



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ

- Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը
- Հայաստանի համայնքների ֆինանսական կենսունակությունը
- Հայաստանի կարողությունների ռազմավարությունը տեղական ձևավորման ինքնակառավարման ու անրապնդման

THE WAYS OF LOCAL-SELF GOVERNMENT SYSTEM DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

- Optimization of Territorial and Administrative Division of Armenia and Local Self-Government Development
- Communities Financial Viability in Armenia
- The Strategy of Formation and Strengthening of Local Self-Government Capacities in Armenia

ԵՐԵՎԱՆ - 2005 - YEREVAN



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ

- Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը
- Հայաստանի համայնքների ֆինանսական կենսունակությունը
- Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման ռազմավարությունը

Հարավային Կովկասի տարածաշրջանային ծրագրի (2002-2004) Հայաստանի թիմի պատրաստած նյութերի ժողովածու

**Խմբագրությամբ՝ տնտ. գիտ. թեկնածու
Դավիթ Թումանյանի**

ԵՐԵՎԱՆ 2005

Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ուղիները: - Եր.,

Ժողովածուի մեջ ներառվել են «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարկաբյուջետային կարողությունների ամրապնդում. քաղաքականության մշակում» Հարավային կովկասի տարածաշրջանային ծրագրի շրջանակներում Հայաստանի թիմի պատրաստած երեք նյութերը, որոնցում արտացոլված են Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի վարչատարածքային, ֆինանսական ու կարողությունների ձևավորման ոլորտներում առկա իրավիճակները, գոյություն ունեցող հիմնախնդիրները և առաջարկված են դրանց լուծման միջոցները ու համակարգի զարգացման ուղիները:

Ժողովածուն նախատեսված է տեղական ինքնակառավարման բնագավառում քաղաքականություն մշակող ու որոշումներ ընդունող պաշտոնյաների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, միջազգային ու հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների, ինչպես նաև այդ համակարգով հետաքրքրվող հասարակության ներկայացուցիչների համար:

Համայնքների ֆինանսիստների միավորում

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

2002-ից 2004 թվականը Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի (ՅԲԻ), Տեղական ինքնակառավարման և պետական ծառայության բարեփոխումների նախաձեռնության (ՏԻՆ) և Միավորված ազգերի կազմակերպության զարգացման ծրագրի (ՄԱԿՁԾ) համատեղ նախաձեռնությամբ և օժանդակությամբ իրականացվեց «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարկաբյուջետային կարողությունների ամրապնդում. քաղաքականության մշակում» ծրագիրը՝ Հարավային Կովկասի երկրների համար: Այդ ծրագիրն արդյունք էր 2002 թվականի մայիսի 14-15-ը Վրաստանի Բակուրիանի քաղաքում կայացած «Ապակենտրոնացումը Հայաստանում, Ադրբեջանում և Վրաստանում» տարածաշրջանային ֆորումի, որին մասնակցում էին միջազգային կազմակերպությունների աշխատակիցներ, փորձագետներ և 15-ական ներկայացուցիչներ Հարավային Կովկասի երեք հանրապետություններից: Ֆորումի ավարտից հետո կազմակերպիչները որոշեցին պարբերաբար հանդիպումներ կազմակերպել Հարավային Կովկասի երկրների կառավարման տարբեր մակարդակների պաշտոնյաների, հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների և փորձագետների միջև՝ փորձի փոխանակման, կարևոր հիմնախնդիրների համատեղ քննարկման, քաղաքականությունների մշակման նպատակով: Յուրաքանչյուր երկիր ներկայացված էր իր թիմով, որի կազմում սկզբում ընդգրկված էին 8-ական ներկայացուցիչներ. հետագայում նրանց թիվը հասցվեց տասի:

Ծրագրի շրջանակներում երեք ազգային թիմերը երկու տարվա ընթացքում պատրաստեցին տեղական ինքնակառավարման ոլորտում տվյալ երկրում առկա երեք հիմնական հիմնախնդիրների լուծմանը վերաբերող աշխատանքներ, որոնք ներկայացվում և քննարկվում էին հերթական հանդիպումների ընթացքում: Յուրաքանչյուր թիմի հետ աշխատում էր եվրոպական երկրից հրավիրված մեկական խորհրդատու: Վերջիններս, իրենց հերթին, պատրաստում էին տվյալ թեմայով երեք երկրների համեմատական վերլուծությունները:

Ազգային թիմերը հանդիպեցին չորս անգամ.

- 2003 թ. հունվարի 19 - 24-ը՝ Թուրքիայի Անթալիա քաղաքում
- 2003 թ. սեպտեմբերի 8 - 11-ը՝ Թուրքիայի մայրաքաղաք Ստամբուլում
- 2004 թ. մարտի 31-ից ապրիլի 3-ը՝ Լիտվայի Դուսելինիսկայ քաղաքում
- 2004 թ. սեպտեմբերի 15-ից 18-ը՝ Չեխիայի մայրաքաղաք Պրահայում:

Ծրագրին հաջողությամբ մասնակցեց Հայաստանի թիմը, որի պատրաստած երեք աշխատանքները տեղ են գտել այս ժողովածուում: Հայաստանի թիմի խորհրդատուն էր Չեխիայի վարչապետի գրասենյակի տնտեսական և սոցիալական ռազմավարության խորհրդի քարտուղարության տնօրեն Վերա Կամենիցկովան: Հայաստանի թիմի հանդիպումներին նախապատրաստական աշխատանքները կազմակերպում և նրան ուղեկցում էր ՄԱԿՁԾ-ի Հայաստանի գրասենյակի ծրագրերի ղեկավար Նարինե Սահակյանը:

Հայաստանի թիմի կազմը.

Դավիթ Թումանյան	- թիմի ղեկավար, ՀՖՄ-ի փոխնախագահ
Գրիգոր Հարությունյան	- Ազգային ժողովի պատգամավոր
Կարո Անյան	- ՀՀ կառավարության աշխատակազմի տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման վարչության գլխավոր մասնագետ
Ռուբեն Սինոյան	- Երևանի Քանաքեռ-Զեյթուն համայնքի ղեկավար
Վարուժան Բարսեղյան	- Վեդի համայնքի ղեկավար
Վահան Մովսիսյան	- ՀՖՄ-ի նախագահ
Մկրտիչ (Սոս) Գիմիշյան	- ՀՖՄ վարչության անդամ
Լևոն Թումանյան	- Երևանի Քանաքեռ-Զեյթուն համայնքի ֆինանսական բաժնի պետ
Նաիրա ճնգրյան	- ՀՀ Նախագահին առընթեր ՏԻ հանձնաժողովի քարտուղար
Արաքսյա Մարգարյան	- Էկոնոմիկայի և իրավունքի ինստիտուտի հետազոտող
Աննա Սարգսյան	- ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության բաժնի պետ

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարումը համակարգային և համալիր բարեփոխումների կարիք ունի: Հայաստանի թիմի այս ժողովածուում տեղ գտած նյութերը օգտակար կլինեն նաև այդ բարեփոխումները նախաձեռնողների և իրականացնողների համար:

Դավիթ Թումանյան
Հայաստանի թիմի ղեկավար

Բովանդակություն

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ՕՊՏԻՄԱԼԱՑՈՒՄԸ և ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌՎԱՐՄԱՆ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄԸ -----

--

Ներածություն -----

ԳԼՈՒԽ I. ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ԳՈՐԾՈՂ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ -----

- 1.1. Վարչատարածքային համակարգը Խորհրդային տարիներին -----
- 1.2. Վարչատարածքային համակարգի զարգացումը անկախությունից հետո ----
- 1.3. Հանրային կառավարման համակարգը -----
- 1.4. Վարչատարածքային բաժանումը որպես տեղական ինքնակառավարման զարգացման կարևոր պայման -----

ԳԼՈՒԽ II. ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ՆՈՐ ՄՈՂԵԼԸ -----

- 2.1. Վարչատարածքային նոր բաժանման առկա տարբերակները -----
- 2.2. Վարչատարածքային բարեփոխումների նախադրյալները -----
- 2.3. Վարչատարածքային բարեփոխումների հայեցակարգը -----

ԳԼՈՒԽ III. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐ -----

- 3.1. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և համայնքների խոշորացման օրենսդրական հիմքերը -----
- 3.2. Նոր վարչատարածքային համակարգի միավորները -----

Ամփոփում -----

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1. ՀՀ քաղաքային համայնքները -----

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 2. ՀՀ մարզերի ընդհանուր բնութագրերը -----

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 3. Լիազորությունների բաշխումը ՀՀ կառավարման տարբեր մակարդակների միջև -----

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 4. ՀՀ վարչատարածքային բաժանման առաջարկվող սխեմա ----

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 5. ՀՀ վարչատարածքային առկա բաժանումը -----

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 6. Տերմինների բառարան -----

--

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԵՆՍՈՒՆԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ ----

Ներածություն -----

Գլուխ I. Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը Հայաստանում-----

- 1.1. Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը և Հայաստանի բյուջետային համակարգի ընդհանուր բնութագիրը -----
- 1.2. Տեղական բյուջեների տեղը հանրային ծախսերի համակարգում -----

Գլուխ II. Համայնքի բյուջեի ֆինանսական կենսունակությունը -----

- 2.1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթները և համայնքի բյուջեի ծախսերը -----
- 2.2. Համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտները -----
- 2.3. Պաշտոնական տրանսֆերտներ. Ֆիսկալ փոխհարաբերությունները կառավարման տարբեր մակարդակների միջև -----

Գլուխ III. Համայնքների ֆիսկալ կարողությունների ամրապնդումը -----

- 3.1. Համայնքների հարկային ստորաբաժանումների ձևավորումն ու զարգացումը -----
- 3.2. Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր լիազորությունների տրամադրման անհրաժեշտությունն ու հնարավորությունը -----
- 3.3. Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի կատարելագործումը -----
- 3.4. Համայնքների ֆիսկալ համակարգի զարգացման ռազմավարությունը -----

Ամփոփում -----

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԿԱՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՈՒ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ՌԱԶՄԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ -----

Ներածություն -----

Գլուխ I. Կարողությունների համակարգը կամ շրջանակը -----

- 1.1. Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորումը -----
- 1.2. Փոխհարաբերությունները հասարակության տարբեր հատվածների միջև -----

Գլուխ II. Կարողությունների ներկա վիճակը տեղական ինքնակառավարման մակարդակում -----

- 2.1. Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների գնահատումը -----
- 2.2. Ուսումնական հաստատությունների ցանցը և ծրագրերը -----
- 2.3. Տեղեկատվական-վերլուծական կենտրոնների ստեղծումը համայնքներում -----

Գլուխ III. Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ամրապնդման ռազմավարությունը -----

--

- 3.1. Ուսուցման ռազմավարությունը -----
- 3.2. Տեղական վարչական համակարգի զարգացումը -----
- 3.3. Էլեկտրոնային կառավարման զարգացումը -----
- 3.4. ՏԻՄ-երի և խորհրդատվական կազմակերպությունների միջև կապերի զարգացումը -----

Ամփոփում -----

--

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ՕՊՏԻՄԱԼԱՑՈՒՄԸ ԵՎ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌՎԱՐՄԱՆ ՋԱՐԳԱՑՈՒՄԸ**

Հեղինակներ՝

Դավիթ Թումանյան - ներածություն, ամփոփում,
գլխ. I (1.3., 1.4.)

Սոս Գիմիշյան - գլխ. II (2.2., 2.3.) ,գլխ.III (3.1., 3.2.)

Կարո Ամյան - գլխ. I (1.1., 1.2.)

Լևոն Թումանյան - գլխ. II (2.1.)

Ներածություն

Ցանկացած պետության վարչատարածքային բաժանումն այն հիմքն է, որի վրա կառուցվում է հանրային կառավարման, այդ թվում նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Վարչատարածքային բաժանման վրա ազդում են պատմական, աշխարհագրական, ժողովրդագրական, ազգային, բնակլիմայական, սոցիալ-տնտեսական և այլ գործոններ: ՀՀ ներկա վարչատարածքային բաժանումը ձևավորվել է 1995թ. ընդունված Սահմանադրության և Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքի հիման վրա: Վարչատարածքային միավորներ են դարձել մարզերը և համայնքները: Մարզերում իրականացվում է պետական (կենտրոնական) կառավարում, իսկ համայնքներում՝ տեղական ինքնակառավարում: Ներկայումս ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը ձևավորվել և գտնվում է ամրապնդման փուլում:

Անցած տարիների փորձը ցույց տվեց, որ տեղական ինքնակառավարման զարգացման համար անհրաժեշտ է կատարել որոշակի համակարգային փոփոխություններ: Մասնավորապես պարզ դարձավ, որ վարչատարածքային առկա բաժանումը թույլ չի տալիս տեղական ինքնակառավարման ծավալումը և խոչընդոտում է դրա հետագա առաջընթացին: Իհարկե, միայն օպտիմալ վարչատարածքային բաժանում կատարելը բավարար չէ տեղական ինքնակառավարման լիարժեք զարգացման համար, սակայն՝ անհրաժեշտ պայմաններից մեկն է, և մյուս պայմանների կատարման հետ մեկտեղ կապահովի այդ զարգացումը:

Վերը նշվածն այն ելակետային դրույթը կամ հիմնախնդիրն է, որոնք հիմք ունենանալով էլ շարադրվել է այս աշխատանքը: Աշխատանքում ներկայացված է ՀՀ վարչատարածքային առկա բաժանումը, տրված են դրա ուժեղ և թույլ կողմերը, կապը հանրային կառավարման համակարգի հետ, շրջանառության մեջ եղած վարչատարածքային բաժանման առաջարկները և դրանց գնահատականները, վարչատարածքային նոր բաժանման անհրաժեշտությունն ու նախադրյալները, նոր մոդելի նկարագիրը:

ԳԼՈՒԽ I. ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ԳՈՐԾՈՂ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ

1.1. Վարչատարածքային համակարգը խորհրդային տարիներին

Հայաստանում խորհրդային կարգերի հաստատման հետ մեկտեղ սկսեցին կազմավորվել վարչատարածքային այն միավորները, որոնք բնորոշ էին խորհրդային Միությանը: Խորհրդային Հայաստանի վարչատարածքային բաժանումը մասն էր այն հզոր համակարգի, որը կազմում էր խորհրդային պետությունը: Դա կարգավորվում էր ՀՍՍՀ Գերագույն Սովետի հրամանագրով հաստատված՝ «ՀՍՍՀ վարչատերիտորիալ կառուցվածքի հարցերի լուծման կարգի մասին» կանոնադրությամբ: Համաձայն գոյություն ունեցող իրավական ակտերի՝ բնակավայրերը դասակարգվում էին՝ քաղաքայինի և գյուղականի: Ընդ որում քաղաքային բնակավայրեր էին համարվում հանրապետական կամ շրջանային ենթակայության քաղաքները և քաղաքատիպ ավանները, իսկ գյուղականի թվին դասվում էին գյուղերը և ավանները՝ անկախ դրանց վարչական ենթակայությունից: Հայաստանի Հանրապետության տարածքը բաժանված էր 37 վարչական շրջանների (Աղյուսակ 1): Շրջաններում գործում էին տեղական խորհուրդները և դրանց գործադիր կոմիտեները: Յուրաքանչյուր շրջանի, ավանի, քաղաքի, գյուղի ղեկավար ընտրվում էր տվյալ վարչատարածքային միավորի բնակչության կողմից ընտրված խորհրդի կողմից: Ընդ որում, վերջիններս հանդիսանում էին կառավարման տեղական մարմիններ և ընդգրկված էին պետական կառավարման մարմինների համակարգի մեջ: Յուրաքանչյուր խորհուրդ իր տարածքում դիտվում էր որպես պետական իշխանության տեղական մարմին, որն իրավունք ուներ լուծելու օրենքով իրեն վերապահված հարցերի բավականին լայն շրջանակ:

Աղյուսակ 1. Հայկական ԽՍՀ վարչատարածքային բաժանումը առ. 01.08.1988թ.

Հանրապետական ենթակայության քաղաքներ	22
Շրջանային ենթակայության քաղաքներ	5
Շրջաններ	37
Քաղաքների շրջաններ	10
Քաղաքային տիպի ավաններ	31
Գյուղական սովետներ	479

1.2. Վարչատարածքային համակարգի զարգացումը անկախությունից հետո

1990 թվականի օգոստոսի 23-ին Հայկական ԽՍՀ Գերագույն Խորհուրդը ընդունեց «Հայաստանի անկախության մասին» հռչակագիրը, որով սկիզբ դրվեց անկախության գործընթացին:

Անկախության հռչակումից (1991թ., սեպտեմբերի 21) հետո Հայաստանը բախվեց պատերազմական իրավիճակի, աննախադեպ շրջափակման և էներգետիկ ճգնաժամի հետ: Պետությունն այդ ընթացքում զբաղված էր առավել հրատապ և կարևոր խնդիրների լուծմամբ, այդ իսկ պատճառով ՀՀ-ում տարածքային կառավարման բարեփոխումներն սկսվեց բավականին ուշ՝ 1995-ից: Պարզ էր, որ շուկայական հարաբերությունների պայմաններում կոժվարանա նախկին շրջանների կառավարումը, քանի որ շրջանները տարբերվում էին միմյանցից իրենց զարգացման մակարդակով: Նախկին համակարգի պահպանումը կբերեր կենտրոնի կողմից ֆինանսական և նյութատեխնիկական ռեսուրսների պերմանենտ ակտիվ վերաբաշխման. քանի որ, զարգացման որոշակի մակարդակից սկսած, շուկայական հարաբերությունները կհանգեցնեին շրջանների միջև տարբերությունների էլ ավելի խորացման, որը հիմք կդառնար գործունեության արդյունքների արդյունավետության նկատմամբ իշխանության տեղական մարմինների շահագրգռության անկման և կխորացներ կենտրոնից միջոցներ կորզելու ցանկությունը: Այս պայմաններում փորձ արվեց խոշորացման միջոցով ստեղծել տարածքային կառավարման նոր համակարգ, որի հիմքում ընկած էր տարածքների միջև առկա տարբերությունները կրճատելու և յուրաքանչյուր մարզի կայացման հիմքում հասարակական կյանքի վերարտադրության համար անհրաժեշտ ռեսուրսներ ապահովելու տրամաբանությունը:

Նոր կազմավորվող Հայաստանի Հանրապետության համար առաջնային դարձան պետական ինստիտուտների և պետական կառավարման համակարգի ներդրումը: Պետական կառավարման համակարգում կատարվող փոփոխություններն իրենց ամրագրումը ստացան 1995 թվականի հուլիսի 5-ին հանրաքվեով ընդունված Սահմանադրության մեջ: Սահմանադրությամբ վերջնականապես հաստատվեցին պետական իշխանության բոլոր թևերի լիազորությունները, ամրագրվեցին մարդու և քաղաքացիների իրավունքներն ու պարտականությունները:

Տնտեսական հարաբերությունների ազատականացմանն ուղղված արմատական քայլերի իրականացումը 1995-1996 թվականներին պայմանավորեց պետական կառավարման համակարգի ժողովրդավարացման անհրաժեշտությունը: Պետական կառավարման համակարգում վարչատարածքային բաժանումը առանձնահատուկ տեղ ունի և պատահական չէ, որ ՀՀ Ազգային ժողովը պետական կառավարման համակարգի ժողովրդավարացմանն ուղղված օրենքների շարքում առաջնահերթ համարեց «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը՝ հիմք ընդունելով այն, որ Սահմանադրության 104 հոդվածով սահմանվել էին

վարչատարածքային միավորները՝ մարզերը և համայնքները, ինչպես նաև այն, որ մարզերը կազմված են գյուղական և քաղաքային համայնքներից:

ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված վարչատարածքային նոր կառուցվածքը պետական շինարարության մեջ երկակի դեր է կատարում:

Նախ. վարչատարածքային կառուցվածքին համապատասխան կազմավորվում է համապետական կառավարման տարածքային մարմինների համակարգը, որը տեղերում իրականացնում է հանրապետական գործադիր մարմիններին բնորոշ գործառույթներ:

Երկրորդ. վարչատարածքային կառուցվածքը նախատեսում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների առկայությունը:

Ցանկացած պետության վարչատարածքային բաժանումը, միավորների տեսակը և անվանումները պայմանավորվում են պատմական, տնտեսական, վարչական, քաղաքական, սոցիալական, մշակութային և այլ գործոններով: Արագածոտնի, Գեղարքունիքի, Լոռու, Կոտայքի, Շիրակի, Սյունիքի, Վայոց ձորի մարզերի անվանումները հիմքում ունեն պատմական ակունքներ:

ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մեջ հաշվի են առնված նաև տնտեսական, աշխարհագրական և այլ գործոններ, մասնավորապես, ենթակառուցվածքների հնարավորին չափ հավասարաչափ տեղաբաշխումը, տրանսպորտային և հաղորդակցման այլ հնարավորությունները: Մարզերի բաժանման ժամանակ հիմք են ընդունվել հետևյալ սկզբունքները.

ա/ յուրաքանչյուր մարզի վերարտադրության հիմքում դնել այնպիսի ռեսուրսային բազա, որը թույլ կտա հստակորեն մասնագիտացնել մարզերը հանրապետության սոցիալ-տնտեսական ընդհանուր համակարգում,

բ/ առավելագույնս հաշվի առնել նախկին շրջանների առանձնահատկությունները, գործող սոցիալ-տնտեսական ենթակառուցվածքները,

գ/ բացառել շրջանների տրոհումը տարբեր մարզերի միջև:

Վարչատարածքային միավորների տեսակներն են մարզերը, մարզի կարգավիճակ ունեցող Երևան քաղաքը, քաղաքային և գյուղական, ինչպես նաև Երևանի թաղային համայնքները: «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով ՀՀ տարածքը բաժանվել է 10 մարզերի և մարզի կարգավիճակ ունեցող Երևան քաղաքի: Հայաստանի Հանրապետությունում կա 48 քաղաք և 952 գյուղ, որոնցից 8-ը ներառված են քաղաքային, իսկ մնացած գյուղերը՝ 871 գյուղական համայնքների կազմի մեջ: Երևան քաղաքում կազմավորվել են 12 թաղային համայնքներ (Աղյուսակ 2):

Աղյուսակ 2. Երևան քաղաքի թաղային համայնքները և դրանց բնակչությունը, հազ.մարդ

Թաղային համայնքի անվանումը	Բնակչության թվաքանակը	
	1999	2002 (մարդահամար)
Աջափնյակ	125.9	106.4
Ավան	50.5	50.1
Արաբկիր	151.4	132.1
Դավիթբաշեն	50.7	40.4
Էրեբունի	126.5	119.0
Կենտրոն	180.5	130.1
Մալաթիա-Սեբաստիա	159.6	141.5
Նոր Նորք	131.5	142.2
Նորք - Մարաշ	14.6	11.9
Նուբարաշեն	9.3	9.3
Շենգավիթ	145.5	140.9
Քանաքեռ- Զեյթուն	102.7	77.7
Ընդամենը Երևան քաղաքում	1248.7	1101.6

Նախկին քաղաքատիպ ավաններից 10-ը՝ Անիպենգա, Ազատամուտ, Արագած,

Արգել, Արզնի, Այրում, Գագարին, Նոր Խարբերդ, Ձորագետ, Պենգաշեն, ստացել են գյուղական բնակավայրերի, 17-ը՝ Ագարակ, Ախթալա, Ապարան, Բերդ, Դաստակերտ, Եղեգնաձոր, Թալին, Թումանյան, Շամլուղ, Ճամբարակ, Մարալիկ, Մարտունի, Մասիս, Նոյեմբերյան, Վայք, Վարդենիս և Վեդի՝ քաղաքների կարգավիճակ, իսկ Նուբարաշեն քաղաքատիպ ավանը, թաղի կարգավիճակով, ներառվել է Երևան քաղաքի կազմի մեջ: /Քաղաքային համայնքների բնութագիրը տես հավելված 1/:

Սահմանվել է «մարզի տարածք» հասկացությունը, որը կազմված է նրա մեջ ընդգրկված համայնքների տարածքներից և պետական սեփականություն հանդիսացող հողային ու ջրային տարածքներից: Մարզերի սահմաններում ընդգրկվել են մի քանի նախկին վարչական շրջանների տարածքներ (Աղյուսակ 3):

Աղյուսակ 3.33 մարզերում ընդգրկված նախկին վարչական շրջանները

ՄԱՐԶ	ՆԱԽԿԻՆ ՎԱՐՉԱՎԱՆ ՇՐՋԱՆՆԵՐ /անվանումը 1988թ.-ին/ (կազմավորման տարեթիվը/տարածքը քառ.կմ/բնակչությունը հազ.մարդ)
Արագածոտն	Աշտարակի(1930թ./679քառ.կմ/37.1հազ.մարդ), Ապարանի(1930/592/20.0), Արագածի(1972/382/14.2), Թալինի(1930/1091/35.3)
Արարատ	Արարատի(1930/1396/68.9), Արտաշատի(1930/-512/70.9), Մասիսի(1969/169/66.0)
Արմավիր	Արմավիրի /Յոկոտեմբերյանի/ (1930/421/75.7), Բաղրամյանի (1983/453/17.2), Էջմիածնի (1930/359/68.6)
Գեղարքունիք*	Կամոյի(1930/636/28.5) Կրասնոսելսկի(1937/697/27.7), Մարտունու(1930/1185/67.8), Սևանի(1937/387/17.8), Վարդենիսի(1930/1151/60.4)
Լոռի	Գուգարքի(1930/771/31.3), Թումանյանի(1930/1109/32.5), Սպիտակի(1937/544/28.4), Ստեփանավանի(1930/630/16.4), Տաշիրի /Կալինինոյի/ (1937/690/38.9)
Կոտայք	Կոտայքի /Աբովյանի/ (1930/805/55.8), Հրազդանի(1930/923/23.4), Նաիրիի(1972/344/48.7)
Շիրակ	Ախուրյանի(1937/576/39.4), Ամասիայի(1930/608/19.2), Անիի(1937/429/20.0), Աշոցքի /Ղուկասյանի/ (1937/457/9.9), Արթիկի(1930/478/24.7)
Սյունիք	Գորիսի(1930/747/16.8), Կապանի /Ղափանի/ (1930/134/23.2), Մեղրու(1930/664/15.4), Սիսիանի(1930/1719/34.7)
Վայոց ձոր	Եղեգնաձորի(1931/1134/35.5), Վայքի /Ազիզբեկովի/ (1931/1172/16.8)
Տավուշ	Իջևանի(1930/1332/28.8), Նոյեմբերյանի(1937/538/29.9), Տավուշի /Շամշադինի/ (1930/824/34.1)

*Գեղարքունիքի մարզի տարածքը ներառում է նաև Սևանա լճի հայելու մակերեսը

Մարզերի և Երևան քաղաքի սահմանները նկարագրվել են «ՀՀ վարչատարածքային

բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում և նույն օրենքի շրջանակներում տրված ՀՀ 1:20000 մասշտաբի տեղագրական քարտեզի վրա:

Բնակավայրերը մշտական բնակչություն ունեցող, կառուցապատված, տարածքային ամբողջականություն կազմող և այլ բնակավայրերից տարածքային, տնտեսական կամ պատմական առումով տարանջատված տարածքային միավորներ են:

ՀՀ բնակավայրերի, Երևան քաղաքի բնակավայրերի և թաղամասերի, ինչպես նաև բնակավայրերի դասակարգման ցանկը՝ գյուղ թե քաղաք, տրված է վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքի հավելվածներում: Նույն օրենքի շրջանակներում նկարագրված են նաև բնակավայրերի սահմանները, որոնք տեղանշված են ՀՀ մարզերի 1:25000 մասշտաբի տեղագրական քարտեզների վրա: Երևան քաղաքի բնակավայրերի ու թաղամասերի սահմանները տեղանշված են 1:10000 մասշտաբի տեղագրական քարտեզի վրա: Սակայն, ցավոք պետք է նշել, որ դեռ օրենսդրությամբ կարգավորված չեն «քաղաք» և «գյուղ» հասկացությունները և այն չափանիշները, որոնց առկայությամբ տվյալ բնակավայրը կարող է համարվել քաղաք կամ գյուղ:

ՀՀ բոլոր բնակավայրերը՝ առանձին կամ այլ բնակավայրի (բնակավայրերի) հետ միասին, ընդգրկված են համայնքների մեջ: Համայնքները վարչատարածքային միավորներ են, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում:

Քաղաքի դասակարգում ունեցող բնակավայր ընդգրկող համայնքները կոչվում են քաղաքային համայնքներ, միայն գյուղի դասակարգում ունեցող բնակավայրեր ընդգրկող համայնքները՝ գյուղական համայնքներ, Երևան քաղաքի թաղամաս և բնակավայր ընդգրկող համայնքները՝ թաղային համայնքներ: ՀՀ համայնքների ցանկը սահմանվել է «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հավելվածով, ըստ որի համայնքների սահմանները որոշվել են նրանց մեջ ընդգրկված բնակավայրերի սահմաններով:

Մեկ բնակավայր ընդգրկող համայնքին տրվել է այդ բնակավայրի անվանումը, երկու և ավելի բնակավայր ընդգրկող համայնքին՝ առավել բնակչություն ունեցող բնակավայրի անվանումը: Մեկից ավելի բնակավայր ընդգրկող համայնքներում որպես կենտրոն ընտրվել է առավել բնակչություն ունեցող բնակավայրը:

ՀՀ մարզային բաժանման, մարզերի սահմանների, մարզերի վարչական կենտրոնների, համայնքների, թաղային համայնքների, բնակավայրերի և թաղամասերի տարածքների սահմանների փոփոխումը, նոր համայնքների ստեղծումը կամ նոր բնակավայրերի հիմնումը, բնակավայրերի դասակարգման փոփոխումը, ինչպես նաև մարզերի, բնակավայրերի, թաղամասերի, համայնքների և թաղային համայնքների անվանումներն ու վերանվանումները կատարվում են ՀՀ կառավարության ներկայացմամբ՝ «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու միջոցով:

Բնակավայրերի վերանվանումները կատարվում են միայն պատմական անվանումները վերականգնելու, օտար, ոչ բարեհունչ և կրկնվող անվանումները վերացնելու նպատակով հաշվի առնելով բնակավայրի բնակչության կարծիքը:

ՀՀ վարչատարածքային միավորների /մարզերի և համայնքների/ և բնակավայրերի վերանվանման աշխատանքները կազմակերպելու նպատակով ՀՀ վարչապետի 1997 թվականի հոկտեմբերի 20-ի N 494 որոշմամբ ստեղծվել է կառավարական հանձնաժողով, որը վարչատարածքային միավորների և բնակավայրերի անվանափոխությունն իրականացնում է որոշմամբ սահմանված կարգով:

ՀՀ վարչապետի մեկ այլ՝ 1997 թվականի սեպտեմբերի 10-ի «ՀՀ մարզերի և բնակավայրերի սահմանների նկարագրման և քարտեզագրման աշխատանքները կազմակերպելու մասին» N 433 որոշմամբ, «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքին համապատասխան մարզերի և բնակավայրերի սահմանների նկարագրման ու քարտեզագրման աշխատանքները կազմակերպելու նպատակով ստեղծվել է կառավարական հանձնաժողով, որը պետք է ՀՀ կառավարություն ներկայացնի ՀՀ մարզերի սահմանների նկարագիրը և ՀՀ 1:200.000 մասշտաբի քարտեզը, համայնքների սահմանների նկարագիրը և մարզերի 1:25.000 /1:50.000/ մասշտաբի տեղագրական քարտեզները՝ նշելով բնակավայրերի /համայնքների/ սահմանները:

Հայաստանում ստեղծվեցին 930 համայնքներ, որոնցից քաղաքային են 47-ը, գյուղական են 871-ը, իսկ Երևանի թաղային համայնքները 12-ն են: Պետք է նշել, որ զգալի տարբերություններ գոյություն ունեն համայնքների միջև, որոնք վերաբերում են ինչպես բնակչության թվին, այնպես էլ համայնքներին պատկանող տարածքներին, սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքներին: Այդ տարբերությունները վերաբերվում են ինչպես քաղաքային, այնպես էլ գյուղական համայնքներին: Հայաստանում գոյություն ունեն մինչև 100 բնակիչ ունեցող 36, մինչև 300 բնակիչ ունեցող 163, 201-ից 500` 176, 501-1000 բնակիչ ունեցող` 185 գյուղական համայնքներ: Հանրապետության բնակչության թվով ամենամեծ գյուղը Ախուրյանն է (10,049 մարդ, Շիրակի մարզ), իսկ ամենափոքրը Քաշունին` Սյունիքի մարզ (37 մարդ): Փաստորեն հանրապետության ամենամեծ գյուղական համայնքը ամենափոքրից մեծ է շուրջ 271 անգամ:

Համայնքների միջև տարբերությունները վերաբերում են նաև դրանց կարգավիճակին: ՀՀ կառավարության 1998 թվականի նոյեմբերի 17-ի «Հայաստանի Հանրապետության սահմանամերձ համայնքների ցանկը հաստատելու մասին» թիվ 713 և 1998 թվականի նոյեմբերի 27-ի «Հայաստանի Հանրապետության բնակավայրերն ըստ բարձունքային միջերի դասակարգելու մասին» թիվ 756 որոշումներով որոշ համայնքներ ստացել են առանձնահատուկ կարգավիճակ:

Լեռնային են համարվում այն բնակավայրերը, որոնք գտնվում են ծովի մակերևույթից 1700-2000 մետր բարձրության վրա: Բարձր լեռնային բնակավայրերը ծովի մակերևույթից 2000 և ավելի մետր բարձրության վրա գտնվողներն են: Լեռնային բնակավայրի կարգավիճակ են ստացել ճամբարակ, Վարդենիս, Հրազդան, Ծաղկաձոր, Արթիկ, Մարալիկ, Դաստակերտ, Քաջարան քաղաքային և 187 գյուղական համայնքները: Բարձր լեռնային կարգավիճակ ունեն Ապարան, Մարտունի, Գավառ, Ջերմուկ քաղաքային և 139 գյուղական համայնքները:

Սահմանամերձ համայնքների ցանկում ընդգրկված քաղաքներն են` ճամբարակը, Գորիսը, Քաջարանը, Մեղրին, Ագարակը, Նոյեմբերյանը: Ըստ մարզերի` սահմանամերձ համայնքների թիվը հետևյալն է. Արագածոտնի մարզում սահմանամերձ համայնքի կարգավիճակ են ստացել 2, Արարատում 8, Արմավիրում 7 գյուղեր, Գեղարքունիքում, բացի վերը նշված երկու քաղաքներից, սահմանամերձ են ևս 21 գյուղեր: Լոռու մարզում սահմանամերձ են 4, Շիրակում` 9, Սյունիքում` 64, Վայոց ձորում` 13, իսկ Տավուշում` 40 գյուղեր: Ինչպես երևում է բերված տվյալներից, ամենաշատ սահմանամերձ համայնքներ ունի Սյունիքի մարզը: Իսկ միակ մարզը, որը նման կարգավիճակով համայնքներ չունի` Կոտայքն է: Առանձնահատուկ կարգավիճակ տալը հետապնդում էր հետևյալ նպատակը. նախ` մինչև 2000 թվականը գործող «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքներին համահարթեցման սկզբունքով տրվող դոտացիաները հաշվարկվում էին 3 գործոններով, որոնցից մեկը` «գ» գործոնը հենց սահմանամերձ կամ բարձրլեռնային լինելու հանգամանք էր: Բացի այդ ՀՀ կառավարությունը 1999 թվականի ապրիլի 21-ի թիվ 246 որոշմամբ հաստատեց «Սահմանամերձ և բարձրլեռնային բնակավայրերի հիմնախնդիրների լուծման միջոցառումների ծրագիրը», որով նշված էին բոլոր թվարկված չափանիշներին բավարարող բնակավայրերը` իրենց հիմնախնդիրներով, լուծման ժամկետներով և կատարման պատասխանատուներով: 2002 թվականին ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեց «ՀՀ սահմանամերձ տարածաշրջանների զարգացման համալիր ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ օրենքը: Որպես օրենքի պահանջ կառավարությանը պարտադրվեց յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեում հաստատել սահմանամերձ տարածաշրջանների զարգացման տարեկան ծրագիրը, և նախատեսել տվյալ օրենքի շրջանակներում լուծում պահանջող խնդիրների համար որոշակի գումար: Մասնավորապես 2003թ. պետական բյուջեով այդ նպատակների համար նախատեսված էր մոտավորապես 1 մլրդ դրամ:

Համայնքների առանձնահատկությունները քննարկելիս չի կարելի անտեսել, որ Հանրապետությունում գոյություն ունեն բնակչության 50%-ից ավելի փախստականներով բնակեցված 57 համայնքներ, որոնց նկատմամբ պետք է ցուցաբերել առանձնահատուկ մոտեցում:

Բնակչության թվի միջև եղած տարբերություններն ունեն կարևոր նշանակություն այն առումով, որ պետությունը համայնքների նկատմամբ որոշակի քաղաքականություն

իրականացնելիս մեծ կարևորություն է տալիս այդ ցուցանիշին: Մասնավորապես «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքում բնակչության թիվը համարվում է համայնքներին տրվող դոտացիաների չափի հաշվարկման գործոն: Իսկ հիշյալ օրենքում կատարված նոր փոփոխությունների արդյունքում մինչև 300 բնակիչ ունեցող համայնքների նկատմամբ ցուցաբերվում է հատուկ մոտեցում՝ տրամադրելով տարեկան 1,5 մլն. դրամ դոտացիա՝ հաշվի չառնելով դոտացիաների հաշվարկման մյուս գործոնները: Այսինքն բնակչության թվի գործոնը տվյալ դեպքում ստանում է բացառիկ նշանակություն և կարևորություն:

Անցած 6 տարիների փորձը ի հայտ բերեցին գործող վարչատարածքային բաժանման դրական և բացասական կողմերը:

Դրական են համարվում.

- նախկին խորհրդային կառավարման համակարգից անցումը պետական մարզային և տեղական ինքնակառավարման համակարգին, տեղական ինքնակառավարման դերի և նշանակության բարձրացումը՝ որպես պետության ժողովրդավարական ինստիտուտների և տնտեսության կայուն զարգացման հիմք
- վարչական տարածքների խոշորացումը (մեկ մարզի մեջ ընդգրկված են նախկին 3-4 վարչական շրջաններ), դրա հետ կապված կառավարման ապարատի կրճատումները:

Բացասական են համարվում.

- տեղական ինքնակառավարման միաստիճան համակարգի ստեղծումը և երկրորդ աստիճանի բացառումը (շրջանների վերացում)
- վարչական տարածքների խոշորացման հետ (մարզերի ստեղծում) մեկտեղ չապահովվեց ՏԻՄ-երին լիազորությունների լայն շրջանակի տրամադրումը,
- մեծ թվով փոքր, թույլ և բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու կարողություններ չունեցող համայնքների ստեղծումը
- մարզպետարանների լիազորությունների ղեկավարատիվ բնույթը, դրանց իրականացման մեխանիզմների, ինչպես նաև տարածքային կառավարման օրենքի բացակայությունը,
- այն հանգամանքը, որ լիարժեք հաշվի չեն առնվել հանրապետության ռելիեֆային խիստ բարդ կառուցվածքը, մակերևույթի կտրտվածությունը, կլիմայական պայմանների բազմազանությունը, գոտիականության առանձնահատկությունները, միասնական տրանսպորտային համակարգի բացակայությունը, դրա հետ կապված որոշ համայնքների հեռավորությունը մարզկենտրոններից, որը դժվարություններ է ստեղծում համայնքների և մարզկենտրոնների միջև բնականոն կապ ապահովելու համար, պատմականորեն ձևավորված ենթակառուցվածքների ընդհանրությունը, նախկին շրջանների միջև եղած որոշակի հակասությունները, սովորույթներն ու առանձնահատկությունները:

Այսպիսով, 1996-ից գործողության մեջ դրված վարչատարածքային բաժանումը բացասաբար է անդրադարձել որոշ տարածաշրջանների սոցիալ-տնտեսական վիճակի վրա: Նախկին 37 գյուղական շրջանների այն վարչական կենտրոնները, որոնք դադարել են այդպիսին լինելուց, բոլոր առումներով նահանջել են: Վարչական կենտրոն լինելու գործոնը վճռական դեր է խաղացել ոչ միայն այդ կենտրոնի, այլև նրա ենթակայության տակ գտնվող բնակավայրերի զարգացման համար: Սակայն սխալ կլիմի կարծել, որ միայն վարչատարածքային բաժանումն է այդ անկման պատճառը: Դա պայմանավորված է նաև անցումային շրջանի առանձնահատկություններով: Նախկին ձևավորված և գործող համակարգից անցումը նոր ձևավորվող տեղական ինքնակառավարման համակարգին, դժվարություններ են ստեղծում արդյունավետ կառավարման համար:

1.3 Հանրային կառավարման համակարգը

1991թ. իր անկախությունը վերականգնած Հայաստանը, որդեգրելով երկրի ժողովրդավարացման և շուկայական տնտեսության անցման ռազմավարությունը, ձեռնամուխ եղավ հանրային կառավարման համակարգի բարեփոխումներին: Հանրապետության իշխանությունները խորհրդային նախկին համակարգից ժառանգեցին

պետական կառավարման մարմինների լայն ցանց: Միայն կառավարության կառուցվածքում ընդգրկված էր 44 նախարարություն և գերատեսչություն¹:

Նորանկախ Հայաստանի Գերագույն խորհրդի (խորհրդարան) առաջին ընդունած օրենքներից մեկի համաձայն կառավարության կառուցվածքի մեջ էին մտնում 31 նախարարություն և գերատեսչություն²: Հետագայում ևս շարունակվեց կառավարության կառուցվածքի կրճատումը: Նման կառուցվածքային փոփոխությունները տեղի էին ունենում նոր սոցիալ-տնտեսական իրավիճակում կառավարման գործառույթների բովանդակության արմատական վերափոխման հետ կապված: Սակայն, պետք է նշել, որ 1991-95 թթ. մշակված չէր հանրային կառավարման բարեփոխումների հստակ ռազմավարություն: Որոշակի վերափոխումներ կատարվում էին կենտրոնական կառավարման մակարդակում, այն էլ տվյալ պահի առաջադրած խնդիրներից ելնելով, իսկ տարածքային և տեղական կառավարման համակարգը մնում էր գրեթե անփոփոխ: Փորձ էր արվում «աշխատեցնել» նախկին խորհրդային համակարգը: Եթե նկատի ունենանք, որ կոմունիստական կուսակցությունը դուրս էր մղվել թե քաղաքական և թե տնտեսական ասպարեզից, իսկ գործող տարածքային կառավարման համակարգը, առանց «ղեկավարող և առաջնորդող» այդ ուժի, կարծես թե, վատը չէր և ժամանակ էր պետք այդ փորձարկելու համար, ապա դա որոշ չափով արդարացված էր:

1995թ. ընդունվեց ՀՀ Սահմանադրությունը, որը իրավական հիմք հանդիսացավ նոր քաղաքական համակարգի ձևավորման և տարածքային կառավարման բարեփոխումների: Հետագայում ընդունվեցին նաև մի շարք օրենքներ և ենթաօրենսդրական ակտեր, որոնք հնարավորություն տվեցին կարճ ժամանակում ստեղծել տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման նոր համակարգերը:

Հայաստանը կիսանախագահական հանրապետություն է: Թե իրավական առումով, և թե փաստացի ՀՀ նախագահն ունի բավականին մեծ լիազորություններ: Հանրապետությունում գործում է երկաստիճան կառավարման համակարգ՝ պետական (կենտրոնական) կառավարում, և տեղական ինքնակառավարում: Պետական կառավարումն իրականացնում է կառավարությունը, որը կազմված է վարչապետից և նախարարներից: Կառավարության անդամներին նշանակում է հանրապետության նախագահը: Կառավարության կառուցվածքը և գործունեության կարգը վարչապետի ներկայացմամբ սահմանվում է ՀՀ նախագահի հրամանագրով:

ՀՀ-ում տարածքային կառավարումն իրականացվում է մարզպետների, որոնց նշանակում է կառավարությունը, և մարզպետարանների միջոցով: Երևանի քաղաքապետին (Երևանն ունի մարզի կարգավիճակ) վարչապետի ներկայացմամբ նշանակում է հանրապետության նախագահը: Մարզերում իրականացվում է պետական կառավարում: Դրանք չեն հանդիսանում կառավարման առանձին մակարդակ, քանի որ չունեն ընտրովի պաշտոնյաներ և ինքնուրույն բյուջե:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության և օրենսդրության, մարզպետներն իրենց գործունեությունն իրականացնում են 4 հիմնական ուղղություններով՝

1. իրագործում են կառավարության տարածքային քաղաքականությունը
2. համակարգում են հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ստորաբաժանումների գործունեությունը
3. վերահսկողություն են իրականացնում ՏԻՄ-երի նկատմամբ
4. ապահովում են կապը կառավարության և ՏԻՄ-երի միջև:

Ներկայումս ՀՀ-ում գործող հանրային կառավարման համակարգը պատկերված է գծանկար 1-ում:

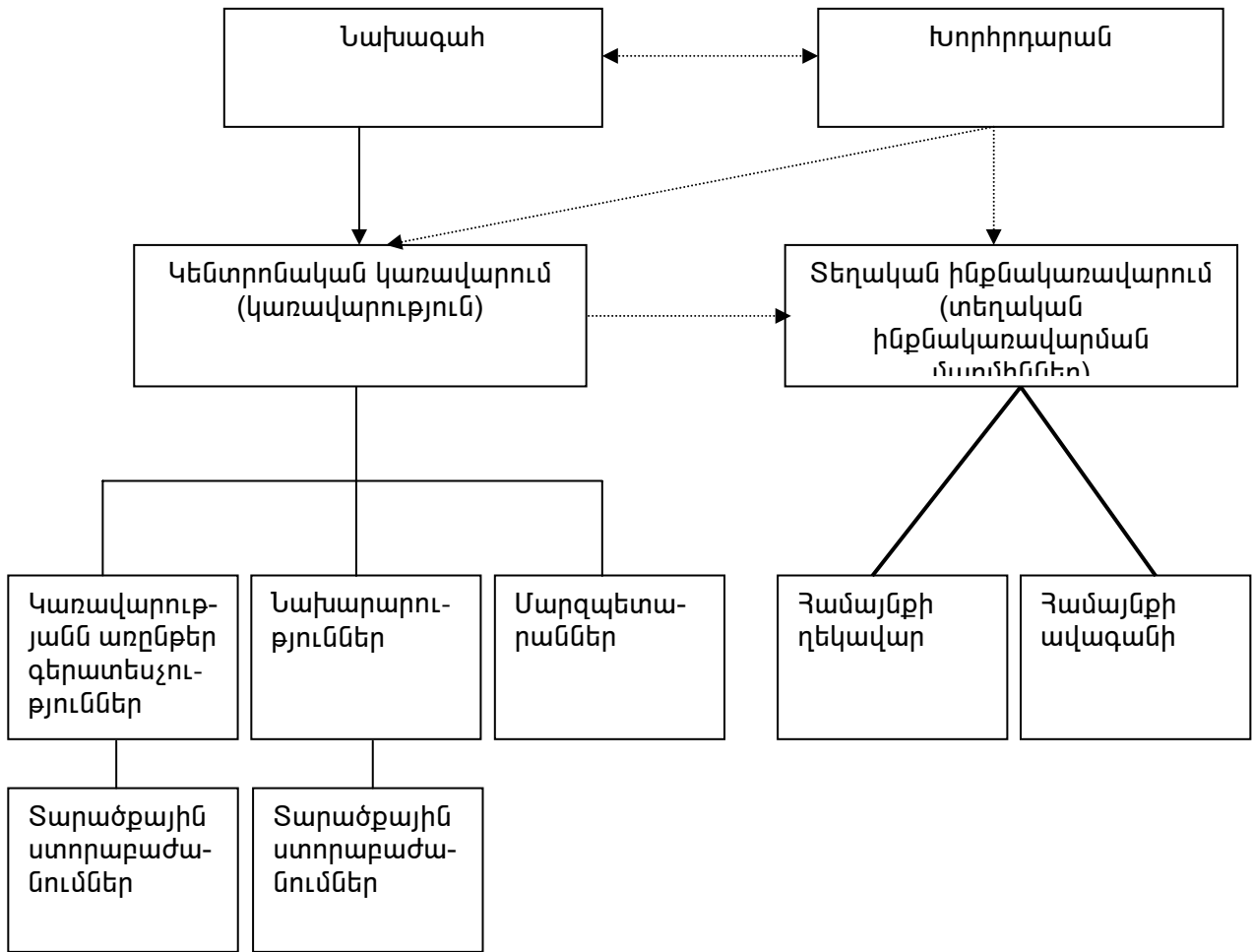
Տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է համայնքներում: Համայնքը իրավաբանական անձ է: Այն ունի որոշակի տարածք, բնակչություն, սեփականություն, կառավարման մարմիններ և բյուջե:

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են (ՏԻՄ-եր)՝ համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը, որոնք ընտրվում են ուղղակի, ընդհանուր և հավասար ընտրություններով՝ գաղտնի քվեարկությամբ, երեք տարի ժամկետով: Համայնքի

¹ ՀԽՍՀ օրենքը «ՀԽՍՀ Մինիստրների խորհրդի մասին», ընդունված 15.12.1978թ.

² ՀՀ օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կազմի և կառուցվածքի մասին», ընդունված 4.12.1991թ.

Գծանկար 1. ՀՀ հանրային կառավարման կառուցվածքը



..... վերահսկողություն
 ————— ենթակայություն

ավագանին ներկայացուցչական մարմին է: Նրա անդամների թիվը մինչև 3 հազար բնակչություն ունեցող համայնքներում հինգն է, 3 հազարից մինչև 20 հազար բնակչություն ունեցող համայնքներում՝ տասը և 20 հազարից ավել բնակչություն ունեցող համայնքներում՝ տասնհինգը: Համայնքի ղեկավարը տեղական ինքնակառավարման գործադիր մարմինն է, որն իրականացնում է համայնքի ավագանու կողմից ընդունված որոշումները իր աշխատակազմի, համայնքի ենթակայության կազմակերպությունների և բյուջետային հիմնարկների միջոցով:

Կենտրոնական կառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանված են օրենքներով և ենթաօրենսդրական ակտերով, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմիններինը՝ օրենքով: Լիազորությունների բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև բերված է հավելված 3-ում: Հավելվածից երևում է, որ հանրային ծառայությունների մատուցման որոշ ոլորտներում (կրթություն, առողջապահություն, սոցիալական ապահովություն), որոնք շատ երկրներում տեղական իշխանությունների իրավասությունների շրջանակում են, ՏԻՄ-երի լիազորությունները շատ քիչ են: Հաճախ դա բացատրվում է ՏԻՄ-երի կարողությունների պակասով: Սակայն, չպետք է վախենալ ՏԻՄ-երին նոր լիազորություններ փոխանցելուց, քանի որ դա կնպաստի դրանց հզորացմանը և զարգացմանը:

ՀՀ-ում հանրային կառավարման համակարգը գործում է 1996 թ. վերջից: Նախորդ տարիների փորձը ցույց է տվել, որ գործող համակարգում բազմաթիվ են բացթողումները և թերությունները: Այստեղ հիմնականում կանոնադաշտնանք նրանց, որոնք առկա են տեղական ինքնակառավարման համակարգում:

Ամենից առաջ անհրաժեշտ է նշել, որ հանրային կառավարման բարեփոխումների հանդեպ չկա միասնական և համակարգային մոտեցում՝ կենտրոնական կառավարումը և տեղական ինքնակառավարումը հաճախ դիտվում են առանձին-առանձին: Սահմանադրական այն դրույթը, որ մարզերում իրականացվում է պետական կառավարում, իսկ համայնքներում տեղական ինքնակառավարում թվում է թե դուրս է թողում տեղական ինքնակառավարումը պետության կառավարման ընդհանուր համակարգից (սուբսիդիարության սկզբունք): Թերևս այդ տրամաբանությամբ են ստեղծվել երկու տարբեր հանձնաժողովներ՝ պետական կառավարման բարեփոխումների (1999 թ., կառավարության կողմից) և տեղական ինքնակառավարման (1998թ., ՀՀ նախագահի կողմից): Դրանց գործունեության մեջ շատ թույլ է կապը և համակարգումը: Այդպիսով՝ ապակենտրոնացման հարցերին չի ցուցաբերվում միասնական մոտեցում: Չկա մշակված ապակենտրոնացման ռազմավարություն: Իհարկե, այդ հանձնաժողովները կատարում են որոշակի աշխատանքներ, հատկապես պետական կառավարման բարեփոխումների հանձնաժողովը, որը մշակել է «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը (ՀՀ ԱԺ-ն այն ընդունել է 2001-ին), կառավարության կառուցվածքային բարեփոխումների հայեցակարգը: Սակայն, պետական շինարարության ընդհանուր ռազմավարության բացակայության պայմաններում դրանց գործունեության արդյունավետությունը փոքր է: Վերը նշված թերությունը ինչ-որ չափով վերացվել է «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում», որն ընդունել է ՀՀ կառավարությունը 2003 թվականի օգոստոսի 8-ին: Սակայն, եթե չընդունվի ավելի կոնկրետ գործողությունների պլան, որը իրատեսական կդարձնի ռազմավարության իրականացումը, ապա ծրագրում գրվածը կմնա որպես բարի ցանկություններ:

Ապակենտրոնացման ռազմավարության գործողությունների պլանի բացակայությամբ պայմանավորված՝ հնարավոր չէ ապահովել տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդաշնակ զարգացումը: Կան մի շարք խնդիրներ, որոնց միջև առկա է տրամաբանական կապ և առանց դրանց փոխադարձ կապի դիտարկման ու միևնույն փուլում համապատասխան միջոցառումների իրականացման՝ հնարավոր չէ զարգացնել տեղական ինքնակառավարումը:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումն անհնար է առանց

- համայնքների խոշորացման
- ՏԻՄ-երի կարողությունների ամրապնդման
- օրեսդրական դաշտի ժամանակին լրացման
- ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների տրամադրման
- ՏԻՄ-երի լիազորություններին համապատասխան ֆինանսական միջոցների հատկացման:

Հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացման համար ընդհանրապես, և տեղական ինքնակառավարման զարգացման համար մասնավորապես, կարևոր նշանակություն ունի տարածքային կառավարման մարմինների՝ մարզպետարանների դերի հստակեցումը և այսօրվա պահանջներին դրանց գործունեության համապատասխանեցումը: Ներկայումս մարզպետարանների հիմնական լիազորություններից մեկը, այն է՝ կառավարության տարածքային քաղաքականության իրագործումը, դրված է շատ թույլ հիմքերի վրա: Պետբյուջեի միջոցների սղության պատճառով աննշան է տարածքային ծրագրերի իրականացումը: Մինչդեռ տարածքային քաղաքականության իրականացումը մեծ նշանակություն ունի համայնքների զարգացման համար: Դրանով կլուծվեն համապետական նշանակության (միջհամայնքային) հաղորդակցության, ճանապարհների, ջրամատակարարման և այլ բազմաթիվ հիմնախնդիրներ: Նման պայմաններում մարզպետարանների աշխատակազմերը բավականին մեծ ապարատներ են, որի անհրաժեշտությունն այսօր չկա (աղյուսակ 4):

Աղյուսակ 4. ՀՀ մարզերը և մարզպետարանների աշխատողների թվաքանակը (2003թ. մարտի դրությամբ)

Մարզի անվանումը	Համայնքների թիվը	Մարզպետարանների աշխատողների թվաքանակը
Արագածոտն	114	114
Արարատ	97	130
Արմավիր	97	110
Գեղարքունիք	92	179
Լոռի	113	169
Կոտայք	67	132
Շիրակ	119	187
Սյունիք	113	132
Վայոց Ձոր	44	85
Տավուշ	62	102
Երևան	12	379
Ընդամենը	930	1719

Ճիշտ կլինի կրճատել դրանց աշխատակազմերը: Մարզպետարանների ուռճացված ապարատների և դրանց լիազորությունների ոչ հստակության պայմաններում, շատ հաճախ, պարարտ հող է ստեղծում ՏԻՄ-երի գործունեությանը նրանց անհարկի միջամտության համար: Միաժամանակ հաղթահարված չէ նաև սովետական տարիներից եկող ավանդույթը՝ մարզպետարաններն իրենց զգում են շրջկոմների կարգավիճակում: Ընդ որում, այդ վատ ավանդույթի պահպանման հարցում մեծ մեղավորություն ունեն նաև ՏԻՄ-երը, որոնք գրեթե չեն հակադրվում մարզպետարանների անհարկի միջամտություններին իրենց թույլ լինելու, կարողությունների պակասի և այլ պատճառներով: Բացի այդ, անհրաժեշտ է ընդունել «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, որտեղ կհստակեցվեն տարածքային կառավարման մարմինների գործառույթները և նրանց փոխհարաբերությունները ՏԻՄ-երի ու կենտրոնական կառավարման մարմինների տարածքային ստորաբաժանումների հետ:

Համայնքների և տեղական ինքնակառավարման զարգացման կարևոր նախապայմաններից մեկը ՏԻՄ-երի կարողությունների ձևավորումն ու ամրապնդումն է: Միայն օրենքով ՏԻՄ-երին լիազորությունների տրամադրումը բավարար չէ զարգացում ապահովելու համար: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է ստեղծել նաև համապատասխան պայմաններ, որոնց մեջ կարևորվում է ՏԻՄ-երի կարողությունների ձևավորումը: Այստեղ կարևոր դեր ունեն հասարակության հիմնական բոլոր հատվածները՝ պետությունը, մասնավոր հատվածը և քաղաքացիական հասարակությունը, սակայն հատկապես կարևորվում է պետության դերը: Պետությունն է ստեղծում խաղի այն կանոնները, որոնք հիմք են հանդիսանում ՏԻՄ-երի կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման համար: Այստեղ առանձնահատուկ է նաև մարդկային գործոնի նշանակությունը: Ցավոք, օրենսդրական դաշտի բացի պատճառով դեռևս չի ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայողների կայուն և պրոֆեսիոնալ բանակը: Առանձին դիտարկումները ցույց են տալիս, որ գնալով իջնում է տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայողների պրոֆեսիոնալ պատրաստվածության մակարդակը: Այսօր օրակարգի հարց է՝ սահմանել տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայության շրջանակները, ծառայությանը ներկայացվող պահանջները, ծառայողների իրավունքները և պարտականությունները, աշխատանքների նկարագրերը, ծառայողների վերապատրաստման, պաշտպանվածության խնդիրները և այլն:

1.4 Վարչատարածքային բաժանումը՝ որպես տեղական ինքնակառավարման զարգացման կարևոր պայման

Ժամանակակից զարգացած ժողովրդավարական երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ դրանք հասել են բարեկեցության բարձր աստիճանի ինքնուրույն և կենտրոնական կառավարման մակարդակից անկախ տեղական ինքնակառավարման համակարգեր ստեղծելու միջոցով: Անցումային երկրները, ելակետ ունենալով այդ փորձը, կառավարման ապակենտրոնացման և իրական տեղական ինքնակառավարման ստեղծման խնդիր են դրել, որը պետական շինարարության բաղկացուցիչ մասն է կազմում: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման վրա ազդում են այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են իշխանությունների քաղաքական կամքը, ապակենտրոնացման ռազմավարության և գործողությունների պլանի առկայությունը, երկրի սոցիալ-տնտեսական իրավիճակը, և այլն: Դրանց մեջ առանձնահատուկ տեղ է գրավում երկրի վարչատարածքային բաժանումը:

Պետության վարչատարածքային բաժանման հիմքի վրա է խարսխվում հանրային կառավարման համակարգը: Գիշտ և օպտիմալ վարչատարածքային բաժանումը կարևոր պայման է հանդիսանում կառավարման արդյունավետության բարձրացման համար: Հանրային կառավարումն իրականացվում է երկրի ամբողջ տարածքում: Դրա ձևերի (կենտրոնական կառավարում և տեղական ինքնակառավարում) կիրառման տարածքների ու շրջանակների, դրանց միջև փոխհարաբերությունների ձևավորումը կարևորագույն և մշտապես ուշադրություն պահանջող խնդիր ու անընդհատ գործընթաց է: Դա հատկապես կարևորվում է անցումային տնտեսություն ունեցող նորանկախ երկրներում, որոնք չունեն այդ ոլորտում ձևավորված ավանդույթներ և գտնվում են ինստիտուցիոնալ ու համակարգային բարեփոխումների դժվարին ճանապարհին:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման ու զարգացման հիմնական նախադրյալներից մեկն այն վարչատարածքային միավորին ներկայացվող պահանջներն են, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարումը: Վարչատարածքային միավորները պետք է բավարարեն որոշակի պայմանների:

Ֆիզիկական պայմանները այն տարածքը և շրջակա միջավայրն են, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարումը: Այստեղ հատկապես կարևորվում է համապատասխան հողային ռեսուրսների առկայությունը: Գյուղատնտեսական, քաղաքաշինական և այլ հողային ռեսուրսների չափերից, որակից ու օգտագործման հնարավորություններից է կախված վարչատարածքային միավորի զարգացման հեռանկարը: Կարող են լինել այնպիսի միավորներ, որտեղ գերակշռող է հողային ռեսուրսների այս կամ այն տեսակը: Տվյալ դեպքում շատ կարևոր է այդ միավորի ռազմավարական նպատակի ճիշտ որոշումը, որը կախված է դրա աշխարհագրական դիրքից, բնական ռեսուրսների, տրանսպորտային ուղիների, հանգստի գոտիների առկայությունից, և այլն: Հողային, բնական ու նյութական ռեսուրսների ռացիոնալ օգտագործմամբ է պայմանավորված տվյալ միավորի տնտեսության ու ենթակառուցվածքների ձևավորումն ու զարգացումը:

Տնտեսական ու ֆինանսական պայմանները այն հնարավորություններն են, որոնք ընձեռնվում են ՏԻՄ-երին համայնքի արդյունավետ կառավարումն իրականացնելու և բնակչությանը հանրային ծառայություններ մատուցելու նպատակով: Այդ նպատակին է ծառայում տեղական բյուջեն, որի ձևավորումը և մեծությունը կախված է շատ գործոններից՝ տեղական բյուջեին ամրագրված հարկային եկամուտների չափերից, տեղական տուրքեր, վճարներ և վարձեր սահմանելու հնարավորությունից, բյուջեի մուտքերն ապահովելու լիազորությունից ու կարողությունից, և այլն: Նշված պայմանների դեպքում է, որ ՏԻՄ-երը կարող են ձևավորել համապատասխան բյուջեներ բնակչությանը հանրային ծառայություններ մատուցելու համար: Դրան մեծ չափով կնպաստի նաև տարբեր շուկաների ու շուկայական մեխանիզմների առկայությունը:

Օրենսդրական ու ինստիտուցիոնալ պայմանները ապահովում են ՏԻՄ-երի բնականոն գործունեությունն ու զարգացումը, պաշտպանում են նրանց շահերը: Տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական և օրենսդրական հիմքերն այն ելակետն են, որոնց հիման վրա գործում են ՏԻՄ-երը, որոնք երաշխավորվում են տեղական

ինքնակառավարման համակարգի կայունությունն ու խոչընդոտում կենտրոնական կառավարման կողմից անհարկի միջամտությունները: Հանրային կառավարման ինստիտուցիոնալ շրջանակի ձևավորումն անշրջելի է դարձնում տեղական ինքնակառավարման գոյությունը:

Մարդկային ռեսուրսների առկայության և իրազման պայմանները վերաբերում են ՏԻՄ-երի կարողություններին: Մարդկային ռեսուրսները զարգացում ապահովող ակտիվ տարր են: Տվյալ վարչատարածքային միավորում բնակվող բնակչությունը պետք է ունենա մտավոր ներուժ և այն համապատասխան ուղղությամբ ուղղորդելու հնարավորություն ու կամք: Առաջընթացի ապահովումը հնարավոր է միայն ՏԻՄ-երի կարողությունների (քաղաքականության մշակում, մեխանիզմների ձևավորում, մասնագիտական գիտելիքների առկայություն ու նորացում, պրոֆեսիոնալիզմ, և այլն) գործադրման միջոցով:

Վերը նշված պայմաններն անհրաժեշտ է դիտարկել փոխադարձ կապի և փոխազդեցության միասնության մեջ: Եթե երկրի վարչատարածքային բաժանումը, (հատկապես այն վարչատարածքային միավորների ձևավորումը, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում) հաշվի առնի այս պայմանները, ինչպես նաև որոշ արտաքին գործոններ (պետության տարածքային քաղաքականություն, տարածաշրջանային շուկաներ, և այլն), ապա տեղական ինքնակառավարման համակարգը կունենա զարգացման մեծ հնարավորություն:

ԳԼՈՒԽ II. ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ՆՈՐ ՍՈՂԵԼԸ

2.1. Վարչատարածքային նոր բաժանման առկա տարբերակները

Հայաստանի անկախության վերականգնումից ի վեր ազգաբնակչության, իշխանությունների և մասնագետների ուշադրության կենտրոնում է գտնվում հանրապետության վարչատարածքային բաժանման հարցը: Այն իր արդիականությունը չի կորցրել նույնիսկ Սահմանադրության ընդունումից և նոր վարչատարածքային բաժանումն իրականացնելուց հետո: Ներկայումս շրջանառության մեջ են գտնվում վարչատարածքային նոր բաժանման երկու տարբերակ.

1. Վերադարձ մինչև 1995թ. հանրապետությունում գործող տարածքային բաժանման համակարգին (37 վարչական շրջաններ): Նախկին վարչատարածքային բաժանման կողմնակիցները որևէ նոր հիմնավորումներ և փաստարկներ չեն բերում, համարելով որ այն արդեն կայացած և արդյունավետ գործող համակարգ էր:
2. Հաջորդ առաջարկությունը աշխարհագրական գիտությունների դոկտոր, Երևանի պետական տնտեսագիտական ինստիտուտի տնտեսական աշխարհագրության ամբիոնի վարիչ Ս. Մելքունյանի առաջարկն է: Նա գտնում է, որ հանրապետության վարչատարածքային բաժանումն անցման ժամանակաշրջանում պետք է իրականացվի ոչ թե վարչական միավորների խոշորացման, ինչպիսին ներկայիս գործող համակարգն է, այլ համեմատաբար փոքր միավորների ստեղծման ճանապարհով՝ հաշվի առնելով մեր բարդ բնական պայմանների յուրահատկությունները, միասնական տրանսպորտային և առհասարակ ենթակառուցվածքների ընդհանրությունները: Ելնելով վերը նշված պահանջներից, առաջարկվում է հանրապետության տարածքը բաժանել 19 մարզերի (այդ թվում Երևան քաղաքը), նախկին 11-ի փոխարեն (հավելված 4):

Առաջարկվող երկու տարբերակում էլ առավելություն է տրվում համեմատաբար փոքր միավորների ստեղծմանը, որն ըստ առաջարկողների ավելի արդյունավետ կդարձնի պետական կառավարումը տեղերում: Երկու դեպքում էլ շեշտը դրվում է մարզային կամ շրջանային բաժանման վրա, որտեղ իրականացվում է պետական կառավարում: Առաջարկվող և ոչ մի տարբերակում չի նշվում տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ որևէ դրույթ: Այդպիսով տեղական ինքնակառավարման համակարգը դուրս է թողնվում վարչատարածքային բաժանման համատեքստից: Վարչատարածքային բաժանման հիմնախնդիրը լուծելիս շեշտը պետք է դրվի տեղական ինքնակառավարման զարգացման, դրա հետագա դերի բարձրացման վրա, մարզային

կառուցվածքներին թողնելով միայն համապետական խնդիրների լուծումը տարածաշրջաններում:

2.2. Վարչատարածքային բարեփոխումների նախադրյալները

Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հայեցակարգային հիմքերն ամրագրված են 1995թ. ընդունված Սահմանադրությունում:

Սահմանադրությամբ նախատեսված է, որ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային միավորներն են՝ մարզերն ու համայնքները, և որ Ազգային ժողովը կառավարության ներկայացմամբ հաստատում է Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանումը:

Սահմանադրորեն ամրագրվում է նաև, որ, որպես վարչատարածքային միավոր, մարզերում իրականացվում է պետական կառավարում, իսկ համայնքներում իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում, և որ մարզերը կազմված են գյուղական ու քաղաքային համայնքներից: Այս սահմանադրական դրույթը պարտադրում է, որ մարզերի տարածքները հավասար լինեն այդ մարզերում ընդգրկված համայնքների վարչական տարածքների հանրագումարին, ինչն իր հերթին նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքով:

Մեկ այլ Սահմանադրական հողվածով Երևանին տրվել է մարզի կարգավիճակ, որտեղ իրականացվում է պետական կառավարում և որը բաժանված է վարչատարածքային միավորների՝ թաղային համայնքների, իսկ տեղական ինքնակառավարումը Երևանում իրականացվում է թաղային համայնքներում:

Սահմանադրությունը հանդիսանում է Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման և տեղական ինքնակառավարման հիմքը: 2001 թ. Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացված տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան (այսուհետ՝ Եվրոպական խարտիա), տեղական ինքնակառավարումը կանոնակարգող օրենքների և վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքի հետ միասին ամբողջացնում են այդ համակարգը:

Եվրոպական խարտիան հանդիսանում է Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության բաղկացուցիչ մասը՝ գործում է անմիջականորեն և լուրջ խթան է հանդիսանում Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման ու վարչատարածքային համակարգի հետագա զարգացման համար:

Եվրոպական խարտիայի սկզբունքները զարգացնում են Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման և վարչատարածքային սահմանադրական համակարգը, մասնավորապես՝ համայնքների միավորումներն ու միություններ ձևավորելու իրավունքը.

1. Համայնքների իրավունքը՝ իրենց լիազորությունները իրականացնելիս համագործակցել և օրենքով նախատեսված շրջանակներում միավորվել մյուս համայնքների հետ՝ համատեղ հետաքրքրություններ կայացնող հարցերի լուծման համար.

2. Համայնքների իրավունքը՝ ձևավորել միավորումներ ընդհանուր շահերը և նպատակները պաշտպանելու նպատակով, ինչպես նաև այդ նպատակներով համագործակցել այլ պետությունների համանման կառույցների հետ:

Հայաստանի վարչատարածքային համակարգի զարգացումը ամրագրված է նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում: Հենվելով Սահմանադրության և Եվրոպական խարտիայի կողմից ամրագրված հայեցակարգային դրույթների վրա՝ օրենքն իր հերթին խթանում է վարչատարածքային համակարգի հետագա զարգացումը, մասնավորապես.

1. Համայնքը, որպես մասնավոր և հանրային իրավունքի սուբյեկտ ճանաչվում է իրավաբանական անձ, որի հիմնադիրն է համայնքի բնակչությունը, վարչական սահմանները սահմանվում են վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքով, կառավարման մարմիններն են՝ ժողովրդի կողմից ընտրված համայնքի ղեկավարը և

ավագանին, լիազորություններն ու սեփականությունը սահմանվում է օրենքով, և այն ունի ինքնուրույն բյուջե:

2. Մեկ այլ հոդվածով օրենքը սահմանում է համայնքի վարչական տարածքը՝ որպես վարչատարածքային միավոր, որը կազմված է մեկ կամ ընդհանուր տարածքով միավորված մի քանի բնակավայրերից: Այս դրույթը հիմքն է համայնքների խոշորացման գործընթացի:

3. Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներից է համայնքների իրավունքը՝ առանձին խնդիրներ համատեղ լուծելու նպատակով, օրենքով սահմանված կարգով այլ համայնքների հետ միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելու հնարավորությունը:

4. Օրենքում առանձին գլուխ է նվիրված միջհամայնքային միավորումների ձևավորմանը, դրանց մարմիններին և լիազորություններին, մասնավորապես.

- համայնքների որոշակի խնդիրներ համատեղ լուծելու և դրանց իրականացման ծախսերը նվազեցնելու նպատակով համայնքները կարող են իրենց նախաձեռնությամբ ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ, որոնք ճանաչվում են իրավաբանական անձ
- միջհամայնքային խնդիրների իրականացման նպատակով ստեղծվում է միավորման խորհուրդ՝ միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի ղեկավարներից, որոնք իրենց կազմից ընտրում են խորհրդի նախագահ: Խորհուրդը նշանակում է գործադիր ղեկավար:

Բացի վերը նշվածից, ՀՀ քաղաքացիական օրենսգիրքը համայնքներին որպես իրավաբանական անձեր հնարավորություն է ընձեռում միավորումներ և միություններ ձևավորելը, որով ամբողջանում են վարչատարածքային բարեփոխումների օրենսդրական նախադրյալները:

Օպտիմալ վարչատարածքային համակարգի ձևավորման նախադրյալներից է նաև մարզերում և համայնքներում տիրող իրավիճակը: Մարզպետարանները չունենալով իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացման մեխանիզմները փաստացի ներխուժում են տեղական ինքնակառավարման ոլորտ, որով զգալիորեն խոչընդոտում են համայնքների գործունեությանը: Օրենքով համայնքներին, անկախ իրենց մեծությունից և ֆինանսական հնարավորություններից, վերապահված են նույն լիազորությունները, սակայն փոքր համայնքները ի վիճակի չեն իրականացնել իրենց լիազորությունների զգալի մասը, իսկ հասարակության շահերից բխում է, որ քաղաքացիները, անկախ նրանց բնակության վայրից, ստանան որակյալ ծառայություններ: Սակայն, այս խնդրի արդյունավետ լուծման վրա զգալի ազդեցություն ունեն հետևյալ գործոնները՝

1. ՀՀ բոլոր համայնքների փաստացի բյուջեների հանրագումարը կազմում է պետության համախմբված բյուջեի ընդամենը 5-6 տոկոսը.
2. Հայաստանի Հանրապետության մոտ 3 միլիոն բնակչության համար շատ մեծ է համայնքների 930 թիվը, որի հետևանքով փոշիանում են անչափ փոքր ֆինանսական միջոցները: Դրա հետևանքով փոքր համայնքները (համայնքների մեծ մասը) իրենց ֆինանսական ունակություններով ի վիճակի չեն կատարել իրենց վերապահված գոնե պարտադիր լիազորությունները, ինչը ուղղակի հակասում է հասարակության կենսական շահերին.
3. Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով համայնքներին պետության կողմից պատվիրակվել են մի շարք լիազորություններ, որոնք սակայն 1996 թվից առ այսօր ոչ միայն չեն ֆինանսավորվել, այլև չեն մշակվել դրանց իրականացման կարգերն անգամ: Այդ պատճառով պատվիրակված լիազորությունները համայնքների մեծ մասի կողմից չեն իրականացվում կամ էլ խոշոր համայնքների կողմից իրականացվում են մասնակի՝ սեփական սուղ միջոցների հաշվին: Եթե հետագայում նույնիսկ պատվիրակված լիազորությունները ֆինանսավորվեն և մշակվեն դրանց իրականացման կարգերը, ապա համայնքների մեծ մասը ունակ չեն լինի լիարժեք իրականացնել այդ լիազորությունները տեխնիկական միջոցների և մասնագետների պակասի պատճառով:

Այս ամենը լրջորեն խոչընդոտում է համայնքների կայացմանը, որն իր հերթին խանգարում է ապակենտրոնացման հետագա զարգացմանը, որի հետևանքով անհնարին են դարձել հետագա բարեփոխումները տեղական ինքնակառավարման ոլորտում:

Վերը նշված հիմնախնդիրները հաղթահարելու նպատակով նախ և առաջ անհրաժեշտ է զգալիորեն ապակենտրոնացնել ֆինանսական ռեսուրսները, հասցնելով համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծավալը պետական բյուջեի 20-25 տոկոսին: Սակայն առավել կարևոր է ձևավորել օպտիմալ տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման վարչատարածքային համակարգ, որը կնպաստի մարզերի ու համայնքների մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսների առավել արդյունավետ ու նպատակային օգտագործմանը:

2.3. Վարչատարածքային բարեփոխումների հայեցակարգը

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումներն ուղղակի կապված են վարչատարածքային օպտիմալ կառուցվածքի հետ: Վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման արդյունքում անհրաժեշտ է մշակել օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք տարածքներում օպտիմալ կառավարման համակարգ ձևավորելու համար կնախատեսեն հետևյալ խնդիրների իրականացումը՝

1. Համայնքների և մարզերի խոշորացում.

Խոշորացնել համայնքները ի հաշիվ միաձուլված կամ հարևանությամբ գտնվող համայնքների, դրանով զգալի կրճատել համայնքների թիվը, կենտրոնացնել ֆինանսական միջոցները, կրճատել վարչական ծախսերը և դրա արդյունքում ավելացնել պարտադիր լիազորությունների ֆինանսավորումը:

Մարզերին օրենքով վերապահել տարածքների զարգացման ծրագրերի մշակման և համայնքների նկատմամբ պետական ու իրավական վերահսկողության իրականացումը: Մարզերի խոշորացման արդյունքում կնվազեն տարածքային կառավարման ոլորտի վարչական ծախսերը և մարզպետարանների անհարկի միջամտությունները համայնքների գործերին:

2. Առանձնացնել եւ ինքնուրույն ճանաչել այն համայնքները, որոնք իրենց սեփական ֆինանսական միջոցներով ունակ են լիարժեք կատարել համայնքներին օրենքով վերապահված պարտադիր լիազորությունների ամբողջ ծավալը (այդպիսիք են 15000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքները):

3. Փոքր համայնքները միավորել միջհամայնքային միավորումներում (շրջաններ), վերապահելով դրանց այն լիազորությունների կատարումը, որոնք փոքր համայնքները ի վիճակի չեն ինքնուրույն կատարել:

4. Երևանում, Էլնելով համաքաղաքային խնդիրների իրականացման առանձնահատկություններից, այդ լիազորությունների միասնական իրականացման նպատակով օրենքով ձևավորել Երևանի թաղային համայնքների միավորում:

Այս հայեցակարգը իր լիարժեք արտացոլումը պետք է գտնի տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգը ամբողջացնող օրենսդրությունում, որը կնախատեսի՝

- ա) մարզերի և համայնքների խոշորացման սկզբունքները և մեխանիզմները
- բ) ինքնուրույն ճանաչված համայնքների ցանկը
- գ) միջհամայնքային միավորումների կազմում ընդգրկված համայնքները և դրանց վարչական սահմանները
- դ) միջհամայնքային միավորումների մարմիններն ու դրանց ձևավորման կարգը
- ե) մարզերի և միջհամայնքային միավորումների լիազորությունները
- զ) միջհամայնքային միավորումների բյուջետային միջոցների աղբյուրները
- է) Երևանի թաղային համայնքների միավորման մարմինները
- ը) Երևանի թաղային համայնքների միավորման լիազորությունները
- թ) Երևանի թաղային համայնքների միավորման բյուջեի աղբյուրները:

Այս փոփոխություններն իրականացնելուց հետո, Էլնելով բարեփոխումների արդյունքներից, անհրաժեշտ է վարչատարածքային համակարգի զարգացումներն ամրագրել Սահմանադրության մեջ: Սասնավորապես.

1. ընդունել տեղական ինքնակառավարման երկրորդ աստիճանը և միջհամայնքային միավորումները (շրջանները) ճանաչել վարչատարածքային միավորներ, որոնց կառավարման մարմիններն ընտրվում են բնակչության կողմից ուղղակի

ընտրությունների միջոցով

2. Երևան քաղաքում ձևավորել երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգ, ըստ որի համաքաղաքային լիազորությունների իրականացման համար պատասխանատու կլինեն ուղղակի ընտրություններով ընտրված քաղաքի ավագանին և քաղաքապետը, իսկ թաղային լիազորությունների համար՝ ներկայումս գործող թաղային տեղական ինքնակառավարման մարմինները:

Եշված փոփոխությունները հնարավորություն կտան ձևավորել օպտիմալ վարչատարածքային համակարգ, որը կխթանի տեղական ինքնակառավարման և տարածքների զարգացումը:

ԳԼՈՒԽ III. ՄԻՋՎԱՍԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐ

Քանի որ սահմանադրական փոփոխություններ կարող է իրականացվել միայն համաժողովրդական հանրաքվեով, որը կպահանջի երկար ժամանակ, ապա գործող Սահմանադրության պայմաններում հնարավոր է իրականացնել օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք կնպաստեն տեղական ինքնակառավարման զարգացմանը և հիմք կհանդիսանան հետագա սահմանադրական փոփոխությունների համար: Ստորև ներկայացված են այդ հիմնախնդիրների լուծման ուղիները:

3.1. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և համայնքների խոշորացման օրենսդրական հիմքերը

Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման նպատակը

Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված համայնքների իրավունքն ու պարտականությունն է, որի արդյունավետ իրականացումը կապված է վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացման հետ: Պետության կողմից իրականացվող լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների ապակենտրոնացման գործընթացներին զուգահեռ, ելնելով բնակչության շահերից, համայնքային խնդիրներն առավել արդյունավետ իրականացնելու նպատակով, օրենքով սահմանված կարգով համայնքները խոշորացվում են և (կամ) ստեղծվում են միջհամայնքային միավորումներ:

Համայնքների խոշորացումը

Համայնքները օրենքով կարող են միավորվել միմյանց, եթե դրանց բնակավայրերը միաձուլվել են հետևյալ պայմաններում.

- 1) համայնքների կամավոր նախաձեռնությամբ՝ ավագանիների այդ մասին ընդունած որոշումների հիման վրա
- 2) ելնելով հասարակության շահերից, կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ
- 3) եթե տեղական ընտրությունների արդյունքում համայնքում երկու անգամ անընդմեջ չի ձևավորվում տեղական ինքնակառավարման մարմիններից մեկը:

Համայնքների խոշորացումն իրականացվում է նախապես տվյալ համայնքների բնակչության հետ խորհրդակցելով կամ տեղական հանրաքվե անցկացնելով:

Միավորվող համայնքները պետք է ունենան ընդհանուր սահման:

Նորաստեղծ համայնքի անվանումը կատարվում է օրենքով, հաշվի առնելով համայնքի ավագանու կարծիքը:

Նորաստեղծ համայնքը հանդիսանում է միավորված համայնքների իրավահաջորդը, իսկ համայնքի տարածքն ու սեփականությունը համապատասխանում են միավորված համայնքների տարածքին և սեփականությանը:

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը ամրագրվում է օրենքով և իրականացվում է համայնքների, Ազգային ժողովի կամ կառավարության նախաձեռնությամբ:

Ընդհանուր սահմաններ ունեցող համայնքները կարող են նախաձեռնել միջհամայնքային միավորման ստեղծումը՝ դիմելով պետական լիազորված մարմնին, և դա, կառավարության նախաձեռնությամբ, պետք է ամրագրվի օրենքով:

Ելնելով հասարակության շահերից և արդյունավետ կառավարում երաշխավորելու նպատակով, միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ Ազգային ժողովի կամ կառավարության ուղղակի նախաձեռնությամբ:

Միջհամայնքային միավորումները ստեղծվում են նախապես տվյալ համայնքների բնակչության հետ խորհրդակցելով կամ անցկացնելով տեղական հանրաքվեներ:

Միջհամայնքային միավորումներում չեն ընդգրկվում 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող համայնքները: Այդ համայնքները օրենքով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունները իրականացնում են ինքնուրույն և ամբողջ ծավալով:

Միջհամայնքային միավորումը իրավաբանական անձ է և ունի Հայաստանի Հանրապետության կամ միջհամայնքային միավորման զինանշանի պատկերով ու իր անվանումով կնիք:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքները, տարածքը և նստավայրը

Միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմում ընդգրկված համայնքների ցանկերը, դրանց վարչական սահմանները, ինչպես նաև դրանց մարմինների գործունեության նստավայրը պետք է սահմանվի օրենքով:

Միջհամայնքային միավորման տարածքը ընդգրկում է այդ միավորման կազմում ընդգրկված ընդհանուր սահմաններ ունեցող համայնքների վարչական տարածքները, ինչպես նաև համայնքների սահմաններից դուրս գտնվող սահմանակից հողերը:

Միջհամայնքային միավորումներում չընդգրկված համայնքները

Միջհամայնքային միավորումներում չեն ընդգրկվում և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին օրենքով վերապահված լիազորությունները ինքնուրույն և ամբողջ ծավալով են իրականացնում հետևյալ համայնքները՝ Աբովյան, Արմավիր, Ալավերդի, Աշտարակ, Արարատ, Արթիկ, Արտաշատ, Գավառ, Գյումրի, Գորիս, Դիլիջան, Իջևան, Կապան, Մասիս, Հրազդան, Չարենցավան, Սիսիան, Սպիտակ, Ստեփանավան, Սևան, Վաղարշապատ, Վանաձոր, Վարդենիս քաղաքները (այսուհետ՝ ինքնուրույն քաղաքներ):

Այն համայնքը, որի բնակչության թիվը կգերազանցի 15000-ը, կարող է դիմել պետական լիազորված մարմնին և օրենքում կատարված փոփոխության արդյունքում ճանաչվել ինքնուրույն քաղաք:

Միջհամայնքային միավորման մարմինները

Միջհամայնքային միավորման մարմիններն են՝ միջհամայնքային միավորման խորհուրդը և միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավարը:

Միջհամայնքային միավորման մարմինների նստավայրը գտնվում է միավորման տարածքի կենտրոնական մասի ամենամեծ համայնքում, որը հաստատվում է օրենքով՝ հաշվի առնելով միավորման խորհրդի կարծիքը:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը ձևավորվում է միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներից և ավագանիների կողմից ընտրված մեկական անդամներից: Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը իր կազմից ընտրում է խորհրդի նախագահ և տեղակալ, որոնք իրենց լիազորությունները իրականացնում են հասարակական կարգով:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը բաց մրցութային կարգով նշանակում է միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավար: Միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավար չի կարող նշանակվել միջհամայնքային միավորման խորհրդի անդամը: Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը սահմանում է գործադիր ղեկավարի վարձատրության չափը, որը կազմում է մարզպետի աշխատավարձի մինչև 70 տոկոսը:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը գործադիր ղեկավարի հետ երկու տարով կնքում է աշխատանքային պայմանագիր, որի խախտման դեպքում այն կարող է լուծարվել միջհամայնքային միավորման խորհրդի 1/3-ի նախաձեռնությամբ և խորհրդի որոշմամբ կամ դատական կարգով:

Միջհամայնքային միավորման մարմինների լիազորությունները

Միջհամայնքային միավորումները իրականացնում են միայն օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունները: Միջհամայնքային միավորումներին օրենքով փոխանցված լիազորությունները չեն իրականացվում այդ միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների կողմից:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը իր լիազորությունների իրականացման շրջանակներում ընդունում է որոշումներ և ուղերձներ:

Միջհամայնքային միավորումն ունի աշխատակազմ, որը ձևավորվում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից, գործադիր ղեկավարի առաջարկությամբ: Միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավարը խորհրդի հաստատմանն է ներկայացնում աշխատակազմի կառուցվածքը, աշխատակիցների թվաքանակը, վարձատրության չափերը և իր տեղակալի, աշխատակազմի քարտուղարի, բաժինների պետերի և միավորման բյուջետային հիմնարկների ղեկավարների թեկնածուներին, որոնք կարող են ազատվել աշխատանքից միայն խորհրդի որոշմամբ: Միջհամայնքային միավորման աշխատակազմի բաժինների և բյուջետային հիմնարկների և այլ աշխատակիցներին նշանակում և աշխատանքից ազատում է միավորման գործադիր ղեկավարը:

Միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավարը իր աշխատակազմի, բյուջետային հիմնարկների և առևտրային կազմակերպությունների միջոցով, օրենքով սահմանված կարգով, ինքնուրույն իրականացնում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից ընդունված որոշումները և օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունները:

Միջհամայնքային միավորման պարտադիր լիազորությունների ցանկը բերվում է ստորև. Միջհամայնքային միավորումը.

- 1) հաստատում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կանոնակարգը և իր աշխատակազմի, բյուջետային հիմնարկների ու առևտրային կազմակերպությունների կանոնադրությունները
- 2) հաստատում է միջհամայնքային միավորման զարգացման հնգամյա ծրագիրը
- 3) ձևավորում է իր աշխատակազմը, բյուջետային հիմնարկներն ու առևտրային կազմակերպությունները
- 4) որոշում է միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավարի աշխատավարձի չափը, որը չի կարող գերազանցել մարզպետի աշխատավարձի 70 տոկոսը
- 5) կազմակերպում է միջհամայնքային միավորումում ընդգրկված համայնքների ջրամատակարարումը, ջրահեռացումը, ոռոգումը և ջեռուցումը, իրականացնում դրանց ցանցերի շահագործումը, վերանորոգումն ու շինարարությունը
- 6) կազմակերպում է աղբահանությունը և սանիտարական մաքրման կայանների շինարարությունն ու շահագործումը
- 7) կազմակերպում է միջհամայնքային ենթակայության ճանապարհների, կամուրջների և ինժեներական այլ կառույցների ընթացիկ վերանորոգումն ու շինարարությունը
- 8) կազմակերպում է միջհամայնքային տրանսպորտի աշխատանքը, ինչպես նաև տրանսպորտային հիմնարկների և կազմակերպությունների գործունեությունը
- 9) կազմակերպում է միջհամայնքային նշանակության երթուղային տաքսիների ծառայության իրականացումը
- 10) կազմակերպում է միջհամայնքային նշանակության առողջապահական հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեությունը
- 11) ապահովում է ֆիզիկական կուլտուրայի և սպորտի զարգացումը, իրականացնում է միջհամայնքային նշանակության սպորտային և մարզական կառույցների շինարարությունը, ստեղծում է հանգստի գոտիներ
- 12) միջհամայնքային միավորման և դրա կազմում ընդգրկված համայնքների զարգացման ծրագրերին համապատասխան մշակում է դրանց քաղաքաշինական հատակագծերը, գոտիավորման և հողերի օգտագործման սխեմաների նախագծերը
- 13) միջհամայնքային միավորման խորհուրդը, մարզպետի միջոցով, մեկամսյա ժամկետում համաձայնեցնելով պետական լիազորված մարմնի հետ, հաստատում է միջհամայնքային միավորման գոտիավորման և հողերի օգտագործման սխեման

- 14) միջհամայնքային միավորման և դրա կազմում ընդգրկված համայնքների զարգացման ծրագրերին համապատասխան մշակում է դրանց բյուջեների նախագծերը
- 15) միջհամայնքային միավորման խորհուրդը հաստատում է իր բյուջեն
- 16) հաստատում է միջհամայնքային միավորման գույքագրման ամենամյա փաստաթղթերը
- 17) տիրապետում և օգտագործում է համայնքների սահմաններից դուրս բայց միջհամայնքային միավորման սահմաններում գտնվող պետական սեփականություն հանդիսացող հողերը

18) իրականացնում է օրենքով իրեն վերապահված այլ լիազորություններ:

Միջհամայնքային միավորումը իր կազմում ընդգրկված համայնքների որոշմամբ և համապատասխան ֆինանսավորմամբ կարող է իրականացնել համայնքներին վերապահված այլ լիազորություններ:

Միջհամայնքային միավորումը իրականացնում է պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված բոլոր լիազորությունները:

Միջհամայնքային միավորումը իր լիազորություններն իրականացնում է միջհամայնքային միավորման ամբողջ տարածքում:

Միջհամայնքային միավորման բյուջեի ֆինանսական միջոցները

Միջհամայնքային միավորման ֆինանսական միջոցները ձևավորվում են միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքների բյուջեներ ամրագրված եկամուտների հետևյալ աղբյուրներից.

- 1) հողի հարկի մասհանումներից
- 2) գույքահարկի մասհանումներից
- 3) եկամտահարկի մասհանումներից
- 4) միջհամայնքային միավորման կողմից իրականացվող ծառայությունների դիմաց գանձվող պարտադիր վճարներից
- 5) պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար նախատեսված պետական բյուջեի հատկացումներից
- 6) ֆինանսական համահարթեցման մասին օրենքով նախատեսված դոտացիաների մասհանումներից
- 7) սուբսիդիաներից և սուբվենցիաներից
- 8) պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի և միջհամայնքային միավորման գույքի վարձակալության և օգտագործման դիմաց գանձվող վարձավճարներից.
- 9) միջհամայնքային միավորման տարածքում գտնվող այն գույքի հարկից, որը համայնքների վարչական սահմաններից դուրս է
- 10) միջհամայնքային միավորման տարածքում գտնվող այն հողի հարկից, որը համայնքների վարչական սահմաններից դուրս է
- 11) կենտրոնացված կարգով վճարվող հարկերից
- 12) օրենքով չարգելված այլ աղբյուրներից:

Միջհամայնքային միավորման բյուջեն

Միջհամայնքային միավորման բյուջետավարման գործընթացը իրականացվում է համայնքի բյուջեին ներկայացվող համանման պահանջներին և կանոններին համապատասխան: Միջհամայնքային միավորման բյուջեն գործադիր ղեկավարի ներկայացմամբ, հաստատվում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից:

Միջհամայնքային միավորման բյուջեն ունի առանձին հաշվի համար և սպասարկվում է տեղական գանձապետական բաժանմունքի կողմից:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունները

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի ավագանին և ղեկավարը իրականացնում են համայնքներին վերապահված այն լիազորությունները, որոնք սույն օրենքով չեն փոխանցվել միջհամայնքային միավորումներին:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի ղեկավարը իր լիազորությունները իրականացնում է իր աշխատակազմի, ինչպես նաև բյուջետային

հիմնարկների միջոցով: Այդ համայնքների աշխատակազմի աշխատակիցների թիվը չի կարող գերազանցել հինգը, որոնց թվում են նաև համայնքի ղեկավարի տեղակալը և համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարը:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունների իրականացման կարգը

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունները, որոնք հնարավոր չէ արդյունավետ իրականացնել համայնքի բյուջետային հիմնարկների միջոցով, համայնքի ավագանու որոշմամբ իրականացվում են միջհամայնքային միավորման կողմից: Այդ լիազորությունները ենթակա են միջհամայնքային միավորման կողմից պարտադիր կատարման, եթե համայնքի բյուջեից հատկացվել են համապատասխան միջոցները:

Տեղական ինքնակառավարումը Երևան քաղաքում

Երևան քաղաքն ունի մարզի կարգավիճակ: Պետական կառավարումը Երևան քաղաքում իրականացնում է քաղաքապետը՝ պետական բյուջեից հատկացված միջոցներով:

Տեղական ինքնակառավարումը Երևան քաղաքում իրականացվում է թաղային համայնքների միջոցով:

Երևան քաղաքում համաքաղաքային և բնակչության կենսապահովման խնդիրներն արդյունավետ իրականացնելու նպատակով ձևավորվում է Երևանի թաղային համայնքների միավորում:

Թաղային համայնքները Երևանի թաղային համայնքների միավորմանը պատվիրակում են սույն օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների մի մասը, ինչպես նաև դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները և գույքը: Այդ միջոցները հանդիսանում են Երևանի թաղային համայնքների միավորման բյուջեի (այսուհետ՝ Երևանի բյուջե) մուտքային մասը:

Երևանի թաղային համայնքների միավորումը իրավաբանական անձ է, ունի իր անվանումով և Հայաստանի Հանրապետության կամ Երևանի զինանշանով կնիք:

Երևանի թաղային համայնքների միավորման մարմինները

Երևանի թաղային համայնքների միավորման մարմիններն են՝ Երևանի խորհուրդը և գործադիր ղեկավարը:

Երևանի խորհուրդը կազմված է թաղային համայնքների ղեկավարներից և ավագանիների մեկական անդամից: Երևանի խորհրդի կազմում ընդգրկված ավագանիների ներկայացուցիչներն ընտրվում են թաղային համայնքների ավագանիների կողմից:

Երևանի թաղային համայնքների միավորման գործադիր ղեկավարը Երևանի քաղաքապետն է:

Երևանի խորհրդի լիազորությունները

Երևանի խորհուրդը իրականացնում է հետևյալ պարտադիր լիազորությունները.

- 1) ընդունում է իր կանոնակարգը
- 2) հաստատում է Երևանի բյուջեն և բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունը, ինչպես նաև բյուջեում կատարում է փոփոխություններ
- 3) հաստատում է Երևան քաղաքի գլխավոր հատակագիծը և հողերի գոտիավորման ու օգտագործման սխեման, մեկանսյա ժամկետում համաձայնեցնելով պետական լիազորված մարմնի հետ
- 4) հաստատում է Երևան քաղաքի առանձին հատվածների և քաղաքաշինական համալիրների մանրամասն հատակագծման նախագծերը՝ Երևան քաղաքի հողերի գոտիավորման ու օգտագործման սխեմային և քաղաքաշինական գլխավոր հատակագծին համապատասխան
- 5) հաստատում է Երևան քաղաքի քաղաքաշինական կանոնադրությունը
- 6) կազմակերպում և կանոնակարգում է Երևան քաղաքի ջրամատակարարումը, ջրահեռացումը, ջեռուցումը
- 7) սահմանում է իր կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց գանձվող օրենքով սահմանված պարտադիր վճարների չափերը.

- 8) կազմակերպում և կանոնակարգում է քաղաքային տրանսպորտի աշխատանքը Երևան քաղաքում
- 9) տալիս է Երևան քաղաքի տարածքում մարդատար և երթուղային տաքսիների ծառայություն իրականացնելու թույլտվություն
- 10) սահմանում է առևտրի, հասարակական սննդի և սպասարկման ոլորտի հիմնարկների և կազմակերպությունների գործունեության քաղաքային կանոնները և վերահսկում դրանց կատարումը
- 11) կանոնակարգում է հանրաքվեներ, երթեր, ցույցեր և զանգվածային այլ միջոցառումներ անցկացնելու թույլտվություն տալը՝ Սահմանադրությամբ սահմանված կարգով
- 12) սահմանում է գերեզմանների պահպանման կանոնները
- 13) անվանում և վերանվանում է Երևանի փողոցները, պողոտաները, հրապարակները, զբոսայգիները, քաղաքային ենթակայության կրթական, մշակութային և այլ հիմնարկներն ու կազմակերպությունները
- 14) սահմանում է Երևան քաղաքի հողերի պահպանության կանոնները՝ դրանց հողատարումից, ողողումներից, ճահճացումից, քիմիական և ռադիոակտիվ նյութերով, արտադրական թափոններով աղտոտումից ապահովագրելու նպատակով
- 15) որոշում է կայացնում միայն իր կողմից կնքվող պայմանագրերով պետական սեփականություն հանդիսացող հողերը վարձակալության տրամադրելու և վարձավճարների չափերի վերաբերյալ
- 16) հաստատում է Հայաստանի Հանրապետության և օտարերկրյա քաղաքացիներին «Երեւանի պատվավոր քաղաքացի» կոչում շնորհելու կարգը
- 17) հաստատում է իր կողմից ստեղծված բյուջետային հիմնարկների և առևտրային կազմակերպությունների կանոնադրությունները
- 18) տնօրինում, տիրապետում և օգտագործում է Երևանի թաղային համայնքների միավորման սեփականությունը և հաստատում է Երևանի թաղային համայնքների միավորման սեփականության անենամյա զույգագրման փաստաթղթերը
- 19) Երևանի քաղաքապետի ներկայացմամբ որոշում է կայացնում թաղային համայնքների միավորման սեփականության օտարման վերաբերյալ
- 20) Երևանի քաղաքապետի ներկայացմամբ նշանակում, ինչպես նաև ինքնուրույն ազատում է Երևանի խորհրդի կողմից ստեղծված բյուջետային հիմնարկների ղեկավարներին և առևտրային կազմակերպությունների կառավարման մարմինների ներկայացուցիչներին
- 21) իրականացնում է օրենքով սահմանված այլ լիազորություններ:

Երևանի թաղային համայնքների միավորման գործադիր ղեկավարի լիազորությունները

Երևանի քաղաքապետը, որպես Երևանի թաղային համայնքների միավորման գործադիր ղեկավար, իրականացնում է Երևանի խորհրդի կողմից օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունների շրջանակում կայացրած որոշումները:

Երևանի քաղաքապետը օրենքով սահմանված լիազորություններն իրականացնում է Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի և Երևանի խորհրդի կողմից ստեղծված բյուջետային հիմնարկների և առևտրային կազմակերպությունների միջոցով:

Երևանի թաղային համայնքների միավորման գործադիր ղեկավարը՝ Երևանի քաղաքապետը՝

- 1) վարում է Երևանի խորհրդի նիստերը՝ օրենքով և Երևանի խորհրդի կանոնակարգով սահմանված կարգով
- 2) մշակում և Երևանի խորհրդի հաստատմանն է ներկայացնում Երևանի բյուջեն և բյուջեի փոփոխությունները, ինչպես նաև բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունը
- 3) մշակում և Երևանի խորհրդի հաստատմանն է ներկայացնում բյուջետային հիմնարկների կանոնադրությունները
- 4) Երևանի թաղային համայնքների միավորման ենթակայության բյուջետային հիմնարկների և առևտրային կազմակերպությունների ստեղծման,

վերակազմակերպման կամ լուծարման մասին որոշման նախագծերը ներկայացնում է Երևանի խորհրդի հաստատմանը

- 5) սահմանում և փոփոխում է բյուջետային հիմնարկների կառուցվածքը, ինչպես նաև աշխատակիցների թվաքանակը, հաստիքացուցակը և պաշտոնային դրույքաչափերը, որը ներկայացնում է Երևանի խորհրդի հաստատմանը
- 6) ձևավորում է Երևանի թաղային համայնքների միավորման ենթակայության առևտրային կազմակերպությունների խորհուրդների և վերստուգիչ մարմինների կազմերը, որոնք ներկայացնում է Երևանի խորհրդի հաստատմանը
- 7) Երևանի խորհրդի հաստատմանն է ներկայացնում Երևանի թաղային համայնքների միավորման ենթակայության բյուջետային հիմնարկների ղեկավարների թեկնածուներին
- 8) միջհամայնքային միավորումների և այլ պետությունների համայնքների հետ համագործակցության, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության և միջազգային միություններին անդամակցելու մասին կնքած պայմանագրերը ներկայացնում է Երևանի խորհրդի հաստատմանը
- 9) իր լիազորությունների շրջանակներում կնքում է պայմանագրեր; Երևանի թաղային համայնքների միավորման սեփականության օտարման և վարձակալության պայմանագրերը ներկայացնում է Երևանի խորհրդի հաստատմանը
- 10) Երևանի խորհրդի հաստատմանն է ներկայացնում առաջարկ՝ Հայաստանի Հանրապետության և օտարերկրյա քաղաքացիներին Երևան քաղաքի պատվավոր քաղաքացու կոչում շնորհելու կամ զրկելու վերաբերյալ
- 11) իր իրավասության շրջանակում ընդունում է որոշումներ և արձակում կարգադրու-թյուններ:

Երևանի բյուջեն

Երևան քաղաքի բյուջետավարման գործընթացը իրականացվում է համայնքային բյուջեին ներկայացվող համանման պահանջներին և կանոններին համապատասխան:

Երևանի բյուջեն Երևանի քաղաքապետի ներկայացմամբ հաստատվում է Երևանի խորհրդի կողմից: Երևանի թաղային համայնքների միավորման բյուջեն սպասարկվում է գանձապետարանի կողմից և ունի առանձին հաշվի համար:

Երևանի բյուջեի եկամուտների աղբյուրները

Երևան քաղաքի բյուջեն ձևավորվում է թաղային համայնքների բյուջե մուտքագրվող՝

- 1) հողի հարկի մասհանումներից
- 2) գույքահարկի մասհանումներից
- 3) եկամտահարկի մասհանումներից
- 4) շահութահարկի մասհանումներից
- 5) Երևանի թաղային համայնքների միավորման բյուջետային հիմնարկների կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց գանձվող պարտադիր վճարներից
- 6) քաղաքային և երթուղային տաքսու ծառայությունների կազմակերպման վճարներից.
- 7) սուբսիդիաներից և սուբվենցիաներից
- 8) պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի և Երևանի թաղային համայնքների միավորման գույքի վարձակալության վճարներից
- 9) պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի իրացումից առաջացած միջոցների մասհանումներից
- 10) կենտրոնացված կարգով թաղային համայնքների բյուջե մուտքագրվող հարկերի մասհանումներից
- 11) օրենքով նախատեսված և չարգելված այլ աղբյուրներից:

Երևանի թաղային համայնքների լիազորությունները

Երևանի թաղային համայնքները իրականացնում են օրենքով համայնքներին վերապահված լիազորությունները, բացառությամբ այն լիազորությունների, որոնք օրենքով թաղային համայնքները փոխանցում են Երևանի թաղային համայնքների միավորմանը:

3.2. Նոր վարչատարածքային համակարգի միավորները

Գործող Սահմանադրության պայմաններում օրենսդրական դաշտի փոփոխությունները կձևավորեն վարչատարածքային նոր համակարգ: Հայաստանում կձևավորվեն 300-350 համայնքներ, որոնք կստեղծվեն համայնքների խոշորացման արդյունքում, 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող 22 ինքնուրույն քաղաքներ, և 40-45 միջհամայնքային միավորումներ, որոնց բնակչությունը կկազմի 15000-ից մինչև 50000, ինչպես նաև Երևանի թաղային համայնքների միավորումը, որում կհամախմբվեն Երևանի 12 թաղային համայնքները:

Մշակելով տարածքային կառավարման օրենսդրությունը, համայնքների և միջհամայնքային միավորումների զարգացմանը զուգահեռ, մարզերը քայլ առ քայլ կխոշորացվեն և արդյունքում Հայաստանը կդիտվի որպես մեկ մարզ: Կոմունիկացիաների և կապի միջոցների զարգացման արդյունքում մարզային լիազորությունները հեշտությամբ կիրականացնի կառավարության տարածքային կառավարման նախարարությունը:

Այս համակարգի զարգացման արդյունքը պետք է լինեն Սահմանադրության փոփոխությունները.

1. Միջհամայնքային միավորումները կճանաչվեն վարչատարածքային միավորներ և դրանցում տեղի կունենան միավորման խորհրդի և ղեկավարի բնակչության կողմից ուղղակի ընտրություններ:
2. Երևան քաղաքը կճանաչվի համայնք, որի համաքաղաքային խնդիրները կիրականացնեն բնակչության կողմից ուղղակի ընտրությունների միջոցով ձևավորված Երևանի խորհուրդը և քաղաքապետը, իսկ թաղային խնդիրները կիրականացվեն թաղային համայնքների միջոցով:
3. Մարզային կառույցները, որպես վարչատարածքային միավորներ, կվերանան: Արդյունքում Հայաստանը կլինի ունիտար պետություն՝ եռաստիճան կառավարման համակարգով՝ պետական կառավարում և երկաստիճան տեղական ինքնակառավարում:

Ամփոփում

ՀՀ վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգի վերլուծությունը ցույց տվեց, որ այն չի նպաստում տեղական ինքնակառավարման հետագա ծավալմանը և զարգացմանը: Չնայած առկա վարչատարածքային բաժանման հիման վրա է ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման համակարգը, սակայն ժամանակը պահանջում է թե վարչատարածքային բաժանման, թե տեղական ինքնակառավարման համակարգերի հետագա փոփոխություններ:

Փաստորեն ստեղծվել են մեծ թվով համայնքներ, սակայն՝ առանց լուրջ հիմնավորումների և դրանց ներկայացվող պահանջների հաշվառման: Այդ համայնքներում տեղական ինքնակառավարումը ձևական բնույթ ունի, բնակչությանը փաստացի չի մատուցվում որևէ ծառայություն և ուղղակիորեն աննպատակահարմար է դրանց հետագա պահպանումը: Ձևավորված երկաստիճան կառավարման համակարգում չի կատարվել լիազորությունների ճիշտ տեղաբաշխում կառավարման տարբեր մակարդակների միջև, որի պատճառով հաճախակի ծագող հիմնախնդիրները:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման համար անհրաժեշտ է ամրապնդել դրա հիմքերից մեկը՝ երկրի վարչատարածքային բաժանումը: Այդ նպատակով պետք է իրականացնել հետևյալ միջոցառումները.

1. Համայնքների խոշորացում: Հարևանությամբ գտնվող որոշ համայնքներ կմիաձուլվեն, որի արդյունքում 930 համայնքների փոխարեն կստեղծվեն մոտ 380 համայնքներ:
2. Մոտ 45 միջհամայնքային միավորումների ստեղծում, որոնք հետագայում կդառնան վարչատարածքային միավորներ և որոնցում կիրականացվի տեղական ինքնակառավարում:
3. Երևան քաղաքի ճանաչում՝ որպես համայնք, տեղական ինքնակառավարման երկաստիճան համակարգով:

Նշված միջազգայնացման իրականացման համար անհրաժեշտ է սահմանադրական և օրենսդրական փոփոխություններ, բնակչության շրջանում լայն բացատրական միջոցառումների անցկացում, ՁԼՄ-երի ներգրավում այդ աշխատանքներում:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1

ՀՀ քաղաքային համայնքները

Համայնքի անվանումը	Քաղաքի կարգավիճակ ստանալու տարեթիվը	Հեռավորությունը մինչև Երևան /կմ/	Բնակչության թվաքանակը /հազ մարդ/		
			1996	1999	2002 (մարդահամար)
Երևան	թ. Ա.782		1249.4	1248.7	1101.6
Աբովյան	1963	16	61.6	61.1	44.5
Ագարակ	1995	256	5.1	5.1	4.8
Արմավիր	1930	48	46.4	44.7	32.2
Ալավերդի	1938	167	25.3	24.9	17.1
Ախթալա	1995	185	4.0	4.1	2.4
Ապարան	1995	59	10.1	10.3	6.6
Աշտարակ	1963	20	28.8	29.7	21.5
Արարատ	1962	48	21.9	22.2	20.5
Արթիկ	1945	105	23.7	24.0	17.5
Արտաշատ	1961	29	34.0	35.0	25.1
Բերդ	1995	199	11.8	11.8	8.7
Բյուրեղավան	1994	18	11.9	12.1	8.2
Գավառ	1924	98	34.1	34.3	26.4
Գյումրի	1940	116	211.1	211.7	149.7
Գորիս	1924	246	28.8	29.2	23.2
Դաստակերտ	1995	231	0.6	0.6	0.3
Դիլիջան	1951	101	23.9	23.9	22.4
Եղեգնաձոր	1995	119	11.4	11.7	8.2
Եղվարդ	1995	22	13.1	13.5	11.7
Իջևան	1961	137	20.4	20.8	20.3
Թալին	1995	66	7.5	7.6	5.6
Թումանյան	1995	152	2.4	2.5	2.0
Ծաղկաձոր	1984	58	1.5	1.5	1.6
Շանլուղ	1995	203	1.7	1.7	0.8
Ճամբարակ	1995	118	6.6	6.6	7.4
Կապան	1938	316	46.7	46.8	45.6
Մարալիկ	1995	95	7.7	7.9	5.8
Մարտունի	1995	130	14.3	14.5	11.7
Մասիս	1995	17	26.7	27.1	21.4
Մեծամոր	1992	48	12.4	12.5	9.9
Մեղրի	1984	400	5.6	5.6	4.8
Նոյեմբերյան	1995	185	6.5	6.5	5.5
Նոր Հաճն	1991	18	12.8	12.9	10.1
Հրազդան	1950	50	63.8	63.9	52.8
Չարենցավան	1961	38	36.3	36.3	24.8
Ջերմուկ	1961	170	10.3	10.3	6.3

Սիսիան	1974	210	18.8	19.0	16.8
Սպիտակ	1960	100	21.4	21.7	15.0
Ստեփանավան	1938	144	24.9	25.0	16.6
Սևան	1961	66	30.6	30.9	22.9
Տաշիր	1983	162	14.2	14.3	9.4
Քաջարան	1992	342	8.8	8.8	8.4
Վայք	1995	135	7.6	7.7	6.0
Վաղարշապատ	1924	21	64.7	65.5	56.4
Վանաձոր	1924	120	172.6	172.7	106.2
Վարդենիս	1995	168	17.4	17.6	12.7
Վեդի	1995	48	13.9	14.4	13.1
Ընդամենը քաղաքային բնակչություն	x	X	2535.1	2541.2	2072.5

ՀՀ մարզերի ընդհանուր բնութագրերը

Մարզի անվանումը	Տարածք.ք/քառ. կմ/	Մարզկենտրոնը	Հեռավորությունը մինչև Երևան /կմ/	Քաղաքային, /Երևանում՝ քաղաքային/, գյուղական համայնքների թիվը	Բնակչությունը թվում	
					1996	1999
ք.Երևան	227	Երևան	-	12/-	1249.4 1249.4	1248.7 1248.7
Արագածոտն	2753	Աշտարակ	120	114/ 3	162.5 45.7	166.7 46.9
Արարատ	2086	Արտաշատ	29	97/4	305.0 96.5	310.0 98.7
Արմավիր	1242	Արմավիր	48	97/3	315.5 123.5	321.1 122.7
Գեղարքունիք	5348*	Գավառ	98	92/5	272.4 101.1	277.6 102.0
Լոռի	3789	Վանաձոր	120	113/8	392.4 265.4	394.1 265.6
Կոտայք	2089	Հրազդան	50	67/7	325.9 201.0	328.9 201.3
Շիրակ	2681	Գյումրի	116	119/3	358.3 242.5	361.8 243.6
Սյունիք	4506	Կապան	316	113/7	161.9 114.4	163.6 115.1
Վայոց Ձոր	2308	Եղեգնաձոր	119	44/3	68.3 28.0	69.1 28.4
Տավուշ	2704	Իջևան	137	62/4	154.8 62.6	156.6 63.0
ՀՀ	29733	Երևան		930/47	3766.4 2530.1	3798.2 2536.0

Լիազորությունների մակարդակների միջև բաշխումը ՀՀ կառավարման տարբեր

Լիազորություններ	Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ	Կենտրոնական կամ տարածքային կառավարման մարմիններ
Կրթություն		
1. Նախադպրոցական	X	
2. Տարրական		X
3. Միջնակարգ		X
4. Տեխնիկական		X
5. Բարձրագույն		X
6. Մասնագիտացված	X	
Սոցիալական ապահովություն		
1. Ծերանոցներ		X
2. Սոցիալական օգնություն ծերերին և կարիքավորներին		X
3. Հատուկ ծառայություններ (անտուններ, գաղթականներ և այլն)		X
Առողջապահություն		
1. Առաջնային բուժօգնություն	X	
2. Առողջության պահպանում		X
3. Հիվանդանոցներ		X
4. Պոլիկլինիկաներ		X
Մշակույթ, հանգիստ և սպորտ		
1. Ակումբներ	X	
2. Գրադարաններ	X	X
3. Մշակույթի տներ	X	
4. Թատրոններ	X	X
5. Թանգարաններ	X	X
6. Հանգստի վայրեր	X	X
7. Սպորտային հիմնարկներ	X	
Տնտեսական ծառայություններ		

1. Ջրնուղ	X	
2. Կոյուղի	X	
3. Էլեկտրաէներգիա		X
4. Գազ		X
5. Ջեռուցում	X	
Սաննաքրում և շրջակա միջավայրի պահպանություն		
1. Աղբահանություն	X	
2. Բարեկարգում և կանաչապատում	X	
3. Գերեզմանատներ	X	
4. Շրջակա միջավայրի պահպանություն	X	X
Հաղորդակցություն, տրանսպորտ		
1. Ճանապարհներ	X	X
2. Փողոցային լուսավորություն	X	
3. Հասարակական տրանսպորտ	X	X
Քաղաքաշինություն		
1. Համայնքի գլխավոր հատակագծի կազմում	X	X
2. Համայնքի տնտեսական զարգացում	X	X
3. Տուրիզմ		X
Կառավարում		
1. Իշխանական լիազորություններ (լիցենզավորում և այլն)	X	X
2. Վարչական այլ լիազորություններ (ընտրողների գրանցում և այլն)	X	X
3. Ոստիկանություն		X
4. Հրշեջ պաշտպանություն		X
5. Քաղաքացիների պաշտպանություն	X	X
6. Սպառողների շահերի պաշտպանություն	X	X

Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման առաջարկվող սխեման ըստ աշխարհագրական գիտությունների դոկտոր Ս. Մելքունյանի



ՏԵՐՄԻՆՆԵՐԻ ԲԱՌԱՐԱՆ

Գյուղ - գյուղական բնակավայր: Հայաստանի օրենսդրությամբ տրված չէ գյուղի սահմանումը: Գյուղերի ցանկը տրված է «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով:

Քաղաք – քաղաքային բնակավայր: Հայաստանի օրենսդրությամբ տրված չէ քաղաքի սահմանումը: Քաղաքների ցանկը տրված է «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով:

Համայնք – մեկ կամ մի քանի բնակավայրերից կազմված վարչատարածքային միավորի բնակչության հանրություն, որում համայնքի սեփականությունը տնօրինելու և համայնքային խնդիրները լուծելու նպատակով ուղղակի ընտրությունների միջոցով 3 տարի ժամկետով ընտրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններ՝ համայնքի ղեկավար և ավագանի, որն ունի Սահմանադրությամբ և օրենքով սահմանված լիազորություններ և բյուջե:

Սունդիցիպալիտետ – Հայաստանի օրենսդրությամբ նույնացվում է համայնքի հետ:

Սահմանամերձ համայնք – Հայաստանի Հանրապետության և հարևան պետությունների սահմանամերձ գոտում գտնվող համայնքները, որոնց ցանկը սահմանված է ՀՀ կառավարության 1998 թվականի նոյեմբերի 17-ի N 713 որոշմամբ:

Որոշ համայնքների հատուկ կարգավիճակ – Հատուկ կարգավիճակ կառավարության որոշմամբ շնորհվում է լեռնային, բարձր լեռնային և սահմանամերձ համայնքներին, որոնք գտնվում են պետության հատուկ հոգածության ներքո:

Ինքնուրույն համայնք – առաջարկվում է ինքնուրույն համարել 15000-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքները, որոնք իրենց ֆիզիկական, նյութական, մարդկային և բյուջետային հնարավորություններով ունակ են ինքնուրույն և օրենքով սահմանված կարգով իրականացնել համայնքներին վերապահված բոլոր լիազորությունները:

Միջհամայնքային միավորում - առաջարկվում է միավորել միջհամայնքային միավորումների մեջ միևնույն աշխարհագրական դիրքում գտնվող և փոխադարձ տրանսպորտային կապեր ունեցող այն համայնքները, որոնց բնակչությունը 15000-ից պակաս է և, որոնք ունակ չեն ինքնուրույն իրականացնել համայնքներին վերապահված լիազորությունների մի մասը: Այդ լիազորությունները, համատեղ ուժերով իրականացնելու նպատակով, օրենքով փոխանցվում են միջհամայնքային միավորմանը, որն ունի ինքնուրույն բյուջե:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԵՆՍՈՒՆԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հեղինակներ՝

Դավիթ Թումանյան - ներածություն, ամփոփում,
զլխ. I (1.2.), զլխ. II, զլխ. III (3.2., 3.3.)
Մկրտիչ (Սոս)Գիմիճյան - զլխ. III (3.1., 3.4.)
Վահան Մովսիսյան - զլխ. I (1.1.)

Ներածություն

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի պահանջներին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման կարևոր նախապայմաններից մեկը տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-եր) ֆինանսական կենսունակության ապահովումն է: Դա այն հիմնախնդիրն է, որին բախվում են անցումային տնտեսություն ունեցող գրեթե բոլոր երկրները: Այդ հիմնախնդիրն առկա է նաև Հայաստանում: ՏԻՄ-երի գործունեության ապահովման ֆինանսական հիմքը համայնքի բյուջեն է: Բյուջեին անհրաժեշտ է ամրագրել եկամտի այնպիսի տեսակներ, որոնք բավարարեն ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացմանը: Այն պետք է ապահովի թե ՏԻՄ-երի ընթացիկ գործունեությունը, թե համայնքի զարգացումը:

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման անցած տարիների փորձը ցույց է տալիս, որ համայնքները ֆինանսապես բավականին թույլ են: Տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացումն անհնար է առանց համայնքների ֆինանսական կենսունակության ամրապնդման: Ընդ որում այդ հարցին անհրաժեշտ է ցուցաբերել համակարգային մոտեցում: Այն ներառում է համայնքների բյուջեներին նոր եկամտատեսակների ամրագրումը, բյուջեների առկա եկամուտների հավաքագրման բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը, պետբյուջեում համայնքների համար նախատեսված միջոցների վերաբաշխման մեխանիզմների կատարելագործումը և այլն:

Վերը նշվածն այն հարցերն են, որոնց պարզաբանմանն է նվիրված սույն աշխատանքը. ներկայացված է համայնքային բյուջեների տեղը հանրային ծախսերի համակարգում, տրված է համայնքային բյուջեների վերլուծությունը և առկա թերությունները, համայնքների ֆիսկալ կարողությունների ամրապնդմանն ուղիները, միջոցներն ու մեխանիզմները:

Գլուխ I. Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը Հայաստանում

1.1. Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը և ՀՀ բյուջետային համակարգի ընդհանուր բնութագիրը

Հայաստանի հանրապետության Սահմանադրության ընդունումից հետո (1995թ. հուլիսի 5), Հայաստանի հանրային կառավարման համակարգում պետական կառավարմանը զուգահեռ ստեղծվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգը: 1996թ. հուլիսին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից հետո, նոյեմբեր ամսին կայացած ՏԻՄ-երի ընտրությունների արդյունքում, Հայաստանում սկսեց ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման համակարգը:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման կարևոր նախապայմաններից մեկը ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրականացումն էր: ՏԻՄ-երը հնարավորություն ունեցան օրենքով սահմանված կարգով ձևավորել իրենց բյուջեները և ինքնուրույն տնօրինել ֆինանսական միջոցները: Ձևափոխվեց Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգը, որտեղ համայնքի բյուջեները դարձան ՀՀ ֆինանսական և մասնավորապես բյուջետային համակարգի բաղկացուցիչ մասը: Հայաստանում սկիզբ դրվեց ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործընթացին:

Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգը ՀՀ ֆինանսական միասնական համակարգում կարևորագույն տեղ է զբաղեցնում: ՀՀ բյուջետային համակարգը սահմանվում է «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով, որը և կանոնակարգում է բյուջետային գործընթացը: Օրենքն ընդունվել է 1997 թվականին և դրանից հետո ենթարկվել է բազմաթիվ փոփոխությունների: Վերջին փոփոխությունը կատարվել է 2003 թ. ապրիլի 11-ին, որով օրենքը համապատասխանեցվել է 2002 թ. ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքին, 1999 թ. հունվարի 1-ից ուժի մեջ մտած Քաղաքացիական օրենսգրքին, ինչպես նաև հաշվի է առնվել 1997 թ. հետո ընկած ժամանակահատվածում բյուջետավարման բնագավառում կուտակված փորձը:

ՀՀ բյուջետային համակարգը ներառում է.

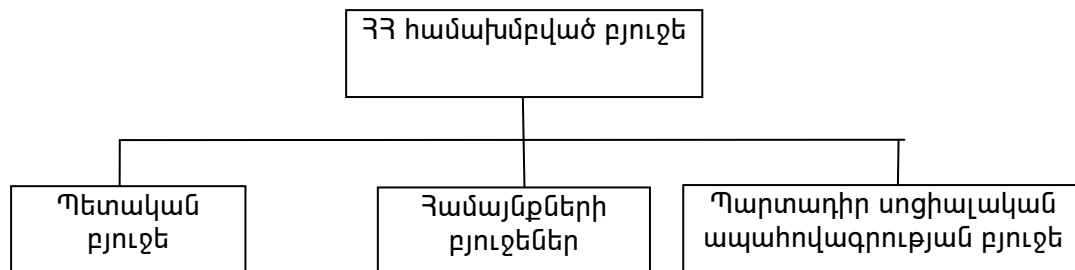
- պետական բյուջեն՝ առաջին մակարդակ
- համայնքների բյուջեները՝ երկրորդ մակարդակ:

Պարտադիր սոցիալական ապահովագրության բյուջեն, «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում ներկայացված է առանձին գլխով, որը օրենքում տեղ է գտել վերջին փոփոխություններից հետո:

ՀՀ բյուջետային համակարգը հիմնված է բյուջետային համակարգի **միասնականության**, տարբեր մակարդակների բյուջեների միջև բյուջետային **մուտքերի և ելքերի տարանջատման**, բյուջեների **ինքնուրույնության**, մուտքերի և ելքերի արտացոլման **լրիվության**, **հաշվեկշռվածության**, բյուջետային միջոցների օգտագործման **արդյունավետության**, **հրապարակայնության**, **հասցեագրվածության** և **նպատակայնության**, բյուջեների **իրատեսության** ընդհանուր սկզբունքների վրա:

Պետական բյուջեն, համայնքների բյուջեները և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության բյուջեն կազմում են Հայաստանի Հանրապետության **համախմբված բյուջեն**, որի մուտքերը և ծախսերը առանձին բյուջեներին ամրագրված աղբյուրներից ձևավորվող մուտքերի և սահմանված ուղղություններով ծախսերի համապատասխան հանրագումարներն են:

Պետական և համայնքների բյուջեները պետությանը և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացման համար, անհրաժեշտ դրամական միջոցների ձևավորման և ծախսման որոշակի ժամանակահատվածի ֆինանսական ծրագրերն են: Բյուջեները կազմվում, քննարկվում և հաստատվում են Սահմանադրությամբ և օրենքով սահմանված կարգով:



Երկու մակարդակի բյուջեները (պետական և համայնքային) որոշակիորեն կապված են միմյանց հետ և դրանց արդյունավետ կառավարման նախապայմաններից մեկը բյուջետային հարաբերությունների հստակ կարգավորումն է: «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը բյուջետային հարաբերությունների կարգավորումը սահմանում է որպես՝ բյուջետային համակարգի կազմակերպման, դրա կառուցվածքի սահմանման, բյուջեների միջև եկամուտների բաշխման, բյուջեների կատարման, հաշվետվությունների և հսկողության, բյուջետային դասակարգման և բյուջեներում փոփոխությունների և (կամ) լրացումների կատարման ուղղությամբ իրավասու մարմինների՝ օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների սահմաններում իրականացվող գործողություն:

Երկու մակարդակների բյուջեների ցուցանիշների համադրելիությունն ապահովվում է բյուջետային դասակարգման միջոցով, որը բյուջեների կազմման և կատարման համար կիրառվող բյուջեների մուտքերի ու ելքերի խմբավորումն է՝ ըստ տեսակների և ուղղությունների: ՀՀ բյուջետային հարաբերությունների հստակ կարգավորումը պահանջում է ունենալ միասնական բյուջետային դասակարգում, պետական և համայնքների բյուջեների եկամուտների /մուտքերի/ ու ծախսերի խմբավորում՝ ըստ դրանց տեսակների և ուղղությունների: Բյուջետային դասակարգման տեսակները և կառուցվածքը սահմանված են «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» օրենքով և դրանց կիրառումը բյուջետային գործառնությունների պլանավորման ու կատարման բնագավառում պարտադիր է բոլոր պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար:

Բյուջետային դասակարգմամբ բյուջետային եկամուտները /մուտքերը/ համակարգվում են՝ ըստ դրանց գոյացման աղբյուրների և վճարողների, որը հնարավորություն է տալիս որոշել այդ մուտքերի տնտեսագիտական էությունը: Բյուջետային ծախսերի դասակարգումը թույլ է տալիս իրականացնել բյուջետային

ծախսերի տնտեսագիտական վերլուծություններ՝ միավորելով դրանք ըստ իրենց ուղղությունների, ինչպես նաև ապահովել պատշաճ հսկողություն բյուջետային միջոցների ծախսման նկատմամբ:

Բյուջետային դասակարգումն ունի նաև կազմակերպական մեծ նշանակություն, քանի որ հնարավոր է դարձնում յուրաքանչյուր բյուջե ներկայացնել տեսանելի ձևով, պայմաններ է ստեղծում ինչպես տարբեր բյուջետային հիմնարկների և ծրագրերի նախահաշիվների, այնպես էլ բյուջեների համախմբման համար, հեշտացնում է դրանց քննարկումն ու տնտեսագիտական վերլուծությունը, պարզեցնում հսկողության իրականացումը բյուջեների կատարման, բյուջեներում միջոցների ժամանակին և լիակատար չափով կուտակման, դրանց նպատակային և արդյունավետ օգտագործման նկատմամբ: Դասակարգումը հնարավորություն է ընձեռում բյուջետային մուտքերի ու ծախսերի սինթետիկ և անալիտիկ հաշվառման համար: Բյուջետային դասակարգմամբ կազմվում են բյուջեների կատարման հաշվետվությունները:

Բյուջետային հարաբերությունների կարգավորման կարևոր գործառնություններից մեկը բյուջեների միջև եկամուտների բաշխումն է: Պետական և համայնքային բյուջեների մուտքերը ներառում են տվյալ բյուջեի համար օրենքով սահմանված եկամուտները, փոխառու և ներգրաված այլ միջոցները, որոնք և սահմանում են յուրաքանչյուր բյուջեի ֆինանսական բազան և հնարավոր դարձնում տրված լիազորությունների շրջանակներում որոշակի մակարդակով պետական և համայնքային խնդիրների լուծումը:

ՏԻՄ-երին օրենքով վերապահված լիզորությունների իրականացման համար համապատասխան ֆինանսական միջոցներ հատկացնելու, ֆինանսական ինքնուրույնություն ապահովելու, սեփական ինքնուրույն քաղաքականություն վարելու նպատակով համայնքային բյուջեների մուտքերի և ելքերի ցանկը սահմանված է օրենքով, բյուջեի վարչական և ֆոնդային մասերով առանձին:

Համայնքների կայուն զարգացման և բնականոն գործունեության կարևոր երաշխիքներից է դրանց բյուջեների կայունության ապահովումը: Հայաստանի համայնքների բյուջեների կայունությունը պայմանավորված է ինչպես առանձին եկամուտների կանխատեսելիության և ամբողջ բյուջետային տարվա ընթացքում դրանց անփոփոխ լինելով, այնպես էլ այլ հանգամանքներով: Համայնքի բյուջեին ամրագրված հարկային եկամուտների՝ հողի հարկի և գույքահարկի կանխատեսելիությունը բավականին բարձր է: Շատ կարևոր է «Հարկերի մասին» ՀՀ օրենքի այն դրույթը, ըստ որի հարկերի դրույքաչափերի փոփոխությունը, հարկի սահմանումը կամ վերացումը կատարվում է միայն ֆինանսական տարվա սկզբից և «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքի այն դրույթը, ըստ որի ընթացիկ տարվա համար տեղական տուրքերի և վճարների դրույքաչափերի փոփոխություն չի կարող կատարվել: Անցած տարիներին նշված հարկերի, տուրքերի ու վճարների դրույքաչափերը գրեթե փոփոխության չեն ենթարկվել: Այս դրականի կողքին առկա է նաև բացասականը: Ներկայումս բոլոր համայնքները համահարթեցման դոտացիաներ են ստանում պետական բյուջեից, իսկ պետական բյուջեն, որպես կանոն, ընդունվում է ֆինանսական տարվա վերջին: Այն համայնքները, որոնք իրենց բյուջեներն ընդունում են ավելի շուտ, քան ընդունվում է պետական բյուջեն, վերջինիս ընդունումից հետո ստիպված են լինում փոփոխություններ կատարել իրենց բյուջեներում: Անկայունությանը նպաստող գործոն է նաև օրենքի այն դրույթը, ըստ որի համայնքների բյուջեներ կատարվելիք եկամտահարկի, շահութահարկի և բնապահպանական վճարների տոկոսաչափերը սահմանվում են տվյալ տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով: Ներկայումս ֆինանսական տարվա ընթացքում համայնքների բյուջեները հիմնականում փոփոխվում են ոչ ճիշտ պլանավորման պատճառով:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանում կարճ պատմություն ունի և դեռևս կիրառում չի գտել բազմամյա բյուջետավարումը:

Համայնքի բյուջեի կատարման ընդհանուր վերահսկողությունը դրված է համայնքի ավագանու վրա: Ավագանուն իրավունք է վերապահված անհրաժեշտության դեպքում օգտվել աուդիտորական ծառայությունից: Սակայն պրակտիկայում դա դեռևս կիրառություն չի գտել: Կառավարությունը համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացնում է պետական բյուջեից համայնքին տրված նպատակային հատկացումների (սուբվենցիաներ, պետության կողմից համայնքին պատվիրակված լիազորությունների

իրականացման ֆինանսավորում, պետական գույքի մասնավորեցումից համայնքի բյուջե մասհանված գումարներ) օգտագործման, ինչպես նաև ներգրավված փոխառու միջոցների օգտագործման և դրանց մարման ծրագրի նկատմամբ:

Պետական և համայնքային բյուջեների փոխհարաբերությունների մեջ կարևոր տեղ է զբաղեցնում պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին տրվող **հատկացումները**, որոնք ըստ հատկացման նպատակայնության միմյանցից տարբերվում են.

- **ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ**, որոնք տրվում են համայնքների բյուջեներին համահարթեցման սկզբունքով, ընթացիկ ծախսերի ծածկման համար, անհատույց և անվերադարձ կարգով ու չեն կարող պարտադրվել այն ուղղելու կոնկրետ ծախսերի իրականացմանը
- **այլ դոտացիաներ**, որոնք տրվում են համայնքի ընթացիկ ծախսերի ֆինանսավորմանը աջակցելու նպատակով, որևէ ծրագրի իրականացման հետ չկապված, անհատույց և անվերադարձ կարգով
- **սուբվենցիաներ**, որոնք տրվում են համայնքի կողմից իրականացվող առանձին նպատակային ծրագրի կատարման համար:

Համայնքային բյուջեները կարող են ստանալ նաև **բյուջետային վարկեր և փոխատվություններ**: Բյուջետային փոխատվությունները ծառայում են համայնքների վարչական բյուջեների մուտքերի ժամանակավոր պակասության պայմաններում ծախսերի ժամանակին կատարումն ապահովելուն: Բյուջետային վարկերը համայնքի սոցիալական ենթակառուցվածքները զարգացնելու նպատակով ներդրումներ կատարելու համար անհրաժեշտ միջոցներն են, որոնք ներգրավվում են վարկային պայմանագիր կնքելու կամ համայնքային արժեթղթեր թողարկելու միջոցով:

Բյուջետային հարաբերությունների կարգավորման գործընթացը սերտորեն առնչվում է բյուջեների հավասարակշռման խնդրին, այսինքն բյուջեներով նախատեսված ելքերը չեն կարող գերազանցել տվյալ տարվա բյուջեներով նախատեսված հաշվարկային դրամական մուտքերը:

Համայնքի բյուջեի դեֆիցիտի (պակասուրդի) կամ հավելուրդի չափը սահմանվում է համայնքի տվյալ տարվա բյուջեի մասին համայնքի ավագանու որոշմամբ: Ընդ որում, համայնքի վարչական բյուջեի դեֆիցիտի ֆինանսավորման աղբյուրներն են՝ պետական բյուջեից տրվող փոխատվություններն ու նույն բյուջեի տարեսկզբի ազատ մնացորդը, իսկ ֆոնդային բյուջեի դեֆիցիտի ֆինանսավորման աղբյուրներն են պետական բյուջեից և օրենքով թույլատրված այլ աղբյուրներից ստացված վարկերը, ՏԻՄ-ի թողարկած պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացված միջոցները և պետական սեփականություն հանդիսացող անշարժ գույքի (բացառությամբ հողի), այդ թվում՝ անավարտ շինարարության օբյեկտների մասնավորեցումից ստացված միջոցների 30 տոկոսի չափով մուտքերը:

ՀՀ պետական և համայնքային բյուջեների հետ կապված ֆիսկալ գործառնությունները իրականացվում են ՀՀ գանձապետական համակարգի միջոցով: Գանձապետական համակարգը գործում է որպես ՀՀ Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության կազմում գտնվող ստորաբաժանում և ՀՀ տարածաշրջաններում ու Երևան քաղաքում ունի իր բաժանմունքները: Գանձապետական համակարգը գործում է միասնական հաշվի տարբերակով, որը հնարավորություն է տալիս պետական և համայնքային բյուջեներից սնվող կազմակերպությունների և հիմնարկների նկատմամբ իրականացնել ընդհանուր վերահսկողություն: Գանձապետական համակարգի միջոցով է, որ իրականացվում է հաշվետվությունների ընդունումը, ամփոփումը և միասնական ֆինանսական քաղաքականության իրականացումը, համայնքների ֆինանսական հոսքերի ու հաշիվների սպասարկումը, համայնքների բյուջեների կատարման կազմակերպումը, ինչպես նաև համայնքների բյուջեների կատարման մեթոդական ցուցումների ապահովումը: Նշված առավելությունների կողքին, այս համակարգը, մեր կարծիքով, համայնքներին զրկում է ֆինանսական կառավարման օպերատիվությունից և ինքնուրույնությունից, հաճախ տեղիք տալով անտեղի միջամտության համայնքի ֆինանսական հարցերին:

Բյուջետավարման գործընթացին համայնքի բնակչության ուղղակի մասնակցությունը օրենքով կարգավորված չէ: Քիչ են դեպքերը, երբ ՏԻՄ-երի նախաձեռնությամբ կամ բնակչության պահանջով վերջիններս ներգրավվում են բյուջետավարման գործընթացին: Վերջին տարիներին այդ ուղղությամբ զգալի աշխատանքներ է իրականացնում

Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը (ՀՖՄ)՝ Urban ինստիտուտի Տեղական ինքնակառավարման ծրագրի օժանդակությամբ: ՀՖՄ-ն կազմակերպում է համայնքների բյուջեների հանրային լսումներ, որին մասնակցում են կուսակցությունների, հասարակական կազմակերպությունների, ՁԼՄ-երի, բնակչության սոցիալական խմբերի ներկայացուցիչներ: Դրանք արդեն ավանդույթ են դառնում մոտ տասը քաղաքային համայնքներում: Անհրաժեշտ է ընդլայնել ու զարգացնել այդ նախաձեռնությունը:

1.2. Տեղական բյուջեների տեղը հանրային ծախսերի համակարգում

ՏԻՄ-երն իրենց լիազորություններն ու գործառույթները կատարելու համար պետք է ապահովված լինեն համապատասխան ֆինանսական միջոցներով: Դա «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի դրույթներից մեկն է, որը տեղ է գտել նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում: Այն ենթադրում է քաղաքական ապակենտրոնացման և ֆիսկալ ապակենտրոնացման զուգակցում: Ապակենտրոնացման այս 2 ձևերի ոչ միաժամանակյա և ոչ զուգահեռ կիրառումը հաճախ հանգեցնում է ՏԻՄ-երի չֆինանսավորվող կամ մասնակի ֆինանսավորվող գործառույթների առկայության:

Ապակենտրոնացման աստիճանի գնահատման հիմնական ցուցանիշները երկուսն են՝

- ՏԻՄ-երին ըստ ոլորտների վերապահված լիազորությունների թիվը,
- համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում և/կամ ՀՆԱ-ում:

Այս 2 ցուցանիշների համադրումը հնարավորություն է տալիս պատկերացում կազմել նաև ՏԻՄ-երի լիազորությունների ֆինանսավորման աստիճանի վերաբերյալ: Առկա է ուղղակի կապը լիազորությունների ապակենտրոնացման և ՏԻՄ-երի ֆինանսական ինքնուրույնության միջև:

Յուրաքանչյուր երկիր յուրովի է սահմանում լիազորությունների և ֆինանսական ապակենտրոնացման հարցերը: Յուրաքանչյուր լիազորության իրականացման համար ծախսվող ֆինանսական միջոցները բացարձակ մեծությամբ խստորեն տարբերվում են ըստ երկրների: Դրանք շատ ավելի մեծ են զարգացած երկրներում: Նախկին սոցիալիստական որոշ երկրներում (օրինակ՝ Հունգարիա, Չեխիա, Լեհաստան) դրանք նույնպես համեմատաբար մեծ են, իսկ մյուսներում (օրինակ՝ Հայաստան, Վրաստան, Ադրբեջան)՝ դեռևս բավականին փոքր: Համամասնությունների պահպանման տեսանկյունից և դրանց վերլուծության համար շատ կարևոր են հարաբերական ցուցանիշները: Աղյուսակ 1-ում բերված են մի շարք երկրների համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռը համախառն ներքին արդյունքում և հանրային ծախսերում:

Անհրաժեշտ է նշել, որ հանրային ծախսերի հաշվարկման մեթոդոլոգիան տարբերվում է ըստ երկրների: Առանձին երկրներում կան տարբեր արտաբյուջետային պետական ֆոնդեր, որոնց ծախսերը ներառված են հանրային ծախսերի մեջ: Բերված տվյալներից միայն Հայաստանի դեպքում է, որ հստակ հայտնի են հանրային ծախսերի բաղկացուցիչ մասերը: Այն ներառում է պետական բյուջեն, տեղական բյուջեները և սոցիալական ապահովագրության պետական հիմնադրամը: Այնուհանդերձ այդ տվյալները հնարավորություն են տալիս պատկերացում կազմել այդ երկրների ապակենտրոնացման վիճակի և ՏԻՄ-երի լիազորությունների ֆինանսավորման աստիճանի վերաբերյալ, ինչպես նաև կատարել համեմատություններ:

Աղյուսակ 2-ում նույն երկրների կտրվածքով տրված են լիազորությունների բաշխումը ըստ կառավարման տարբեր մակարդակների:

Ինչպես ցույց են տալիս աղյուսակ 1-ի և 2-ի տվյալները, Հայաստանը զգալիորեն ետ է մնում նշված երկրներից թե՛ ապակենտրոնացման, թե՛ լիազորությունների ֆինանսավորման առումով: ՏԻՄ-երի լիազորությունները գրեթե նույնն են Հայաստանում և Սլովենիայում: Սակայն, եթե Հայաստանում տեղական բյուջեների տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում կազմում է 5,7 %, ապա Սլովենիայում այն կազմում է 9.2%:

Հայաստանը զգալիորեն ետ է մնում նաև համախառն ներքին արդյունքում ունեցած հանրային ծախսերի տեսակարար կշռի ցուցանիշով: Վերջին հինգ տարիներին այն տատանվում է 21-25 տոկոսի սահմաններում:

Հայաստանի համայնքների լիազորությունների ֆինանսավորման առկա վիճակը և այլ երկրների հետ դրա համեմատությունը ցույց է տալիս, որ այն դեռևս բավականին փոքր է և անհրաժեշտ է առաջիկայում մեծացնել:

Աղյուսակ 1. Տեղական բյուջեների տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում³

<i>Երկրներ</i>	<i>Պետական և բյուջեի ծախսերը հանրային և ծախսերում (%)</i>	<i>Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)</i>	<i>Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ի մեջ (%)</i>
Էստոնիա (1998)	69,4	30,6	11,9
Լատվիա (1998)	74,8	25,2	9,4
Լիտվա (1997)	77,1	22,9	7,6
Լեհաստան (1998)	66,0	34,0	8,6
Չեխիա (1997)	83,4	16,6	6,8
Սլովակիա (1998)	92,7	7,3	4,1
Հունգարիա (1997)	74,5	25,5	12,0
Սլովենիա (1998)	90,8	9,2	4,9
Հայաստան (2002)	94,3	5,7	1,3

³ Աղբյուրը. Decentralization: Experiments and Reforms, Edited by Tamas M.Horvath, Budapest, 2000.

Աղյուսակ 2. Ըստ ոլորտների լիազորությունների բաշխումը կառավարման տարրեր մակարդակների միջև ⁴

Երկրներ	Մանկապարտեզներ		Տարրական կրթություն		Միջնակարգ կրթություն		Սոցիալական ապահովություն		Առողջապահություն		Մշակույթ, հանգստի վայրեր սպորտ		Ջրամատակարարում աղբահանություն		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	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	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
Հունգարիա		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	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	x	

ԿԿ - կենտրոնական կառավարում
 ՏԻ - տեղական ինքնակառավարում
 ՌԿ - ռեգիոնալ կառավարում

⁴ Աղբյուրը. Decentralization: Experiments and Reforms, Edited by Tamas M.Horvath, Budapest, 2000

Գլուխ II. Համայնքի բյուջեի ֆինանսական կենսունակությունը

2.1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթները և համայնքի բյուջեի ծախսերը

ՏԻՄ-երի գործառույթները Սահմանադրությամբ և օրենքներով նրանց վերապահված լիազորությունների շրջանակում իրականացվող գործունեության հիմնական ուղղություններն են: Դրանք պայմանավորված են ապակենտրոնացման աստիճանով, հանրային կառավարման համակարգում տեղական ինքնակառավարման զբաղեցրած տեղով և դերով, ՏԻՄ-երի առաքելությամբ, նպատակներով ու խնդիրներով: Վերը նշվածից բխում է, որ ՏԻՄ-երի գործառույթները կարող են տարբերվել տարբեր երկրներում: Սակայն դրանք, խմբավորված ձևով, բոլոր երկրներում գրեթե նույնն են:

Կարելի է առանձնացնել ՏԻՄ-երի գործառույթների հետևյալ խմբերը.

- համայնքի հիմնախնդիրների և բնակչության պահանջունքների բացահայտում և հաշվառում, դրանց լուծման եղանակների մշակում
- ռեսուրսների չափերի որոշում, առկա ռեսուրսների հաշվառում և նորերի որոնում
- համայնքի զարգացման ծրագրերի մշակում և իրականացում
- տեղական մակարդակում հանրային ծառայությունների մատուցում,
- համայնքի կառավարման գործառույթներ, այդ թվում՝ համայնքային սեփականության և ֆինանսների կառավարում:

Այդ գործառույթների կատարման համար անհրաժեշտ վարչական կառուցվածքային ստորաբաժանումների ստեղծումը պետք է հիմնվի համայնքի չափերի, առանձնահատկությունների ու առկա իրավիճակի վրա և դրանք պետք է ապահովված լինեն այդ գործառույթների կատարման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներով:

Նշված գործառույթների յուրաքանչյուր խումբ պարունակում է մեծ թվով գործառույթներ: Հայաստանի մեծ համայնքներում դրանց թիվն անցնում է 100-ից:

ՏԻՄ-երի գործունեության գնահատման կարևոր ցուցանիշներից մեկը գործառույթների ժամանակին և ողջ ծավալով կատարումն է: Տարբեր ուսումնասիրություններ ցույց են տվել, որ Հայաստանում համայնքները կատարում են իրենց գործառույթների փոքր մասը՝ մոտ 30 տոկոսը: Դա պայմանավորված է մի շարք պատճառներով, որոնցից կարևոր են հետևյալները՝

- բոլոր համայնքները, բացառությամբ Երևանի 12 թաղային համայնքների, գործում են նույն օրենսդրական դաշտում՝ անկախ իրենց չափերից, և ունեն նույն լիազորությունները,
- ֆինանսական սուղ միջոցները:

ՏԻՄ-երի գործառույթների կատարման մասին պատկերացում են տալիս համայնքի բյուջեի ծախսերը: Անհրաժեշտ է նշել, որ Հայաստանի օրենքներով առաջնահերթ կատարման են ենթակա ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության պատվիրակած լիազորությունները: Ընդ որում վերջիններս ամբողջովին և պարտադիր ֆինանսավորվում են պետական բյուջեից: Կամավոր լիազորությունները ենթակա են կատարման, եթե համայնքի բյուջեն ընձեռում է նման հնարավորություն: Գործառույթների կատարման հետ կապված անհրաժեշտ է նկատի ունենալ նաև այն, որ կան գործառույթներ, որոնց կատարման ֆինանսական ծախսերը արտացոլվում են այն կատարող պաշտոնյայի աշխատավարձում և այլ վարչական ծախսերում (օրինակ, ավագանու որոշման նախագծերի պատրաստում), և կան գործառույթներ, որոնք բացի նշվածից պարունակում են նաև այլ ծախսեր (օրինակ, հանրային ծառայությունների մատուցման հետ կապված գործառույթները), առանց որոնց այդ գործառույթները հնարավոր չէ կատարել:

Համայնքների բյուջեների ծախսերի գերակշիռ մասը բաժին է ընկնում վարչական բյուջեին (աղյուսակ 3): Չնայած ֆոնդային բյուջեի ծախսերն աճի միտում

ունեն՝ 2003 թվականին 2000-ի նկատմամբ դրանց տեսակարար կշիռը բյուջեում աճել է 7.6 տոկոսով, սակայն այդ ցուցանիշը բավականին փոքր է՝ ընդամենը 12.2 տոկոս: Ընդ որում դրա մեծ մասը բաժին է ընկնում կապիտալ վերանորոգման ծախսերին: Անհրաժեշտ է նշել, որ համայնքների 80 տոկոսը ֆոնդային բյուջե ընդհանրապես չունի:

Աղյուսակ 3. ՀՀ համայնքների բյուջեների ծախսեր

Ծախսեր	2000		2001		2002		2003	
	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%
Վարչական բյուջեի ծախսեր	12,566.3	95.4¹	14,596.8	95.0¹	17,396.0	91.2¹	19,892.1	87.8¹
Աշխատակազմ	2,708.0	21.4	3,491.1	23.4	4,314.4	23.7	6,095.8	28.5
Կրթություն (մանկապարտեզներ)	2,369.2	18.6	2,513.0	16.8	2,829.2	15.5	3,287.8	15.3
Առողջապահություն	1.1	0.0	1.2	0.0	2.3	0.0	3.9	0.0
Սոցիալական ապահովություն և ապահովագրություն	65.3	0.5	161.9	1.1	349.8	1.9	408.8	1.9
Մշակույթ, սպորտ, կրոն	1,402.2	11.0	1,390.1	9.3	1,593.2	8.7	1,620.2	7.6
Բնակ. կոմունալ տնտեսություն	2,735.9	21.5	2,600.3	17.4	2,654.1	14.6	3,358.1	15.7
Շինարարություն և բնապահպան.	0.0	0.0	0.0	0.0	29.9	0.2	0.3	0.0
Տրանսպորտ և կապ, ճանապարհային տնտեսություն	94.9	0.7	111.6	0.7	142.0	0.8	164.3	0.8
Հասարակական կարգի պահպանում	0.0	0.0	1.0	0.0	2.2	0.0	3.1	0.0
Պաշտպանություն	5.1	0.0	1.3	0.0	5.1	0.0	4.6	0.0
Տնտեսական այլ ծառայություններ	95.9	0.8	98.2	0.7	29.2	0.2	16.5	0.1
Համայնքի բյուջեի ծախսերի հիմնական ուղղություններին չհասվող ծախսեր(այդ թվում)	3,088.7	20.9 ¹	4,227.1	25.6 ¹	5,444.6	25.6 ¹	4,928.7	17.9 ¹
• նախորդ տարիների պարտքերի մարում	1,355.7	10.7	2,227.1	14.9	2,764.5	15.2	1,946.7	9.1
• ՏԻՄ-երի պատվիրակած լիազ. իրականացում	47.5	0.4	16.2	0.1	18.6	0.1	74.3	0.3
• բյուջետային փոխատվութ. տ վերադարձ	6.2	0.1	0.9	0.0	0.3	0.0	1.7	0.0
• պահուստային ֆոնդ -հատկացում ֆոնդային բյուջեին	1,000.8	7.9	1,416.0	9.5	1,650.7	9.0	1,940.5	9.1
• Այլ ծախսեր	445.3	3.5	408.1	2.7	783.6	4.3	1,095.7	5.1
• Այլ ծախսեր	678.5	5.3	566.9	3.8	1,010.5	5.5	965.5	4.5
Ֆոնդային բյուջեի ծախսեր	593.0	4.6	752.1	5.0	1,608.4	8.8	2,619.1	12.2
Կապիտալ շինարարություն	89.0	0.7	111.5	0.7	142.8	0.8	182.1	0.9
Կապիտալ վերանորոգում	361.6	2.8	471.0	3.2	987.4	5.4	1,626.2	7.6
Ապրանքանյութական արժեքների պահուստների ձևավորում	25.2	0.2	53.2	0.3	119.0	0.6	370.1	1.7
Այլ ծախսեր	117.2	0.9	116.4	0.8	359.1	2.0	440.7	2.0
Ընդամենը վարչական և ֆոնդային բյուջեների ծախսեր(առանց վարչ. բյուջեի պահուստ. ֆոնդից հատկ.)	12,714.0	100	14,940.9	100	18,220.7	100	21,415.4	100

1. առանց վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե կատարված հատկացումների

Վարչական բյուջեի ծախսերի մեջ նկատվում է ծառայությունների մատուցման ուղորտների (կրթություն, մշակույթ, սպորտ և այլն) ծախսերի նվազման միտում: Դրա փոխարեն աճում են համայնքի աշխատակազմի ծախսերը: Կտրուկ աճ է նկատվել հատկապես 2003-ին, որը հիմնականում պայմանավորված է համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի թվաքանակի որոշման լիազորությունը համայնքի ղեկավարին և ավագանուն հանձնելու հետ (նախկինում համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի առավելագույն թվաքանակն ըստ համայնքի բնակչության թվի սահմանված էր կառավարության որոշմամբ): Դրա արդյունքում շատ համայնքներում ուռճացվել են աշխատակազմերը: Համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի և համայնքային ենթակայության բյուջետային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձը միջին հաշվով կազմում է համայնքների բյուջեների 31.6 տոկոսը (2003թ.), իսկ պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների հետ միասին 42.5 տոկոսը: Այդ ցուցանիշը ցույց է տալիս աշխատողների թվաքանակի և մատուցվող ծառայությունների անհամապատասխանությունը (աշխատողների միջին աշխատավարձը բավականին ցածր է): Տեղին է նշել, որ մեծ թվով փոքր գյուղական համայնքների բյուջեներն ամբողջովին ծախսվում են աշխատավարձի և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների վրա, իսկ կան համայնքներ, որոնց բյուջեները նույնիսկ չեն բավականացնում աշխատավարձ վճարելուն:

2.2. Համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտները

ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման նպատակով անհրաժեշտ ֆինանսական ծախսերն ապահովելու համար համայնքի բյուջեում պետք է նախատեսվեն համապատասխան եկամուտներ: Համայնքների ֆինանսական ինքնուրույնության ապահովման տեսանկյունից բյուջեի եկամուտները կարելի է դասակարգել հետևյալ խմբերի.

- սեփական եկամուտներ
- պաշտոնական տրանսֆերտներ
- փոխառու միջոցներ:

Սեփական եկամուտները բաժանվում են երկու հիմնական խմբի՝ հարկային եկամուտներ ու տուրքեր, և ոչ հարկային եկամուտներ: Հարկային եկամուտներն են. հողի հարկը՝ համայնքի վարչական տարածքում գտնվող հողի համար և գույքահարկը՝ համայնքի վարչական տարածքում գտնվող գույքի համար (գույքահարկից ազատվում են պետական և եկեղեցու սեփականություն հանդիսացող գույքը): Օրենքով նախատեսվում է նաև եկամտահարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից մասհանումների կիրառման հնարավորությունը, սակայն փաստացի դրանք դեռ կիրառում չեն գտել (եկամտահարկից մասհանում կատարվել է միայն 1998 և 1999թթ.): Բոլոր հարկերի դրույթաչափերը սահմանվում են օրենքներով՝ ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից: Միայն տեղական տուրքերի և վճարների դրույթաչափերն են սահմանվում ՏԻՄ-երի կողմից, այն էլ օրենքով նախատեսված սահմաններում:

Համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտների մեծ մասը գոյանում է հարկային եկամուտներից ու տուրքերից (աղյուսակ 4): Բյուջեների հանրագումարի դինամիկան դիտարկելիս անհրաժեշտ է նկատի ունենալ 2 հանգամանք: Առաջին՝ 2000 թվականին եկամտահարկը հանվել է համայնքի բյուջեի եկամուտների ցանկից (եկամտահարկի գծով հետագա տարիների բյուջեի մուտքերը ուղղվել են նախորդ տարիների պարտքերի մարմանը): Երկրորդ՝ 2000-2002 թվականներին պետական պաշտոնական տրանսֆերտները համայնքների բյուջեներին են տրամադրվել անկանոն ձևով: Նույնիսկ նշված հանգամանքների առկայության պայմաններում 2003 թվականին հարկային եկամուտներն ու տուրքերը նախորդ տարվա համեմատությամբ աճել են 27.9 տոկոսով

Աղյուսակ 4. ՀՀ համայնքների բյուջեների եկամուտներ*

Եկամուտներ	2000		2001		2002		2003	
	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%	գումար (մլն. դրամ)	%
Վարչական բյուջեի եկամուտներ	13,712.3	99.0	14841.1	97.1	19,255.5	94.6	21,416.5	93.8
Հարկային եկամուտներ ու տուրքեր	6,690.3	48.3	5,221.2	34.2	5,310.3	26.1	6,794.0	29.8
• Հողի հարկ	1,454.2	10.5	1,667.8	10.9	1,504.1	7.4	2,015.8	8.8
• Գույքահարկ	2,601.2	18.8	2,811.4	18.4	3,062.2	15.0	3,960.7	17.3
• Եկամտահարկ	1,410.6	10.2	28.3	0.2	8.4	0.0	0.006	0.0
• Այլ հարկային եկամուտներ	13.5	0.1	19.8	0.1	12.9	0.1	68.9	0.3
• պետական տուրք	880.1	6.3	374.4	2.4	357.0	1.7	268.1	1.2
• Տեղական տուրքեր	330.6	2.4	319.5	2.2	365.7	1.9	480.5	2.2
Ոչ հարկային եկամուտներ	1,645.1	11.9	1,665.6	10.9	2,248.7	11.0	2,937.0	12.9
• հողի վարձակալական վճար	824.0	6.0	775.2	5.1	1,104.9	5.4	1,511.4	6.6
• Գույքի վարձակալությունից վճար	88.9	0.6	88.5	0.6	60.2	0.3	85.3	0.4
• Տեղական վճարներ	184.7	1.3	124.6	0.8	148.4	0.7	249.3	1.1
• Այլ ոչ հարկային եկամուտներ	547.4	4.0	677.3	4.4	935.2	4.6	1,091.0	4.8
- ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների իրակ. համար հատկ. միջոցներ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	62.8	0.3
Պաշտոնական տրանսֆերտներ	5,202.0	37.5	6,866.3	44.9	11,449.8	56.2	9,910.8	43.4
Վարչական բյուջեի միջոցների ազատ մնացորդ	174.9	1.3	1,088.0	7.1	246.7	1.3	1,774.7	7.7
Ֆոնդային բյուջեի եկամուտներ	587.7	1.0¹	848.1	2.9¹	1,888.2	5.4¹	2,868.9	6.2¹
Սուբվենցիա	0.0	0.0	1.5	0.0	55.0	0.3	169.6	0.7
Այլ աղբյուրներից նպատակային հատկացումներ	9.7	0.1	5.0	0.0	94.2	0.5	46.8	0.2
Վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ստացվող միջոցներ	445.2	-	408.1	-	783.6	-	1,459.3	-
Գույքի օտարումից մուտքեր	114.1	0.8	400.3	2.6	792.1	3.9	734.4	3.2
Այլ մուտքեր	13.3	0.1	0.5	0.0	69.3	0.3	73.3	0.3
Ֆոնդային բյուջեի միջոցների ազատ մնացորդ	5.3	0.0	32.7	0.3	94.0	0.4	355.5	1.8
ԸՆդամենը վարչական և ֆոնդային բյուջեների եկամուտներ (առանց վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից կատարված հատկացումների)	13,854.6	100	15,281.1	100	20,360.1	100	22,826.1	100

1. առանց վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից կատարված հատկացումների

և կազմել են բյուջեի եկամուտների մոտ 30 տոկոսը (սեփական եկամուտների 53.3 տոկոսը): Միայն գույքահարկի գծով աճը կազմել է 29.3 տոկոս (Երևանի թաղային համայնքներում՝ 36.9 տոկոս): Դա առաջին հերթին պայմանավորված է գույքահարկի հավաքագրման լիազորությունը համայնքներին հանձնելու հետ: Եթե նկատի ունենանք, որ այդ լիազորությունը հանձնվել է համայնքներին 2003 թվականի կեսերին և այն էլ

* Աղբյուրը՝ ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարություն

միայն Երևանի թաղային ու քաղաքային համայնքներին՝ ֆիզիկական անձանց գծով, և օրենքով նախատեսված է նաև հողի հարկի հավազմման լիազորության հանձնումը համայնքներին, ապա պարզ կդառնա, թե ինչ ռեզերվներ կան համայնքների բյուջեների հարկային եկամուտների մուտքերն ավելացնելու համար:

Համայնքների ինքնուրույնության կարևոր ցուցանիշ է տեղական տուրքերի և վճարների տեսակարար կշիռը համայնքների բյուջեներում: «Տեղական տուրքերի ու վճարների մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն համայնքները կարող են սահմանել 10 տեսակի տուրքեր և 3 տեսակի վճարներ (հավելված 2): Չնայած բացարձակ թվերով աճ է նկատվում, սակայն բյուջեի մեջ դեռևս աննշան է դրանց տեսակարար կշիռը (2003 թվականին այն կազմել է ընդամենը 3.3 տոկոս):

Ֆոնդային բյուջեի եկամուտների կեսը վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից հատկացումներն են: Մնացած եկամուտներից գերակշիռ մասը բաժին է ընկնում գույքի օտարումից մուտքերին: Մինչև 2002 թվականը՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքի ընդունումը և 2003-ին «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքում փոփոխությունների կատարումը, ֆոնդային բյուջեի եկամուտներ էին համարվում վարկերը և ՏԻՄ-երի թողարկած պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացված միջոցները: Այդ օրենքների համաձայն դրանք դարձան բյուջեի դեֆիցիտի ֆինանսավորման աղբյուրներ (մինչ այդ համայնքի բյուջեն դեֆիցիտային չէր կարող լինել), սակայն նախկինի նման կարող են օգտագործվել միայն կապիտալ ծախսերի կատարման նպատակով: Անհրաժեշտ է նշել, որ համայնքները դեռևս չեն դարձել ֆինանսավարկային հարաբերությունների սուբյեկտներ: 1996-ից մինչև 2004-ը մեկերկու դեպք կա, որ համայնքները վարկ են վերցրել, իսկ համայնքային պարտատոմսեր ընդհանրապես չեն թողարկվել: Դրա պատճառներից են օրենսդրության մեջ առկա բացը, մեխանիզմների բացակայությունը, համայնքների պասիվությունը և այլն:

2.3. Պաշտոնական տրանսֆերտներ. Ֆիսկալ փոխհարաբերությունները կառավարման տարբեր մակարդակների միջև

ՀՀ համայնքները տարբերվում են միմյանցից բնակլիմայական, աշխարհագրական, ժողովրդագրական, սոցիալ-տնտեսական, ֆինանսական, զարգացումն ապահովելու համար տարբեր հնարավորություններ ունենալու պայմաններով: Դրանք տարբեր համայնքների վրա ունենում են ինչպես դրական, այնպես էլ բացասական ազդեցություն: Նշված պայմանների բացասական ազդեցությունը համայնքների վրա փոքրացնելու և դրանց ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու համար կարևոր դեր է հատկացվում պետությանը: Վերջինս դա իրականացնում է տարբեր ձևերով, որոնց մեջ կարևոր տեղ է գրավում պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին պաշտոնական տրանսֆերտների տրամադրումը: ՀՀ գործող օրենսդրությամբ դրանք երկուսն են՝ դոտացիաներ և սուբվենցիաներ: Դոտացիաները տրամադրվում են համայնքների վարչական բյուջեներին՝ համաձայն «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքի, որոնց ծախսման ուղղություններն իրենց հայեցողությամբ որոշում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները: Սուբվենցիաները պետական բյուջեից կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման նպատակային հատկացումներ են, որոնք տրամադրվում են համայնքների ֆոնդային բյուջեներին: Օրենսդրությունը չի կարգավորում դրանց տրամադրման կարգը:

Պաշտոնական տրանսֆերտների գերակշիռ մասը բաժին է ընկնում համայնքների բյուջեներին համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաներին: Համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրումն ունի եզակի բնույթ և կազմում է չնչին գումարներ: 1997-2003թթ. դրանց տեսակարար կշիռը պաշտոնական տրանսֆերտների մեջ կազմել է 0-3.7%: 2004 թվականի «ՀՀ պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքով սուբվենցիա է նախատեսված միայն Ալավերդի համայնքին՝ 131.4 հազ. դրամի չափով, որն աննշան գումար է:

Աղյուսակ 5.33 պետական բյուջեով նախատեսված և փաստացի համայնքներին տրամադրված դոտացիաները ըստ տարիների(մլն. դրամ)

Տարիներ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ՀՀ պետբյուջեով նախատեսված	2,967.8	3,736.9	4,388.7	6,095.7	7,641.8	7,642.0	9,152.0	10,696.0
Փաստացի	3,753.0	3,690.4	2,192.4	5,194.3	6,801.9	11,571.7*	9,159.8*	

*- Ներառում է նախորդ տարիների ՀՀ պետ. բյուջեի դոտացիայի գծով պարտքերը

Պաշտոնական տրանսֆերտների դինամիկան թե պլանային և թե փաստացի տվյալներով աճի միտում ունի (աղյուսակ 5.): Սակայն, պետք է նշել, որ մինչև 2002 թվականը պետական բյուջեի պարտավորությունները համայնքների հանդեպ շատ վատ էին կատարվում: Իրավիճակը շտկվեց միայն 2002 թվականին, երբ վճարվեցին համայնքների բյուջեների բոլոր պարտքերը: Ներկայումս դոտացիաները համայնքներին են տրամադրվում ըստ կառավարության կողմից հաստատված ժամանակացույցի: Սակայն, ամեն դեպքում, վերջին հատկացումները համայնքներին կատարվում են բյուջետային տարվա վերջին, որը չի ծախսվում տվյալ տարում, և որի արդյունքում առաջանում է բյուջեի ազատ մնացորդը:

Համահարթեցման դոտացիաների փաստացի տեսակարար կշիռը համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտներում հաշվարկելիս (աղյուսակ 6) անհրաժեշտ է նկատի ունենալ այն, որ մինչև 2003 թվականը դրանք տրամադրվում էին անկանոն ձևով և հաշվարկի կատարումը փաստացի տրամադրված դոտացիաներից ելնելով՝ կտա այդ ցուցանիշի խեղաթյուրված պատկերը: Այսպես, 2001-ին այն կազմել է 44.5 տոկոս, այն դեպքում երբ նախատեսված դոտացիաների մի մասը չի հատկացվել, իսկ 2002-ին՝ 56.8 տոկոս, երբ նախատեսվածից բացի հատկացվել է նաև նախորդ տարիների պարտքերը: Ցուցանիշի հաշվարկը պլանային դոտացիաների հիման վրա ցույց է տալիս իրական պատկերը: 2001-ին այն կազմում է 50 տոկոս, իսկ 2002-ին՝ 37,5 տոկոս: 2003-ին այդ ցուցանիշը ճշգրիտ պատկերում է իրավիճակը: Այն կազմում է 40 տոկոս:

Այսպիսով վերջին տարիներին դոտացիաների փաստացի տեսակարար կշիռը համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտներում կազմում է 37.5-ից մինչև 50 տոկոս:

Դոտացիաները համայնքներին հատկացվում են համաձայն «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքի: Օրենքը սահմանում է, որ համայնքների ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու և համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների միջև առկա տարբերությունները վերացնելու նպատակով պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին հատկացվում են դոտացիաներ՝ համահարթեցման բանաձևի համաձայն:

Դոտացիաների ընդհանուր գումարի նվազագույն չափը սահմանված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով: Այն պետք է կազմի նախորդ բյուջետային տարում ՀՀ համախմբված բյուջեի (պետական բյուջե, համայնքների բյուջեներ և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության բյուջե) փաստացի եկամուտների հանրագումարի ոչ պակաս, քան 4 տոկոսը: Դոտացիաների ընդհանուր գումարի չափն ու բաշխումն ըստ առանձին համայնքների հաստատվում է յուրաքանչյուր տարի ընդունվող «Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքով:

Դոտացիաների գումարների չափը հաշվարկվում է ըստ առանձին համայնքների բյուջեների, վերջիններս տարանջատելով.

1. 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների
2. 300-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների:

300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների բյուջեներին նախատեսվող դոտացիաները հաշվարկվում են հավասարաչափ, յուրաքանչյուր տարի ընդունվող «Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքով:

Դոտացիաների գումարների չափն ըստ 300-ից ավելի բնակիչ ունեցող առանձին համայնքների, որոշվում է՝ հիմք ընդունելով վերջիններիս տնտեսական վիճակը բնութագրող հետևյալ գործոնները՝

ա) համայնքի բնակչության մեկ շնչին ընկնող հողի հարկի և գույքահարկի հաշվարկային մակարդակը (այսուհետ՝ «ա» գործոն),

բ) համայնքի բնակչության թիվը (այսուհետ՝ «բ» գործոն):

«Ա» գործոնով և 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների բյուջեներին նախատեսվող դոտացիայի ընդհանուր գումարը չպետք է պակաս լինի նախորդ բյուջետային տարում եկամտահարկի, հողի հարկի և գույքահարկի փաստացի մուտքերի հանրագումարի 25 տոկոսից, իսկ «բ» գործոնով նախատեսվող դոտացիայի ընդհանուր գումարը՝ նախորդ բյուջետային տարում եկամտահարկի փաստացի մուտքերի ընդհանուր գումարի 10 տոկոսից:

Յուրաքանչյուր բյուջետային տարում ըստ առանձին համայնքների դոտացիայի հաշվարկման ժամանակ հիմք է ընդունվում Հայաստանի Հանրապետության պետական վիճակագրական մարմինների կողմից ներկայացված՝ նախորդ բյուջետային տարվա հունվարի 1-ի դրությամբ հանրապետության մշտական բնակչության թիվը՝ ըստ համայնքների:

Յուրաքանչյուր բյուջետային տարում «ա» գործոնով, ըստ առանձին համայնքների դոտացիայի հաշվարկման ժամանակ հիմք են ընդունվում գույքահարկով, ինչպես նաև հողի հարկով հարկվող գույքի հաշվառումը վարող Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման համապատասխան մարմինների կողմից ներկայացված՝ նախորդ բյուջետային տարվա հուլիսի 1-ի դրությամբ տվյալների հիման վրա հաշվարկված համայնքների բյուջեների համապատասխան ցուցանիշները:

«Ա» գործոնով դոտացիա է նախատեսվում բոլոր այն համայնքների (բացառությամբ 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների) բյուջեներին, որոնց բնակչության մեկ շնչին ընկնող՝ հողի հարկի և գույքահարկի գծով եկամտի մակարդակը ցածր է հանրապետության բնակչության մեկ շնչին ընկնող՝ հողի հարկի, գույքահարկի և «ա» գործոնով համայնքներին նախատեսվող դոտացիաների ընդհանուր գումարի գծով միջին եկամտի սահմանային մակարդակից: Այդ սկզբունքով առանձին համայնքին նախատեսվող դոտացիայի չափը որոշվում է հետևյալ բանաձևով՝

$$Ա = (U - \text{Հ}) \times \text{Բ} \times \text{Գ}$$

որտեղ՝

Ա -ն՝ «ա» գործոնով տվյալ համայնքին նախատեսվող դոտացիայի գումարն է,

U-ն՝ հանրապետության (բացառությամբ 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների) բնակչության մեկ շնչին ընկնող՝ հողի հարկի, գույքահարկի և «ա» գործոնով համայնքներին նախատեսվող դոտացիաների ընդհանուր գումարի գծով միջին եկամտի սահմանային մակարդակն է, որն իր հերթին որոշվում է հետևյալ բանաձևով՝

$$U = [\text{Դ} + \sum (\text{Տ} + \text{Պ})] / (\sum \text{Բ})$$

որտեղ՝

Դ-ն՝ «ա» գործոնով համայնքներին նախատեսվող դոտացիաների ընդհանուր գումարն է,

Տ-ն՝ յուրաքանչյուր բյուջետային տարվա դոտացիայի հաշվարկներում կիրառվող տվյալ համայնքի (որը չի պատկանում 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող

համայնքների թվին) բյուջեի հողի հարկի հաշվարկային ցուցանիշն է,

Պ-ն՝ յուրաքանչյուր բյուջետային տարվա դոտացիայի հաշվարկներում կիրառվող տվյալ համայնքի (որը չի պատկանում 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների թվին) բյուջեի գույքահարկի հաշվարկային ցուցանիշն է,

Բ-ն՝ տվյալ համայնքի (որը չի պատկանում 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների թվին) բնակչության թիվն է,

Հ-ն՝ տվյալ համայնքի (որը չի պատկանում 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների թվին) բնակչության մեկ շնչին ընկնող՝ հողի հարկի և գույքահարկի գծով եկամտի մակարդակն է, որը ցածր է հանրապետության բնակչության մեկ շնչին ընկնող՝ հողի հարկի, գույքահարկի և «ա» գործոնով համայնքներին նախատեսվող դոտացիաների ընդհանուր գումարի գծով միջին եկամտի սահմանային մակարդակից և իր հերթին որոշվում է հետևյալ բանաձևով՝

$$Հ = (S + \Pi) / B$$

Գ-ն՝ միջին կարգավորիչ գործակիցն է, որն իր հերթին որոշվում է հետևյալ բանաձևով՝

$$G = \Pi / \sum [(U - Z) \times B]$$

«Բ» գործոնով դոտացիա է նախատեսվում բոլոր համայնքների (բացառությամբ 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների) բյուջեներին՝ տվյալ համայնքի բնակչության թիվը բազմապատկելով մեկ շնչին ընկնող դոտացիայի մեծությամբ: Վերջինս հաշվարկվում է «բ» գործոնով նախատեսված դոտացիայի ընդհանուր գումարը հարաբերելով հանրապետության (բացառությամբ 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների) բնակչության ընդհանուր թվին:

Այսպիսով, համահարթեցման դոտացիաները հաշվարկվում են 3 ձևով: 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների և «բ» գործոնով հաշվարկվող դոտացիաները էությամբ բավականին մոտ են միմյանց: Առաջին դեպքում 300-ից ոչ ավելի բնակիչ ունեցող բոլոր համայնքները դոտացիաներ են ստանում հավասար չափով, իսկ երկրորդ դեպքում դոտացիայի չափը կախված է տվյալ համայնքի բնակչության թվից՝ ընդ որում դոտացիա են ստանում մնացած բոլոր համայնքները: Առաջին դեպքում դոտացիայի չափը սահմանող հիմնավոր ցուցանիշ չկա, իսկ երկրորդ դեպքում խախտվում է համահարթեցման սկզբունքը՝ դոտացիա են ստանում բոլոր համայնքներն՝ անկախ հարուստ կամ աղքատ լինելու հանգամանքից: Երրորդ դեպքն ավելի շատ է համապատասխանում համահարթեցման սկզբունքին, սակայն այն հաշվի է առնում միայն համայնքների ֆիսկալ կարողությունները և հաշվի չի առնում նրանց ֆինանսական կարիքները:

Ամփոփելով վերը նշվածը կարելի է արձանագրել, որ գործող ֆինանսական համահարթեցման բանաձևը լիովին չի ծառայում համահարթեցման նպատակին և այն անհրաժեշտ է փոփոխել:

Համայնքները կարող են պետական բյուջեից ստանալ նաև վարկեր, փոխատվություններ և երաշխիքներ: Սակայն այդ գործիքները հազվադեպ են կիրառվում:

Աղյուսակ 6. Համահարթեցման դոտացիաների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների բյուջեներում

	2001				2002				2003				2004	
	պլան		փաստ		պլան		փաստ		պլան		փաստ		պլան	
	գումարը (մլն. դրամ)	%	գումարը (մլն. դրամ)	%	գումարը (մլն. դրամ)	%	գումարը (մլն. դրամ)	%	գումարը (մլն. դրամ)	%	գումարը (մլն. դրամ)	%	գումարը (մլն. դրամ)	%
Համայնքների բյուջեների եկամուտներն առանց պետական դոտացիաների	19,221.2	71.6	8,479.3	55.5	21,762.0	74.0	8,788.4	43.2	22,061.5	70.7	13,666.4	60.0	12,404.0	53.7
համայնքների բյուջեների հատկացվող դոտացիան	7,641.8	28.4	6,801.9	44.5	7,642.0	26.0	11,571.7	56.8	9,152.0	29.3	9,159.8	40.0	10,696.0	46.3
համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտները	26,863.0	100	15,281.2	100	29,404.0	100	20,360.1	100	31,213.5	100	22,826.2	100	23,100.0	100

Գլուխ III. Համայնքների ֆիսկալ կարողությունների ամրապնդումը

3.1. Համայնքների հարկային ստորաբաժանումների ձևավորումն ու զարգացումը

Հարկային միասնական պետական քաղաքականության իրականացումը Հայաստանի Հանրապետությունում սահմանադրորեն վերապահված է կառավարությանը: Օրենքներով և ենթաօրենսդրական ակտերով ձևավորված է հարկային համակարգի իրավական դաշտը:

Տեղական ինքնակառավարման և բյուջետային համակարգի օրենքներով հողի և գույքի հարկերը ամբողջությամբ ամրագրվել են համայնքների բյուջեներում: Հողի հարկի և գույքահարկի մասին ընդունված են առանձին օրենքներ, որոնց հիման վրա իրականացվում է այդ հարկատեսակների հարկային վարչարարությունը:

1996թ. տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումից մինչև 2002թ., երբ ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքը, հողի և գույքի հարկերի վարչարարության իրականացումը վերապահված էր պետական հարկային մարմիններին: Պետական հարկային մարմինն էր վերահսկում այդ հարկատեսակների հավաքագրումը և ինքն էլ անպարտաճանաչ հարկատուների նկատմամբ կիրառում էր պատժամիջոցներ: Քանի որ այդ հարկերն ամբողջությամբ ուղղվում էին համայնքների բյուջեներ, իսկ պետական հարկային մարմինները պատասխանատու չէին համայնքների առջև, ոչ էլ շահագրգիռ դրանց հավաքագրմամբ, այդ տարիների ընթացքում, տարեկան կտրվածքով, հողի և գույքի հարկերը հավաքագրվել են 20 տոկոսից մինչև առավելագույնը 50 տոկոսի չափով: Եթե հաշվի առնենք, որ այդ հաշվարկը կատարվել է պետական հարկային մարմինների կողմից արձանագրված հարկային բազայից ելնելով, որը բավականին խեղաթյուրված է, ապա պատկերն ամբողջությամբ պարզ կդառնա:

Մեր ուսումնասիրությունների արդյունքներից ելնելով կարող ենք վստահորեն պնդել, որ Հայաստանում համայնքների վարչական սահմաններում գտնվող հողի և գույքի հարկերի իրական բազան կարող է աճել երկուսից երեք անգամ: Եթե սրան ավելացնենք Հայաստանի Հանրապետության այն տարածքները, որոնք գտնվում են համայնքների վարչական սահմաններից դուրս (ըստ օրենքի տեղական ինքնակառավարումը պետք է իրականացվի ՀՀ ամբողջ տարածքով) և կազմում են Հայաստանի ընդհանուր տարածքի 40 տոկոսը, և այդ տարածքներից հավաքագրվող հողի և գույքի հարկերի չնչին ծավալները, ապա հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման աճը կարելի է ևս մի քանի անգամ բազմապատկել:

Ավելացնենք, որ պետական հարկային մարմիններն առանց օրենքի հստակ փոփոխությունների, 2000 թվականից հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման խնդիրը դրեցին համայնքների ղեկավարների վրա, բայց վարչարարություն իրականացումը պահպանեցին իրենց ձեռքում: Փաստացի՝ համայնքի ղեկավարները, չունենալով ոչ օրենքով սահմանված լիազորություններ, ոչ էլ համապատասխան միջոցներ ու աշխատակիցներ, զբաղվում էին այդ հարկատեսակների հավաքագրմամբ և անբարեխիղճ հարկատուների տվյալները ներկայացնում էին պետական հարկային մարմիններին, որոնք հետո կորոշեին կիրառել, թե չկիրառել նրանց նկատմամբ որևէ պատժամիջոց: Ստացվել էր, որ պատասխանատվությունն ամբողջությամբ դրվել էր համայնքի ղեկավարի վրա, իսկ վարչարարության լծակները մնացել էին պետական հարկային մարմինների ձեռքում: Այս արատավոր իրավիճակը հիմքեր էր ստեղծել լուրջ չարաշահումների, այդ ոլորտի ստվերայնության աճի և կաշառակերության:

Այս ամենը հաշվի առնելով, 2002 թ. ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով նախատեսվեց հողի և գույքի հարկերի հավաքագրումն ու վարչարարությունը ամբողջությամբ փոխանցել համայնքներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն: Սակայն այդ պահից առ այսօր կառավարությունը և պետական հարկային մարմինները շատ դժվարությամբ են

համաձայնում կատարել օրենքի այդ պահանջը: Մինչև օրս կառավարությունը չի սահմանել այդ (որպես պետության կողմից պատվիրակված) լիազորության իրականացման և ֆինանսավորման կարգերը, ինչպես նաև չի սահմանվել, թե քանի հարկային կառույց է ձևավորվելու և որ համայնքներում: Բացի այդ՝ պետական հարկային մարմինները դեռ համայնքների մի մասին են փոխանցել, այն էլ միայն ֆիզիկական անձանց գույքահարկի բազան, չցանկանալով փոխանցել իրավաբանական անձանց հարկային բազան: Օրենքի պահանջի կատարման գործընթացը այս վիճակում է, սակայն որոշ համայնքներ ունեն լուրջ հաջողություններ՝ մի քանի ամսում արձանագրելով գույքահարկի հավաքագրման 30-200 տոկոս աճ: Եթե հաշվի առնենք, որ դա տեղի է ունեցել հիմնականում միայն ֆիզիկական անձանց գույքահարկի հաշվին և ակնկալվում է հարկային բազայի լուրջ աճ, ապա կարող ենք հուսալ, որ համայնքների հաջողությունները այս գործում կնպաստեն այդ լիազորությունը համայնքներին ամբողջությամբ փոխանցելուն:

Կարևորելով այդ լիազորությունը համայնքներին ամբողջությամբ փոխանցելը, անհրաժեշտ է նաև լուծում գտնել ոչ պակաս կարևոր մեկ այլ հարցի համար՝ ինչպես են այդ խնդիրը 930 համայնքներն իրականացնելու և ինչպիսի կառուցվածքներով: Ակնհայտ է, որ 930 համայնքներում հարկային մարմիններ ձևավորելը «շատ թանկ հաճույք կլինի» համայնքային սուղ բյուջեների համար, բացի դրանից անհնարին է բոլոր համայնքներն ապահովել համապատասխան մասնագետներով և անհրաժեշտ տեխնիկական միջոցներով: Ավելացնենք, որ փոքր համայնքներում համայնքի ղեկավարներ հիմնականում ընտրվում են համայնքի ամենամեծ տոհմի ներկայացուցիչները, ուստի նրանց համար բարոյապես և հոգեբանորեն շատ դժվար է լինելու ազգակիցներից, որոնք կազմում են փոքր համայնքի բնակչության մեծամասնությունը, հողի և գույքի հարկերի հավաքագրումը:

Հաշվի առնելով, որ Հայաստանում պետական հարկային մարմինների ստորաբաժանումների թիվը կազմում է շուրջ 70, ակնհայտ է, որ 930 համայնքներում հարկային մարմին ստեղծելու դեպքում ծառայության ծախսերը զգալիորեն կգերազանցեն նախկինում կատարվող ծախսերին՝ ամեն համայնքին անհրաժեշտ կլինի տրամադրել առնվազն մեկ համակարգիչ և մեկ օպերատոր, որը վարելու է հողի հարկի և գույքահարկի բազան, ինչպես նաև մեկից երկու աշխատակից, որոնց անհրաժեշտ կլինի նախևառաջ ուսուցանել: Եթե հաշվարկենք ծառայության ձևավորման և պահպանման ամբողջ ծախսերը, ապա ակնհայտ կդառնա, որ ծախսերը մի քանի անգամ աճում են և որ 930 համայնքներով այդ լիազորության իրականացումը տնտեսապես աննպատակահարմար է:

Այդ հիմնախնդիրները հաղթահարելու համար, կարող ենք օգտվել մեր կողմից մշակված և հրապարակված ՀՀ վարչատառաջաձևային բաժանման նոր մոդելից¹, որի հիմքում ընկած է միջհամայնքային միավորումների և ինքնուրույն համայնքների համակարգը: Ինքնուրույն համայնքներ են համարվում՝ 15000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքները, որոնք իրենց մարդկային, ֆինանսատնտեսական և տեխնիկական ներուժով ունակ են իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների ամբողջ ծավալը (վերջին մարդահամարի արդյունքներով այդպիսի համայնքների թիվը 22-ն է): Միջհամայնքային միավորումները, որոնց թիվը կլինի 40-42-ը՝ ձևավորում են մնացած համայնքները: Նախատեսվում է, որ հարկային մարմիններ կձևավորվեն ինքնուրույն համայնքներում, Երևան քաղաքի թաղային համայնքներում, որոնք 12-ն են, և միջհամայնքային միավորումներում: Ինքնուրույն քաղաքային և Երևանի թաղային համայնքների հարկային ծառայությունները իրականացնելու են հողի և գույքի հարկերի, ինչպես նաև տեղական տուրքերի ու վճարների հավաքագրումը համապատասխան համայնքների վարչական սահմաններում, որոնցում բնակչության թիվը կտատանվի մոտավորապես 15000-ից մինչև 150000: Միջհամայնքային միավորումներում ձևավորված հարկային մարմինները կհավաքագրեն հողի և գույքի հարկերը՝ դրանց կազմելու ընդգրկված համայնքների վարչական սահմաններում,

¹ Տես. ՀՀ վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը: Երևան 2003:

ինչպես նաև համայնքների սահմաններից դուրս, բայց միջհամայնքային միավորման տարածքում գտնվող հողի և գույքի հարկերը: Այս դեպքում հարկային մարմինների ընդհանուր թիվը 930-ի փոխարեն կկազմի 74-76:

Ձևավորվող ծառայությունների այս թիվը մոտավորապես համապատասխանում է պետական հարկային մարմինների թվին, որոնցում գործում էին հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման ստորաբաժանումները: Պետությանը դա հնարավորություն կտա առանց լուրջ ծախսեր կատարելու, լուծարելով պետական հարկային մարմինների համապատասխան ստորաբաժանումները, դրանց կողմից օգտագործվող գույքը, տեխնիկական միջոցները, հարկային բազաները, ինչու է՝ նաև մասնագետներին, տեղափոխել ինքնուրույն քաղաքային ու թաղային համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում ձևավորվող ծառայություններ:

Եթե 930 համայնքային ծառայությունների ձևավորման փոխարեն կիրառվի այս համակարգը, ապա 4-5 անգամ նվազում են աշխատավարձի ծախսերը, 6-7 անգամ ծառայությունների պահպանման ծախսերը, 10-13 անգամ՝ տեխնիկական միջոցների և գույքի անհրաժեշտությունը, 13 անգամ կրճատվում են մասնագետների ուսուցման ու վերապատրաստման ժամկետները և դրա հետ կապված ծախսերը: Բացի այդ՝ հեշտանում և ավելի էժան է դառնում պետական վերահսկողության իրականացումը հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման նկատմամբ՝ որպես պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված լիազորություն:

3.2. Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր լիազորությունների տրամադրման անհրաժեշտությունն ու հնարավորությունը

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը պահանջում է ապակենտրոնացման գործընթացի շարունակում: Դրա համար առաջին հերթին անհրաժեշտ է կատարել վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացում, որը ենթադրում է համայնքների խոշորացում և միջհամայնքային միավորումների ձևավորում (սահմանադրական փոփոխություններից հետո՝ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի ստեղծում): Ներկայումս ՀՀ համայնքների մեծ մասը փոքր ու թույլ լինելու և կարողություններ չունենալու պատճառով չեն իրականացնում իրենց վերապահված շատ լիազորություններ: Այդ է պատճառը, որ անհրաժեշտություն է առաջանում ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների փոխանցմանը զուգահեռ կատարել վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը: Միջհամայնքային միավորումների (հետագայում՝ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի) ստեղծման դեպքում խնդիր է առաջանում բաշխել լիազորությունները միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմի մեջ մտնող համայնքների միջև: 15000-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքներն ինքնուրույն են իրականացնելու այդ բոլոր լիազորությունները: Հավելված 1-ում տրված է լիազորությունների բաշխումը միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմում գտնվող համայնքների միջև:

Ընդհանրապես հանրային կառավարման մարմինների գործառույթների լիարժեք իրականացման տեսանկյունից անչափ կարևորվում է կառավարման տարբեր մակարդակների միջև լիազորությունների ճիշտ տեղաբաշխումը: Դա իր հերթին կարող է նպաստել գործառույթների կատարման և ծառայությունների մատուցման արդյունավետության բարձրացմանը: Տվյալ դեպքում անհրաժեշտ է հաշվի առնել մի քանի կարևոր հանգամանք.

- երկրի ավանդույթները
- պետական շինարարության տվյալ փուլի առանձնահատկությունները
- միջազգային փորձը:

Չնայած Հայաստանը տեղական ինքնակառավարման ներկա պահանջներին համապատասխանող ավանդույթներ գրեթե չունի, սակայն խորհրդային տարիներին գործող շրջանները կարող են ծառայել որպես միջհամայնքային միավորումների ձևավորման վարչական տարածքներ:

Պետական շինարարության ներկա փուլում անհրաժեշտություն է առաջացել որ ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների տրամադրումը ուղեկցվի համայնքների խոշորացմամբ և հաշվի առնվեն քաղաքային ու գյուղական համայնքների առանձնահատկությունները: Դա հնարավորություն կտա խուսափել ֆինանսական միջոցների անհարկի փոշիացումից, կբարձրացնի ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը: Միևնույն ժամանակ ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնումը և համապատասխան պատասխանատվության սահմանումը կնպաստի նրանց հզորացմանը և զարգացմանը:

ՏԻՄ-երին նոր պարտադիր լիազորությունների տրամադրումն անհրաժեշտ և հնարավոր ենք համարում հետևյալ բնագավառներում.

- միջնակարգ կրթություն
- հասարակական կարգի պահպանություն
- սոցիալական ապահովություն
- հարկային ոլորտ
- բնակչության հաշվառում և գրանցում:

Չնայած ներկայումս հանրակրթական դպրոցները պետական սեփականություն են, սակայն շատ համայնքներ օժանդակություն են ցուցաբերում իրենց տարածքում գտնվող դպրոցներին: Ավանդաբար դպրոցը և եկեղեցին միշտ եղել են հայկական բնակավայրի սիրտը: Հզոր համայնքը միշտ ունեցել է ուժեղ դպրոց: Յուրաքանչյուր բնակավայրի ղեկավար միշտ շահագրգռված է եղել պահել և զարգացնել իր համայնքի դպրոցը (դպրոցները): Այդ ավանդույթը պահպանվում է նաև ներկայումս: Հանրակրթական դպրոցները որպես սեփականություն համայնքներին հանձնելը կնպաստի դրանց ուժեղացմանը և զարգացմանը: Ինչ վերաբերում է ուսումնական ծրագրերին, ուսուցիչներին և տնօրեններին ներկայացվող մասնագիտական պահանջներին, ապա դրանք պետք է լինեն պետական կառավարման համապատասխան մարմնի իրավասությունը:

ՏԻՄ-երի դերի և հեղինակության բարձրացման առումով կարևոր է համայնքային ոստիկանության ստեղծումը: Ներկայումս ոստիկանությունն ամբողջությամբ ենթակա է կենտրոնական կառավարությանը: Սակայն տեղական իշխանությունը պետք է ունենա հասարակական կարգի պահպանության նվազագույն ուժեր: Այս դեպքում կարելի է օգտագործել այն երկրների փորձը (օր. Ֆրանսիա, Գերմանիա, Իտալիա), որտեղ զուգահեռաբար գործում են ազգային և համայնքային ոստիկանությունները: Ընդհանրապես իշխանությունը, կենտրոնական, տարածքային թե տեղական մակարդակում, առանց ուժային կառույցների դժվար է պատկերացնել: Վերջինիս բացակայությունը թերաբեքության զգացում է առաջացնում իշխանությունների մոտ: Մյուս կողմից, բնակչության մոտ ստեղծվում է իշխանության թուլության պատկերացում:

Ներկայումս ՀՀ-ում սոցիալական ապահովության համակարգը պետական է: Բնակչությանը սոցիալական ծառայություններ են մատուցում կենտրոնական կառավարման մարմինների տարածքային ստորաբաժանումները: Երևանում սոցիալական ծառայության տարածքային գործակալությունները հանձնվել են թաղային համայնքներին 2003 թվականի սկզբին: Այդ համայնքները պետական բյուջեից ստանում են նպատակային սուբսիդավորում՝ սոցիալական ծառայությունների համար: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով ՏԻՄ-երին է վերապահված համայնքի տարածքում սոցիալական օգնության ծառայության կազմակերպումը, որպես պատվիրակված լիազորություն, սակայն, դրա փոխանցումը համայնքներին կատարվում է շատ դանդաղ: Սոցիալական ապահովությունն այն բնագավառն է, որն ավելի մոտ է տեղական իշխանություններին, և պատահական չէ, որ շատ երկրներում նրանք ունեն բավականին լայն լիազորություններ այս ոլորտում: Անհրաժեշտ է ներկայումս գործող ընտանեկան նպաստների բաշխման հարցը պատվիրակել ՏԻՄ-երին: Կենտրոնական կառավարությունը պետք է սահմանի միայն նպաստառու ընտանիքների որոշման կարգը (ընդ որում, այստեղ որոշակի ազատություն պետք է տալ ՏԻՄ-երին, իրենց առանձնահատկությունները հաշվի առնելու համար), պետբյուջեից տրամադրվող ֆինանսների չափը, ինչպես նաև իրականացնի վերահսկողությունը: Մնացած հարցերը կարող են որոշվել տեղերում, ներառյալ

համայնքների բյուջեներից հավելումների սահմանումը: Ընտանեկան նպաստների համար նախատեսված միջոցները պետք է համայնքներին հատկացվեն նպատակային սուբսիդիաների ձևով:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքով (2002թ. դեկտեմբերի 26) ՏԻՄ-երը կազմակերպում են գույքահարկի ու հողի հարկի գանձումը: Այս լիազորության պատվիրակումը համայնքներին ենթադրում է հսկայածավալ աշխատանքների իրականացում: Նախ, հարկային մարմինները և կադաստրի կոմիտեն համայնքներին պետք է հանձնեն հարկային բազան, ապառքների չափերը: Այդ աշխատանքներն ընթացքի մեջ են, սակայն շատ դանդաղ են ընթանում: Այնուհետ, ՏԻՄ-երը պետք է ճշգրտեն դրանք և կազմեն ավելի իրատեսական բյուջեներ: ՏԻՄ-երի կողմից այս լիազորության իրականացումը, որպես պարտադիր լիազորություն, մեծապես կնպաստի համայնքների ֆինանսական կարողությունների ամրապնդմանը:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով ՏԻՄ-երին է պատվիրակվել քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության գործունեության կազմակերպումն այն համայնքներում, որտեղ գտնվում են համատասխան կառույցները: Այժմ դրանք տեղաբաշխված են այն քաղաքային համայնքներում, որոնք խորհրդային տարիներին շրջկենտրոններ կամ հանրապետական ենթակայության քաղաքներ են եղել: Գյուղական համայնքների բնակչությունը տարբեր պատճառներով ոչ միշտ է օգտվում դրանց ծառայություններից: Շատ են դեպքերը, երբ ծնունդներն ու մահերը չեն գրանցվում: Ճիշտ կլինի, եթե այդ լիազորությունը գոնե ծնունդների ու մահերի գրանցման մասով տրվի բոլոր ՏԻՄ-երին: Դրա արդյունքում ավելի ճիշտ կկատարվի բնակչության հաշվառումը, ինչպես նաև բոլոր համայնքները կգտնվեն հավասար պայմաններում և դրանցից շատերը կունենան բյուջեի լրացուցիչ եկամուտներ (նշենք, որ քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման տուրքերը մուտք են արվում իրենց գտնվելու վայրի՝ համայնքի բյուջե):

ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների փոխանցումը պետք է ուղեկցվի համապատասխան ֆինանսական միջոցների տրամադրմամբ: Այդ խնդիրը կարելի է լուծել 2 ճանապարհով.

- տվյալ լիազորության իրականացման համար պետական բյուջեով նախատեսված միջոցների հատկացում համայնքներին նպատակային սուբսիդիաների ձևով
- առկա հարկերից մասհանումների ամրագրում համայնքների բյուջեներում:

Առաջին՝ տվյալ լիազորությունը համայնքներին փոխանցելու դեպքում նախորդ տարվա պետական բյուջեով նախատեսված միջոցները փոխանցվում են համայնքների բյուջեներին՝ պայմանով, որ դրանք ծախսվելու են միայն այդ նպատակով: Հետագա տարիներին այդ միջոցները կարող են ավելացվել անհրաժեշտության դեպքում:

Երկրորդ դեպքի կիրառումն անհրաժեշտ է անգամ առանց նոր լիազորությունների փոխանցման, քանի որ ներկայումս համայնքներն իրենց ունեցած բյուջեներով չեն կարողանում իրականացնել շատ լիազորություններ: Գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում նշված է, որ համայնքների բյուջեների եկամուտներ կարող են լինել եկամտահարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից մասհանումները, որոնց տոկոսաչափերը սահմանվում են յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով: Արդեն 2 տարի է, որ այդ տոկոսաչափերը սահմանվում են 0: Անհրաժեշտ է դրանք հստակորեն սահմանել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներով: Կոնկրետ տոկոսաչափերը պետք է սահմանվեն կոնկրետ լիազորությունների կատարման համար ծախսվող միջոցների լուրջ վերլուծության արդյունքում:

Համայնքների բյուջեների եկամուտների ավելացում կարելի է ապահովել նաև տեղական տուրքերի ու վճարների շրջանակի ընդլայնման միջոցով: Անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ յուրաքանչյուր համայնք ունի իր առանձնահատկությունները և շատ քիչ համայնքներ են կիրառում գործող տեղական տուրքերն ու վճարները: Այդ

պատճառով պետք է ապահովել տեղական տուրքերի ու վճարների լայն շրջանակ, որպեսզի համայնքներն ընտրության ավելի մեծ հնարավորություն ունենան:

Անհրաժեշտ ենք համարում տեղական տուրքերի ու վճարների ստորև ներկայացվող տեսակները ամրագրել համապատասխան օրենքում:

Համայնքի զինանշանի օգտագործման տուրք: Իհարկե այն համայնքների թիվը, որոնք ունեն սեփական զինանշան, դեռևս շատ փոքր է: Այնուհանդերձ, եթե որևէ իրավաբանական անձ օգտագործում է կամ ցանկություն է հայտնում օգտագործել համայնքի զինանշանը ապրանքների արտադրության, ծառայությունների մատուցման և այլ նպատակներով (այս շրջանակը պետք է սահմանվի), ապա նա պետք է վճարի դրա համար:

Տրանսպորտը կայանելու վճար: Յուրաքանչյուր համայնք կարող է ունենալ տրանսպորտի կայանման համար հատուկ տեղեր: Նման տեղերի անհրաժեշտություն հատկապես զգացվում է քաղաքային համայնքներում: Այս վճարի վճարողներն են լինելու այն վարորդները, որոնք կկանգնեցնեն իրենց մեքենաները ՏԻՄ-երի կողմից որոշված տեղերում:

Հանգստի գոտու վճար: Շատ համայնքներ ունեն հանգստի գոտիներ, որոնք կարող են համայնքի բյուջեի եկամտի աղբյուր դառնալ: Այս վճարի վճարողներ կլինեն այն մարդիկ, որոնք այցելում են հանգստի գոտիներ: Վճարից կարող են ազատվել երեխաները և կենսաթոշակառուները:

Համայնքների զարգացման կարևորագույն նախապայմաններից մեկը ՏԻՄ-երի կարողությունների ձևավորումն ու ամրապնդումն է: Միայն օրենքով ՏԻՄ-երին լիազորությունների տրամադրումը բավարար չէ իրական ժողովրդավարության հաստատման, տեղական ինքնակառավարման համակարգի և համայնքների զարգացման համար: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է ձևավորել ՏԻՄ-երի կարողությունները: Դրա կարևոր պայմաններից մեկը համայնքային ծառայողների մշտական գործող ուսուցման համակարգի ստեղծումն է, որը Հայաստանում դեռևս չի ձևավորվել:

3.3. Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի կատարելագործումը

Համահարթեցումը կարևոր տեղ է գրավում հանրային կառավարման տարբեր մակարդակների ֆիսկալ փոխհարաբերություններում: Հայտնի են պետական բյուջեից տեղական բյուջեներ կատարվող տրանսֆերտների տարբեր տեսակներ: Դրանցից են դրամաշնորհները, պետական հարկերից մասհանումները, դոտացիաները և սուբվենցիաները: Նշվածներից միայն դոտացիաներն են լիարժեք ծառայում որպես համահարթեցման ֆինանսական լծակ:

Ցանկացած երկրում ամենահարուստ տարածաշրջանների միջին եկամուտը մի քանի անգամ գերազանցում է ամենաաղքատ տարածաշրջանների միջին եկամտին: Եթե տվյալ պետությունը ցանկանում է համահարթեցնել իր տարածաշրջանների ֆինանսական կարողությունները, ապա պետք է կիրառի տրանսֆերտների մեխանիզմը: Համահարթեցմանը հատկացվող ֆինանսական միջոցները, որպես կանոն, տրվում են ՏԻՄ-երին առանց որևէ պայմանի: Դրանք ստացող ՏԻՄ-երն ազատ են այն ծախսելու ըստ իրենց հայեցողության՝ ելնելով տվյալ համայնքի առաջնահերթություններից:

Շատ երկրներում համահարթեցման դոտացիաները տրվում են պետական բյուջեից տեղական բյուջեներին տրանսֆերտների ձևով: Դրանց թվում են՝ Կանադան, Ավստրալիան, Մեծ Բրիտանիան, Ճապոնիան, Հարավային Կորեան, Հունգարիան, Լատվիան, Հայաստանը: Որոշ երկրներում, ինչպիսիք են օրինակ Գերմանիան և Շվեդիան, համահարթեցման դոտացիաները տրվում են միջինից բարձր ֆիսկալ կարողություններ ունեցող նահանգներից՝ միջինից ցածր ֆիսկալ կարողություններ ունեցող նահանգներին: Այլ երկրներում համահարթեցումն իրականացվում է ընդհանուր եկամուտներից մասհանումների ձևով:

Հայտնի է տարածաշրջանային պահանջներին կենտրոնական իշխանությունների արձագանքելու երեք մոտեցում:¹ Առաջինը՝ կենտրոնական և տարածքային կառավարման մարմինների միջև անհատական բանակցությունների հիման վրա ֆինանսավորումն է: Երկրորդը՝ հատուկ ֆիսկալ ռեժիմներն են, որոնք որոշ տարածաշրջանների իրավունք են տալիս ունենալ արտոնյալ հարկային պայմաններ: Երրորդը՝ բանաձևի վրա հիմնված համահարթեցման համակարգն է: Չնայած երկրների մեծ մասը տարածաշրջանային հիմնահարթերի լուծումը տեսնում է ֆինանսները բանաձևի միջոցով բաշխելու մեջ, սակայն դրանցից քչերն են բանաձևի մեջ ներառում ռեգիոնների իրական պահանջներն արտացոլող բաղադրամասեր: Համահարթեցման բանաձևը ծառայում է որպես եկամուտները որոշակի տեղական ինքնակառավարման միավորների միջև բաշխելու քանակական չափանիշ: Բանաձևի հիմնական խնդիրն է՝ ապահովել դոտացիաների բաշխման թափանցիկությունը և որոշակիությունը: Դրա կիրառման դեպքում բոլորը տեղյակ են լինում այն ցուցանիշներին, որոնց հիման վրա կատարվում է դոտացիաների բաշխումը: Կարճ ասած՝ բանաձևն ուղղված է սուբյեկտիվության դեմ:

Հայաստանում կիրառվող համահարթեցման բանաձևը պարունակում է հավելված 3-ում նշված Բ և Դ բանաձևերի տարրեր, սակայն ինչպես նշել ենք 2.3. կետում այդ բանաձևն ունի թերություններ և անհրաժեշտ է փոփոխել այն:

Մենք առաջարկում ենք համահարթեցման նոր մոդել Հայաստանի համար, որը հավելված 3-ում նշված բանաձև Ա-ի ձևափոխված տարբերակն է: Բանաձևի հիմքում դրված է ՏԻՄ-երի գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ հաշվարկային ծախսերը: Այն պետք է հաշվարկվի ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության կողմից:

Համահարթեցման բանաձևը հետևյալն է.

$$R_i = (S\bar{D} - V\bar{F}E_i) \times \frac{\Sigma R_i}{\Sigma [(S\bar{D} - V\bar{F}E_i) \times Q_i]} \times Q_i$$

որտեղ.

R_i - i -րդ համայնքի դոտացիայի չափն է

$S\bar{D}$ - ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման հաշվարկային ծախսերը

$V\bar{F}E_i$ - i -րդ համայնքի նախորդ տարվա վարչական բյուջեի եկամուտները (առանց դոտացիայի)

ΣR_i - պետական բյուջեով նախատեսված դոտացիայի ընդհանուր գումարի չափը

$\Sigma V\bar{F}E$ - բոլոր այն համայնքների նախորդ տարվա վարչական բյուջեների եկամուտները (առանց դոտացիայի), որոնք պակաս են $S\bar{D}$ -ից

Q_i - գործակից է, որը ցույց է տալիս i -րդ համայնքի նախորդ տարվա բյուջեի հարկային եկամուտների կատարման աստիճանը

$$Q_i = \frac{\Phi R E_i}{\Gamma R E_i}$$

$\Phi R E_i$ - i -րդ համայնքի նախորդ տարվա բյուջեի փաստացի հարկային եկամուտներն են

$\Gamma R E_i$ - i -րդ համայնքի նախորդ տարվա բյուջեի պլանային հարկային եկամուտները, որտեղ հողի հարկի և գույքահարկի գումարները վերցվում է կադաստրի տվյալների հիման վրա հաշվարկված այդ հարկային եկամուտների 100 տոկոսի չափով

Q_i - գործակիցն է, որը ցույց է տալիս դոտացիա ստացող բոլոր համայնքների նախորդ տարվա բյուջեների հարկային եկամուտների, որտեղ հողի հարկի և գույքահարկի գումարները վերցվում է կադաստրի տվյալների հիման վրա՝ հաշվարկված այդ հարկային եկամուտների 100 տոկոսի չափով, կատարման միջին աստիճանը:

Այն համայնքները, որոնց նախորդ տարվա վարչական բյուջեի եկամուտները (առանց դոտացիայի) փոքր են $S\bar{D}$ -ից, պետք է դոտացիա ստանան պետական բյուջեից:

¹ Russia and Challenge of Fiscal Federalizm, Edited by Christine Wallich. Avebury: Washington D.C., 1994.

Համաձայն Հայաստանի գործող օրենսդրության ՆԾ-ն պետք է հաշվարկվի ըստ հետևյալ բնագավառների.

- ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայություններ
- մանկապարտեզներ
- մասնագիտացված դպրոցներ
- մշակույթի կազմակերպություններ
- համայնքային ճանապարհների, փողոցների, կամուրջների և այլ հիմններական կառույցների ընթացիկ վերանորոգում
- աղբահանություն և բարեկարգում
- քաղաքաշինություն
- համայնքի սեփականություն հանդիսացող բնակարանային ֆոնդի ընթացիկ վերանորոգում
- հանրային տրանսպորտ
- ջեռուցում:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնման հետ կապված կավելանա այս բնագավառների շրջանակը: Կառավարությունը պետք է հաշվարկի ՆԾ-ն յուրաքանչյուր տարի, ելնելով կառավարության սոցիալ-տնտեսական քաղաքականությունից, արժեզրկման մակարդակից, ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների ընդլայնումից և պետական հատվածի միջին աշխատավարձի մակարդակից:

Գ գործակցի օգտագործումը կխթանի հարկային եկամուտների հավաքագրումը: Հարկերի հավաքագրման աստիճանի բարձրացման դեպքում ավելի մեծ կլինի դոտացիայի չափը:

Համահարթեցման լավագույն արդյունք կլինի այն դեպքում երբ $\Sigma Գ = \Sigma (\text{ՆԾ-ՎԲԵ})$ և $Գ=1$: Այս դեպքում այն համայնքները, որոնց վարչական բյուջեների եկամուտները պակաս են ՆԾ-ից, այդ մասը կստանան պետական բյուջեից՝ իրենց գործառույթներն ամբողջությամբ կատարելու համար:

Առաջարկվող բանաձևը հաշվի է առնում թե յուրաքանչյուր համայնքի ընթացիկ գործունեության համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների պահանջը, թե նրանց ֆիսկալ կարողությունները, և առավելագույնս կօժանդակի ֆինանսապես թույլ համայնքներին:

Համայնքների ֆոնդային բյուջեները պետական բյուջեից կստանան նաև սուբվենցիաներ՝ կապիտալ ծախսեր կատարելու նպատակով: Դա կարելի է իրականացնել հետևյալ մեխանիզմով: Յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեում սուբվենցիաների տրամադրման համար պետք է նախատեսվի որոշակի գումար: Կառավարությունը պետք է ձևավորի մասնագիտական հանձնաժողով, որը քննության կառնի համայնքների կողմից ներկայացված կապիտալ ծրագրերի հայտերը և դրանց ֆինանսավորման որոշումներ կայացնի: Հանձնաժողովի աշխատանքը պետք է կարգավորվի կառավարության կողմից ընդունված կանոնակարգով և ծրագրերի ֆինանսավորման որոշումների ընդունման համար սահմանված չափանիշներով: Այդ չափանիշներից կարելի է նշել հետևյալները՝ հայտի համապատասխանությունը հանձնաժողովի սահմանած ստանդարտներին, ծրագրի կարևորությունը համայնքի համար, ծրագրի շահառուների թիվը, ծրագրի և ծախսերի նախահաշվի հիմնավորվածությունը, համայնքի կողմից ներդրում կատարելու չափը, այլ հիմնախնդիրների կանխարգելումը և այլն:

3.4. Համայնքների ֆիսկալ համակարգի զարգացման ռազմավարությունը

Համայնքների ֆիսկալ համակարգի զարգացման նպատակն է՝ ապակենտրոնացման գործընթացներին զուգահեռ, զարգացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական ունակությունը՝ իրականացնելու համար իրենց օրենքով վերապահված լիազորությունները, ապահովելով համայնքային բյուջեների եկամուտների ձևավորման և ծախսերի կատարման առավելագույն անկախությունը կենտրոնական գործադիր իշխանություններից:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆիսկալ համակարգի զարգացումը ապահովելու համար անհրաժեշտ է լուծել հիմնական երեք խնդիրներ՝ վերացնել Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի թերությունները, իրականացնել ֆինանսական ապակենտրոնացման նոր կոնկրետ քայլեր, մշակել մեխանիզմներ, որոնք պետք է ապահովեն համայնքների բյուջեների կատարումը, համայնքների միջոցների արդյունավետ ու նպատակային օգտագործումը ՀՀ Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան:

1. Ուսումնասիրելով ՀՀ «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքը, անհրաժեշտ ենք համարում դրանում կատարել փոփոխություններ՝ առկա սկզբունքային հիմնախնդիրները լուծելու համար.

• Սահմանադրությամբ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով հստակ սահմանված է, որ համայնքի բյուջեն մշակում է համայնքի ղեկավարը և ներկայացնում ավագանու քննարկմանը, իսկ ընդունում է համայնքի ավագանին: Բայց ըստ «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքի՝

ա) «Համայնքի բյուջեն ընդունվում է համայնքի ղեկավարի կողմից ընդունելի փոփոխություններով», իսկ դա մշակում է, որ համայնքի ավագանու անդամները կարող են բյուջեի նախագծի վերաբերյալ ներկայացնել առաջարկություններ, սակայն այն կընդունվի ընդամենը համայնքի ղեկավարի համար ընդունելի փոփոխություններով».

բ) «Համայնքի բյուջեն չընդունվելու դեպքում համայնքի ղեկավարը դնում է իր անվստահության հարցը՝ եթե ավագանին եռօրյա ժամկետում ձայների կեսից ավելիով չի ընդունում համայնքի ղեկավարի հրաժարականը, ապա բյուջեն համայնքի ղեկավարի ուղղումներով համարվում է ընդունված»: ստացվում է, որ անկախ նրանից, որ բյուջեի ընդունումը համայնքի ավագանու պարտադիր լիազորությունն է, այդ լիազորությունը չկատարելու պատճառով համայնքի ղեկավարը, պարտավոր է դնել իր անվստահության հարցը: Եթե հաշվի առնենք նաև, որ համայնքի ավագանին պետք է իր նիստում, որը վարում է համայնքի ղեկավարը, եռօրյա ժամկետում համայնքի ղեկավարին անվստահություն հայտնի, իսկ նա, շահագրգռված չլինելով, կարող է նաև չներկայանալ այդ նիստին, ապա ակնհայտ է դառնում այս մեխանիզմի անկատարությունը:

գ) «Եթե ավագանին անվստահություն է հայտնում համայնքի ղեկավարին և հարցը համապատասխան մարզպետի կողմից օրենքով սահմանված կարգով ներկայացվում է կառավարություն, որը մեկամսյա ժամկետում անվստահություն չի հայտնում համայնքի ղեկավարին, ապա բյուջեն համարվում է ընդունված»

«Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքի այս դրույթներից հետևում է, որ եթե համայնքի ղեկավարը բարեխղճորեն կատարի Սահմանադրությամբ և օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունը (մշակում է համայնքի բյուջեն և այն ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը), իսկ համայնքի ավագանին, որի ուղղակի լիազորությունն է բյուջեի հաստատումը, այդ լիազորությունը չկատարի և բյուջեն չհաստատի, ապա անտրամաբանական է, որ համայնքի ղեկավարը պաշտոնանկ արվի: Օրենքի այս պահանջներից բխում է, որ համայնքի ընդունվելիք բյուջեն սահմանում է համայնքի ղեկավարը, կամ եթե հարուցվել է անվստահության գործընթաց, բյուջեն հաստատում է կառավարությունը՝ համայնքի ղեկավարին անվստահություն չհայտնելու միջոցով, որն ընդհանրապես անընդունելի է:

Այս խնդրի լուծումը առաջարկվում է օրենքի հետևյալ փոփոխությունների միջոցով.

«Համայնքի ղեկավարը համայնքի բյուջեի նախագիծը համայնքի ավագանու քննարկմանն է ներկայացնում կառավարության կողմից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով համայնքներին տրամադրվող դոտացիաների նախնական թվերի հրապարակումից հետո, երկամսյա ժամկետում: Բյուջեի նախագիծն ավագանու անդամներին է ուղարկվում քննարկումից առնվազն մեկ շաբաթ առաջ: Եթե պետական բյուջեն ընդունելիս ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով համայնքներին տրամադրվող դոտացիաների նախնական թվերը փոփոխվում են, ապա

համայնքի ղեկավարը երկշաբաթյա ժամկետում ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում բյուջեի համապատասխան փոփոխությունները:

Համայնքի ղեկավարը համայնքի ավագանու նիստում ներկայացնում է բյուջեի նախագիծը, պատասխանում ավագանու անդամների հարցերին: Ավագանու անդամները բյուջեի նախագծի վերաբերյալ կարող են ներկայացնել գրավոր առաջարկություններ, որոնք քննարկվում են ավագանու նիստում: Եթե ավագանու անդամի առաջարկությունը նախատեսում է նոր ծախսեր, ապա նա պարտավոր է նշել համապատասխան ֆինանսական միջոցների աղբյուրները: Համայնքի ղեկավարը քննարկումներից հետո կարող է վերցնել մինչև մեկ շաբաթ ժամանակ՝ ներկայացված նախագծի մեջ համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու համար:

Նշված ժամկետում համայնքի ղեկավարը հրավիրում է համայնքի ավագանու նիստ և ներկայացնում իր դիրքորոշումը ավագանու կողմից առաջարկված բյուջեի փոփոխությունների վերաբերյալ: Յուրաքանչյուր առաջարկություն հեղինակի պնդմամբ դրվում է քվեարկության: Ընդունված առաջարկություններից բխող փոփոխություններով բյուջեի նախագիծը քվեարկության է դրվում ամբողջությամբ: Չընդունվելու դեպքում նոր բյուջեի նախագծի քննարկման ժամկետները կարող է որոշել համայնքի ավագանին, համաձայնեցնելով համայնքի ղեկավարի հետ, կամ համայնքի ղեկավարը՝ հրավիրելով արտահերթ նիստ:

Եթե համայնքի բյուջեն չի ընդունվում ավագանու կողմից մինչև տարվա սկիզբը, ապա ծախսերը կատարվում են նախորդ տարվա բյուջեի համամասնություններով: Այդ դեպքում համայնքի ղեկավարը պարտավոր է կատարել նախկինում կնքած պայմանագրերից բխող պարտավորությունները, չիրականացնել նոր ներդրումներ, իսկ ծախսերը կատարել նախորդ տարվա յուրաքանչյուր ամսում կատարված ծախսերից ոչ ավելի:»

- Ըստ «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքի՝ «Համայնքի ավագանին բյուջեի փոփոխությունները կատարում է ձայների 2/3-ով»:

Եթե համայնքի ավագանին բյուջեն ընդունում է ավագանու նիստին ներկա անդամների կեսից ավելիով, ապա բյուջեի փոփոխությունները պետք է կատարվեն նույն ձայներով, կամ առավելագույնը որակյալ մեծամասնությամբ:

- Ըստ «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքի՝ «համայնքների բյուջեները սպասարկում են պետական գանձապետարանները»: Առաջին հայացքից թվում է, թե այս համակարգը պետք է նպաստի համայնքային ֆինանսական միջոցների օպերատիվ օգտագործմանը: Օրենքով նախատեսվում է, որ համայնքի հաստատված բյուջեի նախագիծը տրամադրվում է պետական գանձապետական տարածքային ստորաբաժանմանը, որի համաձայն այն, ըստ համայնքի ներկայացված հայտերի, թույլատրում և կատարում է միջոցների հատկացում՝ համայնքի ծախսերի իրականացման համար:

Սակայն իրականում գանձապետական համակարգը լուրջ դժվարություններ և խոչընդոտներ է ստեղծում համայնքների համար իր սեփական ֆինանսական միջոցները իքնուրույն տնօրինելու առումով, ինչը նախատեսված է ՀՀ սահմանադրությամբ: Քանի, որ պետական և համայնքային բյուջետային միջոցները գտնվում են ընդհանուր կաթսայի մեջ, քիչ չեն այն դեպքերը, երբ համայնքի հաշվում առկա է անհրաժեշտ գումարը, սակայն ֆինանսական միջոցները հատկացվում են ուշացումներով, ինչպես նաև գանձապետարանը բազմաթիվ հաշվետվություններ և այլ թղթաբանություն է պահանջում համայնքներից: Բացի այդ՝ 2003 թ. կառավարությունը ընդունել է որոշում, որ համայնքները 250000 (մոտ 400 դոլլար) դրամից ավել ծախս կատարելու դեպքում պարտավոր են համաձայնեցնել դա ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության հետ և գանձապետարանը անկախ նրանից, որ այդ որոշումը հակասում է Սահմանադրությանը և օրենքին, չի կատարում համայնքների գործարքները: Բացի այդ՝ գանձապետարանը կարող է կատարել գործարքներ, որոնք հակասում են օրենքի պահանջներին:

Ավելացնենք, որ համայնքներն իրենց գումարներից բանկային տոկոսներ չեն ստանում: Եվս մի լուրջ պրոբլեմ՝ համայնքները չեն կարող օպերատիվ կառավարել իրենց ֆինանսական միջոցները և եթե անհրաժեշտություն է առաջանում արագ լուծել

չկանխատեսված մի խնդիր, ապա համայնքը պետք է գանձապետարանին հայտ ներկայացնի նույնիսկ չնչին գումար ստանալու համար (պատկերացրեք փոքր համայնքների վիճակը, որոնք գանձապետարանից գտնվում են, ենթադրենք, 20 կմ հեռավորության վրա): Այս պրոբլեմների լուծումը կարող է լինել հետևյալը, համայնքներին իրավունք տալ սեփական ֆինանսական միջոցները հանել պետական գանձապետական համակարգից, հնարավորություն տալով հաշիվներ բացել բանկերում կամ իրավունք՝ համայնքային բանկ ձևավորելու համար: Այն կսպասարկի համայնքների ֆինանսական միջոցները, իսկ պետությանը կմնա խստագույնս վերահսկել համայնքների ֆինանսական գործարքների համապատասխանությունը օրենքի պահանջներին:

- «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքով նախատեսված է Երևան քաղաքում որոշ միջոցներ թաղային համայնքների բյուջե ուղղելու փոխարեն ուղղել Երևանի համար կառավարության կողմից սահմանված հատուկ հաշվին, որը Երևանի խորհուրդը կարող է օգտագործել ՀՀ կառավարության սահմանված կարգով՝ կառավարության հետ համաձայնեցված ծրագրերի ֆինանսավորման նպատակով: Այս հաշվում կուտակվում են նաև բազմաթիվ այլ բավականին լուրջ ֆինանսական միջոցներ: Սակայն հակառակ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի պահանջի, Երևանի բյուջե չի կազմվում և չի հրապարակվում, Երևանի խորհուրդը այն չի հաստատում, ոչ էլ տեղյակ է ծախսերի կատարողականի մասին, որոնց կատարման ուղղությունները որոշում է կառավարությունը: Այդ ծախսերը չեն արտացոլվում նաև պետական բյուջեում:

Այս խնդրի լուծումը հնարավոր է օրենքի հետևյալ փոփոխություններով.

«Երևան քաղաքը ունի բյուջե՝ օրենքով սահմանված եկամուտներով: Երևանի բյուջեն մշակում է Երևանի քաղաքապետը: Երևան քաղաքի բյուջետավարման գործընթացը իրականացվում է համայնքային բյուջեին ներկայացվող համանման պահանջներին և կանոններին համապատասխան: Երևանի բյուջեն Երևանի քաղաքապետի ներկայացմամբ հաստատվում է Երևանի խորհրդի կողմից, ձայների կեսից ավելիով:»:

Խնդիրն ամբողջական լուծում կստանա, եթե օրենքով հստակ սահմանվեն նաև Երևան քաղաքի բյուջեի եկամուտների աղբյուրները:

- Կարևոր է «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքով նախատեսել համայնքի բյուջեի ընդունման և կատարման հանրային լսումներ, ինչպես նաև թույլ տալ համայնքի ավագանուն՝ բյուջեի նկատմամբ մասնագիտական վերահսկողություն իրականացնելու նպատակով ձևավորել մշտապես գործող, միայն իրեն ենթակա աուդիտորական 2-3 հոգանոց ծառայություն, որոնք կձևավորվեն խոշոր (ինքնուրույն) և թաղային համայնքներում, ինչպես նաև միջհամայնքային միավորումներում:

2. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքի քննարկումների ժամանակ ամրագրվել և Ազգային ժողովի կողմից առաջին ընթերցմամբ ընդունվել էր ֆինանսական ապակենտրոնացման գործընթացը խորացնելու նպատակով համայնքների բյուջե որոշ պետական հարկերի մասհանումներ ուղղելու սկզբունքը՝ եկամտահարկի 15 տոկոսը, շահութահարկի 30 տոկոսը և ավելացված արժեքի հարկի 2 տոկոսը: Այս քայլով հնարավոր կդառնար զգալիորեն ամրապնդել համայնքների բյուջեները, կրճատել առկա անհամապատասխանությունը՝ պարտադիր լիազորությունների և համայնքներին տրամադրված հարկային միջոցների միջև, հասցնելով համայնքների բյուջեների տեսակարար կշիռը համապետական բյուջեում 5-6-ից մինչև 9-10 տոկոսի: Այս քայլը դիտվում էր որպես միջանկյալ, և հետապնդում էր ոչ միայն ուղղակի համայնքների ֆինանսական համակարգի ամրապնդման նպատակ, այլ նաև այլ խնդիր. այդ հարկատեսակների մասհանումների ամրագրումը համայնքների բյուջե տեղական իշխանություններին լրջորեն շահագրգռելու էր համայնքի վարչական սահմաններում փոքր և միջին բիզնեսին աջակցելու և զարգացնելու համար, ինչը, ինքնին, պակաս կարևոր չէ:

Սակայն 2002 թ. ընդունված նոր օրենքով նախատեսվեց միայն այն, որ համայնքների բյուջեներ կարող են ուղղվել եկամտահարկի և շահութահարկի մասհանումները, որոնց տոկոսաչափերը պետք է սահմանվեն ամենամյա պետական

բյուջեով: Անհրաժեշտ է կատարել օրենքի փոփոխություններ և օրենքով հստակ սահմանել մասհանումների տոկոսները, որը նաև կօժանդակի համայնքներին ավելի ճշգրիտ կանխատեսել տեղական բյուջեները: Այս խնդրի լուծումները առաջարկում ենք հետևյալ ձևով՝ նախատեսել համայնքների բյուջեների հարկային եկամուտների մասում երկու նոր կետ՝ «եկամտահարկի 15 տոկոս» և «շահութահարկի 30 տոկոս» ձևակերպումներով:

Ելնելով 1997-1999թ.թ. համայնքների բյուջե ամրագրված եկամտահարկի 15 տոկոսի մասհանման փորձից, արձանագրենք, որ այդ միջոցները կուտակվում էին պետական բյուջեում և անկանոն ձևով փոխանցվում համայնքների բյուջեներ: Կարևոր ենք համարում այս հարկերի մասհանումների համայնքային բյուջե մուտքագրման մեխանիզմների օրենքով ամրագրումը հետևյալ ձևով.

«Համայնքի բյուջե մուտքագրվող եկամտահարկը

Համայնքի բյուջե եկամտահարկը գանձվում է այն ֆիզիկական անձանցից, որոնք համայնքի վարչական տարածքում ունեցել են հարկվող եկամուտ: Այդ հարկի 15 տոկոսը գործատուն ուղղակի վճարում է տվյալ համայնքի բյուջե, իսկ 85 տոկոսը՝ պետական բյուջե:

Համայնքի բյուջե մուտքագրվող շահութահարկը:

Համայնքի վարչական տարածքում գործունեություն իրականացնող անձինք, որոնք հանդիսանում են շահութահարկ վճարողներ, այդ հարկի 30 տոկոսը ուղղակի վճարում են տվյալ համայնքի բյուջե, իսկ 70 տոկոսը՝ պետական բյուջե»:

3. Բացի համայնքների բյուջեների ուղղակիորեն ֆինանսապես ամրապնդումը, շատ կարևոր է մշակել իրավական մեխանիզմներ, որոնք կնպաստեն համայնքների ֆինանսական միջոցների արդյունավետ և նպատակային օգտագործմանը: Մասնավորապես՝

- ՀՀ համայնքների վերջին տարիների բյուջեների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ համայնքների ընդհանուր բյուջեների մինչև 12 տոկոսը: Սա նշանակում է, որ համայնքների ենթակառուցվածքի զարգացում փաստացի չի իրականացվում, ինչը անթույլատրելի է, և օրենքով անհրաժեշտ է սահմանել ֆոնդային բյուջեի նվազագույն չափը՝ համայնքի բյուջեի 15-20 տոկոսը: Հաշվի առնելով համայնքների բյուջեների վերջին տարիներին արձանագրված լուրջ աճը և համայնքներին հողի ու գույքի հարկերի հավաքագրման վերապահումը, որը զարգացնելու է այդ միտումը և եթե սրան, որպես թերություն, ավելացնենք, որ համայնքներում տեղի է ունենում աշխատակազմերի ուռճացում, ապա, մեր կարծիքով, դրական լուծում կլինի համայնքների ֆոնդային բյուջե որպես եկամուտ ամրագրել դոտացիաների 50 տոկոսը: Դրա արդյունքում բոլոր համայնքներում կապահովվի ֆոնդային բյուջեի ձևավորումը, ինչը նշանակում է ուղղակի ներդրում համայնքների ենթակառուցվածքների զարգացման համար:

- «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքի ընդունումից հետո, որը թույլ տվեց համայնքներին ինքնուրույն որոշել համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի աշխատակիցների թվաքանակը, տեղի է ունենում կառավարման ապարատի աշխատավարձերի ու պահպանման ծախսերի զգալի աճ: Դա առավել անթույլատրելի է, եթե հաշվի առնենք, որ իսպառ բացակայում է մատուցվող ծառայությունների որակի և ծավալի աճը: Այս խնդիրը կարելի է լուծել՝ սահմանափակելով համայնքի վարչական բյուջեում աշխատակազմի պահպանման ծախսերը, կամ ուղղակի կապ ստեղծել պահպանման ծախսերի և համայնքի կողմից իրականացվող աշխատանքների միջև:

- Լուրջ ուսումնասիրությունների արդյունքում անհրաժեշտ է հիմնարար խնդիրները լուծելու նպատակով խթանել համայնքներին օրենքով վերապահված իրավունքի կիրառումը՝ թողարկել նունիցիպալ արժեթղթեր և օգտվել վարկային շուկայից:

Ամփոփում

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի ֆինանսական ապահովման ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման անցած յոթ տարիների բարեփոխումների արդյունքում առկա են ինչպես ձեռքբերումներ, այնպես էլ բազմաթիվ հիմնախնդիրներ և միայն դրանց շուտափույթ լուծման արդյունքում է հնարավոր այդ համակարգի հետագա զարգացումը:

Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական համակարգի ուժեղ կողմերն են՝

- օրենքով համայնքի բյուջեին եկամուտների տեսակների ամրագրումը ու դրա ծախսերի ուղղությունների սահմանումը, դրանով իսկ՝ պետական բյուջեի և համայնքների բյուջեների հստակ տարանջատումը
- պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին տրանսֆերտների տրամադրումը՝ օրենքով սահմանված կարգով
- տեղական տուրքերի և վճարների օրենքի շրջանակներում սահմանման լիազորության փոխանցումը ՏԻՄ-երին
- տեղական բյուջետավարման գործընթացի հստակ սահմանումը:

Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական համակարգի հիմնախնդիրների թվում կարելի է նշել հետևյալները.

- համայնքների բյուջեներին ամրագրված եկամուտները հնարավորություն չեն տալիս ՏԻՄ-երին լիարժեքորեն կատարել իրենց լիազորությունները
- մեծ թվով փոքր, թույլ և կարողություններ չունեցող համայնքները չեն կարողանում իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների մեծ մասը, իսկ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը բացակայում է, դրանով իսկ փոքրանում է տեղական ինքնակառավարման շրջանակը
- համայնքների մեծ մասը չեն կարողանում ձևավորել ֆոնդային բյուջեներ
- ֆինանսական համահարթեցման գործող համակարգը լիարժեքորեն հաշվի չի առնում համահարթեցման հիմնական սկզբունքը
- ՏԻՄ-երի լիազորությունների նեղ շրջանակը հնարավորություն չի տալիս տեղական ինքնակառավարման ամրապնդմանն ու հզորացմանը
- ՏԻՄ-երը լիարժեքորեն ներգրավված չեն դրամավարկային փոխհարաբերությունների մեջ:

Համայնքների ֆինանսական կենսունակության բարձրացման, տեղական ինքնակառավարման ամրապնդման և ապակենտրոնացման ծավալման նպատակով անհրաժեշտ է իրականացնել հետևյալ միջոցառումները.

- համայնքների խոշորացում, միջհամայնքային միավորումների ստեղծում, ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների փոխանցում և լիազորությունների վերաբաշխում միջհամայնքային միավորման ու նրա կազմի մեջ մտնող համայնքների միջև

- տեղական մակարդակում հարկային վարչարարության լիազորության փոխանցում ինքնուրույն համայնքներին ու միջհամայնքային միավորումներին

- հարկերից (եկամտահարկ, շահութահարկ, բնապահպանական վճարներ) համայնքների բյուջեներ կատարվող մասհանումների տոկոսաչափերի ամրագրում «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում

- ֆինանսական համահարթեցման նոր բանաձևի ներդրում՝ հաշվի առնելով համայնքների ֆինանսական պահանջները, իրենց լիազորություններն իրականացնելու համար, որը լիովին համապատասխանում է համահարթեցման հիմնական նպատակին, այն է՝ համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների միջև առկա տարբերությունների վերացում և դոտացիաների տրամադրում աղքատ համայնքներին

- համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրման կարգի և մեխանիզմների սահմանում

- համայնքների բյուջեների ձևավորման և ֆինանսական հաշվետվության նկատմամբ օրենքով նախատեսված պետական վերահսկողության լիարժեք իրականացում:

Նշված միջոցառումների իրականացումը պահանջում է համապատասխան օրենսդրական փոփոխություններ, կադրերի ուսուցում, օրենսդրական կարգապահության ամրապնդում: Անհրաժեշտ է նշել, որ այդ միջոցառումներից առաջին երկուսը որոշ չափով կառավարության օրակարգում են: Առաջինի դեպքում, լայն քննարկումներ են ծավալվել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հարցի շուրջ, որին մասնակցում են Ազգային ժողովի պատգամավորներ, կառավարության անդամներ և պետական կառավարման մարմինների աշխատակիցներ, ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչներ, Եվրոպայի Խորհրդի փորձագետներ, տեղական փորձագետներ, հասարակական կազմակերպությունների ու միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Երկրորդի դեպքում՝ կառավարությունն սկսել է գույքահարկի բազայի փոխանցումը համայնքներին, սակայն այն դանդաղ է ընթանում, քանի որ դժվարություններ են առաջացել դրանք փոքր համայնքներին հանձնելու գործընթացում:

Լիազորությունների բաշխումը միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմի մեջ մտնող համայնքների միջև ¹

Լիազորություններ	Միջհամայնքային միավորումների կազմի մեջ Յամայնքներ	Միջհամայնքային միավորումներ
Կրթություն		
7. Նախադպրոցական	X	
8. Տարրական	X	
9. Միջնակարգ		X
10. Տեխնիկական		
11. Բարձրագույն		
12. Մասնագիտացված		X
Սոցիալական ապահովություն		
4. Ծերանոցներ		X
5. Սոցիալական օգնություն ծերերին և կարիքավորներին	X	
6. Հատուկ ծառայություններ (անտուններ, գաղթականներ և այլն)		X
Առողջապահություն		
5. Առաջնային բուժօգնություն	X	
6. Առողջության պահպանում		X
7. Հիվանդանոցներ		X
8. Պոլիկլինիկաներ		X
Մշակույթ, հանգիստ և սպորտ		
8. Ակումբներ	X	
9. Գրադարաններ	X	
10. Մշակույթի տներ	X	
11. Թատրոններ		X
12. Թանգարաններ		X
13. Հանգստի վայրեր		X
14. Սպորտային հիմնարկներ		X
Տնտեսական ծառայություններ		
6. Ջրմուղ	X	X
7. Կոյուղի		X
8. Էլեկտրաէներգիա		
9. Գազ		
10. Ջեռուցում	X	
Սանմաքրում և շրջակա միջավայրի պահպանություն		
5. Աղբահանություն		X
6. Բարեկարգում և կանաչապատում	X	
7. Գերեզմանատներ	X	

8. Շրջակա պահպանություն	միջավայրի	X	X
Հաղորդակցություն, տրանսպորտ			
4. Ճանապարհներ		X	X
5. Փողոցային լուսավորություն		X	
6. Հասարակական տրանսպորտ		X	X
Քաղաքաշինություն			
4. Համայնքի գլխավոր հատակագծի կազմում			X
5. Համայնքի զարգացում	տնտեսական	X	X
6. Տուրիզմ			X
Կառավարում			
7. Նոտար, ՁԱԳՍ, լիցենզավորում, թույլտվություններ և այլն		X	X
8. Վարչական այլ լիազորություններ (ընտրողների գրանցում և այլն)			X
9. Ոստիկանություն			X
10. Համայնքի բյուջեի հարկային եկամուտների հավաքագրում			X
11. Հրշեջ պաշտպանություն			X
12. Քաղաքացիների պաշպանություն	իրավունքների	X	
13. Սպառողների պաշտպանություն	շահերի	X	

¹ 15000-ից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքներն ինքնուրույն են իրականացնում աղյուսակում բերված բոլոր լիազորությունները:

Տեղական տուրքերի և վճարների դրույքաչափերը

Տեղական տուրքեր	Դրույքաչափեր (դրամ)*
<p>1. Համայնքի տարածքում նոր կառուցվող օբյեկտների՝ շենքերի, շինությունների (ներառյալ ժամանակավոր) շինարարություն (շինարարական մոնտաժային աշխատանքներ) սկսելու թույլտվություն՝</p> <p>ա) հիմնական օբյեկտների համար</p> <p>բ) մինչև 6 քառ. մետր տարածք զբաղեցնող ժամանակավոր (ոչ հիմնական) շինությունների համար</p> <p>գ) 6 քառ. մետր եւ ավելի տարածք զբաղեցնող ժամանակավոր (ոչ հիմնական) շինությունների համար</p>	<p>0-50 000</p> <p>0-20 000</p> <p>0-30 000</p>
<p>2. Համայնքի տարածքում գտնվող օբյեկտները վերակառուցելու, ամրացնելու, արդիականացնելու, վերականգնելու, օբյեկտների արտաքին տեսքտը փոփոխող այլ աշխատանքներ կատարելու թույլտվություն</p>	<p>0-15 000</p>
<p>3. Համայնքի տարածքում գտնվող օբյեկտները քանդելու աշխատանքներ սկսելու թույլտվություն</p>	<p>0-5 000</p>
<p>4. Համայնքի տարածքում ոգելից խմիչքների եւ (կամ) ծխախոտի արտադրանքի ընթացիկ տարվա համար վաճառքի թույլտվություն՝</p> <p>ա) հիմնական շինությունների ներսում՝ վաճառքի կազմակերպման դեպքում</p> <p>բ) ոչ հիմնական շինությունների ներսում վաճառքի կազմակերպման դեպքում</p>	<p>0-50 000</p> <p>0-70 000</p>
<p>5. Համայնքի տարածքում բացօթյա վաճառք կազմակերպելու թույլտվություն՝</p> <p>ա) գազի եւ վառելիքաքսայուղային նյութերի համար ընթացիկ տարվա համար՝</p> <p>բ) գյուղատնտեսական մթերքներ՝ յուրաքանչյուր օրվա համար</p> <p>գ) այլ ապրանքների (այդ թվում՝ ոգելից խմիչքների եւ (կամ) ծխախոտի արտադրանքի) վաճառք՝ ընթացիկ տարվա համար</p>	<p>50.000 -350 000</p> <p>0-250</p> <p>0-100 000</p>
<p>6. Համայնքի տարածքում խաղատները, հանրային սննդի օբյեկտները, բաղնիքները (սաունաները), զվարճանքի օբյեկտները՝ ժամը 24.00-ից հետո աշխատելու թույլտվության համար՝ ընթացիկ տարվա համար՝</p> <p>ա) խաղատների համար</p> <p>բ) շահումներով խաղերի կազմակերպման համար</p> <p>գ) բաղնիքների (սաունաների) համար</p> <p>դ) հանրային սննդի եւ զվարճանքի օբյեկտների համար</p>	<p>500 000-1 000 000</p> <p>250 000-500 000</p> <p>200 000-500 000</p> <p>50 000-100 000</p>
<p>7. Համաքաղաքային կանոններին համապատասխան երեւան քաղաքի եւ քաղաքային համայնքների տարածքում ընտանի կենդանիներ պահելու թույլտվության համար՝ ընթացիկ տարվա համար</p>	<p>0-5 000</p>
<p>8. Համայնքի տարածքում ընթացիկ տարվա համար արտաքին գովազդ տեղադրելու յուրաքանչյուր տեղի թույլտվության</p>	

<p>համար ա) ծխախոտի արտադրանք գովազդող արտաքին գովազդի համար</p> <p>բ) այլ արտաքին գովազդի համար</p>	<p>250 000-500 000</p> <p>5 000-50 000</p>
<p>9. Համայնքի արխիվից փաստաթղթերի պատճեններ եւ կրկնօրինակներ տրամադրում՝ ընթացիկ տարվա համար</p>	<p>0-10 000</p>
<p>10. Համայնքի տարածքում (բացառությամբ թաղային համայնքների) մարդատար տաքսու (բացառությամբ երթուղային տաքսիների) ծառայություն իրականացնելու թույլտվություն՝ ընթացիկ տարվա համար</p>	<p>0-10 000</p>
<p>Տեղական վճարներ</p>	<p>դրույքաչափերը սահմանվում է տվյալ գործողությունն իրականացնելու համար անհրաժեշտ նվազագույն ծախսերի չափով</p>
<p>ա) համայնքի տարածքում շինարարության կամ շինության արտաքին տեսքը փոփոխող վերակառուցման աշխատանքներ կատարելու հետ կապված տեխնիկատնտեսական պայմաններ մշակելու եւ հաստատելու, շինարարության ավարտը փաստագրելու համար՝ տեղական ինքնակառավարման մարմնի մատուցած ծառայությունների դիմաց փոխհատուցման վճար</p>	
<p>բ) տեղական ինքնակառավարման մարմինների տնօրինության եւ օգտագործման ներքո գտնվող հողերը հատկացնելու, հետ վերցնելու եւ վարձակալության տրամադրելու դեպքերում անհրաժեշտ չափագրական եւ այլ նման աշխատանքների համար՝ տեղական ինքնակառավարման մարմնի մատուցած ծառայությունների դիմաց փոխհատուցման վճար</p>	
<p>գ) տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մրցույթներ եւ աճուրդներ կազմակերպելու հետ կապված ծախսերի փոխհատուցման համար՝ մասնակիցներից վճար</p>	

*Տեղական տուրքերի դրույքաչափերի վերին սահմանները քաղաքային համայնքներում կարող են լինել մինչեւ մեկ ու կես անգամ ավելի, իսկ թաղային համայնքներում՝ երկու անգամ ավելի:

Ֆինանսական համահարթեցման հարցերը և միջազգային փորձը

Ֆինանսական համահարթեցման խնդրի շուրջ ծագում են հետևյալ հարցերը.

- որոնք են համահարթեցման սահմանները, ինչ չափով պետք է հաշվի առնվի հարուստ և աղքատ համայնքների միջև ճեղքվածքը
- ինչպիսի ծառայություններ են մատուցում ՏԻՄ-երը և ինչպիսին է դրանց կատարման մակարդակը
- ինչ բանաձև է օգտագործվում ֆինանսները համայնքների միջև բաշխելիս
- ինչ մեխանիզմով է իրականացվում համահարթեցումը
- ինչպես է վերահսկվում և գնահատվում համահարթեցումը:

Համահարթեցման բանաձևի հիմնական բաղադրամասերն են՝ բանաձևի տարրերը, տվյալները և պայմանները: Դրանցից յուրաքանչյուրը կարևոր դեր ունի համահարթեցման դոտացիաների հաշվարկման համար: Բանաձևի սահմանումը շատ բարդ խնդիր է, որովհետև այն նեկայացնում է համահարթեցման ծրագրի նպատակները: Բանաձևը պետք է արտացոլի դրանից բխող խնդիրները: Ընդհանուր առմամբ բանաձևը պետք է արտացոլի ստորև նշված չորս խնդիրները:

Առաջին խնդիրն է. դոտացիաները բաշխել այնպես, որ արտացոլվեն ֆինանսական ծախսերի կարիքների տարածաշրջանային տարբերությունները: Տարբեր երկրներ օգտագործում են ֆինանսական ծախսերի կարիքների տարբեր ցուցանիշներ: Դրանց թվում են.

- բնակչություն, օրինակ, մեկ շնչի հաշվով բաշխումը
- ֆիզիկական գործոնները, որոնք կարող են հանգեցնել ավելի մեծ ծախսերի, օրինակ, տարածքը, բնակչության խտությունը, ուրբանիզացիան
- մեծ ծախսեր պահանջող բնակչության խմբերը, օրինակ, աղքատ ընտանիքների, կենսաթոշակառուների, դպրոցահասակ երեխաների տեսակարար կշիռները և այլն
- ենթակառուցվածքների կարիքները. օրինակ՝ ճանապարհների վերանորոգում կմ-ով, ջրամատակարարում ունեցող տնային տնտեսությունների տեսակարար կշիռը, և այլն:

Երկրորդ խնդիրը՝ եկամուտների կամ ֆիսկալ կարողությունների համահարթեցումն է: Այս առումով բանաձևը փորձում է լրացուցիչ գումար ապահովել այն համայնքներին, որոնք հարկերն ավելացնելու թույլ կարողություններ ունեն: Այստեղ հնարավոր է երկու հիմնական մոտեցում.

- հիմնադրամների բաշխում ըստ տվյալ վարչատարածքային միավորի միջին եկամտի մակարդակի կամ հարկային բազայի չափի
- լրացուցիչ գումարի հաշվարկումն այն դեպքում, եթե բոլոր համապատասխան հարկային բազաները համապատասխանեցվեն «նորմալ» դրույքաչափերի:

Երրորդ խնդիրն է՝ ուղղակիորեն բանաձևի մեջ ներառել հարկային եկամուտների ապահովման ջանքերը: Դա պետք է արվի ՏԻՄ-երին խթանելու միջոցով, որը կնպաստի հարկերի հավաքագրման ընդհանուր մակարդակը բարձրացնելուն: Այս դեպքում առաջին մոտեցումն է՝ բանաձևի մեջ ներկայացնել հարկերի հավաքագրման չափը: Երկրորդը, գործակցի օգտագործումն է, իսկ երրորդը՝ հարկերի հավաքագրման որոշակի մակարդակի պահպանումը, որպես դոտացիա ստանալու պայման:

Չորրորդ խնդիրն այն է, որ համահարթեցման բանաձևն արտացոլի եկամուտների հավաքագրման կարողությունների ավելացման ու ֆինանսական ծախսերի կարիքների միջև առկա հաշվեկշիռը: Շատ երկրներ օգտագործում են այս մոտեցման տարբերակները: Որոշ երկրներ, օրինակ, սահմանում են ծախսերի նորմատիվային մակարդակը ըստ ֆիզիկական ցուցանիշների վրա հիմնված բանաձևի՝ ծառայությունների ցանկալի մակարդակ ստանալու համար: Դա վերաբերում է եկամուտների հավաքագրման «նորմալ» մակարդակին, որը հիմնված է հարկային

բազայի չափի վրա և օգտագործվում է Հարավային Կորեայում: ԱՄՆ-ի որոշ դպրոցներ առաջարկում են բանաձևում ներառել նվազագույն ֆինանսական ծախսերի պահանջները՝ գույքահարկի եկամուտների հետ միասին, եթե գույքահարկի հավաքագրման որոշակի մակարդակի ապահովման խնդիր է դրված: Որոշ անցումային երկրներ, ինչպիսիք են, օրինակ, Ռուսաստանը և Չինաստանը, սահմանել են ծախսերի պահանջվող մակարդակը որպես նախկինում օգտագործված գումարի՝ ներկա արժեզրկումը հաշվի առած, համարժեք: Այդ ծախսերի կատարման համար պահանջվող եկամուտների մակարդակը ապահովվում է տրանսֆերտների միջոցով:

Համահարթեցման բանաձևի հիմնական սահմանափակումը տվյալների հայթայթումն ու թարմացումն է: Որոշ տվյալներ պարզապես հնարավոր չէ ձեռք բերել, իսկ որոշները դժվար է ստանալ ժամանակին: Օրինակ, որոշ տվյալներ հնարավոր է ստանալ միայն մարդահամարի անցկացման տարում, որոնք պետք է օգտագործվեն որոշակի միջանկյալ ժամանակահատվածում՝ առանց ճշգրտման: Որոշ տվյալներ սահմանափակված են աշխարհագրական ընդգրկվածության առումով: Հիմնախնդիրներ կան նաև՝ կապված տվյալների ճշգրտության հետ, անգամ եթե դրանք ստացվում են պաշտոնական մարմիններից:

Համահարթեցման բանաձևի վրա հիմնված համակարգը պետք է պարբերաբար մոնիտորինգի ենթարկվի: Մոնիտորինգը պետք է վեր հանի բանաձևի տարրերի բացթողումները և դոտացիաների փաստացի բաշխումը, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի ֆինանսական ձեռքբերումները:

Դոկտոր Ջուն Ման¹, ամփոփելով տարբեր երկրների փորձը, առանձնացնում է համահարթեցման բանաձևի չորս տեսակ, որոնք ներկայացված են ստորև:

Բանաձև Ա

Այս բանաձևը վերաբերում է տարբեր տարածաշրջանների ֆիսկալ կարողությունների և ծախսերի կարիքների համահարթեցմանը (Ավստրալիա, Գերմանիա, Ճապոնիա, Կորեա, Մեծ Բրիտանիա): Բանաձևը հետևյալն է՝

$$TR_i = N_i - C_i - OTR_i$$

որտեղ՝

N_i - i -րդ տարածաշրջանի ֆիսկալ կարիքները

C_i - i -րդ տարածաշրջանի ֆիսկալ կարողությունները

OTR_i - i -րդ տարածաշրջանին տրամադրվող պետական այլ տրանսֆերտները

TR_i - i - րդ տարածաշրջանին տրամադրվող համահարթեցման դոտացիան:

Այս բանաձևը սահմանում է, որ պետական դոտացիան պետք է լրացնի յուրաքանչյուր տարածաշրջանի ֆիսկալ կարիքների և ֆիսկալ կարողությունների միջև եղած ճեղքվածքը, որպեսզի ապահովի այդ տարածաշրջանների կողմից բավարար մակարդակով ծառայությունների մատուցումը:

Բանաձև Բ

Բանաձևը միայն վերաբերվում է ֆիսկալ կարողությունների համահարթեցմանը (Կանադա): Այն հաշվի չի առնում ֆինանսական ծախսերի կարիքների նկատմամբ տարածաշրջանների ունեցած մեծ տարբերությունները: Այս տեսակի բնորոշ բանաձևը հետևյալն է.

$$TR_i = P_i (B/P - B_i/P_i) \cdot t$$

որտեղ՝

P_i - i -րդ տարածաշրջանի բնակչությունն է

B - երկրի ընդհանուր հարկային բազան

P - երկրի բնակչությունը

B_i - i -րդ տարածաշրջանի հարկային բազան

t - երկրի միջին արդյունավետ հարկային դրույքաչափը հարկային բազայում:

Այս բանաձևը սահմանում է, որ պետական տրանսֆերտները պետք է միջինից ցածր տարածաշրջանների ֆիսկալ կարողությունները հասցնեն ազգային միջինին: Այս

¹ Jun Ma. Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries. Pelgrave-Macmillan: Washington D.C. 1997.

բանաձևի տարբեր տարբերակներն առկա են այն երկրներում, որոնք օգտագործում են մեկ շնչին ընկնող հարկային բազայի տարբեր «միջին» ցուցանիշներ:

Բանաձև Գ

Այս բանաձևը հիմնված է «կարիքների» ցուցանիշների վրա (Յնդկաստան, Իտալիա, Իսպանիա): Տարածաշրջանների ֆիսկալ կարիքների որոշման համար օգտագործվող բնորոշ ցուցանիշները հետևյալներն են.

- բնակչության մեկ շնչին ընկնող եկամտի մակարդակը
- աղքատության մակարդակը
- գործազրկության մակարդակը
- բնակչության խտությունը
- տարածքը
- մանկամահացությունը
- կյանքի միջին տևողությունը
- դպրոցի աշակերտների հավաքագրման նորման
- ենթակառուցվածքները (օրինակ, ճանապարհների և երկաթգծի

երկարությունը)

- զարգացման մակարդակի այլ ցուցանիշներ (օրինակ, էլեկտրաէներգիայի սպառումը և հեռախոս ունեցողների թիվը):

Գոյություն ունեն բազմաթիվ ցուցանիշներ, որոնք կարող են արտացոլել տարածաշրջանների ֆիսկալ կարիքները, և դրանց ընտրությունը մեծ չափով կախված է պետության խնդիրներից ու ՏԻՄ-երի լիազորություններից:

Բանաձև Դ

Բանաձևի հիմքում ընկած է բնակչության մեկ շնչի հաշվով հավասար բաշխումը (Գերմանիա, Կանադա, Ինդոնեզիա): Այս կարգի պարզագույն բանաձևը հետևյալն է՝

$$TR_i = P_i(TT/P)$$

որտեղ՝

TT – դոտացիայի ընդհանուր գումարն է

P - Դոտացիայի ծրագրի մեջ ընդգրկված բնակչության ընդհանուր թիվը:

Այս կարգով տրամադրվող դոտացիաները չեն կարող ամբողջապես համահարթեցում ապահովել, սակայն դրանք կարող են նվազեցնել տարածաշրջանների միջև ֆիսկալ կարողությունների տարբերությունները:

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԿԱՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՈՒ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ
ՌԱԶՄԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ**

Չեղիմակներ՝

- | | |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Դավիթ Թումանյան | - ներածություն,
գլխ. I, գլխ. II (2.1., 2.2.), գլխ. III (3.2., 3.4.) |
| Արաքսյա Մարգարյան | - ամփոփում
գլխ. II (2.1., 2.2.), գլխ. III (3.1.) |
| Վահան Մովսիսյան | - գլխ. II (2.3.), գլխ. III (3.3.) |

Ներածություն

Հայաստանի Հանրապետությունում ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման գործընթացն սկսվել է 1995 թվականին: Անցած տարիներին ստեղծվել են դրա քաղաքական, օրենսդրական, ինստիտուցիոնալ, ֆինանսական և տնտեսական հիմքերը: Տեղական ինքնակառավարումը դարձել է գիտական, հետազոտական և, վերջապես, պրակտիկ աշխատանքի ոլորտ: Որոշակի ձեռքբերումների հետ մեկտեղ այնտեղ առկա են բազմաթիվ հիմնախնդիրներ և հայեցակարգային, քաղաքական ու օրենսդրական լուծումներ պահանջող հարցեր: Այդ ոլորտի բարեփոխումներն անհրաժեշտ է շարունակել նշված հիմնախնդիրներն ու հարցերը դիտարկելով միասնության մեջ, պահպանելով քայլերի որոշակի հաջորդականություն:

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը ուղղակիորեն կապված է տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման հետ: Կարողությունների կարևորությունը մեծանում է հատկապես այն տեսանկյունից, որ միայն դրանց առկայության դեպքում է հնարավոր կյանքի կոչել օրենքներով նախատեսված դրույթները, ինչպես նաև փորձից ու իրականությունից ելնելով՝ համապատասխան ճշգրտումներ կատարել օրենքներում: Կարողությունն այն կարևոր պայմանն է, առանց որի հնարավոր չէ իրականացնել ցանկացած լավ գաղափար կամ որոշում: Կարելի է արձանագրել, որ այն տեղական ինքնակառավարման շարժիչ ուժն է:

Անցած տարիների փորձը ցույց է տալիս, որ Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման կարողությունները դեռևս շատ թույլ են: Դրանց ձևավորման գործընթացն ընթանում է շատ դանդաղ և էական ոչ մի առաջընթաց չկա այս ուղղությամբ: Որոշ հարցերում հետընթաց է նակտվում նույնիսկ: Դա խանգարում է ինչպես ապակենտրոնացման հետագա խորացմանը, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-եր) լիազորությունների լիարժեք կատարմանը: Առանց այս հարցի շուտափույտ կարգավորման տեղական ինքնակառավարման համակարգում չեն գրանցվի լուրջ հաջողություններ:

Սույն աշխատանքը շարադրվել է՝ ելակետ ունենալով վերը նշված հիմնախնդիրը և նկատի ունենալով տեղական ինքնակառավարման հետագա առաջընթացում կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման հույժ կարևորությունը: Աշխատանքում տեղ են գտել տեղական ինքնակառավարման կարողությունների բնութագիրը, շրջանակները և դրանց լրացման աղբյուրները, Հայաստանյան իրավիճակը, այդ ուղղությամբ իրականացվող աշխատանքները և առկա հիմնախնդիրները, վերլուծությունների հիման վրա մշակվել է կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման քաղաքականության հիմնական ուղղությունները:

Գլուխ I. Կարողությունների համակարգը կամ շրջանակը

1.1. Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորումը

Տեղական ինքնակառավարման և համայնքների զարգացման կարևորագույն նախապայմաններից մեկը տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) կարողությունների ձևավորումն ու ամրապնդումն է: Ապակենտրոնացման իրավական հիմքերի ստեղծումը և միայն օրենքով ՏԻՄ-երին լիազորությունների տրամադրումը բավարար չեն իրական ժողովրդավարության հաստատման, տեղական ինքնակառավարման համակարգի և համայնքների զարգացման համար: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է ձևավորել ՏԻՄ-երի կարողությունները: Եթե ապակենտրոնացումը քաղաքականության ու որոշումների ընդունման լիազորությունների, ինչպես նաև դրանց համապատասխան ֆինանսական միջոցների տրամադրումն է ՏԻՄ-երին, ապա կարողությունները հնարավորություն են տալիս

մշակել այդ քաղաքականությունների ու որոշումների այլընտրանքային տարբերակները, և դրանցից ընտրել օպտիմալները, մշակել դրանց իրականացման առավել արդյունավետ մեխանիզմները և իրականացնել պրակտիկայում: Կարողությունների առկայությամբ է մեծ չափով պայմանավորված ինչպես համայնքների բյուջեների կատարման ապահովումը, այնպես էլ բյուջեի եկամուտների լրացուցիչ աղբյուրների հայտնաբերումը: Կարողությունների ձևավորումը բարդ և երկար ժամանակ պահանջող խնդիր է, որը հնարավոր է իրականացնել միայն հետևողական աշխատանքի շնորհիվ:

Ընդհանուր առմամբ կարողությունների ձևավորումը նշանակում է համապատասխան պայմանների համակարգի, կազմակերպական և անհատական ունակությունների ստեղծում՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունների և գործառույթների կատարմանն օժանդակելու ու դրանց կենսունակությունն ապահովելու նպատակով: Այն բաղկացած է երեք բաղադրամասից.

- կարողությունների պայմանների համակարգը կամ շրջանակը ներառում է համայնքային քաղաքականության մշակումը, որն ուղեցույց է հանդիսանում ՏԻՄ-երի համար, ինչպես նաև տարբեր տիպի կազմակերպությունների (պետական, համայնքային, մասնավոր և քաղաքական հասակության) միջև համագործակցության ձևավորումը
- կազմակերպական կարողությունները կենտրոնանում են կառուցվածքների, ընթացակարգերի և կառավարման համակարգերի վրա, որոնց միջոցով ապահովվում է կազմակերպության բնականոն գործունեությունը: Այն ներառում է աշխատանքային, նյութական և ֆինանսական ռեսուրսների ձևավորումն ու միացումը, և դրանց վերածումը ապրանքների կամ ծառայությունների
- անհատական կարողությունների մաս են կազմում ՏԻՄ-երի անդամների, ղեկավարների և պաշտոնյաների ունակությունների բարելավումը ուսուցման միջոցով գիտելիքներ ու հմտություններ հաղորդելով, ինչպես նաև նոր վարքի կանոնների արմատավորումը, որպեսզի նրանք ավելի լավ կատարեն իրենց գործառույթները:

Համայնքային քաղաքականության մշակումը բավականին բարդ և կարևոր գործընթաց է: Այն պետք է ընդգրկի համայնքի կյանքի բոլոր կողմերը (սոցիալական, տնտեսական, ֆինանսական և այլն) և արտացոլվի համապատասխան փաստաթղթերում (համայնքի զարգացման եռամյա ծրագիր, համայնքի բյուջե, համայնքի ավագանու և ղեկավարի այլ որոշումներ): Դրանք հաստատում են համայնքի ավագանին ու ղեկավարը: Նրանք որոշում են համայնքային քաղաքականությունը եռամյա կտրվածքով և ներկայացնում են այն իրականացնողներին՝ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմին և համայնքի ենթակայության կազմակերպություններին ու ձեռնարկություններին:

Գրեթե տարակարծություն չկա այն հարցում, որ աշխատանքների կատարման արդյունավետությունը մեծ չափով կախված է դրանց կազմակերպման մակարդակից, որը ենթադրում է ՏԻՄ-երի լիազորություններին ու գործառույթներին համապատասխան կառուցվածքային ստորաբաժանումների ստեղծում, դրանց միջև հաղորդակցության և աշխատանքային ընթացակարգի սահմանում, կոորդինացիոն կառուցակարգերի ձևավորում: Առանձնահատուկ կարևորություն ունի ռեսուրսային կարողությունների ձևավորումն ու միացումը, քանի որ շոշափելի արդյունքների կարելի է հասնել միայն դրանց առկայության և ռացիոնալ ձևով օգտագործման դեպքում:

Կարողությունների վերը նշված բաղադրամասերը գործնականում կիրականան, եթե ձևավորված են ՏԻՄ-երի անդամների, ղեկավարների և աշխատակիցների անհատական կարողությունները: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է նախ և առաջ ստեղծել օրենսդրական հիմքեր: «Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայության մասին» օրենքը պետք է սահմանի ծառայության շրջանակները, ծառայությանը ներկայացվող պահանջները, ծառայողների իրավունքները և պարտականությունները, աշխատանքների նկարագրերը, ծառայողների վերապատրաստման, ատեստավորման ու պաշտպանվածության

խնդիրները, նրանց սոցիալական երաշխիքները և այլն: Անհրաժեշտ է ստեղծել մշտապես գործող ուսումնական կենտրոններ, որտեղ պարբերաբար ուսուցում կանցնեն տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայողները: Գիտելիքների հետ միասին շատ կարևոր է պրակտիկ հմտությունների և նոր իրավիճակներում ու փոփոխությունների պայմաններում կողմնորոշվելու ունակությունների ուսուցումը:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման հարցում համապատասխան դերակատարում պետք է ունենան տարբեր սուբյեկտներ: Այստեղ առաջնային և կարևոր դեր ունի պետական (կենտրոնական) իշխանությունը: Պետությունը ապակենտրոնացման միջոցով իշխանությունը մոտեցնելով ժողովրդին պետք է նպաստի այդ իշխանությանը բնորոշ կարողությունների ձևավորմանը: Եթե վերջինս դուրս է մնում ապակենտրոնացման ընդհանուր համատեքստից, ապա վտանգվում է ապակենտրոնացման իրականացումը: Կարողությունների ձևավորումը պետք է ապակենտրոնացման ռազմավարության մաս կազմի:

Պետական իշխանությունը նախ և առաջ ստեղծում է կարողությունների ձևավորման անհրաժեշտ հիմքերը, այնուհետ ուղղակիորեն մասնակցում է դրանց ձևավորման գործընթացին: Անհրաժեշտ հիմքերը վերաբերում են կարողությունների ձևավորման օրենսդրական բազայի ստեղծմանը (համայնքային ծառայողների կարգավիճակի հստակեցում, նրանց պատրաստման, վերապատրաստման ու որակավորման բարձրացման խնդիրների կարգավորում, ուսումնական ցանցի ձևավորում, ՏԻՄ-երի լիազորությունների ու ֆինանսական միջոցների համապատասխանեցում և այլն): Պետության մասնակցությունը կարողությունների ձևավորման գործընթացին կարող է դրսևորվել պետական հաստատություններում համայնքային ծառայողների ուսուցման կազմակերպմամբ, օրենսդրության փոփոխության դեպքերում ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչների և համայնքային ծառայողների մասնակցությամբ սեմինարների ու կոնֆերանսների անցկացմամբ, տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերվող գրականության, մեթոդական ցուցումների հրատարակմամբ և տարածումմամբ, և այլն:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման անմիջականորեն պետք է մասնակցեն ՏԻՄ-երը: Լինելով իշխանության ինքնուրույն օղակ, դրանք որոշակի պարտավորություններ ունեն հասարակության առջև և այդ պարտավորությունների կատարումը հնարավոր է առնվազն բավարար մակարդակի կարողությունների առկայության պայմաններում: ՏԻՄ-երն իրենց կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման համար պարտավոր են համայնքային բյուջեից առանձնացնել համապատասխան ֆինանսական միջոցներ: Դրանց նպատակային օգտագործումը, այն է՝ համայնքային ծառայողների վերապատրաստում, խորհրդատվության ֆինանսավորում, առաջավոր փորձի ներդրում և այլն, մեծ չափով կբարձրացնի տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը, հնարավորություն կտա ապահովել իշխանության ժառանգականությունն ու հաջորդականությունը: Եթե ՏԻՄ-երը ապահովում են կարողությունների որոշակի մակարդակ, ապա իրենց համակարգված գործողություններով նրանք կարող են դառնալ ծանրակշիռ քաղաքական ուժ և ազդեցություն ունենալ խորհրդարանում տեղական ինքնակառավարման բազմաթիվ խնդիրների հստակեցման և զարգացման հարցերում՝ այդ թվում նաև կարողությունների ամրապնդման:

Վերջապես, քաղաքացիական հասարակությունը և մասնավոր հատվածը պետք է թե մասնակցեն տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորմանը և թե լրացնեն այն՝ անհրաժեշտության դեպքում: Դա կարող է դրսևորվել ինչպես այդ ուղղությամբ նպատակային ֆինանսական ու տեխնիկական օժանդակություն ցուցաբերելով, այնպես էլ պատվերի դեպքում որոշ հանրային ծառայությունների մատուցման պատասխանատվությունն իրենց վրա վերցնելով: Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման և ամրապնդման ռազմավարական ու մարտավարական խնդիրները պետք է լինեն ինչպես պետական, այնպես էլ տեղական իշխանությունների ուշադրության կենտրոնում և իրականացվեն հասարակության մյուս հատվածների հետ սերտ համագործակցության միջոցով:

1.2. Փոխհարաբերությունները հասարակության տարբեր հատվածների միջև

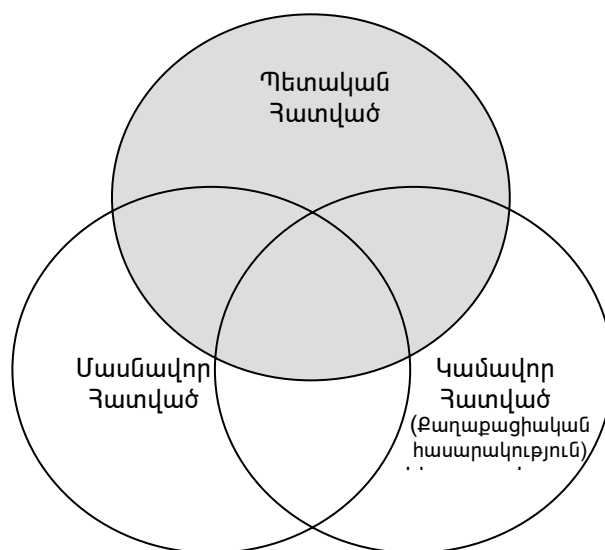
ՏԻՄ-երի լիազորությունների ու խնդիրների իրականացման համար պահանջվող բավարար մակարդակի կարողություններ անհնար է ապահովել բոլոր համայնքների համար: Դա պայմանավորված է ինչպես կարողությունների ձևավորման համար անհրաժեշտ օրենսդրական բազայի առկայությամբ, այնպես էլ համայնքների առանձնահատկություններով: Հայաստանում կարողությունների ձևավորման հիմնախնդիրները հատկապես ընդգծված են լեռնային, բարձր լեռնային և սահմանամերձ փոքր համայնքներում: Այդ հիմնախնդիրների մեղմացման ուղի կարող է լինել համայնքների խոշորացումը և միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը: Սակայն, դա ևս ամբողջովին չի կարող լուծել նշված հիմնախնդիրը: Տեղական ինքնակառավարման բազմաթիվ խնդիրների (օրինակ՝ քաղաքաշինական, ծրագրերի մշակման և այլն) իրականացման համար պահանջվում են լուրջ մասնագիտական մոտեցումներ: Դրանով պայմանավորված խնդիր է առաջանում՝ համագործակցել կարողությունների բացը լրացնելու ունակ կազմակերպությունների հետ:

Համայնքի զարգացումն անհնար է պատկերացնել առանց հասարակության տարբեր հատվածների միջև գործընկերային փոխհարաբերությունների ստեղծման և փոխհամագործակցության: Ժամանակակից հասարակությունը կարելի է բաժանել երեք հիմնական հատվածների՝ տես գծանկար 1⁵:

Այստեղ պետական հատվածը դիտարկվում է որպես պետական իշխանության ինստիտուտների ամբողջություն: Մասնավոր հատվածը մասնավոր ձեռնարկատիրության ոլորտն է, որտեղ հարաբերությունները ձևավորվում են շուկայական տնտեսության սկզբունքների հիման վրա: Այս հատվածի հիմնական նպատակը շահույթ ստանալն է: Երրորդ հատվածը բուն քաղաքացիական հասարակությունն է: Այն ընդգրկում է քաղաքացիների և իրավաբանական անձանց բազմաթիվ միավորումներ և միություններ, որոնք շահույթ ստանալու նպատակ չեն հետապնդում: Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտներ են հասարակական կազմակերպությունները և շարժումները, արհմիությունները, քաղաքական կուսակցությունները, բարեգործական ընկերությունները, մասնագիտական ասոցիացիաները, անկախ ՁԼՄ-երը, քաղաքացիական նախաձեռնության խմբերը և այլն:

Այսպիսով, հասարակությունը բաժանվում է 3 համեմատաբար ինքնուրույն հատվածի, որոնք հատվում են միմյանց, և դրանցից յուրաքանչյուրը գործում է մյուսների գործունեությամբ պայմանավորված: Այս հատվածների միջև առկա է համագործակցության և փոխգործողությունների որոշակի ոլորտներ, որոնց մի մասում դրանք արդեն գործում են, իսկ մյուսներում դեռևս չեն ձևավորվել համապատասխան պայմանները և մեխանիզմները:

Գծանկար 1. Պետությունը և հասարակությունը



⁵ Տես նաև Դ. Թումանյան Համայնքների զարգացման ռազմավարական խնդիրները, «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ. նոր զարգացումներ» ուսումնական ձեռնարկ է. Օրոյանի ընդհանուր խմբագրությամբ, Երևան 2002: Реформа государственного управления, Братислава 2002.

Գծանկար 1-ը բնորոշ է այն հասարակություններին, որտեղ ձևավորված են կայուն ժողովրդավարական ավանդույթներ և առկա է իրական շուկայական տնտեսություն: Անցումային երկրներում, այդ թվում նաև Հայաստանում, մասնավոր հատվածը և քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտները բավականին թույլ են: Նրանք մեծ չափով ենթարկվում են պետության ազդեցությանը, փոքր է նրանց ինքնուրույնության աստիճանը: Անցումային երկրներին բնորոշ գծապատկերը կունենա աղճատված ձև:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը պետական հատվածի մի մասն է և, նույնպես, ունի որոշակի ինքնուրույնություն: Իրենց իրավասությունների շրջանակում ՏԻՄ-երը ինքնուրույն են ընտրում իրենց գործընկերներին և ծավալում համագործակցություն: Ցանկացած արդյունավետ համագործակցություն և գործընկերություն ենթադրում է կողմերի միջև վստահության հաստատում, բարի կամքի արտահայտում և «ազնիվ խաղի» կանոնների փոխադարձ պահպանում: Այս պայմանների առկայության դեպքում փոխադարձ կապերը ձեռք են բերում կայուն ու մշտական բնույթ և վեր են ածվում սոցիալական ինստիտուտի: Այս փոխհարաբերություններում վճռորոշ և կարևոր դեր ունեն ՏԻՄ-երը: Դրանք խելացի ձևով օգտագործելու դեպքում ՏԻՄ-երը կարող են ինչպես ամրապնդել իրենց կարողությունները, այնպես էլ լրացնել դրանք հասարակության մյուս հատվածների կարող ուժերով: Համագործակցության շրջանակներում կարող են ընդգրկվել համայնքային ռազմավարության, ծրագրերի և բյուջեի մշակման, դրանց իրականացման ու վերահսկման, տարբեր հիմնախնդիրների լուծման, հանրային ծառայությունների մատուցման և այլ բնույթի աշխատանքները:

Ներկայումս, կարողությունների լրացման առումով, Հայաստանի համայնքների փոխհարաբերությունները հասարակության այլ հատվածների հետ գտնվում են ձևավորման փուլում: Լուրջ համագործակցությունը ենթադրում է համապատասխան ֆինանսական միջոցների առկայություն: Շատ համայնքներ ուղղակի չունեն այդ միջոցները: Բացի դրանից՝ համայնքների մեծ մասը դեռևս պատրաստ չէ վճարովի ծառայություններ ստանալ իրենց կարողությունների բացը լրացնելու համար:

Որոշակի հաջողություններ կան համայնքների և տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գործող հասարակական կազմակերպությունների փոխհարաբերություններում: Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գործում են երեք հիմնական հասարակական կազմակերպություններ: Դրանց թվում են Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը (ՀՖՄ), Հայաստանի ավագանիները և Հայաստանի համայնքների ղեկավարների միավորումը: Այս կազմակերպությունները ամենօրյա խորհրդատվություն են տրամադրում համայնքներին, պաշտպանում են նրանց շահերը, ինչպես նաև դոնոր կազմակերպությունների օժանդակությամբ ծրագրեր են իրականացնում համայնքների կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման ուղղությամբ (համայնքների ղեկավարների, ավագանիների անդամների և աշխատակազմերի ուսուցում, տեղեկատվական կենտրոնների ստեղծում և այլն):

Կարողությունների ձևավորման տեսանկյունից, համայնքների և քաղաքական կուսակցությունների փոխհարաբերություններն ուսումնասիրելիս, կարևոր նշանակություն ունի նշել մեկ հանգամանք՝ տեղական ընտրությունների «ապաքաղաքականացված» լինելը: Տեղական ընտրություններում թեկնածուներ առաջադրվում են ինքնաառաջադրման սկզբունքով, քաղաքական կուսակցությունները փաստորեն չեն կարող համայնքի ավագանու կամ ղեկավարի թեկնածու առաջադրել: Թեկնածուի քաղաքական կուսակցության անդամ լինելու հանգամանքը նշվում է միայն քվեաթերթիկում: Դա է հիմնական պատճառներից մեկը, որ թեկնածուները հազվադեպ են ներկայացնում նախընտրական ծրագրեր: 1999-2000թթ. ընտրություններում համայնքների ավագանու անդամներ և ղեկավարներ ընտրված թեկնածուների 74.4%-ը եղել են անկուսակցականներ: Գրեթե նույն պատկերն էր 2002 թվականի տեղական ընտրություններում, երբ համայնքի ղեկավար ընտրված թեկնածուների 65,7 %-ը անկուսակցականներ էին: Այդպիսով, քաղաքական կուսակցությունները որևէ պատասխանատվություն չեն կրում տեղական ինքնակառավարման իրականացման գործընթացներում: Սակայն, որպես կանոն, այն համայնքների ղեկավարները, որոնք իշխող կուսակցության (կուսակցությունների) ներկայացուցիչներ են տարբեր ձևերով

ստանում են պետական աջակցություն ու օժանդակություն: Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարման կարողությունների լրացման առումով գրեթե աննշան է կուսակցությունների դերը:

Համայնքների և քաղաքացիական հասարակության մյուս սուբյեկտների ու մասնավոր հատվածի համագործակցությունը տեղական ինքնակառավարման կարողությունների լրացման առումով բավականին թույլ է: Այս ոլորտում դեռևս չեն ձևավորվել մասնագիտացված խորհրդատվական կազմակերպություններ, որի հիմնական պատճառներից է դրանց նկատմամբ պահանջարկի բացակայությունը: Ինչ վերաբերվում է մասնավոր հատվածին, ապա շատ դեպքերում նման համագործակցությունն ուղղակի բացակայում է, իսկ որոշ դեպքերում համայնքների ղեկավարները զբաղվում են նաև մասնավոր գործունեությամբ:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման նպատակով անհրաժեշտ է նախ վերլուծել առկա իրավիճակը, արձանագրել այդ ուղղությամբ իրականացվող քայլերը, վեր հանել հիմնախնդիրները և հետո ցույց տալ քաղաքականության հիմնական ուղղությունները:

Գլուխ II. Կարողությունների ներկա վիճակը տեղական ինքնակառավարման մակարդակում

2.1 Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների գնահատումը

ՏԻՄ-երի կարողությունների գնահատումը մեծապես կապված է ապակենտրոնացման գործընթացի հետ: Իրավասություններ ստանձնելով կենտրոնական իշխանություններից՝ ՏԻՄ-երը պարտավոր են կարողություններ ձևավորել գործող օրենքին և ստեղծված իրադրությանը համապատասխան:

Հայաստանում ՏԻՄ-երն ունեն բազմաթիվ խնդիրներ՝ կապված կարողությունների և ռեսուրսների լուրջ պակասի հետ, որը մասնավորապես վերաբերվում է ինչպես ֆիսկալ և ֆիզիկական կարողություններին, այնպես էլ մարդկային ռեսուրսներին: Ներկայումս տեղական ինքնակառավարման համակարգում բարձրորակ մասնագետների ընդգրկման հսկայական կարիք կա: Հմտությունների պակասն այս ոլորտում չի կարող խթանել տնտեսության զարգացումը և սոցիալական ծառայությունների մատուցումը: Անցումային շրջանի հենց սկզբից հանրային (պետական) հատվածը կորցրեց բարձրորակ մասնագետներ ներգրավելու կարողությունը: Դրա պատճառներից էին՝ աշխատակազմի հաճախակի փոփոխությունը, աշխատատեղերի քաղաքականացումը, կառավարող օղակների հեղինակության անկումը, ցածր աշխատավարձը և այլն:

ՏԻՄ-երի կարողությունների գնահատման նպատակով մեր կողմից հանրապետության տարբեր համայնքներում կատարվել է հետազոտություն: Հայաստանի 930 համայնքներից հետազոտությանը մասնակցել են 38-ը, որոնցից 3-ը՝ թաղային, 9-ը՝ քաղաքային և 26-ը՝ գյուղական համայնքների ղեկավար մարմիններ՝ 95 % վստահության միջակայքում և առաջարկվող 5 վստահության մակարդակով: Ներկա իրավիճակի ուսումնասիրման նպատակով անց են կացվել անհատական հարցազրույցներ համայնքների ղեկավարների հետ՝ հարցաթերթի լրացմամբ:

Հետազոտության նպատակը հարցազրույցների ու հարցաթերթերի հիման վրա ստացված արդյունքների վերլուծությունն է՝ Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման ոլորտի աշխատակիցների ուսուցման ներկա վիճակի, կիրառվող մեթոդների և ուսուցման բովանդակության վերաբերյալ: Նման հետազոտության կիրառումը երբեմն թերի է առաջարկվող թեմայի վերաբերյալ ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչների գիտելիքների պակասի կամ ոչ խորության պատճառով: Բացի այդ, միշտ չէ, որ հարցաթերթերի պատասխանները և հարցազրույցները արտահայտում են ողջ բնակչության կարծիքը: Այնուամենայնիվ, այն տեղեկատվություն է ապահովում հարցվողների կարծիքի, վերաբերմունքի և դիրքորոշման վերաբերյալ:

Համայնքային ծառայության ոլորտը դեռևս հստակեցված չէ: Պաշտոնական վիճակագրության վերջին տվյալները համայնքային աշխատողների թվի վերաբերյալ

հրապարակվել են 1999 թվականին՝ 6425 մարդ /առանց համայնքների ղեկավարների/, որոնցից գյուղական համայնքներում՝ 77,7 տոկոս, քաղաքային համայնքներում՝ 12,6 տոկոս և թաղային համայնքներում՝ 9,7 տոկոս: Ներկայումս այդ թիվն անհամեմատ մեծացել է, որը պայմանավորված է աշխատողների թվի որոշման լիազորությունը համայնքի ավագանուն փոխանցելու հետ: 59 քաղաքային համայնքների փոքր մասը միայն ունեն համապատասխան մասնագետներով ապահովված կառավարչական, ֆինանսական և սպասարկման բաժիններ, որոնք հագեցած են իրենց գործառույթներն իրականացնելու համար անհրաժեշտ սարքավորումներով: Մասնավորապես, վիճակը վատ է գյուղական համայնքներում, որտեղ բարձրորակ մասնագետների և ղեկավարների լուրջ պակաս կա: Հայաստանի 930 համայնքների 54,4 տոկոսն ունի 1000-ից պակաս բնակչություն, որը դժվարեցնում է բարձրակարգ մասնագետներով դրանց ապահովումը:

Հաշվի առնելով կատարված վերլուծության արդյունքները և հիմնվելով վիճակագրական համամասնության մեթոդի վրա, Աղյուսակ 1-ում բերված է բարձրագույն կրթություն ունեցող և մասնագիտական վերապատրաստում անցած համայնքային աշխատակիցների թիվը: Իհարկե, պետք է նշել, որ ներկայումս հստակեցված չէ, թե բարձրագույն կրթություն ունեցող մասնագետների որ մասն ունի մասնագիտական կրթություն, որն էլ հանդիսանում է ներկա կարողությունների գնահատման կարևորագույն չափանիշը: Նաև կարևոր է, թե մասնագիտական բարձրագույն կրթություն ստացածների որ մասն է կրթություն ստացել վերջին 10-15 տարիների ընթացքում, և որ մասն է այն ստացել դրանից առաջ ընկած ժամանակահատվածում: Նման տվյալների բացակայությունը հնարավորություն չի տալիս լիարժեք պատկերացում կազմել համայնքային աշխատողների անհատական կարողությունների մասին:

Ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ցածր աշխատավարձը պատճառ է ցածր մոտիվացիայի և ցածր արդյունավետության, որը բերում է աշխատակազմի հաճախակի փոփոխության և բացակայությունների՝ լուրջ խոչընդոտներ ստեղծելով ՏԻՄ-երի կարողությունների ձևավորման գործընթացում: Աշխատողների զգալի մասը, հատկապես գյուղական համայնքներում, ստանում է չնչին աշխատավարձ, այն էլ՝ ուշացումներով: Գոյատևելու նպատակով նրանցից շատերը ներգրավվում են առևտրի և սպասարկման ոլորտում:

Աղյուսակ 1. Բարձրագույն կրթություն ունեցող և մասնագիտական վերապատրաստում անցած համայնքային աշխատակիցների թիվը

	Ընդամենը	որոնցից	
	ԱՆձ	Վերապատրաստված	Բարձրագույն կրթությամբ
Քաղաքապետեր	47	28	43
փոխքաղաքապետեր	49	16	47
Երևանի թաղային համայնքապետեր	12	8	12
Երևանի թաղային փոխհամայնքապետեր	12	10	12
Երևանի թաղային համայնքների աշխատակազմ	606	228	378
գյուղական համայնքապետեր	871	425	523
գյուղական համայնքապետերի աշխատակազմ	4123	1623	2500
Ընդամենը	7355	2338	3523

Կենսունակ վերապատրաստման ծրագրերի հիմնական խոչընդոտներից է աշխատակազմի հոսունության բարձր աստիճանը: Հարցվողներից շատերը կարծում են, որ նպատակահարմար չէ մեծ ներդրումներ կատարել ՏԻՄ աշխատակիցների հետ կապված, քանի որ նրանք ենթադրաբար լքելու են իրենց աշխատատեղերը նոր ընտրություններից հետո: ՏԻՄ աշխատակցի կարիերայի տրամաբանական և կենսունակ սանդղակի առկայությունը կբարձրացնի աշխատանքի պաշտպանվածությունը և էապես կխթանի անձնական մասնագիտական զարգացումը, ինչպես նաև կապահովի որոշ հիմնական աշխատատեղերի պահպանումն ու դրանց գործառույթների շարունակականությունը:

Հարցման մասնակիցներն իրենց կարծիքն են հայտնել կայացած ծրագրերի վերաբերյալ, տալով դրանց արդյունավետության վերաբերյալ տեղեկություններ: Այն հարցին, թե արդյո՞ք մինչ այժմ կայացած ուսուցման ծրագրերը համապատասխանում են իրենց աշխատանքի պահանջներին, հարցվածների 64 տոկոսը տվեցին դրական պատասխան: Մինչև 5 տոկոսը հստակ նշեցին, որ այդ ծրագրերը ամենևին չէին համապատասխանում իրենց առջև դրված պահանջներին: Իհարկե, դժվար է տարանջատել՝ կարծիքը վերաբերում է բուն ուսուցման որակին, թե ուսուցման արդյունքում ստացած փորձի ու գիտելիքների կիրառման օգտակարությանը: Ընդհանուր առմամբ, հարցումներից ստացված արդյունքները հավաստում են, որ հարցվածների 26 տոկոսը ուսուցման որակի և դրանց թեմատիկ օգտակարության միջև տարբերություն են տեսնում:

Սույն հետազոտության արդյունքում պարզ դարձան ՏԻՄ անձնակազմի վերապատրաստման և ուսուցման ոլորտում առկա մի շարք թերություններ, որոնցից են. Ուսուցման մեթոդները. հարցվածների 34 տոկոսը նշել է, որ ուսուցման մեթոդները շատ սահմանափակ են: Առավելապես անց են կացվում 3-5 օր տևողությամբ կարճաժամկետ կուրսեր: Գրեթե անհնարին է ինտերնետ ցանցի միջոցով անցկացվող դասընթացների կազմակերպումը:

Ուսուցման ծրագրերի կրկնումը. շատ հաճախ ուսուցման ծրագրերը միմյանց կրկնում են, առանց հաշվի առնելու նախորդ փորձը: Հարցման 40 մասնակիցներից 29-ը ցանկություն են հայտնել ծանոթանալ արտասահմանյան երկրների փորձին՝ համեմատելու համար այն տեղական խնդիրների հետ:

Ապակենտրոնացման խթանումը. անհրաժեշտ է զարգացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների սեփական վերապատրաստման ֆունկցիաները կառավարելու կարողությունները: Այն վերապատրաստման ծրագրերի վերաբերյալ պարտավորությունները կկենտրոնացնի տեղական ինքնակառավարման մարմնի իրավասությունների շրջանակներում, վերապատրաստման ծրագրերը կհամապատասխանեցնի տեղական ինքնակառավարման մարմնի կարիքներին և կխրախուսի ծրագրերի կենսունակությանը և կայունությանը:

Հարցաթերթերում նշված ոլորտներից, որպես առավել կարևորների, հարցման մասնակիցներն առանձնացրել են ֆիսկալ կառավարումն ու բյուջետավարումը (95 տոկոս), տեղական ինքնակառավարման օրենսդրական և իրավական ոլորտը (74 տոկոս), ՏԻՄ իրավասությունները (56 տոկոս) և ծառայությունների մատուցումը (52 տոկոս):

Միավորումների դերը, մասնագիտական միավորումները պետք է իրականացնեն ապակենտրոնացմանն աջակցելու քաղաքականություն և ամրացնեն կապը համայնքների հետ: Համայնքների միայն 8 տոկոսն է համագործակցում նման միավորումների հետ:

Համայնքային ուսուցման կարողությունները. ՏԻՄ մարմինների կարողություններն ուսուցման ոլորտում թույլ են զարգացած: Հարցման մասնակիցների մեծ մասը նշել է, որ կարիք կա մարզերում ստեղծել ուսուցման կենտրոններ, որոնք կօգնեն կրճատել մասնակիցների տրանսպորտային ծախսերը և արտացոլեն տվյալ մարզի համայնքների կարիքները:

Հասարակական գիտակցություն. միշտ չէ, որ համայնքի անդամներն իրազեկ են ՏԻՄ-երի իրավասություններին և պարտականություններին: Նրանք պետք է գիտակցեն, թե ունեն ընտրում և ինչ նպատակով: Լավ մասնագիտակցված անձնակազմը պետք է

աշխատի համայնքի անդամների հետ և կատարելագործի համայնքի կողմից իրականացվող սպասարկման չափանիշները:

ՏԻՄ-երի ցանկությունը թրեմինգների մասնակցելու և վճարելու ուղղությամբ

Թեև ուսուցման և վերապատրաստման կարևորությունն անհերքելի է համայնքապետարանի աշխատակիցների համար, այնուամենայնիվ, վերջին 3 տարիների ընթացքում միայն նրանց փոքր մասն է մասնակցել վերապատրաստման կամ թրեմինգ ծրագրերին:

Համայնքապետարանների միայն 10 տոկոսն է (25 տոկոսը Երևանում) բյուջեից միջոցներ հատկացրել ուսուցման ծրագրերի իրականացման համար: Դոնոր կազմակերպությունները դիտվում են որպես այս ոլորտում ֆինանսական հիմնական աղբյուր: Տեղական հարկերը համարվում են եկամտի կարևոր աղբյուր, թեև անհրաժեշտ բազայի միայն 50 տոկոսն է հավաքվում: Այս խնդրին ուղղված հատուկ վերապատրաստումը էապես կբարձրացնի համայնքների գործունեության արդյունավետությունը:

Կարողությունների պակասը: Մասնագիտական պատրաստվածության և ժամանակակից, նորացված գիտելիքների պակասը, ինչպես նաև անհրաժեշտ գրականության սակավությունը հարցվողների կողմից (78 տոկոս) նշվել է որպես ուսուցմանն ու վերապատրաստմանը խոչընդոտող հանգամանք:

Եկամտի սեփական աղբյուրների սակավությունը: Ֆինանսական ռեսուրսների սակավության պատճառով համայնքներից շատերը չեն կարողանում իրագործել զարգացման ծրագրերը: Այս խնդրի լուծման եղանակներից են սեփական աղբյուրներից ստացվող եկամուտների ավելացումը մատուցվող ծառայությունների ծավալի ավելացման շնորհիվ և պոտենցիալ դոնորների հետ ուղիղ կապերի հաստատման միջոցով:

ՏԻՄ բյուջեի անհամապատասխանությունը ակնկալվող ծառայությունների ծավալին (փոքր համայնքները գրեթե անաշխատունակ են): Հարցման մասնակիցների զգալի մասը նշել է, որ համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների թիվը և ծավալը ավելին են, քան համայնքի բյուջեն հնարավորություն է տալիս իրականացնել: Հետևաբար, անհրաժեշտ է ունենալ գործողությունների օպտիմալացմանն ուղղված վերապատրաստման ծրագրեր:

Ծառայողական սանդղակի բացակայություն, աշխատավարձերի գածո մակարդակ (Մունիցիպալ Ծառայողի մասին Օրենք): Կենսունակ վերապատրաստման ծրագրերի հիմնական խոչընդոտներից է աշխատակազմի հոսունության բարձր աստիճանը:

Ոչ պատշաճ օրենսդրական կարգավորում: ՏԻՄ կարողությունների ամրապնդման և ոլորտում ուսուցման նպատակով իրականացվելիք օրենսդրական կարգավորումը կարևոր միջոց է՝ ուղղված ՏԻՄ աշխատակիցների վերապատրաստման և ուսուցման գործընթացին: Ներկայումս միայն Տեղական Ինքնակառավարման Օրենքն է կարգավորում քաղաքացիական ծառայությունը նշված ոլորտում: «Քաղաքացիական Ծառայության մասին օրենքը» չի ընդգրկում տեղական մակարդակը, որը դժվարեցնում է համայնքային ծառայության ներդրումը հասարակական կառավարման, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Դեռևս չի ընդունվել համայնքային ծառայության մասին օրենքը: Դա նշանակում է, որ չի հստակեցվել քաղաքացիական ծառայության ոլորտը, որն էլ առաջ է բերում մի շարք հետևանքներ՝ անձնակազմի անկայունություն, անպաշտպանվածություն և պատահական մարդկանց նշանակում բարձր պաշտոններում: Յուրաքանչյուր տեղական ինքնակառավարման ընտրություններից հետո նորընտիր համայնքապետի կողմից աշխատանքից ազատվում են մեծ թվով աշխատողներ: Արդյունքում՝ դեռևս չի ձևավորվում արհեստավարժ համայնքային ծառայողների աշխատակազմ: Փաստորեն համայնքային ծառայողի աշխատանքի ընդունումն ու ազատումը չի կարգավորվում որևէ նորմատիվ ակտով: Նման իրադրությունում ՏԻՄ-երը գործում են կամայականորեն:

«Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի քննարկմանը մասնակցել են բազմաթիվ կազմակերպություններ, արդյունքում նախագիծը քննարկվել և վերանայվել է՝ հաշվի առնելով նաև Եվրոպայի Խորհրդի կարծիքն ու

դիտողությունները: Օրենքի ընդունումը նախատեսվում է 2004 թվականի վերջին:¹ Նախագահին առընթեր Տեղական ինքնակառավարման հարցերով հանձնաժողովը հանդիպեց 2004 թվականի մայիսին և քննարկեց Ազգային ուսուցման ռազմավարության համապատասխանությունը օրենքի նախագծին: «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը գրեթե հիմնվում է «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի սկզբունքների վրա:

Հայաստանում քաղաքացիական ծառայության համակարգի գործընթացի փուլերը վկայում են, որ համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման համար պետք է ապահովվեն անհրաժեշտ նախապայմաններ, մասնավորապես, համայնքների ղեկավարների ու ավագանիների անդամների վերապատրաստման կազմակերպումը՝ նրանց ուսուցանելով օրենքով նախատեսված նոր իրավասությունները: Այդ խնդիրը լուծելու համար կարևոր է տարածքային ուսումնական կենտրոնների ստեղծումը և դրանց համար դասախոսական կադրերի պատրաստումը: Պետք է կազմակերպել նաև համայնքային ծառայողների առաջին վերապատրաստման և ատեստավորման համար պահանջվող ուսումնական ծրագրերի, թեստերի, հարցաշարերի մշակումն ու հրատարակումը, համայնքային ծառայողների առաջին վերապատրաստումը, առաջին ատեստավորումը, համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնների զբաղեցման համար մրցույթների անցկացումը: Մրցույթը պետք է լինի համայնքային աշխատանքի ընդունման, տեղափոխման և պաշտոնի բարձրացման հիմնական սկզբունքը: Առավել նպատակահարմար է մրցույթ իրականացնել ոչ թե թափուր պաշտոնի, այլ ընդհանրապես տվյալ պաշտոնի համար: Այն կիեշտացնի մասնավորապես փոքր համայնքապետարաններում աշխատողների ընդունումը: Հանձնաժողովները պետք է խուսափեն մարզապետարանների աշխատակիցներին գերակայություն տալուց՝ մեծամասամբ ընդգրկելով ՏԻՄ ներկայացուցիչների:

Օրենքն ապահովում է գլխավոր, առաջատար և կրտսեր մասնագետների պատրաստումը, որը կունենա շարունակական բնույթ՝ համայնքային ընտրությունների միջև ընկած ժամանակահատվածում, և կբարձրացնի վերապատրաստման և ուսուցման նկատմամբ աշխատողների շահագրգռությունը: Ուսուցումը կնպաստի աշխատակազմի հմտությունների բարձրացմանը, ինչպես նաև եռամյա պարտադիր ատեստավորման նախապատրաստմանը: Բացի այդ, ուսուցման կարիք կզգացվի համայնքային աշխատողի աշխատանքի բնույթի փոփոխության դեպքում:

Որպես այս գործընթացն իրականացնող մարմիններ, բնականաբար, կարող են հանդես գալ համայնքների ղեկավարները, որոնց աշխատակազմերի միջոցով կկազմակերպվեն մրցույթները, ինչպես նաև ատեստավորման, վերապատրաստման նախապատրաստման և անցկացման, կադրային գործի վարման հետ կապված աշխատանքները:

Մեկ այլ կարևոր խնդիր է ուսուցում և վերապատրաստում իրականացնող կազմակերպությունների ընտրությունը, մասնագիտացված կազմակերպությունների կողմից համապատասխան ծրագրերի մշակումը: Օրենքը սահմանում է նաև այդ կազմակերպությունների մրցութային սկզբունքով ընտրությունը՝ հասարակական որևէ մարմնի կողմից: Այն կարող է լինել ներկայումս գործող, սակայն նոր լիազորություններով օժտված հասարակական մարմին:

Այս ոլորտում պետք է հստակեցնել ուսուցման կարիքները՝ հաշվի առնելով ինչպես անհատական, այնպես էլ համայնքային աշխատողների աշխատանքային ընդհանուր պահանջները:

Օրենքը չի նախատեսում ընտրովի մարմինների ուսուցում՝ թողնելով այն վերջիններիս հայեցողությանը: Այնուհանդերձ, նրանց վերապատրաստումը շատ կարևոր նշանակություն ունի: Կարևոր է նաև ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրերի ֆինանսական աղբյուրի հստակեցումը: Հարկ է նշել, որ համայնքների բյուջեից այդ նպատակով նախատեսված 5 տոկոսի ծախսը հանվեց Օրենքի նախագծից, որը կարք ունի վերանայման:

¹ Ժողովածուն հրատարակության պատրաստելիս ՀՀ Ազգային ժողովն արդեն ընդունել էր «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը:

Այսպիսով, վերոհիշյալ օրենքի ընդունմամբ, ինչպես նաև օրենսդրական, կազմակերպական և ուսուցողական բնույթի մի շարք խնդիրների լուծման միջոցով կարելի է ապահովել Հայաստանում համայնքային ծառայության ինստիտուտի արմատավորումը: Այն կնպաստի տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ամրապնդմանը, համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը, տեղական ժողովրդավարության զարգացմանը և քաղաքացիական հասարակության կառուցմանը:

Որպես աշխատանքի ընդունվելու չափանիշ նպատակահարմար է ընդունել անձի գործին տիրապետելու հմտությունները, իհարկե, հաշվի առնելով նաև ոլորտի իրավական դաշտի իմացությունը: Այդ առումով անհրաժեշտ է նորացնել հարցաթերթերն ու տեստերը: Անհրաժեշտ է հստակեցնել Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի, Հայաստանի կառավարման ակադեմիայի և ոլորտին առնչվող մյուս շահագրգիռ կազմակերպությունների դերը:

Կատարված ուսումնասիրությունից պարզ դարձավ, որ գոյություն ունեն ուսուցման առավել նախընտրելի թեմաներ, որոնք, հարցվողների կարծիքով, ՏԻ զարգացման ներկա փուլում հրատապ են և անհրաժեշտ: Մասնավորապես նշվում են համայնքների զարգացման ստրատեգիական պլանավորումը, համայնքների ֆինանսական կառավարումը, ՏԻՄ լիազորությունների իրավական կարգավորմանն առնչվող թեմաները:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կարողությունների ձևավորման և ազգային ուսուցման ռազմավարության հստակեցման կարևորությունը վերջերս քննարկվեց ԵՄ-ի կողմից կազմակերպված կլոր սեղանի շուրջ: Այն կարևոր իրադարձություն էր, որին մասնակցեցին խնդրին առնչվող բազմաթիվ շահագրգիռ կազմակերպություններ, կառավարության անդամներ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Այն հնարավորություն տվեց տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորումը դիտարկել ազգային զարգացման տեսանկյունից: Ներկայումս կառավարության առջև խնդիր է դրված տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման նկատմամբ համակարգված մոտեցումներ մշակելու և այդ նպատակով տարբեր կազմակերպությունների հետ արդյունավետ համագործակցություն իրականացնելու առումով:

2.2 Ուսուցման և ծրագրերի ցանցը

Ինչպես արդեն իսկ նշել ենք, մինչև 90-ականների կեսերը կառավարման համակարգը Հայաստանում կենտրոնացված էր. որոշումներն ընդունվում էին կենտրոնական կառավարման մակարդակում: Չկար տեղական ինքնակառավարում: Ինստիտուցիոնալ բարեփոխումները, ՏԻՄ համակարգի ձևավորումը և ապակենտրոնացումը սկսվեց 1995թ., պետական ինքնակառավարման նոր համակարգ նախատեսող օրենսդրությամբ: Առաջին ընտրություններն անցկացվեցին 1996թ. նոյեմբերին: Չկային բավարար քանակությամբ գրականություն, մեթոդական նյութեր, չէր կատարվում անհրաժեշտ բացատրական աշխատանք: Կենտրոնական կառավարման մարմինները չէին տրամադրում անհրաժեշտ քանակությամբ տեղեկատվություն: Չկային ուսուցման կենտրոններ և համալսարաններ, որոնք կկարողանային ապահովել մասնագետներ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում աշխատելու համար:

Հասարակության տարբեր շերտերի ձևավորումը գտնվում էր նախնական փուլում: Համայնքների նորընտիր ղեկավարները սկսել էին ձևավորել իրենց անձնակազմերը և նոր պարտավորություններ ստանձնել այդ բարդ իրադրությունում: Համայնքների ղեկավարները և ավագանին տեխնիկապես պատրաստ չէին իրենց առջև դրված պարտավորությունների կատարմանը, հակված չէին պահպանելու ապակենտրոնացման և ժողովրդավարության սկզբունքները: Մասնավորապես՝ գյուղական համայնքներում ՏԻ մարմինների դերի, իրավասությունների և դրանց իրականացման իմացության պակաս կար: Դա վերաբերում էր համայնքի ներքին կազմակերպչական, ինչպես նաև՝ այլ համայնքների հետ հարաբերություններին,

կառավարման ողջ համակարգում նրա դերին: Ընդհանուր առմամբ, սկզբում ապակենտրոնացումը ընկալվում էր ոչ դրականորեն, քանի որ էական սպասելիքներ չկային համայնքի ներքին սոցիալ-քաղաքական իրադրության փոփոխության առումով:

Տեղական ինքնակառավարման աշխատակիցների ուսուցումը սկսվեց 1997 թվականին՝ հասարակական կառավարման թեմաներով սեմինարների կազմակերպմամբ: Այն իրենից ներկայացնում էր ապակենտրոնացման անհրաժեշտությունից և համայնքների պահանջարկից բխող համակարգ: Ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրերը հիմնականում ֆինանսավորվում էին արտասահմանյան կազմակերպությունների կողմից, որը, սակայն, կայուն և մշտական չէր:

Ներկայումս դեռևս կա այդ խնդիրը, որի հետ կապված անհրաժեշտ է նաև մոբիլիզացնել տեղական ֆինանսական աղբյուրները, ներգրավել տեղական կազմակերպություններին և կրթական ցանցը դարձնել առավել կայուն:

Հայաստանում ընդգծված կերպով առանձնացված չեն մասնագետների վերապատրաստումն ու ուսուցումը կազմակերպող ինստիտուտների գործառույթները: Հասարակական կառավարման ոլորտում աշխատելու նպատակով վերապատրաստում են իրականացնում տարբեր կազմակերպություններ և ուսուցման կենտրոններ: Անհրաժեշտ է տարբերակել վերջիններիս իրավական կարգավիճակը, գործող ծրագրերի տևողությունը, վերապատրաստում անցած ունկնդիրների իրավունքները ծրագրի ավարտից և վկայականի ձեռք բերումից հետո:

Ներկայումս հասարակական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման թեմաներ են դասավանդվում մի քանի կրթօջախների կողմից, որոնցից են.

Հայաստանի Ամերիկյան համալսարանի քաղաքագիտության և միջազգային հարաբերությունների բարձրագույն դպրոցը, որն իր ունկնդիրներին առաջարկում է նաև տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող դասընթացներ: Դասընթացներն ունկնդիրներին հնարավորություն են տալիս տիրապետել ինչպես պետական, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում արդյունավետ քաղաքականության ձևավորման և անցումային երկրներում հասարակական կառավարման հմտություններին:

Պետական կառավարման ակադեմիան բավականին փորձ և հմտություն է կուտակել համայնքային ծառայողների ուսուցման և վերապատրաստման, ինչպես նաև պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման տեսության, պրակտիկայի և այդ ոլորտում հետազոտությունների գործում: Մշակվում են տեղական ինքնակառավարման ուսուցման և դասավանդողների վերապատրաստման ծրագրեր, ինչպես նաև ձեռնարկներ համայնքային և քաղաքացիական ծառայողների համար, մասնավորապես՝ աշխատակազմի ղեկավարման ոլորտում:

Երևանի պետական տնտեսագիտական համալսարանը հանրապետության տնտեսագիտական ամենամեծ ինստիտուտն է, որի կառավարման ֆակուլտետում դասավանդվում է մունիցիպալ կառավարման մասնագիտություն առարկան:

Թեև այս կրթական հաստատությունները հասարակական կառավարման ոլորտի ուսուցման փորձ ունեն, այնուամենայնիվ, համայնքային ծառայողների վերապատրաստումը դեռևս ոչ բավարար է: Պատճառն այն է, որը այդ հաստատությունները հիմնականում մշակում են դասավանդվող կրթական ծրագրերը կամ դեռևս վերապատրաստում են դասավանդող դասախոսական կազմին:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորմանը լրջորեն խոչնդոտում է անհրաժեշտ տեղեկատվության, հայերեն լեզվով նյութերի և գրքերի պակասը: Միայն մեկ-երկու ուսուցման կենտրոններ են, որոնք թարգմանաբար ներկայացնում և ուսուցանում են եվրոպական ձեռնարկներ՝ մայրենի լեզվով և կազմակերպում են համապատասխան ուսուցում: Դրանցից մեկը “Համայնք” կրթական կենտրոնն է, որը պատրաստում է ձեռնարկներ և կազմակերպում դասընթացներ համայնքային ծառայողների համար:

Ինչպես վերը նշվեց, Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման ուսուցումը կազմակերպվում է միջազգային կազմակերպությունների՝ մասնավորապես, ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրերի, Ուրբան ինստիտուտի, ինչպես նաև արտասահմանյան

աղբյուրներից ֆինանսավորվող մի շարք հասարակական կազմակերպությունների կողմից:

1997 թվականին առաջինը նման ուսուցում իրականացրեց Քաղաքային կառավարողների ասոցիացիան (ICMA), որը 1997-2000 թթ. ընթացքում Հանրային կառավարման հայկական դպրոցի (ՀԿԴԴ) հետ համատեղ ներդրեց համայնքների ֆինանսական կառավարման նորացման ծրագիրը: Այն բավականին հաջող էր, սակայն ներգրավված էին համայնքների ընդամենը 20 ներկայացուցիչներ: Ուսուցումը ներառում էր բյուջետավորման, ֆինանսական կառավարման, հանրային մասնակցության ոլորտները: 1997 թ.-ից սկսած ՀԿԴԴ-ն տարեկան կազմակերպել է 2-3 սեմինար տեղական ինքնակառավարման աշխատողների համար: Յուրաքանչյուր սեմինարին մասնակցել են 20-30 աշխատողներ, որն այնքան էլ մեծ թիվ չէ: Բացի այդ, Հանրային կառավարման հայկական դպրոցն իրականացրել է «Եվրասիա» հիմնադրամի կողմից ֆինանսավորվող տեղական ինքնակառավարման 2 ծրագիր: Ծրագիրը ընդգրկում էր համայնքապետերի և ՏԻՄ պաշտոնյաների համար ուսուցման ձեռնարկների, դասագրքերի, մեթոդական նյութերի նախապատրաստումը և հրատարակումը: Ծրագրի արդյունքում հրատարակվեցին 5 գրքեր, որոնք բաշխվեցին ՏԻՄ-երին և հետագայում էլ լայնորեն կիրառվեցին վերջիններիս աշխատակիցների ուսուցման գործընթացում:

1998 թվականի մարտից մինչև 1999 հունիս ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրի կողմից ներդրվեց «Մարդկային կայուն զարգացման աջակցության» ծրագիրը Հայաստանի 4 մարզերում: Այն ներառում էր գյուղատնտեսության զարգացման, կրթական և առողջապահական բնագավառում սոցիալական ծառայությունների մատուցման ոլորտները:

Մեկ այլ ուսուցման ծրագիր՝ նախատեսված համայնքապետերի և մարզպետների համար, ներդրվեց Լոռու, Շիրակի, Սյունիքի և Տավուշի մարզերում: Վերջինիս մասնակցեցին մարզային և տեղական ինքնակառավարման շուրջ 246 ներկայացուցիչներ, նրանցից 17-ը՝ քաղաքապետեր: Թեմատիկ ոլորտն ընդգրկում էր տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորումը, ստրատեգիական մտածողությունը և պլանավորումը, ներքին կազմակերպչական և կոմունիկացիոն խնդիրները:

«Տեղական ինքնակառավարում» ուսուցման ծրագրի շրջանակներում համայնքները խորհրդատվական օգնություն են ստացել համայնքների տարեկան բյուջեի կազմման և սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի մշակման հարցում: Ծրագիրն իրականացվել է տեղացի ուսուցանողների կողմից, որոնք ստացան “Ուսուցանողների ուսուցանում” ընդգրկումն փաթեթներ:

ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության «Տեղական ինքնակառավարման» ծրագրով ընտրվեցին 9 պիլոտային քաղաքներ: Իրականացնող կազմակերպությունը Ուրբան ինստիտուտն էր: Հիմնական ոլորտներն ընդգրկում էին ընտրված համայնքներում հասարակության մասնակցության ընդլայնման, ֆինանսական կարողությունների կառավարման և պլանավորման խնդիրները: Ի լրումն, նշված համայնքներից 7-ը և Երևանի 12 թաղային համայնքները ապահովվեցին սարքավորումներով և աջակցություն ստացան Հասարակական տեղեկատվական-վերլուծական կենտրոնի կողմից: Ծրագրի նպատակն էր խորհրդատվական ծառայություն մատուցել յուրաքանչյուր համայնքի:

Ներկայումս Հայաստանում գործում են երեք խոշոր հասարակական միավորումներ, որոնք արդյունավետ իրականացնում են տեղական ինքնակառավարման անձնակազմի ուսուցում: Դրանցից են Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը (ՀՖՄ), որն ունի տեղական ինքնակառավարման շուրջ 80 անդամ, Հայաստանի համայնքների միությունը (ՀՄՄ), որին անդամակցում են հանրապետության 930 համայնքներից 530-ը, Հայաստանի ավագանիների միավորումը (ՀԱՄ) իր 80 անդամներով: Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը հիմնադրվել է 1997 թվականին, իսկ վերջինները՝ 1998-ին: Այս կազմակերպությունների հիմնական նպատակներից մեկը ուսուցման, խորհրդատվության և սեմինար պարապմունքների միջոցով համայնքներին աջակցելն է, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման նորմատիվ-օրենսդրական դաշտի

բարեփոխումներին նպաստելը: Բոլոր երեք միավորումներն էլ կարևոր գործունեություն են ծավալում Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման ոլորտում: ՀՀՄ-ն մշակել և կառավարությանն է ներկայացրել հասարակական քաղաքականության հայեցակարգի նախագիծը: Հայաստանի ավագանիների միավորման աջակցությամբ ուսուցման և վերապատրաստման դասընթացներ կազմակերպվեցին Երևանի թաղային համայնքների ավագանիների համար: Հայաստանի համայնքների միությունը համայնքային բյուջետավորման ուղեցույց է կազմել, որը հավանության է արժանացել ՀՀ ֆինանսների նախարարության կողմից: ՀՀՄ-ն շարունակում է իրականացնել ուսուցման ծրագրեր, որոնց աջակցում է «Եվրասիա» հիմնադրամը և Ուրբան ինստիտուտը: ՀՀՄ-ն ակտիվորեն մասնակցել է ՀՀ տեղական ինքնակառավարման նոր օրենքի նախագծի մշակմանը, մասնավորապես, ֆինանսական հարցերի առնչությամբ, մշակել և իրականացրել է միջհամայնքային ծրագրեր, հիմնադրել և գործի դրել համայնքային տեղեկատվական կենտրոններ: «Եվրասիա» հիմնադրամի աջակցությամբ ՀՀՄ-ն մշակել է համայնքների բյուջետավորման համակարգչային փաթեթ, որը հաջողությամբ օգտագործվում է ՏԻՄ-երի կողմից: 2002-2003 թթ. ընթացքում ՀՀՄ-ն Ուրբան ինստիտուտի աջակցությամբ կազմակերպել է սեմինար պարապմունքներ տեղական բյուջեի հասարակական լսումների վերաբերյալ, որին մասնակցել են քաղաքացիական հասարակության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչներ: «Եվրասիա» հիմնադրամը ավելի քան 20 համայնքներում հիմնադրեց հասարակական տեղեկատվական-վերլուծական կենտրոններ, պարբերաբար անցկացնելով կոնֆերանսներ և ուսուցում համայնքներում:

ՄԱԿ-ի Ջարգացման Ծրագիրը ներկայումս համագործակցում է տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի հետ, որի նպատակը ՀՀ համայնքների տիպային նախագծումն է՝ համաձայն վերջիններիս կարողությունների, ռեսուրսների և զարգացման հնարավորությունների: ՏԻՄ աջակցման ծրագրի շրջանակներում Գերմանական տեխնիկական աջակցությունը նույնպես համագործակցում է տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի հետ: Համագործակցությունը ընդգրկում է օրենսդրական դաշտը, համայնքների տեղեկատվական տեխնոլոգիաների բազայի զարգացումը, համայնքներում կենցաղային ծառայության բարելավումը: Գերմանական տեխնիկական աջակցությունը ակտիվորեն նպաստել է Սյունիքի մարզում միջհամայնքային միավորումների ձևավորմանը, ՏԻՄ կարողությունների զարգացմանը, համայնքների փոխհամագործակցությանը: Ներկայումս այս կազմակերպությունն ընդլայնում է իր գործունեությունը Հայաստանի տարբեր մարզերում:

ՀՀ կարողությունների ձևավորման գործընթացում կարևոր դեր է ունեցել «Փրկեք երեխաներին» կազմակերպությունը, որը մեծ փորձ ունի Հայաստանում և Հարավային Կովկասում հումանիտար օգնության ծրագրերի իրականացման գործում: Այս կազմակերպությունն օգնեց իրականացնել քաղաքային համայնքների գնահատման ծրագիրը Ուրբան ինստիտուտի տեղական ինքնակառավարման հետ համատեղ: Բացի այդ, Համայնքային զարգացման ծրագրի շրջանակներում, «Փրկեք երեխաներին» կազմակերպությունը հաջողությամբ աշխատեց Հայաստանի 930 համայնքների շուրջ մեկ երրորդում: Այս ծրագրի իրականացման մեթոդոլոգիան և մոտեցումները հետագայում ընդօրինակեցին և հաջողությամբ օգտագործեցին հասարակական այլ կազմակերպություններ և գործակալություններ: Մասնավորապես այն վերաբերվում է համայնքներում քաղաքացիական ակտիվության խմբերի ձևավորմանը: Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ուսումնական ցանցի մեկ այլ ակտիվ կազմակերպություն է Մեծ Բրիտանիայի և Հյուսիսային Իռլանդիայի միացյալ թագավորության Միջազգային զարգացման դեպարտամենտը (DFID), որն ուղղակի աջակցություն է ցուցաբերում կառավարման, ֆինանսների և գյուղատնտեսության ոլորտներում: Վերջին շրջանում այն աջակցում էր պետական եկամուտների նախարարությանը, ինչպես նաև ՀՀ վարչապետի և նախագահի աշխատակազմերին՝ տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման ոլորտում: Բացի դա, այն աջակցում է Համաշխարհային բանկի սոցիալական ներդրումների հիմնադրամին՝ միաժամանակ համայնքային զարգացման ծրագիր իրականացնելով Տավուշում և

Գեղարքունիքում: Համաշխարհային բանկը ֆինանսավորել է պետական կառավարմանը նվիրված սեմինարներ. այն նշակում է համակարգչային ծրագրեր՝ աջակցելու գյուղական համայնքների կառավարմանը: ՀԲ-ն 16 մլն վարկ տրամադրեց ՀՀ կառավարությանը բնական ռեսուրսների պահպանության և աղքատության նվազեցման նպատակով:

TACIS-ն աջակցում է ինստիտուցիոնալ, կառավարման և իրավական ոլորտում ծավալվող ծրագրերին: 2000-2001 թթ. ընթացքում այն իրականացրեց տարածաշրջանային կարողությունների ամրապնդման ծրագիր Լոռու մարզում: Ծրագրի անձնակազմը և մարզի կառավարման ներկայացուցիչները համատեղ մշակեցին տարածաշրջանային զարգացման պլան՝ մարզում հիմնելով համակարգչային ցանց և տեղեկատվական կենտրոններ՝ տեղադրելով բյուջետավարման նոր, համակարգչային մեթոդներ: Մի քանի ամիս առաջ TACIS-ը սկսեց տարածքային զարգացման ծրագիր իրականացնել Արարատում և Վայոց Ձորում՝ ուշադրություն բևեռելով մարդկային ռեսուրսների կառավարման բարելավմանը, տեղեկատվական համակարգերի կառավարմանը և հանրային իրազեկության բարձրացմանը: Նշված գրեթե բոլոր կազմակերպությունները ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրեր են իրականացնում համայնքի կառավարման, բյուջետավորման, համայնքային ծառայությունների արդյունավետ կազմակերպման ոլորտներում: Համատիրության սեփականատերերի ազգային ընկերակցությունը դասընթացներ է կազմակերպում համատիրությունների կառավարման բնագավառում:

Տնտեսական հետազոտությունների ինստիտուտը վերապատրաստման գործնական դասընթացներ է կազմակերպում համայնքների ղեկավարների և ավագանիների համար, ինչպես նաև կազմակերպել է դասավանդողների վերապատրաստման դասընթացներ: Հասարակական կառավարման ոլորտում ուսուցման և վերապատրաստման որակի վրա ազդող գլխավոր գործոններից է դասընթացներ իրականացնող կազմակերպության աշխատանքի մակարդակը, որ մեծապես պայմանավորված է դասավանդող անձնակազմի փորձով, հմտություններով, տեղեկացվածության որակով: Վերջինս իր հերթին պայմանավորված է ընդհանուր առմամբ մարդկային ռեսուրսների, մասնավորապես, դասավանդող անձնակազմի անհավասարաչափ բաշխմամբ ըստ մասնագիտական հմտությունների և փորձի:

2.3. Տեղեկատվական վերլուծական կենտրոնների ստեղծումը համայնքներում

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման գործում կարևոր դեր ու նշանակություն ունի համայնքային տեղեկատվական-վերլուծական կենտրոնների ստեղծումը: Այն, մի կողմից, կարելի է դիտարկել որպես տեղական ինքնակառավարման կարողություն և, մյուս կողմից, որպես դրա ամրապնդման կարևոր միջոց:

1996 թվականի նոյեմբերին Հայաստանում անցկացվեցին ՏԻՄ-երի առաջին ընտրությունները: Նոր ստեղծված կառույցները, չհամարվելով նախկին տեղական խորհուրդների իրավահաջորդները, օրենքով վերապահված իրենց լիազորությունների իրականացման ընթացքում հաճախ անհրաժեշտություն էին ունենում օգտվել նախկին քաղաքների, շրջանների կամ գյուղական խորհուրդների գործունեության արդյունքում ստեղծված տեղեկատվությունից, որը համայնքներին որպես ժառանգություն էր անցել հիմնականում թղթային արխիվների տեսքով: Դրանք գտնվում էին խիստ անմխիթար վիճակում, իսկ որոշակի չափով տեղեկատվություն նույնիսկ չէր պահպանվել կամ չէր փոխանցվել ՏԻՄ-երին:

ՏԻՄ-երի գործունեության առաջին իսկ օրվանից պարզ դարձավ, որ կառավարումը առավել արդյունավետ դարձնելու նպատակով խիստ անհրաժեշտություն կա ստեղծելու տեղեկատվական բանկ: Տեղեկատվությունը օպերատիվ օգտագործելու, որոնման, խմբավորման և վերլուծական հետազոտություններ կատարելու նպատակով որոշ քաղաքային ու գյուղական համայնքներում միջազգային դոնոր կազմակերպությունների ֆինանսավորմամբ

իրականացվեցին կառավարման ավտոմատացման և տեղեկատվական կենտրոնների ստեղծման փորձնական ծրագրեր: Այդպիսի ծրագրերից էին Չարենցավանի տեղեկատվական կենտրոնի, Աշտարակի քաղաքապետարանի կառավարման ավտոմատացման, Գառնու գյուղապետարանի տվյալների շտեմարանի ստեղծման և այլ ծրագրեր:

Հետագայում ՏԻՄ-երի հետաքրքրությունն այդ ծրագրերի նկատմամբ զգալիորեն մեծացավ, և անհրաժեշտություն առաջացավ հարցին ցուցաբերել համակարգային մոտեցում և տալ լուծման օպտիմալ առաջարկներ:

Գիտակցելով ՏԻՄ-երի աշխատանքներում տեղեկատվության օգտագործման, թարմացման և վերլուծական հետազոտությունների իրականացման անհրաժեշտությունը՝ «Համայնքների ֆինանսիստների միավորում» (ՀՖՄ) ՀԿ-ն «Եվրասիա» հիմնադրամի աջակցությամբ ձեռնամուխ եղավ այդ ուղղությամբ կատարված աշխատանքների փորձի ուսումնասիրմանը և Աշտարակի ու Չարենցավանի քաղաքապետարաններում իրականացված ծրագրերի բազայի վրա նախապատրաստեց ՀՀ համայնքներում տեղեկատվական վերլուծական կենտրոնների (ՀՏՎԿ) աշխատանքները ապահովող համակարգչային ծրագրային փաթեթ, որը ներառում է հետևյալ համակարգչային ծրագրերը.

- համայնքների բյուջեների կանխատեսում, պլանավորում և վարում
- համայնքի էլեկտրոնային քարտեզի և հատակագծի մշակում
- համայնքի բնակչության ռեգիստր
- անշարժ գույքի և հողի ռեգիստր
- գործավարություն և արխիվացում
- տեղեկատվական համակարգ:

Ունենալով համապատասխան ծրագրային ապահովում, որը մշակված է հայերեն լեզվով ստանդարտ Office միջավայրում, և օգտագործման տեսանկյունից բավականին մատչելի է, դոնոր կազմակերպությունների (Եվրասիա հիմնադրամ, Ուրբան ինստիտուտի տեղական ինքնակառավարման ծրագիր) օժանդակությամբ Հայաստանի մի շարք քաղաքային համայնքներում սկսեցին իրականացվել տեղեկատվական վերլուծական կենտրոնների ստեղծման ծրագրեր: Ներկայումս որոշ համայնքներում այդ կենտրոններն արդեն գործում են, իսկ որոշներում ծրագրերը գտնվում են իրականացման փուլում: Փաստացի ՀՏՎԿ-ներ ստեղծվել կամ ստեղծվում են Աղյուսակ 1-ում նշված համայնքներում.

Աղյուսակ 1. Հայաստանի համայնքներում ստեղծված կամ ստեղծվող ՀՏՎԿ-ները

Մարզ	Համայնք
Արագածոտն	Աշտարակ, Ապարան
Արարատ	Մասիս, Վեդի
Արմավիր	Մեծամոր, Էջմիածին
Գեղարքունիք	Սևան, Գավառ, Մարտունի
Կոտայք	Աբովյան, Չարենցավան
Լոռի	Վանաձոր, Ալավերդի
Վայոց Ձոր	Եղեգնաձոր, Ջերմուկ
Սյունիք	Սիսիան, Գորիս, Կապան
Շիրակ	Արթիկ, Գյումրի
Տավուշ	Իջևան, Դիլիջան, Նոյեմբերյան

ՀՏՎԿ-ների ստեղծումը համայնքներին հնարավորություն տվեց գործել առավել արդյունավետ և ինքնուրույն՝ կարգավորելով հետևյալ խնդիրները.

- կառավարման համակարգի արդիականացումը
- տեղական բյուջեի ձևավորման և համալրման աղբյուրների ստեղծումը

- բնակչության սպասարկման աշխատանքների բարելավումը և արդյունավետության բարձրացումը
- տեղական սոցիալական ծրագրերի իրականացումը
- բնակչության ներգրավվումը համայնքի կառավարման գործընթացում:

Հարկ է նշել, որ ՀՏՎԿ-ների ստեղծումը համայնքներում ընդունվեց մեծ ոգևորությամբ և համայնքի ղեկավարի ու նրա աշխատակազմի կողմից լուրջ ուշադրության արժանացավ: Այնուհանդերձ կան հարցեր, որոնք ՀՏՎԿ-ների ստեղծման ընթացքում առաջացրել են որոշակի դժվարություններ և խոչընդոտներ: Ամենակարևոր հարցերից մեկը տեղերում համապատասխան մասնագետների (համակարգչային օպերատոր, քաղաքացիների հետ աշխատանքի կազմակերպիչ, հրապարակայնության և թափանցիկության ոլորտի աշխատակից և այլն) պակասն է, որը ուսուցման կամ վերապատրաստման անհրաժեշտություն է առաջացնում: Վերապատրաստված կադրերը ծրագրի ավարտից հետո հաճախ տեղափոխվում են ավելի բարձր աշխատավարձով աշխատանքի, ինչը նոր մասնագետի վերապատրաստման անհրաժեշտություն է առաջացնում: Կան դժվարություններ նաև համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում նոր մտածելակերպի ներդրման ու թափանցիկ և հրապարակային աշխատանքի կազմակերպման առումով:

Վերը նշված դժվարությունները հաղթահարելի են և անհամեմատելի այն իրական հնարավորությունների հետ, որոնք տալիս է ՀՏՎԿ-ն:

Այդ հնարավորություններն ուղղված են ՏԻՄ-երի աշխատանքների որակական մակարդակի, արդյունավետության և օպերատիվության բարձրացմանը, ինչպես նաև որոշումների ընդունմանը բնակչության մասնակցության իրական ապահովմանը: ՀՏՎԿ-ն տեղեկատվական, տեղեկատվական-վերլուծական, որոնման, խորհրդակցության ծառայություններ է մատուցում ինչպես կառավարման մարմիններին, կազմակերպություններին և ձեռնարկություններին, այնպես էլ համայնքի բնակչությանը: Կենտրոնների իրականացրած աշխատանքները հիմնականում բաժանվում են երկու խմբի. ա) կառավարման ապարատի աշխատանքների ավտոմատացում, բ) տեղեկատվական բազայի ստեղծում՝ կառավարման խնդիրների հրապարակայնությունը և թափանցիկությունը ապահովելու համար:

Ներկայումս ՀՏՎԿ-ի աշխատանքներն առավել արդյունավետ կազմակերպելու նպատակով՝ շարունակաբար թարմացվում և զարգացվում են ՀՏՎԿ-ի աշխատանքների իրականացումն ապահովող համակարգչային ծրագրերը, որոնք զուգահեռաբար տեղադրվում են համայնքներում և ապահովում նրանց անխափան աշխատանքը: Ծրագրերի թարմացման, նորացման և սպասարկման աշխատանքները համայնքներում իրականացվում են «Համայնքների ֆինանսիստների միավորում» և «Տեղեկատվական կենտրոնների զարգացման և ուսուցման կենտրոն» հասարակական կազմակերպությունների միջոցով, որոնք հանդիսանում են ՀՏՎԿ ծրագրային փաթեթի հեղինակները: Սպասարկումը համայնքներին ավելի մատչելի դարձնելու նպատակով ՀՖՄ-ն այդ աշխատանքներն իրականացրել է ինչպես կենտրոնական գրասենյակի ուժերով, այնպես էլ հարավային և հյուսիսային մասնաճյուղերի միջոցով:

Անհրաժեշտ է նշել, որ ՀՏՎԿ-ները Հայաստանում ունեն մեծ հեռանկար, գտնվում են կառավարության, դոնոր կազմակերպությունների և համայնքային հասարակական կազմակերպությունների ուշադրության շրջանակներում, և նրանց քանակն ու իրականացված աշխատանքների ծավալները անընդհատ աճի միտում ունեն: Ներկայումս նման կենտրոններ ստեղծվում են միայն քաղաքային համայնքներում, սակայն միջհամայնքային միավորումների ձևավորմանը զուգահեռ դրանք կարող են գործել նաև մի քանի գյուղական համայնքներից բաղկացած խմբերի համար:

ԳԼՈՒԽ III. Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ամրապնդման ռազմավարությունը

3.1 Ուսուցման ռազմավարության զարգացումը

Ավելի քան ութ տարվա տեղական ինքնակառավարման փորձը ցույց տվեց, որ անհրաժեշտ է մշակել հետագա ապակենտրոնացման ռազմավարություն և այն

հետևողականորեն ներդնել: Թեև ապակենտրոնացման ռազմավարության ներդրումը կենտրոնական կառավարության խնդիրն է, այնուամենայնիվ, այդ գործընթացին ՏԻՄ-երի հետ մեկտեղ պետք է մասնակցեն նաև քաղաքացիական հասարակությունը, մասնավոր հատվածը, ինչպես նաև հասարակության մյուս շերտերը:

Ազգային ուսուցման ռազմավարության հիմնական նպատակը Հայաստանում համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման խթանումն է: Այն պետք է նպաստի տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորմանն ու ամրապնդմանը, ինչպես նաև համայնքների գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը: Ազգային ուսուցման ռազմավարությունը պետք է բխի տեղական ինքնակառավարման համակարգի աշխատակազմի և ընտրված անդամների կարիքներից, նպատակ ունենալով ազդել վերջիններիս նոր որակական հատկանիշների ձևավորման վրա՝ համաձայն «Համայնքային ծառայողի մասին» օրենքի: Հետևաբար, Ազգային ուսուցման ռազմավարությունը հիմնված է հետևյալ երկու չափորոշիչների վրա.

ա. ուսուցման կարիքների անկախ գնահատում՝ հաշվի առնելով ուսուցման և վերապատրաստման ոլորտում գոյություն ունեցող փորձն ու սպասելիքները

բ. ուսուցման անցկացման անհրաժեշտության օրենսդրական դաշտի վերլուծություն՝ հիմնված տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայի սկզբունքների վրա:

Ուսուցման կարիքների գնահատման (ՈԻԿԳ) անմիջական նպատակը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի շրջանակներում կարողությունների ձևավորման կարիքների հստակեցումն է: Հատուկ գնահատում է իրականացվել տեղական ինքնակառավարման ոլորտի կառավարող և ղեկավար շրջաններում, նրանց համար, ովքեր ունեն ֆինանսական և ուղղակիորեն ծառայությունների մատուցման իրավասություններ:

Ուսուցման կարիքների գնահատման առումով ամենակարևոր խնդիրը տեղական ինքնակառավարման անձնակազմի հիմնական խմբերի գիտելիքների մակարդակի, փորձի, մասնագիտական հմտությունների և ուսուցման կարիքների հստակեցումն է: Բացի այդ, կարևոր է վերջիններիս ուսուցման և վերապատրաստման դասընթացներին մասնակցելու ցանկությունը, վճարելու հնարավորությունները և այլ արտաքին ազդակների գոյությունը, որոնք կարող են խոչընդոտել Ազգային ուսուցման ռազմավարության հաջող ներդրմանը:

Վերլուծության արդյունքում պարզ դարձան այն հիմնական խնդիրները, որոնց լուծումները զգալիորեն կազդեն տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման վրա: Մի քանի կարևոր խնդիր է դրվել հետագայում հաշվի առնելու նպատակով, մասնավորապես.

- ինչ թեմաներ պետք է շոշափվեն ուսուցման ծրագրերում և ինչ խորությամբ

- ում են ուղղված այդ ծրագրերը

- ուսուցման ինչ մեթոդներ կարելի է կիրառել

- ինչ համամասնությամբ է ուսուցումը համատեղվում համայնքներին աջակցելու այլ ձևերի հետ

- ինչ արտաքին գործոններ պետք է փոփոխվեն ազգային ուսուցման ռազմավարության արդյունավետության բարձրացման նպատակով:

Ուսուցման կարիքների գնահատման շնորհիվ պարզ դարձավ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ներկա մակարդակը, ոլորտի ուսուցման կենտրոնների և հասարակական կազմակերպությունների գործունեության որակը: Ուսումնասիրության արդյունքում պարզվեց, որ անհրաժեշտ է ձևավորել տեղական ինքնակառավարման աշխատակազմի գործունեության գնահատման նոր արժեքային համակարգ, խրախուսման նոր մեթոդներ, բարձրացնել վերջիններիս պաշտպանվածությունը ղեկավար մարմինների կամայականություններից:

Այս ամենից ելնելով, ձևավորվել է ռազմավարական նպատակների խումբ, որի իրականացումը կհանգեցնի Հայաստանի տարածքային ուսումնական ցանցի զարգացմանը:

Նպատակ 1. Երաշխավորել վերապատրաստման մասին պատշաճ տեղեկատվության և նյութերի մատչելիությունը վերապատրաստում ապահովողների և այլ շահագրգիռ կողմերի համար:

Այս առումով անհրաժեշտ է հիմնադրել հաստատություն՝ վերապատրաստմանն առնչվող բոլոր նյութերի և տեղեկատվության հավաքագրման նպատակով: Բոլոր շահագրգիռ կողմերի համար մատչելի դարձնել վերապատրաստման մասին տեղեկատվությունը և ուսուցման նյութերը. ա) որակավորված դասավանդողների և վերապատրաստում իրականացնողների տվյալների բազայի ստեղծման, բ) վերապատրաստման ծրագրերի մասին թարմ տեղեկատվություն ապահովող ինտերնետային էջի ստեղծման, գ) վերապատրաստման նյութերի գրադարան ստեղծելու և այլ միջոցներով:

Շահագրգիռ կողմերի համար նպատակահարմար է ստեղծել տեղեկատվության փոխանակման արդյունավետ համակարգ՝ տեղեկատուների, մանուլում հրապարակումների, համաժողովների, տեսաժողովների, կլոր սեղանների և հեռուստատեսային քննարկումների կիրառմամբ:

Նպատակ 2. Բարելավել վերապատրաստման ծրագրերի որակը և վերապատրաստում իրականացնողների որակավորումը:

Այս առումով անհրաժեշտ է մշակել վերապատրաստման պարտադիր նվազագույն փաթեթ՝ տեղական ինքնակառավարման աշխատակազմերի և տեղական ինքնակառավարման համակարգ մուտք գործող անձանց համար: Բարելավել դասախոսների որակավորումը և ավելացնել նրանց թիվը: Մշակել վերապատրաստման նոր ծրագրեր, մեթոդներ և լավագույն փորձի փոխանակման եղանակներ հետազոտության միջոցով: Խթանել մասնագիտական զարգացման ցանկացած հնարավորություն:

Նպատակ 3. Աջակցել տեղական իշխանություններին վերապատրաստման սեփական հնարավորությունների ստեղծման գործընթացում:

Այս ոլորտում պետք է օժանդակել համայնքների մարդկային ռեսուրսների կառավարման բաժինների զարգացմանը, որոնք աշխատակազմին կօգնեն մշակել պաշտոնների ժամանակակից նկարագրեր, գործունեության գնահատման ձևեր, վերապատրաստման անհատական ծրագրեր, ինչպես նաև կապահովեն աշխատանքային առաջխաղացման մասին խորհրդատվությունը: Անհրաժեշտ է նաև տարածքային մակարդակում մեխանիզմներ մշակել՝ վերապատրաստման ապահովումն առավել արդյունավետ դարձնելու և մարզերում առկա հաստատություններն առավելագույնս օգտագործելու նպատակով:

Նպատակ 4. Ուժեղացնել ՀՀ տեղական ինքնակառավարման օրենսդրական դաշտը:

Ներկայումս արտահայտված անհամապատասխանություն գոյություն ունի տեղական ինքնակառավարման կարողությունների, համայնքային ծառայությունների մատակարարման որակի և գործող իրավական նորմատիվ դաշտի միջև:

Առաջարկվող օրենսդրական փոփոխությունները անպայմանորեն կազդեն ուսուցման բնույթի վրա՝ վերջինս դարձնելով առավել նպատակային: Համայնքային ծառայության մասին օրենքը կստեղծի տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ծառայողների համար աշխատանքային առաջխաղացման կառուցվածք և կսահմանի վերապատրաստման անհրաժեշտություն: Դա նրանց համար կստեղծի ապահովության որոշ աստիճան և աշխատանքային առաջխաղացման հեռանկարներ և, հետևաբար, վերապատրաստում ստանալու նպատակադրվածություն: Իրավասությունների փոխանցումը համայնքներին պարտավորեցնում է զարգացնել իրենց կարողությունը՝ պատրաստակամությունը, ընդհանուր պատկերացումը և հմտությունները, որպեսզի պատշաճ կերպով իրականացվեն այդ իրավասությունները:

Նպատակ 5. Ջարգացնել կարողությունների ամրապնդման մեթոդները:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ամրապնդման և ուսուցման ցանցի ընդլայնման կարևոր մեթոդներից է «Դասավանդողների ուսուցանման» մեթոդը: Այն գիտելիքների և փորձի տարածման ամենարդյունավետ մեթոդներից մեկն է, որի նպատակը մարդկանց՝ կառավարման ոլորտում մասնակցության և ուսուցման արագ ու արդյունավետ տարածման ապահովումն է: Ուսուցման մեկ այլ տարատեսակ է դիստանցիոն ուսուցումը, որի նպատակն է ինտերնետի, ինտերակտիվ մեթոդների,

վերլուծական խաղերի կիրառմամբ ուսուցումը մատչելի դարձնել առավել մեծ թվով մասնակիցների համար: Բացի այդ, այս մեթոդը հնարավորություն է տալիս համայնքների աշխատակիցներին հանդես գալ առաջարկություններով:

Ազգային ուսուցման ռազմավարությունը պետք է հստակ սահմանի տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր պարտավորությունների փոխանցման ոլորտները, պայմանները, մեխանիզմները և գնահատման չափորոշիչները: Ակնհայտ է, որ իրավասությունների և պարտավորությունների օրենքով փոխանցումը միայն բավարար չէ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման համար: Ներկայումս մշակված է նման ռազմավարություն, որն արդյունք է շահագրգիռ կազմակերպությունների և հասարակական կազմակերպությունների միջև ակտիվ քննարկումների և բանավեճերի: Հիմնականում այն համապատասխանում է սույն հետազոտության արդյունքում ձևավորված առաջարկ-ռազմավարությանը: Իհարկե, արդյունքում ձևավորվել են ռազմավարությանն առընչվող այլ առաջարկներ, որոնց հաշվի առնմամբ միայն գոյություն ունեցող ռազմավարությունը կարող է դառնալ ընդգրկուն և ամբողջական: Եվրոպական Խորհրդի փորձագետների և տեղական հասարակական կազմակերպությունների կողմից մշակված ռազմավարությունը հիմնականում առընչվում է մարդկային ռեսուրսների կառավարմանը համայնքներում, կարողությունների ձևավորման մեթոդների կատարելագործմանը, ինչպես նաև համագործակցությունը հասարակական կազմակերպությունների միջև:

Քաղաքացիական հասարակության մարմինների միջև համագործակցությունը: ՏԻՄ-երը Հայաստանում ունեն տարբեր չափեր՝ ամենափոքր գյուղից մինչև տասնյակ հազարանոց բնակչությամբ քաղաքներ: Արդյունավետ գործելու նպատակով ՏԻՄ առավել փոքր միավորները պետք է միավորվեն Օրենքով թույլատրված կարգով, վերածվելով միջհամայնքային միավորների կամ միավորումների, որը կբերի սոցիալ-տնտեսական զարգացման: Ուսուցումն, անշուշտ, պետք է հիմնվի նման համագործակցության վրա և նպաստի այսպիսի համագործակցությանը:

Ազգային ուսուցման ռազմավարությունը պետք է նպաստի կարողությունների ձևավորմանը միավորումների ներսում: Մասնագիտական միավորումները, օրինակ՝ Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը կամ Համատիրության սեփականատերերի ազգային ընկերակցությունը կարևոր դեր են խաղում Ազգային ուսուցման ռազմավարության շրջանակներում: Նրանք կարող են հիմնադրել իրենց միավորման անդամների գործունեության համար ստանդարտներ, մշակել մասնագիտական ուսուցման ծրագրեր՝ նախատեսելով վերջիններիս հավատարմագրումը: Սա մասնագիտական չափորոշիչների կատարելագործման կարևոր ուղի է: Իսկ այն ոլորտներում որտեղ դեռևս չեն ձևավորվել նման մասնագիտական միավորումներ, ազգային ուսուցման ռազմավարության ներքո պետք է աջակցել վերջիններիս ձևավորմանը:

Մարդկային ռեսուրսների կառավարումը համայնքներում. Հայաստանում անհրաժեշտ է զարգացնել մարդկային ռեսուրսների համակարգը, վերջինիս գնահատման, արժևորման, աշխատակիցների միջև փոխադարձ հավատի ձևավորման արժեհամակարգը կամ սխեման: Այս առումով, չինական փորձը հուշում է, որ նոր հմտություններ ձեռք բերելու ձգտումը և նոր մտածողության ձևավորումը լայն առումով կախված է աշխատանքային փոխհարաբերություններից և մեթոդներից: Բացի այդ, այն պայմանավորված է դասավանդողների, վերապատրաստվողների և պաշտոնյաների փոխհարաբերություններով:

Կարողությունների ձևավորման մեթոդների կատարելագործումը: Ուսուցման ընթացքում կարող են կիրառվել լավագույն փորձի, ուսումնական այցելությունների և այլ մեթոդներ: Ազգային ուսուցման ռազմավարությունը նպատակ ունի խթանել ուսուցման նորարարական մեթոդները, մասնավորապես, դիստանցիոն ուսուցման ծրագրի միջոցով: Այն նաև կարող է խթանվել ուսուցման այնպիսի միջոցներով, ինչպիսին են տեղական ինքնակառավարման տեղեկատվական կենտրոնները, «Համայնք» և «Ավագանի պլուս» թերթերը, մամուլը, տեղեկատվական փոխանակման ցանցը, բուկլետները, տեսաերիզները և այլն:

Համագործակցությունը հասարակական կազմակերպությունների միջև:

Հասարակական կազմակերպությունները կարևոր դեր են խաղում ուսուցման իրականացման գործում: Ազգային ուսուցման ռազմավարության ներքո անհրաժեշտ է ստեղծել մի համակարգ, ուր հասարակական կազմակերպությունները պետք է հավատարմագրվեն և աջակցություն ստանան ուսուցում և վերապատրաստում իրականացնելու, ոլորտում անհրաժեշտ ստանդարտներ հաստատելու նպատակով:

Հայտնի է, որ ռեսուրսների սակավությունը պահանջում է գտնել նոր դոնորներ, որոնք ի վիճակի են իրականացնել կարճաժամկետ և միջին տևողությամբ ուսումնական ծրագրեր: Հետևաբար, հասարակական կազմակերպությունները պետք է համագործակցեն նաև ուսուցման նոր ֆինանսական աղբյուրների հայթայթման առումով: Ուսուցման երկարաժամկետ ծրագրերի համար անհրաժեշտ է ներգրավել պետական ռեսուրսները, ինչպես նաև դասընթացի դիմաց կատարվող վճարները:

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կարողությունների ձևավորման նպատակով իրականացվող ուսուցման կարիքների վերլուծությունը (ՈԻԿՎ) ցույց տվեց, որ ուսուցման ընդլայնման համար անհրաժեշտ է կատարել հետևյալ փոփոխությունները:

Լոկալ ուսուցում և վերապատրաստում: ՏԻՄ աշխատակիցների ուսուցումը և վերապատրաստումը կարող է իրականացվել ինչպես ողջ հանրապետության մասշտաբով, այնպես էլ մարզային և տարածքային մակարդակներում: Վերջինս կարող է բավականին արդյունավետ լինել, քանի որ այս դեպքում հաշվի կառնվեն տեղական կարիքները: ՏԻՄ պաշտոնյաների հետ հարցազրույցները ցույց տվեցին, որ ազգային ուսուցման ռազմավարությունը մշակելիս նաև պետք է հաշվի առնել մարզպետների ուսուցման անհրաժեշտությունը՝ աջակցելով տվյալ մարզի սահմաններում արդյունավետ տեղական ինքնակառավարմանը:

Լոկալ /տեղային/ մակարդակով, ազգային ուսուցման ռազմավարության նպատակը կլինի հենց ՏԻՄ-երի կողմից ուսուցման և վերապատրաստման իրականացումը: Նման ուսուցումը կարող է ներգրավել նաև պաշտոնյաների, որոնք պատասխանատվություն կարող են ստանձնել ուսուցման պլանի կազմման, ուսուցման և դասավանդման ուղղությամբ: Այս ծրագրերը կարող են ընդգրկել հանրության նաև մասնավոր հատվածները: Օրինակ՝ ծրագրում կարող են ընդգրկվել գործարար մարդիկ, որոնք կաջակցեն համայնքներում փոքր ձեռնարկատիրության զարգացմանը և գործազրկության նվազեցմանը: Ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ազգային ուսուցման ռազմավարությունը պետք է ներառի նաև դասավանդողների ուսուցման ծրագիրը՝ ընտրելով լավագույն դասավանդողներին: Դասավանդվող թեմաները նույնպես կարիք ունեն մշակվելու և հաստատվելու: Հավատարմագրման գործընթաց է պահանջվում դասավանդվող թեմաների, դասավանդողների և ուսուցումն իրականացնողների համար:

Առաջնահերթ կարևորություն է նկատվում իրոք ազգային ռազմավարության մշակման և ձևավորման առումով, որտեղ ուսուցման ծրագրերով կներգրավվեն թեմաներ, որոնք կկրեն ազգային մտածելակերպի և հոգեբանության ազդեցությունը:

3.2. Տեղական վարչական համակարգի զարգացումը

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման հետ կապված կարևորագույն խնդիրներից մեկը ՏԻՄ-երի ներքին կառուցվածքի ստեղծումն է: Այս հարցում օրենսդրությունը կարող է շատ թե քիչ ազատություն տալ ՏԻՄ-երին: Յուրաքանչյուր ՏԻՄ իրավունք ունի ինքնուրույն որոշել իր կազմակերպական կառուցվածքը: Սակայն ՏԻՄ-երի ընդհանուր խնդիրներից և միասնականացման պահանջից ելնելով՝ անհրաժեշտ է մշակել կազմակերպական կառուցվածքի մի մոդել, որը հիմք կհանդիսանա համայնքների գործող կառուցվածքների զարգացման համար:

Ընդհանրապես կազմակերպական կառուցվածքը ցույց է տալիս կառավարման մակարդակների աստիճանակարգը՝ թե ինչպես են բաշխված և խմբավորված կատարվող աշխատանքները, սահմանում է, թե ով ում է ենթարկվում: Կառուցվածքի

միջոցով է հիմնականում ապահովվում կազմակերպության կարողությունների դրսևորումը: Դա վերաբերվում է բոլոր տեսակի կազմակերպություններին, այդ թվում նաև տեղական ինքնակառավարման:

Որքան կատարյալ է կազմակերպական կառուցվածքը, այնքան բարձր է կառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետությունը: Դրա համար այն պետք է ապահովի մի շարք պահանջների իրականացումը.

- կառուցվածքը պետք է արտացոլի կազմակերպության նպատակները և պլանները, քանի որ դրանց հիման վրա է նա ծավալում իր գործունեությունը
- կառուցվածքը պետք է լինի օպտիմալ: Կառավարման կառուցվածքը համարվում է օպտիմալ, եթե կառավարման օղակների և մակարդակների միջև սահմանվում են ռացիոնալ կապեր՝ աստիճանների նվազագույն քանակով,
- կառուցվածքը պետք է լինի օպերատիվ: Որոշման ընդունումից հետո այն պետք է անմիջապես իրականացվի: Չպետք է հնարավորություն տրվի, որ այդ ընթացքում կառավարվող համակարգում կատարվեն այնպիսի փոփոխություններ, որոնք անհնաստ կդարձնեն ընդունված որոշման կատարումը
- կառուցվածքը պետք է լինի հուսալի: Կազմակերպական կառուցվածքը պետք է երաշխավորի տեղեկատվության ձևավորման ու փոխանցման հավաստիությունը, թույլ չտա աղավաղումներ, ապահովի կապի անընդհատությունը կառավարման համակարգում
- կառուցվածքը պետք է լինի ռացիոնալ: Կազմակերպության խնդիրները պետք է լուծվեն նվազագույն ծախսերով:

ՏԻՄ-երի կազմակերպական կառուցվածքները ձևավորվում են նրանց առջև դրված խնդիրներին համապատասխան: Որպեսզի կազմակերպական կառուցվածքի միջոցով իրականացվի համայնքի արդյունավետ կառավարումն անհրաժեշտ է, որ այն բավարարի վերը նշված պահանջներին: Ամեն դեպքում պետական կառավարման ապակենտրոնացման ծավալները և չափերը, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի իրավասությունների շրջանակը որոշվում է օրենսդրությամբ, որից կախված է ՏԻՄ-երի կառուցվածքը: Կառուցվածքի հնարավոր բազմազանությունը պետք է հաշվի առնի վերը նշված կանոնները: Բացի դրանից ՏԻՄ-երի գործառույթների կատարման համար անհրաժեշտ վարչական կառուցվածքային օղակների ստեղծումը պետք է հիմնվի համայնքի չափերի, առանձնահատկությունների և առկա իրավիճակի վրա:

ՀՀ օրենսդրությունը ազատություն է տալիս ՏԻՄ-երին իրենց կառուցվածքների ստեղծման հարցում: Դա հնարավորություն է տալիս կառուցվածքները ձևավորելիս հաշվի առնել տեղական պայմանները (բնական, պատմական, ժողովրդագրական, տնտեսական և այլն): Միակ սահմանափակումն այն է, որ սահմանված է համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակը, որն իր ազդեցությունն է ունենում ավագանու կառուցվածքի ձևավորման վրա:

Տեղական ինքնակառավարման ընտրովի ներկայացուցչական մարմին է համայնքի ավագանին: ՀՀ Սահմանադրության 105-րդ հոդվածի համաձայն՝ համայնքի ավագանու անդամների թիվը սահմանված է հինգից տասնհինգ մարդ: ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը հստակեցնում է ավագանու անդամների թվաքանակը կախված համայնքի բնակչության թվից (հոդված 120): Այսպես, մինչև 3000 բնակիչ ունեցող համայնքներում ավագանին բաղկացած է յոթ անդամից, 3001-ից մինչև 20000 բնակիչ ունեցող համայնքներում՝ տասն անդամից, իսկ 20001-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքներում՝ տասնհինգ անդամից: Սա նշանակում է, որ թվաքանակից կախված պետք է տարբերվի ավագանու կառուցվածքը:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման պրակտիկայում հազվադեպ է հանդիպում ավագանու ձևական (ֆորմալ) կառուցվածք: Դա հատկապես պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով նախատեսված չէ ավագանու ղեկավարի (նախագահի) պաշտոն: Փաստորեն ավագանու բոլոր անդամներն ունեն նույն իրավասությունները: Իսկ ավագանու

նիստերը վարում է համայնքի ղեկավարը, խորհրդակցական ծայնի իրավունքով: Չնայած դրան ավագանու աշխատանքի արդյունավետության բարձրացման համար կարևոր նշանակություն ունի նման կառուցվածքի ստեղծումը:

Հիմք ընդունելով «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում ամրագրված ավագանու իրավասությունները, նպատակահարմար է ստեղծել ավագանու չորս հանձնաժողովներ.

- ֆինանսաբյուջետային և տնտեսական հարցերի
- քաղաքաշինության, հողերի օգտագործման, կոմունալ տնտեսության և շրջակա միջավայրի պահպանության
- սոցիալ-մշակութային քաղաքականության, օրինականության և մարդու իրավունքների
- ՁԼՄ-երի, հասարակության և հասարակական կազմակերպությունների հետ կապերի:

Հանձնաժողովների աշխատակարգը պետք է սահմանվի համայնքի ավագանու կանոնակարգով: Յոթ անդամից բաղկացած ավագանում կարելի է ստեղծել երկու հանձնաժողովներ՝ միավորելով վերը նշված առաջին երկուսը և վերջին երկուսը:

Տեղական ինքնակառավարման ընտրովի գործադիր մարմին է համայնքի ղեկավարը, որն իր լիազորություններն իրականացնում է մշտապես գործող աշխատակազմի, համայնքի ենթակայության ձեռնարկությունների և կազմակերպությունների միջոցով: Համայնքը իրավաբանական անձ է, հետևաբար.

- ունի սեփականություն
- ունի բյուջե
- կարող է իր անունից ձեռք բերել և իրականացնել գույքային և ոչ գույքային իրավունքներ, կրել պարտականություններ
- լինել հայցվոր կամ պատասխանող դատարանում
- ունի ինքնուրույն հաշվեկշիռ
- ունի Հայաստանի Հանրապետության կամ համայնքի զինանշանի պատկերով և իր անվանմամբ կնիք, դրոշմակնիքներ, բլանկներ, գանձապետական հաշիվ գանձապետարանում, կարող է ունենալ այլ հաշիվներ բանկերում:

Տեղական ինքնակառավարման մակարդակում հատկապես կարևորվում է համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառուցվածքի ստեղծումը, քանի որ այն իրականացնում է համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի կողմից ընդունված որոշումները: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի ղեկավարին վերապահված լիազորությունները բաշխվում են նրա աշխատակազմի տարբեր ստորաբաժանումների միջև:

Համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառուցվածքը և աշխատակիցների թվաքանակը հաստատվում են ավագանու կողմից՝ համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ: Աշխատակազմը գլխավորում է համայնքի ղեկավարը: Նա դա իրականացնում է միանձնյա ղեկավարման սկզբունքով և լիովին պատասխանատվություն է կրում իր պարտականությունների կատարման համար:

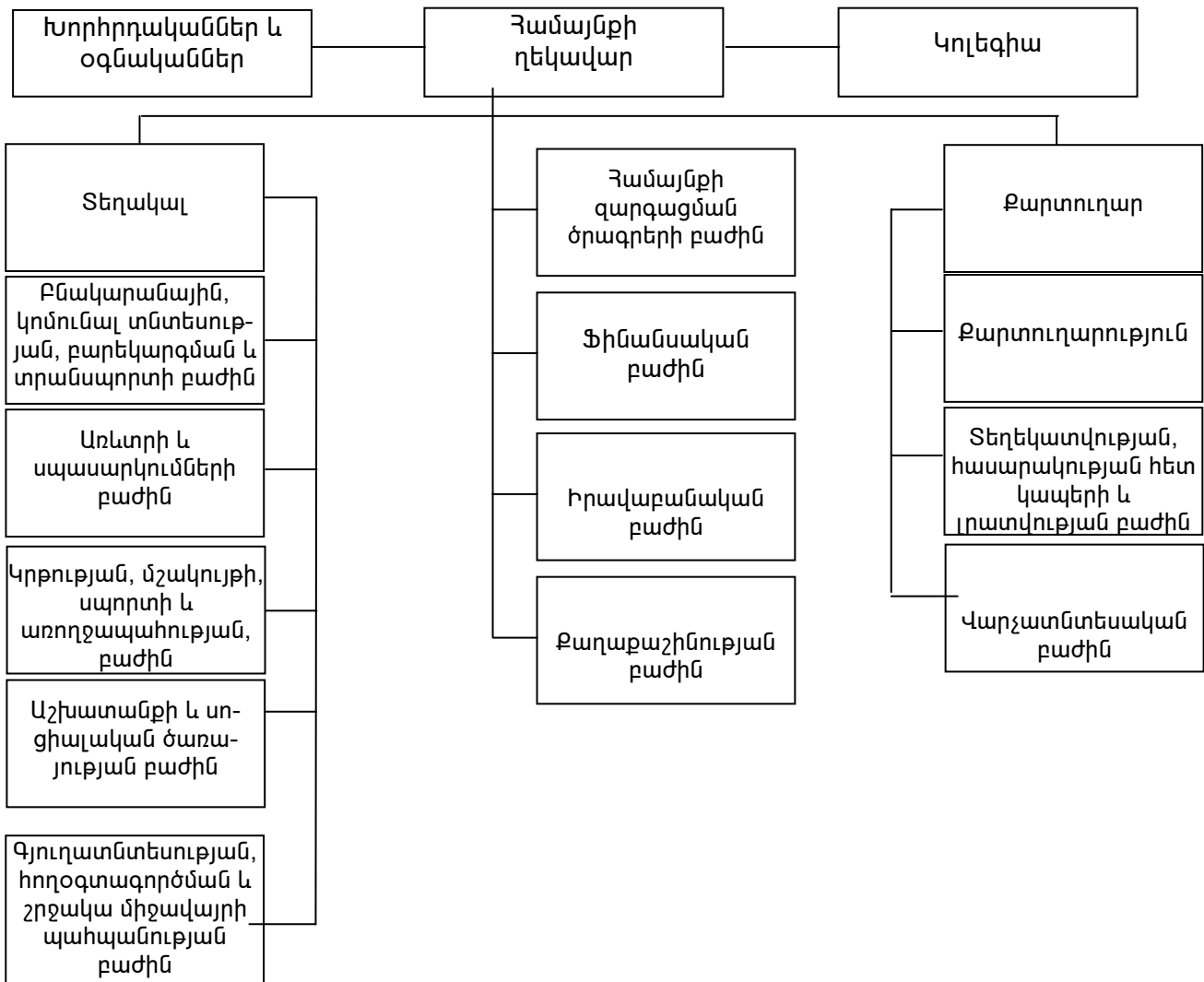
Համայնքի ղեկավարի տեղակալի, աշխատակազմի քարտուղարի և կառուցվածքային ստորաբաժանումների գործառույթները սահմանվում է համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կանոնադրությամբ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հիման վրա:

Համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանումների կազմը տարբեր է՝ կախված համայնքի տիպից (թաղային, քաղաքային, գյուղական), չափերից և բնակչության թվից: Հիմնականում կառուցվածքներն ստեղծվում են առանց հաշվի առնելու դրանց ներկայացվող պահանջները: Ավելի շուտ դրանք հարմարեցվում են աշխատողներին, չնայած պետք է լինի հակառակը: Հաճախ ոչ թե սկզբից ձևավորվում է կառուցվածքը, որովհետև դրան համապատասխան գործառույթները և որից հետո ընտրվում աշխատողները, այլ առկա աշխատողների հնարավորություններից ելնելով է ձևավորվում կառուցվածքը:

Նշված թերությունները վերացնելու նպատակով առաջարկվում է Գծանկար 2-ում տրված համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի տիպային կառուցվածքը:

Կարևոր է աշխատակազմի կառուցվածքում ձևավորել կոլեգիա, որը խորհրդակցական մարմին է և, որը գլխավորում է համայնքի ղեկավարը: Կոլեգիայի կազմում ընդգրկվում են համայնքի ղեկավարի տեղակալը, աշխատակազմի քարտուղարը, աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանումների և համայնքի ենթակայության ձեռնարկությունների ու կազմակերպությունների ղեկավարները, ինչպես նաև կարող են ընդգրկվել համայնքի հայտնի անդամներ ու մասնագետներ: Կոլեգիայի կազմը, և հետագայում դրա փոփոխությունները, ինչպես նաև աշխատակարգը հաստատվում են համայնքի ղեկավարի հրամանով: Կոլեգիայում քննարկվում են համայնքի ղեկավարի իրավասությունների շրջանակում գտնվող համայնքին վերաբերող նպատակային ծրագրեր և այլ կարևոր հարցեր: Կոլեգիայի որոշումները հաստատվում է համայնքի ղեկավարի հրամանով:

Գծանկար 2. Համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի տիպային կառուցվածք



Տեղական վարչական համակարգի զարգացման կարևորագույն խնդիրներից է նաև անձնակազմի (աշխատանքային ռեսուրսների) կառավարման նորագույն մեթոդների ներդրումը: Դրանց պահանջը հիմնականում հանգեցվում է հետևյալին՝ անձնակազմի հետ աշխատանքի համադրում ՏԻՄ-երի առաքելության, ռազմավարական նպատակների, սոցիալական համագործակցության և աշխատանքային հարաբերությունների ընդլայնման ու խորացման, մոտիվացիայի նոր սկզբունքների արմատավորման հետ:

3.3. Էլեկտրոնային կառավարման զարգացումը

Կառավարման համակարգի արդյունավետության և օպերատիվության բարձրացման կարևորագույն ռազմավարական ուղղություններից մեկը էլեկտրոնային կառավարման ներդրումն է: ՏԻՄ-երն ունենալով բազմաբնույթ լիազորությունների և իրարից տարբեր, բայց հաճախ մեկը մյուսի հետ առնչվող գործունեությունների շրջանակ, առավել անհրաժեշտություն ունեն կառավարման ոլորտում էլեկտրոնային միջոցների կիրառման: Դժվար է պատկերացնել զարգացած տեղական ինքնակառավարում՝ առանց բազմակողմանի և համակարգված էլեկտրոնային կառավարման համակարգի:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգը բավականին երիտասարդ է, սակայն այդ ոլորտում կան իրականացված որոշակի աշխատանքներ: Հարկավոր է նշել, որ ավտոմատացված են համայնքները և պետական բյուջետային հիմնարկները սպասարկող տեղական զանձապետական բաժանմունքները, որոնք կենտրոնական զանձապետարանի հետ մեկտեղ կազմում են մեկ ընդհանուր կառավարման ավտոմատացված համակարգ: Չնայած համայնքները սպասարկվում են այդ համակարգի միջոցով, սակայն լուծված չէ նրանց և ՏԻՄ-երի միջև տեղեկատվության էլեկտրոնային փոխանակման խնդիրը: Որոշակի աշխատանքներ կան իրականացված նաև հարկերի գանձման ոլորտում, որոնք սահմանափակվում են հարկերի ավտոմատ հաշվարկման և հարկատուների մասին տեղեկատվության (հարկի չափը, վճարումները, ապառքները, տույժերը և այլն) պահպանմամբ: Այստեղ լուծված չէ էլեկտրոնային կառավարման (ինտերնետ և այլ) միջոցով հարկերի գանձման և բնակչությանը տեղեկատվություն տրամադրելու խնդիրները:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի էլեկտրոնային կառավարման ոլորտում կատարվել են նաև այլ աշխատանքներ: Մասնավորապես, միջազգային դոնոր կազմակերպությունների («Եվրասիա» հիմնադրամ, Ուրբան ինստիտուտ, Բերինգ Փոինթ, Գերմանիայի տեխնիկական համագործակցության ծրագիր և այլն) ֆինանսավորմամբ մշակվել և ներդրվում են որոշակի ծրագրեր, որոնք ուղղված են համայնքներում ՏԻՄ-երի աշխատանքների ավտոմատացմանը և իրենց մեջ ներառում են էլեկտրոնային կառավարման տարրեր: Այդպիսի աշխատանքներից են համակարգչային ծրագրերի մշակումը և դրանց ներդրումը համայնքներում (հիմնականում խոշոր համայնքներում): Ներկայումս հաջողությամբ կիրառվում և որոշակի հետաքրքրություն են ներկայացնում հայերեն լեզվով մշակված հետևյալ համակարգչային ծրագրերը.

- համայնքների բյուջեների կանխատեսում, պլանավորում, վարում և վերահսկում
- համայնքի բնակչության ռեգիստր
- գործավարություն և արխիվացում
- ՏԻՄ-երի գույքի կառավարում
- աղբահանության կազմակերպում և կառավարում
- գույքի և հողի ռեգիստր, և այլն:

Անհրաժեշտ է նշել, որ այս ծրագրերը հիմնականում մշակվել են տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գործող հասարակական կազմակերպությունների (համայնքների ֆինանսիստների միավորում, ՀՏՎԿ-ի զարգացման և ուսուցման կենտրոն և այլն) կողմից և դրանց կիրառումը համայնքներում դեռևս կանոնակարգված չէ, այլ ունի տարերային բնույթ:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը զուգահեռ անհրաժեշտ է լուրջ ուշադրություն դարձնել էլեկտրոնային կառավարմանը, դրան տալով պաշտոնական համակարգված բնույթ:

Զարգացած էլեկտրոնային կառավարման համակարգի պայմաններում լայն հնարավորություն կստեղծվի բնակչությանը կառավարման գործընթացում ներգրավելու

առունով, ապահովելով նրանց մասնակցությունը որոշումների ընդունմանը և որոշակիորեն կանխելով կոռուպցիայի հնարավոր դեպքերը: Այս բոլորը նախապայման կհանդիսանան քաղաքացիական հասարակության ձևավորման և հնարավոր պայմաններ կստեղծեն տեղերում ժողովրդավարական բարեփոխումների առավել արագ իրականացման համար:

Այս ռազմավարական կարևոր խնդրի լուծման համար անհրաժեշտ է լայնորեն կիրառել հանրապետությունում առկա ձեռքբերումները, խրախուսել և աջակցել առաջավոր տեղական և միջազգային փորձի ներդրմանը, բազմակողմանի օգտագործելով հասարակական և միջազգային կազմակերպությունների ուժերն ու հնարավորությունները:

ՏԻՄ-երում էլեկտրոնային կառավարման ներդրումը և հետագա զարգացումը ապահովելու նպատակով անհրաժեշտ կլինի իրականացնել որոշակի աշխատանքներ, որոնցից կարևորագույններն են

- պետական համակարգված մոտեցումների և հետևողական աշխատանքի դրսևորում
- տեղական և միջազգային փորձի ներդրում և զարգացում
- փոքր ու թույլ համայնքների խոշորացում և միջհամայնքային միավորումների ստեղծում, որոնք էլեկտրոնային կառավարման ներդրման հետ կապված աշխատանքները կդարձնեն տնտեսապես ավելի շահավետ և կառավարման տեսանկյունից առավել օպերատիվ ու նպատակահարմար
- զարգացած ինտերնետային ցանցի առկայության ապահովում
- ՏԻՄ-երին ժամանակակից համակարգչային և տեխնիկական միջոցներով ապահովում
- տեղերում ղեկավար և սպասարկող համապատասխան կադրերի պատրաստումը:

ՏԻՄ-երում զարգացած էլեկտրոնային կառավարման համակարգի առկայությունը զգալիորեն կբարելավի համայնքային ծառայությունների մատուցման որակը, նպաստավոր պայմաններ կստեղծի համայնքային բյուջեի եկամուտների հավաքագրման և ծախսերի արդյունավետության բարձրացման գործում:

3.4. ՏԻՄ-երի և խորհրդատվական կազմակերպությունների միջև կապերի զարգացումը

Խորհրդատվության, որպես ինստիտուտի դերն ու նշանակությունը մեծ է ցանկացած երկրի համար: Այն հատկապես կարևորվում է անցումային տնտեսություն ունեցող երկրներում, որոնք բարեփոխումներ են իրականացնում բազմաթիվ ուղղություններով: Տարբեր ոլորտներում, այդ թվում նաև տեղական ինքնակառավարման, ձևավորման փուլում են գտնվում համապատասխան ինստիտուտները և կարողությունները: Շատ խնդիրներ հնարավոր չի լինում իրականացնել դրանց բացակայության կամ թերի լինելու պատճառով: Իրենց լիազորություններն իրականացնելիս ՏԻՄ-երը հաճախակի են հանդիպում դժվարությունների, որոնցից հատկապես կարևորվում են գիտելիքների, հմտությունների ու փորձի պակասը: Այդ բացը լրացնելու համար անհրաժեշտություն է առաջանում ձևավորել ուժեղ ու արդյունավետ գործող խորհրդատվության ինստիտուտ և հաստատել փոխշահավետ հարաբերություններ ՏԻՄ-երի հետ:

Ինչպես արդեն վերը նշվեց, ՏԻՄ-երի և հասարակության այլ հատվածների՝ այդ թվում խորհրդատվական կազմակերպությունների միջև կապերը Հայաստանում դեռևս ավանդույթ չեն դարձել և գտնվում են ձևավորման փուլում: Դրանց հետագա զարգացման համար նախ և առաջ անհրաժեշտ է որոշակի պայմանների ապահովում: Ընդ որում այդ պայմանների ապահովման հարցում յուրաքանչյուր կողմին ներկայացվում են համապատասխան պահանջներ:

Որպես առանձնահատուկ դեր ունեցող կողմ հանդես է գալիս պետությունը՝ հանձինս կենտրոնական իշխանության: Նա պետք է օրենսդրության մեջ ներառի

այնպիսի դրույթներ, որոնք հնարավորություն կստեղծեն և կպարտադրեն ՏԻՄ-երին որոշումներ ընդունելիս մասնակից դարձնել տարբեր սուբյեկտների ու նրանց հետ քննարկել խնդիրների իրականացման, ինչպես նաև հիմնախնդիրների լուծման այլընտրանքային տարբերակները: Իհարկե, պետք է նկատի ունենալ, որ դա անհրաժեշտ պայման է, սակայն բավարար չէ կապերի փաստացի զարգացման համար: Այս հարցում առաջընթացի ապահովումը ուղղակիորեն կապված է մնացած կողմերին ներկայացվող պահանջների կատարման հետ:

ՏԻՄ-երին ներկայացվող պահանջները հետևյալներն են.

- ՏԻՄ-երի ունակությունը և ցանկությունը կատարելու վերը նշված օրենսդրության պահանջները
- ՏԻՄ-երի նախաձեռնությունը որոշումներ ընդունելիս ներգրավել խորհրդատվական կազմակերպությունների
- խորհրդատվական կազմակերպությունների հետ կապերի զարգացման գործառույթի և դրա կատարման պատասխանատուի սահմանումը
- խորհրդատվություն պատվիրելու համար համապատասխան ֆինանսական միջոցների առանձնացումը
- խորհրդատվության արդյունավետության վերաբերյալ ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչների համոզումները
- խորհրդատվական կազմակերպությունների վերաբերյալ տվյալների բազայի ստեղծումը:

ՏԻՄ-երի և խորհրդատվական կազմակերպությունների փոխհարաբերություններում ակտիվ դերում պետք է հանդես գա առաջինը: Փաստորեն նա է ձևավորում այդ շուկայի պահանջարկը, որից էլ կախված կաշխուժանա մյուս կողմը:

Խորհրդատվական կազմակերպություններին ներկայացվող պահանջներն են.

- ուսումնասիրություններ ու հետազոտություններ կատարելու համար որակյալ մասնագետների և այլ ռեսուրսների առկայությունը
- տեղական ինքնակառավարման ոլորտին վերաբերող հետազոտությունների, ուսումնասիրությունների, հոդվածների ու մեթոդական ցուցումների առկայությունը
- տեղական ինքնակառավարման ոլորտում աշխատող այլ խորհրդատվական ու հասարակական կազմակերպությունների հետ փոխհամագործակցության ունակությունը
- իրենց հնարավորությունների ու արված գործերի մասին լայն հանրությանը տեղեկացնելու ունակությունը:

Վերոնշյալ կողմերին ներկայացվող պահանջների հետ կարևոր է նաև կապերի հաստատման ու պատվերի ձևավորման մեխանիզմների որոնումը և իրագործումը: Հնարավոր է մի քանի տարբերակների կիրառումը: Դրանց թվում են.

1. Անհատական բանակցություններ: Համայնքի պատվերի բոլոր պահանջները և պայմանները քննարկվում ու որոշվում են երկկողմանի բանակցությունների միջոցով: Կիրառելի են այն դեպքում, երբ տվյալ հարցի հետ կապված շուկայում առկա է ընդգծված առաջատար կազմակերպություն: Այս ձևի առավելությունն այն է, որ բոլոր հարցերը պարզաբանվում և լուծում են ստանում ուղղակի քննարկումների արդյունքում: Իսկ հիմնական թերությունն այն է, որ շուկայում ունեցած մոնոպոլ դիրքը տվյալ կազմակերպությանը կարող է դարձնել պայմաններ թելադրող:
2. Մրցույթները: Համայնքը հայտարարում է մրցույթ, որտեղ նշվում են պատվերի բոլոր պահանջները: Կազմակերպությունները ներկայացնում են հայտեր՝ նշված խնդիրն իրականացնելու իրենց տարբերակը, և համապատասխան հանձնաժողովը որոշում է հաղթողին: Այս ձևի առավելությունն այն է, որ նվազագույնի է հասցվում սուբյեկտիվիզմը: Որոշումն ընդունվում է որոշակի սահմանված չափանիշների հիման վրա: Մրցույթները, որպես կանոն, ձևական բնույթ են կրում, երբ շուկան դեռևս ձևավորված չէ:

3. Եռակողմ պայմանավորվածությունը: Պայմանավորվածությունը ձեռք է բերվում համայնքի, խորհրդատվական կազմակերպության և դոնորի միջև: Այս ձևը ներկայումս շատ համայնքների ֆինանսական միջոցների բացակայության պայմաններում կարող է առավել արդյունավետ լինել:

Այս ձևերից յուրաքանչյուրն ունի իր առավելություններն ու թերությունները, և այս կամ այն ձևի ընտրությունը ճիշտ կլինի կատարել կոնկրետ իրավիճակից ելնելով, ինչպես նաև հաշվի առնելով տեղական ինքնակառավարման տվյալ փուլի առանձնահատկությունները: Հնարավոր է նաև բոլոր ձևերի զուգահեռ և միաժամանակյա կիրառումը: Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ներկա փուլում առավել նպատակահարմար է երրորդ ձևի կիրառումը: Դրա համար թե ՏԻՄ-երը, թե խորհրդատվական կազմակերպությունները պետք է համատեղ և ակտիվորեն աշխատեն դոնորներին ցույց տալու համար իրենց համատեղ պլանավորվող աշխատանքների կարևորությունն ու արդյունավետությունը:

ՏԻՄ-երի և խորհրդատվական կազմակերպությունների միջև կապերի զարգացման արդյունքում ձեռք է բերվում երկու մեծ նվաճում: Առաջին. ՏԻՄ-երը լրացնում են իրենց կարողությունների պակասը և բարձր մակարդակով են կատարում իրենց լիազորություններն ու խնդիրները, և երկրորդ. զարգացում են ապրում հասարակության այլ հատված ներկայացնող սուբյեկտները: Դրանից շահում են երկու կողմն էլ և, վերջին հաշվով, նաև հասարակությունը, ինչպես նաև զարգացում է ապրում տեղական ժողովրդավարացման գործընթացը:

ԱՍՓՈՓՈՒՄ

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի հաստատման, ոլորտի կրթական կարողությունների ընդլայնման ընթացիկ վերլուծությունը ցույց տվեց, որ գալիք տարիների ընթացքում անհրաժեշտ է իրականացնել հետևյալ քայլերը.

- ՏԻՄ կարողությունների զարգացման ռազմավարական և տակտիկական խնդիրները պետք է հանդիսանան պետության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության առանցքային կետը՝ և պետք է իրականացվեն համագործակցելով հանրության տարբեր հատվածների հետ ակտիվ համագործակցության միջոցով:
- Նոր իրավասությունների անցումը ՏԻՄ-երին պետք է տեղի ունենա աստիճանաբար՝ ուղեկցվելով նոր պարտավորությունների կատարման համար անհրաժեշտ գիտելիքների ու հմտությունների անընդհատ և համակարգված ստացմամբ:
- Ուսուցման մեթոդոլոգիան պետք է ավելի շատ հակված լինի դեպի պրակտիկական, կիրառելի լավագույն փորձի կամ իրադրության ուսուցումը: Սեմինարները պետք է հակված լինեն աշխատանքային հմտությունների և փորձի ձեռք բերմանը: Պետք է պատրաստվեն մատչելի ուսումնական ձեռնարկներ: Ուսուցման նոր մեթոդներ պետք է կիրառվեն փորձնական նախաձեռնությունների միջոցով: Անհրաժեշտ է ներդնել և զարգացնել ինտերնետային ուսուցումը:
- ՏԻՄ-երը պետք է զարգացնեն կրթական ծրագրեր իրականացնելու իրենց սեփական կարողությունները: Այն կբարձրացնի անձնակազմի մոտիվացիան և կբարելավի աշխատանքի որակը: Հիմնական կրթական և վերապատրաստման պարտականությունները ՏԻՄ-երի վրա դնելով՝ արդյունավետ կապ կստեղծվի տեղական կարիքների և դրանց լուծման հնարավոր տարբերակների միջև, ինչպես նաև կխթանվի կայուն և երկարատև ուսուցումը:
- Անհրաժեշտ է ուժեղացնել համագործակցությունը համայնքների, քաղաքացիական հասարակության մյուս սուբյեկտների, ինչպես նաև մասնավոր սեկտորի միջև, որը կնպաստի տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորմանը և ընդլայնմանը: Այս ոլորտում դեռևս մասնագիտացված խորհրդատվական կազմակերպությունների կարիք կա:

- Պետք է արդյունավետ աշխատանքներ իրականացնել համայնքներում էլեկտրոնային կառավարման համակարգերի հետևողական զարգացման ուղղությամբ:
- Ներկա գործող կարողությունների լրացման նպատակով ձևավորվող հարաբերությունները ՀՀ համայնքների և հասարակության այլ սեկտորների միջև գտվում են զարգացման սկզբնական փուլում: Ավելի լուրջ հարաբերությունները հնարավորություն կտան մոբիլիզացնել համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներ: Համայնքների մեծ մասը նման ռեսուրսների պակաս ունեն, որի հետևանքով պատրաստ չեն վճարովի ծառայությունների համակարգի ներդրման միջոցով կարողությունների ամրապնդմանը:
- ՏԻՄ-երի ուսուցման նկատմամբ առավել կայուն ռազմավարության մշակումը կաջակցի համայնքների զարգացման պլանների իրականացմանը: Կրթական ինստիտուտները համայնքների աջակցությամբ պետք է ձևավորեն ուսուցման կայուն ցանց, որը կարտացոլի տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմերի կարիքները:
- Անհրաժեշտ է ընդլայնել տեղական ինքնակառավարման ասոցիացիաների դերը՝ հնարավորություն տալով վերջիններիս ուսուցման և վերապատրաստման դասընթացներ կազմակերպել և աջակցել համայնքներին:
- Պետք է բարելավվեն ուսուցման ստանդարտները: Գոյություն ունեցող դասավանդվող նյութերից պետք է առանձնացվի հիմնական, անհրաժեշտ փաթեթը, որը պետք է ընդունվի և հաստատվի: Անհրաժեշտ է իրականացնել դասավանդողների և դասավանդվող ծրագրերի հավատարմագրման գործընթացը: