

Հայաստան - Եվրոպայի խորհուրդ հարաբերությունները տեղական ինքնակառավարման բնագավառում

Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի շրջանակներում Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) հետ ձևավորել է կայուն և մշտապես զարգացող համագործակցության դաշտ: Այդ համագործակցությունը նոր իմաստավորում է ստացել Եվրոպայի խորհրդին Հայաստանի անդամակցությունից և մի շարք եվրոպական կոնվենցիաների վավերացումից հետո: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներկա զարգացումները մեծապես պայմանավորված են հատկապես Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի վավերացումից հետո:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը ոչ միայն իշխանության իրականացման համակարգ է, այլև ժողովրդավարության և քաղաքացիական հասարակության կարևորագույն ինստիտուտներից մեկը: Պատահական չէ, որ ԵԽ անդամակցության պարտավորությունների շարքում իր ուրույն տեղն ունի տեղական ինքնակառավարման բնագավառում հարաբերությունների կանոնակարգումն ու կատարելագործումը: Այս խնդիրը ոչ միայն եվրոպական կառույցների ՀՀ ինտեգրման կարևոր նախապայմաններից է, այլ նաև համահունչ է Հայաստանի իշխանությունների քաղաքական ծրագրերին և հանրային կառավարման համակարգի կատարելագործմանն առնչվող պատկերացումներին: Հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման համակարգի կատարելագործմանն ուղղված մեր երկրի պարտավորությունների իրականացմանն ուղղված միջոցառումները գտնվում են ՀՀ կառավարության ամենօրյա ուշադրության կենտրոնում:

Պետք է փաստել, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը հանդիսանում է ոչ միայն ՀՀ կառավարության, այլև տարբեր միջազգային և հասարակական կազմակերպությունների հետաքրքրության առարկան: Այս ոլորտում գործընկերային և արդյունավետ համագործակցություն է հաստատվել ոչ միայն Եվրոպայի խորհրդի, այլև Միավորված ազգերի կազմակերպության, Գերմանական տեխնիկական համագործակցության կազմակերպության, ԱՄՆ միջազգային զարգացման գործակալության, Համաշխարհային բանկի և այլ հեղինակավոր կազմակերպությունների հետ. վերջիններս ցուցաբերում են ֆինանսական, տեխնիկական և մասնագիտական աջակցություն: Հատկապես կարևոր է, որ այս ոլորտում այսօր գործում են մի շարք հասարակական կազմակերպություններ, որոնցից շատերն ակտիվ և օգտակար աշխատանքով վաղուց ապացուցել են իրենց կենսունակությունը և ազդեցիկ դերը տեղական ինքնակառավարման զարգացման հարցում: Հատկանշական է, որ նշված խնդիրներով զբաղվող բոլոր միջազգային, հասարակական, ուսումնական և այլ կազմակերպությունները գործում են ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարի անմիջական աջակցությամբ և համակարգմամբ:

Հայաստանում եվրոպական չափորոշիչներին համապատասխանող տեղական ինքնակառավարման համակարգ կազմավորելու գաղափարական ընդհանրությամբ թերևս կարելի է բացատրել նաև ՀՀ տարածքային կառավարման համակարգող նախարարի և Եվրոպայի խորհրդի միջև ձևավորված աշխատանքային և բարեկամական սերտ հարաբերությունները: Այդ համագործակցության ամենակենսալից արդյունքը կարելի է համարել «Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման հզորացման գործողությունների պլան» փաստաթղթի մշակումը, որը հանդիսանում է Եվրոպական հանձնաժողովի և Եվրոպայի խորհրդի համատեղ ծրագիր՝ ուղղված Հարավային Կովկասում ժողովրդավարական կայունության ուժեղացմանն ու հակամարտությունների կանխարգելմանը: Գործողությունների պլանը նախապես մշակվել և ընդունվել էր 2003թ. հոկտեմբերի 14-15-ը Երևանում տեղի ունեցած կլոր սեղանի ընթացքում: Այն լայն քննարկման առարկա էր դարձել ՀՀ նախագահին կից տեղական ինքնակառավարման հարցերի հանձնաժողովի նիստում, Երևանում՝ 2004թ. մարտի 2-3-ը տեղի ունեցած համատեղ սեմինարի շրջանակներում՝ ԵԽ փորձագետների մասնակցությամբ: Վերջին փոփոխությունները Գործողությունների պլանում, ներառյալ իրականացման ժամանակացույցում, իրականացվել են Ստրասբուրգում 2005թ. փետրվարի 14-15-ը տեղի ունեցած աշխատանքային հանդիպումից հետո:

Գործողությունների պլանի նպատակն է.

- հստակեցնել այն մարտահրավերները, որոնք ծառայում են Հայաստանի իշխանությունների առջև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի սկզբունքներին համապատասխան Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման մասին օրենսդրությունը բարեփոխելիս,
- սահմանել իրավական բարեփոխումների միջոցառումներն ու դրանց իրականացման հաջորդականությունը,
- սահմանել Հայաստանի տարբեր մարմինների պատասխանատվությունը ու պարտավորությունները և Եվրոպայի խորհրդի հետ համագործակցության ընթացակարգը:

Գործողությունների պլանի մշակումը ՀՀ տարածքային կառավարման համակարգող նախարարի կողմից իրականացվել է պետական կառավարման շահագրգիռ մարմինների հետ համաձայնեցման և համատեղ քննարկման արդյունքում: Մասնավորապես, այն քննարկվել է ՀՀ նախագահին առընթեր տեղական ինքնակառավարման հարցերի հանձնաժողովի, ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության, արդարադատության նախարարության, կառավարությանն առընթեր հարկային պետական ծառայության հետ համատեղ:

Ընդհանուր առմամբ գործողությունների պլանով նախատեսված ռազմավարական ուղղությունները կարելի է դասակարգել հետևյալ կերպ.

- ապակենտրոնացում (տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր իրավասությունների տրամադրում, ինչպես նաև պատվիրակված լիազորությունների իրականացման հարաբերությունների հստակեցում),
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ վերահսկողության (իրավական և մասնագիտական) առնչվող հարաբերությունների կանոնակարգում,
- միջհամայնքային միավորումների ձևավորման ու կայացման խթանում,
- համայնքային ծառայության համակարգի ձևավորում և աջակցություն դրա կայացմանը:

Նշված երեք ուղղություններով աշխատանքների կատարումն առնչվում է օրենսդրական փոփոխությունների իրականացմանը և օրենսդրական նախագծերի մշակմանը:

Որպես ապակենտրոնացման քաղաքականության էական քայլ՝ ընդլայնվել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների շրջանակները հարկային վարչարարության կատարելագործման տեսանկյունից: Մասնավորապես, աստիճանաբար (առաջին էտապում միայն Երևանի թաղային համայնքներում, այնուհետև քաղաքային և գյուղական համայնքներում) տեղական ինքնակառավարման մարմիններին են փոխանցվել համայնքի բյուջեի եկամտի աղբյուր հանդիսացող հողի հարկի և գույքահարկի հավաքագրման իրավասությունները, որոնք մինչ այդ իրականացվում էին պետական հարկային մարմինների կողմից: Այդ կապակցությամբ, միջազգային տարբեր կազմակերպությունների աջակցությամբ, համայնքներին ցուցաբերվել է տեխնիկական աջակցություն՝ տրամադրելով անհրաժեշտ քանակությամբ և կազմով համակարգիչներ և ծրագրային ապահովում: Երևանի թաղային, քաղաքային բոլոր համայնքներին փոխանցվել է ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց մասով գույքահարկի հաշվարկման համար անհրաժեշտ տեղեկատվություն: Ներկայումս ընթացքի մեջ է նույն տեղեկատվության տրամադրումը գյուղական համայնքներին ֆիզիկական անձանց մասով, ինչի արդյունքում նշված խնդրի կապակցությամբ ապակենտրոնացման գործընթացը կատանա ամբողջական ընդգրկում:

Քննարկման փուլում են գտնվում պատվիրակված լիազորությունների իրականացման չափորոշիչների հստակեցման, դրանց գնահատման և ֆինանսավորման հարաբերությունների կարգավորման հարցերը, որոնց լուծման շնորհիվ էական տեղաշարժ կարող է գրանցվել մինչ այժմ տեղական ինքնակառավարման մարմինների պատվիրակված լիազորությունների իրականացման արդյունավետության հարցերում:

Օրենսդրական փոփոխություններն անդրադարձել են նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրականացվող վերահսկողության հարաբերությունների կանոնակարգմանը: Ներկայումս Ազգային ժողովում շրջանառության մեջ է գտնվում Եվրոպայի խորհրդի փորձագետների օժանդակությամբ մշակված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրինագիծ, որով նպատակ է դրված տարանջատել վերահսկողության իրավական և մասնագիտական տեսակները՝ դրանք դարձնելով առավել հստակ և պաշտպանելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը անհարկի վերահսկելու փորձերից:

Տեղական ինքնակառավարման բնագավառում կառավարության կողմից վարվող քաղաքականության կարևորագույն ուղղություններից մեկը միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանն աջակցությունն է: Ներկայումս գործող օրենքը «ժլատ» է գտնվել այն դրույթների հարցում, որոնք պետք է վերաբերին միջհամայնքային միավորումների ստեղծման և դրանց գործունեության կազմակերպման հարցերին: Այս խնդրի լուծման նպատակով ևս կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ ներկայումս Ազգային ժողովում քննարկվում է մի օրինագիծ, որով փորձ է արվում լրացնել այս հարաբերություններին առնչվող բոլոր օրենսդրական բացերը: Այս օրինագիծը ևս անցել է փորձաքննություն ԵԽ փորձագետների կողմից, և Ազգային ժողով է ուղարկվել վերջինիս առկայությունից հետո:

Տեղական ինքնակառավարման խնդիրներն առավել որոշակի և աշխատանքային մթնոլորտում քննարկելու նպատակով՝ 2005թ. փետրվարի 14-ից 15-ը Ստրասբուրգ էր մեկնել ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարար Հովիկ Աբրահամյանի ղեկավարած պատվիրակությունը: Պատվիրակության կազմում ընդգրկված էին Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի տեղակալ Վաչե Տերտերյանը, Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարի առաջին տեղակալ Պավել Սաֆարյանը, Արդարադատության նախարարի առաջին տեղակալ Գևորգ Մալխասյանը, ԱԺ պատգամավոր Արմեն Դանիելյանը, Գերմանական տեխնիկական համագործակցության կազմակերպության խորհրդատու Անահիտ Աղաբալյանը:

Այցի ընթացքում տեղի են ունեցել պրն. Աբրահամյանի հանդիպումները ԵԽ բարձրաստիճան պաշտոնյաների հետ: Մասնավորապես, նախարարը հանդիպել է ԵԽ Գլխավոր քարտուղարի տեղակալ Մոուդ դե Բոեր Բուքիքիոյի, «Ազոյի խմբի» անդամների, Կոնգրեսի նախագահ Ուլրիչ Բոների հետ և այլն: Այցի ընթացքում տեղի է ունեցել Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման հզորացման գործողությունների պլանի աշխատանքային քննարկում հայկական պատվիրակության և ԵԽ պաշտոնյաների և փորձագետների մասնակցությամբ: Աշխատանքային կարգով քննարկվել է նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը՝ անդրադառնալով պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններին, մարզպետների դերին, տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրականացվող վերահսկողության, ինչպես նաև միջհամայնքային միավորումների կազմավորման և դրանց գործունեության խնդիրներին:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերող խնդիրներն արդիական են ոչ միայն ՀՀ կառավարության և ԵԽ փոխհարաբերություններում, դրանք նաև Ազգային ժողովի մշտական ուշադրության կենտրոնում են գտնվում: Դրա ապացույցը ՀՀ կառավարության կողմից ներկայացված օրինագծերի քննարկման ընթացքում պատգամավորների կողմից ցուցաբերվող ակտիվությունն է:

2005թ. ապրիլի 27-ին տեղի ունեցան ԱԺ պետական-իրավական հարցերի հանձնաժողովի նախաձեռնած խորհրդարանական լուումները, որոնց թեման էր՝ «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին» առաջին ընթերցմամբ ընդունված և տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ վարչական վերահսկողության մեխանիզմները սահմանող օրենքի նախագիծը: Նաև քննարկվեց նույնանուն մի օրինագիծ, որը վերաբերում էր միջհամայնքային միավորումներին: Խորհրդարանական լուումներին մասնակցում էին ԱԺ նախագահ Արթուր Բաղդասարյանը, Տարածքային կառավարման համակարգող նախարար Հովիկ Աբրահամյանը, Տարածքային կառավարման նախարարի տեղակալ Վաչե Տերտերյանը, Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարի տեղակալ Պավել Սաֆարյանը,

Արդարադատության նախարարի տեղակալ Գևորգ Մալխասյանը, ԱԺ պատգամավորներ, մարզպետներ, համայնքների ղեկավարներ, միջազգային և հասարակական կազմակերպությունների ղեկավարներ:

Լուսմների ընթացքում նշվեց, որ «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասին» օրենքում նախատեսված փոփոխությունները երկու հիմնական նպատակ ունեն՝ մեծացնել համայնքներում ավագանու դերը և կարգավորել տեղական ինքնակառավարման և պետական մարմինների փոխհարաբերությունները:

Առաջին ընթերցում անցած օրինագծի վերաբերյալ ԵՄ փորձագետների կարծիքը դրական է, հաշվի են առնվել նրանց դիտողությունները: Անդրադառնալով միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելու խնդրին՝ նշվեց, որ հանրապետության 930 համայնքներից շատերն այնքան փոքր են, որ տեղական կառավարումը պատշաճ չի կատարվում, ուստի համայնքները կամ պիտի խոշորացվեն, ինչն այս պարագայում աննպատակահարմար է, կամ պիտի ստեղծվեն միջհամայնքային միավորումներ, կամ կամավորության սկզբունքով, կամ օրենքով, ինչի օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքն օրինագծով առաջարկվում է տալ կառավարությանը: Ներկայացվեցին նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների և միջհամայնքային միավորումների ֆինանսական փոխհարաբերությունները, իրավական և մասնագիտական վերահսկողության խնդիրները:

2005թ. մայիսի 11-ին ԱԺ-ում տեղի ունեցան ԵՄ փորձագետ պրոֆ. Հերցոգի և քարտուղարության ներկայացուցիչ Մ.Պրիեդիտիսի հանդիպումները պետա-իրավական հանձնաժողովի, խմբերի և խմբակցությունների ներկայացուցիչների հետ, որոնց ընթացքում մեկ անգամ ևս քննարկվեցին միջհամայնքային միավորումներին վերաբերող որոշակի դրույթներ: Նրանց ընդունեց և հանգամանալից գրույց ունեցավ նաև ԱԺ նախագահ Արթուր Բաղդասարյանը:

ԵՄ հետ համագործակցության արդյունք կարելի է համարել նաև 2005թ. «Համայնքային ծառայության մասին» օրենքի ընդունումը, որով նպատակ է դրված կանոնակարգել համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում ծառայողական փոխհարաբերությունները, համայնքային ծառայության սկզբունքները և այլն: Այդ օրինագիծն անցել է ԵՄ փորձաքննություն և համապատասխանում է ԵՄ չափանիշներին և մոտեցումներին:

Հարկ է նկատել, որ ՀՀ կառավարության որոշմամբ համայնքային ծառայության ոլորտը կարգավորող օրենքով սահմանված լիազոր մարմին է ճանաչվել ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը: Կառավարությունը հաստատել է նաև համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման համար անհրաժեշտ իրավական ակտերի մշակման և հաստատման ժամանակացույց: Համաձայն այդ ժամանակացույցի՝ մինչև 2006թ. մարտ ամիսը պլանավորվում է ամբողջությամբ հաստատել ոլորտի կարգավորման համար անհրաժեշտ բոլոր փաստաթղթերն ու իրավական ակտերը: Ի դեպ քաղաքացիական ծառայության համակարգի ներդրման, այդ թվում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման աշխատանքներն իրականացնելիս պետք է հաշվի առնվեն բոլոր այն դրույթները ու մոտեցումները, որոնք ամրագրված են Վերապատրաստման ազգային ռազմավարության մեջ: Հիշյալ փաստաթուղթը մշակվել է ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարի անմիջական հովանավորությամբ և միջազգային կազմակերպությունների աջակցությամբ:

Ամփոփելով կարելի է փաստել, որ տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման խնդիրների շուրջ ԵՄ և ՀՀ կառավարության միջև առկա աշխատանքային փոխհարաբերությունները և արդյունքում արձանագրված առաջընթացը փաստ է, առկա են զարգացման կայուն միտումներ և հեռանկարներ:

Վաչե Տերտեքյան
ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարի տեղակալ