը և զարգացման աստիճանը:

Այդ հարցում կարևոր դերակատարում ունեն ինչպես պետական, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման մարմինները: Այդ ուղղությամբ 2004-2006 թվականներին էական որևէ քայլ չի կատարվել: Այստեղ կարևորվում են համայնքի ավագանու գործունեությունը արտացոլող ցուցանիշները: Համայնքների գերակշիռ մասում ավագանու անդամների նախաձեռնությամբ որոշումներ չեն ընդունվում, ավագանին հակակշիռ չի հանդիսանում համայնքի ղեկավարին, համայնքի ղեկավարի ներկայացրած որոշման նախագծերը ընդունվում են անվերապահորեն՝ առանց լուրջ քննարկումների: Այդպիսով, ավագանին մնում է «անդեն» մարմին և համայնքի ղեկավարի որոշումների նախագծերի «դակիչ»: Դրանով պայմանավորված՝ համայնքի ղեկավարը փաստացի միանձնյա է կառավարում համայնքը:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման օրենսդրական պահանջները չեն ընդունվել, և այդ կարևոր ինստիտուտը դիտարկվող ժամանակահատվածում չի ձևավորվել: Չնայած համայնքների միությունների ստեղծման օրենսդրական խոչընդոտներ չկան, սակայն այդ ինստիտուտը ևս չի կայացել: Համայնքների միությունները ստեղծվել են միայն տարածաշրջաններում (ազգային մակարդակում չկա համայնքների միություն), որոնք ի վիճակի չեն կատարել այդ ինստիտուտի առջև դրված հիմնական խնդիրը՝ տեղական ինքնակառավարման և համայնքների շահերի ներկայացումն ու պաշտպանությունը:

Այս ցուցանիշների շարքում առանձնանում են տեղական ինքնակառավարման միավորներին (համայնքներին) բնութագրող ցուցանիշները: Դիտարկվող ժամանակահատվածում դրանց բարելավման միտում գրեթե չկա: Այսպես, համայնքների թիվը մնացել է գրեթե նույնը (930-ից դարձել է 926), 2007-ի հունվարի 1-ի դրությամբ մեկ համայնքին ընկնող բնակիչների թիվը (3480), այդ թվում՝ առանց Երևանի (2317), և մեկ համայնքին ընկնող տարածքը (20 քառ. կմ), մնում են շատ փոքր: 2007-ի հունվարի 1-ի դրությամբ 1000-ից պակաս բնակիչ ունեցող համայնք-

ների տեսակարար կշիռը Հայաստանի բոլոր համայնքների մեջ կազմել է 48,2%:

Համայնքների ֆինանսական ցուցանիշների ցանկում զգալիորեն աճել է համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծավալը՝ 2006-ին 2003-ի նկատմամբ այն կազմել է 184,7%: Սակայն անհրաժեշտ է նշել, որ միևնույն ժամանակահատվածում սպառողական զների ինդեքսը աճել է 10,8%-ով, արդյունաբերական արտադրանքի զների ինդեքսը՝ 32,2%-ով, գյուղմթերքների իրացման զների ինդեքսը՝ 11,2%-ով և շինարարության զների ինդեքսը՝ 20,8%-ով, որոնք զգալիորեն կրճատում են բյուջեների իրական աճի ցուցանիշը:

Թեև 2006-ին 2004-ի նկատմամբ բնակչության մեկ շնչին ընկնող համայնքների բյուջեների ծախսերն ավելացել են 51,6%-ով, սակայն բացարձակ թվով այդ ցուցանիշը մնում է շատ փոքր՝ ընդամենը 12,272.0 դրամ:

2004-2006 թվականներին դրական տեղաշարժ է գրանցվել համայնքային սեփականության ամրապնդման հարցում: Համայնքներին են փոխանցվել նրանց վարչական տարածքում գտնվող, պետական սեփականություն համարվող հողերը: Սակայն, ընդհանուր առմամբ, համայնքային սեփականության ընդլայնման և բարելավման լուրջ անելիքներ կան:

Դիտարկվող ժամանակահատվածում ոչինչ չի արվել փոխատվական կապիտալի շուկա համայնքների մուտքը ապահովելու համար: Խոսքը վերաբերում է ինչպես օրենսդրական նորամուծություններին (օրինակ՝ համայնքային պարտատոմսերի թողարկման կարգի ընդունում), այնպես էլ մեխանիզմների հստակեցմանը (օրինակ, համայնքներին բանկային վարկերի տրամադրման) և ընդունված կարգերի կիրարկմանը (օրինակ՝ բյուջետային վարկերի և փոխատվությունների կարգի):

Ցուցանիշների երրորդ խումբը բնութագրում է ՏԻՄ-երի լիազորությունների և վարչական կառուցվածքների և ռեսուրսների համապատասխանությունը:

Ցուցանիշների այս խմբի մեջ հատկապես կարևորվում են մարդկային ռեսուրսներին վերաբերող ցուցանիշները, սակայն ՏԻՄ-երի կարողությունների գնահատման տվյալների ամբողջական բազա դեռևս չի ձևավորվել: Համայնքային ծառայության ինստիտուտի ստեղծումը նոր է սկսվել: Կայացած չէ համայնքային ծառայողների պատրաստման ինստիտուտը և չի սկսվել նրանց պարտադիր վերապատրաստման գործընթացը, զգացվում է նրանց մեթոդական նյութերով օժանդակության ցուցաբերման կարիք:

ՏԻՄ-երի կարողությունները էականորեն տարբերվում են համայնքից համայնք: Ելնելով ՏԻՄ-երի ու համայնքների աշխատակազմերի հետ տարբեր մակարդակներով շփումներից՝ կարելի է արձանագրել, որ ՏԻՄ-երի կարողությունները բավարար մակարդակ չունեն:

Համայնքների վարչական կառուցվածքները խստորեն տարբերվում են մեծ, միջին ու փոքր համայնքներում: Փոքր համայնքներում գործում են պարզագույն կառուցվածքներ, իսկ մեծ և միջին համայնքներում կառուցվածքային ստորաբաժանումների խնդիրների հստակ տարանջատումը և տեղական խնդիրների լուծման միջստորաբաժանումային կապերի համակարգումը հեռու են բավարար լինելուց: Դեռևս հեռու է բավարար լինելուց նաև համայնքների տեխնիկական ապահովվածության վիճակը: Էլեկտրոնային կառավարումը անհասանելի է համայնքների մեծ մասին:

Ցուցանիշների այս խմբի մեջ առանձնանում են ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը բնութագրողները: Անհրաժեշտ է տարանջատել կառավարչական, շահերի պաշտպանության, համայնքի սեփականության ընդլայնման և պահպանման, ծառայությունների մատուցման և այլ լիազորությունները: Դրանց մի մասը միայն ընթացիկ ծախսեր պահանջող լիազորություններ են (օրինակ՝ կառավարչական և շահերի պաշտպանության), մի մասը պահանջում է ինչպես ընթացիկ, այնպես էլ կապիտալ ծախսեր (օրինակ՝ սեփականության պահպանում և ծառայությունների մատուցում), իսկ մյուսները՝ միայն կապիտալ ծախսեր (օրինակ՝ սեփականության ընդլայնում): Այս տեսանկյունից դիտարկելով հարցը՝ կարող ենք արձանագրել, որ միայն կապիտալ ծախսեր պահանջող լիազորությունները գրեթե չեն իրականացվում համայնքների բյուջեներից, իսկ ընթացիկ և կապիտալ ծախսեր պահանջող լիազորություններից իրականացվում են հիմնականում ընթացիկ ծախսեր պահանջող լիազորությունները: Այսպիսով, համայնքների բյուջեներից հիմնականում կատարվում են ընթացիկ ծախսեր՝ այն էլ ոչ բավարար չափով, իսկ ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը հեռու է բավարար լինելուց:

Ցուցանիշների չորրորդ խումբը բնութագրում է տեղական ժողովրդավարության վիճակը:

Այս շարքում կարևորվում են ներկայացուցչական ժողովրդավարության ցուցանիշները: Համայնքի ղեկավարը և ավագանու անդամները ընտրվում են ինքնաառաջադրման սկզբունքով, իսկ ավագանու անդամները մեծամասնական ընտրակարգով: Դա, փաստորեն, չի նպաստում նախընտրական լուրջ ծրագրերի պատրաստմանը, քննարկումների և բանավեճերի կազմակերպմանը, քաղաքական կուսակցությունների լուրջ դերակատարման ապահովմանը: Ավելին, 2005-ի ՏԻՄ-երի ընտրություններից հետո ի հայտ եկավ մեկ բացասական միտում: Շատ համայնքների ղեկավարներ ընտրված անկուսակցական թեկնածուները, սեփական կամքով կամ ստիպողաբար, դարձան իշխող կուսակցության անդամներ, որը վտանգում է ժողովրդավարությունը և զգալիորեն նվազեցնում է ընտրությունների միջոցով տեղական իշխանությունների փոփոխության հնարավորությունները:

Դեռևս լայն կիրառում չեն գտել ուղղակի ժողովրդավարության ձևերը: Տեղական հանրաքվեներ ընդհանրապես չեն անցկացվել, հանրային լսումներ և քննարկումներ քիչ են կազմակերպվում: Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտները (կուսակցություններ, հասարակական կազմակերպություններ և այլն) հիմնականում կենտրոնացած են մայրաքաղաքում, մարզկենտրոններում և նախկին շրջկենտրոններում, և նրանց մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը շատ համայնքներում ուղղակի բացակայում է, իսկ նշված համայնքներում աննշան է:

Բավարար չէ նաև ՏԻՄ-երի գործունեության հրապարակայնության, թափանցիկության և բնակչությանը հաշվետու լինելու պահանջի ապահովումը:

Տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտների զարգացման վիճակից է ուղղակիորեն կախված ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության աստիճանը: Ինչպես ցույց են տալիս վերը նշված ցուցանիշները, այդ ինստիտուտների զարգացման աստիճանը շատ ցածր է, հետևապես և շատ ցածր է մնում նաև ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության աստիճանը: Կենտրոնական կառավարման մարմինները շարունակում են

իրենց պահել որպես ՏԻՄ-երի վերադաս մարմիններ, իսկ վերջիններս էլ հլու հնազանդ ենթարկվում են նրանց և փաստացի ընդունում ստորադաս լինելու կարգավիճակը:

Ընդհանուր առմամբ՝ ուսումնասիրվող ժամանակահատվածում տեղական ժողովրդավարության զարգացման հարցում էական առաջընթաց չի արձանագրվել:

3. Տեղական ինքնակառավարման հարցերով միջազգային կազմակերպություններում Հայաստանի պարտավորությունները

Հայաստանը Եվրոպայի Խորհրդին անդամակցելիս ստանձնել է բազմաթիվ պարտավորություններ՝ այդ թվում տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներին վերաբերող: ԵԽԽՎ «Եվրոպայի Խորհրդին անդամակցելու Հայաստանի դիմումի մասին» 2000-ի հունիսի 28-ի թիվ 221 կարծիք-եզրակացությամբ Հայաստանին առաջարկվել է Եվրոպայի Խորհրդին անդամակցելուց հետո մեկ տարվա ընթացքում ստորագրել և վավերացնել Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան, ինչպես նաև մինչև 2002-ի տեղական ընտրությունները՝ փոփոխություններ կատարել տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող օրենքներում, որոնք կերաշխավորեն ՏԻՄ-երին ավելի լայն լիազորությունների և անկախության տրամադրում՝ հաշվի առնելով Եվրոպայի Խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի հանձնարարականները:

Հայաստանը սահմանված ժամկետներում ստորագրել (2001-ի մայիսի 11) և վավերացրել է (2002-ի հունվարի 25) Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան և ընդունել է նոր օրենք Տեղական ինքնակառավարման մասին (2002-ի մայիսի 7): Սակայն խարտիայի շատ դրույթներ փաստացի չեն կատարվում, իսկ օրենսդրական փոփոխությունները գրեթե հաշվի չեն առել Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի հանձնարարականները: Այդ է պատճառը, որ Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը 2003-ի թիվ 140 որոշմամբ կրկին հանձնարարականներ էր առաջարկել Հայաստանի իշխանություններին:

2004-2006 թվականներին այդ հանձնարարականներից ամբողջովին կատարվել են միայն ՏԻՄ-երի գործունեության ժամկետի երկարացումը և համայնքի ղեկավարի երկու ժամկետով անընդմեջ ընտրվելու սահմանափակման վերացումը: Մասնակիորեն են լուծվել համայնքային ծառայության, համայնքների նկատմամբ պետական վերահսկողության և Երևանի քաղաքապետի ընտրովիության խնդիրները: Չեն լուծվել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հիմքերի ստեղծման, լիազորությունների պատվիրակման ու դրանց ֆինանսավորման մեխանիզմների հստակեցման, ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի բարելավման և այլ խնդիրներ:

Վերը նշված հանձնարարականները տեղ են գտել նաև Եվրախորհրդում Հայաստանի պարտավորությունների կատարման գործողությունների ծրագրում, որն ընդունվել է Եվրոպական հանձնաժողովի և Եվրոպայի Խորհրդի հետ համատեղ՝ 2003թ. հոկտեմբերի 14-15-ին Երևանում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխությունների նախագծմանը նվիրված կլոր սեղանի ժամանակ:

Այսպիսով, 2004-2006 թվականներին Հայաստանի իշխանությունները բա-

վարար քայլեր չեն ձեռնարկել Եվրախորհրդին անդամակցելիս Հայաստանի ստանձնած պարտավորությունների կատարման ուղղությամբ:

Եզրակացություններ

Ամփոփելով 2004-2006 թվականներին Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում կատարված բարեփոխումները՝ դրանք կարելի է գնահատել անբավարար՝ հետևյալ հիմնավորումներով.

- Բարեփոխումները կատարվել են առանց ՀՀ կառավարության կողմից տեղական ինքնակառավարման զարգացման ռազմավարական ամբողջական փաստաթղթի ընդունման:
- Գրեթե չեն իրագործվել անգամ ՀՀ կառավարության առանձին ծրագրերում նախանշված քաղաքականությունները:
- Չեն ընդունվել օրենքներում նշված և պարտադիր ընդունման ենթակա այլ օրենքները և (կամ) կառավարության որոշումները:
- Պարբերաբար հետաձգվել և մասնակիորեն են կատարվել Եվրոպայի խորհրդին անդամակցելիս Հայաստանի ստանձնած պարտավորությունները:
- ՀՀ իշխանությունները հետևողականություն չեն ցուցաբերել Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում և ՀՀ օրենսդրության մեջ ամրագրված տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների և դրանցից բխող մեխանիզմների փաստացի իրագործման հարցում:
- Էական քայլեր չեն կատարվել տեղական ինքնակառավարման ինստիտուցիոնալ զարգացման ուղղությամբ:
- ՏԻՄ-երը համապատասխան քայլեր չեն կատարել օրենսդրությամբ նախատեսված իրենց իրավունքների ու կոլեկտիվ շահերի պաշտպանության և տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության բարձրացման ուղղությամբ:

Այսպիսով, Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը պահանջում է բարեփոխումների ուղղությունների, նպատակների, խնդիրների ու դրանց կատարման ժամանակացույցերի հստակ սահմանում և բարեփոխումների հետևողական իրականացում:

Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների իրավական և ծրագրային գնահատում

1. Տեղական ինքնակառավարման իրավական բարեփոխումների գնահատում

2005-ի սահմանադրական փոփոխությունների գնահատումը.

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման և զարգացման համար Սահմանադրությունն ունի բացառիկ նշանակություն: Միայն Սահմանադրությունը կարող է ապահովել պետական իշխանության ու տեղական ինքնակառավարման տարանջատումը և այն նվազագույն երաշխիքները, որոնք ապահովելու են համակարգի զարգացումը: Սահմանադրական երաշխիքների միջոցով են ապահովվում տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնությունն ու ֆինանսատնտեսական անկախությունը, ինչպես նաև համակարգի իրավական պաշտպանվածությունը: 2005-ի սահմանադրական փոփոխությունները գնահատելու համար անհրաժեշտ է պարզաբանել Սահմանադրության տեղական ինքնակառավարման համակարգի դրական և բացասական կողմերը մինչև փոփոխությունների կատարումը, ապա այն համեմատել կատարված փոփոխությունների հետ ու պարզել, թե ինչքանով են դրանք նպաստում թերությունների վերացմանն ու համակարգի զարգացմանը: Նշենք, որ չենք անդրադառնալու Սահմանադրության այն դրական կողմերին, որոնք նույնությամբ պահպանվել են փոփոխություններից հետո:

Մինչև փոփոխություններ կատարելը (այսուհետ՝ նախկին Սահմանադրություն) Սահմանադրության 104-րդ հոդվածում ամրագրված էր, որ մարզերը կազմված են գյուղական և քաղաքային համայնքներից, ինչը նշանակում էր, որ մարզի տարածքը պետք է հավասար լինի նրանում ընդգրկված համայնքների վարչական տարածքների հանրագումարին: Այդ դրույթով ապահովվում էր տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն երաշխիքներից մեկը՝ տեղական ինքնակառավարման իրականացումը ՀՀ ամբողջ տարածքում, որը բացակայում է փոփոխված (այսուհետ՝ նոր Սահմանադրություն) Սահմանադրությունում: Այդ երաշխիքի վերացումը լուրջ նահանջ է և վտանգում է տեղական ինքնակառավարման լիարժեք իրականացումը Հայաստանի Հանրապետությունում:

Այդ խնդիրը լուծելու նպատակով նոր Սահմանադրության ոչ մի բան չնշանակող 11.2 հոդվածը «Հայաստանի Հանրապետությունը երաշխավորում է տեղական ինքնակառավարումը» պետք է փոխարինել «Հայաստանի Հանրապետությունում երաշխավորվում է տեղական ինքնակառավարման իրականացումը» հոդվածով:

Նախկին Սահմանադրության 110-րդ հոդվածն ամրագրում էր, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունները սահմանվում են միայն օրենքով: Սա շատ կարևոր նշանակություն ունի, քանի որ դրանով տեղական իշխանությունները պատասխանատու են դառնում միայն օրենքի և իրենց ընտրողների առջև, ինչը նշանակում է նաև այն,

որ պետական կառավարման մարմինները՝ ՀՀ նախագահը, Ազգային ժողովը, կառավարությունը, մարզպետները և այլն, չեն կարող իրենց որոշումներով կամ հրահանգներով համայնքերին պարտադրել որևէ օրենքով չնախատեսված գործողություն: Դրան հակառակ՝ նոր Սահմանադրության 107-րդ հոդվածը պահանջում է, որ համայնքի ավագանու որոշումները չհակասեն ոչ թե օրենքին, այլ օրենսդրությանը, ինչը շատ վտանգավոր հետևանքներ կարող է ունենալ՝ տեղական ինքնակառավարումը կարող է կանոնակարգվել կառավարության կողմից ընդունվող օրենսդրական ակտերի միջոցով:

Փոփոխված Սահմանադրության 107-րդ հոդվածը նախատեսում է Երևան համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրություն: Դա չի բացառում, որ իշխանությունների համար օրենքով կարող է նախատեսվել իրավունք՝ Երևանի ավագանու քվեարկությանը ներկայացնել քաղաքապետի մեկ կամ լավագույն դեպքում երկու իրենց համար հարմար թեկնածու՝ ոչ ավագանու կազմից: Այդ դեպքում Երևանի քաղաքապետը նույնպես կլինի անուղղակի «ընտրված», բայց լուրջ կախվածություն կունենա պետական կառավարումից: Այս «բարեփոխումը» լուրջ վտանգ է ներկայացնում տեղական ինքնակառավարման իրականացմանը Երևանում, իսկ եթե հիշենք, որ Երևանը հանրապետության կեսն է, ապա դա վտանգում է լիարժեք տեղական ինքնակառավարման գոյությունը ամբողջ երկրում, ինչը կարելի է համարել զգալի նահանջ նախկին Սահմանադրությունից:

Սահմանադրության այդ դրույթը անհրաժեշտ է փոփոխել և ձևակերպել հետևյալ կերպ՝ «Երևանի քաղաքապետը ընտրվում է ուղղակի», կամ, վատագույն դեպքում, «Երևանի քաղաքապետը ընտրվում է ուղղակի կամ անուղղակի՝ Երևանի ավագանու կազմից»:

Նախկին Սահմանադրության թերություններից էր այն, որ 108-րդ հոդվածով Երևանին տրվել էր մարզի կարգավիճակ, իսկ տեղական ինքնակառավարումը մայրաքաղաքում իրականացվում էր թաղային համայնքներում: Երևանում տեղական ինքնակառավարման իրականացումը միայն թաղային համայնքների միջոցով հնարավորություն չի տալիս Երևանի տեղական ինքնակառավարման համաքաղաքային լիազորությունների լիարժեք իրականացմանը: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմնադրման պահից Երևանի քաղաքապետը, որը նշանակովի պետական պաշտոնյա է, փաստացի իրականացնում է բազմաթիվ տեղական ինքնակառավարման լիազորություններ և տնօրինում է համապատասխան ֆինանսական միջոցները: Դա հակասում է միջազգայնորեն ընդունված պրակտիկային, այն է՝ տեղական ինքնակառավարման իրականացում միայն ՏԻՄ-երի կողմից: Այս լուրջ թերությունը լավագույնս կարելի էր վերացնել հետևյալ կերպ՝ պահպանելով ձևավորված ու գործող թաղային համայնքների համակարգը, Երևանում ընտրել ավագանի ու քաղաքապետ, և նրանց վերապահել համաքաղաքային տեղական ինքնակառավարման լիազորությունների իրականացումը: Սակայն, փոփոխված Սահմանադրությամբ նախատեսվել է ոչ միայն քաղաքապետի անուղղակի ընտրություն, այլ նաև վերացվել են թաղային համայնքները, ինչի հետևանքը կարող է լինել Երևանում տեղական ինքնակառավարման իրականացման վատթարացում՝ նույնիսկ նախկին Սահմանադրությամբ նախատեսված թերի համակարգի համեմատ: Այդ դեպքում դա կլինեի իրական բարեփոխում, իսկ հիմա Երևանում կունենանք ավելի թերի իրավիճակ:

Նախկին Սահմանադրության ամենալուրջ թերություններից էր 109-րդ հոդ-

վածով նախատեսված կառավարության այն իրավունքը, որով ընտրված համայնքի ղեկավարին կարելի էր պաշտոնանկ անել: Այս թերությունը ոչ միայն չի վերացվել, այլ նաև խորացվել է: Անհասկանալի է, թե կառավարության նախաձեռնած պաշտոնանկությունը ինչպիսի հիմքերով է քննարկվելու Սահմանադրական դատարանում: Բացի դրանից, նախկին Սահմանադրությունը երաշխավորում էր, որ համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկությունից հետո նշանակեր պաշտոնակատար և մեկամսյա ժամկետում անպայման անցկացվեին ընտրություններ: Փոփոխված Սահմանադրությունը այդ մեխանիզմները չի նախատեսում և փաստացի բացառվում է, պաշտոնանկությունից հետո պաշտոնակատարի նշանակում, ինչպես նաև չի նախատեսում ընտրությունների անցկացման ժամկետներ: Կարելի է հստակ եզրակացնել, որ նախկին Սահմանադրության թերությունները ոչ միայն չեն վերացվել այլ ավելի են խորացվել:

Իսկ ի՞նչ դրական կողմեր ունի փոփոխված Սահմանադրությունը: Նախ, սահմանադրորեն է ապահովվում համայնքի դատական պաշտպանվածությունը, որը ներկայումս ապահովված է օրենքով և ամենակարևորն այն է, որ համայնքը Սահմանադրական դատարան դիմելու իրավունք է ստացել, ինչը կարևոր երաշխիք է: Բացի դրանից, դրական է նաև այն, որ սահմանադրական փոփոխություններով որպես երաշխիք է ամրագրվել համայնքի ֆինանսական ապահովվածությունը, որը դեռևս 1996թ. ամրագրված էր օրենքով, բայց չէր գործում: Դրական կարելի է համարել այն, որ համայնքի սահմաններում գտնվող պետական սեփականություն հանդիսացող հողերը ճանաչվել են համայնքի սեփականություն: Բայց եթե հաշվի առնենք, որ 2002թ. ընդունված օրենքով այդ հողերը որոշվել էր փոխանցել համայնքներին և ներկայումս համայնքների մեծ մասն արդեն ստացել է դրանք, ապա այս բարելավումը կարելի է ուշացած համարել: Դրական կարելի է գնահատել նաև միջհամայնքային միավորումների մասին դրույթը, որտեղ ցանկալի կլիներ տեսնել ավելի հստակ ձևակերպումներ:

Ինչ վերաբերում է փոփոխությունների այն թերություններին, որոնք չկային նախկին Սահմանադրությունում, ապա դրանցից առաջինը 85-րդ հոդվածով սահմանված այն դրույթն է, որով կառավարությունը իրավունք է ստանում լուծել այն բոլոր խնդիրները, որոնք օրենքով վերապահված չեն տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման այլ մարմիններին, որը ուղղակի հակասության մեջ է մտնում Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ կետի հետ, որով այդ իրավունքը տրված է ոչ թե կառավարությանը, այլ ՏԻՄ-երին: Եվս մեկ լուրջ թերություն, որը ամրագրված է նոր Սահմանադրության 83.4 հոդվածում. վերահսկիչ պալատին տրված է օրենքով չկանոնակարգվող իրավունք՝ վերահսկել համայնքի սեփականության օգտագործումը: Դա նշանակում է պետական կառավարման մարմնի կողմից անսահմանափակ, ամբողջական և ամենօրյա վերահսկողության իրականացման և համայնքի գործերին միջամտության իրավունք, որը հակասում է ոչ միայն եվրոպական խարտիայի հոդված 8-ի պահանջներին, այլ նաև նախկին և նոր Սահմանադրության 2-րդ հոդվածի պահանջներին, որով սահմանվում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման իրավահավասարությունը և տարանջատվածությունը:

Չանդրադառնալով սահմանադրական փոփոխությունների մանր թերություններին, ոչ հստակ ձևակերպումներին, կրկնություններին ու հակասություններին և գնահատելով նախկին Սահմանադրության ու փոփոխությունների դրա-

կան և բացասական կողմերը՝ կարող ենք եզրակացնել, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում փոփոխված Սահմանադրությունը պարունակում է ավելի շատ վտանգներ և ավելի քիչ երաշխիքներ համայնքների կայացման ու զարգացման համար: Այս փոփոխություններով տեղական ինքնակառավարումը կարող է ստանալ որոշակի լրացուցիչ ֆինանսական միջոցներ, սակայն կնվազի նրա անկախությունն ու ինքնուրույնությունը: Արդյունքում՝ էլ ավելի կմեծանա համայնքների կախվածությունը պետական կառավարումից, որը լրջորեն կխանգարի ոչ միայն իրական տեղական ինքնակառավարման կայացմանը, այլ նաև Հայաստանի հետագա զարգացմանը:

Տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական երաշխիքները

Գործող Սահմանադրությունը ներառում է տեղական ինքնակառավարման հետևյալ երաշխիքները՝

- Տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման իրավահավասարությունն ու տարանջատվածությունը / հոդված 2/.
- ՏԻՄ-երի սահմանված ժամկետով ընտրովիությունը / հոդվածներ 4, 107/.
- Տեղական ինքնակառավարման իրականացումը միայն համայնքներում /հոդված 104/.
- Օրենքով սահմանված կարգով համայնքների ինքնուրույն հարկային քաղաքականության իրականացումը՝ տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների սահմանում / հոդված 107/.
- ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանեցումը /հոդված106/.
- Համայնքների դատական պաշտպանվածության ապահովումը՝ համայնքների սահմանադրական դատարան դիմելու իրավունքը /հոդված101/.
- Պետական լիազորությունների պատվիրակումը համայնքներին /հոդված 105/:

Գործող Սահմանադրությունում բացակայում են տեղական ինքնակառավարման հետևյալ կարևոր երաշխիքները՝

- Ընդհանուր իրավասության սկզբունքի ապահովումը՝ պետական մարմիններին օրենքով չվերապահված լիազորությունների համայնքների կողմից իրականացման իրավունքը.
- ՀՀ ամբողջ տարածքով տեղական ինքնակառավարման իրականացումը.
- Համայնքի կողմից ինքնուրույն, օրենքով սահմանված կարգով, կադրային քաղաքականություն վարելու իրավունքը.
- Տեղական ինքնակառավարման լիազորությունների միայն օրենքով սահմանումը.
- Տեղական ինքնակառավարման ընտրովի մարմինների անկախությունը պետական կառավարման մարմիններից՝ պատասխանատվությունը միայն օրենքի և ընտրողների առջև (ՏԻՄ-երի պաշտոնանկության կամ լուծարման իրավասության բացառում).
- Լիազորությունների և տեղական ֆինանսների ոլորտում ապակենտրոնացման գործընթացի անշրջելիությունը:

Սահմանադրական դրույթների օրենսդրական արտացոլումը և փաստացի կիրառումը

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտի սահմանադրական դրույթների արտացոլումը օրենքներում և դրանց փաստացի կիրարկումը գնահատենք ըստ յուրաքանչյուր հոդվածի՝

ՀՈԴՎԱԾ 104. Տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է համայնքներում:

Տեղական ինքնակառավարումը համայնքի իրավունքն ու կարողությունն է՝ սեփական պատասխանատվությամբ բնակիչների բարօրության նպատակով Սահմանադրությանը եւ օրենքներին համապատասխան լուծելու տեղական նշանակության հարցերը:

Սահմանադրության այս դրույթը ամբողջությամբ ամրագրված է 2002-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում: Սակայն, ներկա փաստացի պատկերն այլ է, մասնավորապես՝

- Տեղական ինքնակառավարման խնդիրների իրականացումը չի կատարվում միայն համայնքներում, նույնիսկ օրենքով բազմաթիվ տեղական խնդիրներ վերապահված են մարզի կարգավիճակ ունեցող Երևանի քաղաքապետարանին և պետական ձեռնարկություններին.
- Մարզապետարանների միջամտությամբ որոշ տեղական ինքնակառավարման խնդիրներ համայնքների կողմից չեն իրականացվում ինքնուրույն: Բազմաթիվ են դեպքերը, երբ պետական կառավարման համակարգի պաշտոնյաները հրահանգներ և հանձնարարականներ են տալիս համայնքներին.
- Համայնքների տեղական ինքնակառավարման իրավունքը օրենքով ապահովված է, իսկ դրա իրականացման կարողությունը բազմաթիվ համայնքների համար փաստացի ապահովված չէ:

ՀՈԴՎԱԾ 104.1. Համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակչության հանրությունն է: Համայնքն իրավաբանական անձ է, ունի սեփականության իրավունք եւ գույքային այլ իրավունքներ:

Այս հոդվածի դրույթները 2002 թ. ամբողջությամբ ամրագրված են օրենքով և փաստացի գործում են:

ՀՈԴՎԱԾ 105. Համայնքի սեփականությունը կառավարելու եւ տնօրինելու, համայնքային նշանակության հարցեր լուծելու եւ համայնքի պահանջմունքների բավարարմանն ուղղված այլ լիազորությունները համայնքն իրականացնում է որպես սեփական լիազորություններ:

Համայնքի սեփական լիազորությունների մի մասն օրենքով կարող է սահմանվել որպես պարտադիր:

Պետական իշխանության մարմինների լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացման նպատակով դրանք օրենքով կարող են պատվիրակվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

Հոդվածի դրույթները ամբողջությամբ ամրագրված են եղել, դեռևս 1996-ին ընդունված, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով և փաստացի գործում են, բացառությամբ առանձին դեպքերի, երբ սահմանափակվում են համայնքային սեփականությունը ինքնուրույն տիրապետելու ՏԻՄ-երի իրավունքը:

ՅՈՒՐԱԿԱՆ 105.1 Համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող հողը, բացառությամբ պետական կարիքների համար անհրաժեշտ, ինչպես նաև ֆիզիկական ու իրավաբանական անձանց պատկանող հողերի, համայնքի սեփականությունն է:

Այս հողվածի սահմանադրորեն ամրագրված ուշացած և անհիմաստ էր, քանի որ 2002-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում այս դրույթի ամրագրումից հետո մինչև սահմանադրական հանրաքվե այն փաստացի իրականացված էր:

ՅՈՒՐԱԿԱՆ 106. Համայնքներն իրենց բյուջեն ձեռավորում են ինքնուրույն:
Համայնքների եկամուտների աղբյուրները սահմանվում են օրենքով:
Օրենքով սահմանվում են համայնքների ֆինանսավորման այնպիսի աղբյուրներ, որոնք ապահովում են նրանց լիազորությունների իրականացումը:
Համայնքներին պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման:
Համայնքները սահմանում են տեղական հարկեր եւ տուրքեր՝ օրենքով նախատեսված սահմաններում: Համայնքներն իրենց կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց կարող են սահմանել վճարներ:

Հողվածից բխող պահանջների մի մասը ամրագրված է օրենքով Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմնադրման պահից, մասնավորապես՝

- Համայնքները իրենց բյուջեները ձեռավորում են ինքնուրույն.
- Համայնքների բյուջեների աղբյուրները սահմանված են օրենքով.
- Համայնքների լիազորությունները և ֆինանսական միջոցները պետք է համապատասխանեն միմյանց.
- Պատվիրակված լիազորությունները պետք է ֆինանսավորվեն պետական բյուջեից,
- Համայնքները օրենքով սահմանված կարգով սահմանում են տեղական տուրքեր և վճարներ:

Սակայն առ այսօր համայնքների լիազորություններն ու ֆինանսական միջոցները չեն համապատասխանացվել և փաստացի համայնքների մեծամասնությունը հնարավորություն չունի իրականացնելու ոչ միայն իրենց օրենքով վերապահված բոլոր լիազորությունները, այլ նույնիսկ պարտադիր լիազորությունները: Բացակայում է պարտադիր լիազորությունների մասին օրենքը:

Չնչին բացառություններից բացի, համակարգի հիմնադրման պահից չեն ֆինանսավորվում պատվիրակված լիազորությունները և օրենսդրությամբ մշակված չեն պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ու ֆինանսավորման մեխանիզմները:

Տեղական հարկերի մասին օրենք ընդունված չէ, նույնիսկ տեղեկություններ չկան այդ օրենքի նախագծի մշակման մասին:

ՅՈՒՐԱԿԱՆ 107. Համայնքն իր ինքնակառավարման իրավունքն իրականացնում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու եւ համայնքի ղեկավարի միջոցով, որոնք օրենքով սահմանված կարգով ընտրվում են չորս տարի ժամկետով:

Համայնքի ավագանին օրենքով սահմանված կարգով տնօրինում է համայնքի սեփականությունը, համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ հաստատում է համայնքի բյուջեն, վերահսկում բյուջեի կատարումը, օրենքով սահմանված կարգով սահմանում տեղական հարկեր,

տուրքեր եւ վճարներ, ընդունում է համայնքի տարածքում պարտադիր կատարման ենթակա իրավական ակտեր: Համայնքի ավագանու կողմից ընդունվող ակտերը չեն կարող հակասել օրենսդրությանը, դրանց հրապարակման եւ ուժի մեջ մտնելու կարգը սահմանվում է օրենքով:

Համայնքի ղեկավարի լիազորությունները եւ դրանց իրականացման կարգը սահմանվում են օրենքով:

Համայնքի անդամները կարող են ուղղակիորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով: Տեղական հանրաքվեի անցկացման կարգը սահմանվում է օրենքով:

Հողվածով նախատեսված բոլոր օրենքները ընդունված են եղել համակարգի հիմնադրման պահից մինչև սահմանադրական փոփոխությունները և փաստացի գործում են, մասնավորապես՝

- Ընտրական օրենսգիրքը, որով կարգավորված են տեղական ընտրությունների անցկացման կարգը.
- Տեղական տուրքերի և վճարների մասին օրենքը, սակայն շատ սահմանափակ են տեղական վճարների տեսակները: Բացի դրանից, ինչպես նշել ենք, բացակայում է տեղական հարկերի մասին օրենքը.
- Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով սահմանված են համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի լիազորությունները, ինչպես նաև դրանց իրականացման կարգերը: Սակայն, լուրջ թերություն է այն, որ սահմանադրական փոփոխություններով նախատեսված է, որ համայնքի ավագանու ընդունած որոշումները չեն կարող հակասել օրենսդրությանը, այլ ոչ թե օրենքին, ինչը վտանգում է համայնքների ինքնուրույնությունն ու անկախությունը: ՏԻՄ-երը պետք է պատասխանատու լինեն միայն օրենքի և իրենց ընտրողների առջև.
- Տեղական հանրաքվեի մասին օրենքը, որը փաստացի չի գործում, քանի որ դեռ չի եղել տեղական հանրաքվեի անցկացման դեպք:

ՀՈԴՎԱԾ 108. Երեւանը համայնք է: Երեւան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման եւ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձեւավորման առանձնահատկությունները սահմանվում են օրենքով: Օրենքով կարող է սահմանվել Երեւանի քաղաքապետի ուղղակի կամ անուղղակի ընտրություն:

Սահմանադրական փոփոխություններից բխող Երևանի մասին օրենքը կամ փոփոխությունները ընդունված չեն:

ՀՈԴՎԱԾ 108.1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության օրինակությունն ապահովելու նպատակով օրենքով սահմանված կարգով իրականացվում է իրավական հսկողություն: Համայնքին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պետական վերահսկողության կարգը սահմանվում է օրենքով:

Հողվածից բխող օրենքով սահմանված կարգերը ընդունված և գործում են: Սակայն սահմանադրական փոփոխությունների 83.4-րդ հոդվածով նախատեսված՝ վերահսկիչ պալատի համայնքների նկատմամբ անսահմանափակ վերահսկողության իրավունքը հակասում է ոչ միայն այս հոդվածին այլ նաև Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիային: Արդյունքում, համայնքների շահերի տեսանկյունից ելնելով, այս հոդվածի պահանջները չեն գործելու, քանի որ պետական մարմին հանդիսացող վերահսկիչ պալատին սահմանադրորեն

իրավունք է վերապահված պերմանենտ վերահսկողություն իրականացնել համայնքային սեփականության նկատմամբ:

ՅՈՒՂՎԱԾ 109. Կառավարությունը օրենքով նախատեսված դեպքերում սահմանադրական դատարանի եզրակացության հիման վրա կարող է պաշտոնանկ անել համայնքի ղեկավարին:

Սույն հոդվածից բխող փոփոխությունները տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքում կատարված են մասնակիորեն՝ չեն սահմանվել համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկության դեպքերը, ինչպես նաև օրենքում պահպանվել է համայնքի ղեկավարի պաշտոնակատար նշանակելու կառավարության իրավունքը, որը սահմանադրական փոփոխություններով վերացվել է:

ՅՈՒՂՎԱԾ 110. Համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են օրենքով միացվել միմյանց կամ առանձնացվել: Ազգային ժողովը համապատասխան օրենքն ընդունում է կառավարության առաջարկով: Մինչև օրենսդրական նախաձեռնության ներկայացումը կառավարությունը համապատասխան համայնքներում նշանակում է տեղական հանրաքվեներ: Տեղական հանրաքվեների արդյունքները կցվում են օրենսդրական նախաձեռնությանը: Համայնքները կարող են միավորվել կամ բաժանվել՝ անկախ տեղական հանրաքվեների արդյունքից:

Համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները, կարգը, ինչպես նաև նոր ձևավորված համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության ժամկետները սահմանվում են օրենքով:

Օրենքով սահմանված կարգով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ:

Հոդվածից բխող համայնքների միավորման սկզբունքները, կարգը և ընտրությունների անցկացման ժամկետները օրենքով սահմանված չեն:

Ընդունված չէ նաև միջհամայնքային միավորումների մասին օրենքը, որը պետք է ամրագրի այդ մարմինների ձևավորման մեխանիզմները, լիազորությունները, ֆինանսական միջոցները, սեփականությունը և այլն, առանց որոնց հնարավոր չէ դրանց գործունեությունը:

Օրենքով նախատեսված, բայց դեռևս չընդունված օրենքներ

Տեղական ինքնակառավարման գործող օրենքներով նախատեսված են նոր օրենքների ընդունում, որոնք դեռևս ընդունված չեն (6 օրենքներ), մասնավորապես՝

- Տեղական ինքնակառավարման մարմինների պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգը.
- Համայնքներին պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացման և ֆինանսավորման կարգերը, որոնց ընդունման օրենքով սահմանված ժամկետները պարբերաբար հետաձգվել են.
- Միջհամայնքային միավորումների խնդիրները և լիազորությունները.
- Երևանի մասին օրենքը.
- Վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքի փոփոխությունը, որը պետք է մինչև 2007թ. հունիսը ապահովեր տեղական ինքնակառավարման իրականացումը ՀՀ ամբողջ տարածքով.
- Համայնքային արժեթղթերի մասին օրենքը:

2004-2006թթ. ընդունված տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող օրենքների և օրենքների փոփոխությունների գնահատումը

Ազգային ժողովը 2004-2006թթ. ընթացքում տեղական ինքնակառավարման ոլորտին առնչվող օրենքներում կատարել է երեք տասնյակից ավելի փոփոխություններ, որից «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում 16 փոփոխություններ և լրացումներ: Այդ օրենքներից 4-ը ունեն կոսմետիկ, 1-ը՝ դրական և 11-ը՝ բացասական բնույթ՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման իմաստով:

Օրենքի միակ դրական փոփոխությունով համայնքները ստացել են թանկարժեք մետաղներից պատրաստված իրերի որոշակի վայրում մանրածախ առուվաճառքի թույլտվություն տալու իրավունք:

Օրենքի բացասական բնույթի փոփոխություններով՝

- Համայնքները զրկվել են լիազորությունից, կամ ստացել են նոր լիազորություն, որն ապահովված չէ ֆինանսական միջոցներով.
- Վերացվել է համայնքների համար կարևորագույն սկզբունքներից մեկի կիրառումը, որը նախատեսում էր, որ «Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենքներով համայնքների եկամուտների նվազեցումը և ծախսերի ավելացումը պետք է փոխհատուցվի պետական բյուջեից».
- Պետության կողմից հողի հարկի և գույքահարկի արտոնությունները փոխհատուցվում են ֆինանսական համահարթեցման համար նախատեսված միջոցներից, այսինքն՝ համայնքների հաշվին.
- Մի քանի անգամ ավելացել է համայնքների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող մարմինների քանակը, և ամենակարևորը՝ վերահսկողության իրականացման ժամկետները և հաճախականությունը հանվել է օրենքից, և դրա որոշումը վերապահվել է հենց իրենց՝ վերահսկողներին.
- Օրենքի փոփոխություններով պահպանվել են համայնքի ղեկավարի պաշտոնակալության մարզպետի նախաձեռնության և կառավարության կողմից համայնքի ղեկավարի պաշտոնակատար նշանակելու իրավունքները, որոնք բարեփոխված Սահմանադրությամբ վերացված են և այլն:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում 2004-2006թթ. կառավարության և նախարարությունների կողմից ընդունված օրենսդրական ակտերի թիվը մի քանի տասնյակից ավելի է: Մանրամասն չանդրադառնալով դրանց՝ կարելի է նշել, որ բազմաթիվ ենթաօրենսդրական ակտեր դուրս են եկել օրենքով նախատեսված շրջանակներից և փորձ է արվել կանոնակարգել տեղական ինքնակառավարման օրենքով չնախատեսված շատ խնդիրներ:

2. Տեղական ինքնակառավարման ծրագրային բարեփոխումների գնահատում

Պետության կողմից մշակված և ընդունված ապակենտրոնացման կամ տեղական ինքնակառավարման զարգացման ծրագիր գոյություն չունի: Առանց այդ ծրագրի ընդունման հնարավոր չէ իրականացնել համակարգված բարեփոխումներ տեղական ինքնակառավարման համակարգում:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերվող խնդիրներն իրենց արտացոլումն են ստացել 2003-ին ՀՀ Ազգային ժողովի հավանությանն արժանացած կառավարության ծրագրում և նույն թվականին ՀՀ կառավարության ընդունած Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում (ԱՀՌԾ):

ԱՀՌԾ-ի 2003-2006թթ. իրականացվելիք քաղաքականության հիմնական ուղղությունների 9-րդ հավելվածով տեղական ինքնակառավարման համակարգում նախատեսվում էր լուծել հետևյալ խնդիրները՝

1. Վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացում. 2004-2006թթ.
2. Վարչատարածքային միավորների սոցիալ-տնտեսական ներդաշնակ զարգացում. 2004-2006թթ.
3. Աղքատության բարձր մակարդակ ունեցող փոքր և միջին քաղաքների առաջանցիկ զարգացում. 2004-2006թթ.
4. Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը կանոնակարգող իրավական դաշտի կատարելագործում. 2004թ.
5. Համայնքային բյուջեների ձևավորման գործընթացում հրապարակայնության, թափանցիկության բարձրացում. 2004-2006թթ.
6. ՏԻՄ-երի կողմից բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների դիմաց սահմանվող վարձավճարների, տեղական տուրքերի և վճարների դրույքաչափերի մատչելիության բարձրացում. 2004թ.
7. Գյուղական, քաղաքային և թաղային համայնքների լիազորությունների շրջանակների տարբերակում և հստակեցում. 2004-2005թթ.
8. ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգի օրենսդրորեն սահմանում. 2004թ.
9. Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կառավարման հմտությունների ու ունակությունների բարձրացում. 2004-2006թթ.
10. «Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի մշակում. 2004թ.
11. Միջհամայնքային միավորումներին, դրանց ենթակառուցվածքների ցանցերի զարգացման ֆինանսական աջակցություն. 2004-2006թթ.
12. Միջնակարգ կրթության, առողջապահության, սոցիալական ծառայությունների համակարգերի կառավարման տեղական նշանակության գործառույթների աստիճանական փոխանցում ՏԻՄ-երին. 2004-2006թթ.
13. Աղետի գոտու, սահմանամերձ, լեռնային ու բարձր լեռնային, փոքր համայնքներում արտոնությունների, զեղչերի ու հավելումների նպատակային և հասցեական համակարգի զարգացում. 2004-2006թթ:

Ըստ ԱՀՌԾ-ի վերը նշված խնդիրները պետք է լուծված լինեին 2004-2006թթ., սակայն, բացի «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից, որը 2006-ի դրությամբ լիարժեք չէր գործում, գրեթե ոչ մի բան չի կատարվել: Ինչ վերաբերում է միջհամայնքային միավորումների ենթակառուցվածքների զարգացման ֆինանսական աջակցությանը, ապա նշված ժամանակահատվածում ոչ մի միջհամայնքային միավորում չի ձևավորվել և ամենակարևորը՝ ընդունված չէ համապատասխան օրենքը: Այսպիսով ԱՀՌԾ-ի տեղական ինքնակառավարման 13 խնդիրներից իր լուծումն է ստացել միայն 1-ը:

Կառավարության գործունեության ծրագրի շրջանակներում տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող դրույթների կատարման գնահատումը.

Կառավարության կողմից 2003 թ. ընդունված ծրագրում տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերվող նպատակները ամրագրված են 4.1.2. կետում:

4.1.2. Տարածքային կառավարում եւ տեղական ինքնակառավարում

Հստակ կտարանջատվեն տարածքային կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջեւ լիազորություններն ու պատասխանատվությունը: Կապահովվի տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիարժեք ինքնուրույնությունն ու պաշտպանվածությունը: Այս ոլորտում կարելու է տեղական ինքնակառավարման մարմինների լրացուցիչ ֆինանսական միջոցների ներդրումը՝ այն հիմնականում իրականացնելով գույքահարկից եկամուտների ավելացման ճանապարհով: Այդ ճանապարհով ֆինանսական միջոցների ներգրավումը կապահովվի նաեւ տեղական ինքնակառավարման եւ համայնքի բնակչության արդյունավետ համագործակցությունը՝ կառավարության ընդհանուր հսկողության ներքո:

Կընդլայնվեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները, իսկ Երեւան քաղաքի կարգավիճակը կփոխվի: Երեւան քաղաքի ներդաշնակ զարգացումը երաշխավորելու նպատակով կառավարությունը կնախաձեռնի քաղաքի կառավարման նոր մոդելի մշակումը, որի նպատակով կներկայացնի «Երեւանի մասին» նոր օրենքի նախագիծ: Նշված օրենքի ընդունմամբ կսահմանվեն մայրաքաղաքի բյուջեի ձեւավորման, քաղաքային տնտեսության պահպանման ու զարգացման հիմնախնդիրների լուծման ուղղությունները:

Կբարձրացվի համայնքների բյուջեներին պետական ֆինանսավորման օժանդակության ճկունությունը: Կկատարելագործվեն ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմները՝ ըստ աղքատության աստիճանի, եկամուտների եւ ծախսերի ցուցանիշների տարբերակելով համայնքներին ցուցաբերվող օժանդակությունը:

Փոքր համայնքների հիմնախնդիրների լուծման նպատակով քայլեր կձեռնարկվեն միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանն աջակցության ուղղությամբ: Պետական բյուջեից հատկացումներ նախատեսելիս առաջնահերթության նախապատվությունը կտրվի միջհամայնքային միավորումներին, նրանց ենթակառուցվածքների ցանցերի զարգացմանը:

Մեծ ուշադրություն ենք դարձնելու սահմանամերձ, լեռնային եւ բարձր լեռնային համայնքների զարգացման վրա: Այդ բնակավայրերի համար կիրականացվեն զարգացման հատուկ ծրագրեր՝ հաշվի առնելով նշված բնակավայրերի առանձնահատկությունները:

Կառավարության ծրագրով նախատեսվածը հիմնականում ղեկարատիվ բնույթի նպատակներ են և ոչ թե խնդիրներ, որոնց կատարման վերաբերյալ հնարավոր կլինեւ տալ հստակ գնահատական: Ծրագրի կոնկրետ խնդիրներն էին Երեւանի մասին օրենքի մշակումն ու ընդունումը և ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի կատարելագործումը, որոնք չեն կատարվել: Հաշվի առնելով 2004-2006թթ. տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կատարված փոփոխությունները՝ կարելի է եզրակացնել, որ ծրագրով նախատեսվածից ոչ մի բան չի կատարվել, մասնավորապես՝

- Չեն ընդլայնվել համայնքների լիազորությունները.
- Չեն լուծվել փոքր համայնքների հիմնախնդիրները: Միջհամայնքային մի-

ավորումները ոչ միայն չեն ստեղծվել, այլ նաև դրանց ստեղծումը պետության կողմից աջակցություն չի ստացել և, որպես հետևանք, չէին կարող զարգացվել դրանց ենթակառույցները:

- Անհայտ են այն ծրագրերը, որոնց միջոցով պետք է լուծվեին սահմանամերձ և լեռնային համայնքների հիմնահարցերը:

Խորհրդարանական և այլ տեղական ինքնակառավարման հարցերով հանձնաժողովների առկայություն և դրանց գործունեության գնահատումը

Շատ կարևոր է Ազգային ժողովում տեղական ինքնակառավարման մշտական հանձնաժողովի առկայությունը, սակայն այն չի նախատեսվել «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքով: Տեղական ինքնակառավարման հարցերով զբաղվում է պետաիրավական հանձնաժողովը, որը այդ ոլորտի հետ կապված ծավալել է անբավարար գործունեություն, քանի որ 2004-2006թ.թ. ընթացքում ընդունված օրենքները մեծ մասով հակասում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի շահերին և վտանգում են դրա զարգացումը:

Տեղական ինքնակառավարման հանձնաժողով է գործում ՀՀ նախագահին առընթեր, որի գործունեությունը բացարձակապես չի նպաստել տեղական ինքնակառավարման համակարգի որևէ դրական զարգացման:

3. Արտաքին պարտավորությունների կատարում

Եվրախորհրդի հանդեպ ունեցած տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող Հայաստանի պարտավորությունների կատարման գնահատումը.

Եվրախորհրդի առջև տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերող Հայաստանի պարտավորությունները կատարման գործողությունների ծրագիրն ընդունվել է Եվրոպական հանձնաժողովի և Եվրոպայի Խորհրդի հետ համատեղ 2003թ. հոկտեմբերի 14-15-ին Երևանում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխությունների նախագծմանը նվիրված կլոր սեղանի ժամանակ, և այն կարելի է բաժանել 4 հիմնական խմբերի:

1. Համայնքների լիազորությունների և տեղական ֆինանսների համապատասխանեցում:
 - Պարտադիր լիազորությունների իրականացման կանոնակարգում և դրանց նվազագույն մակարդակի սահմանում:
 - Պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսավորման կարգերի մշակում:
 - Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի բարելավում:
 - Համայնքների ֆինանսական ինքնուրույնության և անկախության ապահովում (բյուջետային եկամուտների բազմազանության ապահովում) շահութահարկի և եկամտահարկի հատկացման միջոցով:
2. Միջհամայնքային միավորումների համակարգի ձևավորում:
3. Պետության կողմից իրականացվող վերահսկողության մեխանիզմի բարելավում և համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկության մեխանիզմի բարեփոխում:

4. Համայնքային ծառայության համակարգի ձևավորում:

Նախ ԳՀԵՆՔ, որ վերը ԳՀՎԿԻ Ծրագրով Եվրախորհրդի առջև Հայաստանի պարտավորությունների կատարման ժամկետները պարբերաբար հետաձգվել են, և 2004-2006թթ. ժամանակահատվածում դրանք իրենց լուծումն են ստացել հետևյալ կերպ`

- Առաջին կետով նախատեսված չորս ենթակետերից ոչ մեկը չի իրականացվել.
- Երկրորդ կետով նախատեսված միջհամայնքային միավորումների համակարգի ներդրումը չի իրականացվել քանի, որ չի ընդունվել համապատասխան օրենքը.
- Երրորդ կետով նախատեսված պետության կողմից իրականացվող վերահսկողության մեխանիզմի փոփոխությունները կատարվել են օրենքի փոփոխությունների միջոցով: Սակայն սահմանվել են այնպիսի մեխանիզմներ, որոնք չեն սահմանափակում ստուգումների թիվն ու ժամկետները, և պետական կառավարման մարմիններն անսահմանափակ վերահսկողության իրականացման հնարավորություն են ստանում: Պատվիրակված լիազորությունների նկատմամբ վերահսկողության իրականացման վերապահումը ուղորտային նախարարություններին ձևավորում է համայնքներում ստուգումներ անցկացնողների մեծ բանակ /համայնքներին օրենքով վերապահված է 20 պատվիրակված լիազորություն/: Այդ ամենը շատ հանգիստ կարող էին իրականացնել տեղական ինքնակառավարման ուղորտային նախարարությունը կամ մարզպետարանները: Եթե սրան ավելացնենք, որ համայնքների նկատմամբ վերահսկիչ պալատին սահմանադրորեն տրված է անսահմանափակ վերահսկողության իրավունք, ապա կարող ենք արձանագրել, որ սահմանադրությամբ և օրենքով կատարված փոփոխությունները են և հակասում են համայնքների շահերին: Ինչ վերաբերում է համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկության մեխանիզմի բարեփոխումներին, ապա այդ խնդրի սահմանադրական լուծումները համարում ենք ձևակերպման և մեխանիզմի իմաստով անհաջող: Լավագույն լուծումն այն է, երբ համայնքի ղեկավարը պաշտոնանկության է ենթարկվում, եթե դատարանի վճիռով դատապարտված է ազատազրկման և կրում է պատիժը: Նույնիսկ այդ դեպքում սահմանադրորեն պետք է նախատեսված լինի պաշտոնակատարի ԳՀՎԿԻ-ում և Երաշխավորված լինի մեկամսյա ժամկետում ընտրությունների անցկացումը:

- Չորրորդ կետով նախատեսված պարտավորությունը կատարված է:

Այսպիսով, Եվրախորհրդի առջև Հայաստանի պարտավորությունների կատարման գործողությունների ծրագրով նախատեսված Հայաստանի ստանձնած 7 հիմնական պարտավորություններից կատարված է 1-ը:

Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայի երաշխիքների արտացոլումը ՀՀ օրենսդրական համակարգում

Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիան, որը Հայաստանը վավերացրել է 2002-ին, ՀՀ Սահմանադրությունից հետո կարևորագույն փաստաթուղթն է, որով ապահովվում են իրական տեղական ինքնակառավարման կայաց-

ման և զարգացման երաշխիքները: Խարտիայի դրույթները հիմնականում արտացոլված են ՀՀ օրենսդրության մեջ: Խարտիայի միայն երկու պահանջներ են, որոնք իրենց արտացոլումը չեն գտել ՀՀ օրենքներում կամ հակասում են ՀՀ Սահմանադրությանը:

Խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ կետով համայնքներին երաշխավորվում է ցանկացած լիազորության իրականացման լիակատար ազատություն, եթե այն օրենքով հանված չէ համայնքի իրավասությունից կամ օրենքով վերապահված չէ իշխանության այլ մարմնի: Այս երաշխիքը ամրագրված էր 1996թ. և 2002թ. ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքներում, սակայն այլևս այն չի կարող գործել, քանի որ դա հակասում է 2005թ. ընդունված սահմանադրական փոփոխությունների 85-րդ հոդվածին:

Խարտիայի 4-րդ հոդվածի 6-րդ կետով երաշխավորվում է, որ պետական կառավարման մարմինները տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերող որոշումների ընդունման ընթացքում պետք է հնարավորինս խորհրդակցեն այդ մարմինների հետ, ընդ որում՝ նախապես և համապատասխան ձևով:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի պահանջների փաստացի կատարման գնահատումը

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի որոշ պահանջներ, որոնք ամրագրված են օրենքով, փաստացի չեն կատարվում: Խարտիայի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ 3-րդ, 4-րդ, 8-րդ, 9-րդ հոդվածների 10 ենթակետերի պահանջները Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգում փաստացի չեն կիրառվում և չեն գործում, մասնավորապես.

- Ապահովված չէ համայնքների տեղական ինքնակառավարման իրականացման իրական ունակությունը.
- Համայնքների մեծ մասի ավագանու չկայացածության հետևանքով գործադիր մարմինները փաստացի դրանց հաշվետու չեն.
- Համայնքների ընդհանուր իրավասության օրենքով ամրագրված սկզբունքը հակասում է փոփոխված սահմանադրությանը և 2005թ. սահմանադրական փոփոխություններից հետո չի կարող գործել.
- ՏԻՄ-երին օրենքով վերապահված լիազորությունների մի մասը ամբողջական և բացառիկ չեն.
- Պետական կառավարման կողմից ՏԻՄ-երին վերաբերող որոշումների ընդունումը հաճախ չի քննարկվում համայնքների հետ նախապես և համապատասխան ձևով.
- ՏԻՄ-երի լիազորությունների (բացառությամբ պատվիրակված լիազորությունների) նկատմամբ պետության կողմից իրականացվող վերահսկողությունը, որպես կանոն, պետք է նախատեսված լինի սույլ Սահմանադրության և օրենքների պահանջներին ապահովելու համար, սակայն վերահսկիչ պալատին Սահմանադրությամբ վերապահված է ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ անսահմանափակ վերահսկողության իրավունք.
- ՏԻՄ-երի լիազորությունները չեն համապատասխանում ֆինանսական միջոցներին.
- Համայնքների բյուջետային հարկային եկամուտները բազմազան չեն.
- Ֆինանսական համահարթեցման միջոցները չեն հատկացվում միայն ֆի-

նանսապես թույլ համայնքներին, այլ հատկացվում են բոլոր համայնքներին՝ բնակչության թվից ելնելով: Արդյունքում դոտացիաների զգալի մասը ստանում են խոշոր և ֆինանսապես ուժեղ համայնքները: Համահարթեցման սկզբունքով միջոցների բաշխման կարգը չի քննարկվել և չի համաձայնեցվել համայնքների հետ:

Եվրախորհրդի տարածքային և տեղական իշխանությունների կոնգրեսի Հայաստանի վերաբերյալ առաջարկությունների արտացոլումը Հայաստանի օրենսդրությունում

Եվրախորհրդի Տարածքային և տեղական իշխանությունների կոնգրեսը իր 2003-ի թիվ 140 որոշմամբ, ելնելով Հայաստանի Եվրախորհրդին անդամակցելուց ստանձնած պարտավորությունների կատարման անհրաժեշտությունից, առաջարկում է լուծել հետևյալ հիմնական խնդիրները.

- Համայնքային ծառայության համակարգի ներդրում.
- Համայնքային սեփականության ինստիտուտի ամրապնդում.
- Երևանի կարգավիճակի՝ երկնակարգակ տեղական ինքնակառավարման, թաղային համայնքների լիազորությունների ընդլայնման և քաղաքապետի ընտրովիության ապահովում.
- ՏԻՄ-երի գործունեության ժամկետի երկարաձգում.
- Համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկության կարգի վերացում կամ դատարանների միջոցով իրականացում.
- Թաղային և գյուղական համայնքների գործունեության արդյունավետության բարձրացում.
- Պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսավորման կարգերի ընդունում.
- Համայնքի ղեկավարի տեղակալի ընտրովիության.
- Համայնքների նկատմամբ պետական վերահսկողության կանոնակարգում.
- Համայնքի ղեկավարի երկու ժամկետով ընտրվելու սահմանափակման վերացում.
- Երկնակարգակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորում.
- Միջհամայնքային միավորումների համակարգի ձևավորում:

Վերը նշվածներից իրենց լուծումն են ստացել միայն համայնքային ծառայության, ՏԻՄ-երի գործունեության ժամկետի երկարացման, համայնքների նկատմամբ պետական վերահսկողության /խնդիրը լուծվել է, բայց շատ վատ/, համայնքի ղեկավարի երկու ժամկետով անընդմեջ ընտրվելու սահմանափակման վերացման և Երևանի քաղաքապետի ընտրովիության խնդիրները: Խիստ կարևոր և համայնքների համար կենսական նշանակություն ունեցող մյուս խնդիրները լուծում չեն ստացել:

Այսպիսով 12 հիմնական խնդիրներից իրենց լուծումն են ստացել ընդամենը 4-ը:

Եզրակացություններ

Տեղական ինքնակառավարման իրավական համակարգի 2004-2006թ.թ. կատարված փոփոխությունների ուսումնասիրություններից ելնելով՝ կարող ենք եզրակացնել.

- Սահմանադրության մի քանի լրացումները դրական բնույթ ունեն, սակայն ոչ հստակ ձևակերպումները և հակասությունները ստեղծում են կիրառման լուրջ խոչընդոտներ.
- Դրականի հետ մեկտեղ Սահմանադրության փոփոխությունների մեծ մասը կրում են ոչ միայն բացասական բնույթ, այլ նաև վտանգում են իրական՝ անկախ և ինքնուրույն տեղական ինքնակառավարման համակարգի գոյությունը.
- Օրենքների փոփոխությունները ամբողջությամբ բացասական են, բացառությամբ մի քանի ոչ էական փոփոխությունների.
- Իրավական օրենսդրական ակտերի միջոցով կանոնակարգվել են օրենքով չնախատեսված խնդիրներ և բոլորը՝ ի վնաս համայնքների օրինական շահերի:

Կառավարության ծրագրով և ԱՅՌԾ-ով նախատեսված բարեփոխումներից, բացի համայնքային ծառայության համակարգի ներդրումից՝ ոչ մի բան չի կատարվել:

Միջազգային կառույցների առջև Հայաստանի ստանձնած պարտավորություններից կատարվել է միայն, դարձյալ, համայնքային ծառայության համակարգի ներդրումը, որը դրական փոփոխություն է, մյուս փոփոխությունները կամ ունեն բացասական բնույթ կամ չեն կատարվել:

Այսպիսով, կարող ենք արձանագրել, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգը լուրջ նահանջ է ապրել և իրավական, և կիրառական առումներով:

Վարչատարածքային բաժանումը և միջհամայնքային համագործակցությունը

Յուրաքանչյուր երկրի տեղական ինքնակառավարման համակարգը ձևավորվում է վարչատարածքային բաժանման հիմքի վրա: Վարչատարածքային բաժանման վրա ազդում են աշխարհագրական, պատմական, ազգային, ժողովրդագրական, բնակլիմայական, սոցիալ-տնտեսական և այլ գործոններ: Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման համակարգը ձևավորվել է ՀՀ Սահմանադրությամբ և «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով: Սահմանադրության համաձայն վարչատարածքային միավորներ դարձան նարգերը և համայնքները, Երևան քաղաքին տրվեց նարգի կարգավիճակ: Մարզերը բաժանվեցին քաղաքային և գյուղական համայնքների, իսկ Երևանը՝ քաղաքի համայնքների: Մարզերում իրականացվում է պետական/կենտրոնական/ կառավարում, իսկ համայնքներում՝ տեղական ինքնակառավարում:

Դեռևս 1996-ին ձևավորված վարչատարածքային բաժանումը շատ կարճ ժամանակահատվածում ցույց տվեց, որ խոչընդոտում է տեղական ինքնակառավարման զարգացմանը և նրա առաջընթացին: Պարզ դարձավ, որ անհրաժեշտ է կատարել որոշակի ինստիտուցիոնալ և համակարգային փոփոխություններ: Վարչատարածքային օպտիմալ բաժանումը հիմք կհանդիսանա այնպիսի խնդիրների լուծման համար, ինչպիսիք են համայնքների խոչորացումը, մատուցվող համայնքային ծառայությունների շրջանակի ընդլայնումը, համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, ֆինանսական միջոցների արդյունավետ օգտագործումը և միջհամայնքային համագործակցության հետագա զարգացումը: Հիմնավորված և օպտիմալ վարչատարածքային բաժանումը համարվում է տեղական ինքնակառավարման լիարժեք զարգացման ելակետային պայմաններից մեկը:

1. Վարչատարածքային բաժանումը

Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգը ձևավորվել է 04.12.1995թ. ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով, որի համաձայն Հայաստանը բաժանվեց տասնմեկ նարգի՝ ներառյալ նայրաքաղաք Երևանը: Այդ ժամանակ առկա 48 քաղաքների և 952 գյուղերի հիման վրա ստեղծվեցին 930 համայնքներ, որոնցից 47-ը՝ քաղաքային, 871-ը՝ գյուղական և 12-ը՝ քաղաքի համայնքներ (Երևան քաղաքում):

Մարզերի տարածքները կազմված են նրա մեջ ընդգրկված համայնքների տարածքներից և պետական սեփականություն հանդիսացող հողային ու ջրային տարածքներից: Մարզերի սահմաններում ընդգրկված են մի քանի նախկին վարչական շրջանների տարածքներ: Բոլոր բնակավայրերը առանձին կամ այլ բնակավայրերի հետ միասին ընդգրկված են համայնքների մեջ: Համայնքները վարչատարածքային միավորներ են, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում:

1996-2003 թթ. ընթացքում Հայաստանում ներդրվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգը, ընդունվեցին ոլորտը կարգավորող օրենքներ և ենթաօրենսդրական ակտեր, ստորագրվեցին և վավերացվեցին մի շարք միջազգային համաձայնագրեր: Սակայն, այդ տարիներին վարչատարածքային բաժանման համակարգում ոչ մի փոփոխություն տեղի չունեցավ:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման անհրաժեշտությունից ելնելով ՀՀ կառավարության 08.08.2003թ. թիվ 994 որոշմամբ հաստատված «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում», ի թիվս այլոց, տարածքային կառավարման արդյունավետության բարձրացման և վարչատարածքային միավորների սոցիալ-տնտեսական ներդաշնակ զարգացման նպատակով տեղ գտան նաև հետևյալ հարցերը (պատասխանատու՝ ՀՀ Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարությունը).

- համակողմանիորեն հիմնավորված սկզբունքի հիման վրա հանրապետության վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը.
- գյուղական, քաղաքային և թաղային համայնքների լիազորությունների տարբերակումը և հստակեցումը:

Վերը նշված խնդիրների լուծման համար ժամկետ էր սահմանված 2004-2006թթ.: Չնայած այդ հարցերի խիստ կարևորությանը, նախանշված ժամկետներում վերը նշված ուղղություններով գրեթե ոչինչ չի արվել: Թերևս բացառություն կարելի է համարել 13.06.2006թ. ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացում կատարելու մասին օրենքը, համաձայն որի մեկ գյուղական համայնք դարձել է քաղաքային, չորս գյուղական համայնքներ էլ ընդգրկվել են իրենց հարևանությամբ գտնվող այլ գյուղական համայնքների կազմերում:

Կատարված փոփոխությունների արդյունքում 2006-ի վերջին Հայաստանում գործում էր 926 համայնք, որից 48-ը՝ քաղաքային, 866-ը՝ գյուղական և 12 թաղային համայնքներ էրևանում (հավելված 1):

Վարչատարածքային բաժանման համակարգի բարեփոխումների համատեքստում կարելի է առանձնացնել 2005թ. հանրաքվեով ընդունված սահմանադրական փոփոխությունների երկու դրույթներ:

Առաջինը. Երևանը ստացել է համայնքի կարգավիճակ /հոդված 108/ և Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման առանձնահատկությունները պետք է սահմանվեն օրենքով: Այսպիսով՝ սահմանադրական պահանջներից ելնելով, Երևանում իրականացվելու է միամակարդակ տեղական ինքնակառավարում. ընտրովի ավագանիով և քաղաքապետով, իսկ գործող Երևանի քաղաքապետարանը և թաղային համայնքները լուծարվելու են: Սահմանադրության ընդունումից հետո չորս տարվա ընթացքում Երևանում պետք է ձևավորվեն տեղական ինքնակառավարման մարմիններ:

Երկրորդը. համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են օրենքով միացվել միմյանց կամ առանձնացվել/հոդված 110/: Ընդ որում, մինչև օրենսդրական նախաձեռնության ներկայացումը կառավարությունը համապատասխան համայնքներում նշանակում է տեղական հանրաքվեներ, որոնց արդյունքները հաշվի առնելը պարտադիր չէ համայնքների միացման կամ բաժանման համար:

Փաստորեն, այս դրույթով, ամրագրվել է համայնքների խոշորացման սահմանադրական երաշխիքը:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող հողը, բացառությամբ պետական կարիքների համար անհրաժեշտ, ինչպես նաև ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց պատկանող հողերի, համայնքի սեփականությունն է: Այս դրույթը ամրագրված է նաև Սահմանադրության 105.1-րդ հոդվածով, որը ևս առաջընթաց քայլ է համայնքների կայացման ճանապարհին: Դա ուժեղացնում է համայնքների նյութաֆինանսական հիմքը, ապահովելով վերջիններիս անկախությունը պետական իշխանությունից: Նույն օրենքի 47-րդ հոդվածի համաձայն, համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող պետական սեփականություն համարվող հողերն օրենքով սահմանված կարգով և ժամկետներում սեփականության իրավունքով անհատույց փոխանցվում են համայնքներին:

ՀՀ Լոռու մարզի Լեջանի գյուղական համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող՝ պետական սեփականություն հանդիսացող հողամասերն անհատույց սեփականության իրավունքով համայնքին փոխանցելու մասին ՀՀ կառավարության 8.05.2003թ. թիվ 583-Ն որոշումով սկիզբ դրվեց այդ գործնթացին և ավարտվեց Կոտայքի մարզի Արզնի համայնքին վերաբերող ՀՀ կառավարության 7.09.2006թ. թիվ 1347-Ն որոշումով /բացառություն է Մարալիկ համայնքը/:

Օրենքով սահմանվել են մարզերի, Երևան քաղաքի և բնակավայրերի սահմանները, հաստատվել են նրանց դասակարգման ցանկը՝ գյուղ թե քաղաք: Օրենսդրությամբ դեռևս պարզաբանված չեն «քաղաք» և «գյուղ» հասկացությունների բացատրությունները և այն չափանիշները, որոնց առկայությամբ տվյալ բնակավայրը կարող է համարվել քաղաք կամ գյուղ:

Համայնքների միջև գոյություն ունեն էական տարբերություններ, որոնք վերաբերում են բնակչության թվին, համայնքներին պատկանող տարածքներին, բնակլիմայական պայմաններին, սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքներին:

2007թ. հունվարի 1-ի դրությամբ Հայաստանում առկա էր մինչև 100 բնակիչ ունեցող 28, մինչև 300 բնակիչ ունեցող 184 համայնք՝ 2001թ. մարդահամարի տվյալների համապատասխանաբար 36-ի և 163-ի փոխարեն: Բնակչության թվով ամենամեծ գյուղական համայնքը Ախուրյանն է /10015 մարդ/, իսկ ամենափոքրը՝ Վերին Շորժան /24 մարդ/: Փաստորեն հանրապետության ամենամեծ գյուղական համայնքն ամենափոքրից մեծ է շուրջ 417 անգամ: Ինչպես երևում է հավելված 2-ից վերջին մի քանի տարվա ընթացքում նվազել են փոքրաթիվ բնակչություն ունեցող համայնքների և նրանց բնակչության թվաքանակը: Նվազել է նաև հանրապետության երկու խոշոր քաղաքների /Գյումրիի և Վանաձորի/ բնակչությունը:

Դրա փոխարեն բնակչության որոշակի աճ է գրանցվել միջին մեծության գյուղական և քաղաքային համայնքներում: Ինչ վերաբերում է համայնքների տարածքներին, ապա համայնքների միջին տարածքը 20 քառ.կմ է, իսկ գյուղական համայնքների միջին տարածքը՝ 20,2 քառ.կմ, ամենափոքր գյուղական համայնքի տարածքը Դպրեվանք համայնքինն է՝ 0,3 քառ.կմ, իսկ ամենամեծը՝ Գետափ համայնքինը՝ 117,8 քառ.կմ: Այսպիսով, տարածքով ամենամեծ գյուղական համայնքը ամենափոքրից մեծ է 370 անգամ: Համայնքների վարչական տարածքների տեսակարար կշիռը ՀՀ ամբողջ տարածքում կազմում է 62% կամ 18,6 հազար քառ.կմ:

Հայաստանը տարածքով փոքր և լեռնային երկիր է, այդ իսկ պատճառով համայնքները տարբերվում են նաև իրենց կարգավիճակով՝ լեռնային, բարձր լեռնային, սահմանամերձ, որոնց մեջ ընդգրկված են համայնքների կեսից ավելին: Վերջին տարիներին համայնքների կարգավիճակի էական փոփոխություններ չեն եղել:

Հավելված 3-ում ցույց է տրված նախադպրոցական, կրթական, մարզական, առողջապահական, անասնաբուժական և հակահրդեհային կազմակերպությունների տեղաբաշխումը ըստ մարզերի: Հարկ է նշել, որ վերը նշված կազմակերպությունները և այլ կարևոր ծառայություններ մատուցող հիմնարկ-ձեռնարկությունները հիմնականում կենտրոնացված են քաղաքներում՝ մարզային և նախկին շրջանային կենտրոններում: Քիչ են այն գյուղական համայնքները որտեղ գործում են առողջապահական և մարզական կազմակերպություններ, ինչպես նաև երաժշտական և արվեստի դպրոցներ:

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ եվրոպական երկրների մեծ մասում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման նպատակով համայնքները խոշորացվել են և այդ միտումը շարունակվում է նաև այժմ: Կան երկրներ, որտեղ մինչև 1000 բնակիչ ունեցող համայնքներ ընդամենը կազմում են չորսը: Անգլիա և Ուելս, Լիտվա, Բուլղարիա, Շվեդիա, Դանիա, Լեհաստան և այլն, և կան քիչ թվով երկրներ, որտեղ դեռևս պահպանվել են մեծ թվով փոքր համայնքներ՝ Իսպանիա, Հունգարիա, Ալբանիա, Չեխիա, Ֆրանսիա/ադրյուսակ 1/: Այդ երկրների համայնքների միջև եղած տարբերությունները հիմնականում արդյունք են ձևավորված պատմական ավանդույթների: Որոշ երկրների տեղական ինքնակառավարման տարածքային կազմակերպումը պատմական ավանդույթի այնպիսի խորը արմատներ ունի, որ ցանկացած փոփոխություն մեծ խոչընդոտների է հանդիպում /նման իրավիճակի դասական օրինակ է Ֆրանսիան/: Համայնքների բնակչության թվաքանակին զուգահեռ փոխվում են նաև նրանց միջին տարածքները: Խոշոր համայնքների հողային ռեսուրսները բնականաբար ավելի շատ են, քան փոքրերինը, որը և ավելի մեծ հնարավորություններ է տալիս այդ համայնքներին ավելի արդյունավետ օգտագործելու եղած ռեսուրսները:

Ինչ վերաբերվում է Հարավային Կովկասի երկրներին, ապա այստեղ մինչև 2006-ը հիմնականում գերակշռում էին մեծ թվով փոքր և թույլ կարողություններ ունեցող համայնքները: Հայաստանում և Ադրբեջանում պատկերը մնացել է նույնը, իսկ Վրաստանում տեղական ինքնակառավարման միավորները խոշորացվել են և 2006 թ-ից ի վեր գործում են 68 համայնքներ՝ նախկին 1004-ի փոխարեն:

Աղյուսակ 1. Ընտրված եվրոպական երկրներում համայնքների թիվը և միջին չափերը՝

ԳԳ	Երկիրը	Համայնքների թիվը	1000-ից պակաս բնակչություն ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը (%)	Մեկ համայնքին ընկնող բնակչության միջին թիվը (մարդ)	Մեկ համայնքի միջին տարածքը (քառ.կմ)
1.	Անգլիա և Ուելս	375	0	123000	533
2.	Լիտվա	56	0	66000	1166
3.	Բուլղարիա	262	0	35000	432
4.	Շվեդիա	288	0	29500	1595
5.	Հոլանդիա	443	0.2	20500	60
6.	Դանիա	98	0	18000	150
7.	Լեհաստան	2483	0	16000	130
8.	Սակեդոնիա	84	3	15800	209
9.	Սլովենիա	192	3	10300	106
10.	Ալբանիա	373	0	10000	77
11.	Ֆինլանդիա	426	5	10500	730
12.	Նորվեգիա	162	4	9000	710
13.	Խորվաթիա	542	3	8800	104
14.	Ռումինիա	2862	2	7600	81
15.	Իտալիա	8300	24	6500	38
16.	Էստոնիա	254	9	5700	178
17.	Իսպանիա	8094	61	5000	60
18.	Ուկրաինա	31273	-	4600	56
19.	Լատվիա	563	32	4300	115
20.	Հունգարիա	3131	54	3300	32
21.	Սլովակիա	2883	68	1900	17
22.	Չեխիա	6230	80	1700	13
23.	Ֆրանսիա	36763	77	1300	15
24.	Վրաստան	68	0	64285	458
25.	Ադրբեջան	2660	53	3082	25
26.	Հայաստան	926	48	3480	20

2. Միջհամայնքային համագործակցություն

ՏԻՄ-երն իրենց լիազորություններն իրականացնելիս իրավունք ունեն համագործակցելու և օրենքով սահմանված կարգով միավորվելու՝ ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրներ իրականացնելու նպատակով: Նրանց իրավունք է տրվում ընդհանուր շահերի պաշտպանության և առաջադան նպատակով միություններ կազմել և համագործակցել արտերկրյա համանման միավորների հետ: Այս սկզբունքները ամրագրված են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հարտիայում, որը վավերացրել է նաև Հայաստանը: Համայնքները կարող են համագործակցել օրենքով ամրագրված հետևյալ ձևերով.

- Միջհամայնքային միավորումներ,
- Համայնքների միություններ,
- Հանրային - իրավական պայմանագրեր:

‘Consolidation or Fragmentation?. Edited by Pawel Swianiewicz (2002). Д. Туманян, Д. Лосаберидзе, М. Гюлалиев. Местное самоуправление на Южном Кавказе, Ереван 2007. Ինտերնետային կայքեր:

Միջհամայնքային միավորումներ

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացի նորմատիվ-իրավական հիմքերը դրվել են 1996 թ. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումով /դրանք պահպանվել են նաև 2002 թ. համանուն օրենքում/, որտեղ ասված է՝ «Համայնքների որոշակի խնդիրներ համատեղ լուծելու և ծախսերը նվազեցնելու նպատակով տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Միջհամայնքային միավորումներն ունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ»: Օրենքը սահմանում է նաև նրանց ձևավորման կարգը և կառավարման մարմինները: Նույն օրենքում նշված է նաև այն դրույթը, որի համաձայն միջհամայնքային միավորումների խնդիրները և իրավասությունները սահմանվում են օրենքով: Միջհամայնքային միավորումների մասին դրույթ է ամրագրվել նաև 2005-ի սահմանադրական փոփոխություններով: ՀՀ Սահմանադրության 110 հոդվածում ամրագրված է, որ «Օրենքով սահմանված կարգով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ»:

Սակայն, առ այսօր, միջհամայնքային միավորումների խնդիրներն ու իրավասությունները սահմանված չեն որևէ օրենքով: Ակնհայտ է նրանց գործունեության համար անհրաժեշտ իրավական դաշտի բացակայությունը, Սահմանադրության և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում եղած մի քանի հոդվածներն էլ պարզապես դեկլարատիվ բնույթ են կրում: Հիմնականում այս հանգամանքով է պայմանավորված այն, որ Հայաստանում ոչ մի միջհամայնքային միավորում գրանցված չէ:

Համայնքների միություններ

Համաձայն ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգրքի և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի, համայնքներն իրենց գործունեությունը համակարգելու, ինչպես նաև ընդհանուր շահերը ներկայացնելու եւ պաշտպանելու նպատակով կարող են ձևավորել միություններ:

Մինչև 2004թ. Հայաստանում գրանցված և գործում էին համայնքների 12 տարածաշրջանային միություններ, որոնցում ընդգրկված էին 241 համայնքներ: 2004-2006 թթ. ընթացքում գրանցվել են ևս 10 համայնքների միություններ, իրենց մեջ ընդգրկելով 168 համայնք:

Այսպիսով՝ 01.01.2007 թ. դրությամբ Հայաստանում գրանցված էին 22 տարածաշրջանային համայնքների միություններ /հավելված 1/, որոնցում ընդգրկված էին 409 համայնքներ: Նշված միությունները գործում էին յոթ մարզերում: Յուրաքանչյուր միություն ներառում է հիմնականում նախկին վարչական շրջաններում ընդգրկված համայնքները, իսկ նրանց կենտրոնները տեղակայված են նախկին շրջկենտրոններում: Համայնքների միություններն ունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ և գրանցված են որպես իրավաբանական անձանց միություններ: Նրանց ֆինանսական միջոցները գոյանում են միության անդամ հանդիսացող համայնքների մուտքի վճարից, անդամավճարներից և դրամաշնորհներից: Նրանց մեջ կան միություններ, որոնք գործում են բավական արդյունավետ և որոնց գործունեության հիմնական ուղղությունը տարբեր ենթակառուցվածքային

ծրագրերի իրականացումն է: Կան նաև գրանցված միություններ, որոնք փաստացի գործունեություն դեռևս չեն ծավալել:

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ համայնքների միջև համագործակցության այս ձևը դեռևս թույլ է զարգացած: Օրենքով ամրագրված նրանց հիմնական նպատակը՝ համայնքների շահերի պաշտպանությունը, դեռևս դրսևորում չի գտել: Բայց տարածաշրջաններում համայնքների միությունների ստեղծման հետագա ընդլայնումը կարող է հիմք հանդիսանալ երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման համար:

Պայմանագրային հարաբերություններ

Չամաձայն գործող օրենսդրության՝ համայնքներն իրենց խնդիրները համատեղ իրականացնելու նպատակով կարող են կնքել հանրային-իրավական և համագործակցության պայմանագրեր: Առաջին անգամ համայնքների կողմից լիազորությունների իրականացման անհնարինության հարցը սուր ձևով դրվեց համայնքներին գույքահարկի հավաքագրման լիազորության պատվիրակման ժամանակ: Մինչ այդ համայնքների միջև պայմանագրային հարաբերություններ պարզապես գոյություն չուներին:

2002 թ. գույքահարկի հավաքագրման գործառույթները, բացառությամբ՝ իրավաբանական անձանց մասով վարչարարության իրականացման, կառավարության կողմից պատվիրակվել են համայնքներին: Առաջին փուլում այդ լիազորություններն ստացան բոլոր 47 քաղաքային և Երևանի 12 քաղաքի համայնքները: Սակայն, գյուղական համայնքների կողմից այդ լիազորությունների իրականացման հարցը բաց էր մնում կադրային, տեխնիկական և նյութական ռեսուրսների բացակայության պատճառով:

Նշված լիազորության փոխանցումը գյուղական համայնքներին չէր կարող արդյունավետ լինել և, նույնիսկ, վարչական ծախսերը, անգամ ամենափոքր աշխատակազմով, կարող էին, որոշ դեպքերում, հավասարվել հավաքագրվող հարկի գումարի չափին: Կառավարության 13.02.2003 թ. թիվ 172-Ն որոշումով այդ լիազորության իրականացումը կազմակերպվեց համայնքների կողմից՝ պայմանագրային հարաբերությունների հիման վրա ձևավորված կառույցների միջոցով: 2006-ի վերջին գրանցված էին 92 այդպիսի կառույցներ: Ընդհանուր առմամբ 866 գյուղական համայնքներից 539-ը հարկային գործառույթներ են իրականացնում այդ կառույցների միջոցով, որոնցից յուրաքանչյուրում ընդգրկված են 2-ից մինչև 32 համայնքներ:

Բերված օրինակը նախադեպային է և այդ համատեքստում հստակ ուրվագծվում է միջհամայնքային համագործակցության նկատմամբ պետական հստակ քաղաքականության իրականացման անհրաժեշտությունը: Բացի վերը նշվածից, համայնքների միջև ծառայությունների մատուցման և այլ ոլորտներում պայմանագրային հարաբերություններ պարզապես չկան:

Չամայնքների միջազգային համագործակցությունը արտահայտված է քույր քաղաքների ձևով, որոնցում ընդգրկված են մի շարք քաղաքներ՝ Աբովյան, Ջերմուկ, Դիլիջան, Իջևան, Գյումրի, Վանաձոր, Գորիս, Նոյեմբերյան և այլն: Չայաստանի քաղաքները համագործակցում են Ֆրանսիայի, Ռուսաստանի, Հունաստանի, Իտալիայի և այլ երկրների քաղաքների հետ: Կան քաղաքներ, որոնք հա-

մագործակցում են տարբեր երկրների մի քանի քաղաքների հետ: Նրանց միջև կնքված համաձայնագրերը հիմնականում սահմանափակվում են մշակույթի և տուրիզմի բնագավառներով: Կան նաև նպատակային համագործակցության դեպքեր առողջապահության, կրթության, բնապահպանության, շինարարության և այլ բնագավառներում, երբ Հայաստանի քաղաքները դրամաշնորհներ են ստանում համապատասխան քույր քաղաքներից որոշակի ծրագրեր իրականացնելու համար:

Ինչ վերաբերում է միջսահմանային համագործակցությանը, ապա այն պարզապես գոյություն չունի: Թուրքիայի և Ադրբեջանի սահմանները հայտնի պատճառներով փակ են, իսկ Վրաստանի և Իրանի հետ այդպիսի համագործակցության քայլեր դեռևս չեն ձեռնարկվել:

Եվրոպական երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ միջսահմանային համագործակցությունը տեղական ինքնակառավարման զարգացման կարևոր պայմաններից մեկն է. որքան զարգացած է միջսահմանային համագործակցությունը, այնքան արդյունավետ է կառավարումը և որակյալ են բնակչությանը մատուցվող ծառայությունները, ինչպես նաև պաշտպանված են տեղական ինքնակառավարման շահերը:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում 2004-2006թթ. ընթացքում գրեթե փոփոխություններ չեն կատարվել: Չեն կատարվել, նույնիսկ, Հայաստանի կառավարության ծրագրերով նախատեսված խնդիրները: Դա մեծ չափով արգելակել է տեղական ինքնակառավարման զարգացումը: Դեռևս նախորդ տարիներին այդ համակարգում ի հայտ եկած թերությունները պահպանվել են նույն ձևով: Դրանք են.

- Մեծ թվով փոքր, թույլ և բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու կարողություններ չունեցող վարչատարածքային միավորների՝ համայնքների առկայություն, իսկ օրենքով բոլոր համայնքներին՝ անկախ նրանց մեծությունից և ֆինանսական հնարավորություններից, նույն լիազորությունների վերապահում.
- Գործող տեղական ինքնակառավարման միանկարգակ համակարգ, որը խոչընդոտում է ապակենտրոնացման հետագա ծավալմանը և տեղական ինքնակառավարմանը բնորոշ որոշ լիազորությունների ՏԻՄ-երի կողմից մատուցմանը:

Ինչ վերաբերում է միջսահմանային համագործակցությանը, ապա Հայաստանում այն թույլ է զարգացած, իսկ դրա առանձին ձևեր ընդհանրապես գոյություն չունեն:

Այսպիսով՝ 1996-ից գործող վարչատարածքային բաժանումը և այդ հիմքի վրա ձևավորված հանրային կառավարման համակարգն ու ապակենտրոնացման մակարդակը բացասաբար են անդրադարձել Հայաստանի տարածաշրջանների սոցիալ-տնտեսական համամասնական զարգացման վրա և խանգարել ու դանդաղեցրել են տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները:

Վարչատարածքային օպտիմալ կառուցվածքի ձևավորումը հնարավորություն կտա ապահովել պետական և տարածքային կառավարման արդյունավե-

տության բարձրացումը, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը: Դրա համար անհրաժեշտ է.

- Խոշորացնել համայնքները՝ միացնելով հարևանությամբ գտնվող համայնքները որոշակի սկզբունքների և չափանիշների հիման վրա: Արդյունքում կկենտրոնացվեն ֆինանսական միջոցները, կկրճատվեն վարչական ծախսերը, կավելանա պարտադիր լիազորությունների ֆինանսավորումը:
- Առանձնացնել այն համայնքները, որոնք ունակ են ինքնուրույն իրականացնել իրենց օրենքով վերապահված լիազորությունները և ճանաչել որպես ինքնուրույն համայնքներ:
- Այն համայնքները, որոնք չեն կարող ինքնուրույն իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունները, պահպանելով ընտրովի տեղական ինքնակառավարման մարմինները և նրանց կողմից իրականացվող փաստացի լիազորությունները, միավորել միջհամայնքային միավորումներում/հիմք ընդունելով նախկին 37 վարչական շրջանները, որոշ փոփոխություններով/, նրանց փոխանցելով այն լիազորությունները, որոնք համայնքները չեն կարող իրականացնել ինքնուրույն:
- Ձևավորել երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ, այդ թվում Երևան քաղաքում /Սահմանադրության փոփոխում, տեղական ինքնակառավարման մասին նոր օրենքի ընդունում/: Միջհամայնքային միավորումը ճանաչել որպես վարչատարածքային միավոր և տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակ:
- Հստակեցնել և կանոնակարգել մարզպետարանների լիազորությունները: Տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի ձևավորումից հետո այդ լիազորությունների հիմնական մասը փոխանցել միջհամայնքային միավորումներին՝ մարզպետարաններին թողնելով սոցիալ-տնտեսական զարգացման, պլանավորման և վերահսկողության գործառույթներ կամ ընդհանրապես լուծարել մարզպետարանները՝ իրենց գործառույթները վերապահելով տարածքային կառավարման նախարարությանը:
- Հիմնվելով միջազգային փորձի վրա՝ բավարար պայմաններ ստեղծել միջհամայնքային համագործակցության հետագա զարգացման համար՝ ապահովելով անհրաժեշտ օրենսդրական դաշտ, կիրառելով միջհամայնքային համագործակցության թե կամավոր, թե պարտադիր սկզբունքները:

Հավելված 1. ՀՀ տարածքը, բնակչությունը, համայնքների և համայնքների միությունների կազմում ընդգրկված համայնքների թիվը՝ ըստ մարզերի

01.01.2007թ. դրությամբ

Մարզը	Տարածքը քառ. կմ	Մշտական բնակչությունը հազ. մարդ	Համայնքների թիվը	Համայնքների միությունների թիվը	Համայնքների միությունների կազմում ընդգրկված համայնքների թիվը
Երևան	227	1104,9	12	-	-
Արագածոտն	2753	140,0	114	2	14
Արարատ	2086	275,1	97	4	67
Արմավիր	1242	280,2	97	-	-
Գեղարքունիք	5348	239,6	92	2	30
Լոռի	3789	282,7	113	5	103
Կոտայք	2089	276,2	67	-	-
Շիրակ	2681	281,3	119	-	-
Սյունիք	4506	152,9	109	4	108
Վայոց Ձոր	2308	55,8	44	1	27
Տավուշ	2704	134,2	62	4	60
Ընդամենը	29733	3222,9	926	22	409

**Հավելված 2. Քաղաքային, գյուղական և բաղային համայնքները՝ ըստ բնակչության թվի
(2001թ. մարտի 1-ին և 01.01.2007թ. դրությամբ)**

Բնակչությունը (մարդ)	Գյուղական համայնքներ		Քաղաքային համայնքներ		Երևանի թաղային համայնքներ					
	Բնակչությունը /հազ. մարդ/		Բնակչությունը /հազ. մարդ/		Բնակչությունը /հազ. մարդ/					
	2001թ. մարտի 1-ին	01.01.2007թ.	2001թ. մարտի 1-ին	01.01.2007թ.	2001 մարտի 1-ին	01.01.2007թ.				
Մինչև 1.000	479	210,8	186,4	2	2	1,1	-	-	-	-
1.001 - 2.000	205	212	291,9	2	2	3,6	-	-	-	-
2.001 - 5.000	159	174	458,4	3	4	12,1	-	-	-	-
5.001 - 10.000	28	35	172,9	13	12	95,3	1	1	9,2	9,5
10.001 - 50.000	-	1	-	23	24	487,6	2	2	52,5	51,9
50.001-100.000	-	-	-	2	2	109,2	2	2	127,9	128,6
100.001-1.000.000	-	-	-	2	2	266,5	7	7	913,9	914,9
	871	866	1134,0	47	48	975,5	12	12	1103,5	1104,9

Հավելված 3. Կրթական, մարզական, առողջապահական, անասնաբուժական և հակահրդեհային կազմակերպությունների թիվը՝ ըստ մարզերի

(01.01.2007 թ. դրությամբ)

Մարզը	Նախադպրոցական հիմնարկներ	Հանրակրթական դպրոցներ	Երաժշտական և արվեստի դպրոցներ	Միջին մասնագիտական կրթական հաստատություններ	Մարզական կազմակերպություններ	Հիվանդանոցներ և բուժօժանոցներ	Սննդամթերքի անվտանգության և անասնաբուժական հիմնարկներ	Չրշեք փրկարարական ջոկատներ
ք.Երևան	175	233	37	27	48	34	12	12
Արագածոտն	25	127	11	-	11	4	4	4
Արարատ	65	114	20	4	7	9	4	4
Արմավիր	52	123	17	5	8	4	3	3
Գեղարքունիք	44	129	16	8	8	7	5	5
Լոռի	54	169	23	9	18	11	6	7
Կոտայք	50	107	20	6	12	6	4	4
Շիրակ	45	172	25	10	36	14	7	8
Սյունիք	52	123	19	8	12	8	5	5
Վայոց Ձոր	17	51	7	1	4	3	3	3
Տավուշ	44	79	17	5	4	4	4	4
Ընդամենը ՀՀ	623	1427	212	83	168	104	57	59

Համայնքների սեփականությունը և ֆինանսական անկախությունը

Պետության ժողովրդավարական զարգացման, քաղաքացիական հասարակության ստեղծման և ուժեղացման տեսանկյունից շատ կարևոր է կառավարման ապակենտրոնացումը, իսկ այդ առումով, մասնավորապես՝ տեղական ինքնակառավարման կայացման ճանապարհին, մեծ նշանակություն ունի համայնքների ինքնուրույնության և ֆինանսական անկախության բարձրացումը: ՏԻՄ-երի ֆինանսական կենսունակության ապահովումը կարևոր նախապայման է՝ ձևավորելու տեղական ինքնակառավարման համակարգ, որը համապատասխանի Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայի պահանջներին: Վերջին հաշվով՝ պետության լիարժեք կայացումը չի կարող տեղի ունենալ առանց համայնքների լիարժեք կայացման:

2004–2006 թվականների ընթացքում զգալի թվով փոփոխություններ են կատարվել տեղական ինքնակառավարման ոլորտին վերաբերող օրենսդրության մեջ, դրանց մեջ քիչ չեն նաև այնպիսի հոդվածները, որոնք վերաբերում են հենց համայնքային սեփականության և բյուջետավարման խնդիրներին:

Սահմանադրության մակարդակով համայնքը ճանաչվել է իրավաբանական անձ, սեփականության և գույքային այլ իրավունքներով: Համայնքին ամրագրվել է նաև.

- բյուջեն ինքնուրույն ձևավորելու իրավունքը,
- համայնքներին օրենքով ֆինանսավորման այնպիսի աղբյուրների սահմանում, որոնք ապահովում են նրանց լիազորությունների իրականացումը,
- պատվիրակված լիազորությունների պարտադիր ֆինանսավորումը,
- տեղական հարկերի և տուրքերի սահմանում՝ օրենքով նախատեսված սահմաններում:

2004–2006թթ. համայնքային սեփականությանը և բյուջետավարմանը վերաբերող փոփոխություններ են կատարվել մասնավորապես «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին», «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին», «Պետական տուրքի մասին» ՀՀ օրենքներում և այլ իրավական ակտերում:

1. Համայնքի սեփականությունը

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը համայնքին իրավունք է վերապահում ունենալ Սահմանադրությամբ և օրենքով պաշտպանված սեփականություն. անշարժ և շարժական գույք, դրամական միջոցներ, գույքային այլ իրավունքներ, ինչպես նաև ինքնուրույն տնօրինել իր սեփականությունը:

Համայնքի սեփականություն կարող են դառնալ համայնքի տարածքում գտնվող մանկապարտեզները, կոմունալ տնտեսության և այլ հաղորդակցության ուղիները, ջրմուղի, կոյուղու, ոռոգման, ջեռուցման, աղբահանության համակարգերը, փողոցները, հրապարակները, կամուրջները, վարչական շենքերը, կրթական, մշակութային, մարզական և այլ օբյեկտներն ու շինությունները, հիմնարկներն ու

կազմակերպությունները, տրանսպորտային միջոցները, ինչպես նաև անշարժ ու շարժական այլ գույք:

Համայնքի սեփականությունը գոյանում է՝ պետական սեփականություն համարվող գույքը համայնքի սեփականությանը հանձնելուց, համայնքային ենթակայության հիմնարկների և կազմակերպությունների գործունեությունից, համայնքի բյուջեի եկամուտներից և օրենքով չարգելված այլ ֆինանսական մուտքերից, համայնքի բյուջեի հաշվին ձեռք բերված գույքից և օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներից:

2004-2006 թվականների ընթացքում համայնքային սեփականությունը համարվել է ինչպես պետական սեփականություն համարվող հողերի՝ համայնքներին անհատույց կերպով փոխանցմամբ, այնպես էլ համայնքների կատարած կապիտալ ծախսերի միջոցով: Ճիշտ է, այդ ծախսերի մեջ ավելի մեծ է կապիտալ նորոգումների բաժինը (57,1%՝ 2006թ.), այդուհանդերձ, համայնքները տարեցտարի ավելի շատ գումարներ են ուղղում կապիտալ ներդրումներին: 2006 թ. այդ գումարները կազմել են 3952 մլն. դրամ (աղյուսակ 1):

Աղյուսակ 1. ՀՀ համայնքների կապիտալ ծախսերը

/մլն. դրամ/

Տող	Ծախսի անվանումը	2004		2005		2006	
		Գումարը	Տես. կշիռը %	Գումարը	Տես. կշիռը %	Գումարը	Տես. կշիռը %
640	Կապիտալ ծախսեր	4575.2	100.0	6805.1	100.0	9222.2	100.0
650	Այդ թվում՝ 1. Կապիտալ ներդրումների ծախսեր	2050.2	44.8	2900.5	42.6	3952	42.9
660	Այդ թվում՝ • Կապիտալ շինարարության ծախսեր	641.4	14.0	1494.8	22.0	1495.4	16.2
700	• Կապիտալ ակտիվների ձեռքբերման ծախսեր:	718.5	15.7	868.5	12.8	1801.2	19.5
701	Այդ թվում՝ - Շենքերի, շինությունների, բնակարանների ձեռքբերում	28.3	0.6	45.3	0.7	32.5	0.4
702	- Սարքերի և սարքավորումների ձեռքբերում	123.1	2.7	289	4.2	429.9	4.7
703	- Տրանսպորտային միջոցների ձեռքբերում	288.2	6.3	351.6	5.2	926.9	10.1
704	- Հողի ձեռքբերում	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0
706	- Այլ ակտիվների ձեռքբերում	698.2	15.3	181.9	2.7	410.2	4.4
740	2. Կապիտալ նորոգումների ծախսեր	2525	55.2	3904.6	57.4	5270	57.1

Համայնքներին, որպես սեփականություն փոխանցվող գույքի հետ միասին, սեփականության իրավունքով փոխանցվում է նաև գույքին ամրակցված հողը: Հողային օրենսգրքի համաձայն, 2004-2006 թվականներին, համայնքներին անհատույց կերպով փոխանցվեցին նաև համայնքների վարչական տարածքում գտնվող, պետական սեփականություն համարվող հողերը:

ՀՀ կառավարության 17.03.2005 թ. 439-Ն որոշմամբ, համայնքներին անհատույց սեփականության իրավունքով փոխանցված հողամասերի նկատմամբ գույքային իրավունքների պետական գրանցումն իրականացվում է անվճար:

Համայնքների ենթակայության ներքո գտնվող կազմակերպությունների իրավակազմակերպական ձևերը

Համայնքային հիմնարկներ և կազմակերպություններ կարող են լինել. բյուջետային հիմնարկները, առևտրային և ոչ առևտրային կազմակերպությունները, որոնք ամբողջությամբ պատկանում են համայնքին և առևտրային կազմակերպությունները, որոնցում համայնքը մասնակի սեփականատեր է:

Առևտրային կազմակերպությունները կարող են ստեղծվել որպես տնտեսական ընկերակցություններ (լիակատար ընկերակցություններ և վստահության վրա հիմնված /կոմանդիտային/ ընկերակցություններ) և ընկերություններ (սահմանափակ և լրացուցիչ պատասխանատվությամբ ընկերություններ ու բաժնետիրական ընկերություններ):

Դրանք կարող են գոյություն ունենալ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 52-րդ հոդվածի համաձայն: Բայց պետք է ասել, որ ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգրքի 72-րդ հոդվածի համաձայն՝ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք չունեն հանդես գալու, որպես տնտեսական ընկերակցությունների և ընկերությունների մասնակիցներ: Այսինքն՝ առկա է որոշակի հակասություն. ընդ որում՝ նման դեպքում, առավելությունը տրվում է օրենսգրքին («Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 9):

2006-ի մայիսի 1-ի դրությամբ Հայաստանում համայնքային սեփականության կազմում էին 1307 կազմակերպություններ¹, որից՝ 100% համայնքային սեփականությամբ առևտրային իրավաբանական անձինք՝ 553, առևտրային իրավաբանական անձինք, որոնց հիմնադիրների, մասնակիցների կազմում առկա է պետությունը և համայնքը՝ 369 և համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություններ՝ 385:

Համայնքային սեփականության տարբեր ձևերի վիճակի համար ընդհանուրն այն է, որ նրանց բացարձակ մեծամասնությունը կառուցվել կամ ձեռք է բերվել տասնամյակներ առաջ և տարիների ընթացքում հասցրել է այս կամ այն չափով մաշվածության ենթարկվել: Դրա հետևանքով, դժվարացել է նրանց ինչպես շահագործումը, այնպես էլ պահպանումը: Այդ գույքի ֆիզիկական վիճակը կարող է որակվել որպես՝ շահագործվող, մասամբ շահագործվող, վթարային, անհեռանկարային: Գույքի մեծ մասի վերանորոգման խիստ անհրաժեշտություն կա, դրանց պահպանման համար համայնքի միջոցները չեն բավարարում: Չշահագործվող և մասամբ շահագործվող շենքերի վիճակը գնալով վատթարանում է: Համայնքային գույքի շահագործման աստիճանը շատ ցածր է, ինչը մասամբ համայնքներում տիրող անկատար տնտեսական միջավայրի արդյունք է (բացառությամբ՝ Երևանի):

Որոշակի խզվածություն գոյություն ունի ՏԻՄ-երի գործառույթների և համայնքի սեփականություն համարվող գույքի միջև: Այդ անհամապատասխանության վերացումը զգալիորեն կախված է հենց համայնքների նախաձեռնությունից՝ ավելի արդյունավետ օգտագործել իրենց տնօրինման տակ գտնվող գույքը և ուղիներ փնտրել այն ավելացնելու և բազմապատկելու համար:

Համայնքներն իրենց սեփականությունը հանդիսացող գույքի իրացումից ստացվող միջոցներով համալրում են ֆոնդային բյուջեն: Այդ գումարները հա-

¹ Աղբյուրը՝ ՀՀ պետական ռեգիստրի էլեկտրոնային էջ, www.stateregistry.am

մարյա ամբողջությամբ գոյանում են համայնքի սեփականություն համարվող հիմնական միջոցների վաճառքից: Սակայն, այդ գումարների գերակշիռ մասը գոյանում է հողի օտարումից: Մնացած գումարները (պահուստների ապրանքանյութական արժեքների իրացումից կամ համայնքի սեփականություն հանդիսացող լուծարված կազմակերպությունների մնացորդային գույքի օտարումից) շատ չնչին են և, միասին վերցրած, գույքի իրացումից ստացված գումարների մեջ նույնիսկ 1% չեն կազմում (աղյուսակ 2):

Աղյուսակ 2. ՀՀ համայնքների բյուջեների եկամուտները կապիտալի գործառնություններից

/մլն. դրամ/

Տող	Բովանդակություն	2004	2005	2006
200	Եկամուտներ կապիտալի գործառնություններից	3616.1	3812.9	7176.2
210	Այդ թվում՝ Համայնքի սեփականություն համարվող գույքի վաճառքից	3616.1	3812.9	7176.2
211	Այդ թվում՝ ա/ Համայնքի սեփականություն համարվող հիմնական միջոցների վաճառք	3613.1	3781.7	7116.7
212	որից՝ հողի օտարումից	2736.7	2535	6220
213	այլ հիմնական միջոցների օտարումից	876.4	1246.7	896.7
214	բ/ Համայնքի սեփականություն համարվող պահուստների ապրանքանյութական արժեքների իրացումից	0.3	8.9	5.1
215	գ/ Համայնքի սեփականության ոչ նյութական արժեքների վաճառքից	0	1.7	0
216	դ/ Համայնքի սեփականություն հանդիսացող լուծարված կազմակերպությունների մնացորդային գույքի օտարումից	2.8	20.6	54.4

2. Համայնքի բյուջեի եկամուտները

Համայնքներին օրենքով տրամադրված բազմազան գործառնությունների իրականացման համար, նրանց տրամադրության տակ գտնվող ֆինանսական միջոցներն, ընդհանուր առմամբ, շատ չեն (աղյուսակ 3):

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 67-րդ հոդվածում 06.12.2004թ. կատարված փոփոխությամբ, Ազգային ժողովի ընդունած օրենքներով՝ համայնքի եկամուտների նվազեցումը և ծախսերի ավելացումը պետության կողմից փոխհատուցվող գումարներից բացառվել են հարկային եկամուտների գծով օրենքով սահմանված դեպքերում հարկային պարտավորությունների դադարեցման, բացի հարկային արտոնությունների տրամադրումից և հարկի վերացումից, դեպքերը: Իսկ 71-րդ հոդվածում, որը սահմանում էր, որ պետությունն իր ընդունած օրենքներով, առանց փոխհատուցման, չի կարող ավելացնել համայնքի լիազորությունները կամ նվազեցնել եկամուտները, 20.05.2005թ. կատարված փոփոխությամբ, լիազորություններից թողնվել են միայն պարտադիրները:

Համայնքների իրական ֆինանսական անկախության աստիճանը որոշող ցուցանիշներից է համայնքի բյուջեի բոլոր եկամուտների մեջ սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը: Այդ ցուցանիշը 2004-2006թթ. կազմել է 51,8-ից 57,8%: Այսինքն՝ Հայաստանում համայնքների ֆինանսական անկախության մակարդակը բավականին ցածր է: Այն, 2004-2006թթ. ընթացքում, ընդհանուր առ-

մամբ, աճի միտում չի դրսևորել: Նշված հատվածում, որոշ չափով մեծացել է բյուջեների ֆոնդային մասի տեսակարար կշիռը (2004թ. 19.9%-ից հասնելով 2006թ. 24.2%-ի): Դա դրական միտում է, քանի որ ֆոնդային բյուջեի միջոցներով են ստեղծվում մնայուն արժեքները, որոնք մեծացնում են համայնքների ունակութունը լիազորությունների իրականացման համար:

Աղյուսակ 3. ՀՀ համայնքների բյուջեների եկամուտներն ու պաշտոնական տրանսֆերտները

/մլն. դրամ/

Տող	Բովանդակություն	2004		2005		2006	
		Գումարը	Կշիռը ընդ. եկամուտների մեջ (%)	Գումարը	Կշիռը ընդ. եկամուտների մեջ (%)	Գումարը	Կշիռը ընդ. եկամուտների մեջ (%)
1	2	3	4	5	6	7	8
001	Եկամուտներ և պաշտոնական տրանսֆերտներ	27101.6	100.0	32565.4	100.0	40639.9	100.0
002	Այդ թվում՝ Ա.եկամուտներ	15491.4	57.2	16850.6	51.7	23469.5	57.8
003	Այդ թվում՝ Ա.1. Ընթացիկ եկամուտներ	11875.3	43.8	13037.6	40.0	16293.3	40.1
005	Հողի հարկ	2341.6	8.6	2316.5	7.1	2727.6	6.7
010	Գույքահարկ	5016.5	18.5	5742.4	17.6	6617.3	16.3
040	Պետական տուրքեր	319.1	1.2	327.6	1.0	739	1.8
050	Տեղական տուրքեր	576.2	2.1	667.2	2.0	895.8	2.2
090	Ոչ հարկային եկամուտներ	3621.9	13.4	3984.0	12.2	5313.6	13.1
170	Այդ թվում՝ պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորում	330.2	1.2	385.8	1.2	480.1	1.2
200	Ա.2 եկամուտներ կապիտալի գործառնություններից	3616.1	13.3	3812.9	11.7	7176.2	17.7
220	Բ.Պաշտոնական տրանսֆերտներ	11587.5	42.8	15700	48.2	17162.1	42.2
242	Այդ թվում՝ համահարթեցման սկզբունքով տրվող դոտացիա	10696	39.5	13752	42.2	14583.6	35.9
250	Այլ դոտացիա	44.8	0.2	63.6	0.2	555.6	1.4
255	Սուբվենցիա վարչական բյուջե	76.5	0.3	185.3	0.6	159.3	0.4
271	Կապիտալ սուբվենցիա	646.6	2.4	1481.6	4.5	1204.7	3.0

Նախկին սոցիալիստական երկրներից մի քանիսում տեղական բյուջեների կազմի պատկերը (1999թ.), ըստ վարչական և կապիտալ մասերի հետևյալն է.²

Սեփական եկամուտների կազմում մեծ տեսակարար կշիռ ունի գույքահարկը: 2004-2006թթ. ընթացքում այս հարկատեսակի զծով մուտքագրված գումարներն աճել են, բայց համայնքների բյուջեների եկամուտների կազմում գույքահարկի տեսակարար կշիռը նվազել է: Նվա-

Երկիրը	Վարչական բյուջե (%)	Կապիտալ բյուջե (%)
Բուլղարիա	92	8
Էստոնիա	80	20
Լեհաստան	79	21
Լիտվա	90	10
Խորվաթիա	76	24
Չեխիա	66	34
Սլովակիա	57	43

² Finance in eleven countries of Central, Eastern and Baltic Europe. Preface by Pierre Richard. Dexia. Public Finance Bank. 2000

զել է նաև հողի հարկի տեսակարար կշիռը:

Ոչ հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը, նշված տարիներին, համեմատաբար քիչ է փոփոխվել:

«Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքում 08.07.2005թ. կատարված փոփոխություններով, նոր շենքերի, շինությունների շինարարության թույլտվությունների տուրքի գծով տարբերակված դրույքաչափերը զգալիորեն մանրամասնեցվեցին՝ կախված կառույցների մակերեսների մեծությունից: Դրույքաչափերը նշանակալիորեն բարձրացվեցին և սահմանվեցին տարբերակող գործակիցներ՝ շինարարության, ձևափոխման և քանդման աշխատանքներին վերաբերող կետերի նկատմամբ (10-րդ հոդվածի 1-ին, 2-րդ, 3-րդ կետեր): Նշված օրենքում 16.12.2005թ. և 21.03.2006թ. կատարվեցին փոփոխություններ, որոնք վերաբերում էին համայնքի տարածքում տեղադրվող գովազդների տուրքերին, իսկ 19.06.2006թ. կատարված փոփոխությամբ ավելացել է տուրքի նոր տեսակ՝ թանկարժեք մետաղներից պատրաստված իրերի մանրածախ առուվաճառքի թույլտվության առումով՝ յուրաքանչյուր տարվա համար՝ 50.0 հազ. դրամ:

Այդ փոփոխություններն, ընդհանուր առմամբ, դրական նշանակություն ունեն համայնքների բյուջեների վրա: Նախ՝ տուրքի յուրաքանչյուր նոր տեսակ ընդլայնում է այն շրջանակը, որի սահմաններում ՏԻՄ-երը կարող են ֆիսկալ քաղաքականություն իրականացնել: Այնուհետ՝ նկատի ունենալով համայնքային պայմանների բազմազանությունը, տուրքերի տեսակների լրացուցիչ տարբերակումը իրավիճակին ավելի համապատասխան է դարձնում դրանք: Սակայն, նույնիսկ տարբերակման այդպիսի մակարդակը բավարար չափով չի համապատասխանում իրական վիճակին: Համայնքներին, որպես հարկային եկամուտ, օրենքը նախատեսում է նաև պետական բյուջեին ամրագրվող այլ հարկատեսակներից (եկամտահարկ, շահութահարկ) և պարտադիր վճարներից (բնապահպանական վճարներ) կատարվող մասհանումներ: Սակայն, նշված եկամտատեսակների մասհանումների տոկոսաչափերը օրենքում ամրագրված չեն, այլ սահմանվում են յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով: Դրա հետևանքով, 2004-2006թթ. ընթացքում, նշված հարկատեսակներից համայնքներին մասհանումներ չեն կատարվել:

Նախկին սոցիալիստական մի շարք երկրներում տեղական բյուջեներում սեփական և մասհանվող հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդհանուր եկամուտների մեջ (1999թ.) հետևյալ պատկերն ունի³.

Երկիրը	Հարկային եկամուտներ (%)	Այդ թվում՝	
		Սեփական	Մասհանվող
Բուլղարիա	55	11	44
Էստոնիա	52	1	51
Լեհաստան	73	33	40
Լիտվա	78	78	0
Խորվաթիա	83	34	49
Չեխիա	49	3	46
Սլովակիա	39	14	25
Սլովենիա	59	19	40

Համայնքների եկամուտների, այդ թվում՝ սեփական եկամուտների եռամսյակային բաժնեմասերը ըստ վարչական և ֆոնդային բյուջեների

«Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, համայնքի բյուջեի մասին ավագանու որոշումն ուժի մեջ մտնելուց հետո՝ երկշաբաթյա ժամկետում համայնքի ղեկավարը սահմանում է համայնքի բյուջեի կատարման եռամսյակային համամասնությունները: Համայնքային բյուջեների եկամուտների հոսքերը տարվա ընթացքում անհամաչափ են, կախված բազմաթիվ պատճառներից (սեզոնային, վճարման սահմանված ժամկետների հետ կապված և այլն):

Որպես կանոն, համայնքային բյուջե ամենաքիչ եկամուտներ մուտքագրվում են տարվա առաջին եռամսյակում: Ամենաշատ՝ 2005թ. 3-րդ և 2006թ. 4-րդ եռամսյակներում (աղյուսակ 4):

³ Finance in eleven countries of Central, Eastern and Baltic Europe. Preface by Pierre Richard. Dexia. Public Finance Bank. 2000

Աղյուսակ 4. Համայնքային բյուջեների եկամուտների շարժն ըստ եռամսյակների և ըստ առանձին եկամտատեսակների

/մլն. դրամ/

	1-ին եռամսյակ		2-րդ եռամսյակ		3-րդ եռամսյակ		4-րդ եռամսյակ		Ընդամենը	
	Փումար	%	Փումար	%	Փումար	%	Փումար	%	Փումար	%
2005թ.										
Հողի հարկ	447.7	19.3	457.1	19.7	554.9	24.0	856.8	37.0	2316.5	100.0
Գույքահարկ	854.8	14.9	1127.7	19.6	2322.2	40.4	1437.7	25.0	5742.4	100.0
Պետական տուրքեր	80	24.4	81	24.7	80.1	24.5	86.5	26.4	327.6	100.0
Տեղական տուրքեր	193.2	29.0	167.2	25.1	156.7	23.5	150.1	22.5	667.2	100.0
Ոչ հարկային եկամուտներ	869.7	21.8	973.5	24.4	1150.1	28.9	990.7	24.9	3984.0	100.0
Եկամուտներ կապիտալի գործառնություններից	613.0	16.1	983.6	25.8	1031.4	27.0	1184.9	31.1	3812.9	100.0
Ընդամենը սեփական եկամուտներ	3075.6	18.3	3772.8	22.4	5295.4	31.4	4706.8	27.9	16850.6	100.0
Համահարթեցման դոտացիաներ	2750.4	20.0	3438	25.0	4147.9	30.2	3415.7	24.8	13752	100.0
Կապիտալ սուբվենցիաներ	0	0.0	121.1	8.2	583.6	39.4	776.9	52.4	1481.6	100.0
2006թ.										
Հողի հարկ	513.1	18.8	511.2	18.7	667.2	24.5	1036.1	38.0	2727.6	100.0
Գույքահարկ	1109.6	16.8	1262.6	19.1	2523.3	38.1	1721.7	26.0	6617.2	100.0
Պետական տուրքեր	78.5	10.6	81.4	11.0	80.8	10.9	498.4	67.4	739.1	100.0
Տեղական տուրքեր	198.9	22.2	231.4	25.8	229.5	25.6	236	26.3	895.8	100.0
Ոչ հարկային եկամուտներ	726.8	13.7	1038	19.5	1183.3	22.3	2365.5	44.5	5313.6	100.0
Եկամուտներ կապիտալի գործառնություններից	1349.7	18.8	1691.4	23.6	1591.2	22.2	2543.9	35.4	7176.2	100.0
Ընդամենը սեփական եկամուտներ	3976.6	17.0	4815.9	20.5	6275.1	26.7	8401.9	35.8	23469.5	100.0
Համահարթեցման դոտացիաներ	3645.9	25.0	3645.9	25.0	3645.9	25.0	3645.9	25.0	14584	100.0
Կապիտալ սուբվենցիաներ	63.5	5.3	124.1	10.3	303.5	25.2	713.6	59.2	1204.7	100.0

Համահարթեցման դոտացիաների տրամադրման կարգը

ՀՀ-ում համայնքների բյուջեներին պետական բյուջեից տրամադրվում են համահարթեցման դոտացիաներ, սուբվենցիաներ և այլ դոտացիաներ: Պետական բյուջեից համայնքներին տրվող դոտացիաների նվազագույն չափը սահմանված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, որի համաձայն, համայնքներին տվյալ տարում տրվող դոտացիաների ընդհանուր գումարը, ներառյալ այն փոխհատուցումները, որոնք պետության կողմից համայնքներին են տրվում նույն օրենքի 67-րդ հոդվածով, չպետք է պակաս լինի տվյալ տարում նախորդող երկրորդ բյուջետային տարվա համախմբված բյուջեի փաստացի եկամուտների 4 %-ից: Ընդ որում, 67-րդ հոդվածով նախատեսված փոխհատուցումների գումարները նշված 4%-ի մեջ ներառվել են վերոհիշյալ օրենքի, ինչպես նաև՝ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 20.05.2005թ. կատարված փոփոխություններով (աղյուսակ 5):

Գործող կարգով դոտացիաների բաշխումը հաշվի չի առնում համայնքների իրական պահանջները, սակայն բանաձևի առկայությունն ապահովում է դոտացիայի բաշխման հստակություն: Որպես գործող կարգի թերություն, կարելի է նշել, որ օրինակ՝ 2005թ. և 2006թ., 300-ից ոչ ավել բնակիչ ունեցող համայնքների համար սահմանված, համապատասխանաբար՝ 1.5 մլն. և 2 մլն դրամ նվազագույն գումարից ավելի քիչ դոտացիաներ են ստացել 300-ից ավելի բնակչություն ունեցող, համապատասխանաբար՝ 70 և 66 համայնքներ: Իրենց հերթին՝ 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքները շատ բազմազան են ըստ բնակչության թվի. մինչև 100 բնակիչ ունեն 36 համայնքներ, 100-ից մինչև 200 բնակիչ՝ 60 համայնքներ և 200-ից 300 բնակիչ՝ 97 համայնքներ:

Օրենսդրական այն փոփոխությունները, որոնք համախմբված բյուջեի փաստացի եկամուտների 4%-ի մեջ, բացի համահարթեցման դոտացիաների ընդհանուր գումարը, ներառեցին նաև համայնքներին տրվող փոխհատուցումների գումարները, որոշակիորեն հակասում են նույն օրենքի 71-րդ հոդվածին: Դրանք, ընդհանուր առմամբ, նվազեցնում են համայնքների եկամուտները: Ստացվում է, որ այն համայնքները, որոնք փոխհատուցում են ստանում, դա ստանում են արդեն իսկ համայնքների համար նախատեսված միջոցներից: Ավելի պարզ՝ համայնքները փոխհատուցումներն ստանում են այլ համայնքների կամ՝ հենց իրենց հաշվին:

Աղյուսակ 5. Պաշտոնական պետական տրանսֆերտների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքային բյուջեների եկամուտների մեջ

/մլն. դրամ/

Վտր	Բնօրինակ բյուջե				Պաշտոնական բյուջե				Գործարարական բյուջե				Ընդամենը			
	Համահարթեցման սկզբունքով		Այլ		Սուբվենցիա		Սուբվենցիա		Սուբվենցիա		Սուբվենցիա		Սուբվենցիա		Ընդամենը պաշտոնական պետական տրանսֆերտներ	
	Մտնույթ	Ճշգրտումներ	Մտնույթ	Ճշգրտումներ	Մտնույթ	Ճշգրտումներ	Մտնույթ	Ճշգրտումներ	Մտնույթ	Ճշգրտումներ	Մտնույթ	Ճշգրտումներ	Մտնույթ	Ճշգրտումներ		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
2004	27101.6	10696	39.5	44.8	0.2	76.5	0.3	646.6	2.4	11463.9					42.3	
2005	32565.4	13752	42.2	63.6	0.2	185.3	0.6	1481.6	4.5	15482.5					47.5	
2006	40639.9	14583.6	35.9	555.6	1.4	159.3	0.4	1204.7	3.0	16503.2					40.6	
2007 ճշտված պլան	48514	17686.5	36.5	352	0.7	94.3	0.2	2314.4	4.8	20447.2					42.1	
Երևանի 12 թաղային համայնքներ																
2004	9120.1	3730.5	40.9	9.5	0.1		0.0		0.0	10	0.1				3750.0	41.1
2005	10732.3	4684.8	43.7		0.0		0.0	91.6	0.9		0.0				4776.4	44.5
2006	11800.9	4925.7	41.7	211.5	1.8		0.0	29	0.2	122	1.0				5288.2	44.8

«Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, սուբվենցիաների տրամադրման կարգը սահմանում է կառավարությունը: Սակայն, մինչ այժմ գոյություն չունի կառավարության որևէ որոշում, որով կանոնակարգվի սուբվենցիաների տրամադրման գործընթացը:

Պետական բյուջեից սուբվենցիաներ ստանալու նպատակով ՏԻՄ-երը, համապատասխան տարածքային կառավարման մարմնի (մարզպետարան, Երևանի քաղաքապետարան) միջոցով, մինչև պլանավորվող տարվան նախորդող տարվա օգոստոսի 1-ը, ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարություն են ներկայացնում սահմանված ձևով լրացված հայտեր: Ելուղային նախարարությունների կողմից փորձագիտական դրական եզրակացություն ստանալու դեպքում, հայտային փաթեթն ընդգրկվում է կառավարությանը ներկայացվելիք հայտերի ցանկում: Կառավարությունը քննարկում է բոլոր հայտերը և որոշում կայացնում: Սակայն, քանի որ գոյություն չունեն հստակորեն ամրագրված կանոններ և կարգ, ապա որոշումները շատ հաճախ ունենում են սուբյեկտիվ դրդապատճառներ: Եթե կառավարությունը հաստատում է ծրագիրը, ապա այն ներառվում է ԱԺ ներկայացվող բյուջեի նախագծի մեջ և հաստատվելու դեպքում՝ գումարը հատկացվում է համայնքին:

Համայնքը ընթացիկ տարվա ընթացքում նույնպես կարող է նպատակային ֆինանսավորում ստանալու համար դիմել, բայց շատ խիստ անհրաժեշտության կամ արտակարգ իրավիճակների դեպքում: Նման դեպքում, կառավարությունը կարող է գումար տրամադրել իր պահուստային ֆոնդից:

Պակասուրդի ֆինանսավորումը

Բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման նպատակով ներգրավվող միջոցներն են՝

- ա) պետական բյուջեից և օրենքով թույլատրված այլ աղբյուրներից ստացված վարկերը.
- բ) ՏԻՄ-երի թողարկած պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացված միջոցները.
- գ) իրավաբանական անձանց կանոնադրական կապիտալում պետական մասնակցության, պետական սեփականություն համարվող անշարժ գույքի (բացառությամբ հողերի) մասնավորեցումից և օտարումից ստացված միջոցները, որոնք, նշված միջոցների 30%-ի չափով ուղղվում են համապատասխան համայնքի ֆոնդային բյուջե: Մասնավորեցումից ստացված միջոցների տնօրինման կարգը հաստատվել է ՀՀ կառավարության 27.07.2006թ. թիվ 1098-Ն որոշմամբ: Ընդ որում՝ օրենքի համապատասխան հոդվածում, իրավաբանական անձանց կանոնադրական կապիտալում պետական մասնակցության մասնավորեցումն ավելացվել է «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 13.12.2004թ. փոփոխությամբ, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 20.05.2005թ. փոփոխությամբ, իսկ մասնավորեցումից ստացված միջոցների շարքում ավելացվել են օտարումից ստացված միջոցները՝ նշված վերջին օրենքի 13.06.2006թ. փոփոխությամբ:

Բյուջեի պակասուրդի չափի սահմանափակումը, որն ընդհանուր էր վարչա-

կան և ֆոնդային մասերի համար, նույն օրենքի 20.05.2005թ. փոփոխությամբ, առանձնացվեց և նախկին կարգը (ֆոնդային բյուջեի նախորդ երկու տարիների միջին տարեկան փաստացի եկամուտների 30%-ի չափով), պահպանվեց միայն ֆոնդային բյուջեի նկատմամբ, իսկ վարչական բյուջեի պակասուրդի չափը սահմանվեց ոչ ավել, քան եզրափակված տարում ֆինանսավորման ենթակա, բայց չֆինանսավորված ծախսերի գծով առկա պարտավորությունների ֆինանսավորմանն ուղղվող, տվյալ տարվա բյուջեի վարչական մասի տարեսկզբի ազատ մնացորդի գումարը: Սույն փոփոխությունը 20.05.2005թ. կատարվեց նաև «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում:

Պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորումը

«ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը նշում է, որ պատվիրակված լիազորությունները և դրանց իրականացման ծախսերի ֆինանսավորումն իրականացվում են օրենքով կամ ՀՀ կառավարության սահմանած կարգով: Սակայն, պետք է ասել, որ նման օրենք դեռևս չկա: Իսկ կառավարության որոշումով (25.12.2003թ. N1699-Ն), Երևանի 7 թաղային և ՀՀ 41 քաղաքային համայնքների ենթակայության են հանձնվել քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման գործակալության տարածքային բաժինները, իսկ նրանց գործունեության կազմակերպումը՝ նշված համայնքներին, որպես պատվիրակված լիազորություն: Նույն կարգով, կառավարության 26.12.2002թ. N 2153-Ն որոշումով Երևանի 12 թաղային համայնքներին, իսկ 29.12.2005թ. N 2337-Ն որոշումով, նաև՝ Արարատի, Գյումրու, Վանաձորի և Ջերմուկի համայնքներին, հանձնվել են սոցիալական ծառայության տարածքային գործակալություններն ու նրանց գործունեության կազմակերպումը՝ որպես պատվիրակված լիազորություն: Որպես պատվիրակված լիազորություն, համայնքները՝ հիմնականում գյուղատնտեսական ուղղվածություն ունեցողները, իրենց աշխատակազմերի հաստիքացուցակներում նախատեսում են նաև անասնաբույժի հաստիք, համաձայն ՀՀ կառավարության 16.03.2006թ. թիվ 360-Ն որոշման:

Միջազգային պրակտիկայում տարածված այն եղանակները, ըստ որոնց համայնքի բյուջեի եկամուտներին վերաբերող օրենսդրական փոփոխությունների և տրանսֆերտների մասին տեղեկատվություն է տրամադրվում համայնքներին (օրինակ՝ եկամուտների տեղեկատվական թերթիկի ձևով, որը տրամադրում է ֆինանսների նախարարությունը, ուր ներառվում են կանխատեսվող տրանսֆերտների գումարները, կանխատեսվող այն օրենսդրական փոփոխությունները, որոնք կարող են բերել եկամուտների փոփոխության և այլն), Հայաստանում չի կիրառվում:

3. Համայնքի զարգացման ծրագիրը և բյուջետավարումը

Հայաստանի բոլոր համայնքներն ունեն եռամյա ծրագիր, սակայն շատ քիչ համայնքներում է, որ դրանք, իսկապես, համայնքի զարգացման պլանավորման լավ մշակված փաստաթղթեր են: Մեծ մասամբ՝ մանավանդ փոքր համայնքներում, որտեղ փոքրաթիվ աշխատակազմը հնարավորություն չի տալիս ունենալ համապատասխան մասնագետներ, զարգացման ծրագրի փոխարեն, կազմվում է

ձևական և կյանքից կտրված, դեկլարատիվ ցանկությունների մի շարադրանք, որը կոչում են եռանյա ծրագիր, դա էլ այն պատճառով, որ, պարզապես, պահանջվում է ունենալ: Երեք տարի անփոփոխ գոյատևելուց հետո, սույն փաստաթուղթը «վերկազմվում է» հաջորդ երեք տարիների համար, ընդ որում՝ հաճախ պարզապես նախկինից արտագրվելով: Դրա պատճառներից մեկը համայնքների մասին համապարփակ տեղեկատվական բազաների բացակայությունն է: Տարիներ շարունակ, համայնքները, մեծ մասամբ, բավարարվել են միայն ամենաանհրաժեշտ մի քանի տվյալներով և չեն ձգտել ունենալ համապարփակ տեղեկատվություն, դրանք հավաքելու դժվարությունների պատճառով: Տեղեկատվական բանկը ՏԻՄ-երին կարող է ծառայել հեռանկարային և ընթացիկ նպատակների համադրման, ռազմավարական և ընթացիկ պլանավորման կազմակերպման, համայնքային քաղաքականության մշակման ու վերահսկողության, ըստ իրավիճակի՝ որոշումների վերանայման ու ռեսուրսների վերաբաշխման, բյուջեի տարբերակների կազմման, կատարված աշխատանքների արդյունավետության գնահատման համար:

Համայնքները կարող են ընդգրկվել նաև իրականացվող պետական ծրագրերում: ՀՀ կառավարության 23.12.2004թ թիվ 1854-Ն որոշմամբ հաստատվել են վարձատրվող հասարակական աշխատանքների կազմակերպման ոլորտներն ու ամցկացման պայմանները: Դրա համաձայն՝ համայնքները կարող են հայտառաջարկներ ներկայացնել մարզպետարաններ՝ նմանատիպ ծրագրեր իրականացնելու նպատակով:

Բյուջետային գործընթացը

Բյուջետային գործընթացին վերաբերող օրենսդրական դաշտը Հայաստանում բավականաչափ հստակ է սահմանում ինչպես գործողություններն ու ժամկետները, այնպես էլ գործընթացի մասնակիցներին:

Սակայն դեռևս համայնքների մեծ մասում, հատկապես փոքր համայնքներում, այդ գործընթացը հեռու է բավարար համարվելուց: Այդ համայնքներում տարբեր պատճառներով չեն իրականացվում պահանջվող անհրաժեշտ քայլերից շատերը, այն է՝ գործընթացի կազմակերպման նախապատրաստում, ակնկալվող եկամուտների աղբյուրների և ծավալների որոշում, նախատեսվող ծախսերի հիմնական ուղղությունների ձևավորում, բյուջեի քննարկում՝ ֆինանսական հնարավորությունների և հայտերի համատեղելիության ստուգում, բյուջեի վերջնական նախագծի կազմում, հրապարակայնության ապահովում և հաստատում, բյուջեի կատարում, բյուջեի կատարման վերահսկում և գնահատում:

Այդ համայնքներից շատերում, բյուջեի նախագիծը կազմում է ֆինանսիստը՝ համայնքի ղեկավարի ցուցումներով, հիմք ընդունելով նախորդ տարվա բյուջեի ցուցանիշները: Այդ նախագիծը, առանց որևէ էական քննարկման, հաստատվում է ավագանու կողմից և մտնում գործողության մեջ:

Համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի միջև ծագող անհամաձայնությունների լուծումը

Հայաստանում համայնքների ղեկավարների և ավագանիների ինստիտուտների կայացումը տարբեր աստիճանի են: Չնայած համայնքի ավագանուն օրենքով տրամադրված բավականին լիազորություններին, ավագանիները դեռևս հեռու են դրանք իրացնելու կարողությունից: Համայնքների գերակշիռ մասում, ավագանին լուրջ հակակշիռ չէ համայնքի ղեկավարին, և նրանց դերը, լավագույն դեպքում, սահմանափակվում է միայն համայնքային բյուջեի ընդունումով և բյուջեի մեջ կատարվող փոփոխությունների հաստատումով: Չնչին բացառություններով, ավագանին, համարյա միշտ, համայնքի ղեկավարի ընդունած որոշումների անքննադատ հաստատողի դերում է: Նման իրավիճակի «դրական» կողմն այն է, որ համայնքի ղեկավարի և ավագանու միջև տարածայնություններ, գրեթե, չեն ծագում:

Համայնքների բյուջեներում եկամուտների (ծախսերի) չհիմնավորված ուռճացումը կամ նվազեցումը

Նույնիսկ այն պայմաններում, երբ ավագանին միշտ, համարյա թե անվերապահորեն, ընդունում է համայնքի ղեկավարի յուրաքանչյուր առաջարկություն, որոշ համայնքներում, բյուջեների կազմման ժամանակ հանդիպում են նաև բյուջեների մուտքային կամ ելքային հոդվածների չհիմնավորված ուռճացումներ կամ նվազեցումներ: Դրանք, երբեմն արվում են՝ նպատակ ունենալով հոդվածի ուռճացման հետևանքով մեծացնել նաև այն չափաքանակները, որի սահմաններում համայնքի ղեկավարն իրավունք ունի ինքնուրույն վերաբաշխումներ կատարել: Հաճախ հանդիպող իրավիճակներից է, երբ բյուջեի մուտքային մասում պարտադրված ներառնվում են նաև այնպիսի եկամտատեսակներ, որոնք, արդեն նախօրոք հայտնի է, որ չեն հավաքագրվելու: Նման պայմաններում, ոչ իրատեսական մուտքերի դիմաց, նախատեսվում են նաև վերացական ծախսեր: Բյուջեն դառնում է անիրատեսական: Մեկ այլ մերժելի եղանակ. երբ համայնքի ղեկավարը ցանկանում է որևէ ծախսային հոդված մտցնել բյուջե, սակայն միաժամանակ ակնհայտ է լինում, որ նման դեպքում մեկ այլ՝ ավելի առաջնահերթ ծախս դուրս է մնալու բյուջեից՝ միջոցների անբավարարության պատճառով, ապա եկամուտների արհեստական ուռճացման եղանակով տպավորություն է ստեղծվում, որ բոլոր նախատեսվող ծախսերի համար անհրաժեշտ միջոցները բավարարում են: Բյուջեն հաստատվում է, իսկ տարվա վերջում պարզվում է, որ բոլոր ծախսերի համար միջոցները չեն բավարարել, որոշ ծախսեր այդ պատճառով չեն կատարվել, սակայն, այն ծախսը, որն ի սկզբանե նկատի ուներ տվյալ համայնքի ղեկավարը, այնուամենայնիվ, կատարվել է:

Նման քաղաքականության բավականին տարածված հետևանքներից է նաև այն, որ որոշ համայնքներում, համայնքի ղեկավարի փոխվելուց հետո, համայնքի նախկին ղեկավարը նոր ղեկավարից դատական կարգով պահանջում և ստանում է իր աշխատավարձն այն ժամանակաշրջանի համար, երբ ինքն էր պարտավոր դա վճարել, սակայն չի վճարել միջոցներ չունենալու պատճառով: Ավելի պարզ ասած, իր օրոք ծախսերը նախատեսվել են եկամուտներին ոչ համապատասխան և բյուջեն հաստատվել է արհեստականորեն ուռճացված եկամուտներով:

Համայնքներում հաճախ են օգտվում բյուջեների մեջ տարվա ընթացքում փոփոխություններ մտցնելու իրենց իրավունքից: Գործնականում, ավագանիների համարյա բոլոր նիստերի օրակարգերում էլ որևէ հոդվածային փոփոխության հարց ընդգրկված է լինում: Դրանք ունենում են ինչպես օբյեկտիվ, ասենք՝ համայնքից դուրս գտնվող պատճառներ, այնպես էլ լինում են սխալ պլանավորման արդյունք:

Բյուջետավարման կիրառվող մեթոդները, նոր մեթոդների կիրառման հնարավորությունները

Բազմաթիվ համայնքներ իրենց բյուջեները կազմում են որպես ծախսերի և եկամուտների նախահաշիվ, առանց լուրջ կանխատեսումների և իրականացվելիք ծրագրերի: Կան բազմաթիվ փոքր համայնքներ, որոնց բյուջետային միջոցները չեն բավարարում լուրջ աշխատանքներ կատարելու ու ծառայություններ մատուցելու համար և հիմնականում ծախսվում են միայն համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի պահպանման վրա: Այդ համայնքների ՏԻՄ-երում չկան բարձրորակ ֆինանսական մասնագետներ և բյուջետավարման գործընթացը իրականացնում են հաշվապահները, իսկ բյուջեները հիմնականում կազմվում են մարզպետարանների թելադրանքով:

Սրա հետ մեկտեղ, քաղաքային և թաղային համայնքների մեծ մասում, բյուջետավարման ոլորտում, կան որոշակի դրական տեղաշարժեր: Թեև նրանց բյուջեները մեծամասամբ շարունակում են մնալ որպես ծախսային, սակայն իրականացվում են եկամուտների կանխատեսման, համայնքի իրավիճակի գնահատման, որոշ դեպքերում՝ իրականացվելիք ծրագրերի կազմման, բյուջեների նախագծերի հանրային լսումների կազմակերպման և այլ աշխատանքներ: Այս համայնքներից շատերում, որոշակիորեն լուծված են որակյալ կադրերի, համայնքային տեղեկատվության հավաքագրման և մշակման, բյուջետավարման գործընթացի թափանցիկության, առաջավոր փորձի հետ ծանոթացման և այլ հիմնահարցերը:

Ներդիր 1

2004 թվականից ՄԱԿ-ի Ջարգացման ծրագիրը նախաձեռնեց Հայաստանի մի քանի համայնքներում, ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավարման ներդրման աշխատանքներ: 2005 թվականից ծրագրում ընդգրկվեցին մոդելային հինգ համայնքներ՝ Աբովյանը, Դիլիջանը, Իջևանը, Մասիսը և Վեդին: Ծրագիրը նշված քաղաքներին օժանդակում էր, իրենց 2006 թվականի բյուջեները պլանավորելու ըստ աշխատանքների կատարման ձևաչափով: Բյուջեների մշակման աշխատանքներում ընդգրկվել են համայնքների աշխատակազմերի բոլոր ստորաբաժանումների ղեկավարները, ավագանիների անդամներ և համայնքների բնակիչներ: Այդ համայնքների 2006թ. բյուջեները կազմվել և հաստատվել են աշխատանքների կատարման ձևաչափով: Հետագայում, նման ծրագրերի մեջ ընդգրկվել են նաև այլ համայնքներ. Արարատ, Սեղրի, Քաջարան, Արթիկ քաղաքային համայնքները, Ներքին Ծաղկավան, Ներքին Կարմիրաղբյուր, Վարազավան, Սարիգյուղ, Ակնաղբյուր, Թովուզ գյուղական համայնքները:

Ծրագրային բյուջետավարման գործընթացի իրականացման համար, համայնքի աշխատակազմը պետք է համալրված լինի արհեստավարժ մասնագետներով և տիրապետի համահամայնքային տեղեկատվությանը:

Ըստ աշխատանքների կատարման՝ բյուջեն ընդգրկում է համայնքի ռազմավարական ծրագրի իրականացման տարեկան (բյուջետային) ծրագիրը և տարեկան բյուջեն, որոնք արտացոլում են փոխհարաբերակցությունները ծրագրի ֆինանսավորման և սպասվող արդյունքների միջև:

Ներկայումս, թեև Հայաստանի համայնքների գերակշիռ մասն իրենց բյուջեները կազմում են ծախսային բյուջեի օրինակով, նրանց մեծ մասն օգտագործում են բյուջետավարման խառը տարբերակ՝ զուգակցելով ծրագրային ու ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավարման առանձին տարրերը:

4. Պարտքի կառավարումը

Համայնքներին բանկային վարկերի, բյուջետային վարկերի և փոխատվությունների տրամադրումը

Համայնքներն, իրենց լիազորությունների անխափան իրականացումն ապահովելու համար, դրամական հոսքերի տատանումները չեզոքացնելու, ինչպես նաև մեծարժեք կապիտալ ծրագրերի իրականացման համար, հաճախ զգում են ֆինանսական միջոցների կարճաժամկետ կամ երկարաժամկետ ներգրավման կարիք: Սակայն, այդ առումով, համայնքների ներկայիս հնարավորությունները դեռևս մեծ չեն:

Համայնքներին պետական բյուջեից վարկերի տրամադրումը կատարվում է ՀՀ կառավարության 09.03.1998թ. թիվ 168 որոշմամբ հաստատված կարգով: Պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին փոխատվությունների տրամադրումը կատարվում է ՀՀ կառավարության 09.03.1998թ. թիվ 164 որոշմամբ հաստատված կարգով:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներում 20.05.2005թ. կատարված փոփոխություններով, փոխատվությունները կարող են ստացվել ինչպես պետական բյուջեից, այնպես էլ այլ համայնքի բյուջեից: Օրենքի նշված փոփոխության հիման վրա, ընդունվել է նաև կառավարության որոշում (01.12.2005թ. թիվ 2096-Ն) նման փոխատվությունների տրամադրման կարգը հաստատելու մասին: Միաժամանակ, սահմանափակվել է նաև համայնքի բյուջեից փոխատվություններ տալու համայնքի իրավունքը (նշելով նաև բացառության դեպքերը): Արժեթղթերի գնման սահմանափակման արգելքից դուրս են բերված համայնքի ստեղծած բաժնետիրական ընկերությունների բաժնետոմսերի գնման դեպքերը: Համայնքից համայնք տրամադրված փոխատվությունների գումարները կազմել են՝

2004 թ. 17.7 մլն. դրամ, որից՝ 15.0 մլն. Երևանում, 2005թ. 22.5 մլն. դրամ, որից՝ 22.0 մլն. Երևանում, 2006թ. 75.7 մլն. դրամ, որից՝ 74.9 մլն. Երևանում: Դիտարկվող տարիներին որոշակի աճ նկատվում է, սակայն գումարները դեռևս նշանակալի չեն:

2004 թ. Հայաստանի համայնքները վարկեր չեն վերցրել: 2005 թ. համայնքների կողմից առևտրային բանկերից ստացվել են վարկեր 21.0 մլն. դրամ գումարով:

րով (25.8 մլն. ստացում և 4.8 մլն. մարում): 2006 թ. ներգրավված փոխառու միջոցների գումարը կազմել է 5 մլն. դրամ, ընդ որում՝ այլ աղբյուրներից:

Նշված ժամանակաշրջանում համայնքները բյուջետային վարկեր չեն ստացել: Նկատի ունենալով, որ համայնքների մեծ մասը մշտապես ֆինանսական միջոցների ներգրավման կարիք է զգում, կարելի է եզրակացնել, որ, կամ պետական մակարդակով չի խրախուսվում համայնքներին վարկերի տրամադրումը կամ վարկ վերցնելու պայմանները խիստ անշահավետ են:

Համայնքային պարտատոմսերի թողարկումը

Եթե «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 59-րդ և «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 30-րդ հոդվածները նշում են, որ համայնքային արժեթղթերը թողարկվում են օրենքով սահմանված կարգով, ապա նշված առաջին օրենքի 57-րդ հոդվածի 6-րդ կետում ասվում է, որ ՏԻՄ-երի կողմից պարտատոմսեր թողարկելու և տեղաբաշխելու կարգը սահմանում է կառավարությունը: Ամեն դեպքում, այդ գործընթացը կարգավորող կառավարության որոշում, առավել ևս՝ օրենք, դեռևս չկա:

2004–2006 թթ. ընթացքում Հայաստանի համայնքների կողմից արժեթղթեր չեն թողարկվել:

5. Ֆինանսական հաշվետվողականությունը

Համաձայն օրենքի՝ համայնքի ղեկավարը եռամսյակը մեկ բյուջեի կատարման ընթացքի մասին հաղորդումներ է ներկայացնում համայնքի ավագանուն և համապատասխան մարզպետին: Բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը համայնքի ղեկավարը ներկայացնում է ավագանուն: Հաստատված հաշվետվությունը համայնքի ղեկավարը 3 օրվա ընթացքում ներկայացնում է մարզպետին: Համայնքը գանձապետարանին է ներկայացնում ֆինանսատնտեսական գործունեության տարեկան հաշվետվությունը:

«Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն հրապարակվում է համայնքի բյուջեի եռամսյա կատարման վերաբերյալ տեղեկատվությունը, համայնքի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը, ինչպես նաև համայնքի ղեկավարները պայմաններ են ստեղծում, որպեսզի համայնքի բյուջեի տարեկան հաշվետվությանը ծանոթանալու և ուսումնասիրելու ցանկություն ունեցող համայնքի անդամները դյուրությամբ ձեռք բերեն համապատասխան փաստաթղթերը:

Սակայն պետք է ասել, որ իրական կյանքում օրենքի այդ պահանջները միշտ չէ, որ կատարվում են: Տարբեր պատճառներով, հիմնականում՝ հրապարակելու տեխնիկապես անհնար լինելու պատճառաբանությամբ, քաղաքային համայնքների որոշ մասը և գյուղական համայնքների գերակշիռ մասը չեն հրապարակում ոչ միայն իրենց հաշվետվությունները, այլև հաստատված բյուջեները: Որոշ քաղաքային համայնքներ, որտեղ գործում է տեղական հեռուստահաղորդում, այդ միջոցն օգտագործում են հաշվետվությունները բանավոր ձևով բնակչությանը ներկայացնելու համար:

Ներդիր 2.

«Տեղեկություն տեղական բյուջեի մասին»*

ՀՀ բնակչության միայն մի փոքր հատվածն է տեղյակ բյուջեից և, թե ինչպես է այն ծախսվում: Հայաստանի քաղաքացիների 78%-ն ընդհանրապես տեղեկություն չունի տեղական բյուջեի մասին: ՀՀ բնակչության 2%-ը լավ է տեղեկացված, իսկ 6%-ը մասամբ է տեղեկացված: Ընդհանուր առմամբ, բյուջեի վերաբերյալ ցածր իրազեկությունը կարելի է բացատրել այն հանգամանքով, որ այս կարգի տեղեկությունը բանավոր է ներկայացվում: Բյուջեից տեղյակ բնակչության 38%-ն ընկերներ կամ բարեկամներ են, 22%-ը պետական պաշտոնյաներ: Սրանք են տեղեկատվության երկու հիմնական աղբյուրները: Ավելի լայն ընդգրկում ունեցող աղբյուրներից միայն 10%-ն է նշել հեռուստատեսությունը: Թերթերը նշվել են 9%-ի կողմից, իսկ ռադիոն՝ ընդամենը 4%-ի կողմից: Այն հարցին, թե ով պետք է որոշի, թե ինչպես պետք է ծախսվի տեղական բյուջեն, ՀՀ բնակչության երեք քառորդը նշել է, որ այն պետք է իրականացվի տեղական վերահսկողությամբ: 34%-ը գերադասում է, որ այս որոշումները կայացվեն ՏԻՄ-երի կողմից, 25%-ը գերադասում է, որ որոշումները կայացվեն քաղաքապետի կամ գյուղապետի կողմից և 19%-ը որոշումների կայացումը թողնում է համայնքի բնակիչների վրա: ՏԻՄ-երին ավելի են գերադասում գյուղական (44%), քան քաղաքային (30%) բնակավայրերում: Կենտրոնական հաստատությունները նշվել են բնակիչների 7%-ի կողմից»:

* Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում: Սոցիոլոգիական հարցում 2003: Ընտրական համակարգերի միջազգային հաստատություն: Երևան 2004թ.

Համայնքները իրենց բյուջեների մասին տվյալներ ներկայացնում են ինչպես մարզպետարաններին, այնպես էլ զանձապետարաններին և վերջիններիս մոտ, ինչպես նաև ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությունում, հնարավոր է նաև՝ տարածքային կառավարման նախարարությունում ևս, անշուշտ կան համայնքային բյուջեների մասին տեղեկություններ՝ ըստ համայնքների: Ընդ որում՝ մարզպետարաններում և զանձապետարանի ստորաբաժանումներում՝ իրենց տարածքներն ընդգրկող համայնքների մասով, իսկ նախարարություններում՝ ամբողջը: Սակայն, նման տեղեկատվությունից մատչելի կերպով և լայնորեն օգտվելու համար, ամենահարմար աղբյուրը ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության ինտերնետային կայքն է: Վերջինս սակայն, ներկայացնելով Հայաստանի բոլոր համայնքների բյուջեների հանրագումարային ցուցանիշները, որը շատ անհրաժեշտ է և կարևոր, չի ներկայացնում տվյալներ՝ ըստ յուրաքանչյուր համայնքի: Միակ բացառությունը ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով համայնքներին տրվող դոտացիաներն են, որոնց ամբողջական ցանկը հրապարակվում է:

Ներքին և արտաքին աուղիտի անցկացումը

ՏԻՄ-երի գլխավոր ֆինանսիստները պարտավոր են ապահովել համապատասխան ֆինանսական հոսքերի կառավարման ու ներքին վերահսկողության համակարգի առկայությունը, ինչպես նաև՝ ներքին աուղիտի համակարգի առկայությունը:

Համայնքներում ներքին աուղիտն իրականացնում է գլխավոր աուղիտորը, որը գործում է համայնքի գլխավոր ֆինանսիստի անմիջական ենթակայությամբ:

ՀՀ պետական և տեղական ինքնակառավարման բոլոր մարմինների աուդիտի գործառնությունները համակարգում և դրանք վերահսկում է ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությունը:

Համայնքների շրջանում անցկացված հարցմանը⁴ մասնակցած 41 քաղաքային համայնքներից, ներքին աուդիտ անցկացնում են 34-ը, Երևանի 12 թաղային համայնքներից՝ 10-ը: Գյուղական համայնքներում ներքին աուդիտ անցկացնող համայնքների թիվն ավելի փոքր է: Ներքին աուդիտ չանցկացնող համայնքները, մեծ մասամբ, դա պատճառաբանում են մասնագետի բացակայությամբ: Կան նաև համայնքներ, որոնք ներքին աուդիտ չեն անցկացնում այլ պատճառաբանություններով, օրինակ՝ համարելով, որ այն ձևական բնույթ կրող գործառնությ է կամ էլ, նույնիսկ՝ տեղյակ չլինելով, որ այն պարտադիր է: Գյուղական համայնքներում նաև վկայակոչում են մասնագետ պահելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների սղությունը:

Արտաքին աուդիտ անցկացրած համայնքների թիվն ավելի փոքր է: Անցկացված հարցման տվյալներով, քաղաքային համայնքների 68%-ը արտաքին աուդիտ չեն անցկացնում: Գյուղական համայնքներում, այդ ցուցանիշը շատ ավելի վատ է: Հարցմանը մասնակցած 10 գյուղական համայնքից միայն 1-ն է արտաքին աուդիտ հրավիրել: Եթե նկատի ունենանք, որ հետազոտության անցկացման համար ընտրվել են այնպիսի գյուղական համայնքներ, որոնց վարչական բյուջեի եկամուտները 2006թ. հունվարի 1-ի դրությամբ ունեցել են առավելագույն արժեք, ապա կարելի է եզրակացնել, որ արտաքին աուդիտ անցկացրած համայնքների թիվը գյուղական համայնքների շրջանում չի հասնի նույնիսկ 10%-ի: Որպես աուդիտ չհրավիրելու գլխավոր պատճառ, նշվում է ֆինանսական միջոցների անբավարարությունը:

Համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացնող մարմինների թվում, 2005-ի սահմանադրական փոփոխությունների հիման վրա, 25.12.2006 թ. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում կատարված փոփոխությամբ, իրավունք է վերապահվում ՀՀ Վերահսկիչ պալատին՝ վերահսկողություն իրականացնել համայնքի սեփականության և բյուջեի միջոցների օգտագործման նկատմամբ, օրենքով սահմանված կարգով:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

2004-2006թթ. ընթացքում, հետազոտվող նյութին առնչվող օրենսդրական փոփոխությունների մեջ կան այնպիսիները, որոնք դրական կերպով կարող են ազդել համայնքների ֆինանսական անկախության վրա: Օրինակ, համայնքային բյուջեների համալրման լրացուցիչ աղբյուր է պետական սեփականության անշարժ գույքի և այլնի մասնավորեցումից և օտարումից առաջացած միջոցների 30%-ի ուղղումը համայնքային բյուջեներ՝ համաձայն օրենքներում կատարված փոփոխությունների, ինչպես նաև՝ կառավարության որոշմամբ: Օրենսդրական փոփոխությամբ, համայնքից համայնք փոխատվության տրամադրման հնարավորությունը նույնպես դրական փոփոխություն է: Այն ընդլայնում է ժամանակավորա-

⁴ Հարցումն անցկացվել է 2007թ հունիսին, Զ. Արաբյանի կողմից, Երևանի 12 թաղային, 41 քաղաքային և 10 գյուղական համայնքների շրջանում:

պես անհրաժեշտ միջոցներ ներգրավելու՝ համայնքի հնարավորությունները:

Կան նաև փոփոխություններ, որոնց ազդեցությունը բացասական է: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում 06.12.2004թ. կատարված փոփոխությամբ պետության կողմից փոխհատուցվող գումարներից բացառվել են հարկային եկամուտների գծով, օրենքով սահմանված դեպքերում, հարկային պարտավորությունների դադարեցման դեպքերը: «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում 20.05.2005թ. կատարված փոփոխությամբ, ՀՀ համախմբված բյուջեի 4%-ի չափով նշված գումարի մեջ, բացի համայնքներին տրամադրվող դոտացիաների գումարները, մտցվեցին նաև համայնքներին տրվող փոխհատուցումների գումարները, դրանով ուղղակիորեն պակասեցնելով դոտացիաների ընդհանուր գումարը:

Անհրաժեշտություն կա վերացնելու օրենսդրական հակասությունը ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքի 72-րդ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 52-րդ հոդվածների միջև:

Անհրաժեշտություն է պետական բյուջե մուտքագրվող հարկերից մասհանումներն օրենսդրորեն ամրագրել ոչ թե յուրաքանչյուր տարվա բյուջեի մասին օրենքով, այլ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներում:

Օրենքի այն դրույթը, որը համախմբված բյուջեի փաստացի եկամուտների 4%-ի մեջ, բացի համահարթեցման դոտացիաների ընդհանուր գումարից, ներառում է նաև համայնքներին տրվող փոխհատուցումների գումարները, անհրաժեշտ է փոխել և այդ 4%-ի մեջ ընդգրկել միայն համահարթեցման դոտացիաների գումարը, ինչպես նախկինում էր:

Անհրաժեշտ է նաև.

- Վերանայել համայնքներին դոտացիաների տրամադրման գործող կարգը, համայնքների եկամտային կարողություններից բացի, հաշվի առնելով նաև լիազորությունների իրականացման հետ կապված՝ համայնքների առանձնահատկությունները:
- Օրենսդրորեն կանոնակարգել սուբվենցիաների տրամադրման կարգը:
- Օրենսդրորեն կանոնակարգել պարտատոմսերի թողարկումը և իրացումը:
- «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 71-րդ հոդվածի համապատասխան, փոխհատուցել համայնքների այն ծախսերը, որոնք առաջանում են, օրինակ, նվազագույն աշխատավարձի՝ օրենքով բարձրացված չափի հետևանքով կամ կառավարության կողմից համայնքային որոշակի կատեգորիայի աշխատողների (օրինակ՝ մանկապարտեզի դաստիարակների) աշխատավարձերի՝ նվազագույնի նկատմամբ որոշակի գերազանցումով վճարելու պահանջի հետևանքով:

Եվ ընդհանրապես, անհրաժեշտ է մտածել համայնքների տրամադրության տակ եղած ֆինանսական ռեսուրսների ավելացման և համախմբված բյուջեի մեջ նրա տեսակարար կշռի մեծացման մասին:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածում նշվում է, որ ՏԻՄ-երի ֆինանսական միջոցները պետք է համաչափ լինեն Սահմանադրությամբ և օրենքով սահմանված նրանց լիազորություններին: Ինչպես մինչև 2004-ը, այնպես էլ 2004-2006թթ. ընթացքում չի տրվել ՏԻՄ-երին օրենքով վերապահված լիազորությունների և դրանց իրականացման համար սահմանված ֆինանսական միջոցների համապատասխանության լիարժեք գնահատականը: Մինչդեռ այդ հարցը դասվում է տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն հիմնահարցերի շարքին:

2005-ի նոյեմբերի 27-ին փոփոխված Սահմանադրության տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող 7-րդ գլխի 106-րդ հոդվածում ամրագրվել է դրույթ այն մասին, որ «օրենքով սահմանվում են համայնքների ֆինանսավորման այնպիսի աղբյուրներ, որոնք ապահովում են նրանց լիազորությունների իրականացումը», իսկ 107-րդ հոդվածում նշվում է, որ «համայնքի ղեկավարի լիազորությունները և դրանց իրականացման կարգը սահմանվում են օրենքով»: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով ՏԻՄ-երին տրված լիազորությունները 2004-2006թթ. ընթացքում որոշակիորեն փոփոխվել և լրացվել են: Որոշ փոփոխությունների և լրացումների է ենթարկվել նաև համայնքների բյուջեների ֆինանսական աղբյուրները սահմանող «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը: Այս պարագայում, բնականաբար, առաջանում են բազմաբնույթ հարցեր. կա՞րոյոք որոշակի համապատասխանություն ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների միջև, թե՞ փոփոխությունները կատարվում են տարերային ձևով կամ ելնելով իրավիճակից; եթե կա, ապա որքանո՞վ է այդ համապատասխանությունն արտացոլում լիազորությունների իրականացման իրական վիճակը, որո՞նք են այն չափորոշիչները կամ ցուցանիշները, որոնցով սահմանվում և գնահատվում է այդ համապատասխանությունը և այլ նմանատիպ հարցեր: Ցավոք, այս հարցերի պատասխանները միանշանակ չեն:

Ընդ որում, այդ խառնաշփոթ վիճակը բնորոշ է անցումային փուլ ապրող համարյա բոլոր երկրներին: Այս առումով հետաքրքրական է անցումային փուլ ապրած և ապրող երկրների փորձը այս բնագավառում և դրա համեմատումը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում ներկայումս տիրող իրավիճակի հետ: Այսինքն, ՀՀ ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության բնութագրիչները համադրելով միջազգայնորեն ընդունված ցուցանիշների հետ, հնարավոր կլինի որոշակի գնահատական տալ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրականացվող իրավական և փաստացի բարեփոխումներին, ինչպես նաև առաջարկություններ ներկայացնել ապագա իրավական և գործնական բարեփոխումների վերաբերյալ:

1. ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակի ընդհանուր բնութագիրը

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ընթացիկ վիճակի ընդհանուր գնահատականն առաջին անգամ տրվել է ՀՀ կառավարության կողմից 2003թ. օգոստոսին ընդունված Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում (ԱՀՌԾ), որտեղ որոշակի անդրադարձ է կատարվել նաև ՏԻՄ-երի օրենքով սահմանված լիազորությունների իրականացման ընթացիկ վիճակին: ԱՀՌԾ-ում արձանագրվել է, որ ՀՀ համայնքների մեծ մասը (հատկապես փոքր քաղաքային և գյուղական համայնքները) չեն կարողանում ամբողջությամբ իրականացնել իրենց վերապահված լիազորությունները, որի պատճառով ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների մեծ մասը դատապարտված է թերակատարման կամ չկատարման: Արդյունքում, այդ համայնքների բնակչության կոմունալ-կենցաղային, կրթական, մշակութային, մարզական, առողջապահական, սոցիալական և այլ կենսական կարևոր խնդիրները տարիներ շարունակ մնում են չլուծված, որոնք անմիջական կապ ունեն աղքատության հիմնախնդրի և համայնքային զարգացման հետ: Փաստորեն, օրենսդրությամբ սահմանված տեղական ինքնակառավարման իրավունքը, հաշվի չեն առնվել համայնքների՝ այդ իրավունքի կիրառման հնարավորությունները և ունակությունները, առանց որոնց իրավունքը կրում է դեկլարատիվ բնույթ:

Դրա հետ մեկտեղ, ԱՀՌԾ-ում ֆիքսվել է, որ ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման օրենսդրորեն սահմանված կարգերի բացակայությունը լուրջ խոչընդոտներ է ստեղծում ինչպես այդ լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պատշաճ վերահսկողության սահմանման, այնպես էլ դրանց իրականացման համար պահանջվող ֆինանսական ռեսուրսների նվազագույն ծավալների որոշման, համայնքների առկա հնարավորությունների և լրացուցիչ պահանջվող ֆինանսական միջոցների ծավալների գնահատման համար: Իսկ այդպիսի կարգերի առկայությունը կմեծացներ, անհրաժեշտության դեպքում, համայնքային բյուջեների եկամտային բազայի ընդլայնման վերաբերյալ համապատասխան համալիր միջոցառումների ծրագրի մշակման և իրագործման հնարավորությունը:

2003-2006 թթ. ԱՀՌԾ իրականացման քաղաքականությունների հիմնական ուղղություններից, ՏԻՄ-երի լիազորությունների և դրանց իրականացման ֆինանսական ապահովման մասով, հատկանշական են հետևյալները.

- Հանրապետական, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը կանոնակարգող իրավական դաշտի կատարելագործումը:
- Գյուղական, քաղաքային և թաղային համայնքների լիազորությունների շրջանակների տարբերակումը և հստակեցումը:
- ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգի օրենսդրորեն սահմանումը:
- Միջնակարգ կրթության, առողջապահության, սոցիալական ծառայությունների համակարգերի կառավարման տեղական նշանակության գործառույթների աստիճանական փոխանցումը ՏԻՄ-երին:
- ՏԻՄ-երի կողմից բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների դիմաց սահմանվող վարձավճարների, տեղական տուրքերի և վճարների դրույքաչափերի մատչելիության բարձրացումը:

Յետևաբար, առաջին հերթին, քննարկման առարկա է այն հարցը, թե ի՞նչ օրենսդրական բարեփոխումներ են կատարվել 2004-2006 թթ. ՏԻՄ-երի լիազորությունների փոփոխման, լրացման և դրանց իրականացման ֆինանսական ապահովման բնագավառում: Փորձենք ներկայացնել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում 2004-2006թթ. ընթացքում կատարված փոփոխություններից և լրացումներից ՏԻՄ-երի լիազորություններին անմիջական առնչություն ունեցողները և զնահատել դրանց համահունչությամբ ԱՀԴԾ իրականացման քաղաքականությունների վերոնշյալ ուղղություններին:

Օրենքում լրացում է կատարվել հետևյալ բովանդակությամբ. «պետությունն իր ընդունած օրենքներով չի կարող ավելացնել համայնքի **պարտադիր** լիազորությունները կամ նվազեցնել եկամուտները՝ առանց համապատասխան ֆինանսական փոխհատուցման, եթե այլ բան նախատեսված չէ օրենքով», սակայն օրենքի անցումային դրույթներում ամրագրվել է, որ պետության կողմից այդ տեսակի փոխհատուցումներն «ուժի մեջ են մտնում **պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգը սահմանող օրենքն ուժի մեջ մտնելու տարվան հաջորդող երկրորդ տարվանից**»: Նման օրենք ՀՀ-ում դեռևս չի ընդունվել, հետևաբար օրենքի այդ լրացումն առայժմ չի գործում:

Քաղաքացիների և տնտեսվարող սուբյեկտների իրավունքների պաշտպանության բնագավառում ՏԻՄ-երի պատվիրակված՝ «կազմում է ընտրողների ցուցակները» լիազորությունը փոխարինվել է «ապահովում է տեղամասային կենտրոնում բնակացումն ու քվեարկության համար անհրաժեշտ կահավորումը» պատվիրակված լիազորությամբ, ինչպես նաև ավելացվել է նոր պատվիրակված լիազորություն՝ «սահմանում է խնամակալություն, հոգաբարձություն, իրականացնում է խնամակալության և հոգաբարձության մարմիններին օրենքով վերապահված այլ լիազորություններ»: Այս լիազորությունները հաջողությամբ կյանքի են կոչվել:

Առևտրի և ծառայությունների բնագավառում ավելացվել է ՏԻՄ-երի նոր պարտադիր լիազորություն՝ «համայնքի տարածքում տալիս է թանկարժեք մետաղներից պատրաստված իրերի որոշակի վայրում մանրածախ առուվաճառքի թույլտվություն», որի շնորհիվ ընդլայնվել է համայնքի բյուջե մուտքագրվող տեղական տուրքերի շրջանակը:

Օրենքի նոր՝ 7¹ գլխի լրացմամբ սահմանվել է պետական կառավարման մարմինների կողմից վարչական հսկողություն՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման նկատմամբ, իսկ համայնքի սեփականության և բյուջեի միջոցների օգտագործման նկատմամբ ՀՀ ԱԺ-ի վերահսկողական գործառնություններն իրականացնելու է ՀՀ վերահսկիչ պալատը՝ օրենքով սահմանված կարգով: Սակայն պետք է նշել, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման նկատմամբ վարչական հսկողության մեխանիզմները և ՀՀ վերահսկիչ պալատի վերահսկողական գործառնությունները դեռևս ամբողջությամբ ձևավորված չեն և լիարժեք չեն գործում:

Ինչպես տեսնում ենք՝ ՏԻՄ-երի գործունեությունը կանոնակարգող իրավական դաշտի կատարելագործման ուղղությամբ շատ բան չի արվել, դեռևս չեն տարբերակվել և հստակեցվել գյուղական, քաղաքային և թաղային համայնքների լիազորությունները, օրենքով չի սահմանվել ՏԻՄ-երի պարտադիր (ինչպես նաև պատվիրակված) լիազորությունների իրականացման կարգը, չեն ընդլայնվել ՏԻՄ-երի լիազորությունները կրթության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության ոլորտներում և այլն: Մի խոսքով, ամփոփելով, կարելի է արձա-

նագրել, որ ԱՅԴ-ով նախանշված բարեփոխումներին, վերոնշյալ ուղղություններով, հիմնականում ընթացք չի տրվել:

Այդուհանդերձ, ՀՀ ՏԻՄ-երին օրենքով տրված լիազորությունների (առ 1-ը հունվարի 2007թ.) քանակական տվյալներն ըստ առանձին բնագավառների բերված են աղյուսակ 1-ում: Ինչպես երևում է այս տվյալներից, ՏԻՄ-երին օրենքով տրված են բավականին մեծ թվով լիազորություններ. հարցը կայանում է միայն նրանում, թե բովանդակային առումով դրանք ի՞նչ լիազորություններ են և ի՞նչ տեղ են զբաղեցնում հանրային ծառայությունների մատուցման լիազորությունների շարքում: Նշենք նաև, որ օրենքում թվարկված կամավոր լիազորությունները սպառնիչ չեն, ՏԻՄ-երը կարող են իրականացնել համայնքային շահերին վերաբերող, օրենքին չհակասող ցանկացած գործունեություն: Իսկ այլ օրենքներով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները համայնքները կարող են իրականացնել միայն որպես կամավոր լիազորություններ:

Լիազորությունների մանրամասն վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ որոշ բնագավառներում, իրոք, լիազորությունների թիվը բավական շատ է, իսկ բովանդակային առումով դրանք բավական կոնկրետ են և հստակ: Օրինակ, քաղաքաշինության և կոմունալ տնտեսության բնագավառում օրենքով ամբողջացվել են ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունները, որոնք հիմնականում ներառում են հանրային կարևոր ծառայությունների մատուցումը:

Աղյուսակ 1. ՀՀ ՏԻՄ-երի լիազորությունների քանակական տվյալներն ըստ առանձին բնագավառների (առ 1-ը հունվարի 2007թ.)

Հ/հ	Բնագավառը	Պարտադիր լիազորությունների թիվը	Պատվիրակված լիազորությունների թիվը	Կամավոր լիազորությունների թիվը
1.	Քաղաքացիների և տնտեսվարող սուբյեկտների իրավունքների պաշտպանություն	7	6	0
2.	Ֆինանսներ	6	2	0
3.	Հասարակական կարգի պահպանություն	0	2	0
4.	Պաշտպանություն	0	0	4
5.	Քաղաքաշինություն և կոմունալ տնտեսություն	17	0	5
6.	Հողօգտագործում	4	3	2
7.	Տրանսպորտ	4	1	1
8.	Առևտուր և ծառայություններ	6	0	0
9.	Կրթություն, մշակույթ և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքներ	1	1	5
10.	Առողջապահություն, ֆիզիկական կուլտուրա և սպորտ	1	0	3
11.	Աշխատանք և սոցիալական ծառայություն	0	1	2
12.	Գյուղատնտեսություն	2	2	2
13.	Բնության և շրջակա բնական միջավայրի պահպանություն	1	2	0
	ԸՆդամենը	49	20	24

Ֆինանսական ապակենտրոնացման բնագավառում, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, 2003-ից սկսած համայնքներին է փոխանցվել գույքահարկի և հողի հարկի գանձման, ինչպես նաև տեղական տուրքերի և վճարների, համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող համայնքային և պետական սեփականություն համարվող հողերի, համայնքի սեփականություն համարվող գույքի վարձակալության վարձավճարների գանձման և վերահսկման իրավասությունը: Այս լիազորության լիարժեք իրականացումը դեռևս ընթացքի մեջ է (հողի հարկի գանձման գծով) և, չնայած առկա որոշ հիմնախնդիրներին և դժվարություններին, հաջողությամբ աստիճանաբար կյանքի է կոչվում: Լիազորության իրականացումից ստացված արդյունքները գոհացուցիչ են՝ զգալիորեն աճել են համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտները և առկա է դրանց հետագա աճի միտումը:

2004 թվականից համայնքների ենթակայությանն են փոխանցվել Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման /ՔԿԱԳ/ մարմինները: Առաջմ, հաշվի առնելով այս պատվիրակված լիազորության կարևորությունը և համակարգի միասնական գործունեության անհրաժեշտությունը, նրանց կառավարման լիազորությունն իրականացվում է ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից սահմանված կարգով: ՔԿԱԳ բաժինները միասնական ժամանակակից տեխնիկական համակարգով վերազինելուց հետո նոր հնարավոր կլինի դրանք լիարժեք հանձնել համայնքային կառավարման:

Չնայած այս բարեփոխումներին, բնագավառների մեծ մասում ՏԻՄ-երն առաջմ ունեն քիչ թվով պարտադիր կամ պատվիրակված լիազորություններ: Օրինակ, պարտադիր լիազորությունների գծով այդպիսի բնագավառներից են՝ հասարակական կարգի պահպանությունը, կրթությունը, մշակույթը և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքները, առողջապահությունը, ֆիզիկական կուլտուրան և սպորտը, սոցիալական ծառայությունը, բնության և շրջակա բնական միջավայրի պահպանությունը: Իսկ պատվիրակված լիազորությունների գծով այդպիսի բնագավառների շարքին պետք է դասել՝ պաշտպանությունը, քաղաքաշինությունը և կոմունալ տնտեսությունը, տրանսպորտը, առևտուրը և ծառայությունները, կրթությունը, մշակույթը և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքները, առողջապահությունը, ֆիզիկական կուլտուրան և սպորտը, սոցիալական ծառայությունը, գյուղատնտեսությունը, բնության և շրջակա բնական միջավայրի պահպանությունը:

Առավել կարևոր և հետաքրքրական է ՏԻՄ-երի լիազորությունների դիտարկումը և վերլուծումը ոչ թե քանակական տեսանկյունից, այլ ըստ բնագավառների հանրային ծառայությունների մատուցման շրջանակներում, և դրա արդյունքների համեմատումը այլ երկրների ՏԻՄ-երի համապատասխան ցուցանիշների հետ: Լիազորությունների բաշխումը ՀՀ կառավարման տարբեր մակարդակների՝ պետական կառավարման /ՊԿ/ և տեղական ինքնակառավարման /ՏԻ/ մարմինների միջև և դրա համեմատականը Արևելյան Եվրոպայի և հետխորհրդային մի քանի երկրներում լիազորությունների բաշխման հետ բերված է հավելված 1-ում: Հավելվածից երևում է, որ եթե Հայաստանում և Վրաստանում լիազորությունների ապակենտրոնացման աստիճանները իրար մոտավորապես համարժեք են, իսկ Ադրբեջանն իր ապակենտրոնացման մակարդակով զգալիորեն զիջում է Հայաստանին և Վրաստանին, ապա վերջիններիս համեմատությունը Սերժբալթյան

և Արևելյան Եվրոպայի երկրների (օրինակ, Լիտվայի, Սլովենիայի), առավել ևս Հունգարիայի և Լեհաստանի հետ ցույց է տալիս, որ Հայաստանում լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակը դեռևս բավարար համարել չի կարելի: Ընդ որում, ապակենտրոնացման խորացման և նոր լիազորությունների տրամադրման անհրաժեշտությունը կարևորվում է ոչ միայն դրանց կատարման արդյունավետության տեսանկյունից, այլև ՀՀ կառավարման ընդհանուր համակարգում ՏԻՄ-երի դերի ու բնակչության շրջանում նրանց հեղինակության բարձրացման առումով:

Օգտագործելով անցումային փուլն անցած երկրների փորձը /տես հավելված 1/, մոտ ապագայում ՀՀ ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնում կարելի է ակնկալել տարրական, միջնակարգ և տեխնիկական կրթության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության, հասարակական կարգի պահպանության, բնակչության հաշվառման և գրանցման, հարկային և այլ բնագավառներում: Միջազգային փորձի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ հատկապես տարրական ու միջնակարգ կրթության, սոցիալական ծառայությունների, համայնքային ոստիկանության և, որոշ չափով, առողջապահության ոլորտներում լիազորություններն առավել արդյունավետ են իրականացնում ՏԻՄ-երը: Ինչպես երևում է հավելվածից, հենց այդ ոլորտներում ՀՀ ՏԻՄ-երի լիազորություններն այնքան էլ մեծ չեն, և կարելի է եզրակացնել, որ արդեն հասունացել է բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցման լիազորությունների իրականացման կենտրոնացման և ապակենտրոնացման միջև նոր, առավել արդյունավետ հարաբերակցության սահմանման հարցը:

Մյուս կողմից, իհարկե, բնակչությանը մատուցվող հանրային ծառայությունների մակարդակը և որակը մեծապես կախված է, առաջին հերթին, ՏԻՄ-երի լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացումից: Ցավոք, այսօր էլ ՀՀ համայնքների որոշ մասն՝ իրենց չափերի, աշխարհագրական դիրքի, սոցիալ-տնտեսական զարգացածության մակարդակի, մարդկային և, հատկապես, ֆինանսական ռեսուրսների սղության պատճառով, չեն կարողանում լիարժեք իրականացնել օրենսդրությամբ արդեն իսկ ունեցած լիազորությունները: Հետևաբար, նոր լիազորությունների տրամադրման հարցը պետք է դիտարկել դրանք ՏԻՄ-երի հնարավորություններին, կարողություններին և պատրաստվածության աստիճանին համապատասխանեցնելու տեսանկյունից: Հակառակ դեպքում, բարեփոխումները չեն ծառայի իրենց նպատակին, երբեմն էլ կարող են ունենալ տրամագծորեն հակառակ ազդեցություն:

2. ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության ցուցանիշների ընտրությունը և գնահատումը

Հանրային կառավարման մարմիններն իրենց լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացման համար պետք է ապահովված լինեն համապատասխան մարդկային, գույքային, տեխնիկական, ֆինանսական և այլ անհրաժեշտ ռեսուրսներով: Դրանց թվում անչափ կարևոր է ՏԻՄ-երին օրենսդրությամբ տրված լիազորությունների և դրանց իրականացման համար սահմանված ֆինանսական միջոցների աղբյուրների ու ծավալների համապատասխանության

դիտարկումը, վերլուծությունը և հետևություններ կատարելը:

«Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ համայնքային բյուջեները, որպես ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման ֆինանսական ապահովման հիմնական մեխանիզմ, օրենքով ճանաչվում են ՀՀ բյուջետային համակարգի և ՀՀ համախմբված բյուջեի բաղկացուցիչ մաս: Բյուջետային համակարգի արդյունավետ կառավարման տեսանկյունից անչափ կարևոր է բյուջետային հարաբերությունների հստակ և արդյունավետ կարգավորումը: Կարելի է արձանագրել, որ ՀՀ-ում ստեղծված է բյուջետային հարաբերությունների բավականին հստակ և ամբողջական համակարգ:

Քննարկման առարկա է նաև այն հարցը, թե ի՞նչ օրենսդրական բարեփոխումներ են կատարվել 2004-2006 թվականներին՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման ֆինանսական ապահովման բնագավառում: Հատկապես դա վերաբերում է «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում կատարված փոփոխություններին և լրացումներին: Դրանցից հատկանշական են հետևյալները.

- Համայնքի բյուջեի ֆոնդային մասի դեֆիցիտի (պակասուրդի) ֆինանսավորման նպատակով ներգրավվող միջոցների թվում լրամշակվել է հոդված 28.2-ը.

➤ իրավաբանական անձանց կանոնադրական կապիտալում պետական մասնակցության, պետական սեփականություն համարվող անշարժ գույքի (բացառությամբ հողերի), այդ թվում՝ անավարտ շինարարության օբյեկտների մասնավորեցումից ստացված միջոցներն ուղղվում են համապատասխան համայնքի ֆոնդային բյուջե՝ ՏԻՄ-երին օրենքով վերապահված պարտադիր լիազորությունների ֆինանսավորմանը, այդ համայնքի վարչական տարածքում գտնվող անշարժ գույքի, իրավաբանական անձանց կանոնադրական կապիտալում պետական մասնակցության մասնավորեցումից ստացվող **մուտքերի 30 տոկոսի չափով**:

Ընդ որում, համապատասխան ՏԻՄ-երը նշված միջոցները կարող են ուղղել բացառապես ՀՀ կառավարության սահմանած կարգով՝ ՀՀ կառավարության հետ համաձայնեցված ծրագրերի ֆինանսավորմանը:

- Լրամշակվել է համայնքի բյուջեի վարչական մասի դեֆիցիտի (պակասուրդի) ֆինանսավորման աղբյուրների ա) կետը (հոդված 28.1) և ստացել հետևյալ բովանդակությունը՝ «բյուջետային տարվա առանձին ժամանակահատվածներում առաջացող դեֆիցիտի (պակասուրդի) ֆինանսավորման համար համայնքի բյուջեին պետական բյուջեից **և (կամ) այլ համայնքների բյուջեներից** տրամադրվող բյուջետային փոխատվությունները»:

Առաջին հայացքից աչքի է զարնում այն իրողությունը, որ ֆիսկալ ապակենտրոնացման օրենսդրական բարեփոխումները համարժեք չեն ՏԻՄ-երի լիազորությունների օրենսդրական բարեփոխումներին, նույնիսկ կարելի է ասել՝ դրանք միմյանց հետ քիչ կապ ունեն: Ստացվում է այնպես, որ երբեմն լրամշակվում կամ փոփոխվում են ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունները՝ առանց դրանց իրականացման համար ֆինանսական միջոցների ապահովման: Պետության կողմից ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների դեպքում ՀՀ կառավարությունը սահմանում է այդ լիազորությունների իրականացման և ֆինանսական ապահովման կարգերը: Սակայն անհրաժեշտ է նշել, որ ՏԻՄ-երին տրված ոչ բոլոր պատվիրակված լիազորությունների դեպքում է, որ ՀՀ կառավարությունը պետական

բյուջեից հատկացնում է դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները: Օրինակ, այդպիսի լիազորություն է 2003-ի հուլիսի 1-ից համայնքներին պատվիրակված գույքահարկի հաշվառումը և վճարումների կազմակերպումը, որի կյանքի կոչման համար ՀՀ կառավարությունը 2003-ի մայիսի 29-ի թիվ 750 որոշմամբ սահմանել է այդ լիազորության իրականացման 3 կարգեր, որտեղ չկա անդրադարձ դրա ֆինանսական ապահովման հարցերին: Արդյունքում՝ համայնքներն իրականացնում են պետության կողմից պատվիրակված այդ լիազորությունը՝ առանց ֆինանսական համապատասխան փոխհատուցման: Ընդ որում, հողի հարկի եկամուտների հաշվառման և վճարումների կազմակերպման լիազորության պատվիրակման գործընթացում նույնպես նախատեսված չէ լիազորության իրականացման համապատասխան ֆինանսական ապահովումը:

Մյուս կողմից՝ կամայական լիազորության իրականացման արժեքի հաշվարկումը բավականին բարդ ու ծախսատար գործ է և պահանջում է համապատասխան մեթոդաբանության մշակում, ընդունում և կիրառում: Նման մեթոդաբանությունների բացակայությունն է այն հիմնական պատճառը, որ կառավարությունը համապատասխան քայլեր չի ձեռնարկել ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսական ապահովման **ընդհանուր կարգերը** օրենսդրորեն սահմանելու ուղղությամբ: Սա տեղական ինքնակառավարման համակարգի կարևորագույն հիմնախնդիրներից մեկն է և պահանջում է հրատապ մոտեցումներ ու լուծումներ: Ահա համագործակցության այն ուղղություններից մեկը, որտեղ կարող են համատեղ ջանքեր գործադրել ինչպես ՀՀ համապատասխան պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինները, այնպես էլ բնագավառում հանդես եկող միջազգային և տեղական շահագրգիռ կազմակերպությունները:

Այնուամենայնիվ, գործող օրենսդրական դաշտը հնարավորություն է տալիս իրականացնել համեմատական վերլուծություններ ինչպես ՀՀ բյուջետային համակարգի և համախմբված բյուջեի շրջանակներում, այնպես էլ ՀՀ և զարգացման ուղի բռնած այլ երկրների միջև՝ ընտրելով միջազգայնորեն ընդունված որոշակի չափելի ցուցանիշներ:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների ֆինանսավորման աստիճանի գնահատման համար կարող են օգտագործվել ինչպես բացարձակ, այնպես էլ հարաբերական ցուցանիշներ: Այս հարցում յուրաքանչյուր երկիր հանդես է բերում յուրովի մոտեցում: ՏԻՄ-երի յուրաքանչյուր լիազորության իրականացման համար հատկացվող ֆինանսական միջոցները բացարձակ մեծությամբ խստորեն տարբերվում են ըստ երկրների: Դրանք շատ ավելի մեծ են զարգացած երկրներում, իսկ անցումային տնտեսություն ունեցող երկրներում դրանք դեռևս բավականին փոքր են: Այդ պատճառով, համամասնությունների պահպանման տեսանկյունից և դրանց համեմատական վերլուծության համար, առավել նպատակահարմար է օգտագործել հարաբերական ցուցանիշները:

Ուսումնասիրելով միջազգային փորձը ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության գնահատման բնագավառում, մենք կդիտարկենք ֆինանսական միջոցներով համայնքների հարաբերական ապահովվածությունն արտացոլող և գնահատման ենթակա հետևյալ ֆինանսական ցուցանիշները՝

- Համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում.

- Համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռը երկրի համախառն ներքին արդյունքում (ՀՆԱ-ում)։
- Համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի տարեկան հաստատված, ճշտված պլանների և փաստացի կատարողականների հարաբերակցությունները։
- Բնակչության մեկ շնչին ընկնող համայնքների բյուջեների եկամուտը։
- Համայնքների բյուջեների ծախսերը և դրանց տեսակարար կշիռները ըստ ՏԻՄ-երի գործունեության բնագավառների։
- Համայնքների բյուջեների ըստ գործառական դասակարգման ծախսերը բնակչության մեկ շնչի հաշվով։
- Համայնքների բյուջեներում ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի հարաբերակցությունը։
- Համայնքների աշխատողների աշխատավարձերի և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների տեսակարար կշիռները համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծախսերում։

Թվարկված ցուցանիշների գնահատումը կատարելու համար անհրաժեշտ է ձեռքի տակ ունենալ համապատասխան տեղեկատվություն, որի հայթայթումը ևս բավականին դժվարությունների հետ է կապված։ Այդպիսի տեղեկատվական համակարգի ստեղծումը և դրա հետագա անընդհատ թարմացումը պահանջում է պաշտոնական մոտեցում, լիազորված պետական մարմինների, ՏԻՄ-երի և շահագրգիռ հասարակական կազմակերպությունների մասնակցություն և ներգրավվածություն։ Այն, գուցե, պետք է ապագայում կազմի պաշտոնական վիճակագրության մի բաղկացուցիչ մասը, որպեսզի մատչելի և հասանելի լինի բոլորին՝ ինչպես գնահատումն իրականացնողներին, այնպես էլ վերլուծաբաններին, օգտագործողներին ու հանրության լայն շրջանակներին։ Առայժմ այդ ցուցանիշների գնահատումը կարող ենք կատարել՝ օգտագործելով գոյություն ունեցող պաշտոնական վիճակագրական տվյալները, տարբեր կազմակերպությունների ինտերնետային կայքերում գետեղված և հանրամատչելի գրականությունում հրապարակված տեղեկատվությունը։

Այդուհանդերձ 2-ում բերված են մի շարք երկրների տեղական (որտեղ ներառված են տեղական ինքնակառավարման բոլոր մակարդակները) բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռները հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում։ Նշենք, որ հանրային ծախսերի հաշվարկման մեթոդաբանությունը տարբերվում է ըստ երկրների։ Առանձին երկրներում կան տարբեր արտաբյուջետային պետական ֆոնդեր, որոնց ծախսերը ևս ներառվում են հանրային ծախսերի մեջ։ Այլ երկրներում այդպիսի ֆոնդերը պարզապես կարող են բացակայել։ Հայաստանի դեպքում, հանրային ծախսերի տակ հասկանում են ՀՀ համախմբված բյուջեն։ ՀՀ միասնական բյուջետային դասակարգումը հնարավորություն է ընձեռում իրականացնել բյուջետային մուտքերի ու ծախսերի միասնական հաշվառում և տնտեսագիտական տարբեր վերլուծություններ համախմբված բյուջեի շրջանակներում։

Հավելված 2-ում բերված են ՀՀ 2004-2006թթ. համախմբված բյուջեների բաղկացուցիչ մասերի փաստացի կատարողականները և նրանց տեսակարար կշիռները համախմբված բյուջեներում։ Այդուհանդերձ երևում է, որ համայնքների բյուջեների հանրագումարի տեսակարար կշիռը համախմբված բյուջեում եկամուտների գծով կազմում է ընդամենը 7,6%, իսկ ծախսերի գծով՝ 6,8–6,9%։ Սա

համեմատելով աղյուսակ 2-ում բերված այլ երկրների համապատասխան ցուցանիշների հետ (2005թ. տվյալներով), հանգում ենք այն եզրակացության, որ Հայաստանը դեռևս էականորեն ետ է մնում նշված երկրներից հանրային ծախսերում համայնքների բյուջեների ունեցած տեսակարար կշռի առումով:

Համեմատությունն այլ երկրների հետ մեզ համար ավելի տխուր է, երբ դիտարկում ենք համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշռը երկրի ՀՆԱ-ում: Վերջին 5 տարիներին այն կազմում է ընդամենը 1,3–1,5%, որը պարզապես անհամեմատելի է այլ երկրների նույն ցուցանիշի հետ:

Այնուամենայնիվ, վերջին տարիներին զգալիորեն աճել են ՀՀ համայնքների բյուջեների ինչպես եկամտային և ծախսային բացարձակ ցուցանիշները, այնպես էլ բյուջեների փաստացի կատարման տոկոսները: Համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեների եկամուտների և ծախսերի տարեկան հաստատված, ճշտված պլանների և փաստացի կատարողականների բացարձակ թվերը և հարաբերակցությունները բերված են հավելված 3-ում: Հավելվածից երևում է, որ համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի փաստացի կատարողականները տարեկան հաստատված պլանի նկատմամբ ավելի բարձր են, քան ճշտված պլանի նկատմամբ: Այսպես. եկամուտների գծով 2004-2006 թթ. բյուջեների կատարումը տարեկան հաստատված պլանի նկատմամբ (միջինացված) կազմել է 94.1%, իսկ տարեկան ճշտված պլանի նկատմամբ՝ 84.6%: Ծախսերի գծով 2004-2006 թթ. բյուջեների կատարումը տարեկան հաստատված պլանի նկատմամբ (միջինացված) կազմել է 87.2%, իսկ տարեկան ճշտված պլանի նկատմամբ՝ 78.9%:

Աղյուսակ 2. Տեղական բյուջեների տեսակարար կշիռները հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում ¹ (2005թ. տվյալներով)

Երկրներ	Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում (%)
Էստոնիա	24,9	7,0
Լատվիա	26,3	9,4
Լիտվա	24,2	8,0
Լեհաստան	30,4	13,0
Չեխիա	27,0	12,0
Սլովակիա	18,2	7,0
Հունգարիա	25,7	12,5
Սլովենիա	19,0	9,0
Հայաստան	6,9	1,5

Սա բացատրվում է նրանով, որ համայնքներում դեռևս բարձր մակարդակի վրա չեն բյուջեների եկամուտների կանխատեսումները, համայնքները չափից ավելի զգույշ են մոտենում իրենց կանխատեսումներին և ճշգրիտ չեն հաշվարկում բյուջեների եկամտային միջոցները: Երբեմն էլ սա կատարվում է միտումնավոր՝ բյուջեի կատարման արհեստական ավելի բարձր տոկոս ապահովելու հա-

¹ Աղբյուրը. Sub-national public finance in the European Union. Trends 2000/2005. November 2006.

մար, կարծես նախօրոք իրենց ապահովագրելով եկամուտների հավաքագրման թերակատարումից: Այս իրողությունն, իհարկե, ունի իր օբյեկտիվ պատճառները, ինչպես ասում են՝ լավ կյանքից չէ, որ իրականությունն աղեկվատ չի ներկայացվում:

Նկատենք, որ տարեցտարի աճում են համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի կատարման տոկոսները: Հանրապետության մասշտաբով 2002-2003 թթ. 50-60%-ից դրանք 2006-ին արդեն հասել են եկամուտների գծով՝ 87%-ի, իսկ ծախսերի գծով՝ 80%-ի: Նշենք, նաև, որ այս ցուցանիշներն ավելի բարձր են քաղաքային և թաղային համայնքներում, քան գյուղական համայնքներում, որի պատճառները սոցիալ-տնտեսական բնույթի են և դուրս են քննարկվող թեմայի շրջանակներից:

Արձանագրենք նաև, որ 2003-ի (ընդամենը 19,9 մլրդ դրամ) համեմատությամբ 2006-ին (ընդամենը 39,5 մլրդ դրամ) համայնքների բյուջեների փաստացի ծախսերն աճել են մոտ 2 անգամ՝ տարեկան արձանագրելով միջին հաշվով 25% աճ: Սա, անշուշտ, տպավորիչ է և ուրախալի: Սակայն, եթե հաշվի առնենք երկրի տնտեսությունում առկա որոշ բացասական երևույթները (ապրանքների և ծառայությունների մատուցման գների զգալի բարձրացում, ազգային դրամի գնողունակության անկում և այլն), ապա բյուջեների ծախսերի այդպիսի բացարձակ աճը դեռևս էական դրական ազդեցություն չի ունեցել ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների մակարդակի և, ընդհանրապես, բնակչության կենսամակարդակի վրա:

Համայնքների ֆինանսական ապահովվածության հարաբերական կարևոր ցուցանիշներից է բնակչության մեկ շնչին ընկնող համայնքների բյուջեների եկամուտը: ՀՀ-ում 2004-2006թթ. այդ ցուցանիշը կազմել է (տե՛ս հավելված 5) համապատասխանաբար՝ 2004-ին՝ 8,428 դրամ (կամ 15.7\$, ՀՀ Կենտրոնական բանկի տվյալներով, 1 ԱՄՆ դոլարի տարեկան միջին կուրսը՝ 1\$=535.33դրամ), 2005-ին՝ 10,116 դրամ (կամ 21.7\$, 1\$=466.81դրամ) և 2006-ին (ներառված է նաև երևան քաղաքի բյուջեն)՝ 12,610 դրամ (կամ 30.8\$, 1\$=409.22դրամ): Բացարձակ արժեքով այս ցուցանիշը տարեցտարի զգալիորեն աճել է, սակայն, եթե հաշվի առնենք նաև տարեցտարի նկատվող գների աճը և դրամի իրական գնողունակությունը, ապա այս ցուցանիշը, կարելի է ասել, իրական որակական փոփոխության համարյա չի ենթարկվել: Իսկ դա էլ նշանակում է, որ բնակչության մեկ շնչին ընկնող մատուցվող համայնքային ծառայությունների ընդհանուր ծախսերի չափը տարիների ընթացքում զգալի փոփոխության չի ենթարկվել և էական դրական ազդեցություն չի ունեցել բնակչության կենսամակարդակի վրա:

Նպատակահարմար և հետաքրքիր է նաև համայնքների բյուջեների ծախսերի հարաբերական ցուցանիշների դիտարկումը համայնքային ծառայությունների մատուցման շրջանակներում կամ, որ նույնն է՝ ՏԻՄ-երին օրենքով տրված լիազորությունների ֆինանսական ապահովումը ըստ բնագավառների (ոլորտների) կամ համայնքների բյուջեների ծախսերն ըստ գործառնական դասակարգման:

Հավելված 4-ում բերված են համայնքների բյուջեների՝ ըստ գործառնական դասակարգման, ծախսերի փաստացի կատարողականները 2004-2006 թթ. ընթացքում: Բերված տվյալներից երևում է, որ նախորդ տարիների համեմատ զգալիորեն աճել են ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայությունների ծախսերը՝ հասնելով մոտ 32%-ի՝ ընդհանուր ծախսերի մեջ: Սա հիմնականում պայմանա-

վորված է համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի պահպանման ծախսերի կտրուկ աճով, որն էլ հետևանք է այն բանի, որ շատ համայնքներում՝ հատկապես քաղաքային և քաղաքային, չհիմնավորված ուռճացվել են աշխատակազմերը:

Դրան զուգահեռ, նվազել են այնպիսի բնագավառներում հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսերը, ինչպիսիք են կրթությունը և գիտությունը (15-16%), մշակույթը, տեղեկատվությունը, սպորտը և կրոնը (6-7%), սոցիալական ապահովագրությունը և սոցիալական ապահովությունը (2,5-3%), տնտեսական այլ ծառայությունները (0,2-1,7%), հիմնական խմբին չդասվող ծախսերը (13-15%): Վերջին տեսակի ծախսերի խմբի մեջ են մտնում այնպիսի կարևոր ծախսեր, ինչպիսիք են՝ նախորդ տարիների պարտքերի մարումը, պատվիրակված լիազորությունների իրականացումը, պահուստային ֆոնդը, այլ ծրագրերի իրականացումը և այլն:

Մատնանշված բացասական միտումների կողքին, դրական պետք է համարել որոշ բնագավառներում արձանագրված բյուջետային ծախսերի աճը, մասնավորապես՝ բնակարանային-կոմունալ տնտեսությունում (21-25%), տրանսպորտ, ճանապարհային տնտեսություն և կապում (2,5-3,5%), որը նշանակում է, որ համայնքներն աստիճանաբար ընդլայնում են իրենց գործունեությունը համայնքային բնակարանային-կոմունալ ծառայությունների մատուցման, բարեկարգման, նորոգման աշխատանքների իրականացման ոլորտներում:

Միաժամանակ նկատենք, որ կան մի շարք (թվով 7) բնագավառներ, որտեղ ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման ընդհանուր ֆինանսավորման չափը չնչին մաս է կազմում (1,7-3,6%) բյուջեի ընդհանուր ծախսերի մեջ: Այդ բնագավառներում համայնքները կան ընդհանրապես չունեն պարտադիր կամ պատվիրակված լիազորություններ (օրինակ, պաշտպանության, հասարակական կարգի պահպանության, առողջապահության, զբոսաշրջության բնագավառներում), կամ համայնքները թերֆինանսավորում են օրենքով իրենց տրված լիազորությունները (օրինակ, գյուղատնտեսության, բնապահպանության, շինարարության, առևտրի և ծառայությունների բնագավառներում): Լիազորությունների չֆինանսավորումը կամ թերֆինանսավորումը պայմանավորված է, առաջին հերթին, համայնքների բյուջեների ֆինանսական միջոցների սղությանը: Միջոցները չեն բավականացնում նաև՝ լիարժեքորեն ֆինանսավորելու ՏԻՄ-երի լիազորությունները այնպիսի սոցիալական ոլորտներում, ինչպիսիք են կրթությունը, մշակույթը, սպորտը, սոցիալական ապահովությունը, ինչպես նաև ընդլայնելու ՏԻՄ-երի գործունեությունը տնտեսական ուղղվածություն ունեցող այնպիսի բնագավառներում, ինչպիսիք են քաղաքաշինությունը, բնակարանային-կոմունալ տնտեսությունը, շինարարությունը, տրանսպորտը, ճանապարհային տնտեսությունը, կապը և այլն: Եթե սրան ավելացնենք նաև այն, որ որոշ պատվիրակված լիազորությունների իրականացման գծով (օրինակ, հարկային եկամուտների, տեղական տուրքերի և վճարների, վարձավճարների գանձման և վերահսկման գծով) պետությունը չի փոխհատուցում համայնքների կատարած ծախսերը, ապա համայնքների ֆինանսական վիճակի պատկերն ամբողջական կլինի: Արդյունքում, փաստորեն, ՀՀ համայնքների գերակշռող մասն՝ իրենց բյուջեների ֆինանսական միջոցների սղության (այլ գործոնների թվում) պատճառով, չեն կարողանում լիարժեք իրականացնել օրենսդրությամբ արդեն իսկ իրենց տրված լիազորությունները:

Հավելված 5-ում բերված են ՀՀ համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեների ըստ գործառական դասակարգման փաստացի ծախսերը մեկ շնչի հաշվով: Բերված տվյալների մանրամասն վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ նկատվում է այդ ցուցանիշների աճի միտում, ընդ որում, դրանց փոփոխության չափերն ուղիղ համեմատական են տարբեր բնագավառներում կատարված ծախսերի բացարձակ ցուցանիշներին և տեսակարար կշիռներին՝ ընդհանուր ծախսերի մեջ:

Համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակների (ընթացիկ, կապիտալ) հարաբերակցության մասին կարելի է պատկերացում կազմել՝ դիտարկելով բյուջետային ծախսերն ըստ տնտեսագիտական դասակարգման: Հավելված 6-ում բերված են ՀՀ բոլոր համայնքների, այդ թվում Երևանի թաղային համայնքների, 2004-2006թթ. բյուջեների ծախսերի փաստացի կատարողականներն ըստ ծախսերի տնտեսագիտական դասակարգման, ինչպես նաև վարչական (ընթացիկ ծախսեր) և ֆոնդային (կապիտալ ծախսեր) բյուջեների տեսակարար կշիռները համապատասխան տարվա ընդհանուր բյուջեի մեջ: Բերված տվյալներից երևում է, որ տարեցտարի համայնքների ընթացիկ ծախսերի բաժինը նվազում է, իսկ կապիտալ ծախսերինը՝ աճում: Այսպես, 2004-ին բոլոր համայնքների կապիտալ ծախսերը նրանց ընդհանուր բյուջեներում կազմել են 17,6%, 2005-ին՝ 20,9% և 2006-ին՝ 23,3%:

Ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի հարաբերակցության պատկերն այլ է Երևանի թաղային համայնքների ամփոփ բյուջեում, որտեղ կապիտալ ծախսերի ցուցանիշներն ավելի համեստ են (2004-ին՝ 12,6%, 2005-ին՝ 10,8%, 2006-ին՝ 11,4%), հանրապետության միջին ցուցանիշի համեմատությամբ: Այս բավական զգալի (մոտ կրկնակի) տարբերությունը պայմանավորված է Երևանի թաղային համայնքների լիազորությունների սահմանափակությամբ՝ քաղաքային և գյուղական համայնքների համեմատությամբ, հատկապես քաղաքաշինության, հողօգտագործման, տրանսպորտի և այլ բնագավառներում, որտեղ լիազորությունների հիմնական մասը օրենքով վերապահված է Երևանի քաղաքապետարանին: Իսկ քաղաքային և գյուղական համայնքների կապիտալ ծախսերի աճը հիմնականում պայմանավորված է համայնքի վարչական տարածքում գտնվող պետական պահուստային հողերը համայնքային սեփականության փոխանցմամբ, որի շնորհիվ կտրուկ աճել են այդ համայնքների բյուջեների ֆոնդային մասերի եկամուտները՝ հողի օտարումներով պայմանավորված:

Համայնքների գործունեության արդյունավետ կազմակերպման տեսանկյունից կարևոր ցուցանիշներից է նաև համայնքների աշխատողների աշխատավարձերի և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների տեսակարար կշիռները համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծախսերում և դրանց փոփոխության դինամիկան տարիների ընթացքում: Աղյուսակ 3-ում բերված են այդ ցուցանիշները համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեներում:

Ինչպես երևում է աղյուսակից, 2004-ին ՀՀ բոլոր ՏԻՄ-երի, դրանց ենթակա բյուջետային և ոչ առևտրային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձերի փաստացի ծախսերն ընդհանուրի մեջ կազմել է 31.4%, պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների փաստացի ծախսերն ընդհանուրի մեջ՝ 8.7%, իսկ նշված երկու ծախսերը միասին ընդհանուրի մեջ՝ 40.1%: Չնայած այն հանգամանքին, որ հետագա տարիներին դրանք նվազման միտում են ունեցել, միևնույն է, համայնքներում աշխատողների աշխատավարձերի և պարտադիր սո-

ցիալական ապահովագրության վճարների վրա ծախսվող գումարները բավական մեծ տեսակարար կշիռ ունեն ընդհանուր ծախսերի մեջ: Հետևաբար անհրաժեշտ է միջոցներ ձեռնարկել՝ նվազեցնելու այդ ծախսերը: Դրա համար կա երեք ճանապարհ՝

- Կրճատել աշխատողների թվաքանակը.
- Նվազեցնել աշխատավարձերի դրույքաչափերը.
- Ընդլայնել համայնքների ֆինանսական աղբյուրների և ծավալների շրջանակները:

ՏԻՄ-երում աշխատողների թվաքանակի ոչ հիմնավորված աճի միտում նկատվում է 2003 թվականից սկսած, երբ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքով ամրագրվեց, որ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի և բյուջետային հիմնարկների կառուցվածքները, հաստիքացուցակներն ու պաշտոնային դրույքաչափերը հաստատում է համայնքի ավագանին՝ համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ, և ուժը կորցրած ճանաչվեց ՀՀ կառավարության 6 ղեկտեմբերի 1996թ. թիվ 372 որոշումը, որով սահմանվում էր համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի աշխատակիցների առավելագույն թվաքանակը՝ կախված համայնքի բնակչության թվից:

Ընդհանուր առմամբ, ասել, թե համայնքային ծառայողների աշխատավարձերը բարձր են՝ չի կարելի, քանի որ դիտարկումները ցույց են տալիս, որ դրանք բավական ցածր են քաղաքացիական ծառայողների աշխատավարձերից: Այնպես որ, համայնքային աշխատողների աշխատավարձերի դրույքաչափերի նվազեցումը նպատակահարմար չենք գտնում. ընդհակառակը՝ պետք է միջոցներ ձեռնարկել դրանք բարձրացնելու ուղղությամբ:

Միաժամանակ, կարծում ենք, պետք է լիարժեքորեն կյանքի կոչել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 7¹ գլխում սահմանված վարչական հսկողության դրույքները, որոնց համաձայն ՏԻՄ-երի լիազորությունների նկատմամբ իրավական և մասնագիտական հսկողություն իրականացնող մարմինները մարզպետներն են, իսկ Երևան քաղաքում՝ Երևանի քաղաքապետը: ՏԻՄ-երի նորմատիվ իրավական ակտերի նկատմամբ իրավական հսկողություն իրականացնող բարձրագույն մարմինը ՀՀ արդարադատության նախարարությունն է, իսկ օրենքով սահմանված դեպքերում մասնագիտական հսկողության բարձրագույն մարմինն այն պետական մարմինն է, որի իրավասության մեջ է մտնում համապատասխան լիազորությունը: Ընդ որում, վարչական հսկողության իրականացման ընթացքում ձեռնարկվող միջոցները պետք է սահմանվեն բացառապես օրենքով:

Մասնավորապես, աշխատավարձերի և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների գծով օրենքի պահանջների կատարման նկատմամբ հսկողություն կարող են իրականացնել նաև համապատասխանաբար ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության ՀՀ աշխատանքի պետական տեսչությունը և ՀՀ պարտադիր սոցիալական ապահովագրության հիմնադրամը՝ իրենց լիազորությունների սահմաններում օրենքով սահմանված կարգով, ինչպես նաև ՀՀ վերահսկիչ պալատը՝ համայնքում պարբերական ստուգումներ անցկացնելու ընթացքում:

**Աղյուսակ 3. ՀՀ համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեներում
աշխատավարձերի և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության
վճարների ծախսերի փաստացի կատարումն ըստ տնտեսագիտական
դասակարգման**

Հ/հ	Ծախսերի անվանումները	2004թ.		2005թ.		2006թ.	
		Ընդամենը գումարը, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը %	Ընդամենը գումարը, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը %	Ընդամենը գումարը, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը %
	Ընդամենը ծախսեր ¹ , այդ թվում	26,037.5	100	32,600.8	100	39,552.8	100
Ա	Ընթացիկ ծախսեր	21,462.3	82.4	25,795.6	79.1	30,330.5	76.7
1	ՏԻՄ-երի, դրանց ենթակա բյուջետային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձ	8,177.7	31.4	9,693.5	29.7	9,976.8	25.2
	-աշխատավարձ և աշխատավարձին հավասարեցված այլ վճարումներ	8,137.4	31.3	9,647.7	29.6	9,917.0	25.1
	-հատուկ նպատակային ֆոնդերից տրվող պարգևատրում	40.3	0.1	45.8	0.1	59.8	0.1
2	Ընթացիկ տրանսֆերտներ	4,149.0	15.9	4,228.3	13.0	4,820.8	12.2
	-պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարներ	2,269.5	8.7	2,471.2	7.6	2,713.0	6.9
	-այլ ընթացիկ տրանսֆերտներ	1,879.5	7.2	1,757.1	5.4	2,107.8	5.3
Բ	Կապիտալ ծախսեր	4,575.2	17.6	6,805.2	20.9	9,222.3	23.3

¹ Առանց վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե կատարված հատկացումների

ՀՀ աշխատանքի պետական տեսչությունը, որը ստեղծվել է ՀՀ կառավարության 29 հուլիսի 2004 թվականի թիվ 1146-Ն որոշմամբ, «Աշխատանքի պետական տեսչության մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով իրականացնում է պետական հսկողություն և վերահսկողություն ՀՀ աշխատանքային օրենսդրության և աշխատանքի իրավունքի նորմեր պարունակող այլ նորմատիվ իրավական ակտերի պահպանման նկատմամբ: ՏԻՄ-երը և համայնքային կազմակերպությունները, որպես գործատու, պարտավոր են ՀՀ աշխատանքի պետական տեսչություն, ՀՀ կառավարության սահմանած կարգերով, ներկայացնել եռամսյակային և տարեկան հաշվետվություններ՝ աշխատողների թվի, աշխատավարձի (ըստ մասնագիտությունների), արտադրությունում դժբախտ դեպքերի և մասնագիտական հիվանդությունների մասին:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Հայաստանում հիմնականում ստեղծված է իրավական այն դաշտը, որտեղ ամրագրվել են ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության անհրաժեշտությունը և կարևորությունը, սակայն չի տրվել այդ համապատասխանության լիարժեք գնահատականը:

Դիտարկելով 2004-2006թթ. ընթացքում ԱՀԻԾ իրականացման քաղաքականությունների հիմնական ուղղությունները, ՏԻՄ-երի լիազորությունների և դրանց

իրականացման ֆինանսական ապահովման մասով, վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ԱՅԻԾ-ով նախանշված բարեփոխումներին, այդ ուղղություններով, հիմնականում ընթացք չի տրվել:

2004-2006թթ. օրենքով ՏԻՄ-երի լիազորությունները որոշակիորեն փոփոխվել և լրացվել են՝ առանց այդ լիազորությունների իրականացման ֆինանսական ապահովման: Ավելին, նոր պարտադիր լիազորությունների իրականացման ծախսերի փոխհատուցումը օրենքով կապվել է պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգը սահմանող օրենքի ուժի մեջ մտնելու հետ, սակայն այդպիսի օրենք Չայաստանում դեռևս չի ընդունվել: Մյուս կողմից, ՏԻՄ-երի պարտադիր և մասամբ նաև պատվիրակված լիազորությունների իրականացման օրենսդրորեն սահմանված կարգերի բացակայությունը լուրջ խոչընդոտներ է ստեղծում ինչպես դրանց իրականացման համար պահանջվող ֆինանսական ռեսուրսների նվազագույն ծավալների որոշման, այնպես էլ այդ լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պատշաճ վերահսկողության սահմանման համար:

ՏԻՄ-երի օրենքով սահմանված լիազորությունների մանրամասն վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ, դրանք դիտարկելով հանրային ծառայությունների մատուցման շրջանակներում և համեմատելով անցումային փուլն անցած այլ երկրների ՏԻՄ-երի լիազորությունների հետ, Չայաստանում լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակը դեռևս բավարար համարել չի կարելի, հետևաբար հասունացել է բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցման լիազորությունների իրականացման կենտրոնացման և ապակենտրոնացման միջև նոր, առավել արդյունավետ հարաբերակցության սահմանման հարցը:

Չայաստանում ֆինանսական ապակենտրոնացման օրենսդրական բարեփոխումները համարժեք չեն ՏԻՄ-երի լիազորությունների օրենսդրական բարեփոխումներին, նույնիսկ կարելի է ասել՝ դրանք միմյանց հետ քիչ կապ ունեն: Պետության կողմից ՏԻՄ-երին պատվիրակված ոչ բոլոր լիազորությունների համար է, որ պետական բյուջեից հատկացվում են դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները: Անկասկած, պահանջվում է լիազորությունների և ֆինանսական ապակենտրոնացումների զուգակցում:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության՝ Չայաստանի համար ընտրված գնահատման ցուցանիշները համեմատելով այլ երկրների համապատասխան ցուցանիշների հետ, հանգում ենք այն եզրակացության, որ Չայաստանը դեռևս էականորեն ետ է մնում այլ երկրներից, մասնավորապես՝ հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում համայնքների բյուջեների ունեցած տեսակարար կշռի, բնակչության մեկ շնչի հաշվով համայնքների բյուջեների եկամտի առումով:

Չնայած վերջին տարիներին զգալիորեն աճել են ՀՀ համայնքների բյուջեների ինչպես եկամտային և ծախսային բացարձակ ցուցանիշները, այնպես էլ բյուջեների փաստացի կատարման տոկոսները, ՀՀ համայնքների դեռևս գերակշռող մասը, հիմնականում իրենց բյուջեների ֆինանսական միջոցների սղության (այլ գործոնների թվում) պատճառով, չեն կարողանում լիարժեք իրականացնել օրենսդրությամբ արդեն իսկ նրանց տրված լիազորությունները, իսկ 2004-2006թթ. ընթացքում իրականացված բարեփոխումները՝ էական դրական ազդեցություն չեն ունեցել ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների մակարդակի և, ընդհանրապես, բնակչության կենսամակարդակի վրա:

Հիմք ընդունելով ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության բնագավառում ներկայացված վերլուծության արդյունքները և կատարված եզրակացությունները՝ առաջարկում ենք մոտ ապագայում իրականացնել հետևյալ բարեփոխումները.

- Մշակել, ընդունել և գործողության մեջ դնել ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման արժեքների հաշվարկման մեթոդաբանություններ՝ պահանջվող ֆինանսական միջոցների նվազագույն ծավալների որոշման նպատակով, դրանց հիման վրա մշակել և լայն քննարկման դնել ՀՀ օրենքի նախագիծ ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսական ապահովման ընդհանուր կարգեր սահմանելու վերաբերյալ, որի ընդունումից հետո և որի հիման վրա միայն ՀՀ կառավարությունը կարող է սահմանել առանձին լիազորությունների իրականացման և ֆինանսական ապահովման կոնկրետ կարգերը:
- ՏԻՄ-երին գործող օրենքով վերապահված լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար համայնքներին օրենքով ապահովել համապատասխան ֆինանսական միջոցներով:
- Հիմնվելով միջազգային փորձի և փորձնական ծրագրերի արդյունքների վրա՝ շարունակել լիազորությունների և դրանց ֆինանսական ապահովման ապակենտրոնացումը դեպի համայնքներ՝ միջնակարգ և տեխնիկական կրթության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության, հասարակական կարգի պահպանության, բնակչության հաշվառման և գրանցման, հարկային և այլ բնագավառներում:
- ՏԻՄ-երին նոր պարտադիր լիազորությունների փոխանցման դեպքում համայնքներին ապահովել ֆինանսավորման նոր աղբյուրներով և ծավալներով՝ նպատակային հատկացումների, եկամտահարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից մասհանումների, ֆինանսական համահարթեցման գործող մեխանիզմների կատարելագործման և այլ եղանակներով:
- Համայնքներին դրամավարկային հարաբերություններում ներգրավելու նպատակով մշակել և ընդունել համայնքների կողմից առևտրային բանկերից փոխառու միջոցներ վերցնելու, համայնքային արժեթղթեր (պարտատոմսեր) թողարկելու կարգեր, դրանց համապատասխան մշակել և կիրառության մեջ դնել համայնքների վարկունակության գնահատման և ինքնագնահատման համակարգային ծրագրեր (գործիքներ):
- Հիմնվելով սույն վերլուծության արդյունքների վրա՝ վերջնականապես ընտրել ֆինանսական միջոցներով համայնքների հարաբերական ապահովվածությունն արտացոլող, գնահատման ենթակա ֆինանսական ցուցանիշները, ստեղծել դրանց գնահատման տեղեկատվական համակարգ, ապահովել համակարգում ներառված տեղեկատվության պարբերական թարմացումը, կազմակերպել և իրականացնել այդ ցուցանիշների պարբերական գնահատումը, վերլուծությունը, ստացված արդյունքների հրապարակումը:

Հավելված 1. Լիազորությունների բաշխումը Արևելյան Եվրոպայի և ԱՊՀ մի քանի երկրների կառավարման տարբեր մակարդակների միջև.*

Լիազորություններ	Հայաստան		Վրաստան		Ադրբեջան		Լիտվա		Հունգարիա		Լեհաստան		Սլովենիա	
	ՏԻ	ՊԿ	ՏԻ	ՊԿ	ՏԻ	ՊԿ	ՏԻ	ՊԿ	ՏԻ	ՊԿ	ՏԻ	ՊԿ	ՏԻ	ՊԿ
Կրթություն														
1. Նախադրոցական	X		X				X	X	X		X		X	
2. Տարրական		X		X			X	X	X		X		X	X
3. Միջնակարգ		X		X			X	X	X		X			X
4. Տեխնիկական		X		X										
5. Բարձրագույն		X		X						X		X		
6. Մասնագիտական	X	X		X										
Սոցիալական ապահովություն														
1. Ծերանոցներ		X		X										X
2. Սոցիալական ծառայություններ		X		X										
3. Հատուկ ծառայություններ /անտուճում, գաղթականներ և այլն/		X		X		X								
Առողջապահություն														
1. Առաջնային բուժօգնություն	X	X		X				X	X		X			X
2. Առողջության պահպանում		X		X										
3. Հիվանդանոցներ		X		X										
4. Պոլիկլինիկաներ		X		X										
Մշակույթ, համգիտ և սպորտ														
1. Ակունքներ	X			X				X			X		X	X
2. Փրփրաբաններ	X	X		X										
3. Մշակույթի տներ	X			X										
4. Թատրոններ	X	X		X										
5. Թանգարաններ	X	X		X										
6. Համգիտի վայրեր	X	X		X		X								
7. Սպորտական հիմնարկներ	X	X		X										
Կոմունալ տնտեսություն														

Հավելված 2. ՀՀ 2004-2006թթ. համախմբված բյուջեների բաղկացուցիչ մասերի փաստացի կատարողականները և նրանց տեսակարար կշիռները համախմբված բյուջեներում

Հ/հ	Բյուջեի տեսակը	2004թ. փաս.		2005թ. փաս.		2006թ. փաս.	
		մլրդ դրամ	Տես. կշիռը համախմբ. բյուջեում %	մլրդ դրամ	Տես. կշիռը համախմբ. բյուջեում %	մլրդ դրամ	Տես. կշիռը համախմբ. բյուջեում %
	Համախմբված բյուջե (1)						
	Եկամուտներ	366.7	100.0	449.5	100.0	533.4	100.0
	Ծախսեր	396.5	100.0	492.2	100.0	567.9	100.0
	Դեֆիցիտ այդ բնույթով	29.8	100.0	42.7	100.0	34.4	100.0
1.	Պետական բյուջե						
	Եկամուտներ	302.2	82.4	374.7	83.4	441.5	82.8
	Ծախսեր	334.0	84.2	417.5	84.8	481.2	84.7
	Դեֆիցիտ	31.7	106.4	42.8	100.2	39.7	115.4
2.	Պարտադիր սոցիալական ապահովագրության բյուջե (2)						
	Եկամուտներ	66.1	18.0	83.1	18.5	95.4	17.9
	Ծախսեր	64.8	16.3	83.1	16.9	91.1	16.0
	Դեֆիցիտ	(1.3)	-0.04	(0.02)	-0.05	(4.4)	-12.8
3.	Համայնքային բյուջեներ (3)						
	Եկամուտներ	28.0	7.6	34.3	7.6	40.4	7.6
	Ծախսեր	27.0	6.8	34.2	6.9	39.4	6.9
	Դեֆիցիտ	(1.1)	-3.7	(0.1)	-0.2	(1.0)	-2.9

- (1) Համախմբված բյուջեի եկամուտներում ներառված չեն միջբյուջետային փոխանցումներից ստացվող մուտքերը, իսկ ծախսերում՝ միջբյուջետային փոխանցումները
- (2) Պարտադիր սոցիալական ապահովագրության բյուջեի եկամուտներում ներառված են անմիջապես պետական բյուջեից տրանսֆերտների տեսքով, ինչպես նաև պետական բյուջեով և համայնքների բյուջեներով պահպանվող հիմնարկներից պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների տեսքով ստացվող մուտքերը
- (3) Համայնքային բյուջեի եկամուտներում ներառված են պետական բյուջեից ստացվող պաշտոնական տրանսֆերտները

Հավելված 3. ՀՀ համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեների ընդհանուր եկամուտների, ծախսերի և հավելուրդի / պակասուրդի տարեկան հաստատված, ճշտված պլանները և փաստացի կատարումը հաստատված պլանի / ճշտված պլանի նկատմամբ հազար դրամ

	2004թ.				2005թ.				2006թ.			
	Տարեկան հաստատված պլան	Տարեկան ճշտված պլան	Փաստացի	կատարման տոկոսը / ճշտված պլանի նկատմամբ, %	Տարեկան հաստատված պլան	Տարեկան ճշտված պլան	Փաստացի	կատարման տոկոսը / ճշտված պլանի նկատմամբ, %	Տարեկան հաստատված պլան	Տարեկան ճշտված պլան	Փաստացի	կատարման տոկոսը / ճշտված պլանի նկատմամբ, %
Գործառնականումներ, ընդամենը	30,762,274.5	32,766,098.6	27,101,637.6	88.1 / 82.7	34,350,167.2	38,630,934.7	32,565,394.2	94.8 / 84.3	40,846,311.3	46,743,511.5	40,639,917.4	99.5 / 86.9
Ծախսեր, ընդամենը	31,995,605.4	34,101,227.5	26,037,474.9	81.4 / 76.4	36,687,394.1	40,867,895.3	32,600,771.8	88.9 / 79.8	43,250,188.3	49,153,009.7	39,552,776.2	91.5 / 80.5
Հավելուրդ(+) կամ պակասուրդ (-)	-1,233,330.9	-1,335,128.9	1,064,162.7	-86.3 / -79.7	-2,337,227.0	-2,236,960.6	-35,377.5	1.5 / 1.6	-2,403,877.1	-2,409,498.2	1,087,141.2	-45.2 / -45.1

Հավելված 4. ՀՀ համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեների ծախսերի փաստացի կատարումն ըստ գործառական դասակարգման

Հ/հ	Ծախսի անվանումը	2004թ.		2005թ.		2006թ.	
		Գումարը, մլն. դրամ	Տես. կշիռը %	Գումարը, մլն. դրամ	Տես. կշիռը %	Գումարը, մլն. դրամ	Տես. կշիռը %
	Ընդամենը ծախսեր ¹ , այդ թվում	26,037.5	100	32,600.8	100	39,552.8	100
	Վարչական բյուջե	22,482.5	86.3	27,091.3	83.1	31,517.7	79.7
	Ֆոնդային բյուջե	4,594.8	17.6	6,821.5	20.9	9,245.5	23.4
1	Ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայություններ	8,457.1	32.5	10,455.3	32.1	12,499.0	31.6
2	Պաշտպանություն	21.2	0.1	22.0	0.1	41.2	0.1
3	Հասարակական կարգի պահպանություն, ազգային անվտանգություն և դատական գործունեություն	4.3	0.0	3.7	0.0	4.4	0.0
4	Կրթություն և գիտություն	4,327.5	16.7	4,972.1	15.3	6,306.8	15.9
5	Առողջապահություն	17.2	0.1	53.5	0.2	36.4	0.1
6	Սոցիալական ապահովագրություն և սոցիալական ապահովություն	634.8	2.5	983.2	3.0	991.5	2.5
7	Մշակույթ, տեղեկատվություն, սպորտ և կրոն	1,927.8	7.5	2,225.0	6.8	2,650.7	6.7
8	Բնակարանային կոմունալ տնտեսություն	5,497.9	21.2	7,170.4	22.0	9,871.1	25.0
9	Վառելիքային և էներգետիկ համալիր	118.6	0.5	196.5	0.6	349.2	0.9
10	Գյուղատնտեսություն, անտառային և ջրային տնտեսություն, ձկնաբուծություն	108.8	0.5	254.2	0.7	97.8	0.3
11	Արդյունաբերություն, հանքային հանածոներ, շինարարություն և բնապահպանություն	44.3	0.2	97.0	0.3	49.0	0.1
12	Տրանսպորտ, ճանապարհային տնտեսություն և կապ	635.8	2.5	1,029.7	3.2	1,382.9	3.5
13	Տնտեսական այլ ծառայություններ	111.8	0.4	585.8	1.7	79.7	0.2
14	Հիմնական խմբին չդասվող ծախսեր	3,970.7	15.3	4,552.3	14.0	5,193.3	13.1

¹ Առանց վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե կատարված հատկացումների

Հավելված 5. ՀՀ համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեների ըստ գործառնական դասակարգման փաստացի ծախսերը մեկ շնչի հաշվով

Հ/հ	Ծախսի անվանումը	2004թ.		2005թ.		2006թ.	
		Ընդամենը գումարը, մլն դրամ	Ծախսերը մեկ շնչի հաշվով, դրամ / դոլար	Ընդամենը գումարը, մլն դրամ	Ծախսերը մեկ շնչի հաշվով, դրամ / դոլար	Ընդամենը գումարը, մլն դրամ	Ծախսերը մեկ շնչի հաշվով, դրամ / դոլար
	Ընդամենը ծախսեր ¹ , այդ թվում	26,037.5	8,097/15.1	32,600.8	10,127/21.7	39,552.8	12,272 / 30.0
	Վարչական բյուջե	22,482.5	6,991/13.1	27,091.3	8,416/18.0	31,517.7	9,779 / 23.9
	Ֆոնդային բյուջե	4,594.8	1,429 / 2.7	6,821.5	2,119/4.5	9,245.5	2,869 / 7.0
1	Ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայություններ	8,457.1	2,630 / 4.9	10,455.3	3,248/7.0	12,499.0	3,878 / 9.5
2	Պաշտպանություն	21.2	7 / 0.0	22.0	7/0.0	41.2	13 / 0.0
3	Հասարակական կարգի պահպանություն, ազգային անվտանգություն և դատական գործունեություն	4.3	1 / 0.0	3.7	1 0.0	4.4	1 / 0.0
4	Կրթություն և գիտություն	4,327.5	1,346 / 2.5	4,972.1	1, 545/3.3	6,306.8	1,957 / 4.8
5	Առողջապահություն	17.2	5 / 0.0	53.5	17/0.0	36.4	11 / 0.0
6	Սոցիալական ապահովագրություն և սոցիալական ապահովություն	634.8	197 / 0.4	983.2	305/0.7	991.5	308 / 0.8
7	Սշակույթ, տեղեկատվություն, սպորտ և կրոն	1,927.8	599 / 1.1	2,225.0	691/1.5	2,650.7	822 / 2.0
8	Բնակարանային կոմունալ տնտեսություն	5,497.9	1,710 / 3.2	7,170.4	2,228/4.8	9,871.1	3,063 / 7.5
9	Վառելիքային և էներգետիկ համալիր	118.6	37 / 0.1	196.5	61/0.1	349.2	108 / 0.3
10	Գյուղատնտեսություն, անտառային և ջրային տնտեսություն, ձկնաբուծություն	108.8	34 / 0.1	254.2	79/0.2	97.8	30 / 0.1
11	Արդյունաբերություն, հանքային հանածոներ, շինարարություն և բնապահպանություն	44.3	14 / 0.0	97.0	30/0.1	49.0	15 / 0.0
12	Տրանսպորտ, ճանապարհային տնտեսություն և կապ	635.8	198 / 0.4	1,029.7	320/0.7	1,382.9	429 / 1.0
13	Տնտեսական այլ ծառայություններ	111.8	35 / 0.1	585.8	182/0.4	79.7	25 / 0.1
14	Հիմնական խմբին չդասվող ծախսեր	3,970.7	1,235 / 2.3	4,552.3	1,414/3.0	5,193.3	1,611 / 3.9

¹ Առանց վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե կատարված հատկացումների

Հավելված 6. ՀՀ համայնքների 2004-2006թթ. բյուջեների ծախսերի փաստացի կատարումն ըստ տնտեսագիտական դասակարգման

Հ/հ	Ծախսերի անվանումները	2004թ.			2005թ.			2006թ.			
		ՀՀ բոլոր համայնքներ		Երևանի թաղային համայնքներ	ՀՀ բոլոր համայնքներ		Երևանի թաղային համայնքներ	ՀՀ բոլոր համայնքներ		Երևանի թաղային համայնքներ	
		Փաստացի, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը, %	Փաստացի, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը, %	Փաստացի, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը, %	Փաստացի, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը, %	Փաստացի, մլն դրամ	Տեսակարար կշիռը, %
Ա	ԾԱԽՍԵՐ, ԸՆԴՂԱՆՆԸ	26,037.5	100	9,094.7	100	32,600.8	100	39,552.8	100	11,933.0	100
1	ՈՆՁԱՅԻՎ ԾԱԽՍԵՐ	21,462.3	82.4	7,948.0	87.4	25,795.6	79.1	30,330.6	76.7	10,566.7	88.6
	Բյուջեային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձ	8,177.7	31.4	1,833.9	20.2	9,693.5	29.7	9,976.8	25.2	1,854.2	15.5
2	Տնկտավարներ	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3	Սուբսիդիաներ	685.6	2.6	379.3	4.2	1,397.8	4.3	2,528.8	6.4	962.9	8.1
4	Ընթացիկ տրանսֆերտներ	4,149.0	15.9	1,315.6	14.5	4,228.3	13.0	4,820.9	12.2	1,368.8	11.5
5	Ակրսնների գնման և ծառայությունների կնքումն ծախսեր	8,449.9	32.5	4,419.2	48.5	10,475.5	32.1	13,004.1	32.9	6,380.8	53.5
Բ	ԿԱՊԻՏԱԼ ԾԱԽՍԵՐ	4,575.2	17.6	1,146.7	12.6	6,805.1	20.9	9,222.2	23.3	1,366.3	11.4
1	Կապիտալ ներդրումների ծախսեր	2,050.2	7.9	505.7	5.6	2,900.5	8.9	3,952.0	10.0	572.0	4.8
2	Կապիտալ նորոգումների ծախսեր	2,525.0	9.7	641.0	7.0	3,904.6	12.0	5,270.2	13.3	794.3	6.6

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորումը և գործունեությունը. տեղական ժողովրդավարություն

Տեղական ժողովրդավարության և ՏԻՄ-երի գործունեության 2004-2006թթ. զարգացումների ուսումնասիրությունը պայմանավորված է այն գործոնների հետազոտությամբ, որոնք հիմք են դարձել տեղական ինքնակառավարման ոլորտում հանրային քաղաքականությունների և ծրագրերի մշակման, ընդունման, իրագործման ու վերահսկման գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների արդյունավետ և նպատակային մասնակցության: Դրանց թվում են այն փոփոխությունները, որոնք արձանագրվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգի համապատասխան ինստիտուտների՝ համայնքի ավագանու ձևավորման և համայնքի ղեկավարի ընտրության գործընթացում, տեղական ինքնակառավարման կառույցների, քաղաքացիական սուբյեկտների և քաղաքացիների միջև տարբեր մակարդակներում հարաբերությունները կարգավորող օրենսդրության մեջ, ինչպես նաև գործնականում ի հայտ են եկել որպես քաղաքացիական հասարակության՝ հասարակական կազմակերպությունների, ՁԼՄ-ների, քաղաքական կուսակցությունների գործունեությունների նոր հնարավորություններ կամ խոչընդոտներ:

2004-2006 թթ. ժամանակահատվածում ՀՀ տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների իրավական և փաստացի գնահատման գործում օգտագործվել են հետազոտական մի քանի մեթոդներ: Այդ թվում

- Փաստաթղթային վերլուծություններ՝ օրենսդրություն, փորձագիտական վերլուծություններ, վիճակագրական տվյալներ, պաշտոնական փաստաթղթեր, մամուլի հրատարակություններ, էլեկտրոնային կայքեր.
- Հարցումներ՝ անհատական հարցազրույցներ (համայնքների ղեկավարների և ավագանու անդամների, կառավարության համապատասխան պատասխանատուների, մարզպետարանների աշխատակիցների, ոլորտի խնդիրներով զբաղվող հասարակական կազմակերպությունների ղեկավարների, միջազգային կառույցների ներկայացուցիչների հետ).
- Դիտարկումներ՝ տեղական ինքնակառավարման կազմակերպություններում:

Նկատի ունելով դաշտում առկա հետազոտությունների և վիճակագրական տվյալների երբեմն հակասական լինելը, նախընտրել ենք օգտագործել այն կազմակերպությունների կողմից կատարված հետազոտությունները, որոնք առավելապես հայտնի են իրենց կատարողական պրոֆեսիոնալիզմով, ինչպես նաև այն կառույցներին, որոնք ներառված են «ԱՀՌԾ-ի մոնիտորինգի ցուցանիշների» հայեցակարգում իբրև ցուցանիշներ հաշվարկող վստահելի կառույցներ:

1. ՏԻՄ-երի ձևավորումը և գործունեությունը

Հայաստանի Հանրապետությունում անց են կացվել ՏԻՄ-երի թվով չորս ընտրություններ. 1996, 1999, 2002 և վերջինը՝ 2005 թ.: Համայնքի ղեկավարը և ավագանու անդամները ընտրվում են ընդհանուր, հավասար և ուղղակի ընտրու-

թյուններով՝ գաղտնի քվեարկությամբ: Համայնքի ավագանու ընտրության ժամանակ համայնքի տարածքում կազմավորվում է մեկ բազմամանդատ մեծամասնական ընտրատարածք, իսկ համայնքի ղեկավարի ընտրության ժամանակ՝ միամանդատ մեծամասնական ընտրատարածք: Համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի թեկնածուներն առաջադրվում են ինքնառաջադրման սկզբունքով:

ՏԻՄ-երի ձևավորման գործընթացը՝ պայմանավորված բարեփոխված Սահմանադրության ընդունմամբ (2005-ի նոյեմբեր) կրեց որոշակի փոփոխություններ: Եվրոպայի Խորհրդի Տեղական եվ տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի կողմից 2003-ի 10-րդ նստաշրջանում ընդունված Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության մասին թիվ 140 հանձնարարականով քննադատության էր արժանացել այն փաստը, որ Սահմանադրությունը ճկուն չէ և խոչընդոտում է մի շարք ոլորտներում ցանկալի բարեփոխումներ իրականացնելուն, հատկապես, տեղական ընտրովի պաշտոնների եռամյա ժամկետի¹, Երևանի կարգավիճակի և համայնքի ղեկավարներին պաշտոնանկ անելու կառավարության լիազորությունների առումով: Այսպես, մինչև սահմանադրական փոփոխությունները ՏԻՄ-երն ընտրվում էին 3 տարի ժամկետով, համայնքի ավագանին՝ 5-15 անդամով (ՀՀ Սահմանադրություն, հոդված 105) և մարզպետի ներկայացմամբ կառավարությունը կարող էր պաշտոնանկ անել համայնքի ղեկավարին:

Սահմանադրական փոփոխություններով (հոդված 107) համայնքն իր ինքնակառավարման իրավունքն իրականացնում է ՏԻՄ-երի՝ համայնքի ավագանու եւ համայնքի ղեկավարի միջոցով, որոնք օրենքով սահմանված կարգով ընտրվում են ոչ թե երեք, այլ չորս տարի ժամկետով: Հանվեց ինչպես համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակի սահմանափակումը, այնպես էլ համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելը կառավարության կողմից հնարավոր դարձավ միայն օրենքով նախատեսված դեպքերում սահմանադրական դատարանի եզրակացության հիման վրա:

Նշենք սակայն, որ թեև փոփոխված Սահմանադրությամբ հանվեց ավագանու անդամների թվաքանակի սահմանափակումը, սակայն ՀՀ ընտրական օրենսգրքով դեռևս պահպանվում է այն: Ներկայումս տարբերակվում են համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակը ըստ համայնքի բնակչության թվի հետևյալ կերպ. մինչև 1000 բնակիչ ունեցող համայնքում՝ ավագանու հինգ անդամ, 1001-ից մինչև 3000 բնակիչ ունեցող համայնքում՝ յոթ, 3001-ից մինչև 20000 բնակիչ ունեցող համայնքում՝ տասնմեկ և 20001-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքում՝ տասնհինգ:

ՀՀ Սահմանադրությունը չի սահմանափակում նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների անընդմեջ ընտրվելու հնարավորությունները: Ընտրական օրենսգրքի 19.05.2005 փոփոխություններով (հոդված 123, 9-րդ կետ) ամրագրվեց, որ, նույն անձը չէր կարող ավելի քան երկու անգամ անընդմեջ ընտրվել համայնքի ղեկավարի պաշտոնում: Այս սահմանափակումը գործեց ընդամենը 1.5 տարի և հանվեց Ընտրական օրենսգրքի 22.12.06-ի փոփոխությունների արդյունքում: Փաստորեն, համայնքի ղեկավարները կրկին անընդմեջ ընտրվելու հնարավորություն ստացան: Հայաստանյան իրականության մեջ այս սահմանափակման հանելը հղի է տեղական իշխանության մարմինների անընդհատ վե-

¹ Նույն կարծիքն արտահայտված է Վերապատրաստման կարիքների գնահատում, GTZ, ԵՄ, ՀՖՄ, ՀԱԱ, ՀՀՄ, էջ 26, Երևան 2005:

րարտադրության վտանգով և այլընտրանքների բացառմամբ:

Համայնքի ղեկավար կարող է ընտրվել 25 տարին լրացած, տվյալ համայնքում, Երևան քաղաքի թաղային համայնքներում՝ Երևան քաղաքում առնվազն վերջին երկու տարվա հաշվառում ունեցող՝ Հայաստանի Հանրապետության ընտրական իրավունք ունեցող յուրաքանչյուր քաղաքացի: Իսկ ավագանու անդամ կարող է ընտրվել 21 տարին լրացած, տվյալ համայնքում, Երևան քաղաքի թաղային համայնքներում՝ Երևան քաղաքում առնվազն վերջին երկու տարվա հաշվառում ունեցող՝ Հայաստանի Հանրապետության ընտրական իրավունք ունեցող յուրաքանչյուր քաղաքացի: Համայնքի ղեկավարի և ավագանու անդամի թեկնածու չեն կարող առաջադրվել Սահմանադրական դատարանի անդամները, դատավորները, ներքին գործերի, ազգային անվտանգության, պաշտպանության մարմինների եւ դատախազության աշխատակիցները:

ՀՀ Ընտրական օրենսգրքում 22.12.2006 թթ. փոփոխությունների արդյունքում (հոդված 2) ՏԻՄ-երի ընտրության ժամանակ ընտրելու իրավունք ունեն համապատասխան համայնքում առնվազն մեկ տարվա հաշվառում ունեցող և փաստացի բնակվող յուրաքանչյուր ոք: Ավելին, նույն փոփոխությունների համաձայն, ՏԻՄ ընտրությունների ժամանակ Ընտրական օրենսգրքով նախատեսված իրավունքներն ու պարտականությունները տարածվում են նաև ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող ընտրական իրավունքով օժտված անձանց վրա:

Քաղաքական ուժերի դերակատարումը ՏԻՄ-երի ձևավորման գործընթացում, անշուշտ, լիովին բացառված չէ, քանի որ անուղղակի նրանք ազդեցություն ունենում են ընտրական գործընթացների վրա, սակայն խնդիրն այն է, որ իրականում նրանք չեն կրում քաղաքական պատասխանատվություն այս կամ այն ընտրված թեկնածուի հետագա արդյունավետ կամ ոչ արդյունավետ աշխատանքի համար:

Ի դեպ, պաշտոնական վիճակագրություն չկա թե ընտրված թեկնածուներն անդամ են արդյոք քաղաքական այս կամ այն կուսակցության: Թեկնածուի քաղաքական կուսակցության անդամությունը նշվում է միայն քվեաթերթիկի վրա: Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի էլեկտրոնային կայքում նշված է առանձին ընտրական տեղամասերում առաջադրված թեկնածուների կուսակցական պատկանելությունը կամ անկուսակցական լինելը, սակայն դրանք ամփոփված չեն հանրապետական կտրվածքով:

Ինչպես ցույց տվեցին հարցումները, ռլորտում գործող ակտիվ հասարակական այն միավորումները, ինչպիսիք են Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիան և Հայաստանի համայնքների հանրապետական ասոցիացիան ևս ամբողջությամբ չեն հավաքագրում և չեն տիրապետում այս տեղեկատվությանը:

Փաստացի արդյունքների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ աստիճանաբար տեղական ինքնակառավարման մարմիններում ընտրվում են քաղաքական կուսակցությունների անդամներ: Այսպես. եթե 1999-2000 թթ. ընտրությունների արդյունքում ընտրված համայնքների ավագանիների անդամների և համայնքների ղեկավարների 74.2%-ը և 2002-ին ընտրված համայնքների ղեկավարների 65.7% -ը² անկուսակցական էին, ապա 2005-ին համայնքների ղեկավարների շուրջ 60 % -ը իշխող կուսակցության (926-ից՝ 552-ը Հայաստանի Հանրապետական կուսակցության) անդամներ են³:

² Դ.Թումանյան. «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում», Երևան 2006, էջ 19
³ աղբյուրը՝ Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիա

ՏԻՄ-երի ընտրություններն իրավամբ պետք է լինեն խորհրդարանական ընտրությունների նախապատրաստման փուլ: Դժբախտաբար Չայաստանում այդպես չէ: ՏԻՄ-երի ընտրությունները և խորհրդարանական ընտրությունները կարծես թե միմյանց հետ որևէ կապ չունեն:

Կարծում ենք, որ համամասնական ընտրակարգին աստիճանաբար անցումը կխթանի քաղաքական կուսակցությունների կայացմանը և կնպաստի երկրում կուսակցական պլատֆորմների պայքարին, ընտրությունները կդառնան նվազ խոցելի կեղծիքների նկատմամբ, որոնք ավելի հեշտ են կատարվում մեծամասնական ընտրատարածքներում:

2005 թվականի ՏԻՄ-երի, մասնավորապես ավագանու անդամների ընտրություններին նախորդող խճանկարը հետաքրքրիչ է այնքանով, որ մի դեպքում, օրինակ, Շիրակի մարզի Աշոցքի որոշ գյուղական համայնքներում, չէին հավաքագրվում անհրաժեշտ թվով թեկնածուներ և համայնքի ղեկավարը ստիպված ինքն էր ընդառաջ գնում՝ ոչ միայն համոզելու առաջադրվելու, այլև պետական տուրքերի վճարման հարցում, իսկ մայրաքաղաքի համայնքներում ավագանու անդամների թեկնածուների թիվը երբեմն հինգ անգամ գերազանցում էր ավագանու օրենքով նախատեսված անդամների թվին: Այսպես, օրինակ, Երևանի Քանաքեռ-Զեյթուն թաղային համայնքում ավագանու թեկնածու էր առաջադրվել 74 մարդ⁴, Արաբկիրում՝ 81, Դավիթաշենում՝ 54, երբ ավագանու անդամ կարող էին դառնալ ամենաշատ ձայներ հավաքած ընդամենը 15-ը: Ինչպես կատակով նշում էին ընտրողները, քվեաթերթիկներն ունեին հրովարտակի տեսք, քանի որ ընտրական փաստաթուղթը, օրենքի համաձայն չի կարող բաղկացած լինել մեկից ավելի էջերից:

Դժվար չէ պատկերացնել այն տեղամասը, որն ունի մոտ 70 ավագանու անդամի թեկնածու, նույնքան էլ վստահված անձինք, համայնքի ղեկավարի 2 թեկնածու, տեղական կազմակերպություններից երկու դիտորդ և միջազգային կազմակերպություններից 2 դիտորդ և ընտրական հանձնաժողովների ոչ այնքան պրոֆեսիոնալ անձնակազմ⁵:

2004-2006 թվականներին համայնքի ղեկավարներին անվստահություն հայտնելու և պաշտոնանկ անելու դեպքեր չեն արձանագրվել: Ահավասիկ, կառավարության որոշումների դիտարկումները ցույց են տալիս, որ առկա են համայնքների ղեկավարների, ինչպես նաև համայնքի ավագանու անդամների լիազորությունների վաղաժամկետ դադարեցման և արտահերթ ընտրություններ նշանակելու մասին որոշումներ: Որոշումներից պարզ չեն հիմքերը, սակայն ենթադրելի է, որ դա իրականացվում է ՏԻՄ-երի սեփական դիմումների համաձայն՝ դատական քաջշուկներից խուսափելու փոխհամաձայնությամբ:

Քանի դեռ քաղաքական կուսակցությունների դերը տեղական ընտրություններում մեծ չէ և նրանք իրավունք չունեն առաջադրել թեկնածուներ և թեկնածուներն ընտրվում են ինքնառաջադրման սկզբունքով՝ հավաքական պատասխանատվության գործոնը անգո է:

⁴ www.panorama.am տեղեկատվական կենտրոն

⁵ Ընտրական հանձնաժողովի անդամների վերապատրաստման ծրագիրը մեկնարկել է 2006 թվականից ԿԸՀ -ի և IDEA կազմակերպության կողմից:

Որոշումների կայացումը համայնքներում

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում՝ իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակում որոշում կայացնող մարմիններն են՝ համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը: Նրանք կարող են ընդունել միայն նորմատիվ կամ անհատական որոշումներ: «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով ՏԻՄ -երի որոշումները կարող են ընդունվել նաև հանրաքվեով:

ՏԻՄ-երի նորմատիվ իրավական ակտերը ենթակա են պարտադիր պաշտոնական հրապարակման, իսկ անհատական իրավական ակտերը կարող են հրապարակել համայնքների ղեկավարները:

Գյուղական և քաղաքային համայնքների ավագանու և ղեկավարի նորմատիվ որոշումների պաշտոնական հրապարակման օր է համարվում համայնքի ղեկավարի հրատարակած «Համայնքի իրավական ակտերի տեղեկագրում» հրապարակելը, այդ ակտերը պետական գրանցում ստանալու օրվան հաջորդող հինգ օրվա ընթացքում կամ դրանք համայնքի տարածքի տարբեր վայրերում այդ նպատակով նախատեսված ցուցատախտակներին փակցնելու օրը⁶:

Երևանի թաղային համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերը պաշտոնապես հրապարակվում են «Երևանի թաղային համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագրում», դրանք ստանալու օրվան հաջորդող տասն օրվա ընթացքում: Ըստ Իրավական ակտերի մասին ՀՀ օրենքի (հոդված 63/6) այն պետք է լույս տեսնի շաբաթը մեկ անգամ և հրատարակվի ՀՀ արդարադատության նախարարության (պետական բյուջեի միջոցների հաշվին) կողմից: Նույն միջոցների հաշվին ՀՀ արդարադատության նախարարությունը յուրաքանչյուր եռամսյակ հրատարակում է քաղաքային և գյուղական համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի ժողովածուները:

Նշենք, որ վերոնշյալ ակտերի ժողովածուների տպաքանակը ընդամենը 400 է և անբավարար է համայնքներից յուրաքանչյուրին մատչելի լինելու համար:

Եթե քաղաքային և գյուղական համայնքների իրավական ակտերի ժողովածուները գործնականում հրատարակվում են եռամսյա պարբերականությամբ, ապա նույնը չի կարելի ասել Երևանի թաղային համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագրերի մասին, թեև դրանց տպաքանակը ավելացման միտում ունի:

Քաղաքային և գյուղական համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի բովանդակությունը հիմնականում առնչվում է տեղական տուրքերի և վճարների դրույքաչափերի հաստատմանը, համայնքային ենթակառուցվածքի հողատարածքների վարձակալության տրամադրելու, օտարվող հողամասերի մեկնարկային գները սահմանելու, համայնքի ավագանու կանոնակարգն ընդունելու գործընթացներին:

⁶ «Իրավական ակտերի մասին ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված 25.12.2006:

Աղյուսակ 1. Երևանի թաղային համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագրերի և քաղաքային ու գյուղական համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի ժողովածուների հրատարակված համարների դինամիկան. 2004-2006

Տարեթիվը	Քաղաքային և գյուղական համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի ժողովածուներ/համար	Երևանի թաղային համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագիր/համար
2004	4	2
2005	4	8
2006	5	14

Օրենսդրության համաձայն՝ համայնքի ավագանուն իրավունք ունեն որոշման նախագիծ ներկայացնել թե համայնքի ղեկավարը և թե ավագանու անդամները: Քաղաքացիները համայնքի ավագանուն կարող են որոշման նախագիծ ներկայացնել ՏԻՄ-երի միջոցով: Ներկայումս հրատարակվող իրավական նորմատիվ ակտերում պարզ չէ, թե ո՞վքեր են որոշման նախագծի հեղինակները: Փորձագիտական դիտարկումների համաձայն նրանց ճնշող մեծամասնությունը, եթե չասենք ամբողջությամբ (չնչին բացառություններով) պատկանում են համայնքի ղեկավարին:

Համայնքի ղեկավարի կողմից ավագանու նիստերը վարելու օրենսդրական պահանջը, ավագանու անդամների անվճար աշխատանքը դեռևս մնում են ավագանու ինստիտուտի կախվածության և ոչ ինքնուրույն գործելակերպի հիմքերից մեկը:

Եթե Երևանի թաղային համայնքների և քաղաքային համայնքների ավագանիներն աստիճանաբար ընկալում են իրենց դերն ու նշանակությունը որոշումների կայացման գործընթացում, ապա գյուղական համայնքների ավագանիների մասով դա հեռու ապագայի խնդիր է: Դրա վառ ապացույցն է նաև ավագանու անդամների ընտրությանը առաջադրվող թեկնածուների ծայրահեղ տարբեր թվաքանակը գյուղերում և քաղաքներում:

«Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքը ընդունվել է 2002-ի փետրվարի 6-ին: Սակայն, որևէ համայնքում տեղական հանրաքվե չի անցկացվել: Որոշ համայնքներում նախաձեռնություններ են եղել համայնքների անվանումները փոխելու շուրջ, սակայն դրանք չեն հանգեցրել տեղական հանրաքվեների, քանի որ ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններով (13.06.2006) կատարվել են այդ անվանափոխումները:

Նկատենք, որ «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքում 28.11.2006 թվականին կատարված լրացումները ի կատարումն սահմանադրական դրույթի, ամրագրել են, որ համայնքները միացնելու կամ առանձնացնելու հարցով Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունն օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալուց առաջ համապատասխան համայնքներում նշանակում է տեղական հանրաքվեներ:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների և համայնքների աշխատակազմերի գեներալային բաշխվածությունը

Դիտարկելով քաղաքային (բացի Երևանից) և գյուղական համայնքներում աշխատողների բաշխումն ըստ սեռի, պարզվում է, որ Հայաստանում 2004 և 2005 թվականներին չեն եղել կին քաղաքապետեր և միայն 2004-ին Գեղարքունիքի մարզում է արձանագրվել մեկ կին քաղաքապետի տեղակալ: Ի տարբերություն սրա, միայն Արագածոտնի մարզում է, որ 2005-ին չկար կին գյուղապետ, իսկ Արմավիրում ամենամեծ թիվն էր՝ 4 կին գյուղապետեր: Նշենք, որ գյուղական 871 համայնքերից 2.4 %-ը կամ 21-ը ունեն կին գյուղապետեր:

Աղյուսակ 2. Քաղաքապետերի և նրանց տեղակալների, քաղաքապետարանի աշխատակիցների գեներալային բաշխվածությունը⁷ 2004-2005

ՀՀ մարզեր	Քաղաքապետեր				Քաղաքապետերի տեղակալներ				Քաղաքապետարանների աշխատակազմի ղեկավարներ				Քաղաքապետարանի աշխատակիցներ			
	2004		2005		2004		2005		2004		2005		2004		2005	
	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ
Արագածոտն		3		3		3		3	1	2		3	32	78	32	78
Արարատ		4		3		4		4	1	2	1	2	60	97	32	101
Արմավիր		3		3		5		4	1	2	2	1	46	61	78	115
Գեղարքունիք		5		5	1	4		5		5	3	2	54	96	55	99
Լոռի		8		8		8		8	3	5	5	3	119	172	97	157
Կոտայք		7		7		7		8		7		7	102	115	102	115
Շիրակ		3		3		4		3		3		3	72	122	85	204
Սյունիք		7		7		6		6	3	4	3	4	59	68	60	67
Վայոց ձոր		3		3		3		4	2	1	2	1	204	84	204	85
Տավուշ		4		4		4		4	2	2	1	3	29	40	60	85

Աղյուսակ 3. Գյուղապետերի և նրանց տեղակալների, գյուղապետարանի աշխատակիցների գեներալային բաշխվածությունը⁸ 2004-2005

ՀՀ մարզեր	Գյուղապետեր				Գյուղապետերի տեղակալներ				Գյուղապետարանի աշխատակիցներ				
	2004թ.		2005թ.		2004թ.		2005թ.		2004թ.		2005թ.		
	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	
Արագածոտն		111		111		111		111	178	312		78	312
Արարատ	1	92	2	91		88		7	50	427	512	160	305
Արմավիր	3	91	4	90	1	84	1	83	290	344	294	341	341
Գեղարքունիք	3	84	3	84	3	84	1	86	208	425	213	435	435
Լոռի	3	102	3	102	4	84	5	77	408	497	360	330	330
Կոտայք	1	59	1	59		60		57	153	231	153	231	231
Շիրակ		116	1	115	1	104	1	110	91	532	149	310	310
Սյունիք	3	99	3	99	4	75	5	75	195	339	196	338	338
Վայոց ձոր		41	1	40	2	16	2	16	212	233	210	235	235
Տավուշ	3	55	3	55		58		56	121	351	112	339	339

⁷ աղբյուրը՝ ՀՀ մարզպետարաններ

⁸ աղբյուրը՝ ՀՀ մարզպետարաններ

Քաղաքային համայնքների աշխատակազմերում կին աշխատողների թվաքանակը ավելի քիչ է, քան տղամարդկանց թիվը, բացառությամբ Վայոց ձորի մարզի, որտեղ կանանց թվաքանակը (204 կին) 41,7%-ով ավելի է, քան տղամարդկանց թիվը (85 տղամարդ) :

Գյուղապետարանների աշխատակազմում 2005-ին նման պատկեր է դիտվում Լոռու մարզում, որտեղ կանանց թիվը գերակշռում է տղամարդկանց թվին 30 աշխատակցով:

2005-ին քաղաքային ավագանու անդամների կազմում ևս կանանց թիվը գերակշռող չէ, ավելին՝ 3 մարզերի (Արագածոտն, Արարատ և Արմավիր) քաղաքային ավագանու անդամների կազմում կին չկա:

Այլ պատկեր է գյուղական համայնքների ավագանու անդամների կազմը. 2005-ին այստեղ բոլոր մարզերում ներառված են կանայք, ընդ որում ամենաբարձր ներգրավվածությունը Սյունիքի մարզում է՝ 18.7%, այնուհետ Լոռու մարզում՝ 15.2%, իսկ ամենացածր ներգրավվածությունը Վայոց ձորում՝ 2.5%:

2. Տեղական ժողովրդավարություն. քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների դրսևորման ձևերը և միտումները

Տեղական ինքնակառավարման ժողովրդավար բնույթը պարզ արտահայտվում է որոշումների մշակման, ընդունման, իրագործման և վերահսկման գործընթացներում: Այն ներառում է մեխանիզմներ, ընթացակարգեր և ինստիտուտներ, որոնց միջոցով քաղաքացիները և քաղաքացիների միավորումները կարող են արտահայտել իրենց հետաքրքրությունները, իրագործել իրենց օրենսդրական իրավունքները:

Աղյուսակ 4. Քաղաքային և գյուղական ավագանու անդամների գենդերային բաշխվածությունը, 2004-2005

ԳՅ մարզեր	Քաղաքային ավագանու անդամներ				Գյուղական ավագանու անդամներ			
	2004		2005		2004		2005	
	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ	Կ	Տ
Արագածոտն		34		34	24	421	24	421
Արարատ	2	51		58	33	652	22	450
Արմավիր	2	35		41	23	575	21	569
Գեղարքունիք	2	58	5	58	47	503	51	513
Լոռի	4	71	5	73	68	471	72	473
Կոտայք	4	78	2	84	35	357	18	399
Շիրակ		37	1	36	8	513	48	641
Սյունիք	2	71	6	77	67	471	79	423
Վայոց ձոր	1	28	1	32	11	273	7	277
Տավուշ	2	48	4	43	23	330	22	342

Հայաստանում ներկայումս առկա են ժողովրդավարական կառավարման գործառնությունն ապահովող քաղաքական և հասարակական որոշակի կառույցներ և հաստատություններ: ՀՀ պետական ռեգիստրում 2007-ի հունվարի 1-ի դրությամբ իբրև ոչ առևտրային իրավաբանական անձինք գրանցված են.⁹

- 90 կուսակցություններ
- 2571 հասարակական կազմակերպություններ
- 19 կրոնական կազմակերպություններ*
- 459 հիմնադրամներ*
- 749 արհեստակցական կազմակերպություններ
- 2323 պետական/համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություններ
- 55 ջրօգտագործողների ընկերություններ
- 231 ոչ առևտրային կոոպերատիվներ (առանց համատիրությունների)
- 802 համատիրություններ
- 454 լրատվության միջոցներ:

* Այլ լիազորված մարմինների կողմից գրանցված սուբյեկտները ներառված չեն

Նշենք, որ ի տարբերություն 2004-ի, քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների թիվը որոշակի փոփոխություն է կրել: Եթե կուսակցությունների թիվը 2004-ին¹⁰ կազմում էր 114, ապա 2007-ին այն էապես նվազել է, հասնելով 75-ի: Նույն իրավիճակն է հասարակական կազմակերպությունների մասով, որոնց թիվը նվազել է շուրջ 1089–ով: Այս նվազումները որոշ չափով պայմանավորված են վերագրանցման պահանջներով: Ուղիղ 62-ով ավելացել են հիմնադրամները և համատիրությունները:

Աղյուսակ 5. Հասարակական միավորումների¹¹ տարածքային տեղաբաշխվածությունը 01.01.2007 դրությամբ

Մարզեր	Հասարակական միավորումների թիվը
Երևան	1818
Արագածոտն	43
Արարատ	52
Արմավիր	61
Գեղարքունիք	90
Լոռի	166
Կոտայք	53
Շիրակ	170
Սյունիք	106
Վայոց Ձոր	29
Տավուշ	79

⁹ www.stateregistry.am

¹⁰ Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ, Գ. Թունանյանի խմբ., էջ 187, Երևան, 2004:

¹¹ հասարակական միավորումներ՝ ՀԿ-ներ, կուսակցություններ, կրոնական կազմակերպություններ:

Հասարակական միավորումների 68%-ը կենտրոնացած է մայրաքաղաքում: Քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտներն ահավասիկ անհրաժեշտ են, սակայն բավարար չեն արդյունավետ ժողովրդավարական համակարգ արձանագրելու համար, եթե առկա չեն նրանց գործելու իրական կարողությունները և պայմանները: Նշենք, որ Հայաստանի միավորը քաղաքացիական ազատությունների մասով շարունակաբար եղել է 4 (7 բալանոց սանդղակով, որտեղ ամենալավ ցուցանիշը 1-ն է, իսկ ամենավատը՝ 7-ը): Սակայն «Ֆրիդոմ Հաուս»-ի վերջին տվյալներով, իրադրությունը Հայաստանում սկսել է վատանալ և միտում ունի 4-ից դառնալ 5¹²:

ՁԼՄ-ների վերահսկողությունը

Իշխանությունների գործունեության վրա զանգվածային լրատվության միջոցների սոցիալական վերահսկողության իրականացումը երկրի ժողովրդավարական զարգացման կարևոր նախապայմաններից մեկն է: Վերջին հետազոտությունների¹³ արդյունքներով (հարցվել են և ընդդիմադիր և իշխանամետ լրագրողական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ) ՁԼՄ-ներն, ընդհանուր առմամբ, ի վիճակի չեն իրականացնելու իշխանությունների գործունեության վրա սոցիալական վերահսկողության գործառույթը, ազդելու հասարակական նշանակության խնդիրների վերաբերյալ որոշումներ ընդունելու վրա: Համաձայն հետազոտության արդյունքների՝ այս գործառույթի իրականացումը տեղական անկախ փորձագետների կողմից 100 միավորանոց համակարգով գնահատվում է 0-ից մինչև 10 միավոր:

ՏԻՄ-երի կողմից տեղեկատվություն տրամադրելու գործընթացի գնահատումը

«Տեղեկատվության ազատության մասին» ՀՀ օրենքի¹⁴ իրագործումը կարևոր և անհրաժեշտ քայլ է քաղաքացիական հասարակության և ժողովրդավարության կայացման ու զարգացման գործում: Ըստ «Տեղեկատվության ազատության մասին» ՀՀ օրենքի՝ գործունեության ուսումնասիրության զեկույցի (ապրիլ-մայիս, 2006 թ.) արդյունքների տեղեկատվություն ստանալու նպատակով ՀՀ քաղաքացիները առավել հաճախ դիմում են ՏԻՄ-երին: Կարելի է ասել, որ այն քաղաքացիները, որոնք դիմում են տեղեկատվություն ստանալու համար, արդյունքներից բավարարված են մնում ընդամենը մասամբ: Ընդ որում, հարկ է նշել, որ ըստ հարցման արդյունքների, տեղեկատվության տրամադրման գործընթացում առավել հաճախ խախտվում են ժամկետները, թեև քիչ չեն դեպքերը, երբ պատկան մարմինների իրազեկությունը բավարար մակարդակի վրա չէ: Օրենքով նախատեսված իրավունքից օգտվում է բնակչության աննշան մասը: Անգամ

¹² Հայաստանում ժողովրդավարական բարեփոխումների մոնիտորինգ, Ջեկույց, 2006 «Երևանի մամուլի ակումբ», «Գործընկերություն հանուն բաց հասարակության նախաձեռնություն», «Բաց հասարակության ինստիտուտի Մարդու իրավունքների և կառավարման դրամաշնորհային ծրագիր», «Բաց հասարակության ինստիտուտի օժանդակության հիմնադրամի հայաստանյան մասնաճյուղ:

¹³ Նույն տեղում:

¹⁴ Ընդունվել է 2003-ի սեպտեմբերի 23-ին:

խիստ անհրաժեշտության դեպքում մարդիկ խուսափում են դիմել տեղեկատվություն ստանալու համար, քանի որ մարդկանց մոտ բացակայում է վստահությունը, որ կստանան անհրաժեշտ պատասխանը: Հարցման արդյունքներից երևում է, որ հասարակական գիտակցության մեջ թերի է վստահությունը օրենքի կիրառման և ազդեցության վերաբերյալ:

Երևան քաղաքի թաղային համայնքներում անցկացված հետազոտության¹⁵ արդյունքներով պարզվել է, որ միայն Արաբկիր և Մալաթիա-Սեբաստիա համայնքներն ունեն տեղեկատվություն ստանալու կարգ «Տեղեկատվության ազատության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն: Արաբկիր թաղապետարանն այն տարածել է ՁԼՄ-ներով և փակցրել մանկապարտեզներում, դպրոցներում և համատիրությունների գրասենյակներում, իսկ երկրորդը տարածել է թաղային համայնքի լրատվամիջոցով՝ «Մալաթիա» թերթով: Վերջին մեկ տարվա ընթացքում ոչ մի թաղապետարանում չեն հրապարակվել գրավոր հարցումների ձևերն ու դրանք լրացնելու վերաբերյալ խորհրդատվական ցուցումները, տնօրինվող տեղեկությունների ցանկն ու դրանց տնօրինման կարգը:

Հանրության համար իրականացվող աշխատանքներն ու ծառայությունները հրապարակվել են Արաբկիր, Մալաթիա-Սեբաստիա, Նոր Նորք և Քանաքեռ-Զեյթուն թաղապետարանների, բյուջեն՝ Մալաթիա-Սեբաստիա, Նոր-Նորք և Քանաքեռ-Զեյթուն թաղապետարանների, քաղաքացիների ընդունելության կարգը, օրը, վայրը և ժամը, ինչպես նաև ստացված հարցումների վերաբերյալ վիճակագրական և ամփոփ տվյալները՝ Արաբկիր, Նոր Նորք և Քանաքեռ-Զեյթուն թաղապետարանների կողմից:

Հարցման արդյունքները ցույց են տալիս, որ Երևանի մի քանի թաղապետարաններ որոշակի քայլեր են կատարում տեղեկատվության մատչելիության ապահովման ուղղությամբ, սակայն չկա ընդհանուր մոտեցում տվյալ բնագավառի համար: Ավելին, բացակայում է տեղեկատվության փոխանակումը թաղապետարանների միջև, ինչը սահմանափակում է դրական փորձի տարածումը տարբեր կառույցների միջև:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գործող հասարակական կազմակերպություններ

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գործող հասարակական կազմակերպությունները կարելի է դասակարգել երկու խմբի՝ կազմակերպություններ, որոնք գործում են ՏԻՄ-երի հզորացման և օրենսդրական բարեփոխումներին աջակցության մանդատով և կազմակերպություններ, որոնք գործում են համայնքների բնակիչների շահերի պաշտպանության և համայնքի բնակիչներին ծառայություններ մատուցելու նպատակով: Առաջին խմբին են դասվում այնպիսի հանրաճանաչ հասարակական կազմակերպություններ, ինչպիսիք են՝ Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիան, Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը և Հայաստանի համայնքների հանրապետական ասոցիացիան, որոնք ֆիզիկական անձանց միավորումներ են:

¹⁵ «Քաղաքաշինությանն առնչվող տեղեկատվության մատչելիությունը և հասարակայնության մասնակցությունը Երևան քաղաքում», Տարածաշրջանային զարգացման կենտրոն, Թրանսփարենսի Ինթրնեշնլ հայաստանյան մասնաճյուղ, Երևան 2005:

Այս կառույցները մեծ ազդեցություն ունեն տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կատարվող բարեփոխումների գործում: Հատկապես կարևորվում է նրանց կողմից տեղեկատվական և ոլորտի մարդկային ռեսուրսների վերապատրաստման լայնածավալ աշխատանքները: Նկատենք, որ Համայնքների ֆինանսիստների միավորման կողմից հրատարակվում է «Համայնք» ամսաթերթը, իսկ Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիայի պաշտոնաթերթն է «Ավագանի +» ամսաթերթը: Նշված կազմակերպությունների էլեկտրոնային կայքերի առկայությունը և մշտապես գործուն լինելը տեղեկատվության թարմ աղբյուր է: 2005-ից Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը դարձավ Տեղական ինքնակառավարման տեղեկատվական ցանց միջազգային ծրագրի (LOGIN) ազգային գործընկերը Հայաստանում: LOGIN-ի տեղեկատվական շտեմարանը պարունակում է մոտ 10 հազար փաստաթուղթ՝ 15 լեզուներով՝ 33 երկրների վերաբերյալ: Այդ շտեմարանում հնարավորություն է ստեղծված անհրաժեշտ փաստաթուղթը ընտրել ոչ միայն ըստ կոնկրետ երկրի, այլ նաև ըստ օգտագործողին հետաքրքրող ուղղվածության: LOGIN-ի միջոցով կարելի է բազմակողմանի հավաստի տեղեկություններ ստանալ տարբեր երկրների տեղական ինքնակառավարման համակարգերի մասին, լինի դա օրենսդրություն, տարաբնույթ գրականություն, թե նոր մտեցումներ տեղական ինքնակառավարման խնդիրներին:

Երկրորդ խմբին դասվող կազմակերպությունները բազմաթիվ են: Նշենք նրանցից միայն այն կազմակերպությունները, որոնք ակտիվորեն աշխատում են համայնքներում ՏԻՄ-երի հետ սոցիալական գործընկերության սկզբունքով: «Առաքելություն Հայաստան», «Հույսի կամուրջ» բարեգործական կազմակերպությունները ծառայություններ են մատուցում համայնքների բնակիչներին համայնքների կամավոր լիազորությունների շրջագծում և ստանում են ֆինանսական աջակցություն համայնքային բյուջեներից:

Մասնակցություն որոշումների կայացման գործընթացներին, իրազեկվածություն, թափանցիկություն

Թեև ՀՀ օրենսդրությամբ լիովին հստակեցված չեն հասարակության մասնակցության ձևերը որոշումների կայացման գործընթացին, սակայն նաև չկան բացառումներ մասնակցության որոշ ձևերի մասով: Համայնքի զարգացման ծրագրերի և բյուջեների քննարկման հանրային լսումներին բնակչության մասնակցությունը աստիճանաբար ակտիվանում է: Նշենք, սակայն, որ այս գործընթացների հիմնական խթանիչները միջազգային կառույցներն են: 2006-ին Միավորված ազգերի կազմակերպության զարգացման ծրագրի աջակցությամբ 20 սահմանամերձ համայնքներում մասնակցային ձևով մշակվեցին համայնքների զարգացման ծրագրերը և ըստ աշխատանքի արդյունքների, բյուջեները, որոնք հաստատվեցին համայնքների ժողովների կողմից: Նմանատիպ ծրագրեր իրականացվում են USAID-ի, Oxfam բրիտանական կազմակերպության հայկական գրասենյակի, GTZ-ի և շատ այլ միջազգային կառույցների կողմից: Ներկայացնենք մի շարք հետազոտությունների արդյունքներ, որոնք թույլ են տալիս պարզելու, թե որքանով, որ աղբյուրներից է բնակչությունը տեղյակ տեղական իշխանությունների որոշումներին և մասնակցո՞ւմ են արդյոք մարդիկ ավագանու նիստերին և տեղական իշխանությունների կողմից կազմակերպվող հանրային լսում-

ներին: Եվ եթե ցածր է մարդկանց ակտիվությունը նշված հարցերում, ապա որո՞նք են դրա հիմնական պատճառները:

Ներկայացվող հետազոտությունը տեղեկատվություն է հավաքագրել հեռախոսային հարցման¹⁶ միջոցով, որին մասնակցել է 1000 մարդ՝ Աշտարակ, Գորիս, Վայք, Իջևան և Վանաձոր քաղաքներից:

Տեղական իշխանությունների որոշումներին ծանոթ է հարցման մասնակիցների 22%-ը: Տեղեկացվածության բացակայություն է դրսևորվել Վայքում 95.5% և Աշտարակում՝ 93.5 %: ՏԻՄ-երի որոշումներին ամենից ավելի տեղեկացված են Գորիսի և Իջևանի քաղաքացիները՝ համապատասխանաբար 36 և 35 տոկոս: Տեղական իշխանությունների որոշումների վերաբերյալ տեղեկացվածության աղբյուր են հանդիսանում հիմնականում մամուլը ու հեռուստատեսությունը, հատկապես՝ տեղականը:

Հանրային լուսններին մասնակցել է հարցվողների ընդհանուր թվի 2.4%-ը: Լուսններին չմասնակցելու պատճառաբանությունը ցուցադրում է հետևյալ պատկերը՝ 40.6%-ը՝ տեղյակ չեն եղել, 38.6%-ը՝ չեն հետաքրքրվել և 15%-ը՝ հանրային լուսններ տեղի չեն ունենում: Համանման պատկեր է բացահայտվել ավագանու նիստերին մասնակցելու հարցերի խմբի առջնությամբ: Նիստերին մասնակցել է բնակչության 1.9%-ը: Հարցվածների 50.5%-ը չի հետաքրքրվում ավագանու նիստերով, ավելի պակաս մասը՝ 27.9%՝ տեղյակ չէ դրանց անցկացման վերաբերյալ, դրանից էլ պակաս մասը՝ 12.9%-ը կարծում է, որ դրանք դժնվակ են, և միայն 3.3%-ն է ենթադրում, որ ավագանու նիստեր տեղի չեն ունենում:

Տեղական իշխանությունների որոշումների վերաբերյալ տեղեկացվածության բացակայությունը մեկնաբանելու հարցին հիմնականում տրվել է «չեն հետաքրքրվել» պատասխանը (հարցվածների ընդհանուր թվի 45%-ը): «Վստահ չեն, որ կպատասխանեն» և «չգիտեն ուն և ինչպես դիմեն» պատասխանների տարբերակները գրեթե բացակայում են Իջևանում (համապատասխանաբար 0.1 և 0.2 տոկոս): Իջևանցիներն ավելի տեղյակ են, թե ուն դիմեն որոշումներին ծանոթանալու համար և վստահություն են տածում այդ որոշումները կայացնող մարմինների նկատմամբ: Ի դեպ, հենց այստեղ է գրանցվել հանրային լուսններին և ավագանու նիստերին անմիջական մասնակցության պատիվության ամենամեծ ցուցանիշը: Ի դեպ այս հետազոտության արդյունքները, հատկապես Իջևան քաղաքի համար խիստ արժանահավատ են, քանի որ ՄԱԶԾ-ի և Ուրբան ինստիտուտի աջակցությամբ Իջևանը փորձարարական համայնք է ընտրված բյուջետավարման բարեփոխումների իրականացման գործում: Բյուջետային քննարկումներն ու լուսնները հեռարձակվում են հեռուստատեսությամբ: Բյուջեի քննարկումները հիմնված են արդյունքների ցուցանիշների վրա, բյուջեի նախագիծը հրապարակվում է և լայնորեն տարածվում: Բյուջեի գրքույկները հանրամատչելի են, քանի որ բնակչության 2.5%-ի չափով հրատարակվում են¹⁷: Կարելի է ենթադրել, որ վստահությունը տեղական իշխանության մարմինների նկատմամբ աստիճանաբար տանում է բնակչության անմիջական մասնակցության նվազեցման:

¹⁶ «Հակակոռուպցիոն տեղեկատվական կենտրոն» և «Թափանցիկության և մասնակցության խթանումը տեղական ինքնակառավարման մակարդակում» ծրագրերի հաշվետվություն, Հայաստանում ԱՄՆ դեսպանատուն, Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալություն, Տարածաշրջանային զարգացման կենտրոն, Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ, Հայաստան 2005:

¹⁷ Ս. Պողոսյան, Բյուջետային բարեփոխումները համայնքներում. բյուջետային նոր ձևաչափեր, Բուդապեշտ, 2006:

Բնակչության կողմից ՏԻՄ-երի գործունեությանը վերաբերող բողոքներ՝ ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանին

2005-ի սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում Հայաստանում ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի հաստատությունն ամրագրվեց որպես սահմանադրական ինստիտուտ և 2006-ի փետրվարից ՀՀ Ազգային ժողովի պատգամավորների ձայների 3/5 մեծամասնությամբ ընտրվեց Մարդու իրավունքների պաշտպան:

Մինչև սահմանադրական փոփոխությունները «Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով Մարդու իրավունքների պաշտպանը նշանակվել էր ՀՀ նախագահի 2004-ի փետրվարի 27-ի հրամանագրով:

Հրապարակված է Մարդու իրավունքների պաշտպանների երեք՝ 2004, 2005¹⁸, 2006 թվականների տարեկան զեկույցները և մեկ արտահերթ հրապարակային զեկույց:

ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպաններին ուղղված դիմում-բողոքները բազմաբովանդակ են: Տարեցտարի ՏԻՄ-երի դեմ ուղղված դիմում բողոքների թիվը աճել է: Այսպես, եթե 2004-ին Երևանի թաղային համայնքների գործունեության վերաբերյալ բնակչությունից ստացվել է 39 դիմում-բողոք, իսկ քաղաքային և գյուղական համայնքներից ընդամենը 12, ապա 2006-ին համապատասխանաբար՝ 77 և 68: Հանրային մարմինների գործունեությանն ուղղված ընդհանուր դիմում-բողոքների թվի (929) նկատմամբ դրանք մեծ մաս չեն կազմում, մասնավորապես 2006-ին Երևանի թաղապետարանների մասով դրանք կազմել են 8.4%, մյուս քաղաքապետարանների մասով՝ 4.3% և գյուղապետարանների մասով՝ 2.9%:

Պաշտպանի գործունեության երեք տարիների ընթացքում մարզերից ստացված դիմում-բողոքների սակավությունը Երևան քաղաքից ստացվածների համեմատությամբ վկայում է, ոչ թե մարզերում մարդու իրավունքների պաշտպանվածության մասին, այլ մարդու իրավունքների պահպանության և պաշտպանության հանդեպ հանրային մարմինների կողմից ցուցաբերվող անտարբերության, հատկապես օրենքի և իրավունքի հանդեպ մերժողական վերաբերմունքի: Ի դեպ, պաշտպանին ուղղված ընդհանուր դիմում-բողոքներում գերակշռում են բանավորները, ինչը դիմողները պատճառաբանում են հետևանքների նկատմամբ ունեցած վախով¹⁹:

Ինչպես նախորդ տարիներին, այնպես էլ 2006-ին մեծ թիվ են կազմել ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանին հասցեագրված դիմում բողոքները՝ ի դեմս Երևանի քաղաքապետարանի, Երևանի թաղային համայնքների, քաղաքային համայնքների:

¹⁸ 2005 թվականի տարեկան զեկույցի ձևաչափը հնարավորություն չի տալիս համեմատություններ կատարել մյուս երկու զեկույցների նկատմամբ:

¹⁹ ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի 2006թ տարեկան զեկույցը, էջ 12-14:

Աղյուսակ 6. ՏԻՄ -երի գործունեության վերաբերյալ բնակչությունից ստացված բողոքների թիվը ուղղված 33 մարդու իրավունքների պաշտպանին, 2006թ

	Երևանի քաղապետարաններ	Մարզպետարաններ ²⁰ Քաղաքապետարաններ, գյուղապետարաններ
ընդունվել է քննարկման	48	78
փոխանցվել են այլ մարմնի քննարկմանը	-	-
ներկայացվել են դիմողի իրավունքների պաշտպանության հնարավորությունները	7	8
չեն ընդունվել քննարկման	17	26
ուսումնասիրման ընթացքում են	5	5
ընդամենը	77	117, որից 68-ը քաղաքապետարաններ, գյուղապետարաններ

Նշված բողոքների շարքում զգալի թիվ են կազմում բնակարանային, հող-հատկացման, հողօգտագործման հետ կապված խնդիրներին՝ պետական ֆինանսավորման կամ այլ միջոցներով կառուցվող բնակարանների ամարդարացի բաշխմանը, անօթևան մնացածներին հաշվառման ցանկերում չընդգրկելուն, ինչպես նաև սոցիալական աջակցության ոլորտում թույլ տրված խախտումներին:

Ստացված ուսումնասիրությունների արդյունքում հետևությունն այն է, որ մարզերում ՏԻՄ-երը հաճախ անտեսում և պատշաճ կարգով չեն անդրադառնում անհատի այնպիսի խնդիրներին, որոնցով պայմանավորվում է իրավունքի լիարժեք իրականացման ապահովումը:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

2004-2006 թթ. ժամանակահատվածում նկատելի բարեփոխումներ են կատարվել ՏԻՄ-երի ձևավորման գործընթացում և նրանց գործունեության մեջ: Սահմանադրական բարեփոխումները և դրանցից բխող իրավական նորմատիվ ակտերը հիմք են ստեղծել արդյունավետ աշխատանքի: Այդուհանդերձ.

- Տեղական ընտրությունները, չունենալով քաղաքական հենք, ՏԻՄ-երին դուրս են թողնում քաղաքական պատասխանատվության դաշտից: Քանի դեռ քաղաքական կուսակցությունների դերը տեղական ընտրություններում մեծ չէ և նրանք իրավունք չունեն առաջադրել թեկնածուներ և թեկնածուներն ընտրվում են ինքնառաջադրման սկզբունքով՝ հավաքական պատասխանատվության գործոնը անգո է:
- ՏԻՄ-երի ընտրություններն իրավամբ չեն հանդիսանում խորհրդարանական ընտրությունների նախապատրաստման փուլ:
- Համայնքի ղեկավարի կողմից ավագանու նիստերը վարելու օրենսդրական պահանջը, ավագանու անդամների անվճար աշխատանքը դեռևս մնում են ավագանու ինստիտուտի կախվածության և ոչ ինքնուրույն գործելակերպի հիմքերից մեկը:

²⁰ Մարզպետարանները ՏԻՄ-ի կազմում չեն, սակայն ներառված են աղյուսակում, քանի որ տեղեկատվության աղբյուրում դրանք առանձնացված չեն:

- Հասարակական միավորումները հիմնականում կենտրոնացված են մայրաքաղաքում:
- Տեղական ինքնակառավարման ոլորտի ՀԿ-ները մեծապես զբաղված են ուսուցման, տեղեկատվության տարածման և օրենսդրական բարեփոխումների նախապատրաստմամբ:
- Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում իրազեկման և թափանցիկության աշխատանքները հիմնականում կազմակերպվում են միջազգային կառույցների կողմից:

ՏԻՄ-երի արդյունավետ ձևավորման և գործունեության համար օրակարգում է.

- Մեծ և միջին համայնքներում համայնքի ավագանու ընտրությունների անցկացումը համամասնական ընտրակարգով: Փոքր համայնքներում այս համակարգին անցում է անհրաժեշտ համայնքների խոշորացումից հետո (կարելի է սկզբի համար ընտրել խառը՝ մեծամասնական և համամասնական համակարգը):
- Ավագանու ինստիտուտի անկախության նպատակով ավագանու նախագահի ինստիտուտի ստեղծում, ավագանու անդամների աշխատանքի դիմաց վճարի սահմանում.
- Նույն անձի կողմից համայնքի ղեկավարի պաշտոնում անընդմեջ ընտրվելու հնարավորությունների սահմանափակում .
- Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում որոշումների կայացմանը հանրության մասնակցության ակտիվության բարձրացման նպատակով՝ համայնքներում սոցիալական կապիտալի ստեղծում և զարգացում:

ՏԻՄ-երի խնդիրներին վարչական կառուցվածքների և ռեսուրսների համապատասխանությունը

ՏԻՄ-երի գործունեության ծավալման, ինչպես նաև օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացման կարևոր նախապայմաններից մեկը կառավարման կազմակերպման գործառույթի արդյունավետ իրականացումն է: Այն իրենից ներկայացնում է լիազորությունների բաշխում և կառավարման կազմակերպական կառուցվածքների սահմանում: Մասնագիտական քննարկումների ժամանակ հաճախ են ուսումնասիրության օբյեկտ դառնում օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունների և ապակենտրոնացման արդյունքում դրանց ծավալների ընդլայնման հարցերը, սակայն տպավորություն է ստեղծվում, որ ուշադրությունից դուրս են մնում լիազորությունների բաշխման խնդիրները համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում: Ակնհայտ է, որ օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները համայնքի ղեկավարն անձամբ չի կարող իրականացնել, հատկապես հարաբերականորեն մեծ համայնքներում: Անգամ փոքր համայնքներում առանձին բնագավառներում մասնագիտական գործունեության իրականացման համար, որը պայմանավորված է այս կամ այն լիազորության մասնագիտական բնույթով, անհրաժեշտ են համապատասխան կրթություն, որակավորում, փորձ և հմտություն ունեցող մասնագետներ (հայեցողական պաշտոնյաներ, համայնքային ծառայողներ), որոնց համապատասխան լիազորություններ փոխանցելով, պետք է իրականացվեն ՏԻՄ-երին վերապահված իրավասությունները: Լիազորությունները ենթակա են պատվիրակման:

Լիազորությունների փոխանցման բնույթն ու տրամաբանությունը պայմանավորում են կառավարման համապատասխան կազմակերպական կառուցվածքի ընտրությունը, որին հաջորդում է ըստ պաշտոնների առանձին խմբերի և տեսակների կադրային ապահովվածությունը: Այսպիսով, կարելի է եզրակացնել, որ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառավարման կազմակերպական կառուցվածքի սահմանում, լիազորությունների փոխանցման և աշխատանքի բաժանման մակարդակն ու դրվածքը, ինչպես նաև համայնքային ծառայության համակարգի կեսունակությունը մեծապես պայմանավորում են ՏԻՄ-երի լիազորությունների արդյունավետ իրականացումը: Տեղական ինքնակառավարման բնագավառի օրենսդրությունը համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառուցվածքի, հաստիքացուցակի սահմանման, ինչպես նաև աշխատանքի վարձատրության չափի որոշման հարցերը վերապահել է ՏԻՄ-երին: Սրանով պայմանավորված ենթադրվում է, որ տարբեր համայնքներում սահմանվել են տարբեր տիպի կառուցվածքներ և պաշտոններ, հետևաբար ՏԻՄ-երի լիազորություններն իրականացվում են տարբեր արդյունավետությամբ:

1. ՏԻՄ-երի ընդհանուր կարողությունները

ՏԻՄ-երի արդյունավետ գործունեությունը էապես պայմանավորված է նրանց կարողությունների ճիշտ գնահատմամբ և օգտագործմամբ: ՏԻՄ-երի կարողությունների ընդհանուր համակարգում էական նշանակություն ունեն կառուցվածքային առանձնահատկությունները, լիազորությունների բաշխման համակարգը, ՏԻՄ-երի և նրանց սպասարկող անձնակազմի մասնագիտական ունակություններն ու հմտությունները և այլն: Առաջնորդվելով ապակենտրոնացման ընդհանուր մոտեցումներով՝ հիշյալ խնդիրների կարգավորման գերակշիռ մասը լուծվում է համայնքներում: Մասնավորապես. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 28-ի համաձայն՝ համայնքի ղեկավարն իր լիազորություններն իրականացնում է իր աշխատակազմի (մասնագետների, կառուցվածքային և առանձնացված ստորաբաժանումների), համայնքային բյուջետային հիմնարկների, առևտրային և ոչ առևտրային կազմակերպությունների միջոցով: Ընդ որում, համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի, ինչպես նաև համայնքային բյուջետային հիմնարկների կառուցվածքները, հաստիքացուցակն ու պաշտոնային դրույքաչափերը համայնքի ղեկավարի առաջարկությամբ հաստատվում է համայնքի ավագանու կողմից: Սա ենթադրում է, որ անգամ բնակչության թվաքանակով իրարից էապես չտարբերվող համայնքներում կարող են կազմավորվել տարբեր տիպի կառուցվածքներ: Նման մոտեցման արդյունավետությունը վիճահարույց է, քանզի՝ մի կողմից անթույլատրելի է ՏԻՄ-երի կողմից որոշումների ընդունման գործընթացի նկատմամբ միջամտությունը, մյուս կողմից՝ համայնքները կարիք ունեն մեթոդաբանական աջակցության՝ արդյունավետ գործող և օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների պատշաճ կատարմանն ուղղված կառուցվածքներ սահմանելու առումով:

Առհասարակ կառավարման տեսության մեջ կառուցվածքների ընտրությանը հատկացվում է մեծ դեր և նշանակություն, դրանց առկայությունը դիտելով որպես ամբողջ կազմակերպության գործունեության իրականացման հիմք, որի շրջանակներից դուրս բացառվում է կառավարման գործառնությունների և ընդհանրապես կառավարման գործընթացի իրականացումը¹: Հաշվի առնելով կառուցվածքների ընտրության հարցում մոտեցումների միասնականության բացակայությունը, համայնքներում չեն պահանջվում նաև կառավարելիության նորմերը: Կառավարման կազմակերպական տարերային կառուցվածքների սահմանումը կարելի է համարել տեղական ինքնակառավարման համակարգում գոյություն ունեցող առաջնային հիմնախնդիրներից մեկը:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգում կարողությունների գնահատման մյուս կարևոր ցուցանիշը ՏԻՄ-երի և նրանց աշխատակազմերի աշխատակիցների մասնագիտական կարողություններն ու ունակություններն են: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 24-ով սահմանվում է, որ համայնքի ղեկավարը պետք է ունենա միջնակարգ մասնագիտական կամ բարձրագույն կրթություն: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ըստ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 3-ի 2-րդ կետի քաղաքական պաշտոններ են համարվում ՀՀ Նախագահի, ՀՀ ԱԺ պատգամավորների, ՀՀ վարչա-

¹ «Մենեջմենթ» Յու.Մ. Սուվարյանի ընդհանուր ղեկավարությամբ և խմբագրությամբ, Երևան, «Տնտեսագետ» հրատարակչություն 2002, էջ 139:

պետի, ՀՀ նախարարների և ՀՀ համայնքների ղեկավարների պաշտոնները, պետք է նկատել, որ օրենսդրությամբ նմանօրինակ կրթական ցենզ սահմանված է միայն համայնքների ղեկավարների պաշտոնների համար: Կրթական ցենզի որևէ սահմանափակում չկա համայնքի ավագանու անդամի համար: Միջնակարգ մասնագիտական կամ բարձրագույն կրթությունը չի կարող ենթադրել համայնքների ղեկավարների մասնագիտական կարողությունների բավարար մակարդակ, քանզի համայնքի ղեկավարն ի պաշտոնե լիազորություններ է իրականացնում տնտեսական և հասարակական կյանքի տարբեր բնագավառներում, որոնցից իր ստացած մասնագիտական կրթությանը կարող է լավագույն դեպքում համընկնել մեկին կամ մի քանիսին միայն: Հետևաբար, որպես ՏԻՄ-երի մասնագիտական կարողությունների գնահատման գործոն պետք է դիտարկել տեղական ինքնակառավարման բնագավառի վերաբերյալ գիտելիքների, օրենսդրության ինքնաբերական կառավարման բնագավառի վերաբերյալ գիտելիքներն ու պատկերացումները և այլն: Չնայած այն բանին, որ ՏԻՄ-երի ուսուցման և վերապատրաստման բազմաթիվ ծրագրեր են իրականացվել, դրանք երբևէ չեն կրել համակարգված բնույթ, իսկ յուրաքանչյուր ընտրություններից հետո ՏԻՄ-երի փոփոխությունները կասկածի տակ են դնում դրանց արդյունավետության աստիճանը:

Ինչ վերաբերում է ՏԻՄ-երի աշխատակազմերի աշխատակիցներին, ապա այս համակարգում էական ձեռքբերում կարելի է համարել համայնքային ծառայության համակարգի ներդրումը, ինչի արդյունքում համայնքային ծառայողի կարգավիճակ ստացած պաշտոնյաների համար օրենքով սահմանված կարգով և ժամկետներում պետք է կազմակերպվի նախապես մշակված ծրագրերով և մեթոդաբանությամբ ընդհանուր և մասնագիտական վերապատրաստում, որոնց արդյունքները գնահատվելու են պարբերաբար կազմակերպվող ատեստավորումների միջոցով:

ՏԻՄ-երի մասնագիտական կարողությունների դերը կարևորվում է ոչ միայն նրանց լիազորությունների արդյունավետ իրականացման նշանակությամբ, այլև համայնքի բնակիչներին մատուցվող ծառայությունների պահանջվող բարձր որակով: Այսինքն՝ բոլոր այն դեպքերում, երբ ՏԻՄ-երը ծառայություններ են մատուցում համայնքի բնակիչներին, այդ ծառայությունները պետք է մատուցվեն բարձր և պրոֆեսիոնալ մակարդակով, որի համար անհրաժեշտ է ունենալ մասնագիտական կարողություններով օժտված համապատասխան պաշտոնյաներ: Այս խնդրի լուծման հարցում ակնհայտ է պետության շահագրգռվածությունը, քանզի ՏԻՄ-երի միջոցով են իրականացվում պետության կողմից համայնքներին պատվիրակած լիազորությունները: Այսինքն, որքան բարձր է ՏԻՄ-երի և նրանց աշխատակիցների մասնագիտական կարողությունների մակարդակը, այնքան բարձր կարող է լինել պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման մակարդակը: Ավելին՝ ՏԻՄ-երի կողմից օրենքով սահմանված լիազորությունների պատշաճ և արդյունավետ իրականացումը երաշխիք կարող է հանդիսանալ ապակենտրոնացման քաղաքականության հետագա խորացման և ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակի ընդլայնման համար: Պատահական չէ, որ մինչ այժմ իրականացված ՏԻՄ-երի և նրանց աշխատակիցների վերապատրաստման բոլոր ծրագրերն իրականացվել են միջազգային կազմակերպությունների և ՀՀ կառավարության, մասնավորապես, ՀՀ տա-

րածքային կառավարման նախարարության համագործակցության և համատեղ իրականացվող ծրագրերի արդյունքում:

ՏԻՄ-երի ընդհանուր կարողությունների գնահատման համակարգում կարևոր նշանակություն ունի կոմունիկացիոն գործընթացի արդյունավետ կազմակերպումը: Մասնավորապես՝ գործավարության և ռեզիստրների համակարգերի կիրառումը: Տեսականորեն գործավարությունը սահմանվում է որպես կառավարման գործընթացում փաստաթղթավորման և փաստաթղթերի հետ աշխատանքների կազմակերպման գործունեություն (փաստաթղթերի ընդունում, գրանցում, ձևակերպում, կատարում, կատարման հսկողություն, առաքում, պահպանում), այսինքն՝ կառավարման ապարատի գործունեության փաստաթղթային սպասարկում²: ՀՀ օրենսդրությամբ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում գործավարության սահմանված կարգ գոյություն չունի, ի տարբերություն պետական կառավարման բոլոր մարմինների և մարզպետարանների աշխատակազմերի, որոնք ունեն տվյալ կազմակերպության ղեկավարի կողմից սահմանված համապատասխան կարգեր: Այս ոլորտում օրենսդրորեն կարգավորվող միակ հարաբերությունները վերաբերվում են իրավական հսկողության շրջանակներում համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարի կողմից համայնքի ավագանու մեկական որոշումների առաքում համապատասխան մարզպետին: Գործավարության հարաբերությունների ոչ կանոնակարգված բնույթը կարող են խոչընդոտ հանդիսանալ արդյունավետ կառավարչական որոշումների ընդունման, ինչպես նաև դրանց կատարման նկատմամբ վերահսկողության սահմանման առումով:

Համայնքում տարբեր ցուցանիշների ռեզիստրների համակարգերի առումով օրենսդրորեն նկատելի է որոշակի հետընթաց: Մասնավորապես, 1996 թվականին ընունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և 2002 թվականին ընդունված «Բնակչության պետական ռեզիստրի մասին» ՀՀ օրենքներով ՏԻՄ-երին, որպես պետության կողմից պատվիրակած լիազորություն, վերապահված էին համապատասխանաբար ընտրացուցակների կազմումը, բնակչության ռեզիստրի վարումը: Հետագա օրենսդրական փոփոխությունների հետևանքով հիշյալ երկու լիազորությունները վերապահվեցին համապատասխան պետական կառավարման մարմիններին: Եթե նկատի ունենանք այն փաստը, որ վիճակագրական հաշվառումն իրականացվում է օրենքով կազմավորված մարմնի՝ Ազգային վիճակագրական ծառայության կողմից, ապա պարզ է դառնում, որ պաշտոնապես համայնքները որևէ ռեզիստր չեն իրականացնում: Սակայն, սա չի նշանակում, որ արդյունավետ կառավարման նպատակով, համայնքները որպես գործիք կարող են մշակել և կիրառել տարբեր բնագավառներում ցուցանիշների հավաքագրման և մշակման սեփական համակարգերը: Գործնականում դա հնարավոր է միայն տեխնիկական համապատասխան զինվածություն, մասնավորապես, համակարգչային տեխնիկայի և ծրագրերի, ինչպես նաև դրանք գործադրող մասնագետների առկայության պայմաններում: Ներկայումս նման համակարգեր կիրառվում են առավելապես քաղաքային համայնքներում, ինչպես նաև մի քանի խոշոր գյուղական համայնքներում: Համայնքային ռեզիստրի համակարգերի կազմման և դրանց իրականացման աշխատանքներում տեխնիկական և մասնագիտական օժանդակություն են ցուցաբերում տեղական ինքնակառավարման բնագավա-

² «Մենեջմենթ» Յու.Մ. Սուվարյանի ընդհանուր ղեկավարությամբ և խմբագրությամբ, Երևան, «Տնտեսագետ» հրատարակչություն 2002, էջ 217:

ռում, հատկապես տեղեկատվական տեխնոլոգիաների կիրառման հարցերում մասնագիտացված միջազգային և հասարակական կազմակերպությունները:

Տեղեկատվական բազաների և դրանց ապահովման անհրաժեշտ տեխնիկական հագեցվածության իմաստով վերջին տարիներին արձանագրված դրական տեղաշարժերից մեկը կարելի է համարել գույքահարկի և հողի հարկի գանձման իրավասության, և այն իրականացնելու համար անհրաժեշտ գույքահարկի և հողի հարկի բազաների հանձնումը ՏԻՄ-երին: Սա թերևս այն միակ իրավասությունն է, որի դեպքում բազաների վարումը և լիազորության իրականացումը կատարվում է պետական կառավարման մարմինների հետ համաձայնեցված աշխատանքի արդյունքում: Նմանօրինակ լիազորությունները ոչ միայն մեծացնում են ՏԻՄ-երի դերը հասարակական հարաբերությունների համակարգում, այլև ածանցյալ կերպով նպաստում են համայնքների տեխնիկական զինվածության աստիճանի բարձրացմանը:

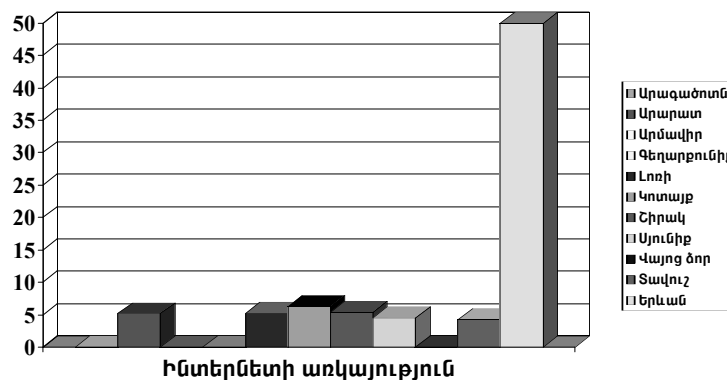
Ժամանակակից պայմաններում որպես բոլոր մակարդակների և բնագավառների կառավարման կարևորագույն գործիք է հանդիսանում էլեկտրոնային կառավարումը, որը նպաստում է որոշումների ընդունման և իրացման թափանցիկության ապահովմանը, կառավարման օբյեկտի և սուբյեկտի միջև շփումների աստիճանի բարձրացմանը և օպերատիվությանը, կառավարման նոր տեխնոլոգիաների կիրառմանը: Էլեկտրոնային կառավարման կազմակերպման համար կարևորագույն անհրաժեշտ պայմաններ են հանդիսանում.

- Տեխնիկական զինվածությունը
- Ինտերնետի մատչելիությունը
- Համապատասխան մասնագետների առկայությունը
- Բնակչության համակարգչին տիրապետելու կարողությունը
- Բնակչության շրջանում ինտերնետի տարածվածությունը և այլն:

Չիշյալ գործոններից համայնքներում թերևս կարելի է առկա համարել միայն տեխնիկական զինվածությունը: Մասնավորապես, 2005 թվականին իրականացված վերապատրաստման կարիքների գնահատման հետազոտության տվյալների համաձայն՝ ըստ մարզերի ինտերնետի մատչելիությունը գնահատվում է հետևյալ տոկոսային հարաբերությամբ³.

Գծապատկեր 1

Ինտերնետի մատչելիությունը ըստ մարզերի



³ Վերապատրաստման կարիքների գնահատում, Երևան 2005, էջ 37:

Գծապատկերից երևում է, որ ինտերնետը մատչելի է հատկապես Երևան քաղաքում, իսկ Արագածոտնի, Արմավիրի, Գեղարքունիքի և Վայոց ձորի մարզերում այն գտնվում է գրոյական վիճակում:

Հատկանշական է այն հանգամանքը, որ համայնքների մեծ մասը, հատկապես գյուղական համայնքները, չունեն սեփական ինտերնետային էջ: Էլեկտրոնային կառավարման բնագավառում վերջին տարիներին արձանագրված լուրջ հաջողություններից մեկը կարելի է համարել ՍԱԿ-ի զարգացման ծրագրի (UNDP) և ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության կողմից իրականացված համատեղ տարածքային էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրման նախագիծը, որի արդյունքում ստեղծվեցին և ներկայումս շահագործման փուլում են գտնվում ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության և ՀՀ մարզերի ինտերնետային էջերը և էլեկտրոնային կառավարման համակարգերը: Ներկայումս ընթացքի մեջ են գտնվում մի շարք համայնքների էլեկտրոնային կառավարման համակարգերի ստեղծման ծրագիրը, որը հավակնում է լինել տիպային՝ հետագայում բոլոր համայնքներում ներդնելու համար:

2. Համայնքային ծառայություն

Համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման անհրաժեշտությունը պայմանավորված էր մի շարք օբյեկտիվ հանգամանքներով: Դրանցից առաջինը տեղական ինքնակառավարման համակարգում պրոֆեսիոնալ ծառայության ապահովումն էր, ինչպես նաև համայնքներում բավականին սուղ մասնագիտական կադրերի իրավունքների պաշտպանությունը: Ոչ պակաս կարևոր նշանակություն ուներ համայնքային ծառայողների պարբերական վերապատրաստման, նրանց պաշտոնների համապատասխանության, կադրային հարցերում համայնքների ղեկավարների կամայականությունների կանխումը և այլն: Համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման գործում կարևոր նշանակություն ունեցավ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը և դրա բավական հաջող կիրառումը, ինչի արդյունքում համակարգը ոչ տևական ժամանակահատվածում կարողացավ հաղթահարել կայացման փուլի դժվարությունները և ապացուցել իր կենսունակությունը: Ի դեպ, «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի սկզբնական նախագիծը նպատակ էր դրել կանոնակարգել նաև համայնքային ծառայությունը, սակայն հետագա քննարկումների արդյունքում այն առանձնացվեց քաղաքացիական ծառայությունից, հաշվի առնելով այն իրողությունը, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգը պետական իշխանության մաս չի կազմում, հետևաբար ՏԻՄ-երի աշխատակազմում ծառայությունը դա ծառայության հատուկ տեսակ է, որը պետք է կարգավորվի առանձին օրենքով: Թերևս սա է պատճառը, որ չնայած առանձին օրենքի ընդունմանը, այն իր կառուցվածքով և բովանդակությամբ շատ մեծ ընդհանրություններ ունի քաղաքացիական ծառայության համակարգի և օրենսդրության հետ:

1995 թվականին ընդունված ՀՀ Սահմանադրությունը համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կազմավորման իմաստով սահմանում էր հետևյալ դրույթը. «Համայնքի ղեկավարը ձևավորում է իր աշխատակազմը» (հոդված 104): Այս դրույթի պարզ մեկնաբանությունը հուշում է, որ համայնքի ղեկավարն իր աշխատակազմը ձևավորում է սեփական պատասխանատվությամբ, որը չի կարող կարգավոր-

վել որևէ օրենքով կամ նորմատիվ-իրավական այլ ակտով: Սա ենթադրում է, որ համայնքի ղեկավարը ցանկացած անձի կարող էր պաշտոնի նշանակել իր աշխատակազմում և ցանկացած պահի նրան ազատել զբաղեցրած պաշտոնից: Այս նոտեցումը տրամագծորեն հակասում է համայնքային ծառայության գաղափարախոսությանն ու սկզբունքներին: Հարկ է նկատել, որ «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքն ընդունվել է 2004 թվականի հոկտեմբերի 14-ին, իսկ այն ՀՀ Նախագահի կողմից ստորագրվել է 2005 թվականի հունվարի 15-ին, այսինքն 1995 թվականին ընդունված Սահմանադրության իրավունակության պայմաններում: Սահմանադրական այդ նորմը «շրջանցելու» և համայնքային ծառայության համակարգը ի վերջո ներդնելու համար «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի ղեկավարի աշխատակազմից առանձնացվեց այսպես կոչված «տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմ» հասկացությունը, որտեղ էլ պետք է իրականացվի համայնքային ծառայությունը:

2005 թվականին կատարված ՀՀ սահմանադրական փոփոխությունները, անդրադառնալով տեղական ինքնակառավարման ողջ հարաբերություններին, վերափոխեցին այն դրույթը, որն արգելք էր հանդիսանում համայնքային ծառայության համակարգի, ըստ էության, լիարժեք ֆունկցիոնալ գործունեության համար: Մասնավորապես, վերափոխված Սահմանադրությամբ սահմանվում է, որ համայնքի ղեկավարի լիազորությունները և դրանց իրականացման կարգը սահմանվում է օրենքով (հոդված 107):

Համայնքային ծառայությունն իր բնույթով և բովանդակությամբ բազմաթիվ ընդհանրություններ ունի քաղաքացիական ծառայության համակարգի հետ: Փորձենք առանձնացնել հիմնական տարբերությունները, որոնք վերաբերում են հետևյալին.

- Համայնքային ծառայության համակարգում գոյություն չունեն բարձրագույն խմբի ծառայության պաշտոններ, իսկ որպես գլխավոր խմբի պաշտոն սահմանված է միայն 15.000 և ավելի բնակիչ ունեցող տեղական ինքնակառավարման մարմնի աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնը:
- Եթե քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար մրցույթի երկրորդ՝ հարցազրույցի փուլին մասնակցելու իրավունք ունեն թեստավորման առաջադրանքների առնվազն 90 տոկոսին ճիշտ պատասխանած մասնակիցները, ապա համայնքային ծառայության համակարգում այդ շեմն իջեցված է 75 տոկոսի:
- Համայնքային ծառայության համակարգում մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովներ ստեղծվում են բոլոր համայնքներում, որոնք մրցույթներ և ատեստավորում են կազմակերպում բոլոր խմբերի համայնքային ծառայողների համար, այսինքն բացակայում է կենտրոնացվածության սկզբունքը,
- Համայնքային ծառայության ոլորտին առնչվող ենթաօրենսդրական ակտերն ընդունում է կառավարությունը կամ վերջինիս կողմից լիազորված մարմինը՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը:

Եթե գնահատելու լինենք համայնքային ծառայության համակարգը, ինչպես նաև այդ համակարգի ներդրման ընթացքը, ապա կարելի է արձանագրել ինչպես առավելություններ, այնպես էլ թերություններ: Առավելությունների շարքում, անշուշտ, ամենակարևոր ձեռքբերումը համայնքային ծառայության սկզբունքների

ներդրումն է, ծառայության պրոֆեսիոնալ և ապաքաղաքականացված բնույթի արմատավորումը: Մյուս կողմից, համակարգում առկա են որոշ խնդիրներ, որոնցից շատերը պարզապես սպառնալիք կարող են լինել համակարգի կենսագործման և ֆունկցիոնալ գործունեության ապահովման համար: Մասնավորապես, համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման արդյունքում բազմաթիվ համայնքային ծառայողներ անմիջապես զրկվել են իրենց պաշտոններից՝ պաշտոնի անձնագրով սահմանված չափանիշներին չհամապատասխանելու պատճառով (տես աղյուսակ 1):

Աղյուսակից երևում է, որ ողջ հանրապետությունում սահմանված 6.958 համայնքային ծառայության պաշտոններից թափուր են մնացել 1.064-ը կամ 15,2 տոկոսը: Ի դեպ, գլխավոր խմբի ոչ մի պաշտոն թափուր չի մնացել, իսկ առաջատար պաշտոններից թափուր են մնացել ընդհանուրի 22,2 տոկոսը (այս խմբին են հիմնականում պատկանում գյուղական համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերի քարտուղարների պաշտոնները) և կրտսեր պաշտոններից՝ 10,8 տոկոսը:

Այս երևույթը, մի կողմից, կարելի է գնահատել դրական առումով, քանզի համայնքային ծառայության համակարգը իրականացրել է իր հիմնական գործառույթներից մեկը՝ համակարգից դուրս մղելով պաշտոնի անձնագրին չհամապատասխանող, սակայն պաշտոն զբաղեցրած անձանց, սակայն, մյուս կողմից, հաշվի առնելով համայնքներում, հատկապես գյուղական համայնքներում, կադրային ապահովվածության խնդիրները, մտավախություն կա, որ այդ պաշտոնների մեծ մասը երբևէ չեն գտնի համապատասխան անձանց, ինչը լուրջ խոչընդոտ կարող է հանդիսանալ ՏԻՄ-երի աշխատանքների և բնականոն գործունեության կազմակերպման հարցում:

Վերոհիշյալ խնդրի պատճառը առարկայացած չէ միայն համայնքային ծառայության բնույթով: Պետք է նկատի ունենալ այն հանգամանքը, որ նմանորինակ դժվարություններ հիմնականում առաջանում են բնակչության փոքր թվաքանակ ունեցող համայնքներում, որտեղ հիշյալ գործոնով են պայմանավորվում նաև համայնքային բազմաթիվ այլ խնդիրներ, ինչպիսիք են ֆինանսական ռեսուրսներով ապահովվածության ցածր մակարդակը, համայնքային բյուջեների եկամուտների հավաքագրման ցածր աստիճանը, պատվիրակված լիազորությունների իրականացման արդյունավետության ցածր աստիճանը, համայնքային ենթակառուցվածքների առկայության ոչ բավարար մակարդակը և այլն: Ուստի, կարծում ենք, որ փոքր համայնքներում համայնքային ծառայության ներդրման հետ կապված խնդիրները պետք է դիտարկել ընդհանուրի հետ միասին՝ համայնքների խոշորացմանն ուղղված առաջարկությունների համատեքստում:

Աղյուսակ 1. Համայնքային ծառայողների թիվն ըստ համայնքային ծառայության պաշտոնների առանձին խմբերի և ըստ մարզերի⁴

Մարզերի անվանումը	Գլխավոր		Առաջատար		Կրտսեր		Ընդամենը	
	հաստ.	փաստ.	հաստ.	փաստ.	հաստ.	փաստ.	հաստ.	փաստ.
Երևան	10	10	532	516	688	631	1230	1157
Արագածոտն	1	1	145	68	437	334	583	403
Արարատ	3	3	243	199	384	339	630	541
Արմավիր	2	2	211	199	571	530	784	731
Գեղարքունիք	2	2	251	247	403	404	656	653
Լոռի	4	4	249	182	548	485	801	671
Կոտայք	3	3	218	182	373	335	594	520
Շիրակ	2	2	436	268	225	197	663	467
Սյունիք	3	3	175	109	218	197	396	309
Վայոց ձոր	0	0	161	66	68	46	229	112
Տավուշ	2	2	139	110	251	218	392	330
Ընդամենը	32	32	2760	2146	4166	3716	6958	5894

Համայնքային ծառայության համակարգի մյուս հիմնական խնդիրը վերաբերում է մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների կազմավորմանն ու գործունեությանը: Օրենքը սահմանում է, որ նրանց կազմում ընդգրկվում են համապատասխան համայնքի ղեկավարը, համայնքի ավագանու անդամները և մարզպետարանի երեքական ներկայացուցիչներ: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ համայնքի ավագանու անդամների համար օրենքով որևէ կրթական ցենզ չի սահմանվում, ապա չի բացառվում, որ նրանց մի մասը կարող են լուրջ մասնագիտական դժվարություններ ունենալ մրցութային և ատեստավորման կազմակերպման հարցերում: Առանձին դեպքերում այդ անհանգստությունը կարող է վերաբերել նաև համայնքների ղեկավարներին: Հետևաբար հանձնաժողովների իրազեկությունը կարող է պարզապես ձախողել մրցութային և ատեստավորման արդյունավետ կազմակերպման գաղափարը:

Ոչ պակաս կարևոր խնդիր է մնում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կազմակերպումը, որը յուրաքանչյուր համայնքային ծառայողի համար պարտադիր է առնվազն երեք տարին մեկ անգամ: Ըստ էության այն պետք է իրականացվի համայնքային բյուջեների միջոցների հաշվին՝ չբացառելով, իհարկե, պետական կամ այլ աջակցությունը: Հաշվի առնելով համայնքային բյուջեների հնարավորությունները, կարելի է կանխազգալ, որ շատերի համար սեփական միջոցների հաշվին ծառայողների վերապատրաստման կազմակերպումը գործնականում անհնարին է, ինչը կարող է լուրջ հակադրություն առաջացնել օրենքով սահմանված պարտադիր վերապատրաստման դրույթի և ժամկետների հետ: 2007-ի հունվարի 1-ի դրությամբ դեռևս չէին կազմակերպվել համայնքային ծառայողների առաջին վերապատրաստման դասընթացները:

⁴ Աղբյուրը՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության աշխատանքային տվյալները:

3. Կամավոր վերապատրաստում և միջազգային աջակցություն

Հաշվի առնելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի պատմական նախադեպի բացակայությունը, ինչպես նաև դրա կայացման առաջին շրջանին բնորոշ դժվարությունները, շատ դեպքերում նույնիսկ ՏԻՄ-երը, ինչպես նաև նրանց հետ փոխհարաբերությունների մեջ գտնվող պետական կառավարման մարմինների ներկայացուցիչները հստակ չէին պատկերացնում տեղական ինքնակառավարման էությունը, ՏԻՄ-երի լիազորություններն ու իրավասությունների շրջանակները: Ցավալիորեն, տեղական ինքնակառավարման ամբողջական ըմբռնում գոյություն ուներ (որը մասամբ շարունակվում է պահպանվել առ այսօր) համայնքների բնակիչների կողմից, որոնք ՏԻՄ-երը առավելապես դիտարկում են նախկին տեղական խորհուրդների կարգավիճակում՝ առանց պատկերացում ունենալու նրանց լիազորությունների և կարողությունների մասին:

Հասկանալի է, որ համակարգի նորմալ կենսագործունեությունը հնարավոր էր ապահովել միայն այն դեպքում, երբ կազմակերպվեցին ուսուցողական դասընթացներ, սեմինարներ, քննարկումներ և ուսումնական այցեր: Բնական էր, որ դրանց նախևառաջ պետք է մասնակցեին ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչները, իսկ վերջինների կազմում հատկապես համայնքների ղեկավարները, որպես հիմնական ղեկավարներ:

Հատկանշական է նաև այն հանգամանքը, որ փորձի պակասությունը դժվարություններ էր առաջացնում նաև ուսումնական ծրագրերի մշակման, անհրաժեշտ գրականության ապահովման, ինչպես նաև վերապատրաստումն իրականացնող դասախոսների ընտրության և այլ հարցերում: Հիշյալ խնդիրների լուծման առումով ՀՀ կառավարությանը գործունե աջակցություն են ցուցաբերել Հայաստանում գործող տարբեր միջազգային կազմակերպությունները, որոնցում քիչ չեն հատկապես տեղական ինքնակառավարման խնդիրների լուծման վրա կենտրոնացված կազմակերպությունները: Այդ իմաստով, արժեք առանձնացնել ԱՄՆ միջազգային զարգացման գործակալությունը (USAID), որի կողմից ֆինանսավորվող բազմաթիվ ծրագրերի, այդ թվում ԵՎՐԱԶԻՎ հիմնադրամի ջանքերով իրականացվել են բազմաթիվ ուսուցողական ծրագրեր, կազմակերպվել են ուսումնական այցեր, հրապարակվել է հայերեն լեզվով արժեքավոր գրականություն, ինչպես նաև իրականացվել են տեղական ինքնակառավարման ոլորտի ուսումնասիրություններ, որոշ համայնքների տրամադրվել է տեխնիկական աջակցություն:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում, հատկապես վերապատրաստման կազմակերպման իմաստով, հսկայական նշանակություն են ունեցել և շարունակում են ունենալ Գերմանական տեխնիկական համագործակցության կազմակերպության (GTZ) կողմից իրականացված ծրագրերը, որոնց արդյունքում ուսումնական այցելություններից բացի, աջակցություն է տրամադրվել ՀՀ կառավարության տեղական ինքնակառավարման ոլորտում օրենսդրական բարեփոխումների իրականացման, ուսումնական գրականության հրապարակման, ինչպես նաև համայնքների ղեկավարների և նրանց աշխատակազմի մի շարք աշխատակիցների, ինչպես նաև համայնքի ավագանու անդամների վերապատրաստումն իրականացնելու համար, որոնց արդյունքում վերապատրաստման դասընթացներ են անցել գրեթե բոլոր համայնքների ղեկավարները: GTZ-ի աջակցությամբ հա-

մայնքներին տրամադրվել է զգալի չափի տեխնիկական աջակցություն, ինչպես նաև իրականացվել են դրամաշնորհային ծրագրեր՝ ուղղված ՏԻՄ-երի հեղինակության բարձրացմանն ու համակարգի կայացմանը:

Հատկապես համայնքային ծառայության համակարգի ձևավորման, կազմավորման և կայացման առումով, տեղական ինքնակառավարման համակարգում զգալի դերակատարում է ունեցել ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիրը (UNDP): Այս ծրագրի ջանքերով իրականացվել է համայնքային ծառայության օրենսդրության մշակումը, ինչպես նաև համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կազմակերպմանն ուղղված ծրագրերի մշակումը, մեթոդաբանության հաստատումը, վերապատրաստման կազմակերպումը և այլն: Հիշյալ ծրագրերին մասնակցել են ոչ միայն բազմաթիվ համայնքների ղեկավարներ, այլև համայնքային ծառայողներ:

Իրենց ծրագրերի արդյունավետ իրականացման նպատակով՝ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ուսուցողական ծրագրեր են իրականացվել նաև այլ կազմակերպությունների կողմից, որոնցից արժե առանձնացնել համաշխարհային բանկի կողմից ֆինանսավորվող Հայաստանի սոցիալական ներդրումների հիմնադրամը:

Տարբեր ոլորտներում տեղական ինքնակառավարման բնագավառում ուսուցողական ծրագրեր են իրականացրել նաև տեղական ինքնակառավարման բնագավառում գործունեություն ծավալող հասարակական կազմակերպությունները, որոնցից առավել ակտիվ են Համայնքների հանրապետական ասոցիացիան, Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը, Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիան և այլն: Վերջիններս տարբեր դրամաշնորհային ծրագրերի շրջանակներում հրապարակել են ուսուցողական նյութեր, իրականացրել են հետազոտություններ և կազմակերպել են վերապատրաստման դասընթացներ:

Հարկ է նկատել, որ բոլոր կարգի ուսուցողական և վերապատրաստման դասընթացների հիմնական մասնակիցները եղել են համայնքների ղեկավարները, որոնք լինելով քաղաքական պաշտոն զբաղեցնողներ, փոփոխվում են ընտրությունների արդյունքում, հետևաբար ՏԻՄ-երի յուրաքանչյուր ընտրություններից հետո անհրաժեշտություն է առաջանում կազմակերպել ուսուցողական և վերապատրաստման դասընթացներ համայնքների նորընտիր ղեկավարների, իսկ առանձին դեպքերում նաև համայնքների ավագանու անդամների համար:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համար ազգային վերապատրաստման ռազմավարության մշակման նպատակով Եվրոպայի Խորհրդի կողմից GTZ-ի, Հայաստանի համայնքների հանրապետական ասոցիացիայի, Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիայի և Համայնքների ֆինանսիստների միավորման մասնակցությամբ իրականացվել է վերապատրաստման կարիքների գնահատում, որին հաջորդել է ռազմավարության մշակումը:

2004-2006 թվականներին ընդհանուր առմամբ կամավոր վերապատրաստում են անցել համայնքների ղեկավարների ավելի քան 2/3-ը և համայնքի ավագանիների ներկայացուցիչներ՝ ՀՀ բոլոր մարզերից: Վերապատրաստման բոլոր ծրագրերն իրականացվել են միջազգային կազմակերպությունների միջոցների հաշվին: Համայնքների միջոցներով վերապատրաստման դասընթացներ դեռևս չեն իրականացվել:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Ամփոփելով ուսումնասիրությունները կարելի է գալ այն եզրակացության, որ տեղական ինքնակառավարման վարչական կառուցվածքները և ռեսուրսները արդյունավետ կերպով չեն օգտագործվում տեղական ինքնակառավարման խնդիրների լուծման համար: Դրա պատճառները տարաբնույթ են և օբյեկտիվ գործոնների կողքին առկա են սուբյեկտիվ, ինչպես նաև առկա ռեսուրսների ոչ արդյունավետ օգտագործման և օրենսդրական կարգավորման ենթակա խնդիրներ:

Հիշյալ խնդիրների լուծման նպատակով առանձնացնենք հետևյալ հիմնական առաջարկությունները.

- Մշակել և որպես մեթոդական օգնություն համայնքներին տրամադրել կառավարման կազմակերպական կառուցվածքների օպտիմալ ձևեր, որոնք կարտացոլեն կառուցվածքների ժամանակակից տեսական մոտեցումները և հաշվի կառնեն տեղական ինքնակառավարման համակարգի առանձնահատկությունները,
- Մշակել և որպես մեթոդական օգնություն համայնքներին տրամադրել տեղական ինքնակառավարման համակարգում գործավարության, էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության կազմակերպման և տեղեկությունների հավաքագրման, ամփոփման և օգտագործման միասնական համակարգեր և համակարգչային ծրագրեր,
- Տարբեր միջոցների հաշվին հետևողական աշխատանքներ իրականացնել համայնքների տեխնիկական, ծրագրային և մասնագիտական զինվածության ապահովման ուղղությամբ,
- Տեղական ինքնակառավարման բնագավառում աստիճանաբար ներդնել էլեկտրոնային կառավարման համակարգեր՝ լուծելով դրանց կենսագործման տեխնիկական կազմակերպական դժվարությունները,
- Նպաստել համայնքային ծառայության համակարգի ներդրմանն ու զարգացմանը,
- «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում համապատասխան փոփոխությունների և լրացումների միջոցով լուծել համակարգի ներդրմանը խոչընդոտող օրենսդրական դրույթները,
- Մշակել ՏԻՄ-երի և համայնքային ծառայողների վերապատրաստման հայեցակարգ,
- Համայնքային ծառայության, ինչպես նաև կազմակերպական, կառուցվածքային, ռեսուրսապահովվածության բոլոր խնդիրները քննարկել ոչ թե առանձին-առանձին, այլ միասնաբար՝ համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային համագործակցության խորացման համատեքստում:

Համայնքային ծառայությունների մատուցում

Կառավարման ապակենտրոնացման ցուցանիշներից մեկն այն է, թե կառավարման որ մակարդակում են մատուցվում այս կամ այն ծառայությունները և ինչքանով արդյունավետ: Ծառայությունների մատուցման բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև մեծապես տարբերվում է ԱՊՀ և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում, կախված երկրի չափերից, ավանդույթներից, ՏԻՄ-երի կարողություններից, պատմական փորձից, կառավարման մակարդակների քանակից և այլ գործոններից: Գոյություն ունի ընդարձակ միջազգային փորձ՝ կապված կառավարման տարբեր մակարդակների միջև լիազորությունների բաշխման և հանրային ծառայությունների մատուցման հետ (Հավելված 1): Աղյուսակից երևում է, որ Արևելյան Եվրոպայի մի շարք երկրներում ծառայությունների մեծ մասը մատուցվում է հենց տեղական կամ (այն երկրներում, որտեղ տեղական ինքնակառավարումը բազմաստիճան է) նաև տարածքային ինքնակառավարման մարմինների կողմից: Ի տարբերություն Հայաստանի, օրինակ, տարրական և միջնակարգ կրթությունը աղյուսակում բերված համարյա բոլոր երկրներում (բացի Սլովենիայից) մատուցվում է ՏԻՄ-երի կողմից: Նույնը կարելի է ասել առողջապահության մասին: Հատկանշական է նաև, որ ջրամատակարարման ծառայություններն այդ երկրներում նույնպես մեծամասամբ մատուցվում են համայնքների կողմից՝ ի տարբերություն Հայաստանի, երբ 5 պետական ջրային ընկերություններ ապահովում են հանրապետության բնակչության մոտ 80%-ի սպասարկումը:

Այսպիսով, համեմատելով Հայաստանում հանրային ծառայությունների ապակենտրոնացման ընդհանուր մակարդակն այլ նմանատիպ երկրների հետ, կարելի է եզրակացնել, որ մեր երկիրը դեռևս երկար ճանապարհ ունի անցնելու ապակենտրոնացման ուղիով, հատկապես հանրային ծառայությունների մատուցման ոլորտում: Նորանկախ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարումը հետզհետե ամրապնդվում է և ՏԻՄ-երը կարողանում են իրականացնել Սահմանադրությամբ և օրենքներով իրենց վրա դրված լիազորությունները: Կարևորագույն խնդիրն է շարունակել այս ոլորտում իրականացվող բարեփոխումները՝ ընդօրինակելով լավագույն միջազգային փորձը, հաշվի առնելով Հայաստանի առանձնահատկությունները, ավանդույթները և ստանձնած միջազգային պարտավորությունները:

1. ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունները և այդ ոլորտում անկախության աստիճանը

Համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների ցանկը սահմանվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով: Դրանց մի մասի մատուցումը հանդիսանում է համայնքի պարտադիր լիազորություն, իսկ մյուս մասը կամավոր է: Որոշ դեպքերում էլ պետությունը իր մարմիններին վերապահված լիազորությունների իրականացումը հանձնարարում է համայնքներին՝

որպես պատվիրակված լիազորություն: Ստորև հիմնականում կանդրադառնանք կոմունալ տնտեսության, հասարակական տրանսպորտի, կրթության, սպորտի ու մշակույթի ոլորտում մատուցվող հանրային ծառայություններին:

Համայնքի ղեկավարի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունները սահմանվում են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդվածներ 37-ում (քաղաքաշինության և կոմունալ տնտեսության բնագավառում), 39-ում (տրանսպորտի բնագավառում), 40-ում (առևտրի և սպասարկման բնագավառում), 41-ում (կրթության, մշակույթի և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքի բնագավառում): Նշված ծառայությունների մատուցումը հանդիսանում է պարտադիր լիազորություն: Հավելված 2-ը ամփոփում է նշված լիազորությունների շրջանակներում մատուցվող ծառայությունները, նշելով թե՛ իրականում ով է դրանք իրականացնում:

Այժմ հակիրճ անդրադառնանք հավելվածում նշված ծառայությունների որոշ առանձնահատկություններին: Ինչպես երևում է՝ ոչ բոլոր ծառայություններն են, որոնց իրականացումը դրված է համայնքների վրա, իրականում մատուցվում են նրանց կողմից, իսկ մի մասի մատուցումը որոշակի դժվարությունների է հանդիպում:

Կոմունալ տնտեսություն

Կոմունալ ծառայությունների շարքում հատուկ տեղ են զբաղեցնում ջրամատակարարումն ու ջրահեռացումը: Այս ոլորտն ընդհանուր առմամբ բավական դինամիկ է զարգացել և հատկապես 2002թ. նոր Ջրային օրենսգիրքը, իսկ 2006թ.՝ Ջրի ազգային ծրագիրն ընդունելուց հետո շարունակաբար բարեփոխվել է ինչպես օրենսդրության կատարելագործման, այնպես էլ ծառայության որակի բարձրացման առումով: Մի շարք օրենսդրական և ենթօրենսդրական ակտերով սահմանվել են ջրային ընկերությունների փոխհարաբերությունները բնակչության ու ՏԻՄ-երի հետ, դրանց նկատմամբ կիրառվող հարկային արտոնությունները, սակագներն ու ջրաչափական սարքերի կիրառությունը և այլն (մասնավորապես Կառավարության 2004-ի թիվ 130-Ն որոշումը, որով սահմանվեցին ջրաչափիչ սարքերի տեղադրման ժամկետները երևանում ու մնացած մարզերում՝ 2004-2005 թթ.):

Հանդիսանալով համայնքային ծառայություն, Հայաստանում այն ունի որոշակի առանձնահատկություններ: Հանրապետության բնակչության մոտ 80%-ը սպասարկվում է պետական հինգ ջրային ընկերությունների կողմից և միայն 20%ը՝ ՏԻՄ-երի կողմից: Այսպես, Երևան քաղաքը և մոտակա 28 գյուղերը սպասարկում է ամենամեծ ընկերությունը՝ ԵրևանՋուր ՓԲԸ-ն (ԵՋ): Հայաստանի մարզերի մեծ մասում ջրամատակարարումը իրականացվում է Հայջրմուղկոյուղի ՓԲԸ-ի (ՀՋԿ), Լոռու և Շիրակի մարզերում՝ համանուն ՓԲԸ-ների կողմից, իսկ Արմավիրի մարզում՝ Նոր Ակունք ՓԲԸ-ի կողմից: Ներկայումս, ըստ էության, Երևան-Ջուրը իրականացնում է երկրի բնակչության մոտ 50%-ի սպասարկումը, իսկ Հայջրմուղկոյուղին՝ մոտ 22%-ի: Մյուս երեք ընկերությունները՝ Լոռի, Շիրակ և Նոր Ակունք, կառավարվում են պետության և գերմանական KfW ընկերության միջև կնքված համաձայնագրի շրջանակներում: Հատկանշական է, որ այս վերջին երեք ընկերությունների միջոցների 51%-ը պատկանում է պետությանը, իսկ 49%-ը՝ համապատասխան համայնքներին¹: Նշենք, որ Հանրային ծառայությունները

¹ Ծանոթություն Հայաստանի ջրային ոլորտին, 2007:

կարգավորող հանձնաժողովը (ՀԾԿՀ) այս ընկերությունների կողմից սպառողներին մատուցվող ծառայությունների սակագինը սահմանել է (2004-2006թթ.) մեկ խմ-ի դիմաց 172.8 դրամ ԵրևանԶուր ՓԲԸ-ի, 140 դրամ՝ Հայջրնուղկոյուղի ՓԲԸ-ի, 150.2 դրամ՝ Նոր Ակունք ՓԲԸ-ի, 120.14 դրամ Շիրակ ՓԲԸ-ի և 121.16 դրամ՝ Լոռի ՓԲԸ-ի համար: Սպասարկվող համայնքների ՏԻՄ-երը սակագին սահմանելու իրավասություն չունեն:

Ինչպե՞ս է ձևավորվել սպասարկման այս սխեման: Դեռևս 1997թ., ի կատարումն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի պահանջի, ՀՀ կառավարության որոշմամբ բոլոր ներհամայնքային ջրամատակարարման ու ջրահեռացման ենթակառուցվածքները փոխանցվեցին համայնքներին (բացի Երևանից): Երկու տարի անց ՀՀ կառավարության 1999-ի թիվ 149-Ն որոշման հիման վրա² Երևանից դուրս գտնվող համայնքների ջրամատակարարումը հանձնարարվեց Հայջրնուղկոյուղի ՓԲԸ-ին: Կառավարության նշված որոշմամբ համայնքներին առաջարկվել է հանձնել իրենց պատկանող ջրամատակարարման ու ջրահեռացման համակարգերը այդ ընկերության անհատույց ժամանակավոր օգտագործմանը՝ վերադարձի պայմանով մինչև 2010թ.: Հետագայում պայմանագրերի մի մասը երկարաձգվել է մինչև 25 տարի: Այսուհանդերձ, այն համայնքները, որոնք համաձայն կառավարության որոշման իրենց ջրամատակարարման համակարգերը հանձնել են նշված ջրային ընկերությանը, որևէ անելիք այս ծառայության ոլորտում չունեն, չնայած որոշ դեպքերում համայնքային բյուջեում միջոցների առկայության դեպքում կամ միջազգային կազմակերպությունների օգնությամբ կատարում են ջրագծերի ընթացիկ կամ կապիտալ վերանորոգում:

Համայնքային ջրամատակարարման բազմաթիվ ծրագրեր ֆինանսավորվում են նաև ՀՀ կառավարությանը տրամադրվող Համաշխարհային բանկի վարկերով (Սոցիալական ներդրումների հիմնադրամի, Համայնքային ջրամատակարարման ու ջրահեռացման ծրագրի³, Երևան քաղաքի ջրամատակարարման ու ջրահեռացման ծրագրի⁴, Համայնքային զարգացման ծրագրի միջոցներով), գերմանական KfW կազմակերպության կողմից ՀՀ կառավարության համաֆինանսավորմամբ: Օրինակ, Արմավիրի մարզում KfW-ի ներդրումը կազմել է 14.1 մլն. եվրո, իսկ կառավարության ներդրումը՝ 1.35 մլն եվրո, Շիրակի և Լոռու մարզերում՝ 26.3 մլն եվրո, իսկ կառավարության ներդրումը՝ 2.6 մլն եվրո:

Մնացած 550-ից 600 համայնքները (բնակչության մոտ 20%), հիմնականում գյուղերը, բացառությամբ մեկ-երկու քաղաքների (Ճամբարակ, Նոր Հաճն), ինքնուրույն են իրականացնում ջրամատակարարման ծառայությունը⁵: «Նշված համայնքները պատասխանատու են իրենց սեփական մատակարարման եւ բաշխ-

² Որոշումը ուժը կորցրել է 01.04.2004-ին Կառավարության 2004 թվականի հունվարի 22-ի թիվ 130-Ն որոշմամբ:

³ Իրականացնող կազմակերպությունը՝ «Հայջրնուղկոյուղի» ՓԲԸ, «Ջրային տնտեսության զարգացման և բարեփոխումների ծրագրերի իրականացման գրասենյակ» պետական հիմնարկ, ծրագրի բյուջեն՝ 1.320 մլն ԱՄՆ դոլար, որից 0.125 մլն. ՀՀ կառավարության մասնակցությունը:

⁴ Իրականացնող կազմակերպությունը՝ Միջազգային վարձակալ «ԵրևանԶուր» ՓԲԸ-ի օպերատոր, «Համայնքային զարգացման ծրագրի ղեկավարման գրասենյակ» պետական հիմնարկ, ծրագրի բյուջեն՝ 22 մլն ԱՄՆ դոլար, որից 2 մլն. ՀՀ կառավարության մասնակցությունը:

⁵ Կառավարության դերը ապակենտրոնացման ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների զարգացման օժանդակելու գործում. Հայաստանի օրինակը (ֆինանսական տեսանկյուն): «Ուրբան» կայուն հիմնադրամ և «Ուրբան էքոնոմիքս» ինստիտուտ, Հայաստան, 2005:

ման համակարգերի համար, եթե այդպիսիներ գոյություն ունեն: Այդ գյուղերի համար ջրի աղբյուրներ են ծառայում ջրաղբյուրները կամ ոռոգման խողովակաշարերը: Համակարգերը բնութագրվում են որպես ցածրարժեք, սովորաբար, ինքնահոս սնուցումով եւ առանց մաքրման: Գյուղերում, սովորաբար, սակագներ չեն վճարում, և այն դեպքերում, երբ համակարգը խնամք է պահանջում, օժանդակում են ամբողջ համայնքով»⁶: Մեր տեղեկություններով որոշ գյուղերում զուտ ընթացիկ ծախսերն ապահովելու համար հավաքվում են նվազագույն վճարներ, որոնք նույնիսկ մուտք չեն արվում համայնքի բյուջե: IFAD-ի կողմից իրականացված մի հետազոտություն ցույց է տվել, որ գյուղական համայնքներից միայն 2 տոկոսն է, ուր համակարգը գտնվում է բարվոք վիճակում, մոտ 63 տոկոսը կարիք ունեն ֆինանսական ներդրումների⁷: Նույն հետազոտությունը վկայում է, որ այդ համայնքների մեծ մասում խողովակներն ասբեստից են և գտնվում են ծայրահեղ մաշված վիճակում:

Այս համայնքներն իրենց բյուջեներից որևէ կապիտալ ներդրումներ չեն իրականացրել: Վերջին հինգ տարիների ընթացքում հիմնականում համակարգերի վերականգնումն ու բարելավումը իրականացվել է միջազգային կազմակերպությունների («Փրկեք երեխաներին», KfW, Համաշխարհային պարենի ծրագիր, Եվրոսիա հիմնադրամ) աջակցությամբ⁸:

Արդյունավետ կառավարման մեկ օրինակ է Նոր Հաճն համայնքը, որը ջուրը ՀԾԿ-ի կողմից սահմանված մեծածախ գնով գնում է ԵրևանՋրից, այնուհետև մատակարարում բնակչությանը ավագանու որոշմամբ սահմանված սակագնով: Ծառայությունն իրականացնում է համայնքային ենթակառուցվածքի ձեռնարկությունը:

Վերը նշված IFAD-ի հետազոտությունը վկայում է նաև, որ ծառայության որակը գյուղական համայնքներում անբավարար է: Ցածր որակը վերաբերում է և մատակարարվող ջրի քանակին, և մատակարարման ժամերին և ջրի որակական ցուցանիշներին: Խնելու ջուրը չի ենթարկվում զտման ու քլորացման, երբեմն պարունակում է վնասակար միկրոֆլորա:

Հայաստանի 26 քաղաքային համայնքներում, որոնցից 23-ը սպասարկվում են ՀԶԿ-ի կողմից, անցկացվել է մեկ այլ հարցում, որը ցույց է տվել, որ բնակչության սպասարկումը այնտեղ էլ դեռևս բավարար մակարդակի չի հասել: Սակայն, այդ համայնքները մոտակա ապագայում ի վիճակի չեն լինի ընդունել համակարգերը և շահագործել, առավել ևս ընդլայնել դրանք: Պատճառը երկակի է՝ համապատասխան ֆինանսական միջոցների սղությունը և մասնագետների ու փորձառության պակասը: Ըստ էության, նույնիսկ ՀԶԿ-ն առայժմ ներդրումներ չի կատարում համակարգը ընդլայնելու ուղղությամբ, փոխարենը ներդրելով առկա համակարգի կապիտալ վերանորոգման, հաշվիչների տեղադրման և կառավարման համակարգի արդիականացման ուղղությամբ⁹:

⁶ Հայեցակարգ ՀՀ ջրային պաշարների եւ ջրային տնտեսության կառավարման բարեփոխումների, ՀՀ կառավարության որոշում թիվ 92-Ն, 9 փետրվարի 2001թ.:

⁷ Monitoring of Democratic Reforms in Armenia, Report 2006, Yerevan Press Club, Partnership for Open Society Initiative, Open Society Institute, p.75.

⁸ Կառավարության դերը ապակենտրոնացման ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների զարգացմանն օժանդակելու գործում. Հայաստանի օրինակը (ֆինանսական տեսանկյուն): «Ուրբան» կայուն հիմնադրամ և «Ուրբան էքոնոմիքս» ինստիտուտ, Հայաստան, 2005:

⁹ Armenia Local Government Program, Phase 3 Baseline Review, 2006. Prepared by RTI International for Democracy and Social Reform Office, Armenian Mission US Agency for International Development.

Կոմունալ ծառայությունների շարքում բնակչությանը հուզող ծառայություններից է **ռոռզումը**: Քանի որ Հայաստանի համայնքների ճնշող մեծամասնությունը գյուղական է, ռոռզման համակարգերը հույժ կարևորություն ունեն: Համայնքներում ռոռզման համակարգը հանդիսանում է համայնքի սեփականությունը ու կառավարվում ՏԻՄ-երի կողմից: Ագարակների ռոռզման համար ստեղծված են ջրօգտագործողների ընկերություններ (ՋՕԸ-ներ)¹⁰, որոնք գյուղացիական ոչ առևտրային ասոցիացիաներ են և կարգավորում են ջրի բաշխումը հող մշակողների միջև: Կառավարության որոշմամբ (2003թ. թիվ 314-Ն) պետական ռոռզման համակարգերը փոխանցվել են նրանց անհատույց օգտագործման իրավունքով: Նույն ըստ էության կատարվել է համայնքային ռոռզման համակարգերի հետ՝ ավագանիների որոշումներով դրանք փոխանցվել են 54 ՋՕԸ-ներին անհատույց օգտագործման իրավունքով: ՋՕԸ-ները ռոռզման ջուրը մեծածախ սակագնով գնում են Ջրային տնտեսության պետական կոմիտեի (ՋՏՊԿ) ենթակայության տակ գտնվող «Ռոռզում-ջրառ» պետական փակ բաժնետիրական ընկերությունից¹¹: Մեծածախ սակագինը սահմանում է Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովը ըստ գոտիների (տես՝ Հավելված 3):

Հաշվի առնելով ռոռզման համակարգի կարևորությունը՝ ԱՄՆ կառավարության Հազարամյակի մարտահրավեր կորպորացիայի եւ ՀՀ կառավարության միջև կնքված համաձայնագրի (26 սեպտեմբերի 2006թ.) գումարի շուրջ կեսը՝ 112 մլն. ԱՄՆ դոլար կտրամադրվի ռոռզման ոլորտում առկա հիմնախնդիրների լուծմանը: «Հազարամյակի մարտահրավեր հիմնադրամ - Հայաստան» ծրագրի ևս մի բաղադրիչ է հանդիսանում Ջրից դեպի շուկա ծրագիրը: Առաջադրանքի իրականացման արժեքն է մոտ 18.5 մլն ԱՄՆ դոլար:

Կարևորագույն կոմունալ ծառայություններից են հասարակական վայրերի **սանիտարական մաքրումը և աղբահանությունը**: Այս ոլորտում հիմնական օրենսդրական դաշտը, որը հստակեցնում է համայնքների լիազորությունը, «**Թափոնների մասին**» ՀՀ օրենքն է (2004թ.):

Համայնքային աղբահանության և սանիտարական մաքրման կազմակերպման և իրականացման համար Հայաստանում կիրառվում է կազմակերպչական երեք հիմնական մոդել: Այս ծառայությունները կարող են մատուցվել կամ շահույթ ստանալու նպատակ հետապնդող ձեռնարկության (հնարավոր են տարբերակներ, երբ ձեռնարկության սեփականատերը մասնավոր անձ է, սակայն բաժնետոմսերի մի մասը պատկանում է համայնքին), ոչ առևտրային կազմակերպության կամ համայնքի համապատասխան բաժնի կողմից:

Կախված կազմակերպչական ձևից՝ վճարների հավաքագրման մակարդակը կարող է մեծապես տատանվել: Ըստ 2006թ. ԱՄՆ ՄԶԳ-ի կողմից ֆինանսավորվող Տեղական ինքնակառավարման ծրագրի¹² կողմից կատարված ուսումնասիրության՝ վճարների գանձումը տատանվում է 1.5-ից (Մարտունի) մինչև 91 տոկոս (Բերդ): Ուսումնասիրված 25 մոդելային քաղաքներում վճարների հավաքագրման միջին մակարդակը կազմում էր 47 տոկոս¹³:

¹⁰ Ջրօգտագործողների ընկերությունների և ջրօգտագործողների ընկերությունների միությունների մասին ՀՀ օրենք (2002թ.):

¹¹ Ըստ էության գոյություն ունի չորս մասնաճյուղ՝ Սևան-Հրազդանյան, Ախուրյան-Արաքս, Դեբեդ-Աղստև, Որոտան-Արփա, որոնք առանձին ՓԲԸ-ներ են:

¹² Իրականացվում է RTI International ընկերության կողմից:

¹³ Armenia Local Government Program, Phase 3 Baseline Review, 2006. Prepared by RTI International for Democracy and Social Reform Office, Armenian Mission US Agency for International Development.

Նախկինում կատարված ուսումնասիրությունները¹⁴ վկայում են, որ բնակիչներից վճարների գանձման մակարդակի վրա մեծապես ազդում են ՏԻՄ-երի աջակցությունը, քաղաքացիների հետ կնքված պայմանագրերի առկայությունը, գանձողների թվաքանակը և պատրաստվածությունը, քաղաքի ընդհանուր մաքրությունը:

ԱՄՆ ՄՁԳ-ի կողմից ֆինանսավորվող Տեղական ինքնակառավարման ծրագրի կողմից 2006թ. կատարված ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ մոդելային 26 քաղաքային համայնքներում աղբահանության ծառայությունը մատուցվում է բնակչության 21-ից մինչև 100 տոկոսին: Քսանվեց քաղաքներից միայն 11-ում է, որ ծառայությունը մատուցվում է ողջ բնակչությանը¹⁵:

Ծառայության մատուցման հաճախականությունը նույնպես տատանվում է համայնքից համայնք: Հետազոտված համայնքներից 9-ը (35%) աղբը հավաքում են ամեն օր, 9-ը՝ (35%) շաբաթական մինչև 3 անգամ, 5-ը (19%) շաբաթական մեկ անգամ և 3-ը՝ (11%) շաբաթական 2 անգամ:

Ծառայության վճարի դրույքաչափը սահմանում է համայնքի ավագանին՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով իրեն վերապահված իրավասությամբ (հոդված 16, կետ 19): Այն տատանվում է աղբի խորանարդ մետրի դիմաց 650 դրամից մինչև 2268 դրամ՝ իրավաբանական անձանց և 50-150 դրամ՝ բնակիչների համար: Դրույքաչափը, ըստ էության, սահմանվում է առանց լուրջ տնտեսական հաշվարկներ կատարելու և նպատակ չի հետապնդում հասնել ծախսածածկմանը: Սա նշանակում է, որ ծառայության մատուցումը սուբսիդավորվում է համայնքային բյուջեից: Փողոցների, պուրակների ու զբոսայգիների սանիտարական մաքրման աշխատանքները սովորաբար ֆինանսավորվում են համայնքային բյուջեից: Ավագանին որոշում է մաքրվող տարածքների ցանկն ու սահմանները:

Աղբահանության ծառայության անբաժանելի մասն է կազմում աղբավայրերի շահագործումն ու պահպանումը: ՀՀ քաղաքաշինության նախարարության տվյալներով 2005թ. Հայաստանի տարածքում գործում էին շուրջ 60 կոմունալ աղբավայրեր, որոնք կառուցվել են դեռևս խորհրդային տարիներին և չեն համապատասխանում ժամանակակից սանիտարահիգիենիկ և բնապահպանական պահանջներին: Նշված աղբավայրերում խոշորացված հաշվարկներով տարեկան կուտակվում է ավելի քան 700 հազ. տոննա թափոն: Աղբավայրերի զբաղեցրած ընդհանուր տարածքը կազմում է շուրջ 250 հեկտար, առավել մեծ են Երևանի (Նուբարաշենի աղբավայր՝ 52.3 հա), Վանաձորի (13 հա), Գյումրիի՝ (10 հա), Արմավիրի (8 հա), Էջմիածնի (7 հա), Հրազդանի (6 հա) աղբավայրերը:

Բնակավայրերի գերակշիռ մասն օգտվում է տարերայնորեն գործող և չիսկվող աղբավայրերից, որտեղ տարեկան կուտակվում է կոշտ կենցաղային թափոնների ընդհանուր ծավալի ավելի քան 20%-ը:

Բացի կոշտ կենցաղային թափոններից աղբավայրերում կուտակվում են մեծ քանակությամբ երկրորդային հումք, արդյունաբերական և շինարարական թափոններ: Բացակայում են երկրորդային հումքի տեսակավորման, վերամշակման

¹⁴ Ն.Կյուրիյան, Լ.Հովհաննիսյան, Ա.Դրամփյան, Համայնքների կողմից մատուցվող ծառայությունների բարելավում, «Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության բարեփոխումներ և ուղիներ» ժողովածուում, Դ. Թունայանի խմբ., Երևան, 2004թ.:

¹⁵ Armenia Local Government Program, Phase 3 Baseline Review, 2006. Prepared by RTI International for Democracy and Social Reform Office, Armenian Mission US Agency for International Development.

և օգտահանման արտադրությունները: Վերամշակման ենթակա թափոնների (թուղթ, ստվարաթուղթ, մետաղ, ապակի, պլաստիկ) տեսակավորումը կատարվում է տարերայնորեն՝ **գործընթացը կանոնակարգված չէ և անվերահսկելի է:**

Ինստիտուցիոնալ համակարգը և օրենսդրական դաշտը կարգավորվում են մի քանի օրենքներով, ՀՀ Նախագահի հրամանագրով, կառավարության որոշումներով: «ՀՀ մարզերում պետական կառավարման մասին» ՀՀ Նախագահի 06.05.1997թ. թիվ ՆՂ-728 հրամանագրի համաձայն մարզպետը կազմակերպում է թափոնների վերամշակումը: «Բազմաբնակարան շենքի ընդհանուր բաժնային սեփականության պահպանման պարտադիր նորմերը սահմանելու մասին» ՀՀ կառավարության 10.10.2002թ. թիվ 1625-Ն որոշման համաձայն որպես պարտադիր նորմ սահմանվել է կոշտ կենցաղային թափոնների հեռացման աշխատանքներն իրականացնել՝ **առնվազն 3 օրը մեկ անգամ:**

2004 թ. ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվել է «Թափոնների մասին» ՀՀ օրենքը, որով հստակեցվում են թափոնների գործածության ոլորտում ՀՀ կառավարության, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները: Համաձայն այդ օրենքի Հոդված 11-ի թափոնների գործածության ոլորտում համայնքի ղեկավարը համայնքի վարչական սահմաններում՝

- ա) իրականացնում է հսկողություն աղբահանման նկատմամբ.
- բ) կազմում է տարածքների սանիտարական մաքրման սխեմաները.
- գ) իրականացնում է չհսկվող և չարտոնագրված աղբավայրերի վերացումը (լիկվիդացումը).
- դ) կազմակերպում է ռեսուրսային արժեք ունեցող ոչ վտանգավոր թափոնների հավաքման գործընթացին բնակչության մասնակցությունը:

Այս լիազորությունները նոր չեն, սակայն նրանք հստակեցնում են համայնքի ղեկավարի գործունեությունը աղբահանության կազմակերպման բնագավառում:

Աղբահանությանը առնչվող ծառայություն է հասարակական վայրերի սանիտարական մաքրումը: Ընդհանրությունը աղբահանության հետ այն է, որ այս ծառայությունը հաճախ իրականացվում է նույն կազմակերպության կամ ընկերության կողմից: Տարբերությունն այն է, որ, ինչպես արդեն վերը նշվեց, աղբահանության համար հնարավոր է վճար գանձել, իսկ սանիտարական մաքրման պատվիրատուն ու վճարողը սովորաբար համայնքն է, միջոցները հատկացվում են նրա բյուջեից: Ընդհանուր դիտարկումն այն է, որ սանիտարական մաքրման ծառայությունը քիչ թե շատ բավարար մատուցվում է խոշոր քաղաքային ու գյուղական համայնքներում, մնալով անբավարար՝ գյուղական համայնքներում:

Կախված համայնքի չափերից, նույն կոմունալ սպասարկման կազմակերպությունը կարող է իրականացնել նաև բարեկարգման, կանաչապատման գործառույթներ, ինչպես նաև գերեզմանատների գործունեության կազմակերպումն ու պահպանումը: Բարեկարգումն ու կանաչապատումը իրականացվում են համայնքի բյուջեից հատկացված միջոցներից ու այդ ծառայության դիմաց վճար չի գանձվում: **Այս ոլորտում տեղի ունեցած հիմնական օրենսդրական փոփոխությունը գերեզմանատների սպասարկման խնդիրները կարգավորող «Հուղարկավորությունների կազմակերպման և գերեզմանատների ու դիակիզարանների շահագործման մասին» ՀՀ օրենքն է (2006թ. փետրվար) և 2006թ. նոյեմբերի 23-ի թիվ 1910-Ն Կառավարության որոշումը:**

Նշված օրենքը և որոշումը կանոնակարգում են թաղումների գրանցման ու մատյանի վարման ու արխիվացման, անվճար ու վճարովի գերեզմանատեղ տրամադրելու կարգն ու չափը:

Գերեզմանատեղերի տրամադրումը, նրանց հաշվառումը, գերեզմանատեղերի պահպանումն ու շահագործումը, իրականացվում է ՏԻՄ-երի կողմից ստեղծված ոչ առևտրային կազմակերպության միջոցով: Գերեզմանատան տնօրինության կողմից հուղարկավորության համար մատուցվող մի շարք վճարովի ծառայությունների ցանկը հաստատում է համայնքի ղեկավարը:

Օրենքով սահմանված որոշակի դեպքերում մահացած քաղաքացու հուղարկավորությունը պետք է կազմակերպի նրա վերջին մշտական բնակության վայրի համայնքի ղեկավարը: Նման դեպքում համայնքի ղեկավարը ապահովում է օրենքով նշված ծառայությունները, որոնք համարվում են պատվիրակված լիազորությունների ցանկը հետ կապված ծախսերը փոխհատուցվում են պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Այսպիսով, օրենքը կանոնակարգում է այս ծառայությունների ոլորտը և հստակեցնում համայնքի ղեկավարի լիազորությունները:

Կոմունալ ծառայություններից հիշատակման է արժանի նաև ջեռուցումը: **Այս ոլորտում օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք ազդում են համայնքի ղեկավարի լիազորությունների վրա, տեղի չեն ունեցել**: Քաղաքային համայնքներից ոչ մեկը ներկայումս ի վիճակի չէ կենտրոնացված ջեռուցում իրականացնել, որոշ քաղաքներում համակարգը ապամոնտաժվում ու աճուրդներով դրվում է վաճառքի: Վերջին համայնքը, որն իրականացնում էր կենտրոնացված ջեռուցում, Զրազդանն էր, սակայն այդ քաղաքում գործող ջերմամատակարարող ձեռնարկությունը կուտակված պարտքերի պատճառով 2006թ. սնանկ ճանաչվեց և լուծարվեց, իսկ համակարգը ապամոնտաժվեց և վաճառվեց պարտքերի դիմաց: Որոշ քաղաքներում (Երևան, Գյումրի, Սպիտակ, Ապարան) գործում են լուկալ համակարգեր, որոնք ջեռուցում են առանձին բազմաբնակարան շենքեր, դպրոցներ, մանկապարտեզներ և այլն: Այն բազմաբնակարան շենքերում, որտեղ իրականացվում է կենտրոնացված ջեռուցում, այն հաճախ անորակ է ու անարդյունավետ: Պատճառներից մեկն այն է, որ այդ շենքերում ջեռուցման ապահովումը ընկել է համատիրությունների ուսերին, որը բավական բարդ է թե ֆինանսական և թե կազմակերպական առումով:

Բնակիչների մեծ մասը փորձում է լուծել իր բնակարանների ջեռուցման հարցը անհատապես, տեղադրելով տարբեր տիպի վառարաններ՝ փայտի, էլեկտրական կամ գազի: Վերջին տարիներին լայն տարածում են ստացել անհատական ջեռուցման կաթսաները, որոնք ապահովում են ողջ բնակարանի համաչափ ու արդյունավետ ջեռուցումը:

Չմեռվա նախօրեին մարզերում շատ համայնքների ղեկավարներ նպաստներ են տրամադրում անապահով ընտանիքներին՝ փայտ ձեռք բերելու համար: Այս ծախսերը կատարվում են վարչական բյուջեից: Որոշ համայնքներում անապահով ընտանիքներին տրամադրվել են գազային վառարաններ: Բացի այդ, որոշ դեպքերում, ՏԻՄ-երը ներդրում են կատարել համայնքների գազիֆիկացման գործում, երբ համայնքային միջոցներով (երբեմն էլ պետության կողմից տրամադրված սուբվենցիաների հաշվին) իրականացվել է մագիստրալ գազատարի կամ գազամատակարարման ցանցերի կապիտալ վերանորոգում կամ շինարարություն:

Խոսելով համայնքների կողմից մատուցվող կոմունալ ծառայությունների մասին՝ պարտադիր է անդրադառնալ բնակարանային ֆոնդի պահպանման խնդրին: 2002թ. հունիսին ընդունվեցին «Համատիրությունների մասին» և «Բազմաբնակարան շենքերի կառավարման մասին» ՀՀ օրենքները, որոնք իրավական հենք դարձան բազմաբնակարան շենքերի կառավարման համար բնակարանների սեփականատերերի կողմից և ավելի հստակ դարձրեցին բնակելի ֆոնդի կառավարման խնդիրները: Հայաստանում 2004թ. տվյալներով գրանցված էր 708 համատիրություն¹⁶: ՀՀ իրավաբանական անձանց պետական ռեգիստրի տվյալներով 2007թ. հունվարի 1-ի դրությամբ այդ թիվը կազմում է 802¹⁷, սակայն մեր տեղեկություններով ակտիվ գործում են դրանց մոտ 60 տոկոսը:

Եթե համայնքում ձևավորվել են համատիրություններ, ապա դրանք էլ հենց կառավարում են բազմաբնակարան շենքերը: Բայց եթե բազմաբնակարան շենքում չի ձևավորվում կառավարման մարմին (իսկ օրենքը առաջարկում է երեք կառավարման ձև), ապա համայնքի ղեկավարը ստանձնում է այդ շենքի կառավարման լիազորությունը համաձայն «Բազմաբնակարան շենքի կառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 32-ի և որոշ այլ դեպքերում, նախատեսված նույն օրենքի հոդվածներ 10 ու 32-ով: Նման դեպքերում համայնքի ղեկավարը կառավարումը հանձնարարում է համայնքի ենթակայության որևէ ձեռնարկության, ավելի ընդլայնված լիազորությունից պարտադիր նորմերի կատարման ու բնակֆոնդը պահպանելու համար անհրաժեշտ, ավագանու նիստով սահմանված, սպասարկման վճարները: Ըստ վիճակագրական տվյալների 2006թ. հունվարի 1-ի դրությամբ Հայաստանում 414,410 բնակարաններից 117,089-ը (28.2%) կառավարվում են համայնքների կողմից, իսկ 297,051-ը (71.7%)՝ համատիրությունների կողմից: Սակայն, եթե այս վիճակագրությունից առանձնացնենք Երևանը, ապա պատկերն այլևս այդքան լավատեսական չի լինի: Երևանում համատիրությունների կողմից կառավարվում է բնակարանների 94.7%-ը: Սակայն, մարզերում այդ ցուցանիշը կազմում է ընդամենը 48%: Գրանցված 802 համատիրություններից 579-ը գործում են Երևանում¹⁸:

Հայաստանի քաղաքային համայնքներից, որոնցում ակտիվ գործում են համատիրությունները, կարելի է նշել Կապանը, Քաջարանը, Չարենցավանը ու Նոր Հաճնը: Երևանի թաղային համայնքներում նույնպես այդ համակարգը արմատավորվել է: Երևանում և այլ համայնքներում, որտեղ ակտիվ են համատիրությունները, ՏԻՄ-երը որոշակիորեն աջակցում են նրանց գործունեությանը: Օգնությունը արտահայտվում է մի քանի ձևերով: Համայնքը կարող է ֆինանսական միջոցներ փոխանցել համատիրության հաշվին կոնկրետ աշխատանքներ իրականացնելու նպատակով: Լինում են դեպքեր, երբ համատիրությունը ծառայությունների մատուցման պայմանագիր է կնքում որևէ կապալառուի հետ, իսկ ծառայության մատուցումից հետո վճարումը դրա դիմաց՝ առանձին պայմանագրով ստանձնում է համայնքը: Այս եղանակով, օրինակ, վերանորոգվում են շենքերի տանիքներ, շքանուտքեր, բարեկարգվում բակային տարածքներ: Երբեմն էլ համայնքը ուղղակի նյութական օգնություն է ցուցաբերում, տրամադրելով շինարարական նյութեր կամ գործիքներ՝ վերանորոգում կատարելու համար: Այս դաշտը կանո-

¹⁶ M. Vanoyan, Housing Policy in Armenia: Condominium Activity, working paper No. 04/10. <http://www.aiprg.net/UserFiles/File/wp/jan2004/10.pdf>, 2004

¹⁷ www.stateregistry.am

¹⁸ www.stateregistry.am

նակարգման կարիք ունի: Գաղտնիք չէ, որ աջակցության այս ձևերը հատկապես ակտիվանում են բոլոր տեսակի ընտրություններից առաջ՝ այս կամ այն թեկնածուին սատարելու նպատակով: Կարծում ենք, քանի դեռ համատիրությունները ֆինանսապես կայացած չեն, նրանց պետք է տրամադրվեն դրտացիաներ որևէ կանոնակարգի կամ բանաձևի համաձայն, որը կբացառի կամայական մոտեցումը համայնքի ղեկավարի կողմից և հավասար հնարավորություններ կտրամադրի բոլոր համատիրություններին:

Մի շարք համայնքներում սակայն բնակարանային ֆոնդը չի շահագործվում ու պահպանվում ոչ ՏԻՄ-երի կողմից, ոչ էլ այդ համայնքներում հաջողվել է ձևավորել բազմաբնակարան շենքերի կառավարման մարմիններ: Այդ համայնքներում բնակարանային ֆոնդը գտնվում է բարձիթողի վիճակում:

Հասարակական տրանսպորտ

Հասարակական տրանսպորտի աշխատանքի կազմակերպումն ու կառավարումը հանդիսանում են ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորություն: Այս ոլորտում նույնպես ՏԻՄ-երի լիազորությունների վրա ազդող որևէ օրենսդրական փոփոխություն 2004-2006թթ. չի կատարվել: Այսօր մայրաքաղաքի բնակչությունը սպասարկվում է շուրջ 3000-3200 երթուղային տաքսիներով, մոտ 200 ավտոբուսներով և հատուկենտ տրոլեյբուսներով, որն անբավարար է: Այս բացը լրացնելու և ուղևորներին սպասարկելու նպատակով լայն շրջանառության մեջ մտցվեցին երթուղային տաքսիները, որոնց ծառայությունն ապահովում են մասնավոր ընկերություններն ու անհատ ձեռնարկատերերը: 2001թ. օգոստոսի 16-ի թիվ 762-Ն կառավարության որոշումը սահմանեց ուղևորափոխադրումներ իրականացնող կազմակերպությունների ընտրության համար անցկացվող մրցույթի ընթացակարգը: Համաձայն այդ ընթացակարգի շատ ՏԻՄ-եր իրենց համայնքների տարածքում մասնավոր կազմակերպությունների կամ անհատների տվել են մարդատար ու երթուղային տաքսիների ծառայություն իրականացնելու թույլտվություններ: ՏԻՄ-երը սահմանում են տրանսպորտից օգտվելու սակագինը, որոշում երթուղիները և կանգառների տեղերը: ՏԻՄ-երը նաև իրականացնում են կանգառների կառուցապատումը, շահագործումն ու պահպանումը: Կարևորագույն խնդիր է ներհամայնքային ճանապարհների, կամուրջների ու ինժեներական այլ կառույցների պահպանումը և շահագործումը, ինչը երաշխավորում է հետիոտների տեղաշարժն ու ավտոմոբիլային տրանսպորտի անխափան երթևեկությունը համայնքի տարածքում: Նշված բոլոր ծառայությունները ֆինանսավորվում են համայնքային բյուջեից:

Կրթություն, մշակույթ ու երիտասարդության հետ տարվող աշխատանք

Ինչպես երևում է հավելված 2-ից՝ համայնքային ծառայությունների ցանկը այս բնագավառում ներառում է երեխաների խնամքը նախադպրոցական հաստատություններում, արտադպրոցական կրթությունը մասնագիտացված դպրոցներում (երաժշտական, մարզական), արվեստի ու մշակույթի կենտրոնների ու օջախների, ինչպես նաև գրադարանների, թանգարանների, մարզադահլիճների, մարզադաշտերի աշխատանքը: **Այս ոլորտում ՏԻՄ-երի լիազորությունների**

վրա ազդող հիմնական օրենսդրական փոփոխությունը «Նախադպրոցական կրթության մասին» ՀՀ օրենքն է (2005 թ. նոյեմբերի 15): Այդ օրենքը կարգավորում է նախադպրոցական կրթության համակարգի գործունեության իրավական, կազմակերպական և ֆինանսական հիմքերը: Օրենքի Հոդված 17-ը կանոնակարգում է ՏԻՄ-երի լիազորությունները նախադպրոցական կրթության ոլորտում: Մասնավորապես սահմանվում է, որ ՏԻՄ-երը ապահովում են նախադպրոցական կրթության ոլորտի պետական քաղաքականության իրականացումը, վարում են նախադպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, մասնակցում են նախադպրոցական կրթության ծրագրերի մշակման և իրականացման աշխատանքներին և այլն:

Նշված ծառայությունների մատուցումը սովորաբար համակարգում են համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կրթության, մշակույթի և սպորտի բաժինները: Որոշ դեպքերում կարող է ստեղծվել նախադպրոցական հիմնարկների միավորում, որն էլ իրականացնում է մանկապարտեզների ու մանկամսուրների աշխատանքի համակարգումը համայնքի կողմից: Այս բոլոր կազմակերպությունների մատուցած ծառայությունների վճարների դրույքաչափերը հաստատում է համայնքի ավագանին: Սովորաբար այս ծառայությունները համաֆինանսավորվում են համայնքային բյուջեից, քանի որ ծառայություններից օգտվող քաղաքացիներից գանձված վճարները բավարար չեն ծառայությունները ամբողջ ծավալով մատուցելու համար:

2005թ. տվյալներով Հայաստանում գործում էր 623 նախադպրոցական հիմնարկ, որոնցում աշխատում են 5060 մանկավարժ և հաճախում են 47,791 երեխա: Վիճակագրության տվյալներով 2001-2005թթ. մեկ նախադպրոցական հաստատություն այցելող երեխաների միջին թիվը աճել է 62-ից 77, իսկ մեկ մանկավարժին ընկնող երեխաների միջին թիվը՝ 7.9-ից՝ 9.4: 2005թ. տվյալներով դաստիարակչական մեկ խմբի հաշվով երեխաների միջին թվաքանակը կազմել է 21.3:

2. Համայնքային ծառայությունների կառավարում և արդյունավետություն

Համայնքների կողմից մատուցվող ծառայություններն անհրաժեշտ է դիտարկել երեք տեսանկյունից: Առաջին. ծառայություններն անհրաժեշտ ծավալով մատուցելու (արդյոք օրենքով սահմանված բոլոր ծառայություններն են մատուցվում, և արդյոք յուրաքանչյուր ծառայություն հասանելի է համայնքի ողջ բնակչությանը): Երկրորդ. ծառայության որակի ու քաղաքացիների բավարարվածության տեսանկյունից: Եվ վերջապես, մատուցվող ծառայության արդյունավետության տեսանկյունից:

Համայնքային համարյա բոլոր ծառայությունները մատուցվում են ոչ լրիվ ծավալով ու հաճախ անբավարար որակով: Հավելված 4-ում բերված են համայնքային ծառայությունների մատուցման ծավալները արտահայտող որոշ տվյալներ: Աղյուսակից երևում է, որ մատուցվող ծառայությունների ընդհանուր ծախսերի բաժնեմասը համայնքների վարչական բյուջեներում կազմել են 2003թ.՝ 42%, 2004թ.՝ 41%, 2005թ.՝ 45% և 2006թ.՝ 49%, այնինչ ապարատի պահպանման ծախսերը այդ տարիներին պահպանվել են վարչական բյուջեի 30-32 տոկոսի չափով:

Վարչական բյուջեների մոտ 50 տոկոսը ուղղվում է ծառայությունների մատուցման հավելվածում նշված երեք կարևոր ոլորտներում: Ամենաշատ միջոցները ծախսվում են կոմունալ ծառայությունների ու կրթության բնագավառում (2006թ. մոտ 20% յուրաքանչյուրը) և մոտ երկու անգամ պակաս՝ մշակույթի ու սպորտի ոլորտում: Հատկանշական է նաև, որ հիմնական հանրային ծառայությունների ծախսերի ու աշխատակազմի պահպանման ծախսերի հարաբերակցությունը 2003-2006 թթ. աճողական միտում է ցուցաբերել 1.38-ից ավելանալով 1.56-ի:

Հայաստանի համայնքներում բավարար մակարդակի ու որակի հանրային ծառայություններ մատուցելու անհնարինության գլխավոր պատճառը ֆինանսական միջոցների սղությունն է: Մեկ ուրիշ պատճառ՝ համայնքների փոքր չափերն են: Մեծ քաղաքային համայնքներում, Երևանի թաղային համայնքներում ծառայությունները դեռ քիչ թե շատ մատուցվում են: Ինչքան ավելի փոքր է համայնքը, այնքան ավելի շատ միջոցներ է այն պահանջում ապարատի պահպանման համար ու արդյունքում ավելի քիչ գումար է մնում ծառայությունների մատուցման նպատակով: Բացի այդ՝ հաճախ համայնքները ստիպված են նաև իրականացնել պատվիրակված լիազորություններ, որոնց համար պետությունը միջոցներ չի հատկացնում: Սա նույնպես շեղում է համայնքային բյուջեի միջոցները ծառայությունների համար ծախսելուց:

Մեծ թվով փոքր համայնքների առկայությունը յուրահատուկ է ոչ միայն Հայաստանին: Նման պատկեր է դիտվում, օրինակ Լատվիայում, Հունգարիայում, Սլովակիայում, Չեխիայում, Ֆրանսիայում: Հասկանալով, որ այս հանգամանքը խանգարում է որակյալ ու ամբողջ ծավալով ծառայությունների մատուցմանը, այդ երկրները յուրովի են փորձում լուծել խնդիրը: Որոշ երկրներ, օրինակ Լատվիան ու Եստոնիան խոշորացնում են համայնքները միավորման ճանապարհով: Մյուսները՝ օրինակ Սլովակիան, Հունգարիան, Չեխիան փորձել են խնդիրը լուծել ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակ ստեղծելով: Սակայն նշված երկրների և առաջին, և երկրորդ խումբը զնացել է նաև միջհամայնքային համագործակցությունը խրախուսելու, միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու ճանապարհով: Ընդունվել են համապատասխան օրենքներ, որոնք մի շարք արտոնություններ են նախատեսում միջհամայնքային միավորումների և կոնսորցիումների համար, եթե նրանք իրենց վրա վերցնեն որոշ հանրային ծառայությունների մատուցումը¹⁹: Ելնելով այս միջազգային փորձից՝ կարծում ենք, որ այն մեծապես կիրառելի է Հայաստանում:

Հայաստանում դեռևս չեն ձևավորվել միջհամայնքային միավորումներ (ՄՀՄ-ներ): Այդ հաստատության գոյությունը սահմանված է Սահմանադրության հոդված 110-ով, բայց կանոնակարգված չէ օրենքով: ՄՀՄ-ները այն միջոցն են, որը հանրային ծառայությունների մատուցման ասպարեզում կարող է առաջացնել ծավալարդյունքի էֆեկտը: Ծառայություններ մատուցելով առավել մեծ քանակի բնակիչներին նրանք կարող են հասնել մեկ միավորի հաշվով ծախսերի նվազեցմանը, ինչն էլ արդյունավետության չափանիշներից մեկն է: Իհարկե կշարունակվեն արդիական մնալ ծառայության որակական ցուցանիշների, ֆինանսական պլանավորման ու բյուջետավարման ժամանակակից մոդելների կիրառման (օր.՝

¹⁹ Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Edited by P.Swianewicz, OSI/LGI, 2002.

ըստ աշխատանքի կատարման բյուջետավարում, որը հատկապես արդյունավետ է ծառայությունների պատշաճ պլանավորման ու մատուցման համար), քաղաքացիների բավարարվածության խնդիրները, բայց սրանք արդեն այլ հարցեր են, որոնց քննարկումը դուրս է սույն հոդվածի շրջանակներից:

Կուզեինք նշել ևս մեկ հանգամանք: Ծառայություններն արդյունավետ դարձնելու ուղիներից մեկը՝ բացի ծավալարդյունքի ձգտելուց, պետք է լինի նաև տնտեսապես դրանք ձեռնտու դարձնելը: Սա նշանակում է, որ վճարների դրույքաչափերը պետք է հիմնված լինեն տնտեսապես ճիշտ հաշվարկների վրա, ապահովելով ծառայության ինքնաժախսածածկում:

Պետք է նաև կիրառել ֆինանսական և իրավական լծակներ: Նման լծակներից մեկը կարող էր հանդիսանալ հանրային ծառայությունների դիմաց վճարները չկատարելու դեպքում տույժեր սահմանելու ՏԻՄ-երի լիազորությունը²⁰: Քանի որ օրենքով այս լիազորությունը հստակ կանոնակարգված չէ (ի տարբերություն վճարի դրույքաչափի սահմանելու, որն ինչպես արդեն նշեցինք ավագանու իրավասությունն է), կարծում ենք, որ լուծման եղանակը կարող է լինել ծառայությունների մատուցումը իրականացնել պայմանագրային հիմունքներով, այսպիսով տեղափոխելով կողմերի իրավահարաբերությունները Քաղաքացիական օրենսգրքի դաշտ: Համայնքներում զանազան ծառայությունների մատուցման համար տիպային պայմանագրերի մշակման ու ներդրման խնդիրը շատ արդիական է և դրանց կիրառումը մեծապես կարող է բարելավել ծառայությունների մատուցման որակն ու պարբերականությունը, ինչպես դա քիչ թե շատ տեղի ունեցավ այլ հանրային ծառայությունների պարագայում (էլեկտրաէներգիա, գազ, հեռախոս և այլն): Այն կբարձրացնի կատարողական կարգապահությունը ծառայություն մատուցող կազմակերպության կողմից, մյուս կողմից էլ վճարման կարգապահությունը բնակչության կողմից:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Սույն հոդվածում կատարված վերլուծությունը թույլ է տալիս եզրակացնել հետևյալը.

- 2004-2006թթ. Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգում լիազորությունների ավելացման և հանրային ծառայությունների շրջանակը ընդլայնելու առումով զգալի և էական փոփոխություններ տեղի չեն ունեցել: Ձարգացումը հիմնականում ընթացել է ոչ թե լիազորությունների ցանկի ընդլայնման, այլ սահմանված լիազորություններով պայմանավորված ծառայությունների բարելավման, համայնքներում բնակչության ավելի մեծ մասին դրանք հասանելի դարձնելու ուղղությամբ:
- Համարյա բոլոր համայնքային ծառայությունները մատուցվում են ոչ լրիվ ծավալով ու հաճախ անբավարար որակի: Փաստորեն համայնքներում ծառայություններ են մատուցվում հիմնականում հետևյալ ոլորտներում՝ ջրամատակարարում և ջրահեռացում, աղբահանություն ու սանիտարական

²⁰ Որոշ տույժեր և տուգանքներ սահմանվում են վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգրքով (հատկապես վերջին տարիներին կատարած փոփոխություններով): Սակայն, համայնքների վարչական լծակները այդ տույժերը կիրառելու գործում անբավավարար են:

մաքրում, բնակարանային ֆոնդի պահպանում, բարեկարգում, ճանապարհային տնտեսություն, մշակույթ և սպորտ: Այս ծառայությունները մատուցվում են ոչ լրիվ ծավալով ու հասանելի չեն ամբողջ բնակչությանը ֆինանսական միջոցների սղության, նյութատեխնիկական ու մարդկային ռեսուրսների պակասի պատճառով: Փոքր համայնքներում շատ ծառայություններ ընդհանրապես չեն մատուցվում:

- Ընդհանուր առմամբ հանրային ծառայությունների մատուցումը դեռևս լրիվ կանոնակարգված չէ: Նշված ժամանակահատվածում ընդունվել են որոշ օրենքներ ու ենթաօրենսդրական ակտեր, որոնք կանոնակարգել են որոշ ծառայությունների մատուցումը:
- Ծառայություններ մատուցող ձեռնարկությունները հաճախ անարդյունավետ են, նրանց աշխատակազմերը սաստիկ ուռճացված են:
- Տեխնիկան, ավտոմեքենաները, շենքերը, շինությունները, ենթակառուցվածքները, այսինքն՝ մատուցվող ծառայությունների ամբողջ նյութատեխնիկական բազան բարոյապես և ֆիզիկապես մաշված է և կապիտալ վերանորոգման կամ փոխարինման կարիք ունի:
- Նախորդ կետում նշված կարիքները բավարարելու համար համայնքային ֆոնդային բյուջեներից միջոցներ գրեթե չեն հատկացվում, հիմնական ներդրումները կատարվում են Հայաստանի կառավարությանը հատկացված վարկային միջոցների կամ դոնոր կազմակերպությունների տրամադրած դրամաշնորհների հաշվին: Պետական բյուջեից տրամադրվող սուբվենցիաները փոքրածավալ են, դրանց տրամադրումը լավ կանոնակարգված չէ:
- Ենթակառուցվածքները բարելավելու և հիմնական միջոցներ ձեռք բերելու նպատակով համայնքները հազվադեպ են ներգրավում փոխառու միջոցներ:

Ելնելով նշվածից՝ առաջարկում ենք քաղաքականություն մշակողներին կատարել հետևյալ բարեփոխումները.

- Արագացնել ՄՀՄ-ների վերաբերյալ օրենքի ընդունումը (կամ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում լրացում կատարելը), խրախուսել այդ կազմակերպությունների զարգացումը և հանրային ծառայությունների մի մասը փոխանցել նրանց:
- Ավելի հստակ կանոնակարգել ՏԻՄ-բազմաբնակարան շենքի կառավարման մարմին փոխհարաբերությունները, դոտացիաները տրամադրել որևէ կանոնակարգի կամ բանաձևի համաձայն, որը կբացառի կամայական մոտեցումը համայնքի ղեկավարի կողմից և հավասար հնարավորություններ կընձեռնի բոլոր համատիրություններին:
- Օրենքով կանոնակարգել հանրային ծառայությունների մատուցումը այնպիսի ոլորտներում, ինչպես օրինակ, ջրամատակարարումը, ջրահեռացումը, հասարակական տրանսպորտը և այլն:
- Պետական բյուջեից սուբվենցիաների տրամադրումը համայնքներին անհրաժեշտ է ավելի հստակ կանոնակարգել, իսկ ծավալները ավելացնել, հատկապես նպատակաուղղելով ֆոնդային բյուջեներ՝ ենթակառուցվածքները զարգացնելու կամ արդիականացնելու նպատակով:

- Դիտարկել համայնքների կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման հնարավորությունը: Իրականացնել պիլոտային ծրագրեր և գտնել Հայաստանի համար ամենահարմար մոդելը: Մասնավորապես՝ խորհուրդ է տրվում օրենսդրորեն կանոնակարգել համայնքային պարտատոմսերի թողարկումը և զգուշորեն զարգացնել այդ շուկան՝ հիմնվելով հարուստ դրական միջազգային փորձի վրա: Այլ ֆինանսական գործիքների կիրառումը համայնքային ոլորտում (օր.՝ լիզինգ, առևտրային վարկեր, համայնքային զարգացման շրջանառու հիմնադրամներ և այլն) նույնպես օրախնդիր է: Այս մեխանիզմների շնորհիվ համայնքները մուտք կգործեն կապիտալի շուկա՝ այնտեղ առկա դրամական միջոցները նպատակաուղղելով համայնքային ծառայությունների ոլորտ:
- Այն ծառայությունները, որոնցում հնարավոր է հստակորեն առանձնացնել շահառուներին, պետք է ձգտեն ինքնաձախսաձածկման (սկզբնական շրջանում ծածկելով առնվազն ՇևՊ ծախսերը): Այդ ծառայությունների վճարները համայնքներին խորհուրդ է տրվում սահմանել հիմնվելով տնտեսական ճշգրիտ հաշվարկների վրա և մատուցել պայմանագրային հիմունքներով: Վերջինս կհեշտացնի իրավակիրարկումը վճարումից խուսափողների նկատմամբ ու կբարելավի վճարների գանձման ընդհանուր պատկերը:

Հավելված 1. Հանրային ծառայությունների բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև

Երկրներ	Մանկավարժություն		Տարրական կրթություն		Միջնակարգ կրթություն		Մոցիական ավանդություն		Առողջապահություն		Մշակույթ, հանգստի վայրեր և սպորտ		Տրանսպորտ, հեռահաճախություն		Էլեկտրամատակարարում		Հասարակական տրանսպորտ		Քաղաքային պլանավորում		Տեղական ոստիկանություն		
	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	ԿԿ	ՏԻ ՌԿ	
Հայաստան																							x
Չեխիա	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x		x		x		x		x		x	x
Էստոնիա		x		x		x		x	x	x	x	x		x	x		x		x		x		x
Լատվիա		x		x		x		x	x	x	x	x		x	x	x		x		x		x	x
Հունգարիա		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x	x
Լիտվա	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		x	x		x		x		x		x
Լեհաստան		x		x		x		x	x	x	x	x		x		x		x		x		x	x
Սլովակիա		x		x		x		x	x	x	x	x		x	x		x		x		x		x
Սլովենիա		x	x	x	x		x	x	x		x	x		x	x		x	x		x		x	

ԿԿ – կենտրոնական կառավարում, ՏԻ – տեղական ինքնակառավարում, ՌԿ – ռեգիոնալ ինքնակառավարում

Աղբյուրը. Դ.Թունանյան, Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հեռանկարը Հայաստանում, Երևան, 2004:

Հավելված 2. Համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների համառոտ բնութագիր

ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆ	ՈՒՄ ԿՈՂՄԻՑ Է ՄԱՏՈՒՑՎՈՒՄ	ՈՎ Է ՉԱՆՁՈՒՄ ՎՃԱՐԸ	ՈՎ Է ՍԱՀՄԱՆՈՒՄ ՎՃԱՐԻ ԶԱՓԸ
ԿՈՄՈՒՆԱԼ ՏՆՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ			
Ջրամատակարարում ու ջրահեռացում	Հայջրմուղկոյուղի ՓԲԸ, ԵրևանՋուր, ՓԲԸ, Շիրակ ՓԲԸ, Լոռի ՓԲԸ, Նոր Ակունք ՓԲԸ	ջրային ընկերությունները	Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողով (ՀԾԿՀ)
Ջրամատակարարում ու ջրահեռացում (որոշ քաղաքային և մոտ 600 գյուղական համայնք)	համայնք	համայնք կամ համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն	համայնքի ավագանի*
Ոռոգում	«Ոռոգում-ջրառ» ՓԲԸ	ՏՕԸ-ներ	ՀԾԿՀ
Աղբահանություն	համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն, կամ կապալառու	համայնք, համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն կամ կապալառու	համայնքի ավագանի
Փողոցների սահնարական մաքրում	համայնքային ձեռնարկություն	համայնք կամ համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն	վճար չի սահմանվում, ֆինանսավորվում է համայնքի բյուջեից
Ջեռուցում	համայնք	համայնք կամ համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն	համայնքի ավագանի
Բնակարանային ֆոնդի և ոչ բնակելի տարածքների, վարչական շենքերի շահագործում, պահպանում	համայնքը, եթե (համա)սեփականատեր է, կամ եթե շենքում չի ձևավորվել համատիրություն կամ օրենքով սահմանված այլ կառավարման մարմին	համայնքային ենթակայության որևէ ձեռնարկություն	համայնքի ավագանի
Բնակարանային ֆոնդի շահագործում, պահպանում	մասնագիտացված ձեռնարկություններ կամ անհատներ պայմանագրային հիմունքներով	բազմաբնակարան շենքի կառավարման մարմին	կառավարման մարմնի վարչություն
Բարեկարգում և կանաչապատում	համայնք	համայնք կամ համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն	վճար չի սահմանվում, ֆինանսավորվում է համայնքի բյուջեից
Գերեզմանատների գործունեություն և պահպանում, հուղարկավորությունների կազմակերպում, հողատարածքի հատկացում	համայնք	համայնք կամ համայնքային ենթակայության ոչ առևտրային ձեռնարկություն	համայնքի ավագանին (ՏԻՄ մասին օրենքի հոդված 16-ի 19 և 20 կետերը)
ՍՈՒՎՏՈՒՄ ԵՎ ԿԵՆՏՐԱԼԻՅԱԿԱՆ ՍՊԱՍԱՐԿՈՒՄ			
բացօթյա առևտուր, հանրային սնունդ, զվարճանքի օբյեկտներ, բաղնիքներ, սաունաներ, ալկոհոլային խմիչքների վաճառք, վառելիքի վաճառք	մասնավոր ընկերություններ	համայնքը, տալով գործունեություն իրականացնելու թույլտվություն	համայնքի ավագանին «Տեղական տուրքերի ու վճարների մասին» օրենքով սահմանված դրույքաչափերի սահմաններում
ՏՐԱՆՊՈՐՏ			
համայնքային նշանակության ճանապարհների, փողոցների, կամուրջների, ինժեներական այլ կառույցների պահպանում, շահագործում	համայնք	համայնք կամ համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն	վճար չի սահմանվում, ֆինանսավորվում է համայնքի բյուջեից
հասարակական տրանսպորտի աշխատանքի կազմակերպում ու կարգավորում	համայնքային ենթակայության տրանսպորտային ձեռնարկություն կամ մասնավոր ընկերություն	համայնքային ենթակայության տրանսպորտային ձեռնարկություն կամ մասնավոր ընկերություն	համայնքի ավագանին
համայնքի տարածքում մարդատար ու երթուղային տաքսիների ծառայություն իրականացնելու թույլտվության տրամադրում	համայնք	համայնք	համայնքի ավագանին «Տեղական տուրքերի ու վճարների մասին» օրենքով սահմանված դրույքաչափերի սահմաններում
ԿՐԹՈՒԹՅՈՒՆ, ՄՇԱԿՈՒՅԹ ԵՎ ԵՐԻՏԱՍԱՐԴՈՒԹՅԱՆ ԴԵՏ ՏԱՐՎՈՂ ԱՇԽԱՏԱՆՔ			
Մասնագիտացված դպրոցներ (սպորտի, արվեստի, երաժշտական և այլն)	համայնք	համայնքային ենթակայության մասնագիտացված կազմակերպություններ	համայնքի ավագանին
Նախադպրոցական հաստատություններ	համայնք	համայնքային ենթակայության	համայնքի ավագանին

Նախադպրոցական հաստատություններ (մանկապարտեզներ ու մանկամտուրներ)	համայնք	համայնքային ենթակայության մասնագիտացված հիմնարկներ	համայնքի ավագանին
Գրադարաններ, ակումբներ, մշակույթի տներ	համայնք	համայնքային ենթակայության մասնագիտացված հիմնարկներ	համայնքի ավագանին
Մարզական հիմնարկներ (լողավազան, սպորտային դահլիճներ և այլն)	համայնք	համայնքային ենթակայության մասնագիտացված հիմնարկներ	համայնքի ավագանին
ԳՅՈՒՂԱՏՆՏԵՍՈՒԹՅՈՒՆ			
Ռոռզում	«Ռոռզում-ջրառ» ՓԲԸ	ԶՕԸ-ներ	ՀԾԿՀ
ԱՌՈՂՋԱՊԱՀՈՒԹՅՈՒՆ			
Առաջնային բուժօգնություն	համայնք**	ամբուլատորիա, բուժ.կետ	սպասարկումը անվճար է
Մարզադահլիճներ, լողավազաններ, ստադիոններ	համայնք	համայնքային ենթակայության ձեռնարկություն	համայնքի ավագանին
ԱՅԼ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ			
Էլեկտրաէներգիայի մատակարարում	ՀՀ էլեկտրական ցանցեր ՓԲԸ	ՀՀ էլեկտրական ցանցեր ՓԲԸ	ՀԾԿՀ
Փազամատակարարում	Հայֆուսզազարդ ՓԲԸ	Հայֆուսզազարդ ՓԲԸ	ՀԾԿՀ
Հեռախոսակապ	Արմենթել, Ղ-Տելեկոմ	Արմենթել, Ղ-Տելեկոմ	ՀԾԿՀ

* ՀԾԿՀ-ն ՀՀ Ջրային օրենսգրքով սահմանված իր իրավասությունը կիրառում է միայն հինգ խոշոր ջրային ընկերությունների նկատմամբ: Ինքնուրույն ջրամատակարարում իրականացնող համայնքներում սակագինը սկզբունքորեն պետք է սահմանի համայնքի ավագանին: Սակայն այս գյուղերից շատերում բնակիչներն օգտվում են աղբյուրներից անվճար, սակագին չի սահմանվում և վճար չի գանձվում:

**այն գյուղական համայնքներում, որտեղ առաջին օգնության ցուցաբերման կետերը՝ ամբուլատորիաները և բուժկետերը համայնքային սեփականություն են հանդիսանում:

Հավելված 3. Ռոզզման ջրի մատակարարումն ըստ գոտիների ու ՀԾԿ-ի կողմից սահմանված սակագները

	Չափի միավոր	Սակագինը		Ուժի մեջ է
		առանց ԱԱՀ-ի	ԱԱՀ-ով	
1	«Ռոզզում-ջրառ» ՓԲԸ -ի «Սևան-Հրազդանյան ջրառ» մասնաճյուղի սպասարկման տարածքում գտնվող ջրօգտագործողների ընկերություններին, ջրօգտագործողների ընկերությունների միություններին և այլ ջրօգտագործողներին (2004-Ն27Ն որոշում)			2004թ. ապրիլի 1-ից
1.1	ինքնահոս եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	0,76 0,91	
1.2	մեխանիկական եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	6,96 8,36	
2	«Ռոզզում-ջրառ» ՓԲԸ -ի «Ախուրյան-Արաքսի ջրառ» մասնաճյուղի սպասարկման տարածքում գտնվող ջրօգտագործողների ընկերություններին, ջրօգտագործողների ընկերությունների միություններին և այլ ջրօգտագործողներին(2004-Ն27Ն որոշում)			
2.1	ինքնահոս եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	0,65 0,79	
2.2	մեխանիկական եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	3,99 4,79	
3	«Ռոզզում-ջրառ» ՓԲԸ -ի «Որոտան-Արփայի ջրառ» մասնաճյուղի սպասարկման տարածքում գտնվող ջրօգտագործողների ընկերություններին, ջրօգտագործողների ընկերությունների միություններին և այլ ջրօգտագործողներին(2004-Ն27Ն որոշում)			2005 թ դեկտեմբերի 1-ից
3.1	ինքնահոս եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	1,73 2,07	
3.2	մեխանիկական եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	32,72 39,27	
4	«Ռոզզում-ջրառ» ՓԲԸ -ի «Դեբեդ-Աղստև ջրառ» մասնաճյուղի սպասարկման տարածքում գտնվող ջրօգտագործողների ընկերություններին, ջրօգտագործողների ընկերությունների միություններին և այլ ջրօգտագործողներին (2004-Ն27 Ն որոշում)			
4.1.	ինքնահոս եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	1,72 2,06	
4.2	մեխանիկական եղանակով մատակարարված ռոզզման ջրի սակագինը	դրամ/խմ	29,83 35,79	
5	«Արմավիրի ջրամատակարար» ՓԲԸ-ի կողմից սպառողներին ռոզզման ջրի մատակարարման ծառայության մատուցման սակագինը (2005-Ն153 Ն որոշում)	դրամ/խմ	14,17 17,00	

Աղբյուրը՝ www.psrc.am

Հավելված 4. Համայնքների վարչական բյուջեներում աշխատակազմի պահպանման ծախսերի և համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների ծախսերի մասնաբաժինները

	2003		2004		2005		2006	
	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%
Ծախսեր								
Ընդամենը վարչական և ֆոնդային բյուջեների ծախսեր (առանց վարչ. բյուջեի պահուստ. ֆոնդից հատկ.)	21415.4		26037.8		32600.6		39552.8	
Վարչական բյուջեի ծախսեր	19892.1	100.0%	22482.9	100.0%	27091.1	100	31517.7	76.6
Աշխատակազմի պահպանման ծախսեր*	6095.8	30.6%	7525.5	33.5%	8632.3	31.9%	9941.6	31.5%
1 Կրթություն	3287.8	16.5%	3304.8	14.7%	4791.3	17.7%	6105.9	19.4%
2 Առողջապահություն	3.9	0.0%	14.1	0.1%	43.6	0.2%	29.2	0.1%
3 Մշակույթ, սպորտ, կրոն	1620.2	8.1%	1839.1	8.2%	2143	7.9%	2556	8.1%
4 Բնակ. կոմունալ տնտեսություն	3358.1	16.9%	3880.3	17.3%	5064.2	18.7%	6568.2	20.8%
5 Տրանսպորտ և կապ, ճանապարհային տնտեսություն	164.3	0.8%	221	1.0%	257.7	1.0%	227.4	0.7%
Ընդամենը 1+2+3+4+5	8434.3	42%	9259.3	41%	12299.8	45%	15486.7	49%
Աշխատակազմի պահպանման ծախսեր - հանրային ծառայությունների ծախսեր հարաբերակցությունը	1.38	1.38	1.23	1.23	1.42	1.42	1.56	1.56

*Այս ծախսերը հիմնականում կատարվում են ՏԻՄ-երի աշխատակազմի պահպանման, ընտրությունների ու հանրաքվեների անցկացման նպատակով
Աղբյուրը՝ <http://www.cfoa.am/HTML/LibraryAr.htm>

Օգտագործված տեղեկատվության և գրականության ցանկ

1. ՀՀ Սահմանադրություն
2. Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիա
3. ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգիրք
4. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք
5. «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք
6. «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք
7. «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք
8. «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենք
9. «Գանձապետական համակարգի մասին» ՀՀ օրենք
10. «Աշխատանքի պետական տեսչության մասին» ՀՀ օրենք
12. «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենք
13. «Հայաստանի Հանրապետության ազգային անվտանգության ռազմավարությունը հաստատելու մասին» ՀՀ Նախագահի 2007 թվական փետրվարի 7-ի ՆՀ-37-Ն հրամանագիր
14. Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիր/ՀՀ կառավարության 08.08.2003թ. նո.994 որոշում/
15. ՀՀ ջրային պաշարների և ջրային տնտեսության կառավարման բարեփոխումների հայեցակարգ, ՀՀ կառավարության թիվ 92-Ն որոշում, 9 փետրվարի 2001թ.
16. ՀՀ կառավարության 8.05.2003թ. թիվ 583-Ն որոշում
17. ՀՀ կառավարության 7.09.2006թ. թիվ 1347-Ն որոշում
18. ՀՀ կառավարության 13.02.2003թ. թիվ 172-Ն որոշում
19. ՀՀ կառավարության որոշում N750-Ն, 29/05/2003
20. Վիճակագրության ազգային ծառայություն
21. Համայնքներից ստացված տեղեկատվություն
22. Առողջապահության նախարարություն
23. Գյուղատնտեսության նախարարություն
23. Արտակարգ իրավիճակների վարչություն
25. ՀՀ վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը, Դ. Թումանյանի ընդհանուր խմբագրությամբ, Երևան, 2003թ.
26. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ: Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ: Երևան 2004թ.
27. Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ուղիները, Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ, Երևան, 2005
28. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. զարգացման հրամայականները, Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ, Երևան, 2005
29. Դ. Թումանյան: Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, 2006թ.
30. Պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին տրամադրվող կապիտալ տրանսֆերտները Հայաստանում: Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ: Երևան, 2006թ.
31. Թումանյան Դ., Մովսիսյան Վ.: Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավարման ձեռնարկ: Երևան, 2006թ.
32. Մովսիսյան Վ., Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի զարգացումը Հայաստանում: Երևան, 2007թ.
33. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ուսուցման մեթոդական ձեռնարկ: «Սարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն»: Երևան, 2004թ.
34. Սուրեն Պողոսյան. «Բյուջետային բարեփոխումները համայնքներում, բյուջետային նոր ձևաչափեր», Բուդապեշտ, 2006
35. Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում: Սոցիոլոգիա-

- կան հարցում 2003: IFES, Երևան 2004թ.
36. Արաբյան Թ.: Աուդիտը և պետական վերահսկողությունը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Օրենսդրական շրջանակներ և գործնական կիրառություն: Ուսումնասիրություն : ՀՖՄ 2007թ.
 37. Ջանջուղազյան Ա.: Բյուջեների կատարման գործընթացը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան : Տնտեսագետ: 2007թ.
 38. Արթուր Այվազով (2007) «Միջհամայնքային համագործակցություն. Ջարգացման այլընտրանքային ուղիներ»
 39. Ծանոթություն Հայաստանի ջրային ոլորտին, Փի էյ Գավրնմենթ Սերվիսիզ ԻՆԿ, Երևան, 2007
 40. Կառավարության դերը ապակենտրոնացման ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների զարգացմանն օժանդակելու գործում. Հայաստանի օրինակը (ֆինանսական տեսանկյուն): «Ուրբան» կայուն հիմնադրամ և «Ուրբան էքոնոմիքս» ինստիտուտ, Հայաստան, 2005
 41. «Մենեջմենթ» Յու.Մ. Սուվարյանի ընդհանուր ղեկավարությամբ և խմբագրությամբ, Երևան, «Տնտեսագետ» հրատարակչություն 2002թ.:
 42. «Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կարիքների գնահատման փորձագիտական հետազոտություն», ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիր, Երևան 2006:
 43. «Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման խնդիրները ՀՀ-ում», «Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական արդի հիմնախնդիրները», ՀՀ ՖԷՆ տնտեսագիտական հետազոտությունների ինստիտուտի գիտական հոդվածների ժողովածու-8, Էդուարդ Օրոյան, Էդգար Ղազարյան, Հայկ Օրոյան, Սոս Խաչիկյան, Երևան 2006:
 44. Ժողովրդավարություն օրենքի միջոցով Եվրոպական հանձնաժողով (Վենետիկի հանձնաժողով) CDL (2005) 054 rev
 45. ԱՀՌԾ մոնիտորինգի ցուցանիշների համակարգի հայեցակարգ, Երևան, 2005 Քաղաքաշինությանն առնչվող տեղեկատվության մատչելիությունը և հասարակայնության մասնակցությունը Երևան քաղաքում, Տարածաշրջանային զարգացման կենտրոն, Թրանսփարենսի Ինթրնեշնլ հայաստանյան մասնաճյուղ, Երևան 2005
 46. ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի 2004 թվականի տարեկան զեկույցը
 47. ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի 2005 թվականի տարեկան զեկույցը
 48. ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի 2006 թվականի տարեկան զեկույցը
 49. Վերապատրաստման կարիքների գնահատում, GTZ, ԵԽ, ՀՖՄ ՀԱԱ, ՀՀՄ, Երևան 2005
 50. Д. Туманян, Д. Лосаберидзе, М. Гюлалиев. Местное самоуправление на Южном Кавказе: текущая ситуация и перспективы развития, Ереван, 2007.
 51. Децентрализация: Эксперименты и реформы. Под редакцией Тамаша М. Хорвата. (2000).
 52. Проктическое пособие по основам мониторинга и оценки программы/проекта, Проект Европейской комиссии в рамках программы Tacis
 53. Человеческое развитие в зеркале статистики. Как читать цифры, Вульф Скотт, Братислава, 2006
 54. Демократия на местном уровне, Руководство для Южного Кавказа, Internatioal IDEA, 2003
 55. Institutional Committee: Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government. (2006). Answers to the Questionnaire on "Institutional framework of inter-municipal co-operation".
 56. L.E. Strang. (2003) Case Studies in Intermunicipal Cooperation presented to the AMA Fall Conference. Halifax, Nova Scotia
 57. Local finance in eleven countries of Central, Eastern and Baltic Europe. Preface by Pierre Richard. Dexia . Public Finance Bank. 2000

58. Armenia Local Government Program, Phase 3 Baseline Review, 2006. Prepared by RTI International for Democracy and Social Reform Office, Armenian Mission US Agency for International Development
59. Decentralizing Residential Heating in Armenia: Review of Pilot Projects, Yerevan, 2004
60. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Edited by P.Swianewicz, OSI/LGI, 2002
61. M.Vanoyan, Housing Policy in Armenia: Condominium Activity, working paper No. 04/10, <http://www.aiprg.net/UserFiles/File/wp/jan2004/10.pdf> , 2004
62. Recommendation 140(2003) on local democracy in Armenia
63. Resolution 167(2003) on local democracy in Armenia
64. Decentralization Citizen Participation and Governance, USAID , 2005
65. Armenia, Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties, IDEA, *Արմենիայի Մեթոդաբանական Հարցազրույց*, 2005
66. www.coe.am/docs
67. www.idea.int
68. www.mfe.am
69. www.elections.am
70. www.armstat.org
71. www.caa.am
72. www.cfoa.am
73. www.ombuds.am
74. www.stateregister.am
75. www.undp.am
76. www.prsp.am
77. www.gov.am
78. www.region.am