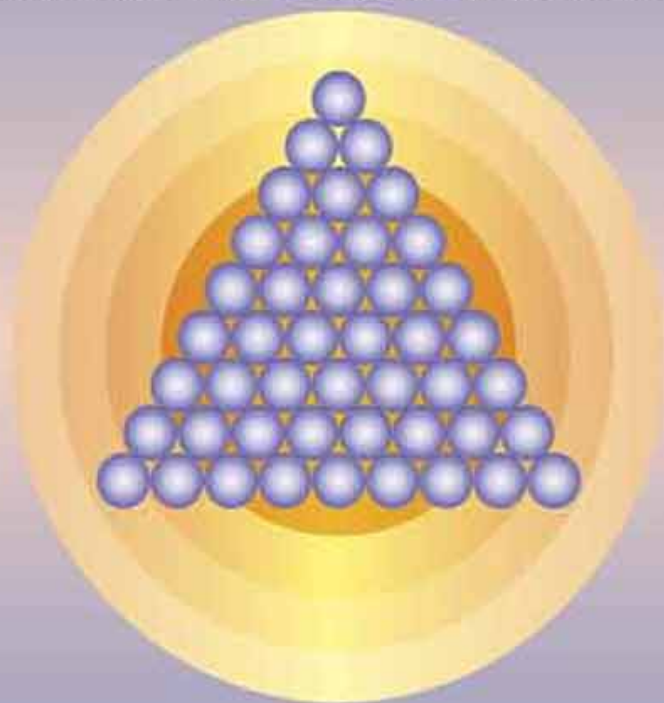




**ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԲԱՐԵՓՈՒՏՈՒՄՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ.
Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ**



**LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS IN ARMENIA:
Policy Options and Recommendations**

ԵՐԵՎԱՆ - 2004 - YEREVAN



Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
Communities Finance Officers Association

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ.

Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ

Ազգային կոնֆերանսի նյութերի ժողովածու

**Խմբագրությամբ՝ տնտ. գիտ. թեկնածու
Դ. Ս. Թումանյանի**

ԵՐԵՎԱՆԻ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆԻ ՀՐԱՏԱՐԱԿՉՈՒԹՅՈՒՆ

ԵՐԵՎԱՆ - 2004

ՀՏԴ 352 (479,25)
ԳՄԴ 67-99(2Հ)1
S 670

Ժողովածուն հրատարակվել է Բաց հասարակության ինստիտուտի Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնության Բուդապեշտ (OSI/LGI) և ԱՄՆ-ի Միջազգային զարգացման գործակալության (USAID/RSC/Budapest) օժանդակությամբ դ 194-A-00-03-00106-00 դրամաշնորհի շրջանակներում, Ժողովածուի մեջ տեղ գտած տեսակետները հեղինակներին են, որոնք միշտ չէ, որ համընկնում են Բաց հասարակության ինստիտուտի կամ ԱՄՆ-ի Միջազգային զարգացման գործակալության կարծիքներին:

**Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները
Հայաստանում.**

S 670 Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ: - Եր., Երևանի համալս. հրատ., 2004, 398 էջ:

Ժողովածուի մեջ ներառվել են ապակենտրոնացման քաղաքական և ֆինանսական ուղղությունները, տեղական ինքնակառավարման համակարգում առկա հիմնախնդիրները, դրանց հաղթահարման ուղիները և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների հիմնական ուղղությունները:

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

1203020200
S 2004
704(02)04

ԳՄԴ 67-99(2Հ)1

ISBN 5-8084-0588-2

© Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, 2004 թ.

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Վերջին տարիներին հետաքրքրությունը Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի նկատմամբ բավականին մեծացել է: Դա պայմանավորված է այդ ոլորտի կարևորությամբ ու Եվրոպայի Խորհրդի առջև Հայաստանի ստանձնած պարտավորություններով, ինչպես նաև այդ ոլորտում գործող հասարակական կազմակերպությունների, անկախ փորձագետների ու միջազգային կազմակերպությունների ակտիվ աշխատանքով: Արտահայտվում են տարբեր տեսակետներ ապակենտրոնացման գործընթացի շարունակման և բարեփոխումների ու տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացումների վերաբերյալ, կազմակերպվում են կոնֆերանսներ տեղական ինքնակառավարման այս կամ այն հարցի շուրջ քննարկումներ ծավալելու նպատակով:

Սույն ժողովածուն պարունակում է հողվածներ, որոնք զեկուցվել են «Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը Հայաստանում» թեմայով ազգային կոնֆերանսում, որը տեղի է ունեցել 2004 թվականի հուլիսի 14-15-ին Երևանում: Կոնֆերանսի նպատակն էր լայն քննարկումներ կազմակերպել Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման հիմնախնդիրների շուրջ, լսել տարբեր կարծիքներ և նախանշել հետագա զարգացման հիմնական ուղղությունները: Այն կազմակերպել էր Համայնքների ֆինանսիստների միավորումը (ՀՖՄ) Ֆիսկալ ապակենտրոնացման նախաձեռնության օժանդակությամբ: Կոնֆերանսին մասնակցում էին Հայաստանի խորհրդարանի պատգամավորներ, պետական կառավարման համակարգի պաշտոնյաներ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների, հասարակական ու միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ և տեղի ու արտերկրի փորձագետներ: Կոնֆերանսի աշխատանքները կազմակերպվել էին պլենար նիստերով և աշխատանքային խմբերով: Ձևավորվել էին երեք աշխատանքային խմբեր՝ քաղաքական ապակենտրոնացում, ֆիսկալ ապակենտրոնացում, համայնքային ծառայությունների մատուցում և կարողությունների ձևավորում:

Պլենար նիստերում ներկայացվեցին հայեցակարգային և միջազգային փորձը լուսաբանող զեկուցումներ, իսկ աշխատանքային խմբերում քննարկվեցին կոնկրետ հարցեր, վեր հանվեցին տեղական ինքնակառավարման համակարգում առկա հիմնախնդիրները, արվեցին առաջարկություններ դրանց լուծման և նոր զարգացումներ ապահովելու ուղղությամբ: Վերջին պլենար նիստին աշխատանքային խմբերի համակարգողները ներկայացրին աշխատանքային խմբերում քննարկումների արդյունքները:

Ժողովածուի մեջ տեղ են գտել Հայաստանի պետական պաշտոնյաների և անկախ փորձագետների կողմից պատրաստված տասնմեկ հողվածները, ինչպես նաև կոնֆերանսի ընթացքում հնչած ելույթների ու քննարկումների ամփոփումն ու եզրահանգումները: Դրանց ուսումնասիրությունը ևս մեկ անգամ ցույց է տալիս, որ տեղա-

կան ինքնակառավարման խնդիրներն անհրաժեշտ է դիտարկել փոխադարձ կապի ու միասնական զարգացումների համատեքստում:

Ներկայումս Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ընդլայնումն ու նոր քաղաքականության մշակումն օրակարգի հարց է: Սույն ժողովածուն պարունակում է կարևոր հարցադրումներ ու դրանց իրականացման ուղիները և կարող է օգտակար լինել համապատասխան որոշումներ ընդունողների համար:

Դավիթ Թումանյան

Կոնֆերանսի կազմակերպման
խորհրդի նախագահ

ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄ.

ԻՐԱՎԻՃԱԿ ԵՎ ՅԵՌԱՆԿԱՐ

Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հեռանկարը Հայաստանում

1. Ներածություն

1991 թվականին համաժողովրդական հանրաքվեի միջոցով անկախություն նվաճած Հայաստանի Հանրապետությունը ձեռնամուխ եղավ լայնամասշտաբ բարեփոխումների իրականացմանը, քաղաքական և տնտեսական նոր համակարգերի ձևավորմանը: Այդ գործընթացներում կարևոր և առանձնահատուկ տեղ է հատկացվում ապակենտրոնացմանը: Ապակենտրոնացման արդյունքում են ձևավորվում և հստակեցվում երկրի հանրային կառավարման համակարգը, վարչատարածքային բաժանումը, լիազորությունների բաշխումն ու փոխհարաբերությունները կառավարման տարբեր մակարդակների միջև և այլն: Այն ժողովրդավարության հաստատման կարևորագույն պայմաններից մեկն է: Սակայն անհրաժեշտ է նշել, որ բարեփոխումների ընդհանուր համատեքստում ապակենտրոնացման բուն գործընթացն սկսվեց բավականին ուշ՝ 1995 թվականին Սահմանադրության ընդունումից հետո, որը հիմնականում պայմանավորված էր օբյեկտիվ պատճառներով՝ ղարաբաղյան պատերազմ, շրջափակում, տնտեսական ձևավորված կապերի խզում, էներգետիկ ճգնաժամ, անցումային շրջանի դժվարություններ:

Ապակենտրոնացման գործընթացի իրականացման վերլուծության նպատակով կարևոր է այն դիտարկել հետևյալ տեսանկյուններից.

- բարեփոխումների իրականացման ընդհանուր համատեքստում,
- հետխորհրդային երկրներին բնորոշ անցումային շրջանի ընդհանուր դժվարությունների,
- Հայաստանի՝ որպես անցումային երկրի առանձնահատկությունների,
- համաշխարհային փորձի:

Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացի իրականացումը կրում է այն միջավայրի և գործոնների ազդեցությունը, որոնք բնորոշ են հետխորհրդային երկրներին: Սակայն Հայաստանն իր հերթին ունի առանձնահատկություններ և հիմնախնդիրներ, որոնք պահանջում են յուրահատուկ լուծումներ: Առանձնահատուկ նշանակություն ունի այս բնագավառի համաշխարհային փորձի ուսումնասիրությունը և Հայաստանում դրա ներդրման հնարավորությունների բացահայտումն ու իրականացումը:

Ցանկացած դեպքում, ապակենտրոնացման վերաբերյալ կան տարբեր մոտեցումներ և տեսակետներ, ինչի մասին վկայում են այս ժողովածուի մեջ տեղ գտած

հողվածները: Դրանց հեղինակները պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների (այսուհետ՝ ՏԻՄ-եր), հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ և հանրային կառավարման ոլորտի փորձագետներ են: Հողվածներում, ըստ ապակենտրոնացման բնագավառների, տրված են որոշակի ձեռքբերումները, առկա հիմնախնդիրները և դրանց լուծման ուղիները:

Այս հողվածում փորձել ենք խմբավորել ու ի մի բերել ապակենտրոնացման հետ կապված տարբեր տեսակետները, ամբողջական դարձնել առկա հիմնախնդիրների վերաբերյալ պատկերացումները, ներկայացնել սեփական մեկնաբանությունները և ցույց տալ դրանց հաղթահարման ուղիները:

2. Ապակենտրոնացման գործընթացի փուլերը

Ապակենտրոնացման ռազմավարության մշակման, իրականացման և համակողմանի ուսումնասիրության համար կարևոր մշանակություն ունի դրա փուլայնացումը: Այն հնարավորություն է տալիս տվյալ գործընթացը դիտարկել իր ամբողջության ու տրամաբանական հաջորդականության մեջ, արձանագրել յուրաքանչյուր փուլում ձեռք բերված հաջողություններն ու բացթողումները և առաջարկել դրանց հաղթահարման, շտկիչ գործողությունների կատարման ու զարգացման ուղիները: Անհրաժեշտ է մշել, որ Հայաստանում ապակենտրոնացման ռազմավարություն, որպես այդպիսին, չի մշակվել ինչպես այդ գործընթացն սկսելիս, այնպես էլ հետագայում: Այդ է պատճառը, որ ապակենտրոնացման փուլայնացումը կատարվում է որպես արդեն կայացած դեպքերի ու իրադարձությունների արձանագրում և հնարավոր չէ կատարել որևէ համադրում նախատեսվածի հետ:

Ապակենտրոնացման գործընթացը Հայաստանում կարելի է բաժանել երեք փուլի.

1. 1995-1996 թվականներ – սահմանադրական, օրենսդրական, ինստիտուցիոնալ և կառուցվածքային բարեփոխումներ, հանրային կառավարման նոր համակարգի ձևավորում,
2. 1997-2001 թվականներ – օրենսդրական դաշտի ընդլայնում, տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացում,
3. 2002 թվական – տեղական ինքնակառավարման հիմքերի ամրապնդում, ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների տրամադրում:

Ապակենտրոնացման առաջին փուլում Սահմանադրության և օրենսդրության հիման վրա կատարվեցին ինստիտուցիոնալ և կառուցվածքային բարեփոխումներ, ձևավորվեց հանրային կառավարման նոր համակարգը, տեղական ինքնակառավարումն առանձնացվեց պետական (կենտրոնական) կառավարումից, առաջին անգամ տեղի ունեցան ՏԻՄ-երի ընտրություններ, և սկսվեց նոր տեղական ինքնակառավարման համակարգի ինքնահաստատման գործընթացը:

Երկրորդ փուլը բնութագրվում է տեղական ինքնակառավարման կայացմամբ: Այս փուլում ՏԻՄ-երն սկսեցին գործունեության փաստացի ծավալումը, դրա համար անհրաժեշտ կառուցակարգերի մշակումն ու կիրառումը, ընդունվեցին մի շարք օրենքներ ու ենթաօրենսդրական ակտեր, որոնք որոշ չափով լրացրին օրենսդրա-

կան բացը, ի հայտ եկան տեղական ինքնակառավարման կիրարկման առաջին դժվարություններն ու հիմնախնդիրները:

Երրորդ փուլի սկիզբը կապված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքի ընդունման հետ (2002 թվականի մայիսի 7), որով ընդլայնվեց ու ամրապնդվեց համայնքային սեփականությունը, հստակեցվեցին կենտրոնական իշխանությունների ու ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները, ՏԻՄ-երին փոխանցվեցին նոր լիազորություններ: 2003-ին ՀՀ կառավարությունն ընդունեց Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը, որն առաջին ռազմավարական փաստաթուղթն է և պարունակում է ապակենտրոնացման հետագա խորացման որոշ դրույթներ: Այն հետագայում հնարավորություն կտա համեմատել նախատեսվող պլանները փաստացի իրավիճակի և կատարված քայլերի հետ:

4. Ապակենտրոնացման աստիճանի գնահատումը

Ապակենտրոնացման աստիճանի գնահատման համար անհրաժեշտ է հիմք ընդունել որոշակի չափանիշներ ու ցուցանիշներ: Մասնավորապես, այդ հարցին անդրադարձել են Վոլմանը³, որը նշում է չորս, Ռոդեսը⁴, հինգ և Ռեգուլսկին⁵, հինգ չափանիշ: Տարբեր հեղինակների կողմից նշված չափանիշները հիմնականում կրկնվում և ընդգրկում են ապակենտրոնացման իրավական, քաղաքական, ֆինանսական, սեփականության և վարչական կողմերը: Այդ բազմազանությունից կարելի է առանձնացնել երկու հիմնական չափելի ցուցանիշ՝

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

Այս երկու ցուցանիշների համադրումը հնարավորություն է տալիս պատկերացում կազմել նաև ՏԻՄ-երի լիազորությունների ֆինանսավորման աստիճանի և փաստացի կատարման վերաբերյալ: Առկա է ուղղակի կապ 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 երկրից երկիր: Դրանք շատ ավելի մեծ են զարգացած երկրներում: Նախկին սոցիալիստական որոշ երկրներում (օրինակ՝ Հունգարիա, Չեխիա, Լեհաստան) դրանք նույնպես համեմատաբար մեծ են, իսկ որոշներում (օրինակ՝ Հայաստան, Վրաստան, Ադրբեյջան) դեռևս բավականին փոքր են: Համամասնությունների պահպանման տեսանկյունից և դրանց վերլուծության համար շատ կարևոր են

³ **Wolman, H.** (1988). Decentralization: What it is and Why We should Care, paper presented at the International Conference on Intergovernment Decentralization, Washington, DC, February.

⁴ **Rhodes, A. W.** (1980). “Developed Countries”, chapter 46 in: Rowat, D.C. (ed.). International Handbook on Local Government Reorganization, London.

⁵ **Regulski, J.** (2003). Local Government Reform in Poland: An Insider’s Story, Budapest.

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 մեթոդաբան 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 1. Տեղական բյուջեների տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում⁶

Երկրներ	Պետական բյուջեի ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ի մեջ (%)
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

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, Հայաստանում բավականին ցածր է ապակենտրոնացման աստիճանը: Հայաստանը զգալիորեն ետ է մնում նշված երկրներից թե ապակենտրոնացման և 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%:

⁶ Աղբյուրը` Decentralization: Experiments and Reforms, Edited by Tamas M. Horvath, Budapest, 2000.

Աղյուսակ 2. Ըստ ոլորտների լիազորությունների բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև⁷

Երկրներ	Մանկապարտեզներ			Տարրական կրթություն			Միջնակարգ կրթություն			Սոցիալական ապահովություն			Առողջապահություն			Մշակույթ, հանգստի վայրեր և սպորտ			Ջրամատակարարում և աղբահանություն			Էլեկտրամատակարարում			Հասարակական տրանսպորտ			Քաղաքային պլանավորում			Տեղական ստիկանություն		
	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						
Էստոնիա		x					x						x	x								x				x							
Լատվիա		x					x						x	x								x				x							
Հունգարիա		x					x						x									x				x							
Լիտվա	x	x		x			x						x	x								x				x	x						
Լեհաստան		x					x						x	x								x				x							
Սլովակիա		x					x						x	x								x				x							
Սլովենիա		x		x			x						x	x								x				x							

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

⁷ Աղբյուրը. Decentralization: Experiments and Reforms, Edited by Tamas M.Horvath, Budapest, 2000

Հայաստանը զգալիորեն ետ է մնում նաև համախառն ներքին արդյունքում ունեցած ինչպես հանրային ծախսերի, այնպես էլ տեղական բյուջեների տեսակարար կշիռների ցուցանիշներով: Վերջին հինգ տարիներին առաջին ցուցանիշը տատանվում է 21-25 տոկոսի սահմաններում, իսկ երկրորդը 1-1,3 տոկոսի սահմաններում է: Վրաստանի և Ադրբեջանի հետ համեմատած՝ Հայաստանի նշված ցուցանիշներն ավելի բարձր են: Մասնավորապես, համախառն ներքին արդյունքում տեղական բյուջեների տեսակարար կշիռը Վրաստանում կազմում է 0,5, իսկ Ադրբեջանում՝ 0,2 տոկոս:

Հայաստանի համայնքների լիազորությունների ընդհանուր թիվն ու ֆինանսավորման առկա վիճակը, ինչպես նաև այլ երկրների հետ դրանց համեմատությունը ցույց է տալիս, որ դրանք դեռևս բավականին փոքր են և անհրաժեշտ է առաջիկայում մեծացնել: Սակայն անհրաժեշտ է նշել, որ դա պետք է կատարվի տեղական ինքնակառավարման համակարգի մյուս բաղադրամասերի փոփոխությունների հետ համակարգված ձևով: Միայն դրա արդյունքում հնարավոր կլինի ստեղծել իրական տեղական ինքնակառավարման համակարգ:

Այժմ ապակենտրոնացումը դիտարկենք ըստ առանձին ձևերի և դրանց փոխադարձ կապի մեջ:

4. Քաղաքական ապակենտրոնացում

Ապակենտրոնացման բուն գործընթացը սկսվում է քաղաքական ապակենտրոնացումով: Այն որոշումների ընդունման լիազորությունների փոխանցումն է կենտրոնական կառավարման մակարդակից դեպի տեղական ինքնակառավարման մակարդակ: Քաղաքական ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման շրջանակները որոշվում են օրենքով: Քաղաքական ապակենտրոնացման փաստացի վիճակի գնահատման համար անհրաժեշտ է հիմք ընդունել ՏԻՄ-երի ինքնուրույնությունն ընդհանրապես և որոշումներ ընդունելիս՝ մասնավորապես, ՏԻՄ-երի լիազորությունների թիվն ու դրանց կատարման աստիճանը, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի ընդունած որոշումների թիվը:

Ընդհանուր առմամբ կարելի է նշել, որ ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության աստիճանը բավականին ցածր է: Կենտրոնական կառավարությունը ցանկացած հարցի վերաբերյալ իր կամքը թելադրում է ՏԻՄ-երին (որոշ դեպքերում նույնիսկ խախտվում են օրենքները): Իհարկե, դրա մեղավորն առաջին հերթին կառավարությունն է, որի խնդիրներից մեկը տեղական ինքնակառավարման իրական համակարգի ստեղծումն է, որը փաստորեն իրականացվում է շատ դանդաղորեն: Մյուս կողմից մեղավորության բաժին ունեն հենց համայնքները, որոնք միասնական ձևով չեն կարողանում իրենց խնդիրները ներկայացնել կառավարությանը և պաշտպանել դրանք: Նույնիսկ կան դեպքեր երբ ՏԻՄ-երն իրենք են հանդես գալիս որպես կենտրոնական կառավարության ենթակա օղակներ և իրենց գործողությունները համաձայնեցնում են վերջիններիս հետ: Դա հիմնականում պայմանավորված է մեծ թվով փոքր, թույլ և կարողություններ չունեցող համայնքների առկայությամբ, որոնք ինքնուրույն ի

վիճակի չեն կատարելու իրենց լիազորությունները: Մեծ համայնքների ինքնուրույնության աստիճանը անհամեմատ բարձր է:

Ինչ վերաբերվում է որոշումների ընդունմանը, ապա այստեղ ևս շատ ցածր է ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության աստիճանը: Դեռևս շատ ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչներ կարծում են թե համայնքի բյուջեն, որի ընդունման մասին որոշումը ՏԻՄ-երի հիմնական որոշումներից է, հաստատում է մարզպետը: Շատ են դեպքերը, երբ համայնքների բյուջեները կազմվում են մարզպետարաններում և հետո հանձնվում համայնքների ղեկավարներին:

ՏԻՄ-երի ընդունած որոշումների թիվը նույնպես տարբերվում է համայնքների մեծությունից կախված: Բազմաթիվ փոքր համայնքներում ավագանու ընդունած միակ որոշումը «Համայնքի բյուջեի հաստատման մասին» որոշումն է: Այդ համայնքներում ավագանին՝ որպես ներկայացուցչական մարմին, իր լիազորությունները գրեթե չի կատարում, և նույնիսկ ավելորդ է խոսել որոշումների ընդունմանը բնակչության մասնակցության մասին:

Քաղաքական ապակենտրոնացում իրականացնելիս շատ կարևոր է հաշվի առնել երկրի վարչատարածքային բաժանումը, մասնավորապես այն վարչական միավորների առկայությունը, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում: Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացն սկսվեց նոր վարչատարածքային միավորների ձևավորման հետ մեկտեղ: Նման ելակետային պայմաններում վարչատարածքային օպտիմալ բաժանման և լիազորությունների ճիշտ տեղաբաշխման հնարավորություններն առավել մեծ են: Սակայն անցած տարիների փորձը ցույց տվեց, որ վարչատարածքային առկա բաժանումը սահմանափակում է ապակենտրոնացման հետագա ծավալումը և խոչընդոտում է տեղական ինքնակառավարման առաջընթացին:

Վարչատարածքային գործող այն միավորները ձևավորելիս, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում, ամբողջությամբ հաշվի չեն առնվել դրանց ներկայացվող պահանջները: Ստեղծվել են մեծ թվով փոքր համայնքներ, որոնք բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու համար չունեն համապատասխան կարողություններ: Համայնքները պետք է բավարարեն հետևյալ պայմաններին.

- *Ֆիզիկական պայմաններ՝* այն տարածքը և շրջակա միջավայրն է, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում: Հողային, բնական ու նյութական ռեսուրսների առկայությամբ ու ռացիոնալ օգտագործմամբ է պայմանավորված տվյալ միավորի տնտեսության և ենթակառուցվածքների ձևավորումն ու զարգացումը:
- *Տնտեսական ու ֆինանսական պայմաններ՝* այն հնարավորություններն են, որոնք ընձեռնվում են ՏԻՄ-երին համայնքի արդյունավետ կառավարումն իրականացնելու և բնակչությանը հանրային ծառայություններ մատուցելու համար:
- *Օրենսդրական ու ինստիտուցիոնալ պայմաններ՝* ապահովում են ՏԻՄ-երի բնականոն գործունեությունն ու զարգացումը, պաշտպանում են նրանց շահերը:

- *Մարդկային ռեսուրսների առկայության և իրացման պայմանները՝ վերաբերում են ՏԻՄ-երի կարողություններին: Տվյալ վարչատարածքային միավորում բնակվող բնակչությունը պետք է ունենա մտավոր ներուժ և դրանք համապատասխան ուղղությամբ ուղղորդելու հնարավորություն ու կամք:*

Եթե վերը նշված պայմանները հնարավոր չէ ապահովել, ապա ստեղծվում է տեղական ինքնակառավարման երկրորդ և նույնիսկ երրորդ մակարդակներ: Հայաստանում, փաստորեն, գործում է միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ, ընդ որում բոլոր համայնքները (որոշ բացառությամբ՝ Երևանի թաղային համայնքների) գործում են միևնույն օրենսդրական դաշտում: Դրանցով պայմանավորված՝ շատ համայնքներում տեղական ինքնակառավարումը բավարար մակարդակ չունի:

Փոքր համայնքներին բնորոշ որոշ հիմնախնդիրներ հնարավոր է լուծել միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու միջոցով, սակայն Հայաստանի գործող օրենսդրությունն այդ հնարավորությունը չի տալիս անկատար լինելու պատճառով:

Վարչատարածքային բաժանման հետ պետք է ուղղակիորեն կապվի լիազորությունների փոխանցումը ՏԻՄ-երին: Ընդհանուր առմամբ դրանց թիվը բավականին քիչ է: Սակայն նույնիսկ քիչ լիազորությունների դեպքում պետք է ապահովվի դրանց լիարժեք կատարումը: Այս համատեքստում կրկին հիմնախնդիր է բազմաթիվ փոքր համայնքների առկայությունը, միջհամայնքային միավորումների և տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի բացակայությունը: Փոքր համայնքներն ի վիճակի չեն կատարելու իրենց լիազորությունների մի մասը և եթե տեղական ինքնակառավարման հետ կապված մնացած խնդիրները (համայնքների խոշորացում, միջհամայնքային միավորումների ստեղծում, խոշոր համայնքների ՏԻՄ-երի լիազորությունների առանձնացում և այլն) թողնվում են անփոփոխ, ապա, նման պայմաններում, ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների տրամադրումը դառնում է կասկածելի:

Կարևոր հիմնախնդիր է փոխհարաբերությունների հստակեցումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև: ՀՀ Սահմանադրությունը և օրենքները սահմանում են դրանց շրջանակները: Պետական (կենտրոնական) մարմինները որոշակի պարտավորություններ ունեն համայնքների հանդեպ (օրենքների ընդունում, տրանսֆերտների հատկացում և այլն), սակայն հաճախ դրանք ժամանակին չեն կատարում: Նույնիսկ հանդիպում են դեպքեր, երբ նրանք ստիպում են ՏԻՄ-երին խախտել օրենքները (օրինակ՝ դոտացիաների տրամադրման դիմաց ջրի վարձերի հաշվանցումների կատարում):

Կենտրոնական մարմինների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների օրենքով սահմանված բնույթը հիմնականում հանգում է վերահսկողականի և գործընկերայինի: Պետական համապատասխան մարմինները լիազորված են իրականացնել իրավական և ֆինանսատնտեսական վերահսկողություն: Դրանցից առաջինը գրեթե բացակայում է: Շեշտը հիմնականում դրվում է ֆինանսական վերահսկողության իրականացման վրա: Փաստացի նշված փոխհարաբերությունները կրում են վերադասատորադաս փոխհարաբերությունների բնույթ: Գործընկերային փոխհարաբերությունները դեռևս շատ թույլ են:

ՏԻՄ-երի դերակատարումը տեղական ինքնակառավարման օրենքների ընդունման ժամանակ նույնպես թույլ է: Մի կողմից օրենսդրությունը չի ապահովում նման հնարավորություն և, մյուս կողմից, դեռևս չեն ձևավորվել ՏԻՄ-երի կողմից խորհրդարանում լրբինգի իրականացման մեխանիզմներ:

5. Ֆիսկալ ապակենտրոնացում

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 երկու ձևերի ոչ միաժամանակյա և ոչ զուգահեռ կիրառումը հաճախ հանգեցնում է ՏԻՄ-երի չֆինանսավորվող կամ մասնակի ֆինանսավորվող գործառույթների, ինչն այսօր առկա է Հայաստանում:

ՏԻՄ-երի գործառույթների կատարման մասին պատկերացում է 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 պետք է ֆինանսավորվեն պետական բյուջեից: Կամավոր լիազորությունները ենթակա են կատարման, եթե համայնքի բյուջեն ընձեռում է նման հնարավորություն:

Համայնքների բյուջեների ծախսերի գերակշիռ մասը բաժին է ընկնում վարչական բյուջեին: Չնայած ֆոնդային բյուջեի ծախսերն աճի միտում ունեն, 2003 թվականին 2000-ի նկատմամբ դրա 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:

Վարչական բյուջեի ծախսերի մեջ նկատվում է ծառայությունների մատուցման ոլորտների (կրթություն, մշակույթ, սպորտ և այլն) ծախսերի նվազման միտում: Դրա փոխարեն աճում է 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): 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:

Ներկայումս օրենքով ՏԻՄ-երին պատվիրակված է 19 լիազորություն, սակայն դեռևս ընդունված չէ դրանց իրականացման կարգը: Այդ լիազորությունների մի մասը չի կատարվում, իսկ մյուս մասը հիմնականում կատարվում է առանց պետական բյուջեից ֆինանսավորման (ֆինանսավորվում է մեկ-երկու լիազորություն):

Համայնքների համար կարևոր նշանակություն ունի 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%:

Վերջին տարիներին դոտացիաների փաստացի տեսակարար կշիռը համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտներում կազմում է 37.5-ից մինչև 50 տոկոս: Դա բավականին մեծ թիվ է և ցույց է տալիս տեղական ինքնակառավարման կախվածությունը կենտրոնական կառավարումից: Հայաստանի իրավիճակում դոտացիաների տրամադրումը հաճախ կատարվում է ոչ թե ըստ օրենքի, այլ կենտրոնական իշխանության կամքի համաձայն:

Հայաստանում գործող ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի համաձայն՝ դոտացիա են ստանում բոլոր համայնքները՝ անկախ հարուստ կամ աղքատ լինելու հանգամանքից: Դեռևս նշակված չեն համայնքների դասակարգման չափանիշները: Փաստորեն գործում է հավասարաբարության սկզբունքը, որի արդյունքում փոշիացվում են ֆինանսական սուղ միջոցները:

Անհրաժեշտ է նշել, որ համայնքները դեռևս չեն դարձել ֆինանսավարկային հարաբերությունների սուբյեկտներ, առանց որի դժվար է պատկերացնել տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացումը: 1996-ից մինչև 2004-ը եզակի դեպքեր կան, որ համայնքները վարկ են վերցրել, իսկ համայնքային պարտատոմսեր ընդհանրապես չեն թողարկվել: Դրա պատճառներից են օրենսդրության մեջ առկա բացը, մեխանիզմների բացակայությունը, համայնքների պասիվությունը և այլն:

6. Համայնքային ծառայությունների մատուցում և կարողությունների ձևավորում

Ինչպես ցանկացած կազմակերպությունում, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման համակարգում կարևորվում է մարդկային գործոնի դերը: Կոմունալ տնտեսության, կրթության, կուլտուրայի, առողջապահության և այլ բնագավառներում հանրային ծառայություններ մատուցելու, ինչպես նաև վարչական, ֆինանսական, քաղաքաշինական և այլ գործառույթներ կատարելու համար համայնքների աշխատակազմերում անհրաժեշտ է ունենալ պրոֆեսիոնալ պատրաստվածություն ունեցող կադրեր և այդ ծառայությունների մատուցման ու գործառույթների կատարման համապատասխան կառուցվածք, տեխնիկական միջոցներ, մեխանիզմներ և ընթացակարգեր: Այդ բոլորի ամբողջությունը կազմում է համայնքային կարողությունները:

Համայնքային կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման կարևոր պայմաններից մեկը համապատասխան ուսուցման համակարգի առկայությունն է, որի բաղադրամասերն են կադրերի պատրաստումը, վերապատրաստումն ու որակավորման բարձրացումը: Այդ համակարգը դեռևս կայացած չէ: Համայնքային կադրեր պատրաստում են ընդամենը մի քանի ուսումնական հաստատություններ: Կադրերի վերապատրաստում ու որակավորման բարձրացում իրականացնում են համեմատաբար ավելի շատ ուսումնական հաստատություններ ու հասարակական կազմակերպություններ: Սակայն դրանք հիմնականում կատարվում են դոնոր կազմակերպությունների պատվերով և կրում են եզակի ու միանգամյա (ոչ շարունակական) բնույթ: Գրեթե բացակայում են լավ մշակված ուսումնական ծրագրերը: Ձևավորված չէ համագործակցող ուսումնական հաստատությունների ցանցը:

Գործող օրենսդրության համաձայն՝ համայնքի ղեկավարն է ձևավորում իր աշխատակազմը: Յուրաքանչյուր նոր ընտրություններից հետո նորընտիր համայնքի ղեկավարը աշխատանքից ազատում է բազմաթիվ աշխատողների և հաճախ նրանց փոխարեն աշխատանքի է նշանակում ոչ բանիմաց, գործից անտեղյակ մարդկանց: Փորձագիտական դիտարկումները ցույց են տալիս, որ գնալով իջնում է համայնքային աշխատողների պրոֆեսիոնալ պատրաստվածության մակարդակը:

Վերը նշված հիմնախնդիրներն առաջին հերթին պայմանավորված են տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայության մասին օրենքի բացակայությամբ: Ներկայումս օրենքի նախագիծը գտնվում է քննարկումների փուլում, և միայն դրա ընդունվելուց հետո հնարավոր կլինի կանոնակարգել համայնքային կադրերի ուսուցման հետ կապված հարցերը:

Համայնքների տեխնիկական հագեցվածությունը ևս գտնվում է անբավարար մակարդակի վրա: Համայնքային բյուջեների հաշվին տեխնիկական միջոցների ձեռքբերումը անհնարին է շատ համայնքների համար: Այս հարցում մեծ օժանդակություն են ցուցաբերում միջազգային դոնոր կազմակերպությունները: Սակայն, այնուհանդերձ, դրանք բավարար չեն գոնե նվազագույն տեխնիկական հագեցվածություն ապահովելու համար:

Միայն միջին ու մեծ համայնքներն են ի վիճակի ծառայություններ մատուցել բնակչությանը: Փոքր համայնքները դրա համար չունեն ոչ ֆինանսական և ոչ էլ մարդկային ռեսուրսներ: Դրանց աշխատակազմերում աշխատողների թիվը 4-5 մարդ է, և ներկայիս համայնքային ծառայությունների շրջանակում դրանք պարզապես ռեալ գործել չեն կարող:

Այսպիսով, ընդհանուր առմամբ կարելի է նշել, որ համայնքների կադրային ներուժը չի բավարարում ժամանակակից պահանջներին, որի արդյունքում առկա են բազմաթիվ հիմնախնդիրներ:

7. Տեղական ինքնակառավարման հեռանկարը Հայաստանում. եզրակացություններ և ընդհանուր առաջարկություններ

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման անցած տարիների փորձը ցույց է տալիս, որ այն հիմնականում ձևավորված է: Ստեղծված են տեղական ինքնակառավարման քաղաքական, տնտեսական, իրավական, ֆինանսական և կազմակերպական հիմքերը: Այն գործում է, սակայն առկա են բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, իսկ առաջընթացը կատարվում է շատ դանդաղորեն և թույլ պլանավորման պայմաններում: Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ներկա տեմպերը կարելի է գնահատել անբավարար, իսկ դա վնասում է ինչպես հանրապետությունում ընթացող բարեփոխումներին, այնպես էլ ժողովրդավարացման գործընթացին ընդհանրապես:

Տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացումն ուղղակիորեն կապված է ապակենտրոնացման և ժողովրդավարացման գործընթացների խորացման հետ: Առաջնահերթ կարևորություն ունի ապակենտրոնացման ռազմավարության մշակումը և դրա հետևողական իրականացումը: Ռազմավարությունը պետք է հստակ սահմանի ՏԻՄ-երին լիազորությունների փոխանցման ոլորտները, ժամկետները, փուլերը, կառուցակարգերը, գնահատման միջանկյալ ցուցանիշներն ու չափանիշները, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի լիազորություններին համապատասխան ֆինանսական միջոցների տրամադրման աղբյուրները: Այն անհրաժեշտ է մշակել առնվազն հինգ տարվա կտրվածքով:

Ապակենտրոնացման ռազմավարության ելակետը պետք է լինի հանրապետության վարչատարածքային օպտիմալ բաժանման իրականացումը: Այստեղ առաջին պլանում է համայնքների խոշորացման խնդիրը, որն իրականացնելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել ինչպես նախկին ավանդույթները, այնպես էլ առկա իրավիճակի պահանջները: Խորհրդային տարիներին Հայաստանում գործում էին 479 գյուղական խորհուրդներ՝ ներկայիս 871 գյուղական համայնքների փոխարեն: Դա նշանակում է, որ շատ համայնքներ նախկինում ընդգրկված են եղել գյուղական խորհուրդների կազմում, և դա կարելի է վերականգնել: Ավելին, համայնքների թիվը կարելի է կրճատել նաև տեղական ինքնակառավարմանը ներկայացվող այն պահանջից ելնելով, ըստ որի անկախ այն բանից, թե որտեղ է բնակվում քաղաքացին, նա պետք է ստանա որակյալ հանրային ծառայություններ: Ամեն դեպքում բնակչության շրջանում անհրաժեշտ է ծավալել լայն բացատրական աշխատանքներ դրա անհրաժեշ-

տության, առավելությունների ու օգուտների վերաբերյալ: Համայնքների խոշորացման հարցը պետք է լուծվի մինչև ՏԻՄ-երի հերթական ընտրությունները: Այս դեպքում նոր ընտրություններն անց կկացվեն արդեն խոշորացված համայնքներում:

Վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացման հաջորդ խնդիրը միջհամայնքային միավորումների ձևավորումն է, որն առայժմ կարող է փոխարինել տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակին, իսկ հետագայում՝ երկրորդ մակարդակի ստեղծումից հետո որոշ փոփոխություններով գործել դրան զուգահեռ: Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման առաջնային խնդիրներից է ֆինանսական և մարդկային համեմատաբար թույլ կարողություններ ունեցող համայնքներին պարտադիր լիազորությունների իրականացման հարցում աջակցելը՝ դրանով իսկ նպաստելով տեղական ինքնակառավարման զարգացման գործընթացում համայնքների միջև բևեռվածության աստիճանի նվազմանը: Այսինքն՝ մի հարց, որն անմիջականորեն առնչվում է հասարակության կենսական նշանակություն ունեցող խնդիրների իրականացման հետ: Ընդհանուր առմամբ, միջհամայնքային միավորումները կարելի է ներկայացնել որպես տեղական ինքնակառավարման բաղկացուցիչ մաս, որոնք իրենց կառուցվածքային առանձնահատկությունների շնորհիվ կատարում են ինչպես համայնքների որոշ գործառույթներ, այնպես էլ պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններ: Այստեղ պետք է նկատի ունենալ, որ վերջնանպատակ է հանդիսանում բնակչությանը ծառայությունների մատուցման ընդլայնումը և որակի բարձրացումը, այլ ոչ թե տվյալ համայնքի ինքնուրույնության պահպանումը: Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման խնդրում կարևորվում է հետևյալ հարցը՝ դրանք ստեղծել պարտադիր, թե կամավորության սկզբունքով: Այստեղ առկա է երկու տեսակետ: Կամավորության սկզբունքի կողմնակիցները դա համարում են ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության և ինքնակառավարվելու իրավունքի սկզբունք: Դրան հակառակ պնդումն այն է, որ միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը կամավորության սկզբունքով արդյունք չի տալիս, որի մասին վկայում է ՀՀ ութ տարիների, ինչպես նաև որոշ երկրների փորձը:

Միջազգային պրակտիկայում հայտնի են դեպքեր, երբ սկզբից փորձ է արվել միջհամայնքային միավորումներ ձևավորել կամավորության սկզբունքով և երբ այն չի ստացվել, հասարակության շահերից ելնելով՝ ձևավորումը կատարվել է պարտադիր ձևով՝ օրենքով սահմանված կարգով: Անհրաժեշտ է նշել, որ շատ դեպքերում այդ երկու սկզբունքները կարելի է զուգակցել: Համայնքների բնակիչների կարծիքը հաշվի առնելու և նրանց շրջանում բացատրական լայն աշխատանքներ տանելու դեպքում կամավորության սկզբունքով հնարավոր է ձևավորել մեծ թվով միջհամայնքային միավորումներ: Գաղտնիք չէ, որ ներկայումս բավականին մեծ է Հայաստանի վարչատարածքային նախկին շրջանային բաժանման վերականգնման կողմնակիցների թիվը: Եթե միջհամայնքային միավորումների առաջարկվող համակարգը համընկնի նախկին շրջանային համակարգի հետ և դրանց ձևավորման ընթացքում կիրառվի կամավորության սկզբունքը, ապա դա կտա դրական արդյունքներ: Դրա հետ մեկտեղ անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ պետության և բնակչության շահերից ելնելով՝ պետք է գործի նաև պարտադիրության սկզբունքը: Միջհամայնքային միավորումների մոդելն ունի կառավարման առանձին մակարդակի հատկանիշներ, և

դրանց ձևավորումն օրենքով ամրագրելն առավել նպատակահարմար է: Օրենքով անհրաժեշտ է ամրագրել նաև միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմում ընդգրկված համայնքների լիազորությունները, դրանց ինքնուրույն բյուջեների եկամուտների աղբյուրները և սեփականությունը:

Ապակենտրոնացման ռազմավարությունում կարևոր տեղ պետք է ունենա ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնումը հետևյալ բնագավառներում՝ միջնակարգ կրթություն, հասարակական կարգի պահպանություն, սոցիալական ապահովություն, հարկային ոլորտ, բնակչության հաշվառում և գրանցում: Նոր լիազորությունների տրամադրման անհրաժեշտությունը կարևորվում է ինչպես դրանց կատարման արդյունավետության տեսանկյունից, այնպես էլ ՏԻՄ-երի դերի ու հեղինակության բարձրացման առումով:

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

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

Առաջին դեպքում տվյալ լիազորությունը համայնքներին փոխանցելու 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 երկու տարի է, ինչ 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 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 նպատակահարմար է ապահովել տեղական տուրքերի ու վճարների լայն շրջանակ, որպեսզի համայնքներն ընտրության ավելի մեծ հնարավորություն ունենան: Մասնավորապես, այդ ցանկը կարելի է համալրել համայնքի զինանշանի

օգտագործման տուրքով և տրանսպորտի կայանելու ու հանգստի գոտու օգտագործման վճարներով:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման հարցերի շրջանակում անհրաժեշտ է ամրագրել ֆինանսական համահարթեցման կառուցակարգի փոփոխության խնդիրը: Այն պետք է համապատասխանեցվի համահարթեցման հիմնական սկզբունքին, այն է՝ թույլ ֆիսկալ կարողություններ ունեցող համայնքներին պետական բյուջեից տրամադրել լրացուցիչ ֆինանսական միջոցներ:

Կարևորագույն հիմնախնդիր է համայնքների ներգրավումը դրամավարկային հարաբերությունների մեջ: Օրենքով պետք է հստակեցվի համայնքների կողմից բանկային համակարգից վարկ վերցնելու և համայնքային պարտատոմսեր թողարկելու կարգերը: Առանց այս հիմնախնդրի լուծման համայնքներն ուղղակիորեն չեն կարող իրականացնել լուրջ ներդրումային քաղաքականություն:

Հստակեցման կարիք կա նաև պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերություններում: Վերահսկողական համակարգի արդյունավետության բարձրացման նախադրյալները նախ պետք է ամրագրվեն օրենքով, բացի դրանից անհրաժեշտ է լուրջ ուշադրություն դարձնել օրենքի կատարմանը: Շատ կարևորվում է այդ փոխհարաբերությունների վիճելի պահերի (մասնավորապես համայնքի ղեկավարին անվստահություն հայտնելու հարցը) տեղափոխումը դատական ատյաններ: Այստեղ նաև կարևորվում է վերջիններիս անկախության ապահովման խնդիրը:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորումը պետք է մաս կազմի ապակենտրոնացման ռազմավարության: 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:

Կարողությունների ձևավորման նպատակով նախ և առաջ անհրաժեշտ է ստեղծել օրենսդրական հիմքեր: «Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծառայության մասին» ՀՀ 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:

Առանց համայնքների համապատասխան կարողությունների ձևավորման անհմաստ է ապակենտրոնացման հետագա խորացումը: Դա, մի կողմից, կվարկաբեկի ապակենտրոնացման գաղափարը և, մյուս կողմից, կարող է նույնիսկ տապալվել կոնկրետ լիազորության կատարումը: Վերջին հաշվով համայնքների կողմից մատուցվող ծառայությունների որակն ու արդյունավետությունը պայմանավորված են համապատասխան կարողությունների առկայությամբ: Կարողությունների ձևավորման ու ամրապնդման խնդիրները պետք է տեղ գտնեն ապակենտրոնացման ռազմավարության իրականացման ողջ ընթացքում:

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: Պետական իշխանությունը նախ և առաջ ստեղծում է կարողությունների ձևավորման անհրաժեշտ հիմքերը, այնուհետև 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 վերաբերող գրականության, մեթոդական ցուցումների հրատարակմամբ ու տարածմամբ և այլն:

Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման անմիջականորեն պետք է մասնակցեն ՏԻՄ-երը: Լինելով կառավարման 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-երն ապահովում են կարողությունների որոշակի մակարդակ, ապա իրենց համակարգված գործողություններով նրանք կարող են դառնալ ծանրակշիռ քաղաքական ուժ և ազդեցություն ունենալ խորհրդարանում տեղական ինքնակա-

ռավարման 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: Տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ձևավորման և ամրապնդման ռազմավարական ու մարտավարական խնդիրները պետք է լինեն ինչպես պետական, այնպես էլ տեղական իշխանությունների ուշադրության կետրոնում և իրականացվեն հասարակության մյուս հատվածների հետ սերտ համագործակցության միջոցով:

Ապակենտրոնացման ռազմավարության մշակումը շատ կարևոր խնդիր է, սակայն առավել կարևոր է դրա իրականացումը: Դրանում պետք է անմիջական մասնակցություն ունենան պետությունը, ՏԻՄ-երը, քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտները, մասնավոր հատվածի և միջազգային կազմակերպությունները: Այն պետք է լայնորեն լուսաբանվի ՁԼՄ-ներով: Ապակենտրոնացման ռազմավարության յուրաքանչյուր խնդրի համար անհրաժեշտ է հստակորեն սահմանել դրա իրականացման պատասխանատու կառավարման մարմնին կամ պետական պաշտոնյային, ժամկետները, ինչպես նաև իրականացման մեջ ներգրավված սուբյեկտներին: Վերջապես, շատ կարևոր է ռազմավարության մոնիտորինգի խմբի ձևավորումը և հրապարակայնության ապահովումը: Միայն նշված պայմանների ապահովման դեպքում է հնարավոր կյանքի կոչել ապակենտրոնացման ռազմավարությունը:

Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. ձեռքբերումներ և հիմնախնդիրներ

Հայաստանի Հանրապետության տակավին ութ տարվա պատմությունն ունեցող տեղական ինքնակառավարման համակարգը արդեն իսկ գործում է որոշակիորեն ձևավորված և ժամանակի փորձությունը հիմնականում անցած օրենսդրական դաշտի, զարգացման հստակ ուղղվածության, անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ կառույցների առկայության պայմաններում, իսկ դրանց ներդաշնակ և արդյունավետ գործունեությունը համակարգի ժողովրդավարական զարգացման երաշխիքն է:

1991 թվականի սեպտեմբերի 21-ին Անկախության հռչակումից հետո ժողովրդավարական ու քաղաքացիական հասարակության կառուցման ուղին ընտրած Հայաստանի Հանրապետությունում 1995 թվականի հուլիսի 5-ին հանրաքվեով ընդունված Սահմանադրությամբ ներդրվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգը, որն իրականացված մի շարք տնտեսական ու քաղաքական բարեփոխումների համատեքստում թերևս կարևորագույն ժողովրդավարական և համակարգային փոփոխություններ ենթադրող ինստիտուտներից մեկն է: Այն իր քաղաքական ու բովանդակային առումով նախադեպը չունեցող համակարգ է Հայաստանում, և միջազգային ու հասարակական կազմակերպությունները իրենց փորձագիտական ու մեթոդական օժանդակությամբ այս համակարգի կայացման գործում ունեցել են էական դերակատարում:

Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման սկզբունքները ամրագրված են Հայաստանի Հանրապետության Հիմնական օրենքում: Համաձայն Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 2-րդ հոդվածի՝ «ժողովուրդն իր իշխանությունն իրականացնում է ազատ ընտրությունների, հանրաքվեների, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված պետական մարմինների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց միջոցով»:

Հիմնական օրենքը որոշակիորեն տարանջատել է տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետական կառավարման մարմիններից և առանձնացրել դրանք որպես իշխանության ինքնուրույն օղակներ:

Օրենսդրական մակարդակում վերոհիշյալ համակարգերի գործունեությունը կանոնակարգվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով և Հայաստանի Հանրապետության նախագահի «Տարածքային կառավարման մասին» և «Երևան քաղաքում պետական կառավարման մասին» հրամանագրերով, ինչպես նաև տվյալ ասպարեզներին վերաբերող հարցեր ու հարաբերություններ կարգավորող մի շարք այլ օրենքներով ու ենթաօրենսդրական ակտերով:

Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման հիմքում ընկած է 1995 թվականին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը: Համաձայն այդ օրենքի՝ նախկին վարչական 37 շրջանների փոխարեն կազմավորվել են 10 մարզեր, որոնցում իրականացվում է պետական տարածքային կառավարում: Ձևավորվել են նաև 930 համայնքներ, այդ թվում՝ 47 քաղաքային, Երևանում՝ 12 թաղային, որոնցում իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում: Հանրապետության մայրաքաղաքն ունի մարզի կարգավիճակ, որում իրականացվում է պետական կառավարում:

Պետական շինարարության, հատկապես պետական կառավարման ապակենտրոնացման և ժողովրդավարացման ասպարեզում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հաստատումը ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների որոշիչ փուլ հանդիսացավ:

Համաձայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի՝ «Տեղական ինքնակառավարումը բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների համայնքային խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և սույն օրենքով երաշխավորված իրավունքն ու համայնքի կարողությունն է»:

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ, «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքներով Հայաստանում նախատեսված է տեղական ինքնակառավարման մեկ մակարդակով համակարգ, որն իրականացվում է քաղաքային, Երևանի թաղային և գյուղական համայնքներում:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինները՝ համայնքի ղեկավարը (Երևանի թաղային համայնքներում՝ թաղապետ, քաղաքային համայնքներում՝ քաղաքապետ, գյուղական համայնքներում՝ գյուղապետ) և ավագանին ընտրվում են 3 տարի ժամանակով՝ ազատ, գաղտնի, հավասար, ուղղակի և համընդհանուր ընտրության միջոցով: Համայնքի ղեկավարն ու ավագանին կարող են ունենալ տեղական նշանակության տարբեր խնդիրների լուծմանը կոչված գործադիր կառույցներ:

Տեղական իշխանությունների միասնական ձայնը ներկայացնող հասարակական կազմակերպությունների (Հայաստանի համայնքների միություն, Հայաստանի ավագանիների միավորում, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Չարենցավանի տեղեկատվական կենտրոն և այլն) հետ Հայաստանի Հանրապետության պետական իշխանության գործընկերային հարաբերությունները Հայաստանի կառավարությանը որոշումների կայացման գործընթացում տեղական իշխանությունների կարծիքը հաշվի առնելու հնարավորություն են տալիս:

Այս ուղղությամբ համագործակցությունն ապահովելուն է ուղղված և այդ նպատակով է ձևավորվել նաև Հայաստանի Հանրապետության նախագահին առընթեր տեղական ինքնակառավարման հարցերի հանձնաժողովը, որի կազմում ընդգրկված լինելով՝ տեղական իշխանությունների և նրանց ներկայացնող նշված հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչները փաստորեն մասնակ-

ցում են տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բնագավառներում պետական քաղաքականության, մասնավորապես ապակենտրոնացման ուղղությամբ, ձևավորմանը վերաբերող հարցերի քննարկումներին:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ութամյա գոյության արդյունքը եղան Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման արմատավորումը և քաղաքացիական ինքնագիտակցության բարձրացումը, տեղական ինքնակառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության ապահովումը:

Կառավարման համակարգի ապակենտրոնացումը հասարակական բարեփոխումների գործընթացի կարևոր բաղադրիչներից է, որի արդյունքում կառավարման համակարգը մոտենում է ժողովրդին, ստեղծվում են այդ համակարգի ժողովրդավարացման և արդյունավետության բարձրացման նախադրյալներ: Ապակենտրոնացման գործունե համակարգի ներդրումը բարդ գործընթաց է, որը չի կարելի ավարտել կարճ ժամանակահատվածում` դիտարկելով որպես միանգամյա իրավական ակտ կամ դիսկրետ վարչական միջոցառում. դա շարունակական գործընթաց է, որը պահանջում է անընդհատ և շարունակական ջանքեր, համակարգային մոտեցում, չթուլացող ուշադրություն և մշտական կանոնակարգում, երբեմն այն անհրաժեշտ է իրականացնել մի քանի փուլերով: Այդ գործընթացի հաջողության գրավականը ամուր քաղաքական կամքն ու հենարանն է:

Ապակենտրոնացումը` որպես գործընթաց, պայմանավորված է ոչ միայն քաղաքական, իրավական և վարչական, այլև տնտեսական, մշակութային, ավանդույթային գործոններով և նախապայմաններով: Ապակենտրոնացմանն ուղղված ցանկացած աշխատանք և բանավեճ թերի կլինի, եթե անտեսվի դրա տնտեսական ու ֆինանսական կողմը, քանի որ վերջիններս են ապահովում քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացման փաստացի իրականացումը: Պետք է նշել, որ գոյություն չունի ապակենտրոնացված կառավարման և ոչ մի մոդել, որը արդյունավետ կիրառելի լինի բոլոր երկրներում և ընդունելի` բոլոր իրավիճակներում: Ապակենտրոնացման ուղղություններն ու խորությունը կախված են կոնկրետ երկրի առանձնահատկություններից և մեծապես պայմանավորվում են իրականացման ժամկետներով և պայմաններով:

Որպես կանոն, վարչական և տարածքային կառավարման հետ կապված պետական ինստիտուտները ձևավորվում են տարածքային տեսանկյունից սահմանված մի քանի շերտերով:

«Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ» հասկացությունն օգտագործվում է վարչատարածքային կառուցվածքի սկզբնական կամ ներքևի մակարդակի (Երևանի թաղային, քաղաքային, գյուղական համայնքներ) կառավարման մարմինների վկայակոչման համար, իսկ տարածքների մակարդակում գործածվում է «կառավարման տարածքային մարմիններ» հասկացությունը: Ընդհանուր առմամբ և՛ սա, և՛ մյուսը իրենցից ներկայացնում են «համապետական մակարդակից ցածր գտնվող կառավարման մարմիններ»:

Կառուցվածքով հիերարխիկ գործադիր իշխանության վերին օղակին վերապահված պատասխանատվությունների և լիազորությունների որոշակի ծավալ, առավել արդյունավետ իրականացնելու ակնկալիքով, փոխանցվում է կառավար-

ման ներքևի օղակներին, որոնք ձևավորվում են երկրի վարչատարածքային կառուցվածքի տրամաբանությամբ համապատասխան: Գործառույթների նման փոխանցումը չի ենթադրում համակարգի ուղղահայաց հիերարխիայի թուլացում: Կառավարման օղակների ուղղահայաց ենթակայությունը պահպանվում է: Արդյունքում բարձրանում է ներքին վարչարարության և փոխանցված գործառույթների իրականացման արդյունավետությունը: Կառավարման ներքևի օղակները, ավելի մոտ գտնվելով կառավարվող օբյեկտին, քան կենտրոնական իշխանությունը, կարող են գործել իրավիճակին ավելի լավ տիրապետելու և, որպես կանոն, վարչական որոշումներն իրագործելու ավելի մեծ հնարավորության պայմաններում:

«Ապակենտրոնացումը» պետության գործառույթների որոշակի ծավալի փոխանցումն է կառավարման ինքնավարությամբ օժտված մարմիններին, որոնք իրավասու են այդ ծավալի գործառույթներն իրականացնել ինքնուրույն՝ չդիմելով իշխանության վերին օղակներին: Այս ճանապարհով ապահովվում է տեղական ինքնավարությունը: Այսինքն՝ ապակենտրոնացումը իշխանության հաշվեկշռի տեղափոխման գործընթաց է կենտրոնական իշխանությունից դեպի ավելի ցածր, տեղական մակարդակ: Այս դեպքում էական է կառավարման կենտրոնական և ներքևի օղակների միջև փոխհարաբերությունների արդյունավետ կազմակերպումը:

Գործադիր իշխանության կառավարման վերին օղակներից գործառույթների փոխանցումը ներքևի օղակներ վերաբերում է կառավարման վարչական կողմին. դա վարչական ապակենտրոնացումն է: Այն դեպքում, երբ նպատակը կառավարման կենտրոնական և ոչ կենտրոնական օղակների միջև գործառույթների հիերարխիկ և ֆունկցիոնալ բաշխվածության բարեփոխումն է, ապակենտրոնացումը վերաբերում է կառավարման քաղաքական կողմին (քաղաքական ապակենտրոնացում): Քաղաքական ապակենտրոնացումը, ի տարբերություն վարչականի, նշանակում է որոշումներ ընդունելու իրավունքի փոխանցում կառավարման ներքևի օղակներին և քաղաքացիներին կամ նրանց ընտրովի ներկայացուցիչներին: Ինքնուրույն որոշում կայացնելու իրավունքի իրականացումը տեղական ինքնակառավարման փաստ է:

Ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումները, որպես կանոն, իրականացվում են՝ հաշվի առնելով կառավարման տարածքային գործոններին վերաբերող երկու կարևոր հարցեր.

- Կառավարման համակարգի մակարդակներ. դրանց քանակը, բնույթը, իրավասությունների շրջանակները և կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները:
- Կառավարման համակարգի յուրաքանչյուր մակարդակը ներկայացնող կառավարման տարածքային մարմիններ. դրանց բնույթը, քանակը և կոնկրետ գործառույթները:

Ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումները տարբեր երկրներում իրականացվում են տարբեր քաղաքական և տնտեսական իրավիճակներում, հետևաբար չկան բարեփոխումների իրականացման ձևի և բովանդակության մեջ ընդհանուր, բոլոր երկրների համար ընդունելի ալգորիթմներ: Այնուամենայնիվ, կարելի է

ձևակերպել բարեփոխումների տարածական տեսանկյունին վերաբերող որոշակի ընդհանուր սկզբունքներ:

Դրանք են.

- Երկրի աշխարհագրական և ժողովրդագրական բնութագրիչների հաշվի առնման սկզբունքը.

- «Իրական շրջանի» սկզբունքը. այն պահանջում է, որ պետական կառավարման տարածքային կառուցվածքը ինչ-որ չափով համապատասխանի հասարակության կառուցվածքին: Կառավարման ցանկացած շրջան, հնարավորության դեպքում, պետք է ընդգրկի բնակչության այն մասը, որն ունի ընդհանուր հետաքրքրություններ և համակեցության զգացողություն, այսինքն՝ այդպիսի շրջանը իրենից պետք է ներկայացնի մի ստորաբաժանում, որը հանդիսանում է «իրական» սոցիալական և մշակութային տեսանկյունից:

- «Կայունության» սկզբունքը. ենթադրվում է, որ կառավարման շրջանները պետք է լինեն այնպիսին, որ կարողանան ապահովել բավարար ռեսուրսների կուտակումը և օգտագործումը իրենց գործառույթների իրականացման համար և ապահանեն կայունությունը ժամանակի խելամիտ տևականությամբ:

- «Կառավարման մակարդակների միջև արդյունավետ հարաբերությունների» սկզբունքը. կառավարման յուրաքանչյուր մարմին պետք է ձևավորվի այնպես, որ հնարավոր լինի նրանց միջև համագործակցություն ծավալել միևնույն տարածքային միավորի շրջանակում և ապահովել կենտրոնական ու ներքևի մակարդակների կառավարման մարմինների արդյունավետ և վերահսկելի հարաբերություններ:

- «Ապակենտրոնացման գործընթացում ազգային առանձնահատկությունների հաշվի առնելու» սկզբունքը. պետական կառավարման համակարգի վերակառուցման ընթացքում, սկսած 1989-1990 թվականներից, Արևելյան եվրոպայի և նախկին Խորհրդային Միության երկրները պետք է լուծեին բոլորի համար այս կամ այն չափով ընդհանուր, բովանդակությամբ միասնական հետևյալ անցման խնդիրները.

- կենտրոնացված և պլանային տնտեսությունից դեպի մասնավոր շուկայական տնտեսություն,
- վարչաիրամայական, կենտրոնացված կառավարումից դեպի բազմակարծիք ժողովրդավարություն,
- կուսակցական-պետական հիմքի վրա հասարակության կազմավորումից դեպի քաղաքացիական հասարակություն:

Տարածքային կառավարման կառուցվածքի վերափոխումն ու համակողմանի ապակենտրոնացումը ժողովրդավարության և քաղաքացիական հասարակության ձևավորման գործընթացի կարևոր խնդիր է:

Ապակենտրոնացումը նպաստում է ժողովրդավարացման գործընթացին առնվազն հինգ ուղղություններով.

առաջին, հնարավորություն է ստեղծվում բնակչության մեծ խմբերի համար ընտրովի մարմինների միջոցով կառավարման խնդիրներին անմիջական մասնակցության կամ տեղական ընտրությունների և մասնակցային վերահսկողության միջոցով՝ կառավարության գործունեության վրա առավել անմիջականորեն ազդեցու-

թյուն գործելու համար: Սա նաև օգնում է կառավարման նոր գործառնությունների և գործնական հարաբերությունների բնագավառում գիտելիքների տարածմանը:

Երկրորդ, ապակենտրոնացված վարչատարածքային համակարգը պայմանավորում է տեղական քաղաքական և տնտեսական էլիտայի ձևավորումը, նրա դրսևորումը տեղական, բայց սկզբունքորեն նոր, ինքնուրույն քաղաքական ու տնտեսական գործառնությունների մակարդակում, որը ազգային քաղաքական կյանքի անբաժանելի և կարևորագույն հատվածներից է:

Երրորդ, կառավարման ներքևի օղակները կառավարման ավելի բարձր օղակների հետ հարաբերություններում կարող են հանդես գալ որպես հակակշիռ կամ դիմակայող գործոն, ապահովելով հետադարձ օբյեկտիվ կապ:

չորրորդ, ապակենտրոնացումը ակտիվացնում է բնակչության մասնակցությունը տեղական և տարածքային ինչպես տնտեսական, այնպես էլ սոցիալական զարգացման գործընթացներին:

հինգերորդ, լիազորությունների փոխանցումը իշխանության տեղական մարմիններին թեթևացնում է կառավարման կենտրոնական մարմինների ծանրաբեռնվածությունը:

Այնուամենայնիվ, կառավարման ապակենտրոնացումն ինքնանպատակ չէ: Ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական և արդյունավետ կառավարման ինստիտուցիոնալ նախապայմաններից մեկն է և արդարացված է այնքանով, որքանով ծառայում է այդ նպատակին: Ժողովրդավարական բարեփոխումների հաջողության կարևոր նախապայմանն է ապակենտրոնացման աստիճանի, այսինքն՝ իրավիճակից կախված, ապակենտրոնացման օպտիմալ մակարդակի և տարբերակի ընտրությունը:

Ամփոփելով՝ կարելի է ասել, որ ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական բարեփոխումների անբաժանելի մասն է և պայմանավորում է դրանց իրականացման արդյունավետությունը: Այն ոչ միայն կարևոր, այլև անհրաժեշտ բաղադրիչ է ժողովրդավարական հասարակարգի կայացման և դրա հետագա զարգացման համար:

Իշխանության հետագա ապակենտրոնացումը, ֆինանսական ռեսուրսների, կառավարման իրավասությունների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ղեկավարի և ավագանու դերի ու հնարավորությունների մեծացման, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում ամրագրված սկզբունքների ներդաշնակումը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիայի սկզբունքների հետ, որին, ի դեպ, Հայաստանը միացել է 2002 թվականին (ստորագրվել է 2001-ի մայիսի 11-ին, վավերացվել 2002-ի հունվարի 25-ին, ուժի մեջ մտել մայիսի 1-ից), ահա այն հիմնական խնդիրները, որ լուծվել են 2002 թվականին Ազգային ժողովի կողմից ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքում:

Տարբեր եվրոպական երկրներում տեղական իշխանությունների գործունեության հիմնական սկզբունքների միասնականացումը, անկասկած, դրանց առանձնահատկությունների հաշվառումով, հիմնական նախապայմանն է տեղական ինքնակառավարման ընդհանուր մոտեցումների ձևավորման համար և այդ գործընթացում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիայի դերը որոշիչ է:

Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի, կառավարության հստակ դիրքորոշումը ապակենտրոնացման քաղաքականության իրականացումն ու տեղական ինքնակառավարման համակարգի կատարելագործումն է, նրա առավելագույն համապատասխանեցումը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիայում ամրագրված սկզբունքներին:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիայի ոգուն համապատասխան՝ Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքի 2-րդ հոդվածով մասնավորապես սահմանվել է, որ «...Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների ժամանակ ընտրելու իրավունք ունեն նաև Հայաստանի Հանրապետությունում փախստականի կարգավիճակ ունեցող 18 տարին լրացած անձինք և նրանց վրա տարածվում են Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների համար սահմանված իրավունքներն ու պարտականությունները»:

Նոր լիազորություններ են վերապահվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ համայնքի ղեկավարին և ավագանուն:

Ֆինանսական ապակենտրոնացման ուղղությամբ համայնքներին է վերապահվել գույքահարկի և հողի հարկի գանձման վարչարարությունը, քաղաքաշինության ասպարեզում ամբողջացվել են լիազորությունները, լայն ծավալով ընթանում է դեռևս պետական սեփականություն հանդիսացող հողատարածքները համայնքային սեփականության փոխանցման գործընթացը:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ կատարելու, ինչպես նաև տարածքային պետական կառավարման հայեցակարգային դրույթները քննարկվել են Եվրոպայի խորհրդի փորձագետների հետ: Նրանց հետ համաձայնեցված կազմվել է ժամանակացույց, որի իրականացումը լուրջ առաջընթաց կապահովի տեղական ինքնակառավարման ավելի ժողովրդավարացման և իշխանության ապակենտրոնացման բնագավառում:

Հատուկ ուշադրության են արժանացել փորձագետների առաջարկությունները՝ ուղղված Երևանի՝ որպես մայրաքաղաք և մետրոպոլ քաղաք, կառավարման մոդելի հետագա կատարելագործմանը: Այս աշխատանքները նույնպես ընդգրկված են Եվրոպայի խորհրդին ներկայացված ժամանակացույցում:

Կուզենայի անդրադառնալ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության բարեփոխումներին, հատկապես կարևորելով այն դերը, որ հատկացված է տեղական ինքնակառավարման բնագավառին այս փաթեթում:

Հայաստանում նախագծվող սահմանադրական բարեփոխումների համատեքստում կամրապնդվեն տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հիմքերը, մասնավորապես, առաջարկվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ժամկետը ավելացնել մինչև չորս տարի, վերանայել պետական կառավարման մարմինների կողմից ընտրված համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկություն հայտնելու գործող մեխանիզմը՝ այն տեղափոխելով դատական գործառույթների տիրույթ:

Արդեն իսկ Ազգային ժողով է փոխանցվել կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությունը «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի տես-

քով, որի մշակման աշխատանքներին և հրապարակային քննարկումներին մասնակցել են շատ հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ և շահագրգիռ անձինք: Վերը նշված ժամանակացույցով նախատեսվում է, որ նախագիծը կընդունվի մինչև տարեվերջ: Օրենքի ընդունումից հետո ենթադրվում է մեծածավալ աշխատանքի իրականացում՝ կապված օրենքի ներդրման և նորմալ գործունեության հետ:

Այս օրենքով ամրագրվում են համայնքային ծառայության սկզբունքները, կարգավորվում են համայնքային ծառայության պաշտոնների և դասային աստիճանների դասակարգումը, համայնքային ծառայության պաշտոնի նշանակման, համայնքային ծառայողների ատեստավորման և վերապատրաստման, համայնքային ծառայության կադրերի ռեզերվի, համայնքային ծառայողների իրավական վիճակի, համայնքային ծառայության կազմակերպման և ղեկավարման, ինչպես նաև դրանց հետ կապված այլ հարաբերությունները: Օրենքի գործողությունը տարածվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմերում համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկով նախատեսված բոլոր պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վրա, համայնքային ծառայողներ չեն համարվում քաղաքական, հայեցողական պաշտոններ զբաղեցնողները, ինչպես նաև տեխնիկական սպասարկում իրականացնող անձինք:

Համայնքային ծառայողների պաշտոնների անվանացանկի ունիֆիկացում և հաստատում, պաշտոնների անձնագրերի մշակում, ատեստավորման և վերապատրաստման թեստերի և հարցաշարերի մշակում, ուսուցման գործուն մեխանիզմների մշակում - սրանք առաջնային խնդիրներ են, որոնք պետք է լուծվեն օրենքի անցումային դրույթներով սահմանված ժամկետներում: Համակարգի ներդաշնակ ներդրման և նորմալ գործունեության համար կարևոր է նաև մշակել ուսուցման գործընթացի ֆինանսական ապահովման մեխանիզմները, խոշոր և ունակ համայնքների համար սեփական, իսկ փոքր համայնքների համար՝ նաև ներգրավված, այդ թվում նաև պետական ֆինանսական միջոցների հաշվին: Համակարգի ներդրման գործընթացը նորմալ կազմակերպելու մեջ մեծ կլինի նաև հասարակական գործող կազմակերպությունների դերակատարումը, ինչպես կազմակերպական, այնպես էլ ուսուցման խնդիրների լուծման առումով:

Եթե մինչև 2002 թվականը տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը հանգեցրել էր իրական կյանքում առկա դիմամիկ փոփոխությունները և ապակենտրոնացման գործընթացի հետագա շարունակականությունը օրենսդրորեն ամրապնդելու անհրաժեշտությանը, ինչն իր արտահայտությունը գտավ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքում, ապա ներկա փուլում առաջին պլան են մղվել օրենքով ամրապնդված, տեղական ինքնակառավարման մարմինների պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների արդյունավետ իրականացմանն ուղղված մեխանիզմների, ենթաօրենսդրական ակտերի, կարգերի, ինչպես նաև համայնքների ինստիտուցիոնալ կարողությունների հզորացումն ապահովելուն ուղղված միջոցառումները:

Այս միջոցառումներից մի շարք կարևորների մասին թերևս արժե խոսել առավել հանգամանալից:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվել է, որ համայնքներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, փոխանցվել է գույքահարկի և հողի հարկի գանձման, ինչպես նաև տեղական տուրքերի և վճարների, համայնքի վարչական սահմաններում գտնվող համայնքային և պետական սեփականություն համարվող հողերի, համայնքի սեփականություն համարվող գույքի վարձավճարների գանձումն ու վերահսկումը:

Հայաստանի Հանրապետության կառավարության համապատասխան որոշումով սահմանվեց այս իրավասության իրականացումն ապահովող գործողությունների համալիր ծրագիր, համաձայն որի՝ 2003 թվականի առաջին կիսամյակում Երևանի թաղային համայնքներին փոխանցվեցին գույքահարկ վճարողների մասին տեղեկատվական բազաները՝ ֆիզիկական անձանց մասով: Մինչև 2004 թվականի հունվարի մեկը նույն տեղեկատվությունը փոխանցվեց նաև քաղաքային համայնքներին: 2004 և հաջորդ տարվա ընթացքում կավարտվեն նաև գյուղական բոլոր համայնքներին այդ տեղեկատվության փոխանցման աշխատանքները: Պետք է նշել, որ այս աշխատանքներին զուգահեռ բոլոր համայնքներին՝ տեղեկատվական բազաների հետ զուգահեռ, ՀՀ տարածաքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի միջնորդությամբ գերմանական «Համայնքային զարգացման խրախուսում» ծրագրի կողմից տրամադրվեց անհրաժեշտ համակարգչային տեխնիկա, Պետական հարկային ծառայությունը՝ «Բիիրինգ փոյնթ»-ի հետ համատեղ տրամադրեց գործառույթների ավտոմատացված վարման համար անհրաժեշտ ծրագրային ապահովում, ինչպես նաև մասնագետների համար անցկացվեցին ուսումնական դասընթացներ: Աշխատանքների վերը նշված փաթեթը նախատեսվում է իրականացնել նաև գյուղական համայնքների համար: Առանձին ժամանակացույցով աշխատանքներ են տարվում նաև իրավաբանական անձանց մասով նույնպես տեղեկատվության տրամադրումն ապահովելու ուղղությամբ:

Այս ասպարեզում նույնպես առկա են մի շարք հիմնախնդիրներ, որոնց արդյունավետ լուծումից է կախված փոխանցված լիազորության ինչպես իրականացումը, այնպես էլ այդ կարևոր ֆինանսական գործառույթի նկատմամբ վերահսկողության ապահովումը: Առաջին հերթին, խոսքը գնում է ֆիզիկական անձանց մասով գույքահարկի բազաներում օրենքով նախատեսված գույքի արժեքի պարբերական վերագնահատման աշխատանքների կազմակերպման մասին: Այս աշխատանքները օրենքով սահմանված կարգով պետք է իրականացնեն համայնքները՝ համապատասխան պետական իրավասու մարմինների հետ համատեղ: Հաշվի առնելով, որ այս գործառույթը համայնքների կողմից պետք է իրականացվի առաջին անգամ, ինչպես նաև աշխատանքի ծավալը, կառավարությունն արդեն իսկ քննարկում է համայնքներին այս հարցում օժանդակելու հնարավոր տարբերակները: Հաջորդ լուծում պահանջող խնդիրը իրավաբանական անձանց մասով գույքահարկի հաշվառման մեխանիզմների համապատասխանեցնում է համայնքների կողմից գանձման գործող դրույթին, այսինքն՝ այնպիսի հաշվառման համակարգի ներդրումը, որը կապահովի համայնքի վարչական տարածքում գտնվող գույքի մասով գույքահարկի հաշվառումը համայնքում և գանձումը այդ համայնքի բյուջե, անկախ իրավաբանական անձի գրանցման վայրից: Եվ վերջապես, տվյալների տեղեկատվական բազա-

ների միասնականության, տվյալների պահպանման, վերահսկողության, ընդհանրացման խնդիրների լուծման նպատակով միասնական համակարգի նախագծում և շահագործում, մարզպետարանների և կենտրոնական մարմնի կողմից: Խոսքը գնում է մարզի մասշտաբով տվյալների շտեմարանների ստեղծման մասին, որոնցում հավաքված տվյալները կամփոփվեն նաև ավելի բարձր, համապետական մակարդակում:

2004 թվականի հունվարի 1-ից այն համայնքների ենթակայությանը, որտեղ նախկինում դրանք գործում էին, փոխանցվեցին Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության համակարգի քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման մարմինները (ՁԱԳՍ-եր): Առայժմ, հաշվի առնելով այս գործառույթի կարևորությունը, ինչպես նաև համակարգի միասնական գործունեության անհրաժեշտությունը, նրա կառավարման լիազորությունը մեծ մասամբ իրականացվում է Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարության կողմից սահմանված կարգով: Նախատեսվում է իրականացնել պետական վարկային ծրագիր, վերազինելու այս բաժինները, ներդնելու նրանց համագործակցված աշխատանքը ապահովող միասնական ժամանակակից տեխնիկական համակարգ, ինչպես նաև իրականացնել համապատասխան կազմակերպչական աշխատանքներ, որոնց արդյունքում այս լիազորության իրականացումը կընդգրկի նաև բոլոր համայնքների մասնակցությունը, այլ ոչ միայն նրանց, որոնց սահմաններում նրանք այսօր գործում են: Որպես կանոն քաղաքային համայնքների ենթակայությանը փոխանցված այս բաժինների սպասարկում են նաև հարակից համայնքներին, իսկ գանձվող պետական տուրքերը մուտքագրվում են համապատասխան վայրի համայնքային բյուջե:

«Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման հզորացման գործողությունների պլանը», որը Եվրոպական հանձնաժողովի և Եվրոպայի խորհրդի հետ համատեղ մշակված ծրագիր է, ընդունվել է 2003 թ. հոկտեմբերի 14-15-ին Երևանում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխությունների նախագծմանը նվիրված կլոր սեղանի ժամանակ, որին մասնակցել են կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման, Հայաստանի համայնքների միության և տեղական ինքնակառավարման բնագավառում գործող մի շարք հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Այս քննարկումների հիմքում դրված էին Եվրոպայի խորհրդի փորձագետների ձևակերպած առաջարկություններն ու հիմնախնդիրները, որոնք վերաբերում էին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքին: Ձևակերպվեցին գործողությունների պլանի հետևյալ հիմնական նպատակները.

- խնդիրների սահմանում, որոնք կարող են ի հայտ գալ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի և ոլորտային օրենսդրության՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիայի սկզբունքներին էլ ավելի համապատասխանեցնելու ընթացքում,
- ձեռնարկվելիք գործնական քայլերի ցանկի կազմում, որոնք նպատակաուղղված կլինեն վերոնշյալ խնդիրների լուծմանը,
- տարբեր մասնակիցների համապատասխան դերակատարության սահմանում:

Գործողությունների պլանի ժամանակացույցի իրականացումը քննարկվել և լրամշակվել է ՀՀ Նախագահին առընթեր Տեղական ինքնակառավարման հանձնաժողովի նիստի ժամանակ Եվրոպայի խորհրդի փորձագետների աջակցությամբ, որը տեղի է ունեցել 2004թ. մարտի 2-3-ին, Երևանում տեղական ինքնակառավարման ոլորտում օրենսդրական բարեփոխումներին նվիրված սեմինարի շրջանակներում:

Առաջին ուղղությունը, որը նախատեսված է ժամանակացույցով, տեղական իշխանությունների ֆինանսական ռեսուրսների և լիազորությունների միջև համապատասխանության ապահովմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումն է: Նպատակը սեփական պարտադիր լիազորությունների շրջանակում ծառայությունների մատուցման նվազագույն մակարդակի սահմանումն է, պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և դրանց ֆինանսական ապահովման իրավական հիմքերի մշակումը, ֆինանսական համահարթեցման գործող մեխանիզմի բարելավումը, իրենց ֆինանսական միջոցների կառավարման հարցում տեղական իշխանություններին առավել մեծ ինքնուրույնություն ու ազատություն տալու հարցը, որտեղ որ նպատակահարմար է, կոնկրետ ֆինանսական եկամուտների հատկացումներ ապահովելով (շահութահարկից և եկամտահարկից մասհանումներ), հիմնվելով տեղական իշխանությունների օբյեկտիվ ծախսերի կարիքների բանաձևերի և այլ համապատասխան օբյեկտիվ չափանիշների վրա: Օրենքով նախատեսված հստակ և հավասար չափաքանակով մասհանումների գաղափարը իրականացնելիս շատ դեպքերում տալիս է ոչ ցանկալի և սուբյեկտիվ արդյունք: Այս նորմի (անկախ մասհանման տոկոսից) կիրառումը այսօրվա գործող հարաբերությունների ու իրականության շրջանակում կրեթի նրան, որ սահմանված հատկացումների ճնշող մեծամասնությունը կվերաբաշխվի Երևանի մի քանի թաղային համայնքների միջև, իսկ փոքր քաղաքային և գյուղական համայնքները ոչինչ կամ գրեթե ոչինչ չեն ստանա: Մասնավորապես, շատ տնտեսվարող սուբյեկտներ իրենց եկամուտները և շահույթները ստանում են հանրապետության ողջ տարածքում իրականացվող գործունեությունից (զազամատակարարում, էլեկտրամատակարարում, կապ, տրանսպորտ և այլն), սակայն դրանց զրասենյակները տեղակայված են Երևանում և հարկերից մասհանումները դրանք կկատարեն Երևանի թաղային համայնքների բյուջեներ: Նախատեսվում է նաև ուսումնասիրել և տարբերակված մոտեցմամբ դասակարգել այն գործառույթները, որոնք կարող են մատուցվել բոլոր տեղական ինքնակառավարման մարմիններում հավասարապես, ինչպես նաև տարբերակված՝ մեծ գյուղական համայնքներում, միջհամայնքային միավորումներում և փոքր գյուղական համայնքներում:

Երկրորդ ուղղությունը տեղական մակարդակով պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացումն է: Որպես կոնկրետ նպատակ նախանշվել է միջհամայնքային միավորումների կարգավիճակի հստակեցումն ու սահմանումը: Դա կարելի է անել միջհամայնքային միավորումների մասին առանձին օրենք ընդունելու, կամ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում համապատասխան փոփոխություններ կատարելու ճանապարհով:

Առաջարկվում է նախատեսել, որ միջհամայնքային միավորումները ճանաչվեն որպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ստեղծված «պետական մարմիններ» կամ հանրային իրավունքի կրողներ: Անհրաժեշտ է կարգավորել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման ընթացակարգը, նրանց ղեկավար մարմինների գործունեությունը, երաշխավորել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ազատությունը՝ միջհամայնքային միավորումների պարտականությունները օրենքով սահմանելու հարցում, միջհամայնքային միավորումների ֆինանսավորման ընդհանուր դրույթների նախագծումը, սահմանել ֆինանսական օժանդակության միջոցներ պետության կողմից միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը խթանելու նպատակով: Ի դեպ, 2003 թվականի հունիսի 19-ին Հայաստանի Հանրապետության վարչապետ Ա. Մարգարյանի՝ Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովին ներկայացրած կառավարության գործունեության ծրագրով նախատեսված է, որ «...Կբարձրացվի համայնքների բյուջեներին պետական ֆինանսական օժանդակության ճկունությունը: Կկատարելագործվեն ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմները ըստ աղքատության աստիճանի, եկամուտների կամ ծախսերի ցուցանիշների տարբերակելով համայնքներին ցուցաբերվող օժանդակությունը»:

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

Անհրաժեշտ է մշակել և իրականացնել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման վերաբերյալ իրազեկությունը մեծացնող հատուկ գործողություններ տեղական ընտրված ներկայացուցիչների և տեղական կառավարման ավագ աշխատակազմի համար: Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի նախաձեռնությամբ շրջանառության մեջ է դրվել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին նախագիծ, որը պետությանը հնարավորություն կտա իր կողմից համայնքներին պատվիրակված լիազորությունների արդյունավետ իրականացման նպատակով օրենքով ձևավորել միջհամայնքային միավորումներ:

Երրորդ ուղղությունը տեղական իշխանությունների գործունեության վերահսկման առկա համակարգի արդյունավետության բարձրացումն է: Նպատակը տեղական իշխանությունների գործունեության վարչական վերահսկողության շրջանակի հստակեցումն է, մասնավորապես՝ վերահսկողության իրավասությամբ օժտված տարբեր մարմինների լիազորությունների հստակեցումը, վերահսկողության տարբեր տիպերի սահմանումը: Անհրաժեշտ է պարզեցնել վերահսկողության մեխանիզմները, մասնավորապես, որտեղ նպատակահարմար է, բացառել տարբեր մարմինների կողմից միևնույն լիազորության վերահսկման հնարավորությունը, պարզեցնել բյուրոկրատական ընթացակարգերը: Հատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի տեղական իշխանության ընտրովի մարմնի՝ համայնքի ղեկավարի՝ պետության կողմից

պաշտոնանկ անելու մեխանիզմին: Գործող Սահմանադրության շրջանակում պետք է առավել հստակեցնել այն հիմքերը՝ հնարավորինս նեղացնելով դրանց ընդգրկման շրջանակը, երբ հնարավոր է պաշտոնանկության մեխանիզմ կիրառել: Որպես հնարավոր ուղղություն կարելի է դիտարկել գործող ընթացակարգում դատական գնահատականի անհրաժեշտության ներմուծման հնարավորությունը:

Չորրորդ ուղղությունը տեղական ինքնակառավարման մարմնի՝ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կարգավիճակի հզորացումն է: Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը հավանություն է տվել «Համայնքային ծառայության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքին և սահմանված կարգով, որպես Հայաստանի Հանրապետության կառավարության օրենսդրական նախաձեռնություն, ներկայացրել է Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողով:

Ապակենտրոնացման հետագա խորացումը անշրջելի գործընթաց է, և այս փուլում հատկապես կարևորվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցված լիազորությունների արդյունավետ իրականացումն ապահովող մեխանիզմների մշակումը և գործնական կիրառման ապահովումը:

**Տեղական ինքնակառավարման զարգացման
իրավական համակարգը Հայաստանում.
Խոչընդոտներ
և հնարավոր լուծումներ**

Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման իրական գործընթացը Հայաստանում սկիզբ առավ Սահմանադրության ընդունումով: Այն հնարավոր եղավ՝ օրենսդրորեն հստակ տարանջատելով պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման իշխանությունները, որը հիմք հանդիսացավ իրական տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրմանը: Ձևավորվեցին ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ գործող տեղական ընտրովի իշխանություններ, որոնք ունեն բյուջե ու հանդիսանում են սեփականության իրավունքի սուբյեկտ: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումը և զարգացումը անկախ Հայաստանում տեղի է ունեցել Սահմանադրության ընդունմանը և օրենսդրական դաշտի ձևավորմանը զուգընթաց:

1. ՀՀ տեղական ինքնակառավարման Սահմանադրական համակարգը

1.1. Տեղական ինքնակառավարման համակարգը մինչև ՀՀ անկախությունը և Սահմանադրության ընդունումը

Մինչև Հայաստանի Հանրապետության անկախության ձեռքբերումը Հայաստանում գործում էր տեղական ինքնակառավարման մի համակարգ, որը զրկված էր սեփականությունից ու ինքնուրույն գործելու իրավունքից և տեղերում ղեկավարվում էր կուսակցական կառույցների կողմից: Տեղական ինքնակառավարման համակարգը երկաստիճան էր՝ համայնքներ և շրջաններ, բավականին լայն լիազորություններով, բայց հանդիսանում էր պետական կառավարման համակարգի ստորին օղակ և ամբողջովին վերահսկվում էր նրա կողմից:

1991 թվականին անկախության ձեռքբերումից մինչև Սահմանադրության ընդունումը տեղական ինքնակառավարման համակարգը դադարեց ղեկավարվել կուսակցական մարմինների կողմից, բայց շարունակում էր հանդիսանալ պետական կառավարման համակարգի կցորդը:

1.2. Սահմանադրության ընդունումը որպես իրական տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրում

1995 թվականին հանրաքվեով ընդունված Սահմանադրությունը հիմք հանդիսացավ քաղաքակրթության փորձի վրա խարսխված տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման համար: Սահմանադրությունը ամրագրեց տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման համար կարևոր դրույթներ, որոնք ապահովեցին որոշակի երաշխիքներ դրա կայացման համար: Որպես տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման լուրջ ձեռքբերում կարելի է նշել Սահմանադրության որոշ դրույթներ, մասնավորապես՝

- Սահմանադրությունը (հոդված 2) արձանագրում է, որ ժողովուրդը իր իշխանությունը իրականացնում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով, երաշխավորելով այդ կառավարման մարմինների իրավահավասարությունը և բացառելով մի կառավարման մարմնի ենթակայությունը մյուսին:
- Սահմանադրության յոթերորդ գլուխը, որը նվիրված է տեղական ինքնակառավարմանը, ամրագրում է (հոդված 105) տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի ժողովրդի կողմից ձևավորումը, որը հիմք է հանդիսանում համայնքային իշխանությունների անկախության և սեփական պատասխանատվությամբ ու ինքնուրույն գործելու իրավունքի: Նույն հոդվածով ամրագրվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործելու երեք տարի ժամկետ: Համայնքը ճանաչվում է սեփականության իրավունքի սուբյեկտ՝ դրանից բխող բոլոր հետևանքներով, և միայն համայնքին է պատկանում համայնքային խնդիրները լուծելու իրավունքը:
- Սահմանադրության հարյուր վեց հոդվածով համայնքին ընձեռվում է սեփական միջոցներ ունենալու իրավունք, որոնց օգտագործման ծրագիրը մշակվում է համայնքի ղեկավարի և հաստատվում համայնքի ավագանու կողմից: Համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացնում է համայնքի ավագանին: Նույն հոդվածով համայնքի ավագանին օրենքով սահմանված կարգով սահմանում է տեղական տուրքերի և վճարների տեսակներն ու դրույթաչափերը, որը նշանակում է որոշակի տնտեսական քաղաքականություն իրականացնելու իրավունք:
- Սահմանադրությունը (հոդված 110) ամրագրում է համայնքների լիազորությունների սահմանումը օրենքով, ինչը նշանակում է, որ տեղական իշխանությունները պատասխանատու են միայն օրենքի և իրենց ընտրողների առջև, ինչպես նաև այն, որ պետական կառավարման մարմինները՝ ՀՀ նախագահը, ԱԺ-ն, կառավարությունը, մարզպետները և այլն չեն կարող իրենց հրահանգներով պարտադրել համայնքներին օրենքով չնախատեսված որևէ գործողություն:

Վերը նշվածը տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հայեցակարգն է, որն ապահովում է տեղական ինքնակառավարման իրականացման հետևյալ սահմանադրական երաշխիքները՝

1. Տեղական ինքնակառավարման իշխանության հստակ տարանջատվածությունը և ինքնուրույնությունը պետական կառավարումից,

2. Տեղական ինքնակառավարման իրականացում միայն համայնքներում և այդ իշխանության տարածումն Չայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքով,

3. Համայնքային մարմինների՝ ժողովրդի կողմից ուղղակի և օրենքով սահմանված կարգով ընտրովիությունը,

4. Համայնքի սեփականությունը տնօրինելու, ինքնուրույն բյուջե ունենալու և համայնքային խնդիրները լուծելու իրավունքը,

5. Համայնքային խնդիրները լուծելիս որոշակի տնտեսական ինքնուրույն քաղաքականություն վարելու իրավունքը,

6. Համայնքի կողմից ինքնուրույն կադրային քաղաքականություն վարելու իրավունքը,

7. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների միայն օրենքով սահմանում և միայն օրենքի առջև պատասխանատվություն:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերող Սահմանադրության թերություններից է համայնքների կայացման և գործունեության հիմնական երաշխիքների բացակայությունը. չեն ուրվագծվում լիազորությունների և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների նվազագույն շրջանակները, առանց որոնց օրենսդրորեն հնարավոր է տեղական ինքնակառավարման համակարգը վերածել դեկլարատիվ բնույթ ունեցող համակարգի: Համակարգի զարգացման և ապակենտրոնացման հետագա խորացման համար կարևորվում է սահմանադրորեն նախատեսել միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը, որը կիրականացնի տեղական ինքնակառավարման երկրորդ աստիճանին բնորոշ որոշակի խնդիրներ:

Համակարգի կայացման և ինքնուրույնության ամենամեծ խոչընդոտն է հանդիսանում սահմանադրական այն դրույթը, որով կառավարությունը մարզպետի ներկայացմամբ կարող է անվստահություն հայտնել համայնքի ղեկավարին: Կառավարության այդ իրավունքը շատ հաճախ կիրառվում է քաղաքական կոնյուկտուրայից ելնելով և կաշկանդում է համայնքի ղեկավարի ինքնուրույն և օրենքի սահմաններում գործելու հնարավորությունը:

Անհրաժեշտ է սրան ավելացնել նաև այն, որ կան սահմանադրական դրույթներ, որոնք ոչ միայն չեն գործում, այլ նաև դրանց հետ հակասության մեջ են մտնում գործող մի շարք օրենքներ, մասնավորապես՝

- Կարևոր նշանակություն ունի Սահմանադրության 104 հոդվածը, որով մարզերն ու համայնքներն են ճանաչվում վարչատարածքային միավորներ, և սահմանվում է, որ մարզերը կազմված են գյուղական և քաղաքային համայնքներից: Դրանից հետևում է, որ մարզի տարածքը պետք է համապատասխանի դրա կազմում ընդգրկված համայնքների տարածքներին, ինչը երաշխավորում է տեղական ինքնակառավարման իրականացումը ՀՀ ամբողջ տարածքով, սակայն վարչատարածքային բաժանման մասին օրեն-

քը նախատեսում է մարզի կազմում հողային տարածքներ (ՀՀ տարածքի մոտ 40 տոկոսը), որոնք չեն գտնվում գյուղական և քաղաքային համայնքների վարչական սահմաններում և որոնցում չի իրականացվում տեղական ինքնակառավարում:

- Սահմանադրության հետ մի քանի հակասություններ ունի 2002-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, մասնավորապես՝
 - նախատեսված է, որ վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքի փոփոխություններով կարելի է լուծարել համայնքը՝ խախտելով համայնքի ղեկավարի և ավագանու երեք տարի ժամկետով ընտրվելու իրավունքը,
 - համայնքը զրկված է տեղական վճարների տեսակները սահմանելու իրավունքից,
 - նախատեսված են դեպքեր, երբ համայնքի բյուջեն ավագանին չի հաստատում և այլն:
- Սահմանադրության հետ հակասության մեջ է գտնվում նաև պետական գնումները կանոնակարգող օրենքը, որը խախտում է համայնքի՝ իր սեփականություն ինքնուրույն տնօրինելու սահմանադրական իրավունքը: Համայնքի՝ իր սեփականությունը հանդիսացող ֆինանսական միջոցների ինքնուրույն տնօրինելու իրավունքը հաճախ խախտվում է գործադիր կենտրոնական իշխանությունների և գանձապետական ստորաբաժանումների կողմից և այլն:

Սահմանադրական երաշխիքները և վերջերս Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիան հանդիսանում են համայնքներում տեղական ինքնակառավարման զարգացման հայեցակարգային հիմքերը:

2. Սահմանադրական բարեփոխումներ

Սահմանադրությունը բոլոր իմաստներով զուտ քաղաքական փաստաթուղթ է, որը պետք է արձանագրի ոչ այնքան տիրող իրավիճակը կամ ձեռքբերումները, ինչքան ժողովրդի և իր կողմից հիմնադրված պետության նպատակներն ու մոտագա տասնյակ տարիների զարգացման ուղիները: Սահմանադրությունը ժողովրդի և պետության զարգացման հայեցակարգն է: Նոր սահմանադրական կարգի հաստատումը Հայաստանում պետք է ապահովի ժողովրդի առաջանցիկ մտավոր ու հոգևոր զարգացումը, ազգային անվտանգության և պետական ինստիտուտների արդյունավետության բարձրացումը, որը մեծ հնարավորություն կտա ժողովրդին ու պետությանը դառնալ քաղաքակրթության լիիրավ անդամ:

Հայաստանում նախապատրաստվող սահմանադրական փոփոխություններով անհրաժեշտ է ապահովել տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման և զարգացման երաշխիքները՝ ամրագրել համայնքների լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների նվազագույն շրջանակները, ինչպես նաև համայնքային սեփականությունը ինքնուրույն տնօրինելու և կադրային քաղաքականություն

ինքնուրույն վարելու իրավունքը: Իրականացնելով հետագա ապակենտրոնացումը՝ անհրաժեշտ է ամրապնդել համայնքների ֆինանսական հիմքերը, ամրագրելով համայնքների բյուջեներում տեղական հարկերը և այլ հարկատեսակների մասհանումները:

Սահմանադրության առանցքային խնդիրն է տեղական ինքնակառավարման (ժողովրդավարության) համակարգի լիարժեք և ինքնուրույն գործունեության երաշխիքների ստեղծումը, առանց դրանց հնարավոր չէ պետության զարգացումը:

Սահմանադրությամբ անհրաժեշտ է բացառել կառավարության կողմից համայնքների ղեկավարներին անվստահություն հայտնելու ինստիտուտը, ապահովելով այդ մարմինների փոխհարաբերությունների կանոնակարգումը միայն դատական մարմինների միջոցով, ինչպես նաև ճանաչել համայնքը Սահմանադրական դատարան դիմելու իրավունքի սուբյեկտ: Սահմանադրությամբ անհրաժեշտ է ապահովել նաև տեղական ինքնակառավարման երկրորդ աստիճանին բնորոշ համակարգի հիմնադրումը՝ միջհամայնքային միավորումների՝ օրենքով սահմանված կարգով ձևավորման միջոցով: Առաջնային խնդիր է սահմանադրորեն Երևանը ճանաչել համայնք և պահպանելով թաղային համայնքները, համաքաղաքային խնդիրները լուծելու համար ձևավորել քաղաքային ընտրովի մարմիններ՝ Երևանի քաղաքապետ ու խորհուրդ, դրանով լիարժեք դարձնել տեղական ինքնակառավարման իրականացումը Երևանում: Անհրաժեշտ է սահմանադրորեն ապահովել և անշրջելի դարձնել ապակենտրոնացման գործընթացը, ինչպես նաև ներդաշնակեցնել այն եվրոպական խարտիայի հետ:

2.1. 2003 թվականին հանրաքվեի դրված սահմանադրության նախագծի տեղական ինքնակառավարման համակարգը

Վերը նշվածը, ցավոք սրտի, հնարավոր չէ (չնչին բացառություններով) վերագրել անցյալ տարի հանրաքվեի դրված սահմանադրության նախագծի տարբերակին: Ներկայումս տեղական ինքնակառավարման ոլորտում սահմանադրորեն պետք է լուծում ստանան հետևյալ երեք հիմնական խնդիրները՝ համայնքների քաղաքական անկախությունն ու ինքնուրույնությունը պետական կառավարումից և պատասխանատվությունը միայն օրենքի և ընտրողների առջև, ֆինանսական ու տնտեսական նվազագույն ունակությունների ապահովումը և իրենց իրավունքների ու օրինական շահերի իրավական (դատական) պաշտպանվածությունը:

Փորձենք գնահատել առաջարկվող սահմանադրական փոփոխությունները տեղական ինքնակառավարման ոլորտում:

2.1.1. Տեղական ինքնակառավարման համակարգը որպես սահմանադրորեն ամրագրված ժողովրդավարության հիմք և նրա քաղաքական անկախությունը

ժողովուրդը իր իշխանությունը իրականացնում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց միջոցով, ինչը նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգը գործում է սեփական պատասխանատվությամբ և պետական կառավարումից անկախ: Հա-

մայնքների իշխանության աղբյուրն է ժողովուրդը, որն ուղղակի ընտրություններով ձևավորում է տեղական իշխանությունների մարմինները: Ելնելով նրանից, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները ժողովրդին ամենամոտ կանգնած իշխանություններն են, որոնք սահմանադրորեն պարտավորված են լուծել բնակչության կենսապահովման խնդիրները, դրանք համարվում են քաղաքակիրթ երկրների ժողովրդավարության հիմքը: Գործող Սահմանադրության այս կարևոր դրույթը պահպանվել է նաև առաջարկվող նախագծում, և դա լավ է:

Գործող Սահմանադրության ամենալուրջ թերություններից է ընտրված համայնքի ղեկավարին կառավարության կողմից անվստահություն հայտնելու իրավունքը, որով զգալիորեն նվազեցվում է համայնքի քաղաքական անկախությունը, և խոչընդոտվում է իրական ինքնակառավարման կայացումը: Այս դրույթը 1995 թ. սահմանադրական հանրաքվեին նախորդող բուռն քննարկումների ժամանակ լրջորեն և արդարացի քննադատվեց այն ժամանակվա ընդդիմության (մասնավորապես դաշնակցության, որը այսօրվա իշխանության մաս է) կողմից: Սակայն առաջարկված սահմանադրության նախագծից այդ դրույթը ոչ միայն չի հանվել, այլ նաև ընդլայնվել է կառավարության անվստահություն հայտնելու իրավունքը, որը տարածվել է նաև ավագանու վրա, ինչը լուրջ և անընդունելի նահանջ է: Բացի դրանից գործող Սահմանադրությունը համայնքի ղեկավարին անվստահություն հայտնելուց հետո նախատեսում է ընտրությունների անցկացում մեկամսյա ժամկետում, իսկ նոր նախագծով նախատեսվում է վեցամսյա ժամկետ, ինչը նույնպես նահանջ է և անհասկանալի է այդ փոփոխության նպատակը:

Ի տարբերություն գործող Սահմանադրության, որն ամրագրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սահմանումը միայն օրենքով, նոր նախագծի հինգերորդ հոդվածը նախատեսում է, որ համայնքների լիազորությունները կարող են սահմանվել օրենսդրությամբ, իսկ դա նշանակում է, որ ցանկացած պետական կառավարման մարմնի կողմից ընդունված իրավական ակտով համայնքին կարող է պարտադրվել ցանկացած գործողություն: Դա ոչ միայն կոպիտ սխալ է, այլ նաև լուրջ վտանգ է ներկայացնում տեղական ինքնակառավարման համակարգի համար:

2.1.2. Համայնքների ֆինանսական ու տնտեսական նվազագույն ունակությունների ապահովումը

Այս ոլորտում Սահմանադրության առաջարկված նախագիծը կրկնում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» 1996 թ. և 2002 թ. ընդունված օրենքների դրույթները: Նույնը վերաբերում է նաև համայնքների հողի սեփականության իրավունքին: Լավն այն է, որ այս դրույթները նախկինում օրենքի խախտումներով չեն կատարվել, հետագայում այդ խախտումները կարող էին լինել սահմանադրական մակարդակի: Սահմանադրության կարևորագույն խնդիրներից է՝ երաշխավորելով տեղական ինքնակառավարման իրավունքը, ապահովել դրա իրականացման նվազագույն երաշխիքները, առանց որոնց այդ իրավունքը ոչ մի արժեք չունի: Դրա համար շատ կարևոր է սահմանադրորեն ապահովել համայնքների բյուջեների նվազագույն ֆինանսական կարողությունները, որոնք հնարավոր են դարձնում իրականացնել

համայնքներին օրենքով վերապահված լիազորությունները, ինչը նախագծով չի արվել (պահպանվել է այն վիճակը, որը ակնհայտորեն չի բավարարում համայնքներին տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմնադրման պահից): Սահմանադրորեն չի ամրագրված լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների ապակենտրոնացման անշրջելիությունը, ինչը հնարավոր դարձրեց, օրենսդրի ոչ ճիշտ որոշմամբ, համայնքներին վերապահված որոշ լիազորություններ և համայնքների բյուջե ամրագրված եկամտահարկի 15 տոկոսը հետ վերցնել:

2.1.3. Համայնքների իրավունքների և օրինական շահերի իրավական (դատական) պաշտպանվածությունը

Այս Սահմանադրության նախագծի տեղական ինքնակառավարման համակարգի միակ ամենալուրջ ձեռքբերումը կարելի է համարել համայնքների իրավունքների դատական պաշտպանվածության զարգացումը: Սահմանադրորեն համայնքը դառնում է Սահմանադրական դատարան դիմելու իրավունքի սուբյեկտ, որը կարևոր նշանակություն կունենա և շատ լուրջ լծակ կհանդիսանա տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման ու զարգացման համար:

Բացի այս երեք հիմնական խնդիրների լուծումից, առաջարկված նախագիծը գործող Սահմանադրության նկատմամբ ենթարկվել է մասնավորապես այլ վտանգավոր փոփոխությունների: Գործող Սահմանադրությամբ համայնքի ղեկավարին տրվում է իրավունք՝ ձևավորել համայնքի ղեկավարի աշխատակազմը, որը համայնքներին երաշխավորում է ինքնուրույն իրականացնել կադրային քաղաքականություն: Այս դրույթը գուցե հստակեցման կարիք ուներ, բայց դրա ընդանրապես վերացումը լուրջ նահանջ է և վտանգավոր:

Նախագծում բացակայում է գործող Սահմանադրության ևս մի կարևոր դրույթ, որն ամրագրում էր, որ մարզերը կազմված են գյուղական եւ քաղաքային համայնքներից: Այս սահմանադրական դրույթը նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարումը պետք է իրականացվի Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքով: Այս դրույթի վերացումը կարող է գործադիր իշխանությանը հնարավորություն տալ սահմանափակել տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության սահմանները, ինչը նույնիսկ գործող Սահմանադրության խախտումով տեղի ունի այսօր:

Սահմանադրական փոփոխությունների իրականացումը պետք է օգտագործվեր տեղական ինքնակառավարման համակարգի երկրորդ աստիճանի՝ շրջանների կամ դրանց հավասարազոր միջհամայնքային միավորումների ստեղծման համար, որը վերջին տարիներին ակտիվ քննարկվում է հասարակության կողմից և կարևոր նշանակություն կունենար համակարգի զարգացման ու բնակչության կենսաապահովման խնդիրների լուծման համար:

Ինչ վերաբերում է Հայաստանի մայրաքաղաքին, գործող Սահմանադրությամբ Երևանին տրվել է մարզի կարգավիճակ, իսկ տեղական ինքնակառավարումը մայրաքաղաքում իրականացվում է թաղային համայնքներում: Այս դրույթն ունի ճիշտ և հստակ ձևակերպում, այլ հարց է, որ Երևանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման համար Երևանը պետք է ճանաչվեր համայնք և ունենար

ընտրովի քաղաքապետ ու ավագանի: Կա նաև այլ տարբերակ, որը, կարծում են, ավելի լավ լուծում կլիներ. պահպանելով թաղային համայնքները՝ Երևանը ճանաչվեր տեղական ինքնակառավարման համակարգի երկրորդ մակարդակի սուբյեկտ (շրջանի կամ միջհամայնքային միավորման իրավունքներով) և ունենար ընտրովի քաղաքապետ ու ներկայացուցչական մարմին համաքաղաքային խնդիրները լուծելու իրավունքով: Իսկ ի՞նչ է նախատեսվում սահմանադրական փոփոխությունների նախագծով. Երևանը ճանաչվում է համայնք, բայց քաղաքապետը նշանակվում է գործադիր իշխանության կողմից: Դա տեղական ինքնակառավարում չէ, գործադիր իշխանության պաշտոնյան տեղական ինքնակառավարումով զբաղվելու իրավունք չի կարող ունենալ, ժողովրդավարական երկրներում այդպիսի բան չի ընդունվում: Եթե սրան ավելացնենք նաև, որ ունենալով նշանակովի քաղաքապետ, թաղային համայնքները կարող են վերացվել, ապա դա նշանակում է տեղական ինքնակառավարման վերացում Երևանում: Սրանից բխում է հետևյալ եզրակացությունը. եթե Երևանում, որը Հայաստանի կեսն է, տեղական ինքնակառավարում չկա, ապա այն չկա նաև Հայաստանում:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի առաջարկվող սահմանադրական փոփոխություններից զգացվում է, որ հեղինակները չեն տիրապետում համակարգում տիրող իրավիճակին և հիմնախնդիրներին, չունեն համակարգի զարգացման հայեցակարգ և ռազմավարություն, առանց որոնց դժվար է կատարել նպատակային սահմանադրական փոփոխություններ: Պատկերը ամբողջական կլինի, եթե ավելացնենք, որ սահմանադրական փոփոխությունները համարյա չեն քննարկվել, իսկ եղած առաջարկները չեն օգտագործվել: 2003-ի սահմանադրական փոփոխությունները կարելի է գնահատել որպես կես քայլ առաջ, բազմաթիվ քայլեր՝ հետ:

3. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիան որպես ՀՀ տեղական ինքնակառավարման իրավական համակարգի բաղկացուցիչ մաս

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիան (այսուհետ՝ Եվրոպական խարտիա) վավերացումից հետո հանդիսանում է Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության բաղկացուցիչ մասը և գործում է անմիջականորեն և լրջորեն խթանում է տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացմանը Հայաստանում: Եվրոպական խարտիան ամրագրում է , որ՝

- տեղական ինքնակառավարումը ցանկացած ժողովրդավարական երկրի հիմնաքարերից մեկն է,

- քաղաքացիների անօտարելի իրավունքն է մասնակից լինել պետության գործերի կառավարմանը,

- պետական գործերի կառավարման անմիջական մասնակցությունը հնարավոր է իրականացնել հենց տեղական իշխանության մակարդակում,

- միայն իրական իշխանությամբ օժտված տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են ապահովում արդյունավետ և քաղաքացիներին հարմար ու մոտեցված կառավարում:

Այս ամենը հնարավոր է պետության կողմից ապակենտրոնացման մշտական քաղաքականության իրականացմամբ և ժողովրդավարական ճանապարհով ձևավորված տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով, որոնք լիազորված են ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու իրավունքով և ապահովված են դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցներով: Եվրոպական խարտիան իր կողմից հռչակված սկզբունքներով լրացնում է Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հայեցակարգը և հանդիսանալով երկրի տեղական ինքնակառավարման օրենսդրության բաղկացուցիչ մասը՝ լուրջ պարտավորություններ և իրավունքներ է առաջացնում համայնքների և պետության համար:

3.1. Համայնքների իրավասությունների ոլորտում

Այս ոլորտում նախատեսվում է ժողովրդի ուղղակի մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը տեղական հանրաքվեի միջոցով: Կարևորվում է ՏԻՄ-երի լիակատար ազատությունը սեփական նախաձեռնությունները իրականացնելիս, որոնք վերապահված չեն այլ իշխանության մարմնի իրավասությանը, համայնքների լիազորությունների ամբողջականությունը և բացառիկությունը, ինչպես նաև պետական լիազորությունների իրականացման վերապահումը քաղաքացուն ամենամոտ գտնվող տեղական իշխանություններին :

3.2. Համայնքների նկատմամբ պետության կողմից իրականացվող վարչական վերահսկողության ոլորտում

Կարևորելով վերահսկողության խնդիրների կանոնակարգվածությունը՝ ամրագրվում է, որ պետությունը վարչական վերահսկողություն կարող է իրականացնել միայն օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով՝ լոկ սահմանադրական և օրենսդրական սկզբունքների պահպանման նպատակով:

Նախատեսվում է նաև ամբողջական հսկողության իրականացում համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների կատարման նկատմամբ:

3.3. Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական ոլորտում

Ֆինանսական խնդիրները համակարգելիս նախատեսվում է համայնքների բյուջետային միջոցների համապատասխանությունը իրենց վերապահված լիազորություններին, որոնցով նրանք կարող են ազատորեն օգտվել սեփական լիազորությունները իրականացնելիս, և այն պետք է լինի ճկուն ու զանազան: Այդ միջոցների մի մասը պետք է կազմեն համայնքի կողմից օրենքով նախատեսվող սահմաններում որոշվող տեղական տուրքերը և վճարները:

Նախատեսվում է ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի միջոցով ֆինանսապես թույլ համայնքների ֆինանսական օժանդակություն և համայնքների իրավունքը՝ օրենքով սահմանված կարգով օգտվել վարկային կապիտալի շուկայից:

3.4. Համայնքների միավորումներ ու միություններ ձևավորելու և իրավական պաշտպանության ոլորտում

Համայնքներին տրվում է իրավունք իրենց լիազորությունները իրականացնելիս համագործակցել և օրենքով սահմանված կարգով միավորվել մյուս համայնքների հետ համատեղ հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերի լուծման համար, ինչպես նաև ձևավորել միություններ ընդհանուր շահերն ու նպատակները պաշտպանելու նպատակով և համագործակցել այլ պետությունների համանման կառույցների հետ:

Կարելի է վստահորեն արձանագրել, որ Եվրոպական խարտիան վավերացնելուց հետո Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգում չեն կատարվել այնպիսի փոփոխություններ, որոնք բխեին Եվրոպական խարտիայի պահանջներից և հիմք հանդիսանային պնդելու, որ Հայաստանն այս ոլորտում կատարում է իր պարտավորությունները:

4. Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի ներդրում, օրենսդրական համակարգի կազմավորում, ձեռքբերումներ և հիմնախնդիրներ

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը ապահովելու համար անհրաժեշտ է լրանշակել և զարգացնել օրենսդրական դաշտը՝ համապատասխանեցնելով այն ՀՀ Սահմանադրության և Եվրոպական խարտիայի պահանջներին, բարձրացնել օրենսդրական կարգապահությունը, ապահովելով համայնքներին՝ դատական մարմինների միջոցով իրենց իրավունքների համար պայքարելու մեխանիզմները: Իրականացնելով հետագա ապակենտրոնացումը՝ համայնքներին վերապահել սեփական պատասխանատվությամբ և ինքնուրույն հողի ու գույքի հարկերի հավաքագրումը: Փոխանցել համայնքներին նոր խնդիրների իրականացումը, դրանով իսկ մոտեցնել իշխանությունը ժողովրդին, ամրապնդել և ընդլայնել համայնքի ավագանու լիազորությունները և նրա կողմից համայնքի ղեկավարի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու հնարավորությունը: Ջարգացնել համայնքների սեփականության ինստիտուտը՝ փոխանցելով նրանց պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի մեծ մասը: Հաշվի առնելով մեծ և փոքր համայնքների՝ իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացման տարբեր հնարավորությունները, հիմնադրելով միջհամայնքային միավորումներ, նվազեցնել վարչական ծախսերը և նպաստել դրանց առավել արդյունավետ իրականացմանը: Առաջնային խնդիր է զարգացնել և լիարժեք դարձնել տեղական ինքնակառավարման իրականացումը Երևանում:

4.1.Տեղական ինքնակառավարման օրենքի ընդունում

Սահմանադրության ընդունումից հետո Ազգային ժողովը մշակեց տեղական ինքնակառավարման մասին առաջին օրենքի նախագիծը, որն ընդունվեց 1996-ի հունիսին, և նույն տարվա նոյեմբերին տեղի ունեցան տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ, որի արդյունքում ձևավորվեցին ինքնուրույն ու սեփական պատասխանատվությամբ գործող տեղական իշխանություններ: Այդ

օրենքը լիովին համապատասխանում էր Եվրոպական խարտիայի սկզբունքներին և պահանջներին, որն անցումային փուլին բնորոշ բուրգի թերություններով հանդերձ՝ նպաստեց տեղական ընտրովի իշխանությունների ձևավորման և համակարգի կայացման գործընթացներին:

Սակայն համակարգի կայացման և հետագա զարգացման համար անհրաժեշտ էր մշակել նոր օրենք, որը հաշվի կառներ տեղական ինքնակառավարման համակարգի թերությունները և հիմնադրման պահից կուտակված հիմնախնդիրները:

Մասնավորապես՝

ա) օրենքի բազմաթիվ դրույթներ հռչակում էին համայնքի այս կամ այն իրավունքը, սակայն այդ իրավունքների իրականացման մեխանիզմների բացակայությունը զրկում էր համայնքներին դրանց կիրառումից, ինչպես նաև օրենքի որոշ դրույթներ ընդհանրապես չէին գործում հիմնականում պետական կառավարման համակարգի կողմից իր պարտականությունները օրենքով սահմանված կարգով չկատարելու հետևանքով,

բ) համապատասխանեցված չէին համայնքի պարտադիր լիազորությունները և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները,

գ) համակարգի հիմնադրման պահից պետական բյուջեից չէին ֆինանսավորվում օրենքով համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները, որի հետևանքով դրանք փաստացի չէին իրականացվում կամ իրականացվում էին համայնքի սեփական միջոցներով,

դ) օրենքը հաշվի չէր առնում մեծ և փոքր համայնքների առանձնահատկությունները և հնարավորությունները, որի հետևանքով փոքր համայնքներում ՏԻՄ-երին վերապահված բազմաթիվ լիազորություններ չէին իրականացվում,

ե) հստակեցման կարիք ունեին պետական և տեղական իշխանությունների փոխհարաբերությունները. չէին կանոնակարգված պետական հսկողության իրականացման մեխանիզմները:

Եթե հաշվի առնենք Հայաստանի կողմից Եվրոպական խարտիայի վավերացումն ու դրանից բխող պարտավորությունները, նաև այն, որ համակարգի հիմնադրման պահից չի իրականացվում լիազորությունների ու ֆինանսական միջոցների ապակենտրոնացում և արձանագրենք, որ համայնքի բյուջե որպես եկամուտ ամրագրված եկամտահարկի 15%-ը ետ է վերցվել և փոխանցվել է պետական բյուջե, ապա պարզ կդառնան այն անելիքները, որոնք անհրաժեշտ դարձրին նոր օրենքի մշակումը:

4.2. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը 2002-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքում

Հենվելով Սահմանադրության և Եվրոպական խարտիայի կողմից ամրագրված հայեցակարգային դրույթությունների վրա՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքը զարգացնում և ընդլայնում է այն, մասնավորապես՝

1. Համայնքը՝ որպես մասնավոր և հանրային իրավունքի սուբյեկտ, ճանաչվում է իրավաբանական անձ, որի հիմնադիրներն են համայնքի բնակչությունը, վարչական սահմանները սահմանվում են վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքով,

մարմիններն են ժողովրդի կողմից ընտրված համայնքի ղեկավարը և ավագանին, լիազորություններն ու սեփականությունը սահմանվում է օրենքով, և այն օժտված է կոնկրետ աղբյուրներից ձևավորվող բյուջեով:

2. Համայնքին օրենքով վերապահվում են բնակչության կենսապահովման հետ կապված խնդիրները և դրանց իրականացման համար անրաժեշտ ֆինանսական միջոցները, որոնք համայնքների կայացմանը և զարգացմանը զուգահեռ, ապակենտրոնացման սկզբունքից ելնելով, քայլ առ քայլ ընդլայնվում են՝ միաժամանակ պետությանը վերապահելով տարածքների զարգացման ծրագրերի մշակումը և համայնքների նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը:

3. Համայնքի առջև դրված խնդիրների իրականացման համար համայնքի ընտրովի մարմինները՝ համայնքի ղեկավարը և ավագանին, օրենքով օժտվում են կոնկրետ լիազորություններով՝ հետևյալ սկզբունքից ելնելով. համայնքի ավագանին կայացնում է այդ խնդիրների իրականացման քաղաքական որոշումները, իսկ համայնքի ղեկավարը իրականացնում է այդ որոշումները՝ ղեկավարելով համայնքի հիմնարկները և կազմակերպությունները:

4. Պետությունը համայնքին որպես սեփականություն է փոխանցում այն գույքը, որը համայնքին անրաժեշտ է պարտադիր լիազորությունների իրականացման համար: Համայնքին է փոխանցվում նաև իր վարչական սահմաններում գտվող պետական սեփականություն հանդիսացող հողերը:

5. Համայնքի բյուջեն ձեվավորվում է համայնքի սեփական եկամուտներից և պետական տրանսֆերտներից: Համայնքի բյուջեի սեփական միջոցներն են՝ հողի և գույքի հարկերը ամբողջությամբ, տեղական տուրքերը և վճարները, ինչպես նաև համայնքի բյուջեի մուտքերի բազմազանությունը և ֆինանսական համակարգի ճկունությունը ապահովելու նպատակով համայնքի բյուջե ամրագրվող համապետական հարկերի՝ եկամտահարկի և շահութահարկի մասհանումները:

Այս օրենքի նախագիծը մշակվում էր՝ հիմնական նպատակ ունենալով վերացնել գործող օրենքի թերությունները՝ հենվելով կուտակված փորձի վրա, ապահովել Սահմանադրությանը հակասող դրույթների վերացումը, մշակել Սահմանադրության չգործող դրույթների իրականացման մեխանիզմները և օրենքը լիովին համապատասխանեցնել Եվրոպական խարտիայի պահանջներին: Սակայն երկրորդ ընթերցմամբ և հետագա երկու անգամ կատարված «լրամշակումներով» օրենքը ենթարկվեց մոտ երկու հարյուր փոփոխությունների, որոնք ոչ միայն ուղղված են համայնքների զարգացմանը հակառակ, այլ նաև մի մասով հակասում են Սահմանադրությանը և Եվրոպական խարտիային: Անկախ այս ամենից, օրենքը մի փոքր, բայց կես քայլ առաջ էր: Կատարված փոփոխություններն այնքան անորակ էին, որ օրենքը ընդունելուց քիչ անց իշխանություններն իրենք սկսեցին խոսել նոր օրենքի ընդունման անհրաժեշտության մասին: Նոր օրենքն այսօր անհրաժեշտ է նույնպես, ինչպես այն անհրաժեշտ էր երկու տարի առաջ և նվազագույնը պետք է 2002-ի առաջին ընթերցմամբ ընդունված օրենքի նախագիծը ընդունել հիմք և այն լրամշակելով զարգացնել այսօրվա պահանջներին համապատասխան:

4.3. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի օրենսդրական դաշտի ձևավորումը և դրա զարգացման ուղիները

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի բնականոն զարգացումը ապահովելու նպատակով Հայաստանում ձևավորվել են համայնքի գործունեությունը կանոնակարգող մի շարք օրենքներ:

«Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքով համայնքներին ընծեռնվում է հնարավորություն իրենց կողմից իրականացվող գործառնությունների և ծառայությունների դիմաց լրացուցիչ ֆինանսական միջոցներ մուտքագրել տեղական բյուջեներ և ամենակարևորն այն է, որ դրանց դրույթաչափերը համայնքը որոշում է ինքնուրույն:

Այս օրենքը անհրաժեշտ է լրամշակել՝ ընդլայնելով այն ծառայությունների շրջանակը, որոնց համար նախատեսվում է տեղական վճարներ, մասնավորապես՝ աղբահանության, ջրամատակարարման և ջրահեռացման, մանկապարտեզների և մասնագիտացված դպրոցների, բնակապասարկման և այլ:

«Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքով պետական բյուջեում ձևավորվում են համախմբված բյուջեի չորս տոկոսի չափով միջոցներ, որոնք ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքի համաձայն բաշխվում են համայնքների միջև՝ դրանով իսկ օժանդակելով և նպաստելով ֆինանսապես թույլ համայնքների զարգացմանը:

Օրենքում նախատեսված ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմները և բանաձևը անրաժեշտ է լրամշակել՝ նպատակ ունենալով ձևավորել այնպիսի համակարգ, որի դեպքում ամենահարուստ համայնքները կստանան նվազագույն, իսկ աղքատ համայնքները՝ առավելագույն ֆինանսական աջակցությունը:

«Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով կանոնակարգվում են պետական և տեղական բյուջեների փոխհարաբերությունները, բյուջետավարման գործընթացները և պետական բյուջեի պարտավորությունները համայնքների նկատմամբ:

Քիչ չեն այս օրենքի հակասությունները Սահմանադրությանը և Եվրոպական խարտիային. առաջնահերթ խնդիր է համայնքի բյուջեի ընդունման կարգը համապատասխանեցնել վերջիններիս պահանջներին:

«Ընտրական օրենսգիրքը» կանոնակարգում է տեղական մարմինների ընտրության կարգը, որն ամբողջությամբ ապաքաղաքականացված է: Օրախնդիր ենք համարում կատարել փոփոխություններ, որոնք կնախատեսեն համայնքի ղեկավարի թեկնածուների առաջադրումը կուսակցությունների կողմից և ավագանու ընտրությունների անցկացում միայն համամասնական կարգով:

«Քաղաքաշինության» և **«Տրանսպորտի»** մասին ՀՀ օրենքներով բավականին լիարժեք լիազորություններ են տրված համայնքներին: Սակայն տեղին կլինի կատարել փոփոխություններ, որոնք իրավունք կվերապահեն համայնքներին հաստատել քաղաքաշինության գլխավոր հատակագծերը, գոտևորման և հողերի օգտագործման սխեմաները՝ նախատեսելով պետության հետ համաձայնեցման մեխանիզմներ, ինչպես նաև համայնքների միավորումներին վերապահել միջհամայնքային բոլոր տեսակների տրանսպորտի ծառայության կազմակերպումը:

Անհրաժեշտ է լրջորեն վերանայել **պետական գնումները և պետական գանձապետական** համակարգերը կանոնակարգող օրենքները: Երկուսի ազդեցության ոլորտից էլ համայնքները պետք է հանել:

4.4. Տեղական ինքնակառավարման վարչատարածքային համակարգը

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման և զարգացման համար առանցքային նշանակություն ունի երկրի վարչատարածքային բաժանումը:

ՀՀ-ում Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման համար ելակետային նշանակություն ունեւր դրա տարածքային հիմքերի ստեղծումը, որն իրականացվեց ՀՀ Սահմանադրության և «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի (1995) հիման վրա: Հանրապետության տարածքը բաժանվեց 10 մարզի և մարզի կարգավիճակ ունեցող Երևան քաղաքի, որոնցում իրականացվում է պետական կառավարում: Տեղական ինքնակառավարումը իրականացվում է վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքով սահմանված 930 համայնքներում, այդ թվում՝ 47 քաղաքային, Երևանի 12 թաղային և 871 գյուղական:

Վարչատարածքային համակարգի մշակման հիմնական սկզբունք էր յուրաքանչյուր բնակավայրին օժտել ինքնակառավարման իրավունքով, այդ իսկ պատճառով համայնքների թիվն աճեց նախկինի համեմատ մոտավորապես 2 անգամ: Ապահովելով բնակավայրերի տեղական ինքնակառավարման իրականացման իրավունքը՝ հաշվի չի առնվել համայնքների՝ այդ իրավունքի իրականացման ունակությունը, առանց որի իրավունքը ստանում է դեկլարատիվ բնույթ, որը հանդիսանում է համակարգի հիմնական թերություններից մեկը:

Վարչատարածքային բաժանման արդյունքում գոյացած համայնքները զգալիորեն տարբերվում են միմյանցից՝ բնակչության թվով, ըստ բարձունքային միջերի, աշխարհագրական դիրքի, զարգացածության աստիճանի և այլ հատկանիշներով: Համակարգի թերություններից է նաև այն, որ առ այսօր օրենքով սահմանված չեն համայնքների մեծ մասի վարչական սահմանները, առանց որի հնարավոր չէ համակարգի զարգացումը:

Այդ իսկ պատճառով ակնհայտ է դառնում, որ վարչատարածքային համակարգում անհրաժեշտ է իրականացնել բարեփոխումներ: Այն պետք է իրականացվի՝ հաշվի առնելով Հայաստանի առանձնահատկությունները և ապակենտրոնացման գործընթացներին զուգահեռ իրականացնել համայնքների օպտիմալացում՝ խոշորացնելով համայնքները ի հաշիվ այն համայնքների, որոնց բնակավայրերը միաձուլվել են կամ մոտիկ են գտնվում: Դա հնարավորություն կտար խուսափել ֆինանսական միջոցների փոշիացումից, նվազեցնել վարչական ծախսերը և խնայված միջոցների հաշվին լուծել այդ համայնքների սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրները, բարձրացնել միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը:

Անհրաժեշտ է հստակ սահմանել համայնքների սահմանները և ապահովել տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրականացումը Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքով՝ բացառելով համայնքների վարչական սահմաններից դուրս տարածքների առկայությունը, որը նաև սահմանադրական պահանջ է:

Համայնքների խոշորացումից հետո, ելնելով հասարակության շահերից, այն համայնքները, որոնք ֆինանսապես թույլ լինելու պատճառով չեն կարող ամբողջությամբ իրականացնել իրենց՝ օրենքով վերապահված լիազորությունները, միավորել միջհամայնքային միավորումներում և փաստացի ձևավորել տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը: Այս բարեփոխումների արդյունքը կլինեի օպտիմալ վարչատարածքային համակարգի ձևավորումը, որը կնպաստեր նվազագույն վարչական ծախսերով բնակչությանը մատուցել առավելագույն ծավալի ծառայություններ:

Որպես ձեռքբերում կարելի է համարել այն, որ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման օրենսդրական համակարգը հիմնականում ձևավորված է և ստեղծված են հիմքեր նրա հետագա վերամշակման և զարգացման համար, միայն թե դրանց կիրառման և կատարման կարգապահության բացակայությունը լրջորեն խոչընդոտում է համակարգի կայացմանը:

4.5. Տեղական ինքնակառավարման համակարգում տիրող իրավիճակը, համայնքի ֆինանսական ապահովվածությունը և սեփականությունը

Համարելով, որ Հայաստանում ձևավորվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգի օրենսդրական դաշտը և ընտրովի մարմինները, կարող ենք արձանագրել, որ բազմաթիվ համայնքներ ֆինանսական սուղ միջոցների և սեփականության ոչ լիարժեքության պատճառով ի վիճակի չեն իրականացնել համայնքներին վերապահված պարտադիր լիազորությունները՝ բնակչությանը մատուցել ծառայություններ և լուծել կենսաապահովման խնդիրներ, որի հետևանքով մեծանում է սոցիալական լարվածությունը: Համակարգում տիրող իրավիճակն ավելի հստակ ներկայացնելու համար անհրաժեշտ ենք համարում նշել, որ պետական կառավարման մարմինների՝ համայնքների նկատմամբ օրենքով սահմանված պարտականությունների թերի կատարման հետևանքով համայնքային բյուջեները կատարվում են միջինը 40-50 տոկոսով. պետական հարկային մարմինները շատ վատ են հավաքագրում հողի և գույքի հարկերը, չեն ֆինանսավորվում պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները:

ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետությունը մեծապես կախված է համայնքների ֆինանսական ապահովվածության աստիճանից: Համայնքի ֆինանսական ապահովվածությունն իրականացվում է համայնքի բյուջեի միջոցով, որը ՀՀ-ում կազմվում և օգտագործվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» (2002), «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» (1997), «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» (1997) և «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքների հիման վրա:

ՀՀ-ում ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման ֆինանսական ապահովվածության մասին կարելի է գաղափար կազմել հետևյալ հիմնական ցուցանիշների վերլուծության հիման վրա՝ համայնքի բյուջեի մեծությունը և տեսակարար կշիռը ՀՀ համախմբված բյուջեում, սեփական եկամուտների և պաշտոնական տրանսֆերտների հարաբերակցությունը համայնքի բյուջեում, պլանավորված եկամուտների հավաքագրման և պաշտոնական տրանսֆերտների տրամադրման աստիճանը և այլն:

ՀՀ համայնքների պլանային բյուջեների հանրագումարը վերջին տարիներին կազմում է ՀՀ համախմբված բյուջեի միջին հաշվով 8,0%-ը: Համեմատության համար արժե նշել, որ Եվրոպական երկրներում այդ ցուցանիշի միջինը 25-30% է: Ստահոգիչ է նաև միջին հաշվով մեկ համայնքին ընկնող բյուջետային միջոցների գումարի մեծությունը, որը ՀՀ համայնքներում 2003-ին կազմել է 24,5 մլն. դրամ: Ընդ որում, մինչև 500 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների բյուջեները, որպես կանոն, չեն գերազանցում 5 մլն դրամի սահմանագիծը:

Ֆինանսական այսպիսի նվազ ապահովվածությունը հանդիսանում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների թերակատարման հիմնական պատճառը: Ըստ ուսումնասիրության արդյունքների՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրականացնում են իրենց լիազորությունների միջին հաշվով 30%-ից ոչ ավել չափով:

Ներկա իրավիճակում կարելի է դիտարկել հիմնախնդրի լուծման երկու հնարավոր տարբերակ: Առաջին, կրճատել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունները և դրանք համապատասխանեցնել ֆինանսական ապահովվածության առկա մակարդակին: Այս դեպքում մենք կհակադրվենք մեր երկրում քաղաքացիական հասարակության կայացման, պետական կառավարման ժողովրդավարացման և ապակենտրոնացման գործընթացներին: Երկրորդ տարբերակը կարող է լինել ֆինանսական լրացուցիչ միջոցների ապակենտրոնացումը և դրանք ներկա լիազորությունների ապահովման մակարդակին հասցնելը: Սա, անկասկած, դժվարին խնդիր է, սակայն ներկայումս այս տարբերակը, մեր կարծիքով, այլընտրանք չունի:

Համայնքի բյուջեի կեսից փոքր ավելին կազմում են սեփական եկամուտները, որոնք բաղկացած են հարկային եկամուտներից ու տուրքերից և ոչ հարկային եկամուտներից: Սրանց մեջ մեծ բաժին են կազմում (64.2%) հողի հարկը, զույթահարկը, եկամտահարկը և շատ փոքր մաս (6,1%)՝ տեղական տուրքերը և վճարները: Այս փաստերը հուշում են հարցի լուծման ուղղությունների մասին. նախ, համայնքների ինքնավարության և տնտեսական անկախության ապահովման համար պետք է ավելացվեն սեփական եկամուտները: Դա կարող է կատարվել պետական այլ հարկատեսակներից որոշ տոկոսադրույքներ համայնքի բյուջեին օրենքով ամրակցելու միջոցով: Նշենք, որ այդպիսի կարգ կիրառվում է այլ երկրներում, օրինակ՝ Եվրոպայում և Ռուսաստանի Դաշնությունում տեղական բյուջեներին են ուղղվում շահութահարկի, ավելացված արժեքի հարկի, եկամտահարկի և ակցիզային հարկի որոշակի մասնաբաժիններ: Երկրորդ, կարելի է ավելացնել տեղական տուրքերի ու վճարների բաժինը՝ նպաստելով տեղերում մատուցվող ծառայությունների ծավալի և որակի աճին: Եվրոպական որոշ երկրներում այդ բաժինը 25%-ից բարձր է:

ՏԻՄ-երի ֆինանսական ապահովվածության կարևոր ուղի է նաև համայնքի բյուջեի եկամուտների, այդ թվում նաև՝ պաշտոնական տրանսֆերտների (դոտացիաների ու սուբվենցիաների) պլանի կատարումը: Միջին հաշվով հավաքագրվում է պլանավորված եկամուտների շուրջ կեսը: 1999 թ. համայնքներին է տրամադրվել օրենքով պլանավորված տրանսֆերտների 48,7%-ը, իսկ 2000 թ.՝ 64,9%-ը: Այդ խնդիրը վերջին երկու տարիներին ստացել է հստակ լուծում:

Համայնքի բյուջեի հարկային եկամուտների հավաքագրման համար նպատակահարմար է, մի կողմից, ուժեղացնել հարկային վարչարարությունը և, մյուս կողմից, ապակենտրոնացնել հարկահավաքման գործառույթները՝ ՏԻՄ-երին փոխանցելով համայնքի բյուջեի եկամուտների հավաքագրման իրավասությունները, որը շատ դանդաղ և ոչ կանոնակարգված ձևով է իրականացվում:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման կարևորագույն պայմաններից է դրա համար անհրաժեշտ տնտեսական հիմքերի ստեղծումը: ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համար այդպիսի հիմք է հանդիսանում համայնքի սեփականությունը, որը կազմավորվեց համաձայն ՀՀ Սահմանադրության, «Սեփականության մասին» (1990), «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» (1995), «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքների և Կառավարության որոշումների (1997, N:42 և N:51), ինչպես նաև այլ օրենքների ու ենթաօրենսդրական ակտերի համաձայն: Համայնքի սեփականությունը, որպես որակապես նոր տնտեսական ինստիտուտ, ՀՀ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրվեց Սահմանադրությամբ և օրենքներով:

Ներկայումս համայնքի սեփականության ինստիտուտի կայացման գործընթացը շարունակվում է: Անցած չորս տարիների փորձը վկայում է պետական սեփականության ապակենտրոնացման քաղաքականության արդարացիության մասին, այնուհանդերձ նկատվում է որոշակի խզվածություն համայնքի լիազորությունների ծավալի և դրանց կատարման համար համայնքին հատկացված ու անհրաժեշտ սեփականության միջև: Կարևոր քայլ ենք համարում համայնքը հողի սեփականության իրավունքի սուբյեկտ ճանաչելը և համայնքներին իրենց վարչական սահմաններում գտնվող պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի փոխանցումը: Պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար համայնքն այսօր չունի համարժեք գույքային միջոցներ: Հետևապես, անհրաժեշտ է ընդլայնել համայնքի սեփականության շրջանակները և ավելի խորացնել ապակենտրոնացման գործընթացները:

Ամփոփելով, անհրաժեշտ է արձանագրել, որ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման իրավական համակարգը հիմնականում ձևավորված է, սակայն ակնհայտ է դրա հետագա զարգացման կարևորությունը: Այդ գործընթացը ճշգրիտ իրականացնելու համար անհրաժեշտ է նախ մշակել համակարգի հայեցակարգը և դրա իրականացման ռազմավարությունը, ապա դրանից ելնելով՝ նախապատրաստել տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական ու օրենսդրական դաշտի փոփոխությունների փաթեթը:

**ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ
ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄ**

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր լիազորություններ տրամադրելու անհրաժեշտությունն ու հնարավորությունները

Բնակչությանը մատուցվող հանրային ծառայությունների մատչելիությունը և որակը մեծապես կախված է ՏԻՄ-երի լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացումից: Քանի որ ՏԻՄ-երը բնակչությանը առավել մոտ կանգնած հանրային իշխանության մարմիններն են, այդ իսկ պատճառով նրանց կողմից իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնումը և դրանց մատչելիության ապահովումը բնակչության սոցիալական խնդիրները լուծելու, հետևաբար նաև կենսամակարդակը բարձրացնելու կարևորագույն ուղին է: Այսինքն՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակի ընդլայնումը չի կարող լինել ինքնանպատակ, այն կոչված է ապահովելու բնակչությանը մատուցվող հանրային ծառայությունների որակի և մատչելիության բարձրացումը: Դրա հետ մեկտեղ, ցանկացած խնդրի, այդ թվում նաև վերը նշվածի լուծումն ունի իր գինը, որը պետք է լինի տնտեսապես հիմնավորված, հաշվի առնի տվյալ պահի բոլոր իրողությունները և սահմանափակումները, լինեն դրանք կազմակերպարարական, ֆինանսական, քաղաքական, հոգեբանական թե մեկ այլ բնույթի: ՀՀ ՏԻՄ-երի գործունեության անցած տարիների փորձը ցույց է տվել, որ վերջիններիս մինչև նոր լիազորությունների տրամադրումը անհրաժեշտ է մշակել ապակենտրոնացման ռազմավարություն, դրանից բխող քաղաքականության և համապատասխան միջոցառումների ծրագիր և ժամանակացույց, որտեղ հաշվի կառնվեն բոլոր բնույթի սահմանափակումները և հնարավորությունները, համայնքների առանձնահատկությունները, դրանց կողմից լիազորությունների կատարման ներկայումս առկա հիմնախնդիրները, ինչպես նաև միջազգային համապատասխան փորձը: Միայն այդպիսի մոտեցումը կարող է հիմք ծառայել ՏԻՄ-երին նոր լիազորությունների փոխանցման ոլորտների, ժամկետների, հնարավոր մեխանիզմների սահմանման համար: ՀՀ համայնքների մեծ մասն իրենց չափերի փոքրության, աշխարհագրական դիրքի, սոցիալ-տնտեսական զարգացվածության մակարդակների տարբերության, ֆինանսական ու մարդկային համապատասխան ռեսուրսների բացակայության հետևանքով չեն կարողանում լիարժեք իրականացնել օրենսդրությամբ արդեն իսկ ներկայիս ունեցած լիազորությունները: Հետևաբար նոր լիազորությունների տրամադրման հարցը պետք է դիտարկել դրանք ՏԻՄ-երի ունեցած կարողություններին և հնարավորություններին համապատասխանեցնելու շրջանակներում:

ՀՀ Սահմանադրությունում, ինչպես նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայում նշված է, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ և օրենքներով: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի (այսուհետև՝ ՏԻՄ օրենք), ինչպես նաև համակարգին առնչվող այլ օրենքների ընդունումով օրենսդիրը սահմանում է ՏԻՄ-երի լիազորությունների և իրավասությունների շրջանակները (լիազորությունների մասին ավելի մանրամասն տե՛ս հավելված 1):

Հանրային ծառայությունների մատուցման տեսանկյունից ՏԻՄ-երի լիազորությունները բաժանվում են երեք խմբի՝ պարտադիր, կամավոր և պետության կողմից պատվիրակված, որը սահմանված է ՏԻՄ օրենքով: Ընդ որում, պարտադիր և պետության պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են համայնքի կողմից առաջնահերթությամբ կատարման:

ՏԻՄ օրենքը սահմանում է, որ այլ օրենքներով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները կարող են իրականացվել միայն որպես կամավոր լիազորություններ, ինչպես նաև ՏԻՄ-երը կարող են իրականացնել համայնքային շահերին վերաբերող, օրենքին չհակասող ցանկացած գործունեություն: ՏԻՄ-երին պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններն իրականացվում են օրենքներով կամ ՀՀ կառավարության կողմից սահմանված կարգով պետական բյուջեից այդ նպատակով հատկացումների հաշվին:

Փաստորեն համայնքների լիազորությունների շրջանակներում օրենսդրությամբ ամրագրվել է պարտադիր լիազորությունների գերակայությունը կամավորների նկատմամբ: Վերջիններիս իրականացումը պայմանավորված է համայնքի նյութական ու ֆինանսական հնարավորության և անհրաժեշտության գործոնով:

Ընդհանուր առմամբ կենտրոնացված և ապակենտրոն կառավարման միջև լիազորությունների բաշխման տրամաբանությունը կառուցվում է հիմնականում ելնելով՝ (ա) հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետության խնդիրներից, այսինքն՝ հնարավոր նվազագույն ծախսերով մատչելի ու որակյալ ծառայությունների ապահովում և (բ) տարածքային առումով հասարակության մեծամասնության և փոքրամասնության շահերի համահարթեցման խնդիրներից, այսինքն՝ արդյոք տվյալ լիազորության կատարումը տարածքային առումով առաջացնում է շահերի բախում հասարակության տարբեր խմբերի միջև, թե ոչ: Այն հանրային ծառայությունները, որոնց գծով հանրության շահերը միասնական են (օրինակ՝ սահմանների պաշտպանությունը), վերապահվում են կառավարությանը, իսկ այն հանրային ծառայությունները, որոնց գծով կարող է շահերի բախում առաջանալ տարածքային առումով (օրինակ՝ տվյալ ռեսուրսների պայմաններում հինգ կիլոմետր ճանապարհ կառուցել Երևանում, թե՞ բնակչության ավելի փոքր թիվ ունեցող քաղաքում), ապա նման տիպի հանրային ծառայությունների մատուցման լիազորությունը վերապահվում է ապակենտրոնացված կառավարման մարմիններին:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնման խնդրի քննարկումը պահանջում է, նախ և առաջ, դրանց կատարումը դիտարկել տարբեր ասպեկտներից: Ներկայացվող նյութի տեսանկյունից լիազորությունների կատարման հիմնախնդիրների վերլուծությունը տարանջատել ենք երկու սկզբունքով՝ (ա) ՏԻՄ-երի հիմնախնդիրներ,

կապված լիազորությունների իրականացման կառավարչական ասպեկտների հետ և (բ) հիմնախնդիրներ՝ կապված ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման հարկաբյուջետային ասպեկտների հետ: Իր հերթին հաշվի առնելով, որ հարկաբյուջետային լիազորությունների իրականացումը նույնպես պահանջում է որոշակի կոնկրետ խնդիրների տարանջատում, մենք այն դիտարկել ենք համայնքի բյուջեի կատարման երեք հիմնական տեսանկյուններից ելնելով՝ (ա) ֆինանսական հիմնախնդիրներ, (բ) քաղաքականության իրագործման հետ կապված հիմնախնդիրներ և (գ) նպատակային ու ծախսային արդյունավետության (ծրագրային ասպեկտներ) հետ կապված հիմնախնդիրներ: Նման տարանջատման հիմքում ընկած են ինչպես Հայաստանում իրավական համակարգի առանձնահատկությունները, այնպես էլ լիազորությունների կատարման գործառնության շրջանակները:

Կառավարչական լիազորությունների վերլուծությունը պետք է պատասխանի հետևյալ հարցին. արդյո՞ք ՏԻՄ-երն ունեն անհրաժեշտ կառավարչական անկախություն (ներառյալ կառավարչական ներգործության լծակները) և կառավարչական լիազորությունների ներքին արդյունավետ բաշխում, որը հնարավորություն է տալիս իրականացնել հարկաբյուջետային լիազորությունները: Ինչ վերաբերում է վերջինիս, ապա այստեղ պետք է բացահայտել, թե արդյոք ՏԻՄ-երը տիրապետում են իրենց ամրագրված հանրային ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ ֆինանսական, մասնագիտական և տեխնիկական կարողություններին՝ գործառնության շրջանակում տարանջատելով բյուջեների կատարման քաղաքական, ֆինանսական և ծրագրային ասպեկտները: Հաշվի առնելով լիազորություններին առնչվող հիմնախնդիրների ընդգրկման բավականին մեծ շրջանակը՝ ներկայացվող նյութը հիմնականում ուղղված է հիմնախնդիրների կառուցվածքայնացմանը և հետագայում այս ոլորտում բազմաբնույթ ուսումնասիրությունների ուղղորդմանը:

1. Կառավարման մարմինների լիազորությունների բաշխման օրենսդրական հիմքերը

ա) Կառավարչական լիազորություններ

Կառավարչական տեսանկյունից կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունների ճիշտ կառուցման, ինչպես նաև դրանցում իրավունքների ու պարտականությունների հստակ տարանջատման հիմքում պետք է ընկած լինի փոխհարաբերությունների սուբյեկտների լիազորվածության այն աստիճանը, որը համապատասխանում է տվյալ նակարդակի խնդիրների լուծմանը: Հակառակ դեպքում, երբ դրված խնդիրը և դրա լուծման համար սահմանված լիազորությունները գտնվում են որոշակի անհամապատասխանության մեջ, ՏԻՄ - կենտրոնական կառավարություն փոխհարաբերությունների համակարգում առաջանում են անհավասարակշռության, ռեսուրսների անարդյունավետ տնօրինման, սահմանված լիազորությունների գերազանցման և այլ բացասական երևույթներ:

Գծապատկեր 1-ում ներկայացված է Հայաստանում օրենսդիր (ներկայացուցչական) և կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների գծապատկերը, որը կառուցվել է՝ հիմք ընդունելով ՀՀ Սահմանադրությունը, ՏԻՄ օրենքը, բյուջե

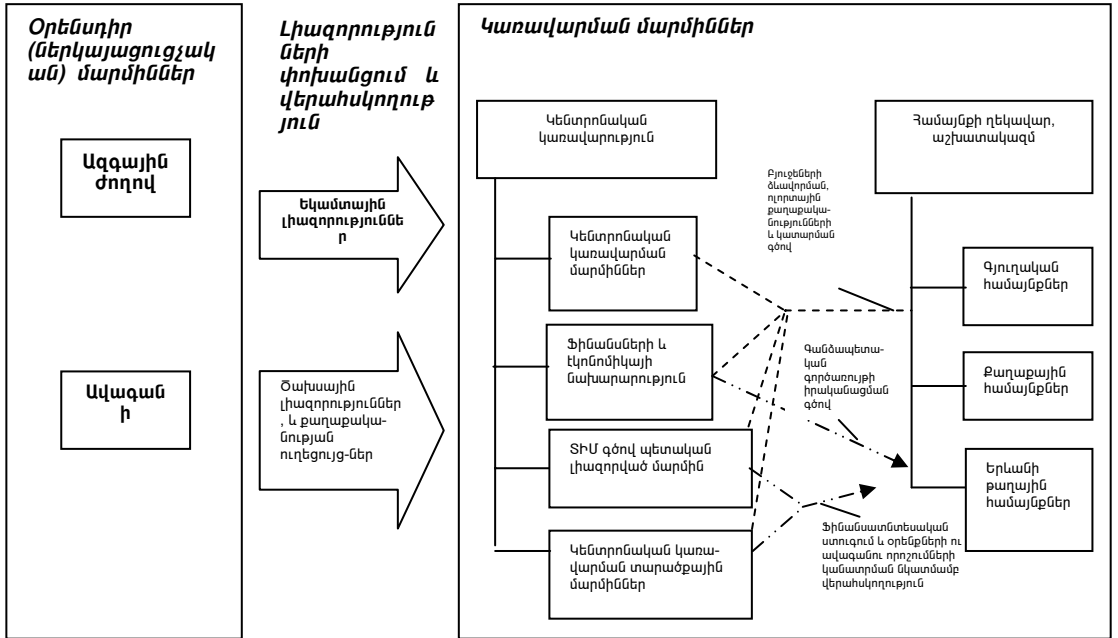
տային համակարգի մասին օրենքը: Ընդհանուր առմամբ, ինչպես երևում է գծապատկերից, զուտ կառավարչական տեսանկյունից ՏԻՄ-երն ունեն բավականաչափ կառավարչական ինքնուրույնություն: Կենտրոնական կառավարության մարմինների հետ փոխհարաբերությունները կառավարչական առումով հիմնականում կրում են խորհրդատվական և ուղղորդող բնույթ, մասնավորապես կապված բյուջեների ձևավորման, ոլորտային քաղաքականությունների մշակման և բյուջեների կատարման հետ: Ինչ վերաբերում է կենտրոնական կառավարության վերահսկողական լիազորություններին, ապա դրանք հիմնականում ուղղված են օրենքներին, ավագանու որոշումներին ու բյուջետային օրենսդրությանը համապատասխանության խնդիրներին և սահմանափակվում են օրենքով: Վերահսկողությունը իրականացվում է կառավարության լիազոր մարմնի կողմից տարին մեկ անգամ: ՀՀ Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության հսկողական լիազորությունը հիմնականում կապված է գանձապետական գործառույթի իրականացման ընթացքում բյուջեների կատարման նկատմամբ նախնական հսկողության հետ: Ինչ վերաբերում է օրենսդիր և կառավարման մարմինների միջև կառավարչական տեսանկյունից փոխհարաբերություններին, ապա ՀՀ ազգային ժողովը իրավասու է վերահսկողական գործառույթ իրականացնել կառավարման բոլոր մակարդակներում (ներառյալ՝ տեղական ինքնակառավարման):

Եթե դիտարկելու լինենք ՏԻՄ-երի լիազորությունները համայնքի ավագանու և ղեկավարի միջև բաժանման տեսանկյունից, ապա համայնքի ավագանին սահմանում է համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց գանձվող վճարների դրույքաչափերը, հաստատում է համայնքի բյուջեն, վերահսկում է բյուջեի կատարումը, այսինքն՝ համայնքի ավագանին որոշում է համայնքային քաղաքականությունը, ինչպես նաև վերահսկում է դրա իրականացումը:

Համայնքային քաղաքականությունն իրականացնում է համայնքի ղեկավարը իր աշխատակազմի և համայնքային կազմակերպությունների միջոցով:

Հայաստանի ներկայիս օրենսդրությունը կառավարչական առումով համայնքի ղեկավարի իրավասությունների բավականին լայն շրջանակ է նախատեսում, մասնավորապես համայնքի ղեկավարը ՏԻՄ օրենքով սահմանված կարգով հրավիրում և վարում է ավագանու նիստերը, հաստատում է աշխատակազմի, ինչպես նաև համայնքային ենթակայության բյուջետային հիմնարկների և ոչ առևտրային կազմակերպությունների կանոնադրությունները, ինչպես նաև ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում աշխատակազմի և համայնքային ենթակայության բյուջետային կազմակերպությունների ստեղծման, վերակազմակերպման կամ լուծարման, կառուցվածքի, աշխատակիցների թվաքանակի, հաստիքացուցակի, պաշտոնային դրույքաչափերի շուրջ որոշումների նախագծերը, կնքում է Հայաստանի Հանրապետության կամ այլ պետությունների համայնքների հետ համագործակցության մասին պայմանագրեր, դրանք ներկայացնում համայնքի ավագանու վավերացմանը, ինչպես նաև ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում միջհամայնքային միավորում ստեղծելու, համայնքների հիմնադրած միություններին անդամակցելու և դրանց անդամավճարները մուծելու մասին որոշման նախագծերը: Պետք է նշել նաև, որ օրենքով կամ կառավարության սահմանած կարգով համայնքի ղեկավարը ինքնուրույն

Գծապատկեր 1. Հայաստանի օրենսդիր (ներկայացուցչական) և կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները



Ուղղակի ենթակայություն, — — — — — Խորհրդատվական և ուղղորդող կապեր, վերահսկողություն

և սեփական պատասխանատվությամբ կազմակերպում և ղեկավարում է պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացումը:

Չնայած համայնքի ղեկավարի բավականին լայն կառավարչական լիազորությունների շրջանակին, եթե համադրենք ԱԺ – կենտրոնական կառավարություն և ավագանի – համայնքի ղեկավար հարաբերությունները, ապա կառավարության լիազորությունները, գործադիր կատարման առումով, ավելի մեծ անկախություն են նախատեսում օրենսդիր մարմնից, քան համայնքի ղեկավարի լիազորությունները՝ ավագանուց:

բ) Հարկաբյուջետային լիազորություններ

Համայնքների բյուջեների եկամուտների շրջանակը ընդգրկում է հարկային եկամուտներ (գույքահարկ, հողի հարկ), տուրքեր (եկամուտների շուրջ 37 տոկոսը), ոչ հարկային եկամուտներ (եկամուտների շուրջ 12 տոկոսը), պաշտոնական տրանսֆերտներ (եկամուտների շուրջ 48 տոկոսը, որի գրեթե 100 տոկոսը պետական բյուջեից համայնքներին համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաներ) և կապիտալ գործառնություններից եկամուտներ (եկամուտների շուրջ 3 տոկոսը):

Եթե զուտ կառավարչական տեսանկյունից Հայաստանում ՏԻՄ-երի լիազորությունները և անկախությունը բավականին լայն են, ապա եկամուտների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ այդ տեսանկյունից ՏԻՄ-երի անկախությունը խիստ սահմանափակ է: Ինչպես տեսնում ենք վերը նշված թվերից, ՏԻՄ-երի սեփական եկամուտները բավականին փոքր են, իսկ եկամուտների շուրջ 48 տոկոսը կազմում են պետական բյուջեից համայնքներին համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաները: Փաստորեն օրենսդրությամբ նախատեսված համայնքի բյուջեի եկամուտների զգալի մասի (դոտացիաներ, եկամտահարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից մասհանումներ) շուրջ որոշումը ընդունվում է կենտրոնացված շահը ներկայացնող մարմինների կողմից, որը զգալիորեն խաթարում է ապակենտրոնացված շահը ներկայացնող մարմինների անկախության սկզբունքը:

Ի հակադրություն վերը բերվածի, պետք է նշենք նաև, որ գոյություն ունեն համայնքներ (հատկապես ակտիվ ձեռնարկատիրության շրջաններում), որոնք կարող են օրենսդրության ընձեռած հնարավորությունների շրջանակներում զգալիորեն մեծացնել իրենց սեփական եկամուտները, որոնք, սակայն, ոչ միշտ է, որ օգտագործվում են արդյունավետ: Բացի դրանից, համայնքները հնարավորություն ունեն ծրագրային հաջող առաջարկներ ներկայացնելու դեպքում դոնորներից ստանալ համապատասխան ֆինանսավորում և օժանդակություն:

Հանրային ծառայությունների մատուցման պատասխանատվության բաշխումը կենտրոնական կառավարության, մարզպետարանների և ՏԻՄ-երի միջև ներկայացված է հավելված 2-ում: ՏԻՄ - կենտրոնական կառավարության միջև ծախսային լիազորությունների բաշխման ներկայիս սխեման առաջացնում է մի շարք հիմնախնդիրներ: Մասնավորապես, ինչպես տեսնում ենք հավելվածի աղյուսակից, լիազո-

րությունների մեծամասնությունը կատարվում է համատեղ կերպով, ելնելով բյուջե-տային միավորի տեղական կամ կենտրոնական կառավարության պատկանելության սկզբունքից: Լիազորությունների մեծամասնության ոչ բացառիկությունը հիմնախնդիրներ է առաջացնում ՏԻՄ - կենտրոնական կառավարություն հասարակության առջև պատասխանատվության առումով:

Միջազգային փորձի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ հատկապես միջնակարգ կրթության, սոցիալական ծառայության և, որոշ չափով, առողջապահության ոլորտներում լիազորություններն ավելի արդյունավետ են իրականացնում ապակենտրոնացված մարմինները, իսկ ինչպես տեսնում ենք աղյուսակից, այդ ոլորտներում ՏԻՄ լիազորությունները այնքան էլ մեծ չեն:

Այս առումով որոշակի հետաքրքրություն է ներկայացնում ըստ առանձին ոլորտների գործառույթների կատարման իրավասությունների բաշխումը կառավարման մակարդակների միջև անցումային 7 երկրներում և ՀՀ-ում: Աղյուսակ 1-ում հստակ երևում են այն ոլորտները, որոնցում ապակենտրոնացման աստիճանով ՀՀ-ն հետ է մնում այդ երկրներից: Դրանք են միջնակարգ կրթությունը, սոցիալական ծառայու-

Աղյուսակ 1

Ըստ ոլորտների գործառույթների կատարման իրավասությունների բաշխումը կառավարման մակարդակների միջև անցումային երկրներում¹

Երկրներ	Կրթություն		Բնակարանային ֆոնդ	Ջրի և կոյուղու համակարգ	Առողջապահություն	Սոցիալական ծառայություններ	Փանապարհներ	Ոստիկանություն	Կոմունալ ծառայություններ	Սշակույթի, սպորտի և հանգստի հաստատություններ
	Միջնակարգ	Բարձրագույն								
Ալբանիա	Կ	Կ	Կ	Խ	Կ	ՏՏ	Խ	Կ	Կ	Խ
Բուլղարիա	ՏՏ	Կ	ՏՏ	Կ	ՏՏ	ՏՏ	Խ	Կ	Խ	Խ
Հունգարիա	ՏՏ	Կ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	Կ	ՏՏ	Խ	ՏՏ
Լեհաստան	ՏՏ	Կ	Խ	ՏՏ	Կ	ՏՏ	Խ	ՏՏ	Խ	ՏՏ
Ռումինիա	Կ	Կ	ՏՏ	ՏՏ	Խ	Խ	Խ	Կ	ՏՏ	ՏՏ
Ռուսաստան	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	Խ	Կ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ
Ուկրաինա	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ	Խ	Կ	ՏՏ	ՏՏ	ՏՏ
Հայաստան	Կ	Կ	ՏՏ	ՏՏ	Խ	Կ	Խ	Կ	ՏՏ	ՏՏ

Կ- կենտրոնական կառավարում

ՏՏ-տարածքային և տեղական ինքնակառավարում

¹ Աղբյուրը՝ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ» (Ուսումնական ձեռնարկ), Եր., 2000:

Խ-խառը (կենտրոնական և տարածքային ու տեղական ինքնակառավարում) թյունը, ոստիկանությունը և, որոշ չափով, առողջապահությունը: Այդ երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ նշված ոլորտների գործառույթներն արդյունավետ կատարվում են տեղական ինքնակառավարման մակարդակում: Հետևապես, անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների փորձը, ինչպես նաև մեր հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման տրամաբանությունը, հավաստում են, որ հասունացել է գործառույթների իրականացման կենտրոնացման ու ապակենտրոնացման միջև նոր, առավել արդյունավետ հարաբերակցության ստեղծման խնդիրը:

Մյուս կողմից ՏԻՄ-երին վերապահված են բավականին ծախսատար պարտադիր լիազորություններ, որոնց կատարումը ՏԻՄ-երի եկամուտների ներկայիս պայմաններում գրեթե անհնար է: Փաստորեն, հանրային հատվածի եկամուտների բավականին փոքր մասի տրամադրումը, բավականին լայն ծախսային լիազորությունների պարտադիր ամրագրման պայմաններում, զգալիորեն խաթարում է ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների կատարման հաշվետվականության սկզբունքը:

Որոշակի խառնաշփոթ է տիրում ջրամատակարարման և ջրօգտագործման ոլորտներում ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման գծով: ՀՀ բնակավայրերի ջրամատակարարման ու ջրահեռացման համակարգերում կառուցվածքային բարեփոխումների իրականացման համատեքստում մինչև 1999-ի ապրիլի 1-ը համայնքների և «Հայջրմուղկոյուղի» պետական ՓԲԸ-ի ու ԵրՋԿԸ-ի միջև կնքված պայմանագրերին համապատասխան վեջիներինս կողմից մինչև 2010 թվականի դեկտեմբերի 31-ը անհատույց ժամանակավոր օգտագործման են վերցվել համայնքներին սեփականության իրավունքով պատկանող ջրմուղ-կոյուղու համակարգերը (ջրմուղ-կոյուղու ցանցեր, օրվա կարգավորման ջրամբարներ և այլն) և վերջիններիս բնականոն գործունեությունն ապահովող հիմնական միջոցները (շենքեր, շինություններ, մեքենասարքավորումներ և այլն): Այսպիսով, ՏԻՄ-երը կառավարության որոշմամբ զրկվել են խմելու ջրի մատակարարման և կեղտաջրերի հեռացման իրենց աշխարհագրական սահմաններում օրենքով իրենց վերապահված պարտադիր լիազորության իրականացումից:

Ինչ վերաբերում է ՏԻՄ-երի ծախսային առանձնահատկություններին, պետք է նշել, որ ներկայումս բավականին թույլ է կապը ՏԻՄ-երի ծախսերի (մեկ բնակչի հաշվով) և ծախսային ծանրաբեռնվածությունը բարձրացնող գործոնների միջև: Աղյուսակ 2-ում ներկայացված է այդ երկու խումբ գործոնների միջև կապի ուժգնությունը բնութագրող կորրելացիոն մատրիցան: Ինչպես երևում է մատրիցայից, մեկ բնակչի հաշվով ծախսերի և ծախսային ծանրաբեռնվածությունը բնութագրող մնացած ցուցանիշների միջև կապը չափազանց թույլ է (մոտ է 0-ի):

Ծախսային ծանրաբառնվածությունը բնութագրող գործոնների կոորելացիոն մատրիցա¹

	Բնակչության թիվը	Մեկ բնակչի հաշվով ծախսերը	Սահմանամերձ կամ ոչ	Բարձր լեռնային կամ ոչ	Լեռնային կամ ոչ	Աղետի գոտի կամ ոչ	Մեկ բնակչի հաշվով գործազուրկներ	Մեկ բնակչի հաշվով թոշակառուներ	Մեկ բնակչի հաշվով փախստականներ
Բնակչության թիվը	1.00	0.00	0.11	0.05	0.08	-0.05	0.12	-0.09	-0.13
Մեկ բնակչի հաշվով ծախսերը	0.00	1.00	0.04	-0.02	-0.13	-0.01	0.00	0.13	0.11
Սահմանամերձ կամ ոչ	0.11	0.04	1.00	0.05	-0.13	-0.15	0.02	-0.15	-0.05
Բարձր լեռնային կամ ոչ	0.05	-0.02	0.05	1.00	-0.15	-0.07	-0.01	0.05	-0.19
Լեռնային կամ ոչ	0.08	-0.13	-0.13	-0.15	1.00	0.03	-0.07	0.01	-0.03
Աղետի գոտի կամ ոչ	-0.05	-0.01	-0.15	-0.07	0.03	1.00	-0.06	0.06	0.05
Մեկ բնակչի հաշվով գործազուրկներ	0.12	0.00	0.02	-0.01	-0.07	-0.06	1.00	-0.12	0.09
Մեկ բնակչի հաշվով թոշակառուներ	-0.09	0.13	-0.15	0.05	0.01	0.06	-0.12	1.00	0.19
Մեկ բնակչի հաշվով փախստականներ	-0.13	0.11	-0.05	-0.19	-0.03	0.05	0.09	0.19	1.00

2. Լիազորությունների կատարման հետ կապված հիմնախնդիրներ

ՏԻՄ-երին լրացուցիչ լիազորությունների տրամադրումը ենթադրում է նրանց և կենտրոնական կառավարության կողմից բյուջեների փաստացի կատարման համեմատական վերլուծության իրականացում, որը հնարավորություն կտա գնահատել լիազորությունների տրամադրման հետ կապված ռիսկերը: Հասկանալի է, որ եթե կան հիմնախնդիրներ, որոնք նույնն են և՛ կենտրոնական, և՛ տեղական կառավարման մարմինների համար, ապա մեկ մարմնից մյուս մարմնին լիազորությունների փոխանցումը այդ հիմնախնդիրներից բխող լրացուցիչ ռիսկեր չի առաջացնի, հետևաբար վերլուծության հիմնական ուշադրությունը պետք է դարձնել համայնքների և կենտրոնական կառավարման բյուջեների կատարման հիմնախնդիրների տարբերությունների վրա:

¹ Աղբյուրը՝ Համայնքների Ֆինանսիստների Սիավորման (ՀՖՍ) «ՀՀ համայնքների տվյալների բազա»:

Համայնքի բյուջեի կատարման պատասխանատուն համայնքի ղեկավարն է: Ավագանու կողից համայնքի բյուջեն հաստատելուց հետո օրենքով սահմանված կարգով համայնքի ղեկավարը ձեռնարկում է միջոցառումներ՝ ուղղված համայնքի բյուջեների կատարմանը, այսինքն՝ օրենքով և համայնքի բյուջեով սահմանված հանրային ծառայությունների մատուցմանը: Համայնքների կողմից բյուջեների կատարման հետ կապված հիմնախնդիրների բացահայտումը ենթադրում է համակարգված մոտեցում բյուջեի կատարման բոլոր ասպեկտներից ելնելով, մասնավորապես և՛ ֆինանսական, և՛ քաղաքական, և՛ ծրագրային կատարման ասպեկտները:

Հիմնախնդիրներ՝ կապված բյուջեների կատարման հետ

Ներկայումս կան բազմաթիվ հիմնախնդիրներ՝ կապված բյուջեի կատարման հետ: Այդ հիմնախնդիրների որոշ մասը ընդհանուր համակարգային են, այսինքն՝ ընդհանուր են և՛ կենտրոնական, և՛ տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար. մասնավորապես՝ հիմնախնդիրներ կապված հանրային հատվածում հաշվապահական հաշվառման ստանդարտների, հաշվետվությունների, ներքին աուդիտի համակարգի հետ և այլն: Սակայն կան նաև հիմնախնդիրներ, որոնց լուծման գծով կառավարությունն ավելի մեծ հաջողություններ ունի, քան ՏԻՄ-երը: Հիմնականում դա վերաբերում է դրամական հոսքերի կառավարման, պարտքի կառավարման, նախնական հսկողության համակարգերին, ինչպես նաև ֆինանսական կարգապահության հիմնախնդիրներին: Նման իրավիճակը հիմնականում պայմանավորված է մասնագիտական կադրերի պակասով, նոր տեխնոլոգիաների ներդրման սահմանափակ հնարավորություններով, դոնորների կողմից ավելի քիչ ֆինանսական և տեխնիկական օգնության աստիճանով և այլն:

Համայնքային խնդիրներով զբաղվող փորձագետների ճնշող մեծամասնությունը նշում է, որ համայնքների աշխատակիցները ներկայումս ունեն լուրջ մասնագիտական ներուժ, սակայն տեղեկատվության և շարունակական վերապատրաստումների պակասը հանգեցնում է ֆինանսական կատարման ավելի ցածր որակի, քան կառավարության մակարդակում:

Համայնքներին նոր լիազորությունների տրամադրման առաջնային անհրաժեշտ պայմանն է համայնքներում բյուջեի կատարման որակի բարձրացումը, որը շատ կարճ ժամանակահատվածում կարելի է ձեռք բերել համայնքի մասնագետների վերապատրաստման, ինչպես նաև համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման միջոցով:

Հիմնախնդիրներ՝ կապված բյուջետային քաղաքականության իրագործման հետ

Ի տարբերություն ֆինանսական ասպեկտի, համայնքներում բյուջեների կատարման քաղաքականության իրագործման հետ կապված հիմնախնդիրների լուծումներն այդքան էլ ոչուրի՛ն չեն, որովհետև զգալիորեն կապված են իրավական կարգավորման, համայնքի անդամների քաղաքական մասնակցության աճի, բյուջեների ձևավորման և կատարման շուրջ թափանցիկության համակարգերի զարգացման հետ: 2001 թվականի տվյալներով՝ պլան-փաստացի կատարողականի համա-

դրուճը ցույց է տալիս, որ համայնքներում այն միջինում կազմում է 57 տոկոս, ընդ որում այս ցուցանիշը խիստ տատանվում է ըստ տարբեր համայնքների: Միևնույն ժամանակ, երբ վերլուծում ենք համայնքի մեծության կապը կատարողական ցուցանիշի հետ, ապա այն նշանակալից չէ (կորրելացիայի գործակիցը կազմում է 0.27):¹

Ներկայումս ՏԻՄ-երի գծով զգալի բարեփոխումներ են կատարվել համայնքի բյուջեի կատարման հսկողության առումով, մասնավորապես՝ բյուջեի մուտքերի ու ծախսերի եռամսյակային պլանների հաստատման և դրանց նկատմամբ հսկողության, հաշվապահական հաշվառման ծառայության զարգացման, բյուջետային հիմնարկների ծախսերի նախահաշիվների հաստատման և փաստացի ծախսերի համապատասխանության առումներով: Մինչև բյուջեի կատարման բուն գործընթացը սկսելը համայնքի ղեկավարը պատասխանատվություն է կրում համայնքի բյուջեի կատարման եռամսյակային համամասնությունները, բյուջետային հիմնարկների պահպանման ծախսերի նախահաշիվների հաստատման (տարեկան, եռամսյակային բաշխմամբ), եռամսյակային համամասնությունները և բյուջետային հիմնարկների պահպանման ծախսերի տարեկան և եռամսյակային բաշխմամբ հաստատված նախահաշիվները համայնքի բյուջեի կատարման սպասարկումն իրականացնող ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության համապատասխան տեղական գանձապետական բաժանմունքին տրամադրման առումով:

ՏԻՄ-երում բյուջեի քաղաքականության իրագործման ասպեկտների հետ կապված հիմնախնդիրները հիմնականում առնչվում են ապառքների կուտակման, պահուստային ֆոնդերի կառավարման, արտաբյուջետային միջոցների օգտագործման թափանցիկության, համայնքի անունից ապագային վերաբերող չլիազորված պարտավորությունների ընդունման, մասնավորեցումից ստացված մուտքերի կառավարման, ինչպես նաև ծախսերի առաջնայնության սխեմաների սահմանման հետ: Այս հիմնախնդիրների լուծման առաջնային քայլը իրավական կարգավորման զարգացումն է համայնքային մակարդակում, որտեղ զգալի աջակցություն կարող է ունենալ կառավարության կողմից խորհրդատվության տրամադրումը, քանի որ վերջին տաս տարիների ընթացքում կենտրոնական կառավարման մեջ ընդգրկված մասնագետները անցել են նույն ճանապարհը:

Ինչ վերաբերում է բյուջեների կատարման ծրագրային ասպեկտների հետ կապված հիմնախնդիրներին, ապա պետք է նշենք, որ դրանք նույնն են, ինչ կենտրոնական կառավարության դեպքում, և այն ջանքերը, որ ներկայումս կենտրոնական կառավարությունը ներդնում է այդ ոլորտում բարեփոխումներ իրականացնելու առումով, պետք է նաև համարժեք ձևով փոխանցվեն տեղական ինքնակառավարման մակարդակ: Միայն այսպիսի մոտեցման դեպքում հնարավոր կլինի փոքր ինչ մեղմացնել ՏԻՄ-երի և կենտրոնական կառավարման մարմինների բարեփոխումների իրականացման տարբերությունները:

¹ Աղբյուրը՝ ՀՀՄ-ի «ՀՀ համայնքների տվյալների բազա»:

3. Կառավարության ռազմավարությունը համայնքներին նոր լիազորությունների տրամադրման հարցում

Կառավարության տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման որդեգրած ռազմավարությունը, որն իր անմիջական ազդեցությունն է ունենալու նաև ՏԻՄ-երին նոր լիազորություններ տրամադրելու հարցում, հակիրճ ներկայացված է Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում (ԱՅՌԾ) և հանգում է հետևյալին.

ա) համակողմանիորեն հիմնավորված սկզբունքների հիման վրա հանրապետության վարչատարածքային օպտիմալ բաժանումը,

բ) հանրապետության վարչատարածքային միավորների սոցիալ-տնտեսական ներդաշնակ զարգացումը,

գ) աղքատության բարձր մակարդակ ունեցող փոքր և միջին քաղաքների առաջանցիկ զարգացումը,

դ) հանրապետական, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը, ինչպես նաև դրանց լիազորությունները և պատասխանատվությունը կանոնակարգող իրավական դաշտի կատարելագործումը:

Կառավարության համար հստակ է, որ տեղական ինքնակառավարման իրավունքի օրենսդրական ապահովումը, առանց հաշվի առնելու համայնքների՝ այդ իրավունքի իրականացման ունակությունը, վերջինիս հաղորդում է դեկլարատիվ բնույթ: Այդ պատճառով տեղական ինքնակառավարման ոլորտի զարգացման տեսանկյունից կարևորվում է նաև համայնքների միավորման միջոցով փոքր համայնքների խոշորացումը, ինչպես նաև փոքր համայնքների հիմնախնդիրների լուծումը միջհամայնքնային միավորումների ստեղծման ճանապարհով:

ԱՅՌԾ-ում հատուկ նշվում է նաև համայնքների վարչատարածքային առանձնահատկությունների բացահայտման միջոցով դրանց նկատմամբ տարբերակված պետական քաղաքականության մշակման և կիրառման անհրաժեշտությունը, համաձայն որի աղետի գոտու, սահմանամերձ, լեռնային ու բարձր լեռնային և փոքր համայնքների նկատմամբ պետությունը օրենսդրորեն պետք է սահմանի և կիրառի արտոնությունների, զեղչերի ու հավելումների նպատակային և հասցեական համակարգ:

Այս բարեփոխումներին զուգահեռ և համայնքների պատրաստվածության աստիճանից ելնելով՝ նշվում է ՏԻՄ-երին միջնակարգ կրթության, առողջապահության, սոցիալական ծառայությունների համակարգի կառավարման տեղական նշանակության գործառույթները աստիճանաբար փոխանցելու անհրաժեշտության մասին:

4. Ընդհանուր եզրակացություններ և առաջարկություններ

Համայնքներին նոր լիազորությունների փոխանցումը պահանջում է որոշակի նախնական քայլերի իրականացում, առանց որոնց լիազորությունների փոխանցումը կամ անհնար կլինի, կամ կհանգեցնի հանրային հատվածում ռիսկերի մեծացման և արդյունավետության անկման:

- Առաջին խնդիրը, որը երևի թե հիմնականն է, դա ՏԻՄ-երի եկամտային լիազորությունների ավելացումն է: Ներկայումս ՏԻՄ-երի եկամտային լիազորությունների մակարդակը բավականին ցածր է, և դրանց շուրջ որոշումների ընդունման վրա կենտրոնացված շահը ներկայացնող մարմինների ազդեցությունը բավականին մեծ է: Չնայած միևնույն ժամանակ պետք է իրականացնել նաև իրավական և կառուցվածքային բարեփոխումներ՝ ուղղված ՏԻՄ-երի սեփական եկամուտների հավաքագրման ոլորտում հաշվետվականության բարձրացման և ՏԻՄ-երի եկամուտների ներուժի լրիվ օգտագործման շահագրգռվածության աճին:
- ՏԻՄ-երի եկամուտների մասնաբաժնի որոշման դեպքում անհրաժեշտ է կիրառել դրանց պարտադիր լիազորությունների ծախսերի ներքևից վերև գնահատման մեխանիզմներ, ինչը մի կողմից կմեծացնի պարտադիր լիազորություններով ամրագրված հանրային ծառայությունների որակը, մյուս կողմից՝ ՏԻՄ-երի հաշվետվականության աստիճանը:
- Անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների փորձը, ինչպես նաև մեր հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման տրամաբանությունը հավաստում են, որ հասունացել է համայնքներին նոր լիազորությունների տրամադրման խնդիրը, մասնավորապես՝ միջնակարգ կրթության, սոցիալական ծառայության, ոստիկանության և, որոշ չափով, առողջապահության բնագավառներում:
- Նոր լիազորությունների փոխանցման հետ կապված ռիսկերը նվազեցնելու առումով կարևորվում է համայնքների բյուջեների կատարման համակարգի զարգացումը, գոնե մինչև այն մակարդակ, ինչ ներկայումս առկա է կենտրոնական կառավարության մոտ: Համայնքներին նոր լիազորությունների տրամադրման առաջնային անհրաժեշտ պայմանն է համայնքներում բյուջեի ֆինանսական կատարման որակի բարձրացումը, որը շատ կարճ ժամանակահատվածում կարելի է ձեռք բերել համայնքի մասնագետների վերապատրաստման, համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման միջոցով: Ինչ վերաբերում է բյուջեների քաղաքականության իրագործման հիմնախնդիրներին, ապա այստեղ առաջնային են կատարման կանոնակարգերի ընդունումը, հաշվետվողականության նկատմամբ պահանջների հստակեցումը, բնակչության մասնակցության աճին ուղղված միջոցառումները և քափանցիկության պահանջների իրավական ամրագրումը: Բյուջեների կատարման ծրագրային ասպեկտների հետ կապված հիմնախնդիրների լուծման նպատակով անհրաժեշտ է, որ ներկայումս կենտրոնական կառավարման ոլորտում իրականացվող բարեփոխումները համարժեք ձևով փոխանցվեն տեղական ինքնակառավարման մակարդակ:

- Հանրային ծառայություններ մատուցելու լիազորությունների փոխանցումը պետք է տեղի ունենա հանրապետական կառավարման մարմինների և ավելի շատ մարզպետարանների կողմից ներկայումս իրականացվող գործառույթների մի զգալի մասը ՏԻՄ-երին փոխանցելու ճանապարհով, լիազորությունների բացառիկության աստիճանի աճով: Այդ նպատակով պետք է հստակորեն տարանջատվեն կառավարման գործառույթները հանրապետական մարմինների ու ՏԻՄ-երի միջև և օրենսդրորեն նորովի ամրագրվեն այդ սուբյեկտներին: Ներկայումս գործող կենտրոնացման ու ապակենտրոնացման հարաբերակցությունը լուրջ կատարելագործման կարիք ունի: Վերջինս անհրաժեշտ է իրականացնել՝ հաշվի առնելով, մի կողմից, այդ ոլորտում անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների փորձը և, մյուս կողմից, տեղական ինքնակառավարման պրակտիկան մեր երկրում:
- Նկատի ունենալով, որ սոցիալ-տնտեսական ներուժը և լուծվելիք հիմնախնդիրները տարբեր են փոքր և մեծ, գյուղական և քաղաքային, լքյալ և սահմանամերձ, թույլ զարգացած և բարձր լեռնային համայնքներում, անհրաժեշտ է դրանց նկատմամբ գործող կառավարման ապակենտրոնացման հավասարական սկզբունքը փոխարինել տարբերակված մոտեցմամբ: Այսինքն՝ նոր լիազորությունների տրամադրումը համայնքներին պայմանավորել նախ և առաջ համայնքների մեծությամբ և կարողություններով (ֆինանսական և մարդկային): Դրան զուգահեռ ձեռնարկել քայլեր համայնքների միավորման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման ուղղությամբ և նոր միայն դրանց տրամադրել լրացուցիչ լիազորություններ: Եվ վերջապես, այդ քայլերի իրականացումից հետո հարկային, վարկային, տրանսֆերտային և այլ մեխանիզմներով պետք է նպաստել թույլ համայնքների ամրապնդմանն ու զարգացմանը:

Ընդհանրապես կառավարման կենտրոնացման և ապակենտրոնացման հարաբերակցությունը մշտապես ենթակա է փոփոխության: Բոլոր փոփոխությունների հիմքում վերջին հաշվով պետք է ընկնի տվյալ փուլում տվյալ գործառույթն առավել արդյունավետ իրականացնելու սկզբունքը: Եվ այդ առումով կենտրոնացման ու ապակենտրոնացման արդյունավետ հարաբերակցության սահմանման հարցը բոլոր ժամանակներում կունենա հրատապություն, բայց կպահանջի յուրահատուկ լուծումներ:

Համայնքներին մատուցվող ծառայությունները և դրանք ապահովող մարմինները

Ոլորտներ	Ծառայությունը ապահովող մարմիններ			Ծառայությունների մատուցման իրավասության տիպը				
	Կատարվում է կենտրոնական մարմինների կողմից	Կատարվում է տարածքային մարմինների կողմից	ՏՊՄ	Մասնավոր հատկանշ	Բացառիկ	Համառոտ	Պատասխանատվություն	Կառուցող
I. Կրթություն								
1. Նախադպրոցական			X	X				X
2. Տարրական		X	X	X				X
3. Միջնակարգ		X	X	X				X
4. Մասնա՝իտական և տեխնիկական		X	X	X	X			
5. Բարձրա՝ույն	X			X	X			
6. Վերապատրաստումներ	X	X		X	X			
II. Ընդհանուր կառավարում								
1. Կանոնակարգող ծառայություններ (լիցենզիաներ, թույլատվություններ և այլն)	X		X		X			
2. Անվտանգություն, ոստիկանություն	X	X			X			
3. Հակահրդեհային	X	X						X
4. Քաղաքացիական պաշտպանություն	X		X		X	X		
5. Արդարադատություն	X				X			
6. Քաղաքացիական կացության ակտերի լրացման ծառայություն				X				X
7. Նոտարական ծառայություն				X				X
8. Վիճակա՝րական ծառայություն	X	X			X			
9. Ընտրական ռե՝իստոր		X	X					X
III. Սոցիալական ապահովություն և ապահովագրություն								
1. Ստոր. մանկապարտեզ			X	X			X	
2. Ընտանիքների սոցիալական պաշտպանություն	X	X	X					X
3. Սոցիալական ապահովություն	X		X			X		
IV. Առողջապահական ծառայություն								
1. Հիվանդությունների կանխար՝ելում և առաջնային բուժո՝նություն	X	X	X					
2. Հիվանդանոցային բուժո՝նություն	X	X			X			
V. Աշխույժ, սպորտ և հանգստի կազմակերպում								
1. Թատրոններ	X	X	X			X	X	
2. Թան՝արաններ և լ՝րադարաններ	X	X	X			X	X	
3. Հան՝ստի վայրեր և այ՝իններ	X	X	X			X	X	
4. Սպորտ, հան՝ստի կազմակերպում	X	X	X			X	X	
5. Այլ մշակութային ծառայություններ	X	X	X			X	X	
VI. Բնապահպանություն և հանրային սանիտարական ծառայություններ								
1. Ջրի որակ և կեղտաջրերի հեռացում		X	X					
2. Աղբահանություն			X					X
3. Գերեզմանատների պահպանում			X					X
4. Շրջակա միջավայրի պահպանություն	X	X	X			X		
5. Սպառողների շահերի պաշտպանություն	X		X			X		
VII. Ծանապարհային տնտեսություն և տրանսպորտ								
1. Ծանապարհային տնտեսություն	X	X	X			X	X	
2. Տրանսպորտ	X				X			
3. Ներքաղաքային տրանսպորտ			X					X
VIII. Քաղաքային տնտեսության զարգացում								
1. Բնակարանային ապահովում	X		X			X		X
2. Քաղաքաշինական պլանավորում			X					X
IX. Տնտեսություն, կոմունալ-կենցաղային ծառայություններ								
1. Գազ				X				
2. Ջերմոցման համակարգ				X				
3. Խմելու ջրի մատակարարում				X				
4. Ոռո՝ման ջրի մատակարարում				X				
5. Գյուղատնտեսություն	X		X	X		X		
6. Անտառտնտեսություն	X		X	X				
7. Չկնարուծություն	X		X	X				
8. Էլեկտրաէներ՝ետիկ համակարգ				X				
9. Չար՝ագման ծրար՝րերի մշակում	X	X	X	X		X	X	
10. Արդյունաբերություն, առևտուր, զբոսաշրջություն	X	X	X	X		X		

Հայաստանի կառավարման համակարգը, փոխհարաբերությունները կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև

Անկախ պետականության ձեռքբերումից հետո Հայաստանի Հանրապետության առաջնահերթ խնդիրներից մեկը հանդիսացավ կառավարման նոր համակարգի և քաղաքացիական հասարակության ձևավորումը, ինչպես նաև ժողովրդավարական արժեքների արմատավորումը: Աստիճանական քայլերի եզրահանգումը դարձավ 1995 թվականի հուլիսի 5-ը, երբ համաժողովրդական հանրաքվեի արդյունքներով գործողության մեջ դրվեց Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը: Այն սահմանում է հանրային կառավարման համակարգի ընդհանուր կառուցվածքը, պետական իշխանության մարմինների կազմն ու փոխհարաբերությունները: Սահմանադրության ընդունումով առաջին անգամ Հայաստանում կազմավորվեցին տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերը, որոնց ավանդույթները նախկինում չեն եղել:

ՀՀ կառավարման համակարգի հիմնական իրավական փաստաթուղթը Սահմանադրությունն է, համաձայն որի՝ պետական իշխանությունը կազմված է օրենսդիր, գործադիր և դատական թևերից: ՀՀ Նախագահը հետևում է Սահմանադրության պահպանմանը, ապահովում է օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների բնականոն գործունեությունը: ՀՀ Նախագահի լիազորությունները սահմանվում է բացառապես ՀՀ Սահմանադրությամբ:

ՀՀ Ազգային ժողովն իրականացնում է օրենսդիր իշխանությունը: Ազգային ժողովի լիազորությունները և գործունեության կարգը սահմանվում է ՀՀ Սահմանադրությամբ և ՀՀ Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենքով:

Հայաստանի Հանրապետության գործադիր իշխանությունն իրականացնում է կառավարությունը, որը կազմված է վարչապետից և նախարարներից: ՀՀ կառավարության լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ, իսկ վերջինիս կառուցվածքը և գործունեության կարգը՝ ՀՀ Նախագահի հրամանագրով: Գործադիր իշխանության անբաժանանելի մասն է կազմում նաև տարածքային կառավարման համակարգը: Կառավարության տարածքային քաղաքականությունն իրագործում են մարզպետները, որոնք նշանակվում են կառավարության կողմից: Վերջիններիս լիազորությունները սահմանվում են «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» ՀՀ Նախագահի հրամանագրով: Այդ առումով առանձնահատուկ կարգավիճակ ունի Երևան քաղաքը: Երևանի քաղաքապետ

տին վարչապետի ներկայացմամբ պաշտոնի է նշանակում ՀՀ Նախագահը, իսկ քաղաքապետի լիազորությունները սահմանվում են «Երևան քաղաքում պետական կառավարման մասին» ՀՀ Նախագահի հրամանագրով: Հատկանշական է, որ տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերը հենվում են երկրի վարչատարածքային կառուցվածքի վրա: ՀՀ Սահմանդրության համաձայն՝ վարչատարածքային միավորներ են հանդիսանում մարզերը և համայնքները: Մարզերում իրականացվում է պետական կառավարում, իսկ համայնքներում՝ տեղական ինքնակառավարում: ՀՀ վարչատարածքային բաժանումն իրականացվել է 1995 թվականին «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով:

Տեղական ինքնակառավարումը ՀՀ հանրային կառավարման համակարգի կարևորագույն տարրերից մեկն է: Տեղական ինքնակառավարման ոլորտին առնչվող սահմանադրական դրույթներն իրենց արտացոլումը գտան 1996 թվականին ընդունված և նույն թվականի նոյեմբերի 10-ից գործողության մեջ դրված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում: «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից հետո 1996 թվականի նոյեմբերի 10-ին Հայաստանի պատմության մեջ առաջին անգամ կայացան տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ: Ընտրվեցին համայնքների ղեկավարներ (գյուղապետեր, քաղաքապետեր և թաղապետեր), ինչպես նաև ավագանու անդամներ: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը և մեր պետության ու միջազգային կազմակերպությունների հետ համագործակցության խորացումը ժամանակի ընթացքում հանգեցրին համակարգի օրենսդրական կատարելագործման և փոփոխման: Ընդունվեցին նոր օրենքներ, մեր պետությունը ստորագրեց, իսկ այնուհետ վավերացրեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիան, իսկ 2002 թվականին ընդունվեց նոր օրենք «Տեղական ինքնակառավարման մասին»: Հատկանշական է այն կարևոր հանգամանքը, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտին առնչվող բոլոր իրավական ակտերն ընդունվում են օրենքի տեսքով: Սա պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ տեղական ինքնակառավարումը պետական կառավարման մաս չի կազմում, հետևաբար պետության և համայնքների բոլոր տիպի փոխհարաբերությունները պետք է կանոնակարգվեն կամ Սահմանադրությամբ, կամ օրենքներով: Ներկայումս կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման միջև փոխհարաբերությունները կարգավորվում են հետևյալ հիմնական օրենքներով ու օրենսգրքերով.

- ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին»,
- ՀՀ օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին»,
- ՀՀ օրենքը «Ֆինանսական համահարթեցման մասին»,
- ՀՀ օրենքը «Տեղական հանրաքվեի մասին»,
- ՀՀ հողային օրենսգիրք:

Հաշվի առնելով պետական իշխանության եռաթև կառուցվածքը՝ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները կարելի է դասակարգել երեք խմբի:

Օրենսդիր իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները սկսվում են Ազգային ժողովի կարևորագույն՝ օրենսդիր գործառույթի իրականացումով: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի, ինչպես նաև համակարգին առնչվող այլ օրենքների ընդունումով օրենսդիրը սահմանում է «համայնք», «տեղական ինքնակառավարում», «համայնքի վարչական տարածք» և այլ հասկացությունները, ընդգծում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ու իրավասությունների շրջանակները, համայնքների ֆինանսական հարաբերությունները և այլն: Մյուս կողմից, Ազգային ժողովը, հաստատելով պետական բյուջեն, հաստատում է նաև պետական բյուջեից համայնքներին տրամադրվող դոտացիաների, սուբվենցիաների և պետական բյուջեից հատկացվող այլ պաշտոնական տրանսֆերտների չափերը, որոնց միջոցով սահմանում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման վերաբերյալ պետության տվյալ տարվա քաղաքականությունը: Այս տեսանկյունից արժե շեշտել մի կարևոր հանգամանք: Օրենքով սահմանվում է, որ համայնքներին չեն կարող պարտադրվել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացված ֆինանսական միջոցներն օգտագործել որևէ կոնկրետ ծախս իրականացնելու կամ հաշվանցում կատարելու համար: Ցավոք սրտի իրականում հանդիպում են դեպքեր, երբ տրամադրվելիք դոտացիաների դիմաց պետությունն ուղղակիորեն պարտադրում է համայնքին՝ իրականացնելու կոնկրետ ծախսեր կամ կատարել հաշվանցումներ: Միջամտության նման ձևերը հատկապես կիրառվել են մինչև 2003 թվականը, երբ պետական բյուջեն չուներ հավաքագրման 100% մակարդակ, ինչի պատճառով թերֆինանսավորում էր նկատվում պետական բյուջեի տարբեր հոդվածների, այդ թվում՝ դոտացիաների վճարումով: Օրինակ՝ չվճարված դոտացիաները «վճարելու» մի տարբերակ ընտրվել էր 2002 թվականին, երբ համայնքներին պարտադրվում էր չստացած դոտացիաները հաշվանցել էլեկտրաէներգիայի, ջրամատակարարման և գազամատակարարման պարտքերի դիմաց: Այսինքն՝ համայնքներին պարտադրվում էր վճարել առավելապես պետական բաժնեմաս ունեցող ընկերություններին: Որպես կանոն, համայնքները հույս չունենալով, որ այդ դոտացիաները երբևէ հնարավոր կլինի ստանալ, համաձայնել են առաջարկվող գործարքին՝ միաժամանակ ընկնելով այլ իրավական հիմնախնդիրների մեջ: Բանն այն է, որ դոտացիան համայնքի բյուջեի եկամուտ է, և այն պետք է ծախսվի մյուս եկամուտների համատեքստում՝ համայնքի բյուջեի ծախսային մասով նախանշված հոդվածներով: Դոտացիայի գումարները հաշվանցելու ավագանու որոշումն օրինական լինել չի կարող, քանի որ տվյալ դեպքում ավագանին պարտավոր է փոփոխություններ կատարել համայնքի բյուջեում: Փաստորեն պետությանը մատուցելով ինչ-որ ծառայություն, ՏԻՄ-երը հանդիպում են ստուգող մարմինների արդարացի քննադատությանը, որտեղ իրենց ոչ ոք այլևս օգնել չի կարող:

Զնայած այն բանին, որ «Պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, դոտացիաները համարվում են պաշտպանված ծախսեր, այսինքն՝ պետք է ֆինանսա-

վորվեն առաջնահերթության կարգով, բազմաթիվ են այն դեպքերը, երբ պետությունը մի քանի ամիսներով, իսկ երբեմն տարիներով պարտք է եղել համայնքներին՝ դոտացիաների վճարման հողվածներով: Համայնքներին են առաջադրվել նաև դոտացիաների վճարման ոչ օրինական տարբեր պայմաններ: Օրինակ, 1999-2000 թվականներին կառավարությունը «ոչ պաշտոնական որոշում» (ավելի շուտ սկզբունք) էր որդեգրել, ըստ որի յուրաքանչյուր համայնքի կհատկացվի իրեն հասանելիք դոտացիայի այնքան մասը, ինչքան որ համայնքը կհավաքագրի իր սեփական եկամուտները: Ի դեպ, այս ամենն արվում էր այն ժամանակահատվածում, երբ համայնքի բյուջեի եկամուտների զգալի մասի (հողի հարկի և գույքահարկի) հավաքագրումով պարտավոր էին զբաղվել պետական հարկային մարմինները:

Պետք է նկատել, որ հաճախ պետական կառավարման մարմինները, նույնիսկ մարզպետները համայնքներին դոտացիաների տրամադրումը շփոթում են պատվիրակված լիազորությունների դիմաց ֆինանսավորման հետ: Այս կարծիքի, թեկուզ և սխալ տրամաբանությունն այն է, որ պետությունը համայնքներին տրամադրում է որոշակի ֆինանսական միջոցներ՝ դոտացիաներ, ուստի համայնքը պարտավոր է դրա շրջանակներում իրականացնել մարզպետի կամ պետական կառավարման այլ մարմնի հանձնարարությունները: Այս տեսանկյունից թերևս հարկ կա բացատրական և ուսուցողական ծրագրերի միջոցով մարդկանց գիտակցության մեջ սերմանել դոտացիայի և պատվիրակված լիազորությունների դիմաց ֆինանսավորման, ինչպես նաև պետական և համայնքային բյուջեների փոխհարաբերությունների այլ դրսևորումները:

Պետական քաղաքականության ուղղությունները հստակեցնող որոշումներ ընդունելիս Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենքներն ուղղակիորեն և անուղղակիորեն առնչվում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի խնդիրներին: Մասնավորապես «Սահմանամերձ տարածաշրջանների մասին», «Աղետի գոտու վերականգնման համալիր միջոցառումների մասին» ՀՀ օրենքներով նախատեսված միջոցառումները միտում ունեն բարելավել համապատասխան համայնքների սոցիալ-տնտեսական վիճակը, աջակցել ենթակառուցվածքների և սոցիալական օբյեկտների վիճակի բարելավմանը և այլն:

ՏԻՄ-երը Ազգային ժողովի օրենսդրական գործունեության վրա կարող են ազդեցություն ունենալ խորհրդարանական լրբբինգի միջոցով՝ իրենց համայնքների տարածքներն ընդգրկող ընտրատարածքներից ընտրված պատագամավորների, ինչպես նաև քաղաքական կուսակցությունների միջոցով: Համայնքներն օրենսդիր մարմնի առջև կարող են հանդես գալ նաև միասնական ճանապարհով՝ համապատասխան միությունների ու հասարակական կազմակերպությունների միջոցով:

Հարկ է նկատել, որ Ազգային ժողովը տեղական ինքնակառավարման համակարգին առնչվող օրենսդրական փաստաթղթեր ընդունելիս հնարավորին չափ հաշվի է առնում ՏԻՄ-երի կարծիքը, այս կամ այն նախագծի վերաբերյալ նրանց դիտողություններն ու առաջարկությունները՝ պատգամավորական հանդիպումների և խորհրդարանական լսումների միջոցով:

«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքը Ազգային ժողովի և ՏԻՄ-երի միջև փոխհարաբերություններ չի սահմանում: Սակայն այդ բացը, ինչ-որ չափով լրաց-

վում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով: Մասնավորապես, օրենքով սահմանվում է, որ համայնքի շահերին վերաբերող, բայց իր իրավասությունից դուրս գտնվող հարցերի ամենուրեք ավագանին կարող է ընդունել ուղերձներ՝ ուղղված համայնքի բնակչությանը, համայնքի ղեկավարին, մարզպետին կամ պետական այլ մարմիններին: Օրենքի այս ձևակերպումը թույլ է տալիս հասկանալ, որ «պետական այլ մարմիններ»-ի շարքում ավագանին կարող է ուղերձներով դիմել նաև Ազգային ժողովին: Օրենքը սահմանում է, որ պետական մարմինները ավագանու ընդունած ուղերձը ստանալու օրվանից մեկամսյա ժամկետում պարտավոր են քննության ամեն և արդյունքների մասին պաշտոնապես տեղեկացնել ավագանուն: Ազգային ժողովին ավագանին կարող է հղել ուղերձներ, որոնք վերաբերվեն համայնքի այս կամ այն սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդրի լուծմանն ուղղված միջոցներ տրամադրելուն (սուբսիդիաներին), համակարգի օրենսդրության մեջ փոփոխություններ կատարելուն և այլն:

Պետք է նկատել, որ ուղերձներ ընդունելու պրակտիկան լայն տարածում չունի: Դրա հիմնական պատճառները, մեր կարծիքով, այդ ուղերձներին հաջորդող հետագա քայլերի նկատմամբ վստահության պակասն է: Ներկայումս ուղերձներով հանդես են գալիս հատկապես սահմանամերձ և բարձր լեռնային համայնքները, որոնցով նրանք կենտրոնական կառավարման մարմինների, այդ թվում Ազգային ժողովի ուշադրությունն են հրավիրում իրենց համայնքների հիմնախնդրների վրա:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը համայնքի ղեկավարի աշխատավարձի սահմանումը հարաբերության մեջ է դրել Ազգային ժողովի պատգամավորի աշխատավարձի նկատմամբ: Հարկ է նշել, որ նախորդ օրենքում հարաբերության օբյեկտը մարզպետի աշխատավարձն էր: Նման հարաբերության տրամաբանությունը բխում է համայնքի ղեկավարի և ԱԺ պատգամավորի ընտրովի լինելու հանգամանքով: Ավելորդ չէ նշել, որ Հայաստանում կան պատգամավորական մեծամասնական ընտրատարածքներ, որոնք ավելի փոքր են, քան համայնքի ղեկավարի ընտրատարածքը: Կան նաև դեպքեր, երբ մեծամասնական ընտրատարածքների սահմանները համընկնում են համայնքների վարչական սահմաններին:

Օրենսդիր իշխանության և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների համատեքստում հատուկ ուշադրության է արժանի օրենքի այն ձևակերպումը, համաձայն որի Ազգային ժողովի ընդունած օրենքներով համայնքների եկամուտների նվազեցումը և ծախսերի ավելացումը պետք է փոխհատուցի պետությունը: Այս դրույթը կարևորվում է նրանով, որ գործնականում քիչ չեն դեպքերը, երբ Ազգային ժողովը հարկային արտոնություններ է տրամադրում այս կամ այն ընկերություններին: Այդ արտոնությունները վերաբերում են նաև համայնքների բյուջեների եկամտի աղբյուրներին, որոնք արդեն իսկ պլանավորված են համապատասխան բյուջեներում: Այս դրույթը ենթադրում է, որ այսուհետ նման արտոնություններ սահմանելու դեպքում պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին պետք է վերադարձվեն արտոնությունների այն գումարները, որոնք պետք է ուղղվեին համայնքների բյուջեներ: Նշված դրույթն ապահովագրում է տեղական ինքնակառավարման համակարգին օրենսդիր իշխանության կողմից ընդունվող քաղաքական որոշումներից բխող ֆինանսական կախվածությունից:

Օրենքը սահմանում է, որ պետությունը համայնքների, միջհամայնքային միավորումների և Երևանի թաղային համայնքների միավորման նկատմամբ վերահսկողություն է իրականացնում Ազգային ժողովի և կառավարության միջոցով: Ընդ որում Ազգային ժողովի վերահսկողական գործառույթն իրականացվում է Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատի միջոցով, որը ոչ ավել քան տարին մեկ անգամ կարող է ստուգել պետական բյուջեից համայնքներին, միջհամայնքային միավորումներին և Երևանի թաղային համայնքների միավորմանը տրամադրված ֆինանսական միջոցների նպատակային օգտագործումը: Օրենքը, սակայն, չի նախատեսում այն իրավական հետևանքները, որոնք կարող են առաջանալ վերահսկիչ պալատի ստուգումների արդյունքում հայտնաբերված խախտումների դեպքում:

Գործնականում ՏԻՄ-երը զրկված են օրենսդրական գործընթացներին որևէ կերպ մասնակցություն ունենալու հնարավորությունից: Ազգային ժողովում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքը պատկանում է միայն Աժ պատգամավորներին և կառավարությանը: Կառավարության միջոցով ՏԻՄ-երն ըստ էության օրինագծեր չեն կարող ներկայացնել Աժ, քանի որ նրանք գործադիր իշխանության մաս չեն կազմում: Փաստորեն տեսականորեն չի կարելի բացառել այն հանգամանքը, որ հնարավոր է ընդունվի տեղական ինքնակառավարման ոլորտին առնչվող օրենք, առանց համայնքների կարծիքը հաշվի առնելու կամ նրանց մասնակցության: Որպես կանոն, այդ բացը լրացվում է հասարակական կազմակերպությունների կողմից, որոնք կազմակերպելով տարաբնույթ սեմինարներ, կոնֆերանսներ և այլն, քննարկում են այս կամ այն օրինագիծը ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչների հետ, որից հետո իրենց հավաքական դիտողություններն ու առաջարկությունները ներկայացնում են կառավարություն և Ազգային ժողով:

Գործադիր իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններն ունեն երեք մակարդակ՝

- փոխհարաբերություններ ՏԻՄ-երի և կառավարության միջև,
- փոխհարաբերություններ ՏԻՄ-երի և նախարարությունների, գերատեսչությունների, գործակալությունների, հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների միջև,
- փոխհարաբերություններ ՏԻՄ-երի և մարզպետների միջև:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում ամրագրված սկզբունքի համաձայն՝ պետական մարմինների լիազորությունները փոխանցվում են համայնքներին, եթե դրանք առավել արդյունավետ կարող են իրականացվել համայնքներում, օրենքով դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների պարտադիր ապահովմամբ: Համայնքներին փոխանցվող պետական մարմինների լիազորությունները կարող են լինել նաև պատվիրակված լիազորություններ:

Պետության պատվիրակած լիազորություններն իրականացվում են օրենքով կամ կառավարության սահմանած կարգով: Պատվիրակված լիազորություններն ամբողջովին և պարտադիր ֆինանսավորվում են պետական բյուջեից՝ այդ նպատակով նախատեսված հատկացումների հաշվին:

Պարտադիր և պետության պատվիրակած լիազորությունները ենթակա են համայնքի կողմից առաջնահերթությամբ և օրենքով սահմանված կարգով կատարման:

Գործադիր իշխանության և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները կարելի է առանձնացնել երեք խոշոր խմբերի: *Առաջին* դեպքում հարաբերությունների օբյեկտ կարող է հանդիսանալ համայնքի ղեկավարին պաշտոնաձև անելու կամ նրա լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցնելու, *երկրորդում* համայնքի կենսական շահերին և սոցիալ-տնտեսական խնդիրներին առնչվող, իսկ *երրորդում* ապակենտրոնացման գործընթացով պայմանավորված ՏԻՄ-երին նոր լիազորություններով օժտելու հետ կապված հարցերը:

Առաջին դեպքի համատեքստում հնարավոր են երկու տարբերակներ.

- երբ պաշտոնաձև անելու նախաձեռնությունը պատկանում է ավագանուն,
- երբ պաշտոնաձև անելու նախաձեռնությունը պատկանում է մարզպետին:

Երկու տարբերակների դեպքում խնդիրը հանգուցալուծվում է կառավարության կողմից: Վերջինս վերջնական որոշում կայացնելիս հաշվի է առնում ինչպես ավագանու, այնպես էլ մարզպետի կարծիքները: Կառավարությունը կարող է նաև վաղաժամկետ դադարեցնել համայնքի ղեկավարի լիազորությունները: Այդ դեպքերը սահմանվում են օրենքով, իսկ տվյալ դեպքի համար ավագանու կարծիքը հարցի վերջնական լուծման համար պարտադիր չէ:

Համայնքի ավագանու անդամի լիազորությունների դադարեցման հետևանքով ավագանու գործունեության անհնարինության դեպքում, կազմվում է արձանագրություն, որի հիման վրա, համապատասխան մարզպետի միջնորդությամբ, այն ներկայացվում է պետական լիազորված մարմին: Կառավարությունը վերջինիս ներկայացմամբ, օրենքով սահմանված կարգով, նշանակում է ավագանու արտահերթ ընտրություններ:

Համայնքի կենսական շահերից ելնելով՝ ավագանին կարող է ուղերձներ ընդունել՝ ուղղված մարզպետին կամ պետական մարմիններին: Ընդ որում դրանցում ընդգրկված հարցերը կարող են դուրս գտնվել ավագանու իրավասությունների շրջանակներից: Դրանք պարտադիր կերպով մեկամսյա ժամկետում քննության են առնվում համապատասխան մարմինների կողմից՝ պաշտոնապես տեղեկացնելով ավագանուն:

Միաժամանակ ավագանին կարող է որոշում կայացնել պետական մարմիններից և պաշտոնատար անձանցից համայնքի խնդիրներին վերաբերող և օրենքով սահմանված գաղտնի տեղեկություններ չպարունակող փաստաթղթեր ստանալու վերաբերյալ, ինչը պարտադիր կերպով պետք է կատարվի մեկամսյա ժամկետում:

Համայնքի ավագանին հաստատում է համայնքի քաղաքաշինական գլխավոր հատակագիծը, հողերի գոտիավորման և օգտագործման սխեման, բնակավայրի քաղաքաշինական կանոնադրությունը և այլն: Հարկ է նկատել, որ նշված փաստաթղթերը, մինչ ավագանու կողմից հաստատվելը, անցնում են պետական մարմինների հետ համաձայնեցման մի ողջ գործընթաց, որի կապակցությամբ առաջանում են հարաբերություններ հանրապետական գործադիր մարմինների և ՏԻՄ-երի միջև:

Գործադիր իշխանության և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները հիմնականում առնչվում են համայնքի ղեկավարի գործունեությանը: Վերջինս օրենքով սահմանված կարգով.

1. ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ կազմակերպում և ղեկավարում է պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացումը,

2. վարում է համայնքի քաղաքաշինական, բնապահպանական, գյուղատնտեսական և այլ կադաստրներ,

3. միջոցներ է ձեռնարկում քաղաքացիական պաշտպանության, հակահամաճարակային և կարանտինային միջոցառումների, ինչպես նաև տեխնոլոգիական և տարերային աղետների վտանգների նվազեցման ու հետևանքների վերացման հետ կապված աշխատանքների կազմակերպման համար:

Նշված խնդիրներն իրականացնելիս համայնքի ղեկավարն ուղղակի գործակալ և աշխատանքային հարաբերությունների մեջ է մտնում հանրապետական գործադիր մարմինների հետ: Դժվար է պատկերացնել համայնքի ղեկավարի կողմից քաղաքաշինական կադաստրի վարում առանց քաղաքաշինական և անշարժ գույքի գրանցման հետ կապված խնդիրներով զբաղվող պետական մարմինների հետ անմիջական փոխհարաբերության, ինչպես տվյալների հավաքագրման ու պահպանման, այնպես էլ դրանց հետագա օգտագործման առումներով:

Գործադիր իշխանության հետ փոխհարաբերություններով պայմանավորված՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի ղեկավարին ըստ տարբեր բնագավառների վերապահված է տասնինը պատվիրակված լիազորություն: Եվս մեկ պատվիրակված լիազորություն՝ բնակչության ռեգիստրի վարումը, սահմանվում է «Բնակչության ռեգիստրի մասին» ՀՀ օրենքով: Դրանք հիմնականում վերաբերում են ընտրողների ցուցակները կազմելուն, կտակները և լիազորագրերը վավերացնելուն, համայնքի բյուջեի եկամուտ հանդիսացող հողի հարկի և գույքահարկի գանձմանը, համայնքի տարածքում գտնվող պետական սեփականություն համարվող հողերի օտարմանն ու օգտագործմանը, սոցիալական օգնության ծառայության աշխատանքների կազմակերպմանը և այլն:

Գոյություն ունեն որոշակի խնդիրներ, որոնք ՏԻՄ-երը կարող են լուծել միայն պետական լիազորված մարմնի համաձայնությամբ: Օրինակ՝ համայնքի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար համայնքի սեփականություն համարվող հողի, գույքի, այդ թվում նաև հաղորդակցության ուղիների օտարումը, համայնքի ղեկավարի կողմից համայնքի սոցիալական ենթակառուցվածքները զարգացնելու նպատակով ներդրումներ կատարելու համար վարկ ստանալու պայմանագրեր կնքելը կամ համայնքային արժեթղթեր թողարկելը և այլն:

Ֆինանսների, քաղաքաշինության և հողօգտագործման, հասարակական կարգի պահպանության, տրանսպորտի և օրենքով սահմանված մյուս բնագավառներում պետության կողմից պատվիրակված մի շարք լիազորություններ համայնքի ղեկավարը իրականացնում է ոչ միայն օրենքով, այլև կառավարության սահմանած կարգերին, չափանիշներին և պահանջներին համապատասխան:

Մասնավորաբար, քաղաքաշինության բնագավառում ՀՀ կառավարությունն ապահովում է պետական քաղաքականության իրականացումը, սահմանում է քաղաքաշինական նորմատիվ տեխնիկական փաստաթղթերի մշակման և հաստատման կարգերը, վերահսկում դրանց իրականացումը իր իսկ սահմանած պետական վերահսկողության իրականացման կարգով: Համայնքների ղեկավարները ավագանու հա-

վանությամբ կարող են ընդունել բնակավայրերի քաղաքաշինական կանոնադրու-
թյունը, որը հաշվի առնելով տեղական առանձնահատկությունները, չպետք է հակա-
սի ՀՀ քաղաքաշինական օրենսդրությանը, բնակավայրերի գլխավոր հատակագծի
և գոտևորման նախագծերի պահանջներին:

Հարկ է նկատել, որ պատվիրակված լիազորությունների գաղափարը մեր իրա-
կանության մեջ ներդրվել է դեռևս 1996 թվականից՝ տեղական ինքնակառավարման
համակարգի ներդրման առաջին իսկ օրից: Ինչպես 1996, այնպես էլ 2002 թվակա-
նին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում հստակ կեր-
պով ամրագրված է, որ պետությունը պետք է սահմանի պատվիրակված լիազորու-
թյունների իրականացման կարգն ու չափորոշիչները, ինչպես նաև համայնքներին
տրամադրի դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ:
Ցավալիորեն առ այսօր ո՛չ օրենքներով, ո՛չ կառավարության որոշումներով չեն հըս-
տակեցվել պատվիրակված լիազորությունների իրականացման կարգերը, ինչպես
նաև չի իրականացվել դրանց համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների հատ-
կացումը համայնքներին: Նման իրավիճակն ունի երկակի բացասական նշանակու-
թյուն: Առաջին դեպքում ֆինանսավորման բացակայությունն ազդում է պատվիրակ-
ված լիազորությունների իրականացման որակի վրա, ինչից նախևառաջ տուժում են
համայնքների բնակիչները, երկրորդ դեպքում համայնքները զրկվում են իրենց
հասանելիք ֆինանսական միջոցները տնօրինելու հնարավորությունից:

Գործադիր իշխանության և ՏԻՄ-երի միջև գոյություն ունի փոխհարաբերությու-
նների մի ամբողջություն, որը վերաբերում է ֆինանսական և բյուջետային խնդիրնե-
րին:

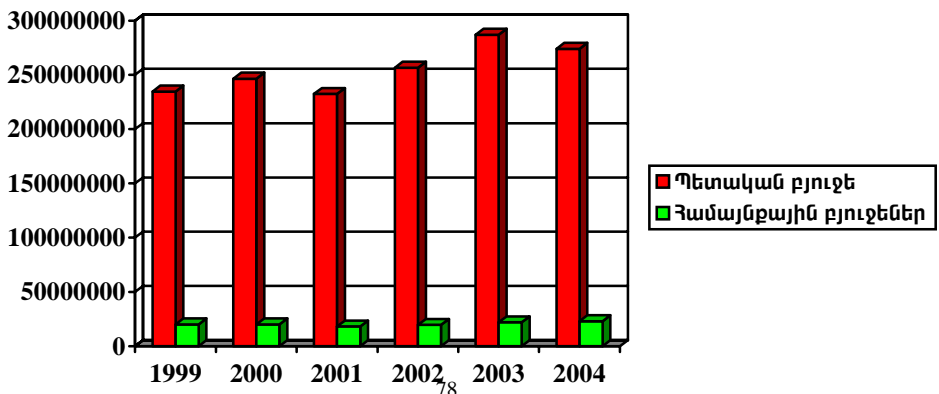
Նախևառաջ պետական լիազորված մարմինը և մարզպետարանը մեթոդական և
խորհրդատվական օգնություն են ցույց տալիս համայնքի բյուջեի նախագծի մշակ-
ման նախապատրաստման ընթացքում, ինչպես նաև օրենքով սահմանված կարգով
վերահսկում են բյուջետային գործընթացը: Մեթոդական ուղեցույցները յուրա-
քանչյուր տարի մշակվում են պետական լիազորված մարմնի կողմից և կոչված են
ՏԻՄ-երին իրազեկելու տվյալ տարվա համար բյուջեի նախագծի կազմման հիմնա-
կան դրույթները՝ հաշվի առնելով օրենսդրական և ենթօրենսդրական փոփոխու-
թյունները: Դրանք համայնքներին են հասցվում մարզպետարանների միջոցով: Սա
չի ենթադրում մարզպետարանի միջամտություն տեղական ինքնակառավարման
գործերին: Մեթոդական օգնություն ցույց տալիս մարզպետարանը չի կարող որոշել
եկամուտների ձևավորման աղբյուրները կամ դրանց ծախսման ուղղությունները:

Համայնքի բյուջեի կատարման սպասարկումն իրականացվում է ՀՀ ֆինանսնե-
րի և էկոնոմիկայի նախարարության միասնական գանձապետական համակարգի՝
տեղական գանձապետական բաժանմունքների միջոցով, որը ՏԻՄ-երի և հանրապե-
տական գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների միջև փոխհարա-
բերությունների ցայտուն օրինակ է: ՏԻՄ-երը համապատասխան գանձապետական
բաժանմունք են ներկայացնում համայնքի բյուջեն, ինչպես նաև դրանում կատար-
ված փոփոխություններն ու լրացումները, իսկ վերջինս, համայնքի պահանջով,
դրանց առկայության դեպքում անհապաղ կերպով իրականացնում է նախատեսված
միջոցների հատկացումը:

Ֆինանսական խնդիրներն ուղղակի են պայմանավորում ՏԻՄ-երի և գործադիր իշխանության մարմինների փոխհարաբերությունները: Հայաստանում համայնքները բավականաչափ փոքր են թե՛ բնակչության թվաքանակի, թե՛ հողատարածությունների առումով: Համայնքների փոքր չափերը բացասաբար են անդրադառնում դրանց ֆինանսական կարողությունների վրա, ինչի հետևանքով համայնքների բյուջեները առավելապես կրում են վարչական բնույթ, որոնցով հնարավոր չէ իրականացնել համայնքային նշանակության խնդիրների մեծ մասի լուծումը: Այն դեպքում, երբ համայնքը ի վիճակի չէ լուծել տեղական նշանակության խնդիրները, դրանց լուծմանն ուղղակի մասնակցություն է ցուցաբերում պետությունը՝ նպատակային հատկացումների կամ միջազգային կազմակերպությունների հետ համատեղ իրականացվող ծրագրերի շրջանակներում: Նման պայմաններում պետության «բարեհաճությունը» շահելու համար ՏԻՄ-երն ուղղակի կախվածության մեջ են հայտնվում կենտրոնական և տարածքային կառավարման մարմիններից: Գործնականում քիչ չեն դեպքերը, երբ մարզպետ-համայնքի ղեկավար հարաբերությունները կրում են ղեկավար-ենթակա հարաբերությունների բնույթ: Այսինքն՝ ինքնուրույնության ցածր աստիճանը, որն առաջին հերթին պայմանավորված է ֆինանսական միջոցների անբավարար մակարդակով, ստիպում է ՏԻՄ-երին անցնել մարզպետի անմիջական ղեկավարման ազդեցության տակ:

Կենտրոնական կառավարման և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները պայմանավորված են ՏԻՄ-երի կայացվածության և ինքնուրույնության աստիճանով: Ժամանակակից պայմաններում, երբ համայնքային բյուջեներն աչքի են ընկնում իրենց ոչ մեծ ծավալներով և հավաքագրման ցածր մակարդակով, ինքնըստիներքյան կախվածություն է առաջանում կենտրոնական կառավարման մարմիններից:

Ներկայացված գծապատկեր 1-ը վկայում է հանրային կառավարման համակարգում տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական դերակատարման ցածր մակարդակի մասին: Այս ամենին պետք է հավելել համայնքների չափերի հետ կապված հիմնախնդիրները, որոնք ածանցյալ ազդեցություն են ունենում պետական կառավարման մարմինների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններում:



Գծապատկեր 1. ՀՀ պետական և համայնքային բյուջեների հարաբերակցությունն ըստ տարիների (հազ. դրամ)

Համայնքների ինքնուրույնության աստիճանը հարաբերականորեն մեծ է քաղաքային համայնքներում, որտեղ համայնքի բյուջեի միջոցները և դրանց հավաքագրման մակարդակը որոշ դեպքերում հնարավորություն են ընձեռում ՏԻՄ-երին լուծելու համայնքային նշանակության խնդիրներ:

Համայնք-կառավարություն հարաբերությունները կրում են նաև վերահսկողական բնույթ: Մասնավորապես կառավարությունը, ի դեմս պետական լիազորված մարմնի կամ մարզպետարանի, ոչ ավելին, քան տարին մեկ անգամ, համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում իրականացնում է ֆինանսատնտեսական ստուգում: Ավագանու և միջհամայնքային միավորման խորհրդի որոշումների օրինականության և գործող իրավական դաշտին համապատասխանության նպատակով մարզպետն իրականացնում է իրավական վերահսկողություն: Իրավական վերահսկողությունը չի ենթադրում մարզպետի կողմից դրանցում փոփոխությունների կամ ուղղումների իրականացում: Եթե մարզպետի առաջարկությամբ օրենքին հակասող այս կամ այն փոփոխությունն ավագանու կամ միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից չի իրականացվում, ապա նա կարող է դիմել դատարան՝ խնդրի վերջնական լուծման նպատակով:

ՏԻՄ-երի և գործադիր իշխանության մարմինների միջև գոյություն ունեն նաև խորհրդատվական բնույթի հարաբերություններ, որոնք իրականացվում են մարզի խորհրդի (Երևանի խորհրդի) միջոցով: Վերջինս խորհրդատվական մարմին լինելուց բացի օժտված է նաև որոշումների ընդունման իրավասությամբ: Մարզի խորհրդի (Երևանի խորհրդի) կազմում ընդգրկվում են մարզպետը (Երևանի քաղաքապետը) և համայնքների ղեկավարները: Մարզի խորհրդում համայնքի ղեկավարները կարող են բարձրացնել և քննարկման առարկա դարձնել իրենց համայնքների և մարզի սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրներին առնչվող ցանկացած հարց, որոնք հետագայում, անհրաժեշտության դեպքում, մարզպետի միջոցով քննարկման են ուղարկվում համապատասխան իրավասու մարմիններ:

Որպես քաղաքացիական իրավահարաբերությունների սուբյեկտ, ***տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց գործունեության ընթացքում որոշակի հարաբերությունների մեջ են մտնում դատական և դատախազական մարմինների հետ:***

Նախևառաջ հարկ է նշել, որ համայնքի իրավունքների, օրինական շահերի և սեփականության օրենքով սահմանված կարգով պաշտպանությունը հանդիսանում է տեղական ինքնակառավարման ինը սկզբունքներից մեկը:

ՏԻՄ-երը դատական քննարկման առարկա կարող են դարձնել իրենց իրավասությունների իրականացման հետ կապված ցանկացած խնդիր: Ընդ որում, դա կարող է վերաբերել ինչպես այլ անձանց և մարմինների հետ ունեցած, այնպես էլ համայնքի ղեկավարի և ավագանու միջև առաջացող փոխհարաբերություններին: Համայնքի ավագանին կարող է որոշումներ ընդունել համայնքի ղեկավարի բացասական

կարծիքով կամ եզրակացությամբ: Վերջինս կարող է դրանք բողոքարկել դատական կարգով, եթե ավագանին իր ընդունած որոշումներով գերազանցել է օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունները կամ դրանք հակասում են օրենքին:

Դատարանում կարող են բողոքարկվել նաև համայնքի ղեկավարի և ավագանու որոշումները, գործողությունները և անգործությունը: Տվյալ դեպքում որպես բողոքարկող կողմ կարող են հանդես գալ պետական լիազորված մարմինը և համապատասխան մարզպետը (երևանի քաղաքապետը):

Ուշագրավ է այն փաստը, որ գործող օրենսդրությունը նախատեսում է նաև դեպքեր, երբ ՏԻՄ-երն իրավունք ունեն դատարանում բողոքարկել համայնքի իրավունքները խախտող պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց որոշումներն ու գործողությունները:

Գործադիր իշխանության և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններում արդեն նշվել է կառավարության կողմից համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու դեպքերի և մեխանիզմների մասին: Օրենքը նախատեսում է նշված հարաբերությունների տեղափոխումը դատական հարթություն, ուր որոշումը ստանալուց տասնօրյա ժամկետում ավագանին կամ համայնքի ղեկավարը կարող են այն բողոքարկել դատարան: Ընդ որում մինչև դատարանի որոշման օրինական ուժի մեջ մտնելը համայնքի ղեկավարի արտահերթ ընտրություններ չեն կարող նշանակվել, իսկ համայնքի ղեկավարը շարունակում է պաշտոնավարել: Այս դրույթը հնարավորություն է ընձեռում ՏԻՄ-երին հանդես գալ սեփական շահերի պաշտպանությամբ և ապահովագրում է նրանց գործադիր իշխանության կամայական գործողություններից:

Համայնքի բյուջեից փոխհատուցվում են այն դատական վեճերի ծախսերը, որոնք առաջանում են ավագանու և համայնքի ղեկավարի, ավագանու անդամի և ՏԻՄ-երի միջև:

Չնայած այն բանին, որ օրենսդրությունը լիարժեք հնարավորություն է ընձեռում ՏԻՄ-երին իրենց շահերի պաշտպանության հարցերով դիմել դատարան, գործնականում այդ հարաբերությունները բավականաչափ պասիվ են, եթե դրանք համադրելու լինենք առկա վեճերի հարաբերակցության մեջ: ՏԻՄ-երը, որպես կանոն, ձեռնպահ են մնում դատարաններ դիմելուց մի քանի պատճառներով: Նախևառաջ մեծ չէ վստահությունը արդարադատության համակարգի, դատարանների օբյեկտիվության և անաչառության առումով: Դատարան դիմող համայնքի ղեկավարը կամ ավագանու անդամը վստահ չեն, որ դատարանը որոշում կընդունի՝ օրենքի տառից ելնելով: Այդ վստահության պակասը, ինչպես նաև դատական գործընթացով պայմանավորված հնարավոր քաշքշուկներից խուսափելու հանգամանքը, մեր կարծիքով, դատարաններից խուսափելու հիմնական պատճառներից մեկն է: Բացի այդ կան նաև այլ պատճառներ: Ներկայումս Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի համար փաստացի իրողություն է ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության ցածր աստիճանը: Անգամ համայնքային նշանակության տարրական խնդիրներ լուծելու համար համայնքները չունեն բավարար կարողություններ, որոնք հիմնականում պայմանավորված են ֆինանսական ռեսուրսների սակավությամբ: Այդ ինքնուրույնության պակասն ուղեկցվում է կենտրոնական կառավարման մարմինների նկատմամբ ունեցած կաշկանդվածությամբ: Նման իրավիճակում իրատեսական չէ

ակնկալել, որ ՏԻՄ-երը կարող են դատական վեճի մեջ բռնվել կենտրոնական կառավարման մարմինների հետ: Իսկապես, դժվար է պատկերացնել գյուղական համայնքի ղեկավարին, որը պետք է դատարան դիմի, ենթադրենք, ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությանը կամ կառավարությանը իրեն հասանելիք հատկացումներն ուշացնելու կամ պատճառած վնասը փոխհատուցելու հայցերով:

Դատարան չդիմելու մյուս պատճառն ունի ֆինանսական կողմ: Այն դեպքում, երբ դատարան են դիմում ՏԻՄ-երը, բոլոր տեսակի դատական ծախսերն իրականացվում են դիմողի հաշվին: Տվյալ դեպքում այդ ծախսերը պետք է իրականացվեն համայնքի բյուջեի միջոցներով: Եթե բյուջեում նման միջոցներ նախատեսված չեն, ապա դրանք պետք է իրականացվեն պահուստային ֆոնդի հաշվին: Պահուստային ֆոնդի միջոցները տնօրինվում են ավագանու որոշումներով: Այսինքն՝ դատարան դիմելու գործընթացն արդեն իսկ բարդանում է նախքան դատարան դիմելը:

Պատճառներից հաջորդը կրում է սոցիալ-հոգեբանական բնույթ: Օրենքը հնարավորություն է ընձեռում համայնքի ղեկավարին դիմել դատարան և դատական կարգով պատժամիջոցներ պահանջել այն սեփականատերերի նկատմամբ, որոնք չեն վճարում իրենց հասանելիք հողի հարկն ու զույքահարկը: Դատարանի որոշմամբ հնարավոր է նման իրավիճակներում քաղաքացուն անգամ զրկել սեփականության իրավունքից: Գործնականում համայնքի ղեկավարները, չնայած համայնքի բյուջեների հավաքագրման ցածր մակարդակին, հրաժարվում են նման հայցերով դատարան դիմելուց: Սա պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ համայնքները բնակչության թվաքանակի առումով այնքան փոքր են, որ բնակիչները, այդ թվում ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչները միմյանց հետ կապված են ազգակցական, բարեկամական կապերով, ինչի պայմաններում դժվար է պատկերացնել նրանց՝ դատարանում որպես տարբեր կողմեր հանդես գալու իրավիճակը:

Այսպիսով, կենտրոնական կառավարման մարմինների և ՏԻՄ-երի միջև փոխհարաբերությունների համակարգում առկա թերություններն ու հիմնախնդիրները կարելի է դասակարգել հետևյալ հաջորդականությամբ.

- պատվիրակված լիազորությունների իրականացման անորոշություն և ֆինանսավորման բացակայություն,
- կենտրոնական ու տարածքային կառավարման մարմինների ուղղակի և անհարկի միջամտություն ՏԻՄ-երի գործերին,
- համայնքների ինքնուրույնության ցածր մակարդակ,
- անբավարար կոմունիկացիաներ,
- մեծ թվով և սահմանափակ ռեսուրսներով փոքր համայնքների առկայություն:

Կարծում ենք, որ կենտրոնական կառավարման մարմինների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններում առկա հիմնախնդիրները պետք է լուծվեն հետևյալ ճանապարհներով.

Պատվիրակված լիազորությունների չափորոշիչների ու ֆինանսավորման ծավալների հստակեցում:

1996 թվականից առ այսօր դեռևս սահմանված չէ ոչ մի պատվիրակված լիազորության չափորոշիչ: Ո՛չ պատվիրատուի, այսինքն պետության, ո՛չ համայնքի հա-

մար դեռևս պարզ չէ, թե ինչ կարգով, որակով, ժամկետներում, ֆինանսական միջոցներով և այլ ռեսուրսներով պետք է իրականացվի այս կամ այն պատվիրակված լիազորությունը: Նման անորոշության պատճառով համայնքները զրկվում են նաև զգալի ֆինանսական միջոցներից, որոնք պետք է հատկացվեն պետության կողմից այս կամ այն պատվիրակված լիազորության իրականացման համար:

Համայնքների խոշորացում:

Համայնքների մակարդակում վարչատարածքային բաժանումը ստեղծել է այն իրողությունը, որ գրեթե յուրաքանչյուր բնակավայր ստացել է համայնքի կարգավիճակ: Նման իրավիճակում համայնքների մեծ մասը չունեն բավարար ներուժ համայնքային նշանակության խնդիրներն ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու, ինչպես նաև պատվիրակված լիազորությունները պատշաճ մակարդակով իրականացնելու համար: Ըստ եության, նման համայնքներում տեղական ինքնակառավարումն ունի ձևական բնույթ: Այս կապակցությամբ նպատակահարմար ենք գտնում բնակավայրերի և համայնքների կարգավիճակների վերանայումը և համայնքների խոշորացումը:

Աջակցություն խոշոր միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանը:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը հնարավորություն կընձեռի երկրի տարբեր տարածաշրջաններում ունենալ խոշոր համայնքներ, որոնք իրենց շուրջը կհամախմբեն հարաբերականորեն փոքր համայնքների: Նման մոտեցումը հնարավորություն կտա փոքր համայնքներին նվազագույն ծախսերով և համատեղ ջանքերով կազմակերպել տարաբնույթ հանրային ծառայությունների մատուցումը, որոնցից պետք է օգտվեն միավորման կազմի մեջ գտնվող համայնքների բնակիչները:

ՏԻՄ-երի քործունեության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող մարմինների ցանկի, դրանց իրավասությունների, վերահսկողության պարբերականության և տեսակների սահմանում:

Անհրաժեշտություն է դարձել առանձին իրավական ակտով մասնագիտական և իրավական վերահսկողության տարանջատումն ու կանոնակարգումը: Երբեմն իրավական անտեղյակության պատճառով ՏԻՄ-երը ձեռնպահ են մնում համայնքային խնդիրների լուծմանն ուղղված որոշակի գործողությունների իրականացումից՝ տարաբնույթ վերահսկողական մարմինների առջև հաշվետու լինելու կաշկանդվածության պատճառով: ՏԻՄ-երի նկատմամբ վերահսկողությունը հստակ կանոնակարգված համարել չի կարելի: Կարծում ենք, որ պարզեցման կարիք ունեն, թե որ մարմինները, ինչ կարգով, ժամկետներում և ինչ տեսակի վերահսկողություն կարող են իրականացնել համայնքներում:

Կոմունիկացիոն արձեւքների հաղթահարմանն ուղղված միջոցառումների իրականացում:

Այս խնդիրը վերաբերում է տեղեկատվության մատչելիությանը՝ երկու ասպեկտներով: Առաջին դեպքում, որ տեղեկատվությունը մատչելի լինի համայնքների բնակիչներին, երկրորդ, որ հասանելի լինի ՏԻՄ-երին: Ուսումնասիրությունները վկայում են, որ որոշ համայնքներ բավականին ուշացումով են տեղեկանում անգամ իրենց ոլորտում իրականացվող գործընթացների, քննարկվող և ընդունվող իրավական ակտերի մասին: Տեղեկություն ստանալու հիմնական աղբյուրը մնում է մարզպետա-

րանը: Սա նշանակում է, որ կոմունիկացիոն գործընթացում դեռևս նկատելի են լուրջ արգելքներ: Դրանք հնարավոր է հաղթահարել կապի ժամանակակից միջոցների կիրառման, համայնքներում ինտերնետային կապի ապահովման և էլեկտրոնային հաղորդակցության զարգացման շնորհիվ:

Դատական համակարգի անկախության ապահովումը:

Այս չափազանց կարևոր խնդրի լուծումը հնարավորություն կտա համայնքներում առկա բազմաթիվ վեճերի լուծումը տեղափոխել դատական հարթություն: Դատարաններն այսօր մեծ դերակատարություն կարող են ունենալ տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման համար: Դատական համակարգի նկատմամբ վստահության առկայությունը լավագույն ճանապարհն է համայնքներում տարիների ընթացքում կուտակված հիմնախնդիրների արդարացի և իրավական լուծման համար:

Վարչատարածքային բաժանումը որպես տեղական ինքնակառավարման զարգացման կարևոր պայման

Ցանկացած պետության վարչատարածքային բաժանումն այն հիմքն է, որի վրա կառուցվում է հանրային կառավարման, այդ թվում նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Վարչատարածքային բաժանումն իրականացնելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել պատմական, աշխարհագրական, ժողովրդագրական, ազգային, բնակլիմայական, սոցիալ-տնտեսական և այլ գործոններ: ՀՀ ներկա վարչատարածքային բաժանումը ձևավորվել է 1995-ին ընդունված Սահմանադրության և «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի հիման վրա: Վարչատարածքային միավորներ են ճանաչվել մարզերը և համայնքները: Մարզերում իրականացվում է պետական (կենտրոնական) կառավարում, իսկ համայնքներում՝ տեղական ինքնակառավարում: ՀՀ վարչատարածքային համակարգի հետագա բարեփոխումների կարևոր նպատակը պետք է լինի հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, վարչական ծախսերի նվազեցումը և մատուցվող ծառայությունների որակի բարձրացումն ու շրջանակի ընդլայնումը: Վարչատարածքային համակարգի բարեփոխումները պետք է իրականացվեն պետական կառավարման մարմինների և ՏԻՄ-երի գործառույթների հստակ տարանջատմամբ, այդ խնդիրների իրականացման համար անհրաժեշտ հանրային կառավարման սուբյեկտների ձևավորմամբ և դրա հիման վրա վարչատարածքային միավորների սահմանմամբ: Առաջնային նշանակություն ունի նաև հանրային կառավարման սուբյեկտների կողմից իրականացվող ծախսերի արդյունավետությունը և հասարակական շահը: Ժողովրդավարական պետության, քաղաքացիական հասարակության և վարչատարածքային համակարգի կարևորագույն ինստիտուտներից է տեղական ինքնակառավարման համակարգը, առանց որի հնարավոր չէ լուծել բնակչության կենսապահովման և բարեկեցության խնդիրները:

Ներկայումս ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը ձևավորվել է, գտնվում է հստակեցման փուլում և բարեփոխման կարիք ունի: 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 ծավալմանը և խոչընդոտում է դրա հետագա առաջընթացին:

1. Վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգը

Անկախության հռչակումից հետո Հայաստանը զբաղված էր հրատապ առավել կարևոր պետական շինարարության խնդիրների լուծմամբ, այդ իսկ պատճառով տարածքային կառավարման բարեփոխումներն սկսվեցին բավականին ուշ՝ 1995-ից: Նոր կազմավորվող Հայաստանի Հանրապետության համար առաջնային դարձան պետական ինստիտուտների՝ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերի ներդրումը, որոնք իրենց ամրագրումը ստացան 1995 թվականի հուլիսի 5-ին հանրաքվեով ընդունված Սահմանադրության մեջ:

Պետական կառավարման համակարգում վարչատարածքային բաժանումը առանձնահատուկ տեղ ունի, և պատահական չէ, որ ՀՀ Ազգային ժողովը առաջնահերթ ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը՝ հիմք ընդունելով այն, որ Սահմանադրության 104 հոդվածով սահմանվել էին վարչատարածքային միավորները՝ մարզերը և համայնքները:

ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված վարչատարածքային նոր կառուցվածքը պետական շինարարության մեջ երկակի դեր է խաղում: Նախ, վարչատարածքային կառուցվածքին համապատասխան կազմավորվում է համապետական կառավարման տարածքային մարմինների համակարգը, որը տեղերում իրականացնում է հանրապետական գործադիր մարմիններին բնորոշ գործառնություններ: Երկրորդ, վարչատարածքային կառուցվածքը նախատեսում է նաև ՏԻՄ-երի ձևավորումը:

Ցանկացած պետության վարչատարածքային բաժանումը, միավորների տեսակը և անվանումները պայմանավորվում են պատմական, տնտեսական, վարչական, քաղաքական, սոցիալական, մշակութային և այլ գործոններով: ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մեջ հաշվի են առնված նաև տնտեսական, աշխարհագրական և այլ գործոններ, մասնավորապես ենթակառուցվածքների հնարավորինս հավասարաչափ տեղաբաշխումը և տրանսպորտային, հաղորդակցման այլ հնարավորությունները: Վերացնելով շրջանները մարզերի ձևավորման ժամանակ, հիմք ընդունվեցին 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:

Համայնքների ձևավորման ժամանակ նպատակ դրվեց հնարավորինս մեծ թվով բնակավայրերի օժտել ինքնակառավարման իրավունքով:

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:

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: Մարզերի և Երևան քաղաքի սահմանները նկարագրվել են «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում:

Բնակավայրերը մշտական բնակչություն ունեցող, կառուցապատված, տարածքային ամբողջականություն կազմող և այլ բնակավայրերից տարածքային, տնտեսական կամ պատմական առունով 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: 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 օրենքով, 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:

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 վերաբեր-

վում են ինչպես բնակչության թվին, այնպես էլ համայնքներին պատկանող տարածքներին, սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքներին: Այդ տարբերությունները վերաբերում են ինչպես քաղաքային, այնպես էլ գյուղական համայնքներին: Հայաստանում ըստ մարդահամարի գոյություն ունեն մինչև 100 բնակիչ ունեցող 27, մինչև 300 բնակիչ ունեցող 176, 501-1000 բնակիչ ունեցող 189, 1001-3000 բնակիչ ունեցող 309 և 3001-10000 բնակիչ ունեցող 86 գյուղական համայնքներ: Հանրապետության բնակչության թվով ամենամեծ գյուղը Ախուրյանն է (10,049 մարդ, Շիրակի մարզ), իսկ ամենափոքրը Քաշունին՝ Սյունիքի մարզ (37 մարդ):

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

Դրական են համարվում.

- նախկին խորհրդային ուղղաձիգ կառավարման համակարգից անցումը պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հստակ տարանջատված համարկարգին,
- տեղական ինքնակառավարման դերի և նշանակության բարձրացումը, որպես պետության ժողովրդավարական ինստիտուտների և տնտեսության կայուն զարգացման հիմք:

Բացասական են համարվում.

- մարզպետարանների լիազորությունների դեկլարատիվ բնույթը, դրանց իրականացման մեխանիզմների բացակայությունը, որի ուղղակի հետևանքն է տարածքային կառավարման օրենքի բացակայությունը,
- լիարժեք հաշվի չեն առնվել հանրապետության ռեչիեֆային խիստ բարդ կառուցվածքը, մակերևութի կտրտվածությունը, կլիմայական պայմանների բազմազանությունը, գոտիականության առանձնահատուկությունները, 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,
- տեղական ինքնակառավարման միաստիճան համակարգի ստեղծումը և երկրորդ աստիճանի բացառումը (շրջանների վերացում) և որպես հետևանք շրջանների կողմից իրականացվող տեղական ինքնակառավարմանը բնորոշ որոշ լիազորությունների ու համապատասխան ֆինանսական միջոցների կենտրոնացումը պետական կառավարման ներքո,
- ստեղծվեցին մեծ թվով փոքր, թույլ և բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու կարողություններ չունեցող համայնքներ,
- ՏԻՄ-երին լիազորությունների նեղ շրջանակի տրամադրումը:

Այսպիսով, 1996-ից գործողության մեջ դրված վարչատարածքային բաժանումը բացասաբար է անդրադարձել որոշ ռեզիոնների սոցիալ-տնտեսական վիճակի վրա: Նախկին 37 շրջանների այն վարչական կենտրոնները, որոնք դադարել են այդպիսին լինելուց, բոլոր առումներով հետ են նահանջել: Վարչական կենտրոն լինելու

գործոնը վճռական դեր է խաղացել ոչ միայն այդ կենտրոնի, այլև նրա ենթակայության տակ գտնվող բնակավայրերի զարգացման համար: Սակայն սխալ կլինի կարծել, որ միայն վարչատարածքային բաժանումն է այդ անկման պատճառը, որը պայմանավորված է նաև անցումային շրջանի առանձնահատկություններով:

2. Վարչատարածքային բաժանման նոր մոդելը

2.1. Վարչատարածքային նոր բաժանման առկա տարբերակները

Հայաստանի անկախության վերականգնումից ի վեր ազգաբնակչության, իշխանությունների և նասնագետների 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 է 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:

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 պետական տարածքային կառավարման միավորների տարածքների փոքրացման վրա: Առաջարկվող և ոչ մի տարբերակում հստակեցված չէ, թե հանրային կառավարման որ գործառույթների իրականացման համար են ձևավորվում այդ կառույցները և հաշվի չի առնվում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը: Այդպիսով տեղական ինքնակառավարման համակարգը դուրս է թողնվում վարչատարածքային բաժանման զարգացման համատեքստից: Վարչատարածքային բաժանման հիմնախնդիրը լուծելիս պարտադիր է հաշվի առնել ապակենտրոնացման խորացումը, շեշտը պետք է դրվի տեղական ինքնակառավարման զարգացման, դրա հետագա դերի բարձրացման վրա, մարզային կառուցվածքներին թողնելով միայն համապետական խնդիրների լուծումը ռեգիոններում:

2.2. Վարչատարածքային բարեփոխումների նախադրյալները

Մեր կողմից առաջարկվող վարչատարածքային բաժանման նոր մոդելը հենվում և չի հակասում գործող Սահմանադրության պահանջներին, բայց նախատեսվում է, որ այն իր հետագա զարգացումը կարող է ստանալ սահմանադրական բարեփոխումների միջոցով:

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

2001 թվականին Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» 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 միավորումներ 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 միություններ 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» ՀՀ 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 հիմնադիրներն են համայնքի բնակչությունը, վարչական սահմանները սահմանվում են վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքով, կառավարման մարմիններն են ժողովրդի կողմից ընտրված համայնքի ղեկավարը և ավագանին, լիազորություններն ու սեփականությունը սահմանվում են 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 հիմք է հանդիսանում համայնքների խոշորացման գործընթացի:

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

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 մեխանիզմներ, 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 պետք է 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» ՀՀ օրենքով համայնքներին պետության կողմից պատվիրակվել են մի շարք լիազորություններ, որոնք, սակայն, 1996 թվից առ այսօր ոչ միայն չեն ֆինանսավորվել, այլ նաև չեն մշակվել դրանց իրականացման կարգերը: Այդ պատճառով պատվիրակված լիազորությունները համայնքների մեծ մասի կողմից չեն իրականացվում կամ էլ խոշոր համայնքների կողմից իրականացվում են մասնակի՝

սեփական սուղ միջոցների հաշվին: Եթե հետագայում նունիսկ պատվիրակված լիազորությունները ֆինանսավորվեն և մշակվեն դրանց իրականացման կարգերը, ապա այդ դեպքում ևս համայնքների մեծ մասը ունակ չեն լինի լիարժեք իրականացնել այդ լիազորությունները տեխնիկական միջոցների և մասնագետների պակասի պատճառով:

Այս ամենը լրջորեն խոչնդոտում 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 բնակավայրերով համայնքների, դրանով զգալիորեն կրճատել համայնքների թիվը, կենտրոնացնել ֆինանսական միջոցները, կրճատել վարչական ծախսերը և դրա արդյունքում ավելացնել պարտադիր լիազորությունների իրականացման և ծառայությունների մատուցման 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 համայնքներին: Մարզպետարանների աշխատակիցների կրճատման հաշվին ձևավորել տարածքային կառավարման նախարարություն, որը քայլ առ քայլ իր վրա կվերցնի մարզպետարանների լիազորությունների զգալի մասը:

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 ելնելով 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, ելնելով բարեփոխումների արդյունքներից, անհրաժեշտ է վարչատարածքային համակարգի զարգացումներն ամրագրել Սահմանադրության մեջ: Մասնավորապես՝

- ընդունել տեղական ինքնակառավարման երկրորդ աստիճանը, և միջհամայնքային միավորումները (շրջանները) ճանաչել վարչատարածքային միավորներ, որոնց կառավարման մարմիններն ընտրվում են բնակչության կողմից ուղղակի ընտրությունների միջոցով:
- 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,

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

3. Միջհամայնքային միավորումներ

Քանի որ սահմանադրական փոփոխություններ կարող է իրականացվել միայն համաժողովրդական հանրաքվեով, որը կպահանջի երկար ժամանակ, ապա գործող Սահմանադրության ներքո հնարավոր է իրականացնել օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք կնպաստեն տեղական ինքնակառավարման զարգացմանը և հիմք

կհանդիսանան հետագա սահմանադրական փոփոխությունների համար: Ստորև ներկայացված են այդ հիմնախնդիրների լուծման իրավական ուղիները:

3.1. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և համայնքների խոշորացման օրենսդրական մեխանիզմները

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, եթե դրանց բնակավայրերը միաձուլվել են հետևյալ դեպքերում՝

- 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 խոշորացում 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, որը 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 ավելի 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 սահմանվեն օրենքով:

Միջհամայնքային միավորման տարածքը ընդգրկում է այդ միավորման կազմում ընդգրկված ընդհանուր սահմաներ 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 մարմին և օրենքում կատարելով փոփոխություն՝ 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 մեկա-

կան 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 ուղեբժներ:

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 ազատում է աշխատանքից 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 լիազորությունները՝

- 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 ընգրկված 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 տաքսու 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 մեկամյա 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 մասհանումներից.

- 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 գույքահարկից, 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 համայնքների 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 հինգից, 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 միջոցներ:

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 կենսաապահովման 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 ավագանի-

ների 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, մեկամսյա 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 տաքսու 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 ենթակառուցվածքի 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.
- 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 քաղաքացի-ների «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 ամենամյա գույքագրման 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, որոնք 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 կարգադրություններ.

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

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 և թե՛ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի հետագա բարեփոխումներ:

Փաստորեն ստեղծվել են մեծ թվով համայնքեր առանց լուրջ հիմնավորումների և դրանց ներկայացվող պահանջների հաշվառման: Այդ համայնքերում տեղական ինքնակառավարումը ձևական բնույթ ունի, փաստացի բնակչությանը չի մատուցվում որևէ ծառայություն և ուղղակիորեն աննպատակահարմար է դրանց հետագա պահպանումը: Ձևավորված երկաստիճան կառավարման համակարգում չի կատարվել լիազորությունների և համապատասխան ֆինանսական միջոցների ճիշտ տեղաբաշխում կառավարման տարբեր մակարդակների միջև, որի պատճառով հաճախակի են ծագում հիմնախնդիրներ: Գործող Սահմանադրության ներքո հնարավոր է օրենսդրական դաշտի փոփոխություններով ձևավորել 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: Երևան քաղաքը կճանաչվի համայնք՝ տեղական ինքնակառավարման երկաստիճան համակարգով: Կոմունիկացիաների և կապի միջոցների զարգացման արդյունքում մարզային լիազորությունների մի մասը կփոխանցվի համայնքներին, իսկ հիմնական

մասը հեշտությամբ կիրականացնի կառավարության տարածքային կառավարման նախարարությունը:

Նշված միջացառումների իրականացման համար անհրաժեշտ են օրենսդրական փոփոխությունների կատարում, որոնք իրենց ամրագրումն ու զարգացումը կստանան սահմանադրական բարեփոխումներում: Վարչատարածքային այսպիսի բարեփոխումների կատարման համար անհրաժեշտ է բնակչության շրջանում լայն բացատրական միջոցառումների անցկացում և ՋԼՄ-ների ու ՀԿ-ների ներգրավում այդ աշխատանքներում:

Այս համակարգի արդյունավետ զարգացման արդյունքը հետագայում պետք է հիմք հանդիսանա Սահմանադրության փոփոխությունների՝

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:

**ՖԻՍԿԱԼ
ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄ**

Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը Հայաստանում

Ապակենտրոնացմանն ուղղված ցանկացած գործընթաց ամբողջական և արդյունավետ չի լինի, եթե անտեսվի դրա ֆինանսական կողմը, քանի որ վերջինս է մեծապես ապահովում քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացման փաստացի իրականացումը: Ուստի այս զեկույցում կներկայացվեն Հայաստանի Հանրապետությունում ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում ստեղծված հիմքերը, ինչպես նաև ֆիսկալ ապակենտրոնացման ներդրման գործում ներկայիս պահին առկա ձեռքբերումները և հիմնախնդիրները:

1. Ֆիսկալ ապակենտրոնացման սահմանադրական, օրենսդրական և նորմատիվ հիմքերը

Հայաստանի Հանրապետության անկախության հռչակումից հետո (1991) հանրապետությունում ծավալվեց պետական կառավարման խիստ կենտրոնացված համակարգին փոխարինող ժողովրդավարական համակարգի ստեղծման գործընթացը: Նշված գործընթացում քաղաքացիական հասարակության ձևավորման, իշխանության և պետական կառավարման ժողովրդավարացման, կառավարման և ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման գործում անչափ կարևորվում են ապակենտրոնացման համակարգի արմատավորումը, կենտրոնացման և ապակենտրոնացման միջև արդյունավետ հարաբերակցության հաստատումը: Հարկ է նշել, որ անցած տարիներին օրենսդիր և գործադիր իշխանությունների համատեղ հետևողական աշխատանքի շնորհիվ հանրապետությունում ստեղծվել են ապակենտրոնացման արմատավորման համար անհրաժեշտ իրավական հիմքեր: Ապակենտրոնացման գործընթացի անբաժան և կարևորագույն բնագավառներից է ֆիսկալ ապակենտրոնացումը, քանի որ վերջինի զարգացման ուղղությունների վերաբերյալ ընդունվող՝ առկա իրավիճակին համապատասխանող սթափ որոշումներից է մեծապես կախված ապակենտրոնացման գործընթացի իրականացման և հետևաբար նաև՝ տեղական ինքնակառավարման զարգացման հետագա ընթացքը: Ուստի դիտարկենք հանրապետությունում ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործընթացի ապահովման իրավական հիմքերը: Դրանցից կարևորագույնները ամրագրված են ՀՀ Սահմանադրությունում և «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին», «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներում:

Մասնավորապես, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերին նվիրված Սահմանադրության 7-րդ գլխում ՀՀ վարչատարածքային

միավորների (մարզերի և համայնքների), համայնքներում իրականացվող կառավարման ձևի (տեղական ինքնակառավարում) և ՏԻՄ-երի գործունեության հիմնական նպատակի (համայնքի սեփականության տնօրինում և համայնքային նշանակության հարցերի լուծում) սահմանման հետ մեկտեղ ամրագրվել է ՏԻՄ-երի իրավունքը՝ ունենալու այդ մարմինների կողմից մշակվող, հաստատվող, կատարվող և վերահսկվող համայնքի բյուջե, ինչպես նաև օրենքով սահմանված կարգով սահմանելու տեղական տուրքեր և վճարներ: Ընդ որում, Սահմանադրությունը այս բնագավառում հստակ սահմանազատել է համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի լիազորությունները, նախատեսելով, որ համայնքի բյուջեի նախագիծը և օրենքով սահմանված կարգով տեղական տուրքեր ու վճարներ սահմանելու մասին առաջարկությունները հաստատվում են համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ, համայնքի ավագանու կողմից: Համայնքի ավագանու կողմից իրականացվում է նաև համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունը:

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված վերը նշված դրույթները հիմք հանդիսացան հանրապետությունում ֆինանսական ապակենտրոնացման իրավական դաշտի ձևավորման համար:

«Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ հանրապետությունը բաժանվեց 11 մարզի (ընդ որում՝ մարզի կարգավիճակ տրվեց նաև Երևան քաղաքին) և 930 քաղաքային, թաղային և գյուղական համայնքների:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ իրենց զարրգացումը ստացան Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված տեղական ինքնակառավարման հիմնադրույթները: Օրենքը սահմանեց Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման հիմնական սկզբունքները, որոնցից ֆիսկալ ապակենտրոնացման խնդրի տեսանկյունից առավել հատկանշական են հետևյալները.

1) պետական մարմինների իրավասությունների փոխանցումը ՏԻՄ-երին, եթե այդ իրավասություններն առավել արդյունավետ կարող են իրականացվել համայնքներում.

2) ընդհանուր իրավասությունը՝ համայնքային շահերին վերաբերող, օրենքին չհակասող ցանկացած գործունեության իրականացման իրավունքը, եթե օրենսդրությամբ այն վերապահված չէ պետական մարմիններիին.

3) համայնքի ղեկավարի դերի երկակիությունը՝ որպես ինքնավար կառավարման մարմին և որպես տեղում պետական իշխանության ներկայացուցիչ.

4) իրականացվող լիազորությունների և դրանց ֆինանսավորման համապատասխանությունը.

5) ինքնուրույնությունը և պատասխանատվությունը տեղական ինքնակառավարումն իրականացնելիս.

6) իր իրավասության շրջանակում համայնքի ղեկավարի միանձնյա ղեկավարումը և պատասխանատվությունը.

Սահմանվեցին ՏԻՄ-երի դերերը կառավարման համակարգում, ըստ որի համայնքի ղեկավարը և համայնքի ավագանին օրենքով սահմանված կարգով

ընտրված համայնքի համապատասխանաբար գործադիր և ներկայացուցչական մարմիններ են, որոնք իրականացնում են Սահմանադրությամբ և օրենքով նախատեսված լիազորությունները: Միաժամանակ օրենքով սահմանվեց համայնքի ղեկավարի լիազորությունների ինստիտուտը, տրվեց համայնքի ղեկավարի սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների ընդհանուր նկարագիրը տարբեր բնագավառներում, ինչպես նաև համայնքային սեփականության գույքի գոյացման աղբյուրներն ու գույքի տեսակները:

Նշված օրենքով ընդհանուր առմամբ կանոնակարգում ստացան նաև պետական մարմինների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները:

Օրենքով սահմանում տրվեց համայնքային բյուջե հասկացությանը, որպես ՏԻՄ-ի՝ Սահմանադրությամբ և օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ դրամական միջոցների ձևավորման և ծախսման որոշակի ժամանակահատվածի ֆինանսական ծրագիր: Օրենքում ուրվագծվեցին նաև համայնքների բյուջեների ձևավորման հիմնական աղբյուրները, համայնքների բյուջեների քննարկման, հաստատման, կատարման և վերահսկողության իրականացման ընթացակարգերի ընդհանուր դրույթները:

«Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ համայնքների բյուջեները ճանաչվեցին ՀՀ բյուջետային համակարգի բաղկացուցիչ մաս, որը պետական բյուջեի հետ մեկտեղ հենվում է ֆինանսական, դրամավարկային, հարկային միասնական պետական քաղաքականության, ինչպես նաև բյուջեների նախագծեր կազմելու, բյուջեների եկամուտների և ծախսերի բյուջետային դասակարգման, հաշվառման, հաշվետվություն ներկայացնելու, բյուջեների կատարման ընդհանուր սկզբունքների վրա:

ՀՀ բյուջետային համակարգի հիմքում դրվող՝ օրենքով սահմանված ընդհանուր սկզբունքների շարքում ամրագրվել են հետևյալ երկու կարևորագույն սկզբունքները, առանց որոնց իրագործման ընդհանրապես անհնարին է ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործընթացի իրականացումը: Դրանք են.

1) Բյուջետային համակարգի մեջ մտնող տարբեր մակարդակների բյուջեների միջև բյուջետային մուտքերի և ելքերի տարանջատման սկզբունքը, որը նշանակում է պետական և համայնքների բյուջեներին բյուջետային մուտքերի համապատասխան տեսակների (ամբողջապես կամ մասնակիորեն), ինչպես նաև այդ բյուջեներից ելքերի իրականացման գծով պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված իրավասությունների ամրագրում:

2) Բյուջեների ինքնուրույնության սկզբունքը, որը նշանակում է՝

ա) պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը՝ բյուջետային համակարգի յուրաքանչյուր մակարդակում օրենսդրությանը համապատասխան ինքնուրույն իրականացնել բյուջետային գործընթացը,

բ) բյուջետային համակարգի յուրաքանչյուր մակարդակի բյուջեների մուտքերի՝ օրենսդրությանը համապատասխան որոշվող սեփական աղբյուրների առկայություն,

գ) պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը՝ օրենսդրությանը համապատասխան ինքնուրույն որոշելու համապատասխան

բյուջեների միջոցների ծախսման ուղղությունները,

դ) պետական իշխանության և ՏԻՄ-երի իրավունքը՝ օրենսդրությամբ համապատասխան ինքնուրույն որոշելու համապատասխան բյուջեների դեֆիցիտի ֆինանսավորման աղբյուրները,

ե) բյուջեների մասին օրենքների (որոշումների) կատարման ընթացքում չստացված մուտքերի և լրացուցիչ ելքերի՝ բյուջետային համակարգի այլ մակարդակի բյուջեների հաշվին փոխհատուցման անթույլատրելիություն:

Որպես նշված սկզբունքների արտահայտություն օրենքում, մասնավորապես, սահմանված են համայնքների բյուջեների ձևավորման սկզբունքները, բյուջեների կառուցվածքը, համայնքների բյուջեներին ամրագրվող եկամտատեսակները և այդ բյուջեներից կատարվող ծախսերի հիմնական ուղղությունները: Վերը նշված օրենքում մանրամասն նկարագրված են համայնքների բյուջեների կազմման, քննարկման և հաստատման ընթացակարգերը, այդ ոլորտում համայնքի ղեկավարի և համայնքի ավագանու կողմից իրականացվող գործառնությունները, դրանց կատարման ժամկետները, պետական կառավարման մարմինների դերը այդ բնագավառում:

Օրենքը սահմանում է համայնքի ղեկավարի իրավասությունները համայնքի բյուջեի կատարման բնագավառում, ինչպես նաև վերջինիս արդյունքների համար նրա հաշվետու լինելու ձևերը ավագանու: Օրենքով սահմանված է համայնքի ավագանուն ներկայացրած տարեկան բյուջեի նախագծի կամ բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության կապակցությամբ համայնքի ղեկավարի հանդեպ ավագանու կողմից անվստահություն հայտնելու մեխանիզմը:

Ինչպես տեղական ինքնակառավարման, այնպես էլ ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրավական հիմք է հանդիսանում նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիան, որին, ի թիվս բազմաթիվ եվրոպական երկրների, որոշ վերապահումներով միացել է նաև Հայաստանը:

2. Համայնքների բյուջեները Հայաստանի բյուջետային համակարգում

«Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգն իրավունքի նորմերով կարգավորվող Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական հարաբերությունների և Հայաստանի Հանրապետության պետական կառուցվածքի վրա հիմնված հետևյալ երկու մակարդակի բյուջեների ամբողջությունն է՝

ա) առաջին մակարդակ՝ պետական բյուջե,

բ) երկրորդ մակարդակ՝ համայնքների բյուջեներ:

Համայնքների բյուջեները հանդիսանում են բյուջետային համակարգի անբաժան ինքնուրույն մաս, և համայնքների բյուջեների ինքնուրույնությունն արտահայտվում է համայնքներում բյուջետային գործընթացի կազմակերպման և իրականացման, այն է՝ նրանց ձևավորման, հաստատման, կատարման և վերահսկողության առանձնահատուկ՝ պետական բյուջեին բնորոշ համապատասխան ընթացակարգերից որոշակիորեն տարբերվող գծերով: Դրա հետ մեկտեղ համայնքների

բյուջեները, հանդիսանալով բյուջետային համակարգի անբաժան մաս, փոխադարձաբար սերտորեն կապված են բյուջետային համակարգի մյուս անբաժան մասի՝ պետական բյուջեի հետ: Այս առումով բյուջետային համակարգի արդյունավետ կառավարման տեսանկյունից կարևորվում է բյուջետային հարաբերությունների, այսինքն՝ բյուջետային համակարգի կազմակերպման, դրա կառուցվածքի սահմանման, բյուջեների միջև եկամուտների բաշխման, բյուջեների կատարման, հաշվետվությունների և հսկողության, բյուջետային դասակարգման ու բյուջեներում փոփոխությունների և (կամ) լրացումների կատարման ուղղությամբ իրավասու մարմինների՝ օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների սահմաններում իրականացվող գործունեության հստակ և արդյունավետ կարգավորումը: Այդ կապակցությամբ հարկ է նշել, որ ներկայումս ստեղծվել է բյուջետային հարաբերությունների բավականին հստակ և ամբողջական համակարգ: Այսպես, օրենքով սահմանվել են պետական և համայնքների բյուջեների կառուցվածքները, տարանջատվել են պետական և համայնքների բյուջեների եկամուտների աղբյուրները, ամրագրվել է ՏԻՄ-երի իրավունքը՝ օրենսդրությանը համապատասխան ինքնուրույն որոշելու համապատասխան բյուջեների միջոցների ծախսման ուղղությունները, կանոնակարգվել են համայնքի բյուջեի դեֆիցիտի ձևավորման և վերջինիս ֆինանսավորման աղբյուրների որոշման և այդ նպատակով փոխառու միջոցների ներգրավման ընթացակարգերը: Օրենքով անթույլատրելի է համարվել բյուջետային համակարգի մի մակարդակի բյուջեի միջոցների առգրավումը այլ մակարդակի բյուջե, այդ բյուջեի մասին օրենքի կամ համայնքի ավագանու որոշման կատարման ընթացքում չստացված մուտքերը և լրացուցիչ ելքերը փոխհատուցելու համար:

3. Համայնքների ֆինանսական վիճակի գնահատում

Ֆինանսական ապակենտրոնացման ոլորտում ապագա զարգացումների ուղղության ընտրությունը պետք է բխի այդ գործընթացի սուբյեկտ հանդիսացող ՏԻՄ-երի ներկայիս կարողությունների գնահատականից: Վերանալով ՏԻՄ-երին օրենքով վերապահված լիազորությունների կատարման ծավալների և որակի հարցից՝ դիտարկենք՝ ինչպիսին է համայնքների ֆինանսական վիճակը ֆիսկալ ապակենտրոնացման ներկայիս փուլում:

Իրավիճակի բնութագրիչներից մեկն այն է, որ բազմաթիվ են համայնքների դիմումները կենտրոնական իշխանությանը ոչ ներդրումային նպատակներով, որպես կանոն, նախորդ բյուջետային տարիների արդյունքներով համայնքային բյուջետային հիմնարկների աշխատավարձի, պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների, էլեկտրաէներգիայի և պահպանման այլ ծախսերի գծով առաջացած ժամկետանց պարտքերի մարման նպատակով պետական բյուջեից ֆինանսական օգնություն ստանալու մասին: ՏԻՄ-երի նման դիմումների ներկայացումը պատճառաբանում են համայնքի ծանր ֆինանսական վիճակով, որի առաջացման պատճառներից հիմնականները, ՏԻՄ-երի ներկայացմամբ, հետևյալներն են.

- համայնքի հարկատուների անվճարունակությունը կամ հանրապետությունից դուրս բնակվելու արդյունքում հարկային մարմինների համար նրանց անհասանելիությունը,

- համայնքի վարչական տարածքում գտնվող հողերի սահմանված կատեգորիաների անհամապատասխանությունը դրանց իրական վիճակին, որը խեղաթյուրում է հողի հարկի հարկման բազան, հարկատուների մոտ առաջացնում է ուռճացված հարկային պարտավորություններ՝ հանգեցնելով ապառքների և տույժերի առաջացմանը, ինչպես նաև բացասաբար է անդրադառնում համայնքին պետական բյուջեից հատկացվելիք ֆինանսական համահարթեցման դոտացիայի գումարի չափի վրա,

- երրորդ անձանց, որպես կանոն, ջրամատակարարման և ջերմամատակարարման ձեռնարկությունների նկատմամբ համայնքի բնակչության և իրավաբանական անձանց պարտավորությունների կատարման համար համայնքի բյուջեի միջոցների հաշվին երաշխիքների տրամադրումը,

- հարկահավաքման բնագավառում հարկատուների և այլ համայնքների հետ հարաբերություններում բազմաթիվ բարդույթների առաջացումը համայնքների վարչական սահմանների հստակ սահմանազատման բացակայության պատճառով:

Իրավիճակի մյուս բնութագրիչը այն է, որ վերը նկարագրված պայմաններում գրեթե բացակայում են համայնքների առաջարկությունները կառավարության աջակցությամբ ներդրումային ծրագրերի իրականացման վերաբերյալ, և դա այն դեպքում, երբ համայնքների ամփոփ բյուջեի վարչական մասի դրամարկղային ծախսերի ընդհանուր գումարի նկատմամբ ֆոնդային մասի դրամարկղային ծախսերը 2002-2003 թթ. կազմել են համապատասխանաբար 8.8% և 12.9%, այն դեպքում, երբ ՀՀ 2004 թվականին հաստատված պետական բյուջեի ընթացիկ ծախսերի նկատմամբ կապիտալ ծախսերը կազմել են 29.2%: Նշված հանգամանքը վկայում է այն մասին, որ ՏԻՄ-երը՝ համայնքների բյուջեներում ֆինանսական լարվածության պարագայում, մեծապես զբաղված են իրավիճակային կառավարմամբ և գրեթե չեն ձգտում համայնքներում զարգացման ծրագրերի իրականացմանը:

Իրավիճակի ևս մեկ բնութագրիչը համայնքի բյուջեի վարչական մասի ընդհանուր ծախսերում համայնքային ընդհանուր կառավարման, կամ այլ կերպ ասած՝ համայնքի ղեկավարի և նրա աշխատակազմի պահպանման ծախսերի մեծ տեսակարար կշիռն է: Համայնքների ամփոփ բյուջեի վարչական մասի (վարչական բյուջեի)՝ 2003 թվականին դրամարկղային ծախսերի տեսակարար կշիռը այդ մասի ընդհանուր ծախսերում կազմել է 30% և ավելի քան երկու անգամ գերազանցել վարչական մասի ծախսերում նախկինում ավանդաբար զգալի տեսակարար կշիռ ունեցող կրթության, մշակույթի և բնակարանային-կոմունալ տնտեսության ծախսերից յուրաքանչյուրի տեսակարար կշիռն: Նշված հանգամանքը վկայում է այն մասին, որ ՏԻՄ-երը համայնքների բյուջեներում ֆինանսական լարվածության պարագայում առաջին հերթին մտահոգված են համայնքային կառավարում ապահովող օղակների ֆինանսական ապահովման խնդրով, իսկ մնացած խնդիրներին անդրադառնում են մնացորդային սկզբունքով:

Համայնքների ֆինանսական իրավիճակը բնութագրվում է նաև համայնքի սեփական եկամուտների հիմնական աղբյուրներ հանդիսացող հողի հարկի և

գույքահարկի հավաքագրման մակարդակով: Այդ հարկերի տարեկան հաշվարկային մեծության նկատմամբ 2001-2002թթ. փաստացի հավաքագրման միջին տարեկան ցուցանիշը հողի հարկի գծով կազմել է 44.1% և գույքահարկի գծով՝ 59.4%, որը դժվար է համարել բավարար ցուցանիշներ, հատկապես գույքային հարկերի համար:

Ցածր է նաև տեղական տուրքերի և տեղական վճարների գծով մուտքերի տեսակարար կշիռը համայնքի վարչական բյուջեի սեփական եկամուտների ընդհանուր գումարում. 2002-2003 թթ. այն կազմել է համապատասխանաբար 6.3% և 7.2%, և դա այն դեպքում, երբ համայնքները իրավասու են սեփական նախաձեռնությամբ օրենքի սահմաններում, ելնելով անհրաժեշտությունից, սահմանել դրանց դրույքաչափերը և կազմակերպել դրանց գանձումը համայնքի տարածքում:

Վարչարարության բարելավման շնորհիվ համայնքի բյուջեի եկամուտների համալրման զգալի ռեզերվներ կան նաև համայնքի տարածքում տեղաբաշխված պետական և համայնքային սեփականության հողերի վարձակալության վճարների հաշվին:

Վերը նշված հիմնախնդիրների լուծման դեպքում այդքան բարձր չի լինի նաև պետական բյուջեից համայնքներին ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրվող դոտացիայի գումարի տեսակարար կշիռը համայնքի բյուջեի վարչական մասի ընդհանուր եկամուտներում, որը 2003 թվականին կազմել է 41.2%: Այդ կապակցությամբ հարկ է նշել նաև, որ պետական բյուջեից համայնքներին ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրվող դոտացիայի գումարը տարեցտարի անընդմեջ աճի միտում ունի և 2003 թվականի դոտացիայի ընդհանուր գումարը 1999 թվականի համեմատությամբ ավելացել է շուրջ 2.5 անգամ:

4. Հարկերից մասհանումների մոդելի կիրառման հնարավորությունը

Համայնքները ֆինանսական ծանր վիճակից հանելու և օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորություններին համաչափ ֆինանսական ռեսուրսներով ապահովելու նկատառումով վերջին տարիներին քննարկման առարկա է դարձել համայնքների բյուջեների ֆինանսական բազայի ընդլայնման անհրաժեշտության հարցը, և որպես այդ խնդրի լուծման ուղիներից մեկը դիտարկվում է պետական բյուջե գանձվող հարկերից համայնքների բյուջեներին մասհանումների համակարգ ներդնելու հարցը: Օրենքը արդեն իսկ նախատեսել է նման մասհանումների կատարման հնարավորություն: Այսպես, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 57-րդ հոդվածով համայնքի բյուջեին ամրագրված եկամուտների ցանկում ներառված են պետական բյուջեի եկամուտներ հանդիսացող եկամտահարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից մասհանումները համայնքի բյուջե: «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը, իր 28¹-րդ հոդվածով, իր հերթին սահմանել է, որ համայնքի բյուջեն ներառում է պետական բյուջեին ամրագրվող այլ հարկատեսակներից և պարտադիր վճարներից կատարվող մասհանումները՝ յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով սահմանվող չափերով:

Նկատի ունենալով պետական բյուջե գանձվող եկամտահարկից և շահութահարկից համայնքների բյուջեներ մասհանումների հարցի շուրջ առկա քննարկումները, նպատակահարմար են գտնում ներկայացնել մասհանումների համակարգի ներդրման ճանապարհին ներկայումս առկա խոչընդոտները:

Համայնքային բյուջեներ եկամտահարկից և շահութահարկից մասհանումներ կատարելու համակարգի ներդրումը, որի արդյունքում տվյալ համայնքի վարչական տարածքում գոյացած կամ տվյալ տարածքում գրանցված հարկատուի (հարկային գործակալի) կողմից վճարվող եկամտահարկի և շահութահարկի գումարներից որոշ մասը, որի չափն անմիջականորեն կախված կլինի վճարված գումարի մեծությունից, կմասհանվի այդ համայնքի բյուջե, անկասկած, կխրախուսի ՏԻՄ-երին, օրենքով իրենց վերապահված իրավասությունների շրջանակներում տնտեսվարող սուբյեկտների համար համայնքի վարչական տարածքում բարենպաստ պայմաններ ստեղծելու համար: Դա իր հերթին ժամանակի ընթացքում դրական ազդեցություն կունենա ինչպես տվյալ համայնքի, այնպես էլ հանրապետության տնտեսության զարգացման ընդհանուր նկարագրի վրա: Այդ տեսանկյունից, անշուշտ, նպատակահարմար է համայնքային բյուջեներ եկամտահարկից և շահութահարկից մասհանումներ կատարելու համակարգի ներդրումը:

Դրա հետ մեկտեղ, հարկ է նշել, որ ներկայիս գործող իրավական դաշտը, ինչպես նաև նշված բնագավառում կուտակված փորձը վկայում են այն մասին, որ վերը նշված համակարգի ներդրմանը և վերջինիս բնականոն գործունեությանը կարող են խոչընդոտել մի շարք հանգամանքներ: Մասնավորապես, մեր կարծիքով, համայնքներին շահութահարկի և եկամտահարկի գումարների մասհանումների կատարման համար տեսականորեն կարող են կիրառվել հետևյալ մոտեցումները.

ա) շահութահարկի և եկամտահարկի գումարներն ամբողջությամբ նախ մուտքագրվում են պետական բյուջե, այնուհետև՝ համապատասխան մեխանիզմով և չափերով մասհանվեն համայնքների բյուջեներ,

բ) շահութահարկի և եկամտահարկի գումարների մի մասը համապատասխան մեխանիզմով և չափով հարկ վճարողի կողմից (եկամտահարկի դեպքում՝ հարկային գործակալի կողմից) անմիջականորեն վճարվում է պետական և համայնքի բյուջեներ:

Վերը ներկայացված մոտեցումներն առնչվում են նաև հարկային վարչարարության և համապատասխան տեղեկատվական համակարգի տվյալների ստացման հարցերին: Երկրորդ մոտեցման կիրառման դեպքում անխուսափելիորեն կառաջանան հարկային վարչարարության անհաղթահարելի բարդություններ՝ նկատի ունենալով հարկ վճարողի կողմից հաշվարկներով ներկայացված հարկի գումարների և դրանց վճարումն օրենքով սահմանված ժամկետներից ուշացնելու համար սահմանված տույժերի հաշվարկման, հարկ վճարողների մոտ ստուգումների արդյունքում առաջադրված շահութահարկի և եկամտահարկի լրացուցիչ գումարների և օրենքով սահմանված տույժերի հաշվարկման տարանջատումը և այլն: Վերը նշվածն իր հերթին կբերի վարչարարական գործիքների թուլացման և վարչարարության անարդյունավետության: Հարկ է նշել նաև, որ հարկային մարմնի կամ հարկ վճարողի կողմից շահութահարկի և եկամտահարկի գումարների որևէ տարանջատման դեպքում

անհրաժեշտ կլինի հիմնովին վերանայել ոչ միայն հարկ վճարողի անձնական հաշվի քարտի թղթային վարման եղանակը, այլև հարկային պետական մարմնում գործարկված և ներկայումս գործող համակարգչային ծրագիրը: Վերջիններս իրենց հերթին կպահանջեն լրացուցիչ մեծ ծախսեր: Դրա հետ մեկտեղ, հարկային մարմնի կամ հարկ վճարողի կողմից շահութահարկի և եկամտահարկի գումարների որևէ տարանջատման (մասհանման) դեպքում անհրաժեշտություն կառաջանա հարկային պետական մարմինների և ՏԻՄ-երի միջև փոխանակել տեղեկություններ, համայնքում ևս կիրառել հաշվառման թղթային կամ համակարգչային եղանակ: Բացի այն հանգամանքից, որ նշվածը կպահանջի լրացուցիչ ծախսեր և չի համապատասխանի համայնքների ֆինանսական և կադրային հնարավորությունների հետ, հարկային պետական մարմնից համայնքներին գույքահարկի հաշվարկման գործառույթների փոխանցման գործընթացը ցույց տվեց, որ դեռևս որոշակի ժամանակ է պետք համայնքներին՝ դեռ միայն գույքահարկի հաշվարկման գործառույթները լիովին տիրապետելու ու իրականացնելու համար:

Հարկ է նշել նաև, որ շահութահարկի և եկամտահարկի հաշվարկման և վճարման հարցերը կարգավորող հարկային օրենսդրությամբ սահմանված չեն ինչպես հարկային մարմնի, այնպես էլ հարկ վճարողների կողմից շահութահարկի և եկամտահարկի գումարների՝ ըստ պետական կամ համայնքի բյուջե մուտքագրվելու տարանջատման նորմեր: Երկրորդ մոտեցման կիրառումն անխուսափելիորեն կառաջացնի օրենսդրական փոփոխությունների անհրաժեշտություն:

Հաշվի առնելով վերոհիշյալ փաստարկները՝ գտնում ենք, որ գործնականում, կիրառման տեսանկյունից, առավել ընդունելի է համայնքներին շահութահարկի և եկամտահարկի գումարների մասհանումների կատարման այն մոտեցումը, ըստ որի՝ շահութահարկի և եկամտահարկի գումարներն ամբողջությամբ նախ մուտքագրվում են պետական բյուջե, և այնուհետև, համապատասխան մեխանիզմով և չափերով մասհանվում համայնքների բյուջեներ:

Այնուամենայնիվ, նույնիսկ մասհանումների մոտեցման այս եղանակի կիրառման դեպքում մասհանումների համակարգի արդյունավետության վրա իր բացասական ազդեցությունը կունենան հանրապետությունում տնտեսաարտադրական կարողությունների ու ազգաբնակչության, ըստ համայնքների, տարիներ ի վեր ձևավորվող խիստ անհամաչափ տեղաբաշխման հանգամանքները: Այսպես, վիճ. ծառայության տվյալներով 2003 թվականի հունվարի 1-ի դրությամբ հանրապետության մշտական բնակչության շուրջ 40%-ը բնակվում է 55 հազար մարդուց ոչ պակաս բնակչություն ունեցող 10 համայնքներում (որից 8-ը Երևան քաղաքի թաղային համայնքներն են), շուրջ 40%-ը բնակվում է 10 հազար մարդուց ոչ ավելի բնակչություն ունեցող 885 համայնքներում, իսկ մնացած 20%-ը բնակվում է 10 հազար մարդուց ավելի, բայց 55 հազար մարդուց պակաս բնակչություն ունեցող 30 համայնքներում: Դրա հետ մեկտեղ, ըստ ՀՀ կառավարությանն առընթեր հարկային պետական ծառայության նախնական տվյալների, 2002 թվականին շահութահարկ վճարող են հանդիսացել և վճարումներ են կատարել հանրապետության 930 համայնքներից 303 համայնքներում և եկամտահարկի գծով՝ 836 համայնքներում գրանցված հարկատուները (հարկային գործակալները), իսկ 2003 թվականին՝ հա-

մապատասխանաբար 287 և 862 համայնքներում գրանցված հարկատուները (հարկային գործակալները): Ընդ որում, եկամտահարկի ամբողջ գումարի 87,1%-ը, իսկ շահութահարկի 89,9%-ը բաժին են ընկնում Երևան քաղաքի թաղային համայնքներին, որտեղ բնակվում է հանրապետության մշտական բնակչության 33,9%-ը, այդ թվում՝ Կենտրոն թաղային համայնքի (որտեղ բնակվում է մշտական բնակչության 4%-ը) բաժնին ընկնում է համապատասխանաբար 63,9%-ը և 57,0%-ը: Հետևաբար, նման պայմաններում մասհանումների համակարգը միտված կլինի սակավաթիվ, հիմնականում Երևան քաղաքի, համայնքների ֆինանսական բազայի ամրապնդմանը՝ էլ ավելի մեծացնելով համայնքների միջև առկա ֆինանսական անհավասարության աստիճանը:

Եականորեն կղժվարացնի և անարդյունավետ կդարձնի մասհանումների գործընթացը հարկ վճարողի եկամուտների ձևավորման վայրի վերաբերյալ հստակ պատկերացում կազմելու անհնարինությունը, քանի որ շատ դեպքերում հարկ վճարողի գրանցման վայրը չի համընկնում հարկ վճարողի գործունեության իրականացման վայրերի հետ: Հարկ է նշել, որ դեռևս 1998-1999 թվականներին օրենքի պահանջին համապատասխան՝ համայնքների բյուջեներին կատարվում էին եկամտահարկի գումարների մասհանումներ: Սակայն վերը նշված հիմնախնդիրների առկայությունը ցույց տվեց մասհանումների իրականացման բացարձակ անարդյունավետությունը, որից ելնելով էլ օրենքում կատարվեցին համապատասխան փոփոխություններ. դրանց համաձայն՝ համայնքների բյուջեներին եկամտահարկից մասհանումների կատարումը 2000 թվականից դադարեցվեց:

Հաշվի առնելով վերոշարադրյալը, ինչպես նաև համայնքների բյուջեներին շահութահարկի ու եկամտահարկի գումարներից մասհանումների գործընթացն ի սկզբանե չվարկաբեկելու նկատառումով, գտնում ենք, որ մասհանումների կատարման հարցին նպատակահարմար է անդրադառնալ վերը նշված հիմնախնդիրների կարգավորման հստակ մեխանիզմների մշակումից հետո: Դրա հետ մեկտեղ հարկ է նշել, որ վերը նշված մեխանիզմների առկայությամբ համայնքների բյուջեներին շահութահարկի ու եկամտահարկի գումարներից մասհանումների գործընթացն առավել արդյունավետ կընթանա համայնքների խոշորացման, ֆինանսական համահարթեցման համակարգի բարելավման, համայնքների միավորումների ստեղծման պայմաններում:

5. ՏԻՄ-երի հարկային քաղաքականություն իրականացնելու լիազորությունը և դրա կիրառման արդյունավետությունը

Օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորություններին համաչափ ֆինանսական ռեսուրսներով ապահովվածության մակարդակի հետ մեկտեղ ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում իրավիճակը բնութագրվում է նաև հարկային քաղաքականություն իրականացնելու ուղղությամբ ՏԻՄ-երին տրված ազատության աստիճանով: Համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտների հիմնական մասը գոյանում է գույքահարկի, հողի հարկի և համայնքների բյուջեներին օրենքով ամրագրված պետական տուրքի, տեղական տուրքի և տեղական վճարների գծով

ստացվող մուտքերի հաշվին: Այսպես, 2002-2003 թվականների բյուջետային տարիների արդյունքներով այդ եկամտատեսակի գծով մուտքերը կազմել են համայնքների վարչական բյուջեի ընթացիկ սեփական եկամուտների ընդհանուր գումարի շուրջ 73%-ը: Ինչպես հայտնի է, հողի հարկը և գույքահարկը, հարկման օբյեկտը և դրույքաչափերը, հարկատուները, հարկերի գանձման կարգը և արտոնությունները սահմանված են «Գույքահարկի մասին» և «Հողի հարկի մասին» ՀՀ օրենքներով, և ՏԻՄ-երը իրավասու չեն ինքնուրույն փոփոխել օրենքով սահմանված դրույքները: Սահմանադրությունը չի նախատեսել նաև ՏԻՄ-երի կողմից իրենց համայնքի վարչական տարածքում տեղական հարկեր ներդնելու հնարավորություն: Այս առումով ՏԻՄ-երին օրենքով գրեթե վերապահված չեն իրենց համայնքի վարչական տարածքում ուղղակի եղանակով հարկային քաղաքականության իրականացնելու լիազորություններ: Որպես բացառություն, թերևս, հանդես է գալիս «Գույքահարկի մասին» ՀՀ օրենքը, որով համայնքի ավագանուն վերապահված է գույքահարկի արտոնությունների տրամադրման իրավասությունը (տվյալ տարվա համար գույքահարկի գծով համայնքի բյուջեում հաստատված եկամուտների 10%-ից ոչ ավելի): Համանման պատկեր է դիտվում նաև համայնքների բյուջեներին օրենքով ամրագրված պետական տուրքի գծով:

Միաժամանակ հարկ է նշել, որ իրենց համայնքի վարչական տարածքում հարկային քաղաքականության մասն ուղղակի եղանակով իրականացման համար լիազորությունների բացակայությունը ՏԻՄ-երի մոտ չի կարող դիտվել որպես այդ մարմինների համար ընդհանրապես հարկային քաղաքականության իրականացման խոչընդոտ, քանի որ այդ լիազորությունը իրենց կողմից կարող է իրականացվել անուղղակի եղանակով՝ համայնքի բյուջեից ավագանու որոշմամբ հարկատուի փոխարեն համապատասխան հարկի կամ տուրքի գումարը ամբողջությամբ կամ մասնակի համայնքի բյուջե վճարելու միջոցով: Ավելին, մասն եղանակը առավել հրապարակային է դարձնում ՏԻՄ-երի գործողությունները այդ բնագավառում և նպաստում է համայնքի բյուջե մուտքագրվող եկամուտների ծախսման ուղղությունների առավել արդյունավետ համակցության որոշմանը:

Վերը նշված եկամտատեսակների համեմատությամբ տեղական տուրքերի և տեղական վճարների նկատմամբ հարկային քաղաքականության իրականացման բնագավառում ՏԻՄ-երին օրենքով ավելի լայն իրավասությունների շրջանակ է տրված: Մասնավորապես, «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքը ՏԻՄ-երին հնարավորություն է ընձեռել, անհրաժեշտությունից ելնելով, օրենքի սահմաններում, ինքնուրույն որոշել և իրենց համայնքի վարչական տարածքում ներդնել տեղական տուրքեր և վճարներ: Օրենքով սահմանվել են դրանց տեսակները, առավելագույն և նվազագույն թույլատրելի դրույքաչափերը, ինչպես նաև բյուջետային տարվա ընթացքում այդ վճարների չփոփոխման և ըստ վճարողների խմբերի կամ տեսակների չտարբերակման պահանջները: Դրա հետ մեկտեղ, ՏԻՄ-երին իրավասություն է վերապահվել նաև սահմանելու տեղական տուրքի կամ վճարի դրույքաչափեր: Արտոնությունների տրամադրումը, ինչպես և վերը նշված հարկատեսակների դեպքում կարող է իրականացվել տեղական տուրք վճարողի կամ տեղական վճար կատարողի փոխարեն համայնքի բյուջեից կատարելով այդ վճարը: Տեղական

տուրքերի և տեղական վճարների գծով 2002-2003թթ. բյուջետային մուտքերի վերլուծությունը վկայում է, որ չնայած ՏԻՄ-երին տրված բավականին լայն իրավասություններին՝ այդ եկամտատեսակները դեռևս չեն դարձել համայնքների բյուջեներում եկամուտների առկա պահանջի կարգավորիչ տարր: Դրա մասին է վկայում այն փաստը, որ համայնքների մեծ մասի բյուջեներում ներկա համատարած ֆինանսական ռեսուրսների պահանջարկի պայմաններում տեղական տուրքերի և տեղական վճարների գծով 2002-2003թթ. բյուջետային մուտքերը կազմել են ընթացիկ սեփական եկամուտների ընդհանուր գումարի համապատասխանաբար 6.3%-ը և 7.2%-ը:

ՏԻՄ-երի պատասխանատվությունն արտոնությունների տրամադրման ոլորտում ուժեղացնելու նպատակով օրենքով չի նախատեսված համայնքի կողմից տրվող արտոնությունների գումարի դիմաց պետական բյուջեից համայնքի բյուջեին փոխհատուցումների տրամադրում:

Համայնքի վարչական տարածքում տեղաբաշխված պետական և համայնքային սեփականության հողերի, ինչպես նաև համայնքային սեփականության գույքի վարձակալության հանձնելու հարցում ՏԻՄ-երի իրավասությունները բավականին լայն են՝ նկատի ունենալով վարձակալների հետ իրենց հարաբերությունների պայմանագրային բնույթը: Համանման իրավասություններ են վերապահված ՏԻՄ-երին համայնքային սեփականության գույքի օտարման հարցերում:

Ամփոփելով ներկայումս ՏԻՄ-երի կողմից հարկային քաղաքականության իրականացման լիազորությունների և դրանց կիրառման հարցը՝ հարկ է նշել, որ նշված իրավասությունները բավականին սահմանափակ են: Դրա հետ մեկտեղ նույնիսկ առկա լծակների կիրառման արդյունքները վկայում են այն մասին, որ դրանց արդյունավետ կիրառման հարցը տեղերում տարբեր պատճառներով, որպես կանոն, դեռևս լուրջ ուշադրության չի արժանանում:

ՏԻՄ-երի կողմից հարկային քաղաքականության իրականացման լիազորությունների կիրառման արդյունավետության հարցը դիտարկելիս հարկ է հաշվի առնել, որ ի տարբերության կենտրոնական իշխանության, որը լիազորված է Սահմանադրությամբ իրեն վերապահված լիազորությունները իրականացնել երկրի ամբողջ տարածքով, ՏԻՄ-երը օժտված են իրենց լիազորություններն իրականացնել բացարձակապես իրենց համայնքի վարչական տարածքի սահմաններում և հաշվի առնելով համայնքների մեծամասնության փոքր չափերը՝ դրանցում հարկային քաղաքականության իրականացման արդյունավետությունը մեծապես կախված կլինի նաև համայնքի տարածքում գործունեություն ծավալելու մտադրություն ունեցող գործարարների, ինչպես նաև հարևան համայնքների հետ տվյալ համայնքի ՏԻՄ-ի համագործակցության օպերատիվությունից և ճկունությունից:

6. ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսների համապատասխանությունը

Ֆինանսական ապակենտրոնացումը դատապարտված է ձախողման, եթե իր լուծումը չի գտնում ՏԻՄ-երի լիազորությունների և դրանց իրականացման համար այդ մարմինների տրամադրության տակ առկա ֆինանսական ռեսուրսների համապատասխանության ապահովման հարցը: Այն դասվում է տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն հիմնահարցերի շարքին, և պատահական չէ, որ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածում հատուկ նշվում է, որ ՏԻՄ-երի ֆինանսական միջոցները պետք է համաչափ լինեն Սահմանադրությամբ կամ օրենքով նրանց տրված լիազորություններին: Սակայն այդ դրույթը խարտիային միացած երկրների համար մեծ մասամբ ուղղորդիչ դեր ունի, քան դիրեկտիվ, քանի որ անչափ բարդ է ֆինանսապես գնահատել ՏԻՄ-երի կողմից օրենքի շրջանակներում իրականացվող պարտադիր լիազորությունները: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ ներկայիս դրությամբ Եվրոպայում քիչ են այն երկրները, որոնցում ՏԻՄ-երի տնօրինման ներքո գտնվող սեփական ֆինանսական ռեսուրսները համաչափ են իրենց կողմից իրականացվող պարտադիր լիազորություններին:

Այնուամենայնիվ, համայնքների մեծամասնության ներկայիս ֆինանսական դրությունը և ՏԻՄ-երի կողմից պարտադիր լիազորությունների իրականացման բնագավառում առկա իրավիճակը տեղիք է տալիս ենթադրելու, որ դա որոշ չափով հետևանք է նաև համայնքներում պարտադիր լիազորությունների կատարման համար ֆինանսական ռեսուրսների ընդհանուր անբավարարության:

Սակայն, հաշվի առնելով այն հայտնի ասացվածքը, ըստ որի ռեսուրսները միշտ սահմանափակ են, իսկ կարիքները՝ անսահմանափակ, ինչպե՞ս որոշել համայնքների ֆինանսական ապահովման այն չափը, որը բավարար կլիներ համայնքներում պարտադիր լիազորությունների շրջանակներում բնակչությանը որակյալ և բավարար ծավալով ծառայությունների մատուցման համար: Այդ կապակցությամբ հարկ է նշել, որ մինչ օրս չի ընդունված ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգը, որով կկանոնակարգվեին նաև դրանց իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման հարցերը, և հավանաբար նշված հարցի պատասխանը անհրաժեշտ է գտնել ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգը հաստատող համապատասխան օրենսդրական ակտի մշակման ընթացքում, որով հավանաբար կսահմանվեն նաև այն սկզբունքները որոնց համաձայն յուրաքանչյուր դեպքում հնարավոր կլինի սահմանել պարտադիր լիազորությունների շրջանակներում բնակչությանը մատուցվելիք ծառայությունների նվազագույն որակն ու ծավալը, դրա համար պահանջվող ֆինանսական ռեսուրսների նվազագույն չափը, ինչպես նաև հետագայում գնահատել և վերահսկել դրանց կատարումը:

7. ՏԻՄ-երի և գանձապետական համակարգի փոխհարաբերությունները

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառի բնութագրիչներից են նաև ՏԻՄ-երի և գանձապետական համակարգի փոխհարաբերությունները: Համայնքների բյուջեների կատարումը, ինչպես և պետական բյուջեի դեպքում, իրականացվում է միասնական դրամարկղի սկզբունքի հիման վրա, որը նախատեսում է բյուջեների բոլոր մուտքերի մուտքագրումն ու ելքերի կատարումը՝ պետական լիազորված մարմնի միասնական գանձապետական հաշվով: Գանձապետական համակարգի միջոցով իրականացվում է՝

- ա) բյուջեների դրամարկղային սպասարկումը,
- բ) բյուջեների կատարման ապահովումը՝ դրանց փաստացի մուտքերին և ելքերի ուղղություններին համապատասխան,
- գ) գանձապետական հաշիվներում արտացոլված բյուջեների և բյուջետային հիմնարկների դրամական միջոցների կառավարման ապահովումը,
- դ) բյուջետային հաշվառման և հաշվետվության մեթոդական ղեկավարումը,
- ե) բյուջեների կատարման ապահովման համար օրենքով և այլ իրավական ակտերով սահմանված այլ գործառույթներ:

Բյուջեների մուտքերը կուտակվում են պետական լիազորված մարմնի միասնական գանձապետական հաշվում:

Համայնքային միջոցների մուտքերը և ելքերն արտացոլվում են պետական լիազորված մարմնի և նրա տեղական գանձապետական բաժանմունքների՝ յուրաքանչյուր այդպիսի սուբյեկտի համար բացված գանձապետական հաշիվներում:

Բյուջետային հիմնարկների գանձապետական հաշիվներից գումարների վճարումը կատարում են տեղական գանձապետական բաժանմունքները՝ վերջիններիս սպասարկող բանկերի միջոցով: Բյուջետային հիմնարկների գանձապետական հաշիվներում բյուջետային միջոցների առկայության դեպքում վճարումները կատարվում են անվերապահորեն, ընդ որում բյուջեների միջոցների հաշվին ապրանքներ գնելու, աշխատանքներ կատարելու և ծառայություններ մատուցելու ծախսերի ֆինանսավորումն իրականացվում է պետական գնումների մասին օրենքով սահմանված կարգով:

Պետության և համայնքի պարտավորություններ առաջացնող պայմանագրերը (համաձայնագրերը) ենթակա են պարտադիր գրանցման պետական լիազորված մարմնում և ուժի մեջ են մտնում գրանցման պահից:

Միջազգային փորձը վկայում է, որ միասնական գանձապետարանի համակարգը, որպես կանոն, առավել արդյունավետ է գործում փոքր համայնքների դեպքում, իսկ, ինչպես հայտնի է, Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների մեծամասնությունը դժվար է դասել նույնիսկ հանրապետության չափանիշներով մեծ համայնքների շարքին: Միասնական գանձապետարանի համակարգի կիրառման դրական կողմը այն է, որ միասնական գանձապետարանի համակարգը բոլոր համայնքներին դնում է հավասար պայմանների մեջ, քանի որ գանձապետարանը տնօրինում է դրամական միջոցները գործող իրավանորմատիվ ակտերին համա-

պատասխան: Բացի այդ, այն ապահովում է դրամական միջոցների կառավարման հուսալիությունը, քանի որ բոլոր ֆինանսական գործառնությունները իրականացվում են կենտրոնական մարմինների համապատասխան որակավորում ունեցող մասնագետների կողմից: Համայնքի համապատասխան իշխանությունները որոշումներ են ընդունում համայնքի բյուջեի կատարման ուղղությամբ, իսկ գանձապետարանի պետական ծառայողները կատարում են անհրաժեշտ ֆինանսական գործառնությունները: Այսպիսով, գործում է կարգադրություններ անելու և հաշվառում իրականացնելու հայտանիշով համայնքի բյուջեի կատարման գործընթացի մասնակիցների բաժանման սկզբունքը, ընդ որում յուրաքանչյուրը կատարում է իր առջև դրված խնդիրները:

Բացի դրանից, պարզեցվում է հսկողության ընթացակարգը, քանի որ գանձապետարանը համայնքի կողմից հանձնարարվող բոլոր ֆինանսական գործառնությունները իրականացնելիս ստուգում է դրանց համապատասխանությունը այդ բնագավառը կարգավորող իրավանորմատիվ ակտերի պահանջներին:

8. Ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում առկա ձեռքբերումները և հիմնախնդիրները

Վերը նշվածը վկայում է, որ ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում Հայաստանի Հանրապետությունը հասել է որոշակի հաջողությունների, հատկապես ֆիսկալ ապակենտրոնացման ինստիտուցիոնալիզացման հարցերում: Մասնավորապես ստեղծվել են ֆիսկալ ապակենտրոնացման բավարար օրենսդրական հիմքեր: Ներկայումս քայլեր են ձեռնարկվում զույքահարկի և հողի հարկի հավաքագրման և հարկային վարչարարության իրականացման գործառնությունների ապակենտրոնացման, այն է՝ դրանք պետական հարկային մարմիններից ՏԻՄ-երին փոխանցելու ուղղությամբ:

Միաժամանակ հարկ է նշել, որ այս բնագավառում դեռևս առկա են իրենց լուծումը պահանջող մի շարք հիմնախնդիրներ:

Մինչ օրս հստակ չի գնահատվել ՏԻՄ-երին օրենքով տրված՝ կատարման ենթակա պարտադիր լիազորությունների և համայնքների բյուջեներին անրագրված եկամտի աղբյուրների միջև համապատասխանությունը: Դեռևս չեն ընդունվել ՏԻՄ-երի պարտադիր և այդ մարմիններին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման կարգերը, որոնցով կկանոնակարգվեն նաև այդ լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման հարցերը:

Մյուս կողմից, առանց իրատեսական հիմքերի վրա խարսխված ապակենտրոնացման իրականացման ռազմավարության, ցանկացած ուղղությամբ ձեռնարկվելիք քայլերը լինելու են անարդյունավետ:

Ներկայիս վարչատարածքային բաժանմամբ հանրապետությունում ստեղծված 930 համայնքների թիվը, հաշվի առնելով նրանց չափերը և տնտեսական կարողությունները, ինչպես դրանց ներքին կառավարման, այնպես էլ միջհամայնքային նշանակության խնդիրների լուծմանն ուղղված ջանքերի համակարգման առումով, անչափ շատ է և վերանայման կարիք ունի: Ներկայիս իրավիճակը ոչ միայն

աղավաղում է տեղական ինքնակառավարման ընդհանուր պատկերը, այլ նաև հնարավորություն չի ընձեռում օբյեկտիվորեն գնահատել համայնքների իրական ֆինանսատնտեսական և մարդկային ներուժը:

Ակնհայտ է, որ խոշորացված համայնքները, ինչպես նաև արդեն իսկ այդ համայնքների կողմից միջհամայնքային նշանակության ծրագրերի իրականացման նպատակով ստեղծվող միջհամայնքային միավորումները կտիրապետեն և ներկայիս համեմատ առավել նպատակաուղղված կօգտագործեն զգալի ֆինանսական ռեսուրսներ, հատկապես հաշվի առնելով, որ ներկայումս տեղական ինքնակառավարման համակարգում շրջանառվում են շուրջ 20 մլրդ դրամի չափով ֆինանսական ռեսուրսներ, որոնք ըստ էության մեծ մասամբ փոշիացվում են:

Բարելավման կարիք ունի համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման եռամյա ծրագրերի մշակման գործընթացը, նկատի ունենալով, որ այդ ծրագրերը պետք է հանդիսանան համայնքների բյուջեների հիմքը, մասնավորապես «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ համայնքի ղեկավարը պետք է կազմի և համայնքի ավագանու հաստատմանը ներկայացնի համայնքի զարգացման եռամյա ծրագիրը: Սակայն վերջինիս կազմումը շատ համայնքների համար անիրական է դառնում՝ կապված որոշ հանգամանքների հետ: Նախ համայնքի զարգացման եռամյա ծրագրի մշակման համար անհրաժեշտ է համայնքի ճշգրիտ և համապարփակ միջավայրը բնորոշող տեղեկատվական բազա, որտեղ պետք է արտացոլվեն իրավիճակը բնութագրող ինչպես ֆինանսական, այնպես էլ ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ: Սակայն հուսալի և արժանահավատ տեղեկատվական բազայի ստեղծումը աշխատատար գործընթաց է, որը պահանջում է համապատասխան ինչպես տեխնիկական հագեցվածություն, որը ներկայումս հանրապետության ոչ բոլոր համայնքների համար է հասանելի, այնպես էլ նման աշխատանքի իրականացման համար որակյալ մասնագետներ, որոնց պակասը, հատկապես գյուղական համայնքներում զգացվում է: Այդ կապակցությամբ հարկ է նշել նաև, որ համայնքներում սուր է դրված բյուջետային գործընթացում ներգրավված մասնագետների գիտելիքների մակարդակի բարձրացման, իսկ որոշ դեպքերում՝ ընդհանրապես գործին տիրապետող մասնագետների ներգրավման հարցը:

Դեռևս պահպանվում է համայնքների բյուջեների եկամտային մասի կարգավորման անհրաժեշտությունը, մասնավորապես վերանայման կարիք ունի ՀՀ գյուղատնտեսական հողատեսքերի գործող հողային կադաստրը: Գործնականում նորովի ստեղծվել է անշարժ գույքի կադաստրը, սակայն անշարժ գույքի հաշվառման բնագավառում մինչ օրս առկա են չլուծված հարցեր: Իրավիճակը բարդանում է նաև համայնքների հիմնական զանգվածում համայնքների քաղաքաշինական գլխավոր հատակագծերի բացակայությամբ, որը հնարավորություն չի ընձեռում հստակ սահմանագատել համայնքների և դրանց մեջ մտնող բնակավայրերի սահմանները և բազմաթիվ բարդույթներ է ստեղծում կառավարման բնագավառում:

Հստակեցման կարիք ունի Երևան քաղաքի կարգավիճակը: Ակնհայտ է, որ Երևան քաղաքի զարգացումը որպես միասնական վարչատարածքային միավորի, հնարավոր չէ ապահովել ներկայումս ձևավորված իրավական դաշտի շրջանակներում:

Ներկայումս հստակեցման կարիք ունեն համայնքների բյուջեների նկատմամբ ՀՀ կառավարության կողմից վերահսկողության իրականացման կարգն ու ոլորտները, այսինքն՝ որ դեպքերում, ինչպիսի եղանակներով, հաճախականությամբ և շրջանակներում պետական կառավարման որ մարմինները իրավասու են իրականացնել համայնքների բյուջեների կատարման վերահսկողությունը և ինչպիսիք կարող են լինել այդ վերահսկողության իրավական հետևանքները:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման արմատական հարցերից է նաև ՏԻՄ-երի պատասխանատվությունն ու հաշվետվողականությունը համայնքի բնակչության հանդեպ, մասնավորապես համայնքի բյուջետային գործընթացի հրապարակայնության ապահովման հարցում: Ներկայումս համայնքների մեծ մասում բնակիչները ակտիվ մասնակցություն չեն ցուցաբերում ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող գործունեությանը, որը պայմանավորվում է նշված գործունեության մասին անհրաժեշտ տեղեկատվության բացակայությամբ:

9. Կառավարության ռազմավարությունը ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում իրականացվելիք բարեփոխումները ՀՀ կառավարությունը չի դիտարկում որպես հանրապետության այլ բնագավառներում իրականացվող զարգացումներից առանձնացված մի գործընթաց և մտադիր է այն նույնպես ենթարկել հանրապետության բնակչության կենսամակարդակի բարձրացման խնդիրների լուծմանը: Այդ իսկ պատճառով տարածքային կառավարման և ՏԻՄ-երի գործունեության բարելավվումը ՀՀ կառավարությունը դիտարկվում է որպես աղքատության հաղթահարման իր ռազմավարության անբաժան մաս, որն էլ իր արտահայտությունն է ստացել իշխանության տարբեր մակարդակների և մի շարք հասարակական կազմակերպությունների ու անկախ փորձագետների մասնակցությամբ 2003 թվականին մշակված և ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում և ՀՀ կառավարության գործունեության ծրագրում: ՀՀ կառավարությունը նախատեսում է համապատասխան համալիր միջոցառումների իրականացման միջոցով ընդլայնել և ամրապնդել համայնքների ֆինանսական բազան, բարձրացնել համայնքների կողմից տնօրինվող ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությունը և թափանցիկությունը, պետական բյուջեից համայնքներին տրամադրվող պետական ֆինանսական օժանդակությունը դարձնել ավելի հասցեական և նպատակային: Մասնավորապես՝

- նախաձեռնվել և ներկայումս իրականացման փուլում է հողի հարկի և գույքահարկի գանձման լիազորությունները համայնքներին փոխանցելու գործընթացը և դրա հետ կապված միջոցառումների իրականացումը: Արդյունքում ՏԻՄ-երը, ստանձնելով հողի հարկի և գույքահարկի գանձման լիազորությունները և դրսևորելով հետևողականություն այդ հարկերի հավաքագրման գործընթացի ընդգրկվածության աստիճանի բարձրացման հարցում, հնարավորություն կստանան առավել արդյունավետ ձևերով ապահովել համայնքի բյուջեի եկամտային մասը,

- իրականացման փուլում են համայնքներում քարտեզագրման և սեփականության իրավունքի գրանցման վկայականների տրամադրման աշխատանքները: Արդյունքում էականորեն կմեծանան համայնքների բյուջեների մուտքերի հաշվարկային ֆիզիկական ծավալները և դրանց կատարման իրատեսությունը,

- քայլեր են ձեռնարկվում համայնքների բյուջեներին պետական ֆինանսական օժանդակության ճկունությունը բարձրացնելու և ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմները կատարելագործելու (համայնքներին ցուցաբերվող օժանդակությունը տարբերակելով ըստ աղքատության աստիճանի, եկամուտների կամ ծախսերի ցուցանիշների) ուղղությամբ,

- աղքատության հաղթահարմանն ուղղված միջոցառումների շրջանակներում տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կարևորվում են համայնքների միավորման միջոցով փոքր համայնքների խոչորացումը և դրանց թվի կրճատումը, ինչպես նաև փոքր համայնքների հիմնախնդիրների լուծումը միջհամայնքային միավորումների ստեղծման ճանապարհով: Որպես այդ գործընթացը խթանող լծակ ՅՅ կառավարությունը պետական բյուջեից հատկացումներ նախատեսելիս առաջնահերթության նախապատվությունը նախատեսում է տալ միջհամայնքային միավորումներին, դրանց ենթակառուցվածքների ցանցերի զարգացմանը,

- նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ համայնքի կողմից բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների զգալի մասն իրականացվում են անվճար, այսինքն՝ համայնքի բյուջեի հաշվին, կարևորվում է համայնքի բյուջեի միջոցների արդարացի բաշխման խնդիրը, որի լուծումը պահանջում է ՅՅ կառավարության մեթոդական աջակցությունը տեղական մարմիններին բյուջետային գործընթացի հրապարակայնության, թափանցիկության, ինչպես նաև համայնքի ավագանու և հասարակության լայն խավերի ակտիվ մասնակցության ապահովման հարցերում: Կառավարությունը կարևորում է նաև համայնքի կողմից բնակչությանը մատուցվող վճարովի ծառայությունների դիմաց, բնակչության շահերի պաշտպանության առումով, դրույքաչափերի սահմանման գործընթացի թափանցիկության և հրապարակային՝ հասարակության լայն խավերի ընդգրկման և նրանց շահերը հաշվի առնելու հարցում ՏԻՄ-երին մեթոդական աջակցության ցուցաբերումը,

- ՅՅ կառավարությունը գտնում է, որ անհրաժեշտ է տարբերակել և հստակեցնել գյուղական, քաղաքային և թաղային համայնքների լիազորությունների շրջանակները: Դրա հետ մեկտեղ, նկատի ունենալով, որ ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման օրենսդրորեն սահմանված կարգի բացակայությունը լուրջ խոչընդոտներ է ստեղծում ինչպես այդ լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պատշաճ վերահսկողության սահմանման, այնպես էլ դրանց իրականացման համար պահանջվող ֆինանսական ռեսուրսների նվազագույն ծավալների որոշման, դրանց առկա կարողությունների և լրացուցիչ պահանջվող ֆինանսավորման ծավալների գնահատման համար, ՅՅ կառավարությունը գտնում է, որ ներկա փուլում ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգի օրենսդրորեն սահմանումը կընդլայնի համայնքների բյուջեների եկամուտների համալրման նպատակով նրանց եկամտային բազայի ընդլայնման վերաբերյալ համապատասխան համալիր միջոցառումների մշակման և իրագործման հնարավորությունը,

- Երևանի ներդաշնակ զարգացումը երաշխավորելու նպատակով նախատեսվում է Երևան քաղաքի կառավարման նոր մոդելի մշակում, որը կսահմանի մայրաքաղաքի բյուջեի ձևավորման, քաղաքային տնտեսության պահպանման և զարգացման հիմնախնդիրների լուծման ուղղությունները,

- համայնքի բնակչության կենսապահովումը և աղքատության դեմ պայքարն ամհնար է արդյունավետ իրականացնել առանց համայնքների կառավարման ռացիոնալ համակարգի կայացման և բարելավման: Համայնքի կառավարման բարելավումը մեծապես կախված է ավագանու ինստիտուտի կայացումից, ՏԻՄ-երի աշխատակազմերի արհեստավարժությունից ու աշխատակիցների բանհմացությունից, բարձրորակ որոշումներ ընդունելու և դրանք իրականացնելու ունակությունից, կադրային ներուժից:

10. Ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում արտասահմանյան երկրների փորձի կիրառման հնարավորությունները

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում որոշակի նվաճումների հասած մի շարք օտարերկրյա պետություններում հաջողության այս կամ այն աստիճանով կիրառվում են իրարից տարբերվող մի շարք ապակենտրոնացման մոդելներ: Արդյոք, հաշվի առնելով այդ երկրների փորձը, հնարավոր է մեր հանրապետությունում կիրառելի դարձնել այդ երկրներում արդեն իսկ փորձարկված ֆիսկալ ապակենտրոնացման մոդելներից որևէ մեկը: Այդ կապակցությամբ հարկ է նշել, որ այդ մոդելների հաջող կիրառումը մեծապես հիմնված է եղել տվյալ երկրների պետական կառուցվածքի, վարչատարածքային բաժանման, ժողովրդավարության զարգացման մակարդակի, ազգագրական, պատմական, աշխարհագրական և այդ երկրներին բնորոշ ուրույն այլ առանձնահատկությունների վրա: Ուստի այդ մոդելների մեխանիկական կրկնօրինակումը հայաստանյան պայմաններում ոչ միայն հաջողություն չի բերի, այլ միայն կվարկաբեկի և հետ կզցի ֆիսկալ ապակենտրոնացման ամբողջ գործընթացը:

Միաժամանակ միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ չկա ապակենտրոնացման որևէ ունիվերսալ մոդել, իսկ արդեն իսկ գործող մոդելները հասարակության զարգացմանը զուգահեռ ժամանակի պահանջներին համապատասխանեցնելու նպատակով մշտապես նորացման և կատարելագործման կարիք ունեն, քանի որ ապակենտրոնացումը այնքանով է հաջողված, որքանով կառավարումը դառնում է ավելի ժողովրդավարական և արդյունավետ:

Ուստի, մեր համոզմամբ, ներկայիս խնդիրը ոչ թե որևէ երկրի մոդելի կրկնօրինակման, այլ լավագույն միջազգային փորձի ուսումնասիրման արդյունքում, ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում առկա հիմնահարցերի համալիր լուծմանը զուգահեռ հայաստանյան յուրահատկություններին համապատասխանող, որոշակի սինթեզված տարբերակի ստեղծումն ու հնարավորության դեպքում հանրապետության մի քանի տարածքներում նրա փորձնական կիրարկումն է:

11. Առկա հիմնախնդիրների լուծումների և ֆիսկալ ապակենտրոնացմանն ուղղված առաջարկություններ

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման բնագավառում առկա հիմնախնդիրների լուծման նպատակով անհրաժեշտ ենք գտնում հետևյալ հարցերի կարգավորումը.

1. Անհրաժեշտ է մշակել իրատեսական հիմքերի վրա խարսխված ապակենտրոնացման իրականացման ռազմավարություն:

2. Անհրաժեշտ է հնարավորինս համապատասխանեցնել ՏԻՄ-երին տրված՝ կատարման ենթակա պարտադիր լիազորությունները և համայնքների բյուջեներին ամրագրված եկամտի աղբյուրները: Այդ նպատակով հնարավորինս արագ ձեռնամուխ լինել ՏԻՄ-երի պարտադիր և այդ մարմիններին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման կարգերի ընդունմանը, որոնցով պետք է կանոնակարգվեն նաև այդ լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման հարցերը:

3. Անհրաժեշտ է քայլեր ձեռնարկել հանրապետության վարչատարածքային բաժանման բարեփոխման, համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման գործընթացի խրախուսման ուղղությամբ:

4. Համայնքներում սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրավորման և ընդհանրապես բնակչությանը ծառայությունների մատուցման բավարար որակ ապահովելու նպատակով ներդնել համայնքային ծառայողների ինստիտուտը, սահմանելով վերջիններիս որակավորման և վերապատրաստման ընթացակարգերը:

5. Համայնքների բյուջեների եկամտային մասի կարգավորման նպատակով անհրաժեշտ է վերանայել ՀՀ գյուղատնտեսական հողատեսքերի գործող հողային կադաստրը:

6. Անհրաժեշտ է ավարտել համայնքների քաղաքաշինական գլխավոր հատակագծերի մշակման և հաստատման գործընթացը:

7. Անհրաժեշտ է հստակեցնել Երևան քաղաքի կարգավիճակը՝ այդ նպատակով ընդունելով Երևան քաղաքի մասին ՀՀ օրենքը:

8. Էլ ավելի հստակեցնել համայնքների բյուջեների նկատմամբ ՀՀ կառավարության կողմից վերահսկողության իրականացման կարգն ու ոլորտները, սահմանելով՝ ո՞ր դեպքերում, ինչպիսի՞ եղանակներով, հաճախականությամբ և շրջանակներում պետական կառավարման ո՞ր մարմիններն են իրավասու իրականացնել համայնքների բյուջեների կատարման վերահսկողությունը և ինչպիսի՞ք կարող են լինել այդ վերահսկողության իրավական հետևանքները:

9. Պետության կողմից մեթոդական և իրավական օժանդակության ցուցաբերում ՏԻՄ-երին, համայնքի բյուջետային գործընթացի հրապարակայնության մակարդակի բարձրացման նպատակով նրանց կողմից իրականացվող գործունեությանը համայնքների բնակչության ներգրավումը ապահովելու համար:

Դժվար է գերազնահատել ֆինանսական ապակենտրոնացման գործընթացի նշանակությունը ապակենտրոնացման ընդհանուր գործընթացի իրականացման համար: Հայաստանի Հանրապետության առանձնահատկություններից բխող ֆինանս-

սական ապակենտրոնացման ծավալման ուղղության ընտրությունից մեծապես կախված են ապակենտրոնացման և հետևաբար նաև՝ տեղական ինքնակառավարման և ժողովրդավարության հետագա զարգացման հեռանկարները: Ուստի կարծում են, որ նշված բնագավառում անհրաժեշտ են առկա հիմնախնդիրների շահագրգիռ քննարկումներ, որոնց արդյունքում միայն հնարավորություն կընձեռվի դիտարկել դրանք տարբեր տեսանկյուններից, որն, անշուշտ, կնպաստի ապակենտրոնացման ընդհանուր գործընթացի զարգացման ուղղությունների և մեխանիզմների վերաբերյալ ապագայում ընդունվելիք՝ կատարման տեսանկյունից իրատեսական և հիմնավորված որոշումների կայացմանը:

Համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտները և դրանց ավելացման հնարավորությունները

ՏԻՄ-երին վերապահված բոլոր լիազորությունների իրականացման հիմնական երաշխիքը ֆինանսական միջոցների առկայությունն է, որն առաջին հերթին պայմանավորված է նրանով, թե եկամտի ի՞նչ աղբյուրներ են ամրակցվում համայնքների բյուջեներին: Այդ եկամուտները կարող են լինել տարբեր՝ ինչպես պետական բյուջեից փոխանցվող, այնպես էլ սեփական եկամուտների տեսքով: Եթե պետական բյուջեից փոխանցվող միջոցները հիմնականում ունեն տարբերակված բնույթ և նպատակ են հետապնդում հնարավորինս հավասարեցնել համայնքների ֆինանսական և ենթակառուցվածքային ունակությունները, ապա սեփական եկամուտները համայնքների ֆինանսական անկախության և որոշակի շրջանակներում սեփական քաղաքականություն իրականացնելու հիմնական երաշխիքն են:

1. Համայնքների բյուջեների եկամուտների դասակարգումը

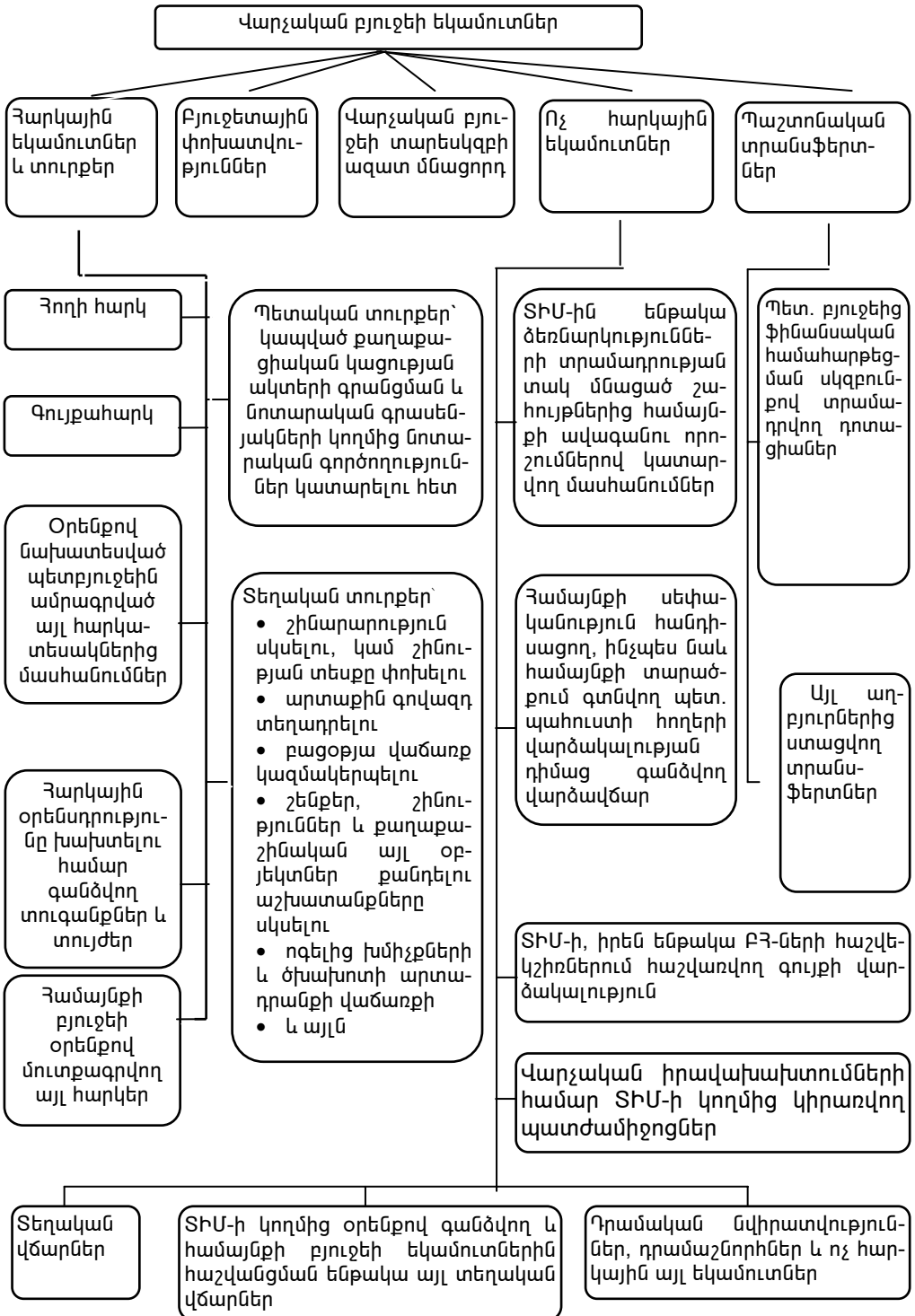
Բյուջետավարում իրականացնելու և բյուջետային գործընթացը կազմակերպելու համար կարևոր նշանակություն ունի համայնքների բյուջեների եկամուտների դասակարգումը: Այն օգնում է պլանավորել, կազմակերպել և գնահատել բյուջետային խնդիրները: Համայնքների բյուջեների եկամուտների շրջանակը բավական լայն է: Այն ընդգրկում է տարբեր հարկատեսակներ, պետական տուրքի որոշ տեսակներ, տեղական տուրքեր և վճարներ, կապիտալի գործառնություններից եկամուտներ, պաշտոնական տրանսֆերտներ, ոչ հարկային եկամուտներ և այլն:

ՀՀ համայնքների բյուջեներում ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի հստակ տարանջատման, դրանց միջև կայուն և նպատակահարմար հարաբերակցություն ապահովելու նպատակով համայնքների բյուջեները «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն (հոդված 28) բաժանվում են երկու բաղկացուցիչ մասերի՝

- համայնքի բյուջեի վարչական մաս (վարչական բյուջե),
- համայնքի բյուջեի ֆոնդային մաս (ֆոնդային բյուջե):

Վարչական և ֆոնդային բյուջեի եկամուտները ընդհանուր համայնքային բյուջեի եկամուտների մեջ օրենքով հստակ տարանջատված և ամրագրված են (զծապատկերներ 1 և 2):

Գծապատկեր 1. Վարչական բյուջեի եկամտատեսակները



Համայնքների ամփոփ բյուջեների մեջ ֆոնդային բյուջեների մասը շատ ցածր տոկոս է կազմում: Սա նշանակում է, որ Հայաստանում ՏԻՄ-երը չունեն բավական ֆինանսական միջոցներ կապիտալ արժեքներ ստեղծելու կամ ձեռք բերելու համար: Կապիտալ բյուջեի եկամուտներ ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների մեջ ըստ տարիների ունի աճի միտում, սակայն շարունակում է մնալ շատ ցածր (աղյուսակ 1):

Համայնքի վարչական բյուջեի եկամուտներն են՝

1. բոլոր հարկային եկամուտները, տուրքերը (պետականը՝ դրա առանձին տեսակներով և տեղականը), ներառյալ ՏԻՄ-երին ամրագրված հարկերի գծով հարկային օրենսդրությունը խախտելու համար գանձվող տույժերն ու տուգանքները,
2. ոչ հարկային եկամուտները, դրա առանձին տեսակների գծով՝ հողի և գույքի օգտագործման ու վարձակալությունից եկամուտներ, տեղական վճարներ և այլն,
3. պաշտոնական տրանսֆերտները՝ պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաների և այլ աղբյուրներից ստացվող տրանսֆերտների մասով:

Ֆոնդային բյուջեի եկամուտներն են՝

1. պաշտոնական տրանսֆերտները՝ պետական բյուջեից և այլ աղբյուրներից կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման նպատակային հատկացումների մասով,
2. օրենքով և իրավական ակտերով ֆոնդային բյուջե մուտքագրվող ոչ հարկային եկամուտները, այդ թվում՝ կապիտալի գործառնություններից ստացվող եկամուտները, բաժնետիրական ընկերությունների, ֆինանսական հաստատությունների, բանկերի կանոնադրական կապիտալում կատարած ներդրումներից ստացվող շահաբաժինները, ներդրված դեպոզիտների դիմաց տոկոսների ձևով ստացվող եկամուտները և այլ ոչ հարկային եկամուտներ,
3. վարկերի և փոխառությունների ձևով ներգրավված միջոցները, այդ թվում՝ համայնքի կողմից թողարկված պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացված միջոցները,
4. վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից և տարեսկզբի ազատ մնացորդից կատարվող հատկացումներ:

Գծապատկեր 2. Ֆոնդային բյուջեի եկամտատեսակները

Ֆոնդային բյուջեի
եկամուտներ

Ֆոնդային բյուջեի տարեսկզբի ազատ մնացորդ

ՏԻՄ-երի կողմից կատարված ներդրումների դիմաց շահաբաժին (դիվիդենտ), ինչպես նաև դեպոզիտների դիմաց տրվող տոկոսներ

Համայնքի սեփականություն համարվող, այդ թվում՝ տիրազուրկ, ժառանգության իրավունքով կամ նվիրատվության ձևով ՏԻՄ-երին, վերջինիս ենթակա ԲՀ-ների տնօրինմանն անցած գույքի իրացում և ոչ նյութական ակտիվների վաճառք

Պետական բյուջեից կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման նպատակային հատկացումներ (սուբվենցիաներ)

Կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման այլ աղբյուրներից նպատակային հատկացումներ

ՏԻՄ-երին ենթակա ձեռնարկությունների տրամադրության տակ մնացած շահույթներից համայնքի ավագանու որոշումներով կատարվող մասհանումներ

Վարկերի և փոխառությունների (արժեթղթերի թողարկում և իրացում) ձևով ներգրավված միջոցներ

Վարչական բյուջեից (պահուստային ֆոնդից) կատարվող հատկացումներ

Բյուջետային վարկեր

Աղյուսակ 1. Համայնքների բյուջեների եկամտատեսակների մեջ կապիտալ մասի տեսակարար կշիռը

Տարի	Կապիտալ բյուջեների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների բյուջեներում (%)	Կապիտալ բյուջե ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքներում (%)
2000	1,0	գ13,0
2001	2,9	16,2
2002	5,4	22,9
2003	6,2	-

Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների բյուջեներին ամրագրված եկամուտներն ունեն հետևյալ սկզբունքային հատկանիշները.

- 1. Ինքնուրույնություն:** Տեղական ինքնակառավարում չի կարող լինել առանց սեփական ֆինանսական միջոցների: Այս միջոցները ապահովում են համայնքների որոշակի ինքնուրույնությունը, այսինքն՝ հնարավորություն են տալիս մշակել և իրականացնել ինքնուրույն քաղաքականություն համայնքներին վերաբերող որոշակի հարցեր լուծելու համար:
- 2. Կանխատեսման ճշգրտություն ունեցող հարկերի գերակայություն:** Համայնքների բյուջեների հարկային եկամուտները բաղկացած են այնպիսի հարկատեսակներից, որոնց ծավալների կանխատեսումն առավել իրական է: Հողի հարկի և գույքահարկի դեպքում հարկման է ենթարկվում իրական օբյեկտը (հողակտոր, գույք), և հարկի չափը նախապես հայտնի է:
- 3. Պետական տուրքերի ու հարկերի և տեղական տուրքերի ու վճարների գույզակցում:** Պետական տուրքերի ու հարկերի չափերն ամբողջ հանրապետության տարածքում միասնական են: Դրա հետ մեկտեղ համայնքները հնարավորություն ունեն ինքնուրույն որոշել (որոշակի շրջանակներում) տեղական տուրքերի ու վճարների չափերը: Դա թույլ է տալիս ՏԻՄ-երին դրսևորել իրենց և բարձրացնել համայնքների ինքնուրույնության աստիճանը:
- 4. Ֆինանսական համահարթեցում:** Պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներին փոխանցվող միջոցները տրվում են բոլոր համայնքներին: Ընդ որում, դա իրականացվում է համահարթեցման սկզբունքով, «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքին համապատասխան, ինչը կանխում է համայնքների խիստ բևեռացումը:
- 5. Համամասնականություն:** Տարբերակվում են երկու խումբ համամասնություններ: Առաջին խումբն ընդգրկում է ՀՀ բյուջետային համակարգի երկու բաղկացուցիչ մասերի՝ պետական և համայնքների բյուջեների եկամուտների միջև համամասնությունները, երկրորդ խումբը՝ համայնքների բյուջեների եկամուտների միջև համամասնությունները: Դրանց ձևավորումը

և պահպանումը մեծ նշանակություն ունի համայնքների կայուն զարգացումն ապահովելու գործում:

Համայնքների բյուջեների եկամուտները կարելի է խմբավորել ըստ տարբեր չափանիշների:

Ըստ ստացման հաճախականության՝

- ընթացիկ եկամուտներ,
- բյուջեին միանվագ հատկացվող այլ մուտքեր:

Ընթացիկ եկամուտները մշտական, որոշակի պարբերականությամբ կատարվող բյուջեի մուտքերն են, իսկ միանվագ ստացվողները՝ կապիտալի գործառնություններից եկամուտները:

Ըստ տեսակների՝

- հարկային եկամուտներ
- տուրքեր
- ոչ հարկային եկամուտներ
- պաշտոնական տրանսֆերտներ
- վարկեր և փոխատվություններ

Ըստ ֆինանսական ինքնուրույնության ապահովման՝

- սեփական եկամուտներ.
- պաշտոնական տրանսֆերտներ.
- փոխառու միջոցներ (փոխատվություններ, վարկեր):

Համայնքի ինքնուրույնության և որոշակի անկախության տեսանկյունից կարևորագույն նշանակություն ունեն սեփական եկամուտները:

Տեսականորեն սեփական եկամուտներ հասկացությունը ունի երկու մեկնաբանություն. մի դեպքում որպես սեփական եկամուտ հասկացվում են այն եկամտատեսակները, որոնց նկատմամբ ՏԻՄ-երը ինքնուրույն կարող են իրականացնել հարկային քաղաքականություն (հարկատեսակների ընտրություն, դրույքաչափի և արտոնությունների սահմանում, գանձման կարգի հաստատում և այլն), մյուս դեպքում սեփական եկամուտներ են համայնքի բյուջե մուտքագրվող բոլոր միջոցները, բացառությամբ պաշտոնական տրանսֆերտների և փոխառու միջոցների: Հետագայում, որպես սեփական միջոց, դիտարկվելու է վերը նշվածներից երկրորդը:

Այժմ դիտարկենք համայնքի սեփական եկամուտները բյուջեի վարչական և ֆոնդային մասերով, ըստ առանձին եկամտատեսակների:

Բյուջեի վարչական մաս

Հողի հարկ: Այս հարկատեսակի հաշվարկման և վճարման կարգը, ինչպես նաև հարկ վճարողների արտոնությունները սահմանված են «Հողի հարկի մասին» ՀՀ օրենքով: Համաձայն այդ օրենքի՝ համայնքի բյուջե հողի հարկ վճարողներ են տվյալ համայնքի վարչական տարածքում գտնվող հողի սեփականատերերը, ինչպես նաև վարչական տարածքում գտնվող պետական սեփականություն հանդիսացող (բացառությամբ ՀՀ կառավարության նորմատիվ իրավական ակտերով սահմանված կենտրոնացված կարգով վճարողների) հողը մշտական և ժամանակավոր

օգտագործողները: Ընդ որում, գյուղատնտեսական նշանակության հողերի համար հարկման օբյեկտ է հանդիսանում հողի կադաստրային գնահատմամբ որոշված հաշվարկային զուտ եկամուտը, իսկ ոչ գյուղատնտեսական հողերի համար՝ հողի կադաստրային գնահատման արժեքը:

Հողի հարկը սահմանված է հողակտորի միավոր մակերեսի /հեկտարի/ համար հաստատագրված վճարի ձևով՝ տարվա համար և կախված չէ վճարողի տնտեսական գործունեության արդյունքներից:

Հարկատուները հողի հարկը համայնքի բյուջե են վճարում տարեկան երկու անգամ, հարկի գանձումն իրականացնում է պետական հարկային ծառայությունը, իսկ ՏԻՄ-ները հանդես են գալիս որպես աջակցող:

Հողի հարկի գոյություն ունեցող բազան պարունակում է բազմաթիվ սխալներ և բացթողումներ: Կան հողակտորներ, որոնք օգտագործման տեսանկյունից աննպատակահարմար են և սեփականատիրոջ կողմից լքված, սակայն դրանց նկատմամբ շարունակվում են հարկեր, տուժեր և տուգանքներ հաշվարկվել: Հաճախ հարկվող հողակտորի կադաստրային գնահատման արժեքը (որից հաշվարկվում է հողի հարկը) կտրուկ տարբերվում է նույն հողակտորի շուկայական արժեքից: Այս բոլորը վճարողների դժգոհության և չվճարումների պատճառ են հանդիսանում, որի հետևանքով համայնքների բյուջեներում գոյացել են հողի հարկի գծով հսկայական ապառքներ: Որոշ դեպքերում դա պատճառ է մաս պետական հարկային ծառայության տարածքային բաժանմունքների կողմից հողի հարկի գանձմանը ոչ բավարար ուշադրություն դարձնելուն:

Գույքահարկ: Սեփականության կամ տնտեսավարման իրավունքով պատկանող գույքի համար օրենքով սահմանված որոշակի չափով վճարվող ուղղակի հարկ է, որը կախված չէ հարկատուների տնտեսական գործունեության արդյունքից: Այս հարկի գծով համայնքներում հարկատու են համարվում ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք, իրավաբանական անձի կարգավիճակ չունեցող ձեռնարկությունները, որոնք տվյալ համայնքի վարչական տարածքում սեփականության իրավունքով ունեն հարկման ենթակա գույք, բացառությամբ բյուջետային հիմնարկների և ՏԻՄ-երի: Հարկվող օբյեկտ են համարվում՝

- շենքերն ու շինությունները,
- ավտոմոբիլային տրանսպորտի միջոցը, բացառությամբ ավտոմոբիլային տրանսպորտի այն միջոցների, որոնցով իրականացվում է տրանսպորտային գործունեություն՝ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով ստացված լիցենզիայի հիման վրա,
- ջրային փոխադրամիջոցները:

Շինությունների հարկման հիմքը դրանց արժեքն է, որի հաշվարկման և գնահատման կարգը սահմանված է օրենքով: Փոխադրամիջոցների հարկման բազան փոխադրամիջոցների քաշող շարժիչի հզորությունն է: Գույքահարկի դրույքաչափերը, հաշվարկման, վճարման և արտոնությունների տրամադրման կարգը սահմանված է «Գույքահարկի մասին» ՀՀ օրենքով:

Ֆիզիկական անձանց պատկանող հարկվող գույքի գույքահարկի գանձման ժամկետ է սահմանված՝ մինչև տվյալ տարվա դեկտեմբերի 1-ը, իսկ իրավաբանա-

կան անձանց պատկանող հարկվող գույքի գույքահարկը վճարվում է յուրանքան-
չյուր եռամսյակի ավարտին՝ ընդհանուր հարկի մեկ քառորդի չափով:

Անհրաժեշտ է նշել, որ գույքահարկի գծով համայնքների (հիմնականում քաղա-
քային և թաղային համայնքներում) բյուջեներում կուտակվել են հսկայական
ապառքներ, որոնք մասնավորապես հետևանք են.

1. գույքահարկի բազաների անճշտության,

- ֆիզիկական անձանց պատկանող բնակելի ֆոնդի բազաներում կան բազմաթիվ կրկնվող գույք, իսկ որոշները բազաներից դուրս են մնացել,
- ֆիզիկական անձանց պատկանող տրանսպորտային միջոցների բազաներում կան վաղուց գոյություն չունեցող, անօգտագործելի և լքված գույք,

2. կադաստրային գնահատման արժեքի սխալների,

3. կադաստրային գնահատման արժեքի և փաստացի շուկայական գնահատ-
ման արժեքի կտրուկ տարբերության,

4. պետական հարկային ծառայության տարածքային բաժանմունքների ոչ բա-
վարար ուշադրության և այլն:

Ներկայումս գույքահարկի հարկային վարչարարությունը աստիճանաբար
ապակենտրոնացվում է: Գույքահարկի (առաժմ միայն ֆիզիկական անձանցից
գանձվողը) գանձման իրավասությունները վերջին երկու տարվա ընթացքում փո-
խանցվել են ՀՀ բոլոր թաղային և քաղաքային համայնքներին, այժմ ընթացքի մեջ
են այդ լիազորությունները գյուղական համայնքներին հանձնելու աշխատանքները:
Ապակենտրոնացման արդյունքում ակնհայտորեն ավելացել են գանձված հարկի
ֆիզիկական ծավալները:

Ֆիզիկական անձանց ոչ բնակելի սեփականություն հանդիսացող գույքի գույ-
քահարկի գանձմանն առնչվող օրենսդրությունը չի բավարարում ներկա պահանջ-
ներին և բարեփոխումների խիստ անհրաժեշտություն ունի (հարկի չափը հաստա-
տագրված և խիստ ցածրացված է):

Այլ հարկային եկամուտներ: «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով
համայնքների բյուջեների եկամտային մասին ամրագրված են նաև այլ հարկային
եկամուտներ՝ մասհանումներ եկամտահարկից և շահութահարկից, որոնց մասհան-
ման բաժնեմասերը սահմանվում են ամեն տարի ՀՀ պետական բյուջեով: Արդեն եր-
կու տարի է, գործում է օրենքի այս դրույթը, սակայն դեռևս չեն նախատեսվել մաս-
հանումներ համայնքային բյուջեներին :

Պետական տուրք: «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» օրենքով պետական
տուրքերից, որպես պարտադիր գանձույթ, համայնքային բյուջե են մուտքագրվում`

- քաղաքացիական կացության ակտեր գրանցելու, դրանց մասին քաղաքա-
ցիներին կրկնակի վկայականներ, քաղաքացիական կացության ակտերում
կատարված գրառումներում փոփոխություններ, լրացումներ, ուղղումներ
կատարելու և վերականգնման կապակցությամբ վկայականներ տալու հա-
մար տուրքերը,
- նոտարական գրասենյակների կողմից նոտարական ծառայություններ կա-
տարելու, նոտարական կարգով վավերացված փաստաթղթերի կրկնօրի-

նակներ տալու, նշված մարմինների կողմից գործարքների նախագծեր և դիմումներ տալու համար տուրքերը:

Պետական տուրքի տեսակները և դրույքաչափերի, ինչպես նաև արտոնությունների տրամադրման ու հետ վերադարձման կարգը սահմանված է «Պետական տուրքերի մասին» ՀՀ օրենքով: Պետական տուրքի դրույքաչափերը սահմանվում են գնահատման ենթակա գույքի արժեքի կամ օրենքով սահմանված բազային տուրքի (1000 դրամ) հաշվարկով:

Անհրաժեշտ է նշել, որ պետական տուրքից զանձվող գումարները վճարվում են այն համայնքի բյուջե, որի տարածքում գտնվում է պետական տուրք գանձող մարմինը՝ նոտարական գրասենյակը կամ քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման բաժինը: Եթե նկատի ունենանք, որ դրանք տեղաբաշխված են նախկին շրջկենտրոններում և քաղաքներում, ուրեմն գյուղական համայնքներն, ըստ էության, զրկված են այդ եկամուտներից: Երևան քաղաքում պետական տուրքը թաղապետարանների փոխարեն մուտքագրվում է Երևանի քաղաքապետարանի հատուկ հաշվին:

Նոտարական ծառայությունների և քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայությունների ապակենտրոնացումից հետո պետական տուրքի գանձումները համայնքների կողմից կդառնան հնարավորինս վերահսկելի:

Տեղական տուրքեր: «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքով տեղական տուրքը ՏԻՄ-երի ծառայությունների և գործառույթությունների համար, ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց կողմից համայնքի բյուջե մուծվող պարտադիր գանձույթ է: Օրենքը սահմանում է տեղական տուրքերի տեսակները և գանձվող գումարների դրույքաչափերի տիրույթները: Տեղական տուրքերի կոնկրետ դրույքաչափերը համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ սահմանում է համայնքի ավագանին, տարեկան բյուջեն հաստատելուց առաջ: Դրանք համայնքի տարածքում միասնական են և անփոփոխ՝ ընթացիկ տարվա համար, ընդ որում՝ տեղական տուրքի դրույքաչափի վերին սահմանները քաղաքային համայնքներում կարող են բարձրացվել մինչև 1.5 անգամ, իսկ թաղային համայնքներում՝ մինչև 2 անգամ:

Անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ յուրաքանչյուր համայնք ունի իր առանձնահատկությունները, և շատ քիչ համայնքներ են կիրառում գործող տեղական տուրքերը: Այդ պատճառով պետք է ապահովել տեղական տուրքերի լայն շրջանակ, որպեսզի համայնքներն ընտրության ավելի մեծ հնարավորություն ունենան:

Տեղական վճարներ: Տեղական վճարների տեսակները, չափի նշանակման, հաշվարկման և գանձման կարգը սահմանված են «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքով, համաձայն որի՝ տեղական վճարը օրենքով սահմանված, հաստատուն չափերով և սահմանված ժամկետներում համայնքի բյուջե վճարվող պարտադիր գանձույթ է: Տեղական վճարի դրույքաչափը սահմանում է համայնքի ավագանին, մինչև բյուջեի հաստատումը, տվյալ գործողությունն իրականացնելու համար անհրաժեշտ նվազագույն ծախսերի չափով, որոնք համայնքի տարածքում միասնական են և անփոփոխ տվյալ տարվա համար: Համայնքի ավագանին, օրենքի շրջանակներում կարող է սահմանել նաև տեղական վճարների արտոնություն՝ վճար կատարողի փոխարեն վճարը կատարելով համայնքի բյուջեից:

Ոչ հարկային եկամուտներ: Համայնքի բյուջեի եկամուտների մեջ զգալի տեսակարար կշիռ ունեն տարատեսակ ոչ հարկային եկամուտները: Անդրադառնանք դրանցից հիմնականներին:

Համայնքի վարչական տարածքում տնվող պետական պահուստային կամ համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողերի (յուղատնտեսական և ոչ յուղատնտեսական նշանակության) վարձակալության և տա ործման դիմաց վճարներ: Համայնքներն այսօր օգտագործում են պետական պահուստի հողերը, որոնց վարձակալությունից ստացված միջոցները մուտքագրվում են համապատասխան համայնքի բյուջե: ՀՀ կառավարության կողմից սահմանված կարգի համաձայն՝ հողերը տրամադրվում են մրցույթով, իսկ վարձակալական վճարները չպետք է ցածր լինեն հողի հարկի մեծությունից:

Ներկայումս հանրապետությունում ընթացքի մեջ է համայնքների վարչական տարածքում գտնվող պետական պահուստի հողերը համայնքներին հանձնելու գործընթացը:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ դրանց ենթակայության բյուջետային հիմնարկների հաշվեկշռում հաշվարկված ուլքի վարձակալության վճարներ: Այսպիսի եկամտատեսակով հիմնականում օժտված են թաղային և քաղաքային համայնքները, որոնք ունեն օգտագործման համար հետաքրքրություն ներկայացնող գույք: Փորձը ցույց է տալիս, որ փոքր համայնքներում գույքի վարձակալությունից ստացված մուտքերը համարյա զրոյական են, քանի որ գույքը վարձակալության հանձնելու հնարավորությունները փոքր են կամ վարձակալության ենթակա գույք չկա:

Համայնքներին ենթակա ձեռնարկությունների տրամադրության տակ մնացած շահույթներից ավա անու որոշումով կատարվող մասնահանումներ: ՀՀ համայնքներին ենթակա ձեռնարկությունների տրամադրության տակ մնացած շահույթներից մասնահանումների գծով դժվար է մուտքեր ակնկալել, քանի որ համայնքները չունեն նկատելի շահույթ ապահովող ձեռնարկություններ:

Օրենքով և իրավական այլ ակտերով սահմանված համայնքի բյուջե մուտքա րվող այլ, ոչ հարկային եկամուտներ (ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց անձվող վճարներ, ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նպատակով ստացված միջոցներ և այլն):

ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց վճարները զանձվում են հիմնականում նախադպրոցական և արտադպրոցական դաստիարակություն իրականացնելու համար (ծնողական վճարները), սակայն կան համայնքներ, որտեղ ՏԻՄ-երն իրենց միջոցներով են իրականացնում նաև այլ ծառայություններ (աղբահանություն, ջրամատակարարում և այլն), որոնց դրույքաչափերը համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ, սահմանում է համայնքի ավագանին:

ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց վճարները, տեղական տուրքերը և տեղական վճարները համայնքի բյուջեի միակ եկամտատեսակներն են, որոնց նկատմամբ համայնքները ինքնուրույն, որոշակի սահմաններում կարող են իրականացնել դրույքաչափերի սահմանման քաղաքականություն:

Սկսվել է պատվիրակված լիազորությունների իրականացման գործընթացի փոխանցումը ՏԻՄ-երին: Ներկայումս այդպիսի լիազորություններից են քաղաքային և թաղային համայնքներում՝ գույքահարկի գանձումը և ՋԱԳՍ-ի գործառույթների կատարումը, գյուղական որոշ համայնքներում անասնաբուժական ծառայությունների մատուցումը: Փոխանցված լիազորությունների դիմաց առայժմ ֆինանսավորում իրականացվում է միայն ՋԱԳՍ-ի և անասնաբուժական ծառայությունների համար: Հարկավոր է նշել, որ պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսավորման ուղղությամբ դեռևս չկա համապատասխան օրենսդրական դաշտ:

Վարչական իրավախախտումների համար ՏԻՄ-երի կողմից կիրառված պատժամիջոցներից եկամուտներ: Այս եկամտատեսակը համայնքների բյուջեներում քիչ է հանդիպում և լուրջ տեսակարար կշիռ չունի:

Բյուջեի ֆոնդային մաս

Համայնքի սեփականություն համարվող հիմնական միջոցների (այդ թվում հողերի) և ոչ նյութական ակտիվների օտարումից մուտքերը: Այս եկամտատեսակը (գույքի օտարում) համայնքների ֆոնդային բյուջեի հիմնական մասն է կազմում:

Տիրազուրկ, ժառանգության իրավունքով, ֆիզիկական և իրավաբանական անձանցից նվիրատվության կարգով համայնքին որպես սեփականություն անցած դրամական միջոցները :

Օրենքով սահմանված կարգով բանկերում համայնքի բյուջեի ժամանակավոր ազատ միջոցների տեղաբաշխումից և դեպոզիտներից ստացված տոկոսավճարներ:

Վերջին երկու եկամտատեսակները համայնքի բյուջեներում գործնականում չեն հանդիպում:

Անհրաժեշտ է նշել, որ Հայաստանում համայնքների բյուջեների եկամուտներին վերաբերող օրենսդրական դաշտը դեռևս ավարտուն չէ, ինչը խոչընդոտում է տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը, բավարար պայմաններ չի ստեղծում համայնքների ինքնուրույնության ամրապնդման և բյուջետային եկամուտների կանխատեսելիության համար:

Դիտարկենք յուրաքանչյուր սեփական եկամտատեսակի տեսակարար կշիռը համայնքների բյուջեների ամփոփի մեջ:

Համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտների մեծ մասը գոյանում է հարկային եկամուտներից ու տուրքերից (աղյուսակ 2): Բյուջեների հանրագումարի դիմամիկան դիտարկելիս անհրաժեշտ է նկատի ունենալ երկու հանգամանք: Առաջին, 2000 թվականին եկամտահարկը հանվել է համայնքի բյուջեի եկամուտների ցանկից (եկամտահարկի գծով հետագա տարիների բյուջեի մուտքերը նախորդ տարիների պարտքերի մարումն է): 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 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 միայն Երևանի թաղային ու քաղաքային համայնքներին՝ ֆիզիկական անձանց գծով, և օրենքով նախատեսված է նաև հողի հարկի հավաքագրման լիազորության հանձնումը համայնքներին, ապա պարզ կդառնա, թե ինչ ռեզերվներ կան համայնքների բյուջեների հարկային եկամուտների մուտքերն ավելացնելու հետ կապված:

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: Չնայած բացարձակ թվերով աճ է նկատվում, սակայն բյուջեի մեջ դեռևս աննշան է դրանց տեսակարար կշիռը (2003 թվականին այն կազմել է ընդամենը 3.3 տոկոս):

Աղյուսակ 2. Համայնքների սեփական եկամուտները ըստ եկամտատեսակների⁸

Տարի	Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը համայնքի բյուջեում (%)	այդ թվում՝ (%)													
		Հարկային եկամուտներ	այդ թվում՝				տուրքեր	այդ թվում՝		ոչ հարկային եկամուտներ	այդ թվում՝				Գույքի օտարումից մուտքեր (ֆունդային բյուջե)
			Հողի հարկ	Գույքահարկ	Եկամտահարկ	Այլ հարկային եկամ.		Պետական տուրքեր	Տեղական տուրքեր		Հողի վարձավճար	Գույքի վարձավճար	Տեղական վճարներ	Այլ ոչ հարկ. եկամուտներ	
2000	61,0	39,6	10,5	18,8	10,2	0,1	8,7	6,3	2,4	11,9	6,0	0,6	1,3	4,0	0,8
2001	47,7	29,6	10,9	18,4	0,2	0,1	4,6	2,4	2,2	10,9	5,1	0,6	0,8	4,4	2,6
2002	41,0	22,5	7,4	15,0	0,0	0,1	3,6	1,7	1,9	11,0	5,4	0,3	0,7	4,6	3,9
2003	45,8	26,4	8,8	17,3	0,0	0,3	3,3	1,2	2,2	12,9	6,6	0,4	1,1	4,8	3,2

Դիտարկենք հարկային եկամուտների և տեղական տուրքերի ու վճարների տեսակարար կշիռը համայնքի ամփոփ բյուջեում և սեփական եկամուտներում (աղյուսակ 3):

⁸ Աղբյուրը՝ Համայնքների ֆինանսիստների միավորման «ՀՀ համայնքների տեղեկատվական բազա»:

Աղյուսակ 3. Հարկային եկամուտների և տեղական տուրքերի ու վճարների տեսակարար կշիռը համայնքների ամփոփ բյուջեում և սեփական եկամուտներում ⁹

Տարի	Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը համայնքի ամփոփ բյուջեում(%)	Հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը(%)		Տեղական տուրքերի և վճարների տեսակարար կշիռը(%)	
		բյուջեում	սեփական եկամուտներում	բյուջեում	սեփական եկամուտներում
2000	61,0	39,6	64,9	3,7	6,1
2001	47,7	29,6	62,1	3,0	6,2
2002	41,0	22,5	54,8	2,6	6,3
2003	45,8	26,4	57,6	3,3	7,2

Աղյուսակից հստակ երևում է, որ համայնքի սեփական եկամուտների մեջ կարևոր մաս են կազմում հարկային եկամուտները (հողի հարկը և գույքահարկը): Եթե հաշվի առնենք, որ հողի հարկի և գույքահարկի փաստացի գանձման մակարդակները շատ ցածր են, ապա վստահ կարելի է ասել, որ այդ հարկատեսակները հանդիսանում են համայնքի սեփական եկամուտների հիմնական մասը:

3. Եկամուտների կանխատեսում

Հայաստանի Հանրապետության համայնքների զարգացման ընթացքի կայունությունը ներկայումս և մոտ ապագայում կախված է լինելու իրենց ֆինանսական հնարավորություններից, որոնք պայմանավորված են համայնքների եկամուտներով: Կանխատեսել եկամուտները, նշանակում է կազմել մի նախահաշիվ, որտեղ արտացոլված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հաջորդ ֆինանսական տարում ակնկալվող եկամուտների չափը:

Նման կանխատեսումը շատ կարևոր է համայնքի բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների պլանավորման գործընթացի համար: Ներկայումս հանրապետության համայնքների եկամուտները սահմանափակ են, բնականաբար բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների ցանկը մեծ չէ և իրականացվում է փոքր ծավալներով: Այս պայմաններում եկամուտների կանխատեսումը թույլ է տալիս տեղական իշխանություններին ոչ միայն ավելի լավ հասկանալ, թե ի՞նչ ծառայություններ կարող են մատուցել բնակչությանը, այլև փնտրել եկամուտների նոր աղբյուրներ:

Եկամուտների կանխատեսումը ընդգրկում է դրանց աղբյուրների տեսակների և այլընտրանքների կանխատեսում:

⁹ Աղբյուրը՝ Համայնքների ֆինանսիստների միավորման «ՀՀ համայնքների տեղեկատվական բազա»:

Հիմք ընդունելով օրենսդրությամբ սահմանված՝ ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության կողմից համայնքներին տրվող, կատարման համար պարտադիր բնույթ ունեցող մեթոդական և խորհրդատվական բնույթ կրող ուղեցույցները՝ եկամուտների կանխատեսումն առաջարկվում է իրականացնել երկու մասով՝

- վարչական բյուջեի կանխատեսում,
- ֆոնդային բյուջեի կանխատեսում:

Վարչական բյուջեի եկամուտների կանխատեսումն ընդգրկում է՝

- հարկային եկամուտների և տուրքերի,
- ոչ հարկային եկամուտների,
- պետական փոխանցումների կանխատեսում:

Ֆոնդային բյուջեի եկամուտների կանխատեսումը ներառում է՝

- ՏԻՄ-երի կողմից ներդրումների դիմաց շահաբաժնի,
- սուբվենցիաների,
- պահուստային ֆոնդից հատկացումների,
- համայնքի ակտիվների վաճառքից ստացվող եկամուտների և այլնի կանխատեսում:

Եկամուտների տարբեր տեսակները բազմաթիվ արտաքին և ներքին գործոնների ազդեցության նկատմամբ կարող են լինել զգայուն և ոչ զգայուն: Այդ իսկ պատճառով, եկամուտների կանխատեսումը նախատեսում է եկամուտների խմբավորում՝ ըստ իրենց դիմադրողականության՝ արտաքին և ներքին փոփոխականների նկատմամբ: Առավել կայուն եկամուտների տեսակներին կարելի է վերագրել հողի հարկը և գույքահարկը:

Բոլոր մնացած եկամտատեսակները ավելի են կախված բազմաթիվ արտաքին և ներքին փոփոխականներից: Եկամուտների փոփոխման միտումները կանխատեսելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել հետևյալ գործոնները՝

- քաղաքական և տնտեսական կայունության աստիճանը,
- օրենքի փոփոխությունները,
- ձեռներեցության զարգացման միտումները,
- սղաճը,
- բնակչության վճարունակության աճը կամ նվազումը,
- եկամտային բազայի ընդլայնումը կամ սահմանափակումը,
- բանկային համակարգում փոփոխությունները,
- եկամուտների հավաքագրման աշխատանքների կազմակերպչական փոփոխությունները,
- ժողովրդագրական փոփոխությունները,
- ավանդական և ոչ ավանդական եկամուտները:

Թվարկված գործոնների ազդեցության կարևորությունը տարբեր է՝ կախված նրանից, թե որ ժամանակահատվածի համար է արվում եկամուտների կանխատեսումը: Այսպես՝ օրինակ, եթե կատարվում է եկամուտների կանխատեսում մյուս ֆինանսական տարվա համար, ապա ներկայիս կայուն տնտեսական իրավիճակը կարևոր է, բայց ոչ այդքան նշանակալից: Եվ հակառակը, եթե կատարվում է ավելի

երկարաժամկետ (3 տարի) կանխատեսում, ապա տնտեսական իրավիճակի վատթարացման կամ բարելավման գործոնը հաշվի առնելը շատ ավելի կարևոր է:

Կանխատեսման տարբեր մեթոդներ են կիրառվում՝ կախված նրանից, թե ի՞նչ աստիճանի ճշտությամբ է անհրաժեշտ անել կանխատեսումը, տվյալների ի՞նչ ծավալ կա մեր տրամադրության տակ, ի՞նչ մեծության համայնք է դիտարկվում, ո՞րն է այդ համայնքի ֆիսկալ խնդիրների բարդության աստիճանը: Կարող են կիրառվել մեթոդներ, որոնք պահանջում են ավելի քիչ ժամանակ և տվյալներ, ինչպես նաև կանխատեսումը կատարող մասնագետների ավելի քիչ փորձառություն: Ավելի բարդ կանխատեսման մեթոդներն ավելի ծախսատար են, պահանջում են ավելի շատ ժամանակ և տվյալներ: Բացի այդ, քանի որ ներառում են եկամուտների վրա ազդող բազմաթիվ գործոններ, բարդ մեթոդներն ավելի հակված են համակարգային վերլուծությունների:

Եկամուտների կանխատեսման համար հայտնի մի քանի մեթոդներից (փորձագիտական, միտումային, դետերմինացիոն, էկոնոմետրիկ) ԳՅ համայնքներում հիմնականում օգտագործվում են կանխատեսման փորձագիտական և միտումային մեթոդները: Այդ պատճառով համայնքի եկամուտների մի զգալի մասի չափերը ուղղակիորեն կապված են պետական բյուջեից, հետևաբար դրանք հայտնի են դառնում միայն տարեվերջին, պետական բյուջեի հաստատումից հետո (պաշտոնական տրանսֆերտներ և մասնահանվող եկամուտներ): Համեմատաբար կանխատեսելի են համայնքի սեփական եկամուտները:

ՏԻՄ–երից շատերը (հատկապես գյուղականները) անհրաժեշտ ուշադրություն չեն դարձնում համայնքի բյուջեի եկամուտների կանխատեսմանը և հաճախ բյուջեների մուտքային մասում կանխատեսված գումարի փոխարեն նախատեսում են եկամտատեսակների (հողի հարկ, գույքահարկ) ամբողջ բազայից հաշվարկված տարեկան գումարը՝ ավելացրած նախորդ տարիներից փոխանցված ապառքները և տուժերը: Նման ձևով կազմած բյուջեների եկամուտների կատարումը գործնականում դառնում է անհնարին, և արդյունքում բյուջեները թերակատարվում են: Եթե հաշվի առնենք, որ համայնքի բյուջեները հավասարակշռված են, ապա ոչ ճիշտ կանխատեսված (ուռճացված) բյուջեների ծախսային մասում հայտնվում են այնպիսի ծախսային հոդվածներ, որոնց կատարումը կամ ամբողջական կատարումը տվյալ բյուջեի պայմաններում դառնում է անհնարին: Նման ծախսային հոդվածներ պարունակող և ավագանու կողմից հաստատված համայնքային բյուջեները որոշակի հնարավորություն են տալիս համայնքի ղեկավարին ինքնուրույն սահմանել ծախսերի առաջնահերթությունները, որով վտանգվում է տեղական ինքնակառավարման հիմնական սկզբունքներից մեկը՝ ավագանու կողմից ծախսային առաջնահերթությունների սահմանման իրավունքը:

3. Համայնքների ֆիսկալ հնարավորությունների զարգացման ռազմավարությունը

Տեղական իքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման համար կարևորագույն նշանակություն ունի համայնքների ֆիսկալ հնարավորությունների

ամրապնդումը և զարգացումը: Այդ նպատակով իրականացվող հետագա աշխատանքները պետք է ուղղված լինեն ինչպես գոյություն ունեցող առաջավոր փորձի տարածմանը և ամրապնդմանը, դրական միտումների խրախուսմանն ու զարգացմանը, այնպես էլ սկզբունքային որոշ խնդիրների լուծմանը: Վերջիններս իրենց մեջ ներառում են քաղաքական, օրենսդրական և գործնական լուծումներ, որոնցից են՝

- համայնքների խոշորացում և միջհամայնքային միավորումների ստեղծում,
- համայնքային աշխատողների մասնագիտական ունակությունների հզորացում,
- եկամուտների գանձմանն ուղղված օրենսդրական դաշտի կարգավորում և կատարելագործում,
- համայնքի բյուջեին ամրագրված եկամուտների ցանկի ավելացում,
- մասհանվող եկամուտների համար փոխանցվող մասնաբաժնի կայուն չափի հաստատում օրենքով,
- հարկային քաղաքականության իրականացման հնարավորության ստեղծում,
- գանձապետական համակարգի հետ աշխատանքի հստակեցման, պարզեցման և հեշտացման հնարավորությունների ներդրում,
- պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորման մեխանիզմների ստեղծում,
- հարկային վարչարարության ապակենտրոնացման գործընթացի հետագա շարունակման ապահովում,
- վերահսկողության (աուդիտ) մեխանիզմների ուժեղացում,
- համայնքային արժեթղթերի ներդրման և վարկերի ստացման հնարավորությունների ստեղծում և այլն:

Անհրաժեշտ է, այս բոլորով հանդերձ, շարունակել կառավարման և ֆինանսական ապակենտրոնացմանն ուղղված աշխատանքների իրականացումը:

Ֆինանսական համահարթեցման համակարգի կատարելագործումը Հայաստանում

Ֆինանսական համահարթեցումը կարևոր տեղ է գրավում ինչպես կառավարման տարբեր մակարդակների միջև փոխհարաբերություններում, այնպես էլ համայնքների ֆինանսական կարողությունների ամրապնդման ու դրանց զարգացման ապահովման գործում: Դրա միջոցով իրացվում է կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերի միջև որոշակի փոխադարձ պարտավորությունները: Կենտրոնական իշխանությունները պարտավորվում են օրենքով սահմանված կարգով ֆինանսական թույլ կարողություններ ունեցող համայնքներին տրամադրել որոշակի ֆինանսական միջոցներ, իսկ վերջիններս պարտավորվում են դրանք ծախսել օրենքով սահմանված իրենց լիազորությունների իրականացման և համայնքային խնդիրների լուծման վրա: Ֆինանսական համահարթեցման արդյունավետ գործող մեխանիզմի կիրառումը հնարավորություն է տալիս մեղմացնել համայնքների միջև առկա բևեռացումը:

1. Ֆինանսական համահարթեցման գործող համակարգը

ՀՀ համայնքները տարբերվում են միմյանցից բնակլիմայական, աշխարհագրական, ժողովրդագրական, սոցիալ-տնտեսական, ֆինանսական, զարգացում 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: Հա-

մայնքներին սուբվենցիաների տրամադրումն ունի եզակի բնույթ և կազմում է չնչին գումարներ: 1997-2003 թթ. դրանց տեսակարար կշիռը պաշտոնական տրանսֆերտների մեջ կազմել է 0-3.7%:

Պաշտոնական տրանսֆերտների դինամիկան թե՛ պլանային և թե՛ փաստացի տվյալներով աճի միտում ունի (աղյուսակ 1): Սակայն պետք է նշել, որ մինչև 2002 թվականը պետական բյուջեի պարտավորությունները համայնքների հանդեպ շատ վատ էր 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

Աղյուսակ 1. ՀՀ պետական բյուջեով նախատեսված և փաստացի համայնքներին տրամադրված դոտացիաները ըստ տարիների (մլն. դրամ)¹

Տարիներ	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ՀՀ պետական բյուջեով 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:

կատարվում է 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 2) 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 ՀՀ բոլոր համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտներում կազմում է 37.5-ից մինչև 50 տոկոս: Առանձին համայնքներում այդ ցուցանիշը շատ ավելի մեծ է: Ելնելով այս իրողությունից, որն ընդգծում է դոտացիաների կարևորությունը

¹ Աղբյուրը՝ ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարություն:

Աղյուսակ 2. Համահարթեցման դոտացիաների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայքների բյուջեներում¹

	2001		2002		2003		2004							
	պլան	փաստ	պլան	փաստ	պլան	փաստ	պլան							
	գումարը (մլն.դրամ)	%	գումարը (մլն.դրամ)	%	գումարը (մլն.դրամ)	%	գումարը (մլն.դրամ)	%						
Համայքների 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
համայքների բյուջեներին 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
համայքների բյուջեների ընդամուտ 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

¹ Աղբյուրը՝ ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարություն

համայնքների համար, անհրաժեշտ է մանրակրկիտ վերլուծել դոտացիաների տրամադրման գործող կարգը և այն համապատասխանեցնել ֆինանսական համահարթեցման պահանջներին:

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 տրամադրվող 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՝

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

որտեղ՝

U - Գ «ա» գործոնով տվյալ համայնքին նախատեսվող դոտացիայի գումարն է,

U - Գ՝ 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՝

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

որտեղ՝

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

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

Հ - Գ՝ 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 նա-

խատեսվող դոտացիաների ընդհանուր գումարի գծով միջին եկամտի սահմանային մակարդակից և իր հերթին որոշվում է հետևյալ բանաձևով՝

$$Հ = (S + \text{Պ}) / \text{Բ}$$

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

$$Գ = \text{Դ} / \sum [(U - Հ) \times \text{Բ}]$$

«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 երեք 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: Երկու դեպքում էլ դոտացիայի մեծությունը կախված է տվյալ համայնքի բնակչության թվից: Դոտացիա են ստանում բոլոր համայնքները, անկախ հարուստ կամ աղքատ լինելու հանգամանքից և, այդպիսով, խախտվում է համահարթեցման սկզբունքը: 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:

2. Ֆինանսական համահարթեցման խնդիրները

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 ռեգիոնների միջին եկամուտը մի քանի անգամ գերազանցում է ամենաաղքատ ռեգիոնների միջին եկամտին: Եթե տվյալ

պետությունը ցանկանում է համահարթեցնել իր ռեզիդենտների ֆինանսական կարողությունների տարբերությունները, 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, 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 կատարման ձևով:

Հայտնի է ռեզիդնալ պահանջներին կենտրոնական իշխանությունների արձագանքելու երեք մոտեցում:¹ Առաջինը կենտրոնական և ռեզիդնալ կառավարման մարմինների միջև անհատական բանակցությունների հիման վրա ֆինանսավորումն է: Երկրորդը հատուկ ֆիսկալ ռեժիմներն են, որոնք որոշ ռեզիդենտների իրավունք են տալիս ունենալ արտոնյալ հարկային պայմաններ: Երրորդը բանաձևի վրա հիմնված համահարթեցման համակարգն է: Չնայած երկրների մեծ մասը ռեզիդնալ հիմնահարցերի լուծումը տեսնում է ֆինանսները բանաձևի միջոցով բաշխելու մեջ, սակայն դրանցից քչերն են բանաձևի մեջ ներառում ռեզիդենտների 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: Կարելի է ասել, որ բանաձևն ուղղված է սուբյեկտիվության դեմ:

Ֆինանսական համահարթեցման խնդրի հետ կապված՝ ծագում են հետևյալ հարցերը՝

- որո՞նք են համահարթեցման սահմանները, ի՞նչ չափով պետք է հաշվի առնվի հարուստ և աղքատ համայնքների միջև ճեղքվածքը,
- ինչպիսի՞ ծառայություններ են մատուցում ՏԻՄ-երը և ինչպիսի՞ն են դրանց կատարման մակարդակը,
- ինչ բանաձև է օգտագործվում ֆինանսները համայնքների միջև բաշխելիս,
- ինչ մեխանիզմով է իրականացվում համահարթեցումը,
- ինչպես է վերահսկվում և զնահատվում համահարթեցումը:

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

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 ռեգիոնալ տարբերությունները: Տարբեր երկրներ օգտագործում են ֆինանսական ծախսերի կարիքների տարբեր ցուցանիշներ: Դրանց թվում են՝

- բնակչություն, օրինակ՝ մեկ շնչի հաշվով բաշխում,
- ֆիզիկական գործոններ, որոնք կարող են հանգեցնել ավելի մեծ ծախսերի, օրինակ՝ տարածքը, բնակչության խտությունը, ուրբանիզացիան,
- մեծ ծախսեր պահանջող բնակչության խմբեր, օրինակ՝ աղքատ ընտանիքների, կենսաթոշակառուների, դպրոցահասակ երեխաների տեսակարար կշիռները և այլն,
- ենթակառուցվածքների կարիքներ, 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 հաշվարկում 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 համար, որ բարձրացնեն հարկերի հավաքագրման ընդհանուր մակարդակը: 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 հաշվեկշիռը: Շատ երկրներ օգտագործում են այս մոտեցման տարբերակները: Որոշ երկրներ, օրինակ, սահմանում են ծախսերի նորմատիվային մակարդակ 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 հայթաթումն 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:

3. Ֆինանսական համահարթեցման միջազգային փորձը

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

Բանաձև Ա

Այս բանաձևը վերաբերում է տարբեր ռեզիդենտների 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 ռեզիդենտի ֆիսկալ կարիքները,

C_i - i -րդ ռեզիդենտի ֆիսկալ կարողությունները,

OTR_i - i -րդ ռեզիդենտի տրամադրվող պետական այլ տրանսֆերտներ,

TR_i - i - րդ ռեզիդենտի տրամադրվող համահարթեցման դոտացիա:

Այս բանաձևը սահմանում է, որ պետական դոտացիան պետք է լրացնի յուրաքանչյուր ռեզիդենտի ֆիսկալ կարիքների և ֆիսկալ կարողությունների միջև եղած

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

ճեղքվածքը, որպեսզի ապահովի այդ ռեզիդենտների կողմից բավարար մակարդակով ծառայությունների մատուցումը:

Բանաձև Բ

Բանաձևը միայն վերաբերում է ֆիսկալ կարողությունների համահարթեցմանը (Կանադա): Այն հաշվի չի առնում ֆինանսական ծախսերի կարիքների նկատմամբ ռեզիդենտների 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 ռեզիդենտի բնակչությունը,

B - երկրի ընդհանուր հարկային բազան,

P - երկրի բնակչությունը,

B_i - i -րդ ռեզիդենտի հարկային բազան,

t - երկրի միջին արդյունավետ հարկային դրույքաչափը հարկային բազայում:

Այս բանաձևը սահմանում է, որ պետական տրանսֆերտները պետք է միջինից ցածր ռեզիդենտների ֆիսկալ կարողությունները հասցնեն ազգային միջինին: Այս 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 (Հնդկաստան, Իտալիա, Իսպանիա): Ռեզիդենտների 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՝ հեռախոս ունեցողների թիվը և էլեկտրաէներգիայի սպառումը):

Գոյություն ունեն բազմաթիվ ցուցանիշներ, որոնք կարող են արտացոլել ռեզիդենտների 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 գումարը,

P - դոտացիայի ծրագրի մեջ ընդգրկված բնակչության ընդհանուր թիվը:

Այս կարգով տրամադրվող դոտացիաները չեն կարող ամբողջապես համահարթեցում ապահովել, սակայն դրանք կարող են պակասեցնել ռեզիդենտների միջև առկա ֆիսկալ կարողությունների տարբերությունները:

Հայաստանում կիրառվող համահարթեցման բանաձևը պարունակում է վերը նշված Բ և Դ բանաձևերի տարրեր, սակայն, ինչպես արդեն նշել ենք, այդ բանաձևն ունի թերություններ, և անհրաժեշտ է փոփոխել այն:

4. Ֆինանսական համահարթեցման նոր մոդել Հայաստանի համար

Մենք առաջարկում ենք համահարթեցման նոր մոդել Հայաստանի համար, որը բանաձև Ա-ի ձևափոխված տարբերակն է: Բանաձևի հիմքում դրված է ՏԻՄ-երի գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ հաշվարկային ծախսերը: Այն պետք է հաշվարկվի կառավարության լիազոր մարմնի կողմից:

Համահարթեցման բանաձևը հետևյալն է.

$$Q_i = (R\bar{O} - V\bar{P}E_i) \times \frac{\Sigma Q_i}{\Sigma [(R\bar{O} - V\bar{P}E) \times Q_i]}$$

որտեղ՝

Q_i - i -րդ համայնքի դոտացիայի չափը,

$R\bar{O}$ – ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման հաշվարկային ծախսերը,

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

ΣQ_i - պետական բյուջեով նախատեսված դոտացիայի ընդհանուր գումարի չափը,

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

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

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

ՓՅԵ, – i-րդ համայնքի նախորդ տարվա բյուջեի փաստացի հարկային եկամուտները,

ՊՅԵ, – 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,

Գ₃ – գործակից, 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 է 30-ից, պետք է դոտացիա ստանան պետական բյուջեից: Համաձայն Հայաստանի գործող օրենսդրության՝ 30-ն պետք է հաշվարկվի ըստ հետևյալ բնագավառների՝

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

Այսպես, օրինակ, ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայությունների ծախսերի հաշվարկման ժամանակ պետք է հիմք ընդունվեն համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի աշխատողների թվաքանակի, աշխատավարձի, գործուղումների, ջեռուցման, ջրնուղ-կոյուղու, կապի, էլեկտրաէներգիայի և այլ հաշվարկային ծախսերը, մանկապարտեզների ծախսերի հաշվարկման հիմքում պետք է դրվի մեկ երեխային ընկնող հաշվարկային ծախսը, մասնագիտացված դպրոցների ծախսերի հաշվարկը պետք է հիմնվի մեկ աշակերտին ընկնող հաշվարկային ծախսի վրա, աղբահանության և բարեկարգման ծախսերը պետք է հաշվարկվեն բնակչության թվի ու միավոր տարածքի հաշվով և այդպես շարունակ:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնման հետ կապված՝ կավելանա այս բնագավառների շրջանակը: Կառավարության լիազոր մարմինը պետք է հաշվարկի 30-ն յուրաքանչյուր տարի, ելնելով կառավարության սոցիալ-տնտեսական քաղաքականությունից, արժեզրկման մակարդակից, ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորու-

թյունների ընդլայնումից և պետական հատվածի միջին աշխատավարձի մակարդակից: ՀԾ-ն պետք է ընդունվի կառավարության որոշմամբ:

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

Համահարթեցման լավագույն արդյունք կլինի այն դեպքում, երբ $\Sigma \Gamma = \Sigma(\text{ՀԾ-վՔԵ})$ և $Q=1$: Այս դեպքում այն համայնքները, որոնց վարչական բյուջեների եկամուտները պակաս են ՀԾ-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 և 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 նախատեսվում է որոշակի գումար: Կառավարությունը ձևավորում է մասնագիտական հանձնաժողով, որը քննության է առնում համայնքների կողմից ներկայացված կապիտալ ծրագրերի հայտերը, և դրանց ֆինանսավորման որոշումներ է կայացնում: Հանձնաժողովի աշխատանքը կարգավորվում է կառավարության կողմից ընդունված կանոնակարգով և ծրագրերի ֆինանսավորման որոշումների ընդունման համար սահմանված չափանիշներով: Այդ չափանիշներից կարելի է մշել 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: Սուբվենցիաներ, առաջին հերթին, պետք է ստանան ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ ստացող համայնքները: Սակայն, կախված ծրագրի կարևորությունից ու անհրաժեշտությունից, սուբվենցիա կարող է ստանալ ցանկացած համայնք:

**ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՄԱՏՈՒՑՈՒՄ ԵՎ ԿԱՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՁԵՎԱՎՈՐՈՒՄ**

Համայնքային ծառայության համակարգի ձևավորումը և զարգացումը

ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի արմատավորման անցած ութ տարիների փորձը վկայում է, որ ներկա փուլում դրա կարողությունների հետագա ամրապնդման գործում, ի թիվս մի շարք այլ հիմնախնդիրների (կառավարման ապակենտրոնացման հետագա խորացում, ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնում, համայնքների ֆինանսական ապահովվածության մակարդակի բարձրացում, համայնքների խոշորացում, միջհամայնքային միավորումների ստեղծում, համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների որակի և մատչելիության ապահովում, տեղական ժողովրդավարության զարգացում և այլն), առանցքային նշանակություն ունի ՏԻՄ-երի կադրային ապահովվածության բարելավումը: Վերջինիս տակ պետք է հասկանալ ՏԻՄ-երի համալրումը պրոֆեսիոնալ պատրաստվածությամբ, բարեխիղճ և բարոյական բարձր հատկանիշներով օժտված աշխատողներով, որոնք ունակ լինեն ժամանակակից պահանջների մակարդակով և առավել արդյունավետությամբ կատարելու օրենսդրությամբ վերապահված լիազորությունները:

Կադրային ապահովվածության բարելավումը չպետք է դիտարկվի լոկ որպես լուծում պահանջող մասնակի խնդիր, այլ որպես կարևոր միջոցներից ու պայմաններից մեկը, որի օգնությամբ կարող են կարգավորվել նաև համակարգի կարողությունների ամրապնդմանն ուղղված մյուս հիմնախնդիրները: Քանզի միայն բարձր որակավորում ունեցող կադրերը կարող են այդ հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղությամբ կայացնել կառավարչական օպտիմալ որոշումներ և ապահովել դրանց արդյունավետ իրականացումը:

Ներկայումս ՏԻՄ-երում կադրային հարցերը լուծվում են ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով նախատեսվող իրավական նորմերով: Սահմանադրության համաձայն՝ «Համայնքի ղեկավարը ձևավորում է իր աշխատակազմը» (հոդված 105), իսկ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը սահմանում է, որ «Համայնքի ղեկավարն ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ է իրականացնում կադրային քաղաքականությունը և ձևավորում համայնքի ղեկավարի աշխատակազմը» (հոդված 28): Վերջինս, ինչպես սահմանված է օրենքով, բաղկացած է համայնքի ղեկավարի տեղակալից, աշխատակազմի քարտուղարից, բաժինների ղեկավարներից, ինչպես նաև հաստիքացուցակով նախատեսված այլ աշխատողներից (հոդված 28): Համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի թվաքանակը և հաստիքացուցակը հաստատվում է համայնքի ավագանու կողմից (հոդված 16, կ. 26):

Օրենսդրական այս նորմերը բխում են ՀՀ Սահմանադրության 2-րդ հոդվածով սահմանվող դրույթից, ըստ որի՝ ժողովուրդն իր իշխանությունն իրականացնում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով: Այսինքն, սահմանադրորեն ամրագրվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիակատար ինքնուրույնությունը իր լիազորությունների շրջանակներում որոշումներ կայացնելու բնագավառում, որը համահունչ է նաև տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի պահանջներին:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործողության ընթացքում օրենսդրական այս դրույթն անցավ համապատասխան փորձաշրջան: Ի հայտ եկան դրա կիրառման դրական և բացասական կողմերը: Դրական էր համայնքի ղեկավարին կադրային քաղաքականության վարման ոլորտում ինքնուրույն լիազորությունների ամրագրումը, որը իշխանության այդ օղակի անկախ և սեփական պատասխանատվությամբ գործելու երաշխիքներից ու չափանիշներից էր:

Սակայն կայացման փուլում գտնվող համակարգի համար այդ նորմի կիրառումը հանգեցրեց մի շարք թերությունների: Դրանցից հատկանշական են հետևյալները.

- կամայական լուծումներ կադրերի հավաքագրման և ընտրության ոլորտում,
- կադրերի անբավարար արհեստավարժություն և գործիմացություն,
- կադրերի մասնագիտական աճի և վերապատրաստման հստակ համակարգի բացակայություն,
- կադրերի պաշտոնական առաջխաղացման համակարգի բացակայություն,
- կադրերի անպաշտպանվածություն քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխություններից,
- կադրերի բարձր հոսունություն և այլն:

Այս թերությունների առկայությունը բացասաբար է անդրադառնում ՏԻՄ-երի լիազորությունների կատարման, մատուցվող ծառայությունների որակի և մատչելիության ապահովման, ՏԻՄ-երի հեղինակության և նրանց նկատմամբ բնակչության վստահության վրա և, ընդհանուր առմամբ, խոչընդոտում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետ կենսագործունեությանը:

Համայնքներում տարվող կադրային քաղաքականության ոլորտում տեղ գտած թերությունների վերացման հիմնական ուղին, մեր կարծիքով, խնդրի օրենսդրական կարգավորումն է:

Վերը թվարկված օրենքներում համայնքի ղեկավարին տրվել են կադրային քաղաքականության իրականացման լիազորություններ, սակայն ցայսօր չեն մշակվել այդ լիազորությունների իրագործման մեխանիզմները: Արդյունքում այսօր բացակայում են խնդրի կարգավորման վերաբերյալ որևէ օրենք կամ իրավական համապատասխան ակտեր:

Հարցի լուծումն այս առումով խիստ հրատապ է և առաջնահերթ: Դա նկատի ունենալով, ՀՀ Կառավարությունը 2003 թվականին խնդիր դրեց մշակել «Համայնքային ծառայության մասին» օրենքի նախագիծ և այն պատվիրեց ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիային: Օրենքի մշակման հովանավորությունն ստանձնեց ՄԱԿ-ի հայաստանյան գրասենյակի զարգացման ծրագիրը (ՄԱԶԾ): Մրցութային

հիմունքներով ընտրված անկախ փորձագետների միջոցով, ինչպես նաև հանրապետության մարզերի և տասնյակ համայնքների ներկայացուցիչների, հանրապետության պետական կառավարման շահագրգիռ մարմինների, հասարակական և միջազգային կազմակերպությունների լայն մասնակցային համագործակցությամբ սահմանված ժամկետներում մշակվեց և քննարկվեց օրենքի նախագիծը, որը 2004 թվականի հունիսին հավանության արժանացավ ՀՀ Կառավարության կողմից և, ըստ ընդունված ընթացակարգերի, գտնվում է քննարկման և ընդունման փուլում:

Օրենքի նախագիծը խարսխվել է մի քանի հայեցակարգային հիմնադրույթների վրա, որոնցից կքննենք առավել կարևորները:

Նախ, նկատի ունենալով, որ հանրային ծառայությանը վերաբերող դրույթները կանոնակարգված են «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով, մեր դատողությունները կհիմնվեն այդ օրենքով նախատեսվող իրավական նորմերի վրա: Բացի դրանից, համայնքային ծառայության իրավահարաբերությունները կարգավորող մեխանիզմները մշակելիս միջազգային փորձը հաշվի է առնվել՝ այն առավելագույնս տեղայնացնելու և մեր պայմաններում կիրառման համար իրատեսական դարձնելու սկզբունքից ելնելով:

Առաջին հիմնարար դրույթն այն է, որ համայնքային ծառայությունը հանրային ծառայության բաղադրատարր է, այսինքն՝ հանրային ծառայության համակարգի մի ոլորտը:

Ինչպես հայտնի է, հանրային ծառայությունը պետությանն օրենսդրորեն վերապահված լիազորությունների իրականացումն է, որն ընդգրկում է քաղաքական (հայեցողական) ծառայությունը, պետական ծառայությունը, այդ թվում՝ քաղաքացիական ծառայությունը և հատուկ ծառայությունները, համայնքային ծառայությունը և քաղաքացիական աշխատանքը:

Հանրային և համայնքային ծառայությունների միջև փոխկապակցվածությունները կարելի է որակել որպես ամբողջի և մասի փոխհարաբերություններ, որտեղից էլ բխում են այն ընդհանրությունները, որոնք բնորոշ են այդ ծառայություններին:

Այդ ընդհանրությունները պետք է դրսևորվեն համայնքային ծառայության բնույթի, հասկացությունների միասնության, հիմնական սկզբունքների, համայնքային ծառայողների պաշտոնեական և մասնագիտական առաջխաղացման մեխանիզմների, նրանց իրավունքների ու պարտականությունների, սոցիալական երաշխիքների և այլ ոլորտների իրավահարաբերություններում (դրանք ներկայացված են աղյուսակ 1-ում):

Աղյուսակից երևում է, որ մի շարք կարևոր ոլորտներում առկա են ընդհանրություններ հանրային և համայնքային ծառայություններում: Օրինակի համար ստորև ներկայացնենք հիմնական սկզբունքները, որոնցով պետք է ուղղորդվել այդ ծառայություններում իրավահարաբերությունների կարգավորման համար:

Համայնքային ծառայության հիմնական սկզբունքներն են՝

- Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության, օրենքների գերակայությունը,
- համայնքային ծառայության կայունությունը,

- համայնքային ծառայողներին ներկայացվող հիմնական պահանջների միասնականությունը և օրենքի առջև համայնքային ծառայողների իրավահավասարությունը,
- համայնքային ծառայության հրապարակայնությունը,
- համայնքային ծառայողների քաղաքական զսպվածությունը,
- քաղաքացիների համար համայնքային ծառայության հավասար մատչելիությունը՝ իրենց մասնագիտական գիտելիքներին եւ աշխատանքային ունակություններին համապատասխան,
- համայնքային ծառայողների պրոֆեսիոնալիզմը,
- համայնքային ծառայողների իրավական եւ սոցիալական պաշտպանվածությունը,
- համայնքային ծառայողների պատասխանատվությունն իրենց ծառայողական պարտականությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու համար,
- համայնքային ծառայողների գործունեության վերահսկելիությունը եւ հաշվետու լինելը:

Հանրային և համայնքային ծառայություններում ընդհանրական դրույթների կիրառումը հնարավորություն կտա հիմնականում վերացնելու կամ կրճատելու այն թերությունները, որոնք առկա են համայնքներում կադրային քաղաքականության բնագավառում:

Աղյուսակ 1

ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԵՎ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԸՆԴՀԱՆՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ	
Ոլորտը	Բովանդակությունը
1. Բնորոշումը	Տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմում մասնագիտական գործունեություն
2. Օրենսդրությամբ վերապահված լիազորությունների իրականացում	1. քաղաքական և հայեցողական պաշտոնյաների 2. համայնքային ծառայողների 3. քաղաքացիական աշխատողների միջոցով
3. Հիմնական սկզբունքները	Նույնական են հանրային (քաղաքացիական) ծառայության սկզբունքների հետ
4. Ծառայողների մասնագիտական և պաշտոնեական առաջխաղացման մեխանիզմները	Համայնքային ծառայողների մրցութային կարգով ընտրություն, ատեստավորում, վերապատրաստում եւ կադրերի ռեզերվի ձեւավորում
5. Ծառայողների իրավական վիճակը	Համայնքային ծառայողի իրավունքների, պարտականությունների և սոցիալական երաշխիքների միասնականություն

Այսպես՝

- կադրերի հավաքագրման և ընտրության ոլորտում կամայական լուծումներին փոխարինում է թափուր պաշտոնի զբաղեցումը մրցութային կարգով,
- կադրերի արհեստավարությունն ապահովվում է դրանց կանոնավոր (երեք տարին մեկ անգամ) վերապատրաստման և ատեստավորման միջոցով,
- ապահովվում է կադրերի պաշտոնի կայունությունը և նրանց պաշտպանվածությունը՝ անկախ քաղաքական ուժերի հարաբերակցությունից կամ ՏԻՄ-

երի ընտրությունների արդյունքներից,

- համայնքային ծառայությունը դառնում է հեղինակավոր և սոցիալական կայուն երաշխիքներով ապահովված ծառայություն, որը որոշակի առավելություն կունենա մասնավոր ծառայության հանդեպ, և կկրճատվի հոսունությունը այդ ծառայությունից դեպի մասնավոր ծառայություն:

Համայնքային ծառայությունում հանրային ծառայության ընդհանրական հիմնադրույթների օպերատիվ և արդյունավետ կիրառման համար հասունացել է հանրային ծառայության վերաբերյալ միասնական (փաթեթային) օրենքի մշակման հարցը: Ինչպես արդեն նշեցինք, հանրային ծառայության վերաբերյալ իրավանորմերը տեղ են գտել դրա բաղադրատարրերից մեկի՝ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքում, որն այդ բնագավառում առաջին ընդունված օրենքն էր: Այդ օրենքի ընդհանրական հիմնադրույթները այսօր կիրառվում են հանրային ծառայության տարբեր ոլորտները կարգավորող օրենքներում (ԱԺ աշխատակազմում ծառայություն, հատուկ ծառայություններ, դիվանագիտական և դատական ծառայություններ և կկիրառվեն նաև համայնքային ծառայությունում): Նպատակահարմար կլիներ այդ ընդհանրությունները ընդգրկել մի մայր օրենքում՝ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում, որոնք համակարգի միասնականությունն ապահովելու համար կկիրառվեին բոլոր ծառայություններում, իսկ տարբեր ոլորտների առանձնահատկությունները հաշվի առնելով՝ ամեն մի ծառայության տեսակի վերաբերյալ ունենալ կոնկրետ օրենք, որտեղ կտրվեն առանձնահատուկ լուծումներ և կկարգավորվեն յուրահատուկ իրավահարաբերությունները: Այդ տրամաբանությունից ելնելով՝ «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում ընդհանրական բաժինների և հոդվածների վերաշարադրման կարիքը չէր զգացվի: Այդ առումով օրենքն ավելի կկոնկրետանար և, գուցե թե, կբովանդակեր ավելի մանրամասներ, որոնք նախատեսվում են արտացոլել ենթաօրենսդրական ակտերում:

Այդ ընդհանուր հարցի վերաբերյալ մի դիտարկում ևս: Խոսքը օրենքի անվանման մասին է: Խոսելով հանրային, քաղաքացիական, համայնքային և այլ ծառայությունների մասին, մենք բնորոշում ենք այդ հասկացությունը որպես օրենսդրությամբ տվյալ մարմնին վերապահված լիազորության իրականացում, որը մասնագիտական գործունեություն է: Դրանից հետո ամբողջ օրենքը վերաբերում է այդ լիազորությունը կամ գործունեությունն իրականացնողին՝ ծառայողին, իսկ ծառայության կոնկրետ տեսակների, իրականացման մեխանիզմների, նրանց որակի և մատչելիության մասին մենք լռում ենք: Ստացվում է, որ մեր օրենքները ավելի շատ և ավելի շուտ վերաբերում են ոչ թե ծառայություններին, այլ ծառայողներին, դրանց իրավունքներին ու պարտականություններին, մրցույթներին, ատեստավորմանը, վերապատրաստմանը և այլն: Այդ դեպքում ինչու օրենքները չկոչենք իրենց անունով՝ հանրային ծառայողի, քաղաքացիական ծառայողի, համայնքային ծառայողի մասին և այլն:

Այս հարցը կարևոր է նաև այլ տեսակետից: Հանրային ծառայությունները ընդգրկում են կենսագործունեության բազմաթիվ ոլորտներ՝ կրթություն, ընդհանուր կառավարում, սոցիալական ապահովություն և ապահովագրություն, առողջապա-

հուքյուն, մշակույթ, սպորտ և հանգստի կազմակերպում, բնապահպանություն և հանրային սանիտարական ծառայություններ, ճանապարհային տնտեսություն և տրանսպորտ, քաղաքային տնտեսություն, կոմունալ-կենցաղային ծառայություններ և այլն: Այդ ծառայությունները, ըստ ՀՀ գործող օրենսդրության, իրականացվում են պետական կառավարման հանրապետական մարմինների և դրանց համակարգում գտնվող տեսչությունների, գործակալությունների և ստորաբաժանումների, տարածքային կառավարման մարմինների (մարզպետարանների), ՏԻՄ-երի, ինչպես նաև մասնավոր հատվածի կողմից: Թվարկված մարմինները իրենց լիազորությունների սահմաններում իրականացնում են հանրային ծառայությունների համապատասխան հատվածը: Հետևաբար, «Հանրային ծառայության մասին» կամ դրա առանձին տարատեսակների մասին օրենքները չեն կարող փոխարինել այդ մարմինների ընդհանուր իրավասությունները սահմանող օրենքներին: Սա ևս վկայությունն է այն բանի, որ խոսքը կարող է վերաբերել այդ մարմինների անձնակազմի կառավարմանը:

Այս առումով անհասկանալի է հանրապետությունում հանրային ծառայությունների կարգավորմամբ զբաղվող երկու մարմինների՝ «Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի» և «Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի» անվանումները: Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը իրականացնում է քաղաքացիական ծառայության անձնակազմի կառավարման ոլորտի վերաբերյալ միասնական քաղաքականություն՝ դրանով իսկ նկատի ունենալով, որ հանրային ծառայությունների իրենց հատվածն իրականացնող համապատասխան մարմինները պետք է ունենան կադրային համարժեք ապահովվածություն: Այսինքն, ըստ էության, այստեղ խոսքը գնում է ոչ թե քաղաքացիական ծառայության, այլ քաղաքացիական ծառայողների խորհրդի մասին: Իսկ ինչ վերաբերում է «Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովին», ապա այստեղ հարցերի խճճվածության աստիճանը խիստ բարձր է: Բանն այն է, որ, ինչպես ցույց տրվեց վերևում, հանրային ծառայությունների ոլորտները շատ լայն են, որոնք կանոնակարգվում են և իրականացվում տարբեր մարմինների կողմից:

Բնականաբար, այս հանձնաժողովը չի կարող և իրականում էլ չի փոխարինում այդ մարմիններին, այլ զբաղվում է հանրային մի շարք ծառայությունների կարգավորմամբ, որոնք հիմնականում կապված են բնական մենաշնորհային ռեսուրսների հետ: Այդ դեպքում ինչու հանձնաժողովի անվանումը այդքան մեծ ընդգրկում ունի: Կարծում են այստեղ ևս երևութները պետք է կոչվեն իրենց անունով, և պետք է ճշգրտվի հանձնաժողովի անվանումը՝ այն համապատասխանեցնելով իր կոնկրետ լիազորություններին:

Այս հարցերին այսքան անդրադարձը մի նպատակ է հետապնդում՝ ինչպես պետք է անվանվի քննարկման ենթակա օրենքի նախագիծը. համայնքային ծառայության, թե՞ համայնքային ծառայողի մասին օրենք: Ինչպես արդեն փորձեցինք հիմնավորել, դա ավելի շուտ համայնքային ծառայողի մասին օրենք պետք է լինի:

Օրենքի նախագծի հիմքում ընկած մյուս հայեցակարգային հիմնադրույթը այն է, որ «Համայնքային ծառայությունը հանրային ծառայության ինքնուրույն տեսակ է»:

Այդ ինքնուրույնության իրողությունն է, որ հիմնավորում է համայնքային ծառայության ինստիտուտի լինելիությունը: Այդ ինքնուրույնությունն է առաջ բերում յուրահատուկ լուծումներ: Եվ, վերջապես, այդ ինքնուրույնությունը բխում է տեղական ինքնակառավարման՝ որպես իշխանության ինքնուրույն (անկախ) օղակի գոյությունից:

Հետևապես, որպես հանրային ծառայության ինքնուրույն տեսակ համայնքային ծառայությունը ունի ուղորտին և այդ ուղորտը կանոնակարգող օրենսդրությանը բնորոշ առանձնահատկություններ, որով ծառայության այդ տեսակը տարբերվում է մյուսներից:

Կանգ առնենք հիմնական առանձնահատկությունների վրա:

1. Ի տարբերություն քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների դասակարգման չորս խմբերի՝ համայնքային ծառայության պաշտոնները, պայմանավորված լինելով այդ պաշտոնները զբաղեցնող անձանց աշխատանքի կազմակերպման ու ղեկավարման պատասխանատվության, որոշումներ կայացնելու լիազորությունների, շփումների և ներկայացուցչության, խնդիրների բարդության ու դրանց ստեղծագործական լուծման պահանջի, ինչպես նաև գիտելիքների ու հմտությունների անհրաժեշտ մակարդակով, նախատեսվում է դասակարգել ըստ երեք խմբի՝ համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոններ, առաջատար պաշտոններ և կրտսեր պաշտոններ: Այդ խմբերից յուրաքանչյուրը բաժանվում է երեք ենթախմբի, և դրանց համապատասխան շնորհվում են համայնքային ծառայության դասային աստիճաններ: Ընդ որում՝ նշված աստիճանները շնորհում է համապատասխան համայնքի ղեկավարը, իսկ իջեցվում է դատական կարգով և զրկվում օրենքով նախատեսված հիմքերով ազատվելու դեպքերում:
2. Համայնքային ծառայության պաշտոնների անձնագրերը համայնքային ծառայության պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի ընդհանուր նկարագրի հիման վրա հաստատում է համապատասխան համայնքի ղեկավարը:
3. Ի տարբերություն քաղաքացիական ծառայության՝ համայնքային ծառայությունում պաշտոն զբաղեցնելու իրավունք է վերապահվում ոչ միայն ՀՀ քաղաքացիներին, այլև փախստականի կարգավիճակ ունեցողներին:
4. Համայնքներում մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների կազմում ընդգրկվում են համապատասխան համայնքի ղեկավարը, ավագանու անդամները, ինչպես նաև մարզպետարանի ներկայացուցիչը:
5. Համայնքային ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար մրցույթի երկրորդ՝ հարցազրույցի փուլին մասնակցելու իրավունք է վերապահվում թեստավորման առաջադրանքների առնվազն 75% ճիշտ պատասխանած մասնակիցներին: Այս նորմը զգալիորեն մեղմացված է քաղաքացիական ծառայության համեմատ, որտեղ պահանջվում է 90% ճիշտ պատասխան: Ընդ որում՝ մրցույթի հաղթող է ճանաչվում 20 բալանոց համակարգում առավել բարձր բալեր ստացած մասնակիցը: Չեն բացառվում նաև երկու և ավելի թվով հաղթողներ:

6. Համայնքային ծառայողների վերապատրաստումն անցկացվում է մրցութային կարգով ընտրված կազմակերպություններում: Համայնքների ղեկավարներից ստացված հայտերի հիման վրա մրցույթն անցկացնում է միջհամայնքային միավորումը, իսկ այն համայնքներում, որոնք ընդգրկված չեն միջհամայնքային միավորումներում՝ համապատասխան մարզպետարանը: Վերապատրաստման ծախսերը պետք է կատարվեն համայնքային բյուջեների միջոցների հաշվին: Օրենքով պետք է ամրագրվի, որ համայնքային բյուջեների վարչական մասում պարտադիր կարգով յուրաքանչյուր տարի միջոցներ են նախատեսվում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման նպատակով: Ընդ որում՝ այդ ծախսերը չեն կարող պակաս լինել համայնքային ծառայողների աշխատավարձի տարեկան ֆոնդի 5%-ից: Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման նպատակով հնարավոր է պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներին հատկացնել սուբսիդիաներ, ինչպես նաև ներգրավել Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ չարգելված այլ միջոցներ:

Սկզբունքային նշանակություն ունի համայնքային ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման մարմինների խնդրի լուծումը: Ինչպես հայտնի է, քաղաքացիական ծառայության համակարգում այդ մարմիններն են Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը և քաղաքացիական ծառայություն իրականացնող մարմինների աշխատակազմերի ղեկավարները:

Որպես իրականացնող մարմիններ, բնականաբար, կարող են հանդես գալ ՀՀ համայնքների ղեկավարները, որոնց աշխատակազմերի միջոցով կկազմակերպվեն մրցույթների, ատեստավորման, վերապատրաստման նախապատրաստման և անցկացման, կադրային գործի վարման հետ կապված աշխատանքները:

Իսկ ինչ մնում է համայնքային ծառայության ոլորտում միասնական քաղաքականություն իրականացնող կենտրոնական մարմինն, դրա բնույթին և կարգավիճակին, ապա, կարծում են, այն դեռևս փնտրտուքի փուլում է:

Խնդրի լուծումը բարդանում է նրանով, որ, մի կողմից, այդ մարմինը իր գոյությամբ և լիազորություններով չպետք է խախտի տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի անկախությունը, չպետք է լինի պետական կառավարման մարմին և մյուս կողմից էլ առանց ոլորտում դրսևորվող տիպային իրավահարաբերությունները կարգավորող մարմնի, հնարավոր չէ ապահովել համակարգի միասնականությունը: Կարող են լինել լուծման տարբերակներ:

Սուաջին տարբերակ: Համակարգի միասնական քաղաքականության իրականացման լիազորությունները կարելի է տարրալուծել ներկայումս գործող տարբեր պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև՝ ամրագրելով դրանց իրականացման այնպիսի մեխանիզմներ, որոնք չեն սահմանափակի ՏԻՄ-երի լիազորությունները:

Երկրորդ տարբերակ: Կազմավորել Համայնքային ծառայության խորհուրդ Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի նմանօրինակ լիազորություններով կամ էլ այդ լիազորությունները օրենքով ամրագրել Քաղաքացիական ծառայության

խորհրդի վրա՝ վերջինիս տրամադրելով համապատասխան կարողություններ: Այս դեպքում հարկ կլինի նաև փոփոխել խորհրդի անվանումը և այն վերանվանել «Հանրային ծառայության (ճիշտ կլիներ ծառայողների) խորհուրդ», որը կարող է զբաղվել նաև հանրային մնացյալ ծառայություններով:

Օրենքի նախագծում կենտրոնացված տիպային լուծումներ պահանջվող իրավասությունները պայմանականորեն դրվել են ՀՀ կառավարության լիազորած պետական կառավարման մարմնի վրա, ենթադրելով քննարկումների փուլում այդ մարմնի ճշտման հնարավորությունը:

Այսպիսով, համայնքային ծառայության իրականացման իրավահարաբերությունները կարող են լինել ընդհանուր ու միասնական ողջ երկրի տարածքի համար և յուրահատուկ, որոնք կարգավորվում են կոնկրետ համայնքներում: Այդ իրավահարաբերությունների կարգավորման ուղղությամբ համայնքային ծառայության հիմնական գործառույթները և դրանց իրականացման մարմինները ցույց են տրված աղյուսակ 2-ում:

Աղյուսակ 2

ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ (ՀԾ) ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ				
□	Գործառույթներ	ՀԾ կարգավորման հանրապետական մարմին	Համայնքի ղեկավար	Մրցութային եւ ատեստավորման հանձնաժողովներ
1	ՀԾ պաշտոնների անվանացանկը եւ ՀԾ յուրաքանչյուր խմբում ընդգրկվող պաշտոնների անվանացանկի հաստատում	+		
2	ՀԾ պաշտոնների անձնագրերի հաստատում		+	
3	ՀԾ դասային աստիճանի շնորհում		+	
4	Մրցութային եւ ատեստավորման հանձնաժողովների օրինակելի աշխատակարգի հաստատում	+		
5	Մրցութային եւ ատեստավորման հանձնաժողովների աշխատակարգերի հաստատում		+	
6	ՀԾ թափուր պաշտոնի զբաղեցման համար մրցույթի անցկացման կարգի հաստատում	+		
7	ՀԾ թափուր պաշտոնի զբաղեցման համար մրցույթի անցկացում			+
8	ՀԾ թափուր պաշտոնի նշանակում		+	
9	ՀԾ ատեստավորման կարգի հաստատում	+		
10	ՀԾ ատեստավորման անցկացում			+

11	ՐԾ ատեստավորման արդյունքների հիման վրա որոշման ընդունում		+	
12	ՐԾ վերապատրաստման կարգի եւ ծրագրերի հաստատում	+		
13	ՐԾ կադրային ռեզերվի ձևավորման կարգի հաստատում	+		
14	ՐԾ կադրային ռեզերվի մասին որոշման ընդունում		+	
15	ՐԾ խրախուսում		+	
16	ՐԾ կարգապահական տույժերի կիրառում		+	

Աղյուսակում նշված գործառույթների և իրականացնող մարմինների կազմը կարող է փոփոխվել օրենքի նախագծի քննարկման և վիճարկելի դրույթների հստակեցման հիման վրա:

Որոշակի հիմնախնդիրներ կան՝ կապված «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի ներդրման հետ: Բնականաբար, օրենքի ընդունումը կլինի առաջին և հիմնարար քայլը, որով կսկսվի համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման գործընթացը: Արտերկրի համայնքային ծառայության փորձի ուսումնասիրությունը, ինչպես նաև մեր երկրում քաղաքացիական ծառայության համակարգի գործընթացի փուլերը վկայում են, որ համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման համար պետք է ապահովվեն անհրաժեշտ նախապայմաններ: Վերջիններիս շարքում, մեր կարծիքով, առաջնահերթ է հետևյալ միջոցառումների նախատեսումը.

- Համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման համար պահանջվող իրավական ակտերի փաթեթի մշակումը: Այդ փաթեթը կարող է ընդգրկել մի շարք իրավական ակտեր, որոնք օգտագործման համար պետք է տրամադրվեն հանրապետության բոլոր համայնքներին (տես աղյուսակ 3):
- Համայնքների ղեկավարների ու ավագանիների անդամների վերապատրաստման կազմակերպումը՝ նրանց ուսուցանելով օրենքով նախատեսվելիք նոր իրավասությունները:
- Տարածքային ուսումնական կենտրոնների ստեղծումը և դրանց համար դասախոսական կադրերի պատրաստումը:
- Համայնքային ծառայողների առաջին վերապատրաստման և ատեստավորման համար պահանջվող ուսումնական ծրագրերի, թեստերի, հարցաշարերի մշակումն ու հրատարակումը:
- Համայնքային ծառայողների առաջին վերապատրաստման կազմակերպումը:
- Համայնքային ծառայողների առաջին ատեստավորման կազմակերպումը:
- Համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնների զբաղեցման համար մրցույթների անցկացումը և այլն:

Օրենքի ընդունումը և կիրարկումն անխուսափելիորեն կհանգեցնի հարակից օրենքներում լրացումների ու փոփոխությունների:

Մասնավորապես, հարկ կլինի փոփոխության ենթարկել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 28-րդ հոդվածի այն մասը, որը վերաբերում է համայնքի ղեկավարի կադրային քաղաքականություն վարելուն, և այն պետք կլինի վերաշարադրել հետևյալ կերպ.

«Համայնքի ղեկավարը ինքնուրույնաբար և սեփական պատասխանատվությամբ նշանակումներ է կատարում հայեցողական պաշտոններում: Համայնքի նոր ղեկավարի ընտրվելուց հետո հայեցողական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք իրենց լիազորությունները վայր են դնում: Համայնքի ղեկավարն իր աշխատակազմի և բյուջետային հիմնարկների աշխատակիցների թվաքանակը, հաստիքացուցակն ու պաշտոնային դրույքաչափերը հաստատվելուց հետո՝ մեկամսյա ժամկետում, նշանակումներ է կատարում հայեցողական պաշտոններում:

Համայնքային ծառայողների նշանակման և զբաղեցրած պաշտոնից ազատման կարգը սահմանվում է «Համայնքային ծառայության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով:

Փոփոխությունների կարիք կզգացվի նաև «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքում, որի 3-րդ կետում հարկ կլինի սահմանել համայնքային ծառայության հայեցողական պաշտոնների ցանկը, որի մեջ կմտնեն «Հայաստանի Հանրապետության համայնքների ղեկավարների տեղակալների, խորհրդակազմների, մամուլի քարտուղարների, օգնականների և ռեֆերենտների պաշտոնները»:

Աղյուսակ 3

ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՆԵՐԴՐՄԱՆ ՀԱՍԱՐ ՊԱՐԱՆՋՎՈՂ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԻ ՓԱԹԵԹԸ

1. Համայնքային ծառայության պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի ընդհանուր նկարագիր
2. Համայնքային ծառայողների անձնական գործերը եւ գրանցամատյանը վարելու կարգ
3. Համայնքային ծառայության թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար մրցույթների անցկացման կարգ
4. Համայնքային ծառայողի ատեստավորման կարգ
5. Համայնքային ծառայողի վերապատարստման կարգ
6. Համայնքային ծառայության մրցութային եւ ատեստավորման հանձնաժողովի աշխատակարգ
7. Համայնքային ծառայողի մրցույթ եւ ատեստավորում անցկացնելու համար թեստեր կազմելու կարգ
8. Համայնքային ծառայողի հետ ժամկետային աշխատանքային պայմանագրի կնքման եւ համայնքային ծառայողի պարտադիր գործուղման կարգ
9. Համայնքային ծառայության կադրերի ռեզերվում գրանցվելու եւ ռեզերվից հանելու կարգ
10. Համայնքային ծառայողի էթիկայի կանոններ
11. Համայնքային ծառայողի գործողությունների ծառայողական քննություն անցկացնելու կարգ

Բացի դրանից անհրաժեշտ է սահմանել նորմ, համաձայն որի պետք է իրականացվեն փոխատեղումները քաղաքացիական ծառայությունից դեպի համայնքային ծառայություն և ընդհակառակը: Դրա համար պետք է օրենքով հավասարեցվեն քաղաքացիական և համայնքային ծառայությունների դասային աստիճանները:

Այսպիսով, օրենքի ընդունմամբ, ինչպես նաև օրենսդրական, կազմակերպական և ուսուցողական բնույթի մի շարք խնդիրների լուծման միջոցով կարելի է ապահովել մեր երկրում համայնքային ծառայության ինստիտուտի արձատավորումը:

Վերջինս հնարավորություն կտա.

- օրենսդրորեն կարգավորել հանրային ծառայության այդ կարևոր ոլորտը, որտեղ ցայսօր չեն գործում հանրային ծառայության նորմերը,
- համակարգը համալրել արհեստավարժ և պաշտոնեական կայունություն ունեցող կադրերով,
- ընդունել և իրականացնել արդյունավետ կառավարչական որոշումներ,
- բարձրացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների որակը և մատչելիությունը:

Իսկ այս ամենը կնպաստի տեղական ինքնակառավարման կարողությունների ամրապնդմանը, համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը, տեղական ժողովրդավարության զարգացմանը և քաղաքացիական հասարակության կառուցմանը:

Համայնքային ծառայությունների բարելավումը

1. Համայնքային ծառայությունների ներկա վիճակը

Հայաստանի Հանրապետության իրավական բազան կազմում են նրա Սահմանադրությունը, օրենքներն ու ենթօրենսդրական ակտերը: Ընդհանուր առմամբ տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորվում է մոտ 20 օրենքներով, 5 Նախագահի հրամանագրերով, 60-ից ավելի ՀՀ Կառավարության որոշումներով, բազմաթիվ ենթօրենսդրական ակտերով: Կարևոր դեր է խաղում նաև Քաղաքացիական օրենսգիրքը, որի հիման վրա են կազմվում պայմանագրերը որոշ ծառայություններ մատուցելու համար:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը սահմանում է այն ծառայությունների ցանկը, որոնք պետք է մատուցվեն համայնքների կողմից: Դրանց մի մասը մտնում է ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների մեջ, իսկ մյուս մասը կամավոր է: Այսպես, օրենքի 38 հոդվածով սահմանվում են հետևյալ ծառայությունները, որոնք հանդիսանում են պարտադիր լիազորություններ: Համայնքի ղեկավարը.

1. կազմակերպում է համայնքի սեփականություն համարվող բնակելի տների և ոչ բնակելի տարածքների, հանրակացարանների, վարչական շենքերի և այլ շինությունների շահագործումը, կազմակերպում է դրանց ընթացիկ վերանորոգումը.
2. կազմակերպում և կառավարում է համայնքի սեփականություն համարվող ներհամայնքային հաղորդակցության ուղիների, ջրմուղի, կոյուղու, ոռոգման ու ջեռուցման ցանցերի և այլ կառուցվածքների շահագործումը.
3. կազմակերպում է աղբահանությունը.
4. կազմակերպում է գերեզմանատների գործունեությունը և դրանց պահպանման աշխատանքները.
5. մասնակցում է այն բազմաբնակարան շենքերի սպասարկման աշխատանքներին, որտեղ համայնքին սեփականություն է պատկանում.
6. կազմակերպում է այն շենքերի սպասարկումը, որոնք չեն կառավարվում համատիրությունների կամ օրենքով սահմանված այլ կառավարման մարմնի կողմից.
7. կազմակերպում է հանգստի վայրերի խնամքը և պահպանությունը (կամավոր լիազորություն):

Օրենքի 41 հոդվածը սահմանում է համայնքի ղեկավարի լիազորությունները կրթության բնագավառում: Մասնավորապես, համայնքի ղեկավարը կազմակերպում և կառավարում է համայնքի ենթակայության մասնագիտացված դպրոցների, մանկապարտեզների, ակումբների, մշակույթի տների, գրադարանների, կրթական և մշակութային այլ հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեությունը, շահագործումն ու նորոգումը:

Հոդված 42-ը սահմանում է համայնքի լիազորությունները առողջապահության, ֆիզիկական կուլտուրայի ու սպորտի բնագավառում: Մասնավորապես, համայնքի ղեկավարը կազմակերպում ու կառավարում է համայնքային ենթակայության առողջապահական և մարզական հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեությունը:

Վերը նշված ծառայությունների մի մասի դիմաց սահմանվում է սպասարկման վճար, այսպես, օրինակ, մանկապարտեզներում, մասնագիտացված դպրոցներում, գրադարաններում, կենցաղային աղբի հեռացման համար և այլն, կամ ծառայություն մատուցող ձեռնարկության բյուջե: Վճարների դրույքաչափերը սահմանում է համայնքի ավագանին՝ համաձայն 1998-ին ընդունված «Տեղական տուրքերի ու վճարների մասին» ՀՀ օրենքի: Սակայն պետք է նշել, որ այդ մուտքերը կազմում են համայնքային բյուջեների չնչին մասը՝ մոտ 5 տոկոս:

Բոլոր լիազորությունների իրականացման համար գոյություն ունի ՏԻՄ-երի վարչական ստորաբաժանումների լայն բազմազանություն: Կառուցվածքային ձևը հիմնականում կախված է համայնքի չափերից, ՏԻՄ-երի ֆինանսական վիճակից, կարողություններից, ինչպես նաև արմատավորված կառավարման ավանդույթներից: Այսպես, համայնքներում գործառույթները կարող են կազմակերպվել ու կառավարվել տարբեր բաժիններով, այդ գործառույթների իրականացման համար ենթակա ձեռնարկություններ կարող են գոյություն ունենալ կամ չունենալ:

Օրինակ՝ մի համայնքում նախադպրոցական կրթության ծառայության կառավարումը կարող է իրականացվել կրթության, մշակույթի և սպորտի բաժնի միջոցով: Բացի այդ, նույն բաժինը կարող է կառավարել արվեստի, երաժշտական, մարզական դպրոցների, ինչպես նաև գրադարանների, թանգարանների, մարզադահլիճների, մարզադաշտերի աշխատանքը: Մեկ ուրիշ համայնքում կարող է ստեղծվել նախադպրոցական հիմնարկների միավորում, որն էլ իրականացնում է մանկապարտեզների ու մանկամտերների աշխատանքի համակարգումը համայնքի կողմից: Բոլոր այս դեպքերում վճարների դրույքաչափերը հաստատում է համայնքի ավագանին: Սովորաբար այս բոլոր ծառայությունները համաֆինանսավորվում են համայնքային բյուջեից, քանի որ քաղաքացիներից հավաքված վարձերը բավարար չեն ծառայությունները լիարժեք մատուցելու համար:

Մեկ այլ օրինակ կարող է հանդիսանալ կոմունալ սպասարկման բաժինները: Այդ բաժինների գործառույթների ցանկը մեծապես տարբերվում է համայնքից համայնք: Մի համայնքում նրանք կազմակերպում են միայն կենցաղային աղբի հեռացումն ու փողոցների սանիտարական մաքրումը, մեկ այլ տեղ նրանք նաև զբաղվում են կանաչապատումով և գերեզմանատների շահագործմամբ ու պահպա-

նությամբ, երրորդ համայնքում ջերմամատակարարումը նույնպես մտնում է այդ բաժնի գործառույթների մեջ: Ջերմամատակարարման համակարգը, ընդհանուր առմամբ, գտնվում է ծայրահեղ վատթար վիճակում, որոշ եզակի բացառություններով: Քաղաքային համայնքների մեծ մասն այժմ ի վիճակի չէ այն աշխատացնել, որոշ քաղաքներում այն ապամոնտաժվում է ու աճուրդներով դրվում վաճառքի: Բոլոր դեպքերում այս գործառույթներն իրականացվում են մասնագիտացված ձեռնարկությունների կողմից, որոնք կարող են լինել կամ համայնքի ենթակայության, կամ մասնավոր: Փողոցների սանիտարական մաքրման, պուրակների ու զբոսայգիների սպասարկման ֆինանսավորումը սովորաբար իրականացվում է համայնքային բյուջեից: Ավագանին որոշում է մաքրվող տարածքների ցանկն ու սահմանները և 1 քմ-ի սպասարկման դրույքաչափը: Աղբահանության ծառայության ֆինանսավորման մասին ավելի մանրամասն կխոսվի հոդվածի հաջորդ բաժիններում:

Մեծ քաղաքներն ունենում են բնակարանային տնտեսության բաժին, որը զբաղվում է բնակելի ֆոնդի պահպանության խնդիրներով: Մյուս քաղաքներում այս գործառույթը կարող է լինել բնակկոմունալ տնտեսության բաժնի ներքո: 2002-ի հունիսին ընդունվեց «Համատիրությունների մասին» և «Բազմաբնակարան շենքերի պահպանման մասին» ՀՀ օրենքները, որոնք ավելի հստակ դարձրին բնակելի ֆոնդի կառավարման խնդիրները: Հայաստանում այժմ գործում են մոտ 640 համատիրություններ (Desilets, Vanoyan, 2003): Եթե համայնքում ձևավորվել են համատիրություններ, ապա դրանք էլ հենց կառավարում են բազմաբնակարան շենքերը: Բայց եթե բազմաբնակարան շենքում չի ձևավորվում կառավարման մարմին, ապա համայնքի ղեկավարը ստանձնում է այդ շենքի կառավարման լիազորությունը՝ համաձայն «Բազմաբնակարան շենքի կառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 32-ի և որոշ այլ դեպքերում, նախատեսված նույն օրենքի հոդվածներ 10 ու 32-ով: Նման դեպքերում համայնքի ղեկավարը կառավարումը հանձնարարում է որևէ կազմակերպության, հավաքելով բնակիչներից պարտադիր նորմերի կատարման ու բնակֆոնդը պահպանելու համար անհրաժեշտ, ավագանու նիստով հաստատված, վճարները: Սովորաբար սա հանձնարարվում է համայնքի ենթակայության որևէ ձեռնարկության:

Հատուկ դեպք է ջրամատակարարման ու կեղտաջրերի հեռացման ծառայությունը, որը հանդիսանալով համայնքային ծառայություն, Հայաստանի մարզերում մատուցվում է Հայջրմուղկոյուղի ՓԲԸ-ի կողմից, իսկ մայրաքաղաքում՝ Երևանի ջրմուղկոյուղի ՓԲԸ-ի կողմից /ԵԶԿԸ/: Սա իրականացվում է ՀՀ կառավարության 1999 թ. թիվ 49 որոշման հիման վրա, որով ջրամատակարարման ու կեղտաջրերի հեռացման համակարգը 10 տարով հանձնվել է ՀՀ կառավարությանն առընթեր ջրային տնտեսության պետական կոմիտեին: (D.Tumanyan, 2001). Այսուհանդերձ, համայնքները որևէ անելիք այս ծառայության ոլորտում չունեն, չնայած որոշ դեպքերում համայնքային բյուջեում միջոցների առկայության դեպքում կամ միջազգային կազմակերպությունների օգնությամբ կատարում են ջրագծերի կապիտալ վերանորոգում:

Քանի որ համայնքների ճնշող մեծամասնությունը գյուղական է, ոռոգման համակարգերը հույժ կարևորություն ունեն: Համայնքներում ոռոգման համակարգը հանդիսանում է համայնքի սեփականություն ու կառավարվում ՏԻՄ-երի կողմից: Ագարակների ոռոգման համար ստեղծված են ջուր օգտագործողների միություններ (ՋՕՄ-եր), որոնք գյուղացիական ասոցիացիաներ են և կարգավորում են ջրի բաշխումը հող մշակողների միջև:

Ամենակարևոր խնդիրն այն է, որ վերը նշված կառույցները գոյություն ունեն խոշոր ու միջին չափի համայնքներում: Ըստ էության մենք խոսում ենք Հայաստանի 47 քաղաքային համայնքների, Երևանի 12 թաղային համայնքների մասին, գումարած որոշ խոշոր գյուղական համայնքներ, որոնց բնակչության թիվը համեմատելի է քաղաքների հետ: Հայաստանի համայնքների մոտ 83 տոկոսը ունի 1000-ից պակաս բնակչություն: Փոքր ու շատ փոքր համայնքներում, հիմնականում գյուղերում, որտեղ տեղական ինքնակառավարման մարմնի աշխատակազմը կազմում է 5-6 հոգի, գործառույթների կառավարման հիմնական պատասխանատուները լինում են ինքը՝ համայնքի ղեկավարը կամ նրա տեղակալը: Ֆինանսների ու կարողությունների ծայրահեղ սակավության պատճառով այդպիսի համայնքներում մատուցված ծառայությունները հասցվում են նվազագույն, հաճախ սաստիկ անբավարար ծավալի ու որակի:

Մենք կուզեինք համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունները դիտարկել երեք տեսանկյունից: Առաջին, ծառայությունը անհրաժեշտ ծավալով մատուցելու տեսանկյունից: Երկրորդ, ծառայության որակի ու քաղաքացիների բավարարվածության տեսանկյունից: Եվ վերջապես, մատուցվող ծառայության արդյունավետության տեսակետից:

Անդրադառնալով այդ երեք մոտեցումներին՝ միանգամից ասենք, որ համայնքային համարյա բոլոր ծառայությունները մատուցվում են ոչ լրիվ ծավալով ու հաճախ անբավարար որակի:

Որպես պատճառ կարելի է նշել հետևյալները.

- համայնքի ֆինանսական միջոցներն անբավարար են օրենքով սահմանված ծառայությունները լիարժեք մատուցելու համար.
- ՏԻՄ-երը՝ հատկապես փոքր քաղաքային ու գյուղական համայնքներում, չունեն համապատասխան կառուցվածքային ստորաբաժանումներ, որոնք կարողանան կենտրոնանալ այս կամ այն ծառայության վրա, հաճախ այդ ծառայությունների կազմակերպումով զբաղվում է անձամբ քաղաքապետը կամ նրա տեղակալը.
- ծառայություններ մատուցող ձեռնարկությունները հաճախ անարդյունավետ են, նրանց աշխատակազմերը սաստիկ ուռճացված են.
- տեխնիկական, ավտոմեքենաները, շենքերը, շինությունները, ենթակառուցվածքները, այսինքն՝ մատուցվող ծառայությունների ամբողջ նյութատեխնիկական բազան բարոյապես ու ֆիզիկապես մաշված է և կապիտալ վերանորոգման կամ փոխարինման կարիք ունի.

- բավարար չափով կապիտալ ներդրումներ կատարելու համար դեռևս չեն արմատավորվել այնպիսի ֆինանսավորման ձևեր, ինչպիսիք են համայնքային պարտատոմսերը, լիզինգային մեխանիզմները, առևտրային վարկը: Սա մեծապես խոչընդոտում է ոլորտի զարգացմանը, նյութատեխնիկական բազայի արդիականացմանը, աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանը:

Մեր կարծիքով՝ մեկ հողվածի շրջանակներում դժվար է խոսել բոլոր ծառայությունների մասին: Այդ պատճառով հետագայում մենք կկենտրոնանանք երկու ծառայության վրա՝ աղբահանության և սանիտարական մաքրման, որոնք վերջերս մանրամասն հետազոտվել են Ուրբան ինստիտուտի կողմից 12 մոդելային քաղաքներում:

2. Աղբահանության և սանիտարական մաքրման ծառայության մատուցման հիմնական մոդելները

Համայնքային աղբահանության և սանիտարական մաքրման կազմակերպման և իրականացման համար կիրառվում է կազմակերպչական երեք հիմնական մոդել:

Մոդել 1.

Համայնքը հանդիսանում է սանիտարական մաքրման ծառայության պատվիրատու, բնակչությունը և իրավաբանական անձինք՝ աղբահանության ծառայության պատվիրատու, և շահույթ ստանալու նպատակ հետապնդող ձեռնարկությունը՝ որպես ծառայության մատուցող:

Մոդել 2.

Համայնքը հանդիսանում է սանիտարական մաքրման պատվիրատու և իրականացնող, ինչպես նաև աղբահանության ծառայություններ մատուցող, ծառայությունը մատուցվում է քաղաքապետարանի համապատասխան բաժնի կողմից, բնակչությունը և իրավաբանական անձինք հանդիսանում են աղբահանության ծառայության պատվիրատուներ:

Որպես այս մոդելի մասնավոր դեպք, որն առավելապես տարածված է ՀՀ քաղաքներում, համայնքը հանդիսանում է սանիտարական մաքրման ծառայության պատվիրատու, բնակչությունը և իրավաբանական անձինք՝ աղբահանության ծառայության պատվիրատու և համայնքային սեփականություն հանդիսացող, շահույթ ստանալու նպատակ հետապնդող ձեռնարկությունը՝ որպես ծառայության մատուցող: Եթե համայնքը հանդիսանում է ձեռնարկության 100% սեփականատեր, ապա ածանցյալ մոդելը, ըստ էության, շատ չի տարբերվում հիմնականից:

Մոդել 3.

Համայնքը հանդիսանում է բնակչության և իրավաբանական անձանց անունից աղբահանության ծառայության պատվիրատու շահույթ հետապնդող կազմակերպության համար, որը մատուցում է ծառայությունը: Քաղաքապետարանը աղբահանության ծառայությունների համար ավագանու որոշումով սահմանում է վճարի դրույքաչափը և համապատասխան բաժնի միջոցով գանձում վճարները, որոնք մուտք են գործում համայնքային բյուջե: Իրականացնող կազմակերպությունը ընտրվում է մրցութային եղանակով և մատուցում է աղբահանության ու սանիտարական մաքրման ծառայություններ ընտրված տեղամասերում:

Կառուցվածքը

Կախված կառավարման մոդելից՝ ՏԻՄ-երի համապատասխան վարչական ստորաբաժանումները (հիմնականում կոմունալ սպասարկման բաժինները), ունեն վերահսկման, կազմակերպման և գումարի հավաքագրման գործառույթներ: Որպես կանոն, քաղաքային համայնքներում այդ ստորաբաժանումների ղեկավարները ենթարկվում են համայնքի ղեկավարի տեղակալին: Ելնելով կազմակերպչական մոդելից՝ կառուցվածքը կարող է տարբեր լինել:

Առաջին մոդելի ժամանակ հիմնականում նախատեսվում է ծառայության որակի վերահսկմանն ուղղված կառուցվածք, որի համար համայնքը, որպես կանոն, չի նախատեսում մեծածավալ անձնակազմ: Որոշ դեպքերում, երբ ծառայությունը մատուցվում է համայնքային սեփականություն չհանդիսացող ձեռնարկության կողմից, կոմունալ բաժին ընդհանրապես գոյություն չունի, կամ այդ բաժնում աշխատում է միայն մեկ մասնագետ: Հիմնական թերություններից է հանդիսանում բնակիչների և իրավաբանական անձանց կողմից իրականացված վճարների անվերահսկելիությունը, ինչի պատճառով հնարավոր չի լինում լիովին կառավարել մատուցված ծառայության որակը:

Այն դեպքում, երբ համայնքը հանդիսանում է սանիտարական մաքրման ծառայությունը տրամադրող, վերահսկողության և կառավարման գործառույթները կենտրոնանում են համայնքի կոմունալ բաժնի պետի ձեռքում: Կոմունալ բաժինը իրենից ներկայացնում է բավականաչափ մեծ աշխատակազմով ստորաբաժանում, որը մատուցում է ծառայությունը և գանձում գումարները: Կառույցը, որպես կանոն, ուղղված է դեպի ծառայություն մատուցելը և գումարներ գանձելը, ծառայության որակի վերահսկողության իրականացումն անկախ չէ:

Կառավարման երրորդ մոդելի դեպքում, երբ համայնքը հանդիսանում է պատվիրատու և գանձում է վճարները բնակիչներից ու իրավաբանական անձանցից, ամբողջ կառուցվածքը ուղղված է լինում ծառայության որակի վերահսկողության և բնակչության գոհունակության աճն ապահովելու վրա, քանզի անորակ ծառայության դեպքում գումարները միևնույն է, դուրս են գալու համայնքային բյուջեից, իսկ վճարները չեն հավաքվելու¹⁰:

Վճարների գանձում

Կախված կառավարման տարբերակի ընտրությունից՝ վճարների հավաքագրման մակարդակը կարող է մեծապես տատանվել. ամենաբարձր վճարների գանձման մակարդակները գրանցվել են երկրորդ և երրորդ կառավարման համակարգերի կիրառման ժամանակ:

Վանաձոր քաղաքում կառավարման համակարգի փոփոխությունից զգալի արդյունք է նկատվել: Վանաձորում 2004-ի սկզբից կիրառվել է երրորդ մոդելը, որտեղ համայնքը գանձում է գումարները բնակիչներից և պատվիրում աշխատանքների իրականացումը մրցութային եղանակով ընտրված շահույթ հետապնդող կազմակերպությանը: Առաջին կիսամյակի ընթացքում վճարների գանձման մակարդակն աճել է մոտ երկու անգամ, համեմատած կառավարման նախորդ (նախկինում կի-

¹⁰ Տե՛ս բնակիչների հարցման արդյունքները:

րառվել էր կառավարման 1 մոդելը) մոդելի արդյունքների հետ: Այլ համայնքներում, կախված կառավարման մոդելից, բնակչությունից վճարների գանձման մակարդակն արձանագրվել է 10-60% բնակչության պլանային թվից և մինչև 85% պայմանագիր կնքած բնակչության թվից:

Մեր կողմից կատարված վերլուծությունները վկայում են, որ բնակիչներից վճարների գանձման մակարդակի վրա մեծ ազդեցություն է թողնում քաղաքապետարանի աջակցությունը, պայմանագրերի առկայությունը, գանձողների քանակությունը և պատրաստվածությունը, քաղաքի ընդհանուր մաքրությունը:

Բնակիչների հարցումները

Համայնքների կողմից մատուցվող ծառայությունների բարելավման գործում էական են բնակիչների հարցումը և արդյունքների կիրառումը՝ ծառայության որակը քաղաքացիների համար ցանկալի մակարդակով կազմակերպելու համար: Հարցման միջոցով բնակիչների կարիքների գնահատումն ու համապատասխան փոփոխությունների կատարումը կնպաստեն բնակիչների գոհունակության զգալի աճին: Ուրբան ինստիտուտի կողմից մոդելային քաղաքներում իրականացվել են աղբահանության ծառայության որակի գնահատմանը նվիրված հարցումներ:

Աղբահանության ծառայությանն ու քաղաքի ընդհանուր մաքրությանը նվիրված հարցման *նպատակն* է հավաքել տվյալներ և դրանք օգտագործել աղբահանության գործունեության արդյունավետ կառավարման քաղաքականության մշակման գործընթացում: Ցանկալի է հարցումը կազմակերպել քաղաքապետարանից անկախ աշխատանքային խմբի միջոցով՝ հուսալի և անկողմնակալ արդյունքներ ունենալու համար: Տվյալները գնահատում են աղբահանության ներկայիս իրավիճակը, ՏԻՄ-ի այդ ոլորտում իրականացրած գործունեության նկատմամբ քաղաքացիների վերաբերմունքն ու կարծիքը: Տվյալները հավաքվում և վերլուծվում են անկողմնակալ: Դրանք ներկայացվում են համայնքի ղեկավարությանը (քաղաքապետ, ավագանի, աշխատակազմ), որը գնահատում է աղբահանության ոլորտի աշխատանքները: Նպատակն է՝ որոշումներ ընդունելիս հաշվի առնել բնակչության առաջարկություններն ու վերաբերմունքը և դա դարձնել սովորույթ ոչ միայն աղբահանության, այլև ընդհանրապես բնակչությանը սպասարկող ոլորտի ծառայություններում, այդպիսով հնարավորություն ընձեռել՝ բարձրացնելու բնակիչների գոհունակության մակարդակը քաղաքապետարանի մատուցած ծառայություններից: Ցանկալի է իրականացնել կրկնվող հետազոտություններ. առաջինը՝ նախնական ներկա իրավիճակը ուսումնասիրելու համար, հաջորդները՝ փոփոխությունների ազդեցությունը գնահատելու համար:

Ուսումնասիրությունն իրականացվում է *կիսաստանդարտացված հարցազրույցի մեթոդով*: Հարցաշարերը նախօրոք մշակվում են քաղաքապետարաններում ստեղծված հանձնաժողովների անդամների հետ միասին՝ ընդգրկելով միայն այն հարցերը, որոնք տվյալ քաղաքի տեսանկյունից առավել արդիական են:

Հարցաթերթիկները լրացվում են *դեմ-առ-դեմ հարցազրույցի մեթոդով*, սոցիոլոգների կամ նախօրոք պատրաստված/իրահանվող կամավոր ուսանողների կողմից:

Հարցագրույցն անց է կացվում *պատահական շերտավորված ընտրանքով*. քաղաքը բաժանվում է թաղամասերի և այդ թաղամասերում որոշակի համամասնությամբ հարցումներ են կատարվում: Կախված քաղաքի բնակչության թվից, հարցագրույցների թիվը տարբեր է, ինչը հիմնվում է վիճակագրական հաշվարկների վրա: Հարցագրույցի արդյունքները վերլուծելիս հաշվի է առնվում *ընտրանքի սխալը*¹¹:

Հարցման բովանդակությունը .

1. Վերաբերմունքը մաքրության նկատմամբ,
2. Վերաբերմունքը աղբահանության ծառայության ներկայումս կիրառվող մեթոդների նկատմամբ, առաջարկվող փոփոխությունները,
3. Աղբահանության ծառայության դիմաց վճարների գանձումը,
4. Վերաբերմունքը աղբահանության ծառայության որակի նկատմամբ,
5. Բնակիչների տեղեկացվածությունը,
6. Բնակիչների կողմից ծառայությանը վերաբերող առաջարկություններ:

Վերաբերմունքը քաղաքի մաքրության նկատմամբ.

Հարցումների արդյունքները ցույց են տալիս, որ աղբահանության ծառայության ոլորտը իրոք փոփոխությունների կարիք ունի, և դրանով մտահոգված է հարցվողների մեծամասնությունը: Այսպես, այն հարցին թե արդյոք բնակիչները մտահոգված են աղբահանության հարցերով, տրվել են հետևյալ պատասխանները. *շատ մտահոգված են - 85%-ը, այնքան էլ մտահոգված չեն - 12 %-ը, բոլորովին մտահոգված չեն - 3%-ը*: Արդյունքները վկայում են, որ հարցման մասնակիցները հետաքրքրված են այն թեմայով, որի վերաբերյալ հարցեր են ուղղվում և ակնկալվում են առաջարկություններ:

Մինչ այժմ ուսումնասիրած բոլոր քաղաքներում «քաղաքի մաքրությունը» դրական գնահատել են 10%-31%-ը, իսկ բացասական գնահատողների թիվը որոշ դեպքերում հասնում էր մինչև 86%-ը (33-86%):

Աղտոտվածության հիմնական պատճառ հարցվողները նշում են.

Պատճառներ / քաղաքներ	1 քաղաք	2 քաղաք	3 քաղաք	4 քաղաք	5 քաղաք
Աղբահանության վատ կազմակերպումը (ծառայության վատ աշխատանքը, ոչ հստակ գրաֆիկը, աղբարկղերի բացակայությունը) *	79%	41%	72%	48%	42%
Բնակչության անպատասխանատվությունը	11%	45%	28%	28%	31%
Աղբարկղերի սակավությունը / բացակայությունը	14% ✓	11%	27% ✓	28% ✓	16%

¹¹ Հարցման ընտրանքի չափերը որոշելու համար կիրառվում է ադյուսակ՝ վերցված Ռոբերտ Վ. Կրեժսիր, Դերիլ Վ. Մորգան, 1970 թ., գրքից:

* «Աղբահանության վատ կազմակերպում»-ը ընդգրկում է «աղբարկղերի բացակայության» և «ծառայության վատ աշխատանք» պատճառների տվյալները միավորված:

✓ Այս քաղաքներում □ ործում է շրջիկ աղբահան մեքենաների ծառայությունը, աղբարկղեր կամ բուլդոզեր չկան, կամ շատ քիչ են:

Բնակիչների կողմից աղբահանության ծառայության աշխատանքի վատ գնահատումը անենահաճախ հանդիպող հիմնախնդիրներից մեկն է ուսումնասիրված գրեթե բոլոր քաղաքներում:

Բավականին մեծ է բնակչության անպատասխանատվությունը աղտոտվածության պատճառ համարողների տոկոսային թիվը: Բնակիչների բավականին սովորական է վերաբերվում քաղաքներում բացատրական աշխատանքների կատարմանը: Առաջարկվում է բացատրական աշխատանքներ կազմակերպել հետևյալ թեմաներով.

- Վճարների գանձման, տուգանքների սահմանման և կիրառման մասին,
- Մեքենայի այցելության ժամանակացույցի մասին,
- Շրջապատի մաքրությունը պահպանելու մասին,
- Սանիտարա-հիգիենիկ մշակույթ ձևավորող քննարկումներ,
- Էկոլոգիական մաքրությանը վերաբերող բացատրական աշխատանքներ,
- Ժողովրդի պատասխանատվության բարձրացման խնդրի մասին,
- Աղտոտվածության հետևանքների մասին:

Տարբեր քաղաքներում առաջնահերթությունը տարբեր հիմնախնդիրների է տրվում: Այսպես, օրինակ, շրջիկ աղբահան ավտոմեքենայով աղբահանություն կատարվող քաղաքներում առաջարկում են լրացուցիչ աղբարկղեր տեղադրել, քանի որ աղբահան մեքենաների այցելության ժամերը բնակիչների համար կան անհարմար են, կամ մեքենաները ուշ-ուշ են այցելում և աղբի կուտակումների պատճառ հանդիսանում:

Աղբակույտերի առկայության պատճառները և դրանց հետևանքով տարածված գարշահոտության, կրծողների և թափառող կենդանիների կամ այլ հիմնախնդիրների առկայությունը փոխկապակցված են և վերլուծված արդյունքներն այնքան էլ հուսադրող չեն: Գրեթե բոլոր ուսումնասիրված քաղաքներում աղբակույտերի առկայությունը գնահատող հարցվողների

13-37%-ը պնդում են՝ աղբակույտեր ընդհանրապես չկան,

21-57%-ը՝ աղբակույտեր կան՝ շատ քիչ,

29-44%-ը՝ պնդում են, որ կան մեծ քանակությամբ կուտակումներ:

Իսկ այն հարցին, թե վերջին ամսվա (15 օրում) ընթացքում աղբի կուտակումների հետևանքով առաջացած գարշահոտություն, թափառող կենդանիներ կամ կրծողներ նկատել ե՞ն, թե ոչ, տրվել են հետևյալ պատասխանները.

13-30% -ը նշել են □ արշահոտություն,

30 - 67%-ը՝ թափառող կենդանիներ,

1 - 26%-ը՝ կրծողներ:

Ըստ տվյալների վերլուծության՝ «աղբակույտերի առկայության» և «թափառող շների առկայության» պատասխանների միջև կորելյացիան (առնչություն կամ կախվածություն) դրական է և բավականին մեծ:

Աղբահանության ծառայության դիմաց վճարների գանձումը

Բնակիչների մեծամասնությունը՝ 48 -74%, նշում են, որ բարեխղճորեն են վճարում և ճշգրիտ նշում են վճարների չափը (նույնիսկ վճարման անդորրագրերի առկայությամբ են փաստում իրենց բարեխիղճ վճարող լինելը), 16-35%-ը պնդում է, որ վճարում է, սակայն կամ չեն հիշում, կամ չգիտեն ինչքան են մուծում, իսկ հարցվողների մի մասը՝ մոտ 6-23% նշում են, որ վճարում են ոչ բարեխղճորեն կամ չեն վճարում: Միևնույն ժամանակ համայնքներում ֆիքսված աղբահանության վճարների մակարդակը մոտ 2 անգամ ավելի ցածր է, քան այն բնակիչների տոկոսը, որոնք հարցումներում նշել են, որ վճարում են բարեխղճորեն: Վերը նշվածի պատճառ կարող է հանդիսանալ.

- գանձում կատարողների փոքր թիվը.
- գանձված վճարների թերի գրանցումը,
- բնակչության կողմից աղբահանության և սպասարկման վարձերի շփոթելը (չգիտեն վճարի չափը),
- փաստացի բնակվող և հաշվառված բնակիչների թվի տարբերությունը:

Վճարներ չմուծողները որպես բացատրություն բերում են հետևյալ փաստարկները.

- դժգոհ են ծառայությունից,
- Ֆինանսական դժվարություններ ունեն (գործազուրկ, հաշմանդամ, միայնակ թոշակառու են),
- գանձման մեխանիզմը վատն է (գանձող չի եկել, չեն պահանջել վճարը),
- առանձնատները չեն վճարում, չեն օգտվում ծառայություններից (այրում են, թաղում են այգում, իրենք են տեղափոխում հեռու տեղեր և այլն):

Չվճարողներն ավելի բացասաբար են գնահատել քաղաքի մաքրությունն ու ծառայության որակը, քան բարեխղճորեն վճարողները: Այս երևույթի բացատրություններից է այն, որ դժգոհ բնակիչը չի վճարում, քանի որ իրեն չի գոհացնում քաղաքի մաքրությունն ու աղբահանության վիճակը:

Բնակիչների տեղեկացվածությունը

Վերլուծություններից կարող ենք եզրակացնել, որ բնակիչները բավականին լավատեղյակ են: Այն հարցին, թե ով է պատասխանատու քաղաքի մաքրությունն ապահովելու համար, հարցվողների 48-83%-ը նշել են «քաղաքապետարանը» և «աղբահանություն կատարող կազմակերպությունը»: Յետաքրքիր է, որ 13-28%-ը նշում են, որ բնակիչներն են պատասխանատու, ինչը փաստում է այն, որ բնակիչները քաղաքի կամ թաղամասի մաքրությունը բացասաբար գնահատելիս, դեռևս ամբողջ մեղավորությունը չեն բարդում կոմունալ բաժնի կամ քաղաքապետարանի վրա և իրենց նույնպես պատասխանատու են համարում:

Աղբահանության ծառայության որակի գնահատականները հետաքրքրական են համեմատական դաշտում: Այն հարցին, թե ներկայումս անցյալ տարվա համեմատ

աղբահանության ծառայության որակը բարելավվել է, թե՞ վատթարացել, համեմատաբար փոքր քաղաքներում (մինչև 20.000 բնակիչ) հարցվողները նշել են դրական փոփոխության ցածր տոկոս (14-34%), չի փոփոխվել՝ 60%, իսկ մեծ քաղաքներում (ավելի քան 20.000 բնակիչ), հարցվողները բավականին դրական տեղաշարժեր են նկատել. բարելավվել է՝ 56-83%, իսկ վատթարացել է՝ 2-3%:

Ծառայության որակի բարելավմանն ուղղված առաջարկությունները բնակիչների կողմից այսպիսին են.

- Աղբի տեղափոխման հաճախականության մեծացում,
- Աղբահան մեքենայի այցերի թվի ավելացում, ժամերի փոփոխություն, աշխատանքային գրաֆիկի հստակեցում, մասնագիտացված-փակ մեքենաներով աղբահանության կատարում,
- Աղբարկղերի քանակի ավելացում, տեղադրման վայրի փոփոխություն, հին աղբարկղերի փոխարինում նորերով, փակ աղբարկղերի տեղադրում,
- Փոքր աղբակույտերի-աղբանոցների մոտ աղբարկղերի տեղադրում,
- Աղբարկղերի և շրջակայքի ախտահանում, փողոցների ջրով լվացում,
- Հավաքարարի հաստիքի ստեղծում ոչ միայն կենտրոնական փողոցների, այլև բակերի մաքրման համար,
- Չվճարողներին տուգանել, սահմանել վերահսկողություն,
- Վերացնել թափառող շներին և կրծողներին,
- Փաստացի և գրանցված բնակիչների վճարի հավաքման մեխանիզմի հստակեցում,
- Բնակիչներին մատչելի գներով պոլիէթիլենից հերմետիկ պարկերի տրամադրում աղբը փաթեթավորելու համար:

Ծառայության մատուցման բացակայությունը կամ թերի մատուցումը.

Թույլ և կարողություններ չունեցող համայնքների առկայությունը

Գրեթե բոլոր համայնքներում, որտեղ վճարների հավաքագրման մակարդակը ցածր է, գոյություն ունեն որոշակի թաղամասեր, փողոցներ, որտեղ աղբահանության և սանիտարական մաքրման ծառայություն ընդհանրապես չի մատուցվում կամ մատուցվում է ոչ բավարար ծավալով: Գրեթե բոլոր համայնքներում գոյություն ունեն փողոցներ, որոնք մաքրվում են միայն շաբաթօրյակների միջոցով:

Աղբահանության ծառայության չմատուցելու պատճառները կարելի է փնտրել կազմակերպման մոդելի մեջ:

Երբ աղբահանությունը և սանիտարական մաքրումը իրականացնելու համար մրցակիցները բացակայում են, իսկ կազմակերպությունը չի ստանում ծառայությունը մատուցելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ ո՛չ համայնքային բյուջեից, ո՛չ էլ վճարներից, կամ ստացած գումարի շրջանակներում աշխատանքները շահութաբեր չեն, կազմակերպության կամ համայնքի ղեկավարության կողմից որոշում է ընդունվում այդ տարածքում ծառայություն չմատուցել:

Առանձնատների բնակիչներից շատերը, որպեսզի հիմնավորեն աղբահանության դիմաց չվճարելը, փաստում են, որ աղբ չունեն կամ ունեցածը այրում և թաղում են իրենց հողամասի մի անկյունում:

Համայնքային աղբահանությունը իրականացնող ձեռնարկությունների աշխատանքի անարդյունավետությունը, ենթակառուցվածքների և աղբավայրի վիճակը

Համայնքային աղբահանությունը և սանիտարական մաքրությունը իրականացնող ձեռնարկությունները, որոնք հանդիսանում են համայնքային սեփականություն կամ քաղաքապետարանի/գյուղապետարանի բաժին, հաճախակի օգտագործվում են սոցիալական խնդիրների լուծման համար, այսինքն՝ աշխատատեղեր ստեղծելու նպատակով: Որոշ դեպքերում էլ ծառայությունը մատուցվում է անվճար:

Հանրահայտ փաստ է, որ շատ կոմունալ բաժիններ/ձեռնարկություններ ունեն ուռճացված աշխատակազմ: Այս պատճառով սոցիալական ապահովագրության վճարները բավական բարձր տոկոս են կազմում ընդհանուր ծախսերի մեջ:

Ըստ մեր վերլուծության արդյունքների՝ համայնքային աղբահանության բնագավառում միջին աշխատավարձը տատանվում է ամսական 15000-28000 դրամի սահմաններում, իսկ անմիջապես աղբի հետ աշխատող բանվորներինը ամսական 15000-35000 դրամ է:

Համայնքային աղբահանության տեխնիկական զինվածությունը բավական ցածր է: Համայնքային ձեռնարկությունները հիմնականում օգտվում են հին, հաճախակի նորոգում պահանջող ավտոմեքենաներից: Քաղաքային համայնքների մոտ 30%-ը ընդհանրապես չունեն մասնագիտացված աղբահանման տեխնիկա և օգտվում են ինքնաթափերից կամ տրակտորների կցասայլերից՝ բնակչության կենցաղային աղբը տեղափոխելու համար: Գյուղական համայնքներում վիճակը շատ ավելի անմխիթար է:

Աղբահանության և սանիտարական մաքրման արդյունավետ իրականացմանը խոչընդոտում է նաև ենթակառուցվածքների անմխիթար վիճակը: Հաճախ համայնքի հեռավոր թաղամասերի ճանապարհները քանդված են և անանցանելի: Ձմեռային ամիսներին ճանապարհները չմաքրելու, մեքենաների անվադողեր չունենալու ու հաճախակի շարքից դուրս գալու պատճառով աղբահանությունը հնարավոր է իրականացնել միայն մասնակի, եղանակի քմահաճույքներից ելնելով:

Աղբավայրերը գրեթե բոլոր համայնքներում անմխիթար վիճակում են: Առավելագույնս, ինչ արվում է այնտեղ, աղբը ծածկվում է հողի շերտով, այն էլ ոչ հստակ հաճախականությամբ: Աղբի որակավորում չի կատարվում: Հաճախ աղբավայրերում կարելի է հանդիպել պատահական մարդկանց: Ոչինչ չի արվում ոչ արտոնված անձերի մուտքն աղբավայր արգելելու համար: Աղբի մշակման այլ եղանակներ, բացի հողի շերտով ծածկելուց, չեն կիրառվում: Աղբավայրում չեն գործում դրենաժային համակարգեր, աղբի մեքենաների վլացման համար անհրաժեշտ սարքավորումներ, բացակայում է նույնիսկ վլացման համար անհրաժեշտ ջուրը:

Համայնքի ֆինանսական խնդիրները մատուցվող ծառայությունների բացակայության կամ թերի կատարման արդյունքում

Աղբահանության թերի կազմակերպման պատճառով համայնքներում կարող են առաջանալ մի շարք խնդիրներ, որոնցից մեկը աղբահանության (որի համար վճարում են բնակիչները և իրավաբանական անձիք) և սանիտարական մաքրման

փոխկապակցվածությունն է: Ակնհայտ է, որ եթե աղբահանությունը լավ է կազմակերպված, ապա սանիտարական մաքրման ծառայությունը ստիպված չի լինի աղբահանության վատ որակի պատճառով հավաքել ճանապարհների թափված աղբը: Հետևաբար աղբահանության ոչ բավարար իրականացման դեպքում աղբահանությունը ֆինանսավորվում է համայնքային բյուջեից, քանի որ համայնքային բյուջեն հավելյալ գումարներ է տրամադրում սանիտարական մաքրման գործունեությունը իրականացնելու համար:

Աղբահանության անորակ լինելու դեպքում մաքրության ապահովման ճանապարհներից է շաբաթօրյակների կազմակերպումը, որոնց համայնքը իր բյուջեի հաշվին տրամադրում է աղբահան տեխնիկա, աշխատուժ և վառելիք:

Համայնքի ավագանու և բնակչության համար բյուջեից տրամադրվող սուբսիդիայի ամենաթափանցիկ ձևը կառավարման երրորդ մոդելն է: Աղբահանության և սանիտարական մաքրման ծառայությունների իրականացման արժեքը ամրագրվում է պայմանագրում: Համայնքային բյուջեից աղբահանության համար վճարված գումարի և գանձված վճարների տարբերությունը իրենից ներկայացնում է համայնքի տրամադրած ուղղակի սուբսիդիա:

Համայնքի բյուջեում վարչական ծախսերի և համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների ծախսերի հարաբերակցությունը

Համայնքային բյուջեների ծախսային մասի միջինում 20-30%-ը հատկացվում է կոմունալ ծառայություններին, հիմնականում աղբահանությանը և սանիտարական մաքրմանը: Համայնքային աղբահանություն իրականացնող կազմակերպությունները սովորաբար ունեն ծախսատեսակների ներքոհիշյալ բաժանումը՝

- Վառելիք և քսայուղեր՝ 30%,
- Աշխատավարձ՝ 35%,
- Սոցալ հատկացումներ՝ 9%,
- Ընթացիկ և կապիտալ նորոգում՝ 7%¹²,
- Այլ ծախսեր՝ 19%:

Այս ծախսերի բաշխումից երևում է, որ տեխնիկայի կապիտալ նորոգում գրեթե չի իրականացվում, հիմնականում աշխատանքի կազմակերպումը աշխատատար է, ավտոմատացման կամ մասնագիտացված տեխնիկայի մակարդակը դեռևս ցածր է:

Համաձայն մեր կողմից կատարված հաշվարկների՝ աղբահանման տեխնիկայի փոխարինումը նորով թույլ կտա կատարել այնպիսի խնայողություն վառելիքի, ընթացիկ նորոգման, աշխատավարձի և սոցիալական ապահովագրության վճարների հողվածներով, որով հնարավոր է երեք տարվա ընթացքում մարել տեխնիկայի գնման համար անհրաժեշտ փոխառու միջոցները:

¹² Սոս 80% համայնքները ընդհանրապես չեն իրականացնում կապիտալ ներդրումների համար անհրաժեշտ ծախսեր

Քաղաքացիների դերը և մասնակցությունը մատուցվող ծառայությունների իրականացման և բարելավման հարցում

Քաղաքացիների դերը մատուցվող ծառայությունների որակի բարձրացման գործում կարելի է դասակարգել հետևյալ կերպ.

- ժամանակին և ամբողջությամբ կատարել վճարումները.
- պահպանել մաքրություն և աղբը նետել միայն թույլատրելի վայրերում, կամ աղբատար մեքենայի մեջ.
- տեղեկացնել համայնքի ղեկավարությանը հասարակական վայրերում առկա աղբի մասին, աղբարկղերի լիքը լինելու մասին.
- հորդորել այլ բնակիչներին աղբը թափել միայն թույլատրելի վայրերում.
- համատիրություններում զանձել վճարը և կնքել պայմանագրեր աղբահանություն իրականացնող կազմակերպության հետ:

Այս բոլոր միջոցառումները հիմք կհանդիսանան մաքրության պահպանմանը և աշխատանքների արդյունավետ կազմակերպմանը: Հնարավորություններից մեկն է նաև այն, որ քաղաքացիները պայմանագիր կնքեն աղբահանությունը իրականացնող կազմակերպության կամ քաղաքապետարանի հետ աղբահանության իրականացման համար, որտեղ կպաշտպանվեն բնակիչների շահերը, մաքուր համայնք ունենալու հասարակական պատվերը:

Ներկայումս այս աշխատանքների միայն մի մասն է կատարվում: Ինչպես նշվեց բնակիչների հարցումների արդյունքներին վերաբերող բաժնում, բնակիչների մեծամասնությունը կարծում է, որ ժամանակին է իրականացնում վճարումը, բայց որպես աղտոտվածության հիմնական պատճառներից մեկը նշում է բնակիչների անպատասխանատվությունը¹³:

Մասնավոր հատվածի ներգրավումը ծառայությունների մատուցման գործում

Վերջերս նկատվում է ծառայության մատուցմանը մասնավոր կազմակերպությունների ներգրավման միտում: Սա ցույց է տալիս, որ կենցաղային աղբահանության և սանիտարական մաքրման աշխատանքներն իրենցից կարող են ներկայացնել բիզնեսի համար շահութաբեր ոլորտ: Վերը նշվածն առավելապես հստակ է երևում Վանաձոր քաղաքի օրինակում, որտեղ ծառայությունը մատուցվում է երեք կազմակերպությունների կողմից, որոնք ընտրված են մրցույթային եղանակով: Մասնավոր կազմակերպությունների ներգրավումը աշխատանքների կազմակերպմանը կնպաստի պայմանագրերում ծառայության որակական ցուցանիշների արձանագրմանը և ծառայության մատուցման չափանիշների մշակմանը: Պայմանագրերի առկայությունը, որտեղ ամրագրվում են պահանջները ծառայության որակի նկատմամբ, իրականացնող կազմակերպության համապատասխան վարձատրության հետ միասին կհանգեցնի տնտեսապես արդյունավետ աշխատանքի կազմակերպմանը:

¹³ Տե՛ս բնակիչների հարցման բաժինը:

Ծառայությունների մատուցման բարելավման և բոլոր համայնքների ընդգրկման ուղիները

Նույն կազմակերպության կողմից մի քանի համայնքի ծառայություն մատուցելը կխթանի ծառայության որակի բարելավումը և աշխատանքները կդարձնի տնտեսապես արդյունավետ: Այս ձևով աշխատանք կատարելու համար ամենանպաստավոր կազմակերպչական կառուցվածքը կարող է լինել երրորդ մոդելը, որը թույլ կտա սպասարկել հարևան համայնքներին նույնպես:

Մի քանի համայնք սպասարկելու դեպքում ծառայությունը կանցնի աշխատատար աշխատանքի սկզբունքներից ծառայությունների ավտոմատացմանն ու մեքենայացմանը:

Աղբավայրերի միացումը և համատեղ օգտագործումը թույլ կտա իրականացնել աղբի վերամշակում: Եվրոպական միության կողմից ֆինանսավորվող Parsons Brinckerhoff կազմակերպության կողմից Վայոց ձորի և Արարատի մարզի աղբահանության վիճակի ուսումնասիրության տվյալները փաստում են, որ փոքր համայնքները, առանց աղբավայրերի համատեղ օգտագործման չեն կարողանա ապահովել աղբավայրի պահպանման համար անհրաժեշտ պայմանները և կազմակերպել տնտեսապես արդյունավետ աղբի վերամշակման աշխատանքներ:

Համայնքների միավորումը ծառայություն մատուցելու համար հնարավորություն կտա իրականացնել կապիտալ ներդրումներ, բարձրացնել գործունեության արդյունավետությունը և բարձր պահել ծառայության մատուցման որակը:

Արդյունավետ գործող վճարների համակարգի սահմանումը համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց: Հնարավոր լուծումները և օրենսդրության փոփոխության անհրաժեշտությունը

Վճարների գանձման արդյունավետ եղանակների հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ աղբահանության վճարները պարտադիր լինելու դեպքում է միայն հնարավոր բարձրացնել գանձումների մակարդակը: Ամենաարդյունավետ համայնքներում սույն խնդիրը լուծվել է երկու եղանակով: Մի դեպքում պայմանագիր է կնքվում բնակիչների հետ, կամ վճարները հավաքում է համայնքը, որպես համայնքային բյուջեի ոչ հարկային եկամուտ: Այս տարբերակները առավելապես արդյունավետ դարձնելու համար ազգային օրենսդրության մեջ անհրաժեշտ է սահմանել, որ յուրաքանչյուր բնակիչ պարտավոր է պայմանագիր կնքել աղբահանություն իրականացնող ձեռնարկության հետ կամ վճարել համայնքային բյուջե:

Ազգային օրենսդրության մեջ գոյություն ունեցող խոչընդոտներից է նաև համայնքի կողմից չթույլատրված վայրերում աղբ թափելու համար տուգանքների սահմանման մեխանիզմի անկատարությունը: Մեխանիզմը հարկավոր է առավելապես կատարելագործել, պարզեցնել և խախտումների դիմաց սահմանել պատժամիջոցների աճողական համակարգ:

Վճարների գանձումները հեշտացնելու համար հնարավոր է անհատական պայմանագրերից անցում կատարել կայացած համատիրությունների հետ պայմանա-

գրային հարաբերությունների, ինչը կհեշտացնի ծառայության որակի վերահսկողության և վճարների հավաքման գործընթացը:

Ծառայությունների մատուցման որակի բարձրացման ճանապարհին անհրաժեշտ է նաև սահմանել ծառայությունների որակական չափանիշները, դրանց որոշման եղանակը: Ծառայությունները որակական չափանիշներին չհամապատասխանելու դեպքում անհրաժեշտ է սահմանել համապատասխան տուգանքների ու տույժերի համակարգ, ներառյալ պայմանագիրը խզելու հնարավորություն:

Առաջարկություններ համայնքային ծառայությունները բարելավելու ուղղությամբ

Ելնելով վերը նշվածից՝ մենք առաջարկում ենք հետևյալ օրենսդրական կամ վարչական բարեփոխումները՝

1. Օրենսդրական փոփոխություններ.

ա/ Օրենքում ամրագրել բնակիչներին մատուցվող ծառայության դիմաց վճարների պարտադիր լինելու սկզբունքը, միաժամանակ սահմանելով այն ծառայությունները, որոնք բնակիչը կարող է ընտրել իր հայեցողությամբ,

բ/ Պատվիրատուի ու կապալառուի միջև կնքված ծառայության պայմանագրում պարտադիր ամրագրել որակական ցուցանիշները,

գ/ Թույլատրել համայնքներին երկարատև պայմանագրեր կնքել ծառայություն մատուցող ձեռնարկությունների հետ,

դ/ Այն ձեռնարկությունների համար, որոնք մատուցում են մասնագիտացված ծառայություններ, սահմանել լիցենզավորում և որպես լիցենզավորման պարտադիր պայմաններ դնել մասնագիտացված սարքավորման, տեխնիկայի ու կադրերի առկայությունը,

ե/ Այնտեղ, որտեղ դա հնարավոր է, խոշորացնել համայնքները,

զ/ Հստակեցնել օրենսդրությունը միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու ուղղությամբ:

2. Կապիտալի շուկայի զարգացում.

ա/ փոխառու միջոցներ ներգրավել նոր տեխնիկա ձեռք բերելու համար,

բ/ ծառայություններ մատուցող ձեռնարկությունների հետ երկարաժամկետ պայմանագրեր կնքել (առնվազն 3 տարի):

3. Բնակիչների հետ աշխատաքների ծավալում.

ա/ Բացատրական աշխատանքներ տանել բնակիչների հետ,

բ/ Համայնքներում սահմանել համակեցության կանոններ:

4. Խորհուրդ է տրվում համայնքներում ներդնել գործունեության արդյունավետության գնահատման ձևեր:

5. Գործունեության գնահատման ձևերից մեկն է հարցումների մեխանիզմը, որպես մատուցված ծառայությունից քաղաքացիների բավարարվածությունը գնահատող գործիք¹⁴:

¹⁴ Հարցումներ անցկացնելը կարող է թվալ շատ թանկ ու աշխատատար գործ: Այդ պատճառով ստորև բերում ենք հարցում կազմակերպելու համար անհրաժեշտ ռեսուրսների մոտավոր ցանկը: Համայնքային ծառայությունների որակի բարելավման առաջին քայլերից է հարցման կազմակերպումը՝ նախնական կարիքների գնահատման և իրավիճակի վերաբերյալ թարմ ու ամբողջական պատկերացումներ կազմելու համար:

Հարցումներ կազմակերպելու համար անհրաժեշտ ռեսուրսները

- Ամբողջ գործընթացը կազմակերպելու և վերահսկելու համար անհրաժեշտ է մեկ սոցիոլոգ (15 աշխատանքային օր, որից 5 օր՝ հարցաթերթիկի մշակում և փորձարկում, քաղաքի քարտեզի բաժանում, ընտրանքի նախապատրաստում, 2 օր՝ դաշտային աշխատանք, 8 օր՝ վերջնական վերլուծություն և հաշվետվությունների կազմում),
- Յուրաքանչյուր 20 հարցազրույցի համար մեկ հարցազրույց անցկացնող (2 աշխատանքային օր, կամ սոցիոլոգներ, կամ կամավոր ուսանողներ, որոնց նախօրոք պետք է ուսուցանել և հրահանգավորել),
- Տվյալների մուտքագրման համար հարկավոր է մեկ մասնագետ, որը կկարողանա աշխատել SPSS համակարգչային ծրագրով (2 աշխատանքային օր 100 հարցաշար մուտքագրելու համար),
- Համակարգիչ և համակարգչային ծրագիր SPSS,
- Ընթացիկ օգտագործման գրեմական պիտույքներ:

Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները. նոր մոտեցումներ և միտումներ

Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի միջև փոխհարաբերությունների, ինչպես նաև մասնակցային գործունեության անհրաժեշտությունը պայմանավորված է նրանց ընդհանուր նպատակների առկայությամբ: Մասնավորապես, այդ փոխհարաբերությունները և մասնակցությունը հնարավորություն են տալիս տեղական ինքնակառավարման ոլորտում որոշում կայացնող անձանց և կազմակերպություններին՝ նկատի առնել համայնքի բնակչության գերակայությունները, շահագրգիռ կողմերի տեսակետները և նպաստում են տարբեր խնդիրների մասին ընդհանուր պատկերացումների ձևավորմանը: Այս դեպքում հասունանում է այն գիտակցումը, որ խնդիրների լուծումը և հաղթահարումը հնարավոր է միայն քաղաքացիական հասարակության տարբեր դերակատարների ինտեգրացված գործողությունների շնորհիվ: Մասնակցությունը կարող է ձևավորել գործընկերային հարաբերություններ ՏԻՄ-երի և հասարակության միջև բոլոր մակարդակներում հիմնված վստահության և փոխհամաձայնության (կոնսենսուսի) վրա: Վստահությունը կնպաստի սկսելու երկխոսությունը, իսկ փոխհամաձայնությունը հնարավորություն կտա բոլոր շահագրգիռ կողմերին աշխատել ընդհանուր նպատակի ուղղությամբ: Շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը և նրանց կողմից ներդրումը կօժանդակեն ամբողջ համայնքի մակարդակով ձևավորելու տիրոջ զգացողություն համայնքային ծրագրերի նկատմամբ: Փոխհարաբերությունները և մասնակցությունը կարող են օգնել պարզելու, թե ինչպիսի փոխզիջումներ անհրաժեշտ կլինեն զարգացման այլ գերակայությունների համար, որոշելու, թե իրագործման ինչպիսի՞ մեխանիզմներով և գործընկերային հարաբերություններով կարելի է ավելի արդյունավետ ընդգրկել համայնքի բնակչությանը: Փոխհարաբերությունների զարգացման արդյունքում տեղեկատվությունը՝ հետադարձ կապով եկող մեխանիզմով և այդ գործընթացների ու մոնիտորինգի անընդհատ կատարելագործմամբ, կբարձրացնի կառավարչական որոշումների ընդունման թափանցիկությունը և հաշվետվությունը, կնպաստի համայնքի զարգացմանն ուղղված ջանքերի կայունացմանը:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում հանրային քաղաքականությունների և ծրագրերի մշակման, ընդունման, իրագործման և վերահսկման գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների արդյունավետ և նպատակային մասնակցությունը պայմանավորված է երեք կարևորագույն պայմանների առկայությամբ: Դրանք են՝

1. Տեղական ինքնակառավարման համակարգ՝ համապատասխան ինստիտուտներով՝ համայնքի ղեկավար, ավագանի, խորհուրդներ, հանձնաժողովներ, վարչական ծառայություններ:
2. Տեղական ինքնակառավարման կառույցների և քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների ու քաղաքացիների միջև տարբեր մակարդակների հարաբերությունները կարգավորող օրենսդրություն:
3. Օրենքների իրացմանը մասնակցելու և օժանդակելու պատրաստված, կարողունակ քաղաքացիական հասարակություն՝ քաղաքացիների միություններ, հասարակական կազմակերպություններ, քաղաքական կուսակցություններ, զանգվածային լրատվամիջոցներ, արհմիություններ, համայնքների բնակիչների նախաձեռնող խմբեր և այլն:

1. Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների նորմատիվ-իրավական հիմքերը

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի 3-րդ հոդվածի 2-րդ կետը նախատեսում է տեղական ինքնակառավարման իրավունքի գործադրման մեջ քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները: Մասնավորապես, ուշագրավ է այն, որ այս իրավունքը իրականացվում է ազատ, գաղտնի, հավասար, ուղղակի և ընդհանուր քվեարկությամբ ընտրված անդամներից բաղկացած խորհուրդների կամ ժողովների կողմից: ՏԻՄ-երի և քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների փոխհարաբերությունների դիտանկյունից կարևոր է, որ խարտիան անդրադառնում է դրան հատուկ դրույթով և ամրագրում, որ հիշյալ դրույթը չի բացառում քաղաքացիների ժողովների, հանրաքվեների կամ քաղաքացիների մասնակցության այլ ձևի կիրառումը, եթե դա թույլատրված է օրենքով:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի շրջագծում ամրագրված է համայնքի ներկայացուցչական մարմնի՝ ավագանու գործունեության կազմակերպումը: Ի փոփոխություն 1996 թվականի «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի, 2002-ի օրենքում քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները կարգավորող և ակտիվ մասնակցությանը նպաստող բարեփոխումներ եղան, որոնք համահունչ են Եվրոպական խարտիայի վերը հիշատակված դրույթին: Օրենքում ավելացավ դրույթ (հոդված 11), որ համայնքի ավագանին իրեն վերապահված լիազորությունների շրջագծում կարող է ստեղծել մշտական գործող կամ ժամանակավոր հանձնաժողովներ, իսկ հոդված 12-ում արձանագրվեց, որ համայնքի ավագանու նիստերը դռնբաց են: Վերջինս ֆորմալ առունով լիարժեք հնարավորություն տվեց քաղաքացիական հասարակության բոլոր սուբյեկտներին մասնակից դառնալ համայնքի կենսագործունեության համար որոշում ընդունող մարմնի աշխատանքներին:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների փոխհարաբերությունները կարգավորող գործող օրենքներ են նաև «Իրավական ակտերի մասին», «Տեղեկատվության ազատության մասին», «Քաղա-

քացիների առաջարկությունները, դիմումները և բողոքները քննարկելու կարգի մասին», «Արհմիությունների մասին», «Քաղաքական կուսակցությունների մասին», «Հասարակական կազմակերպությունների մասին», «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքները և շատ այլ իրավական ակտեր:

Որպես ձեռքբերում կարելի է համարել այն, որ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման օրենսդրական համակարգը ֆորմալ առումով հիմնականում ձևավորված է և ստեղծված են հիմքեր նրա հետագա վերամշակման ու զարգացման համար, միայն թե օրենքների կիրառման և կատարման կարգապահության բացակայությունը լրջորեն խոչընդոտում է համակարգի զարգացմանը:

2. Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների դրսևորման ձևերը ՀՀ-ում

Հայաստանում ներկայումս առկա են ժողովրդավարական կառավարման գործառնությունն ապահովող քաղաքական և հասարակական որոշակի կառույցներ ու հաստատություններ: ՀՀ պետական ռեգիստրում 2004 թվականի հունվարի 1-ի դրությամբ¹⁵ իբրև ոչ առևտրային կազմակերպություններ գրանցված են՝

- 114 կուսակցություններ,
- 3660 հասարակական կազմակերպություններ,
- 213 ոչ առևտրային իրավաբանական անձանց միություններ,
- 397 հիմնադրամներ,
- 652 արհեստակցական կազմակերպություններ,
- 1326 լրատվության միջոցներ,
- 738 սպառողական կոոպերատիվներ,
- 740 համատիրություններ:

Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետ ու ժողովրդավարական համակարգը բնութագրվում է քաղաքացիական հասարակության և ողջ հանրության համար նրա բացության ու թափանցիկության աստիճանով և ներկայացուցչական ու ուղղակի ժողովրդավարության գործընթացներում բոլոր շահագրգիռ անձերի և կազմակերպությունների մասնակցության հնարավորություններով ու կարողություններով: Կարևոր է այն խնդրի ըմբռնումը, որ անգամ եթե տեղական ինքնակառավարման համակարգը իրավական առումով բավականաչափ բաց է և տալիս է ուղղակի ու ներկայացուցչական մասնակցության լայն հնարավորություններ, քաղաքացիական հասարակության բոլոր կողմերը պետք է ունենան գործելու կարողություն: Մասնավորապես, նրանք պետք է տնօրինեն համապատասխան թե՛ ֆինանսական և թե՛ մարդկային ռեսուրսների, տիրապետեն օրենսդրական բազային, ունենան բավարար ժամանակի ֆոնդ, ինչպես նաև մասնակցության գործընթացի մասին գիտելիքներ և հմտություններ:

¹⁵ Աղբյուր՝ ՀՀ պետական ռեգիստրի էլեկտրոնային էջ, www.stateregistry.am

Հայաստանի ներկայիս իրողությունն այն է, որ նախորդ նշված երկու հիմքերը չեն բերել քաղաքացիական հասարակության մասնակցության նշանակալի աճին, ինչը նշանակում է, որ վերը թվարկված պայմաններում թերի է ինչպես քաղաքացիական հասարակության տարբեր գործոնների դերակատարությունը տեղական ինքնակառավարման ոլորտում, այնպես էլ ընդհանուր առմամբ հանրությունը պատրաստ չէ օժանդակելու և լիարժեք մասնակցելու դրանց իրագործմանը:

Հայաստանում տարբեր գնահատումներով¹⁶ հասարակական արժևորում չեն ստացել ժողովրդավարական սկզբունքներն ու կառավարման գործընթացներին քաղաքացիական հասարակության մասնակցության անհրաժեշտությունը: Դրա պատճառներից են ինչպես հասարակության լայն շերտերում իրենց իրավունքի պաշտպանության պահանջունքի և դրան ուղղված համապատասխան մշակույթի ու մեխանիզմների բացակայությունը, այնպես էլ ընդհանուր հիասթափությունը իրենց մասնակցությամբ որևէ խնդրի լուծման հնարավորության մասին: Հասարակությունը միայն այն դեպքում է ձգտում լինել իրազեկ և ներգրավված ակտիվ գործունեության մեջ, երբ հավատում է, որ իր գործադրած ջանքերն արդյունավետ կլինեն կամ մասնակցությունը իրենց կյանքի վրա իրական ազդեցություն կունենա, իսկ պաշտոնյաները պատասխանատու են այն քաղաքացիների հանդեպ, որոնք գիտեն իրենց առջև դրված պարտավորությունները, որոնք իրենցից արձագանք են պահանջում:

Այսպիսի հակասական իրավիճակում խնդիր ունեն լուծելու թե՛ տեղական իշխանական մարմինները և թե՛ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպված սուբյեկտները՝ ի դեմս հասարակական կազմակերպությունների, քաղաքական կուսակցությունների, ՁԼՄ-ների, արհմիությունների և այլնի:

Դիտարկենք, թե Հայաստանում որքանով է հաջողվել քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտներին փոխհարաբերվել տեղական մարմինների հետ և լինել ազդեցիկ հանրային քաղաքականությունների մշակման, իրագործման և վերահսկման գործընթացներում:

Ներկայացնենք այս խնդիրների շուրջ իրականացրած մի շարք հետազոտությունների արդյունքներ (հավելվածներ 1, 2, 3):

«Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում»¹⁷ հետազոտության արդյունքներով, որը կատարվել է Ընտրական համակարգերի միջազգային հաստատության (IFES) կողմից և հրատարակվել 2003 թվականին, նվազել է տեղական իշխանությունների գործունեության նկատմամբ բնակիչների հետաքրքրությունը: Միևնույն ժամանակ հարցվողները լավատեղյակ են իրենց տեղական իշխանության մարմիններին. 85%-ը ճշգրտորեն ճանաչում է իր քաղաքապետին կամ գյուղապետին, մարզպետին՝ 59%-ը (տարածքային կառավարման պետական մարմնի ղեկավար ներկայացուցչին), 44%-ը՝ Ազգային ժողովի իր ներկայա-

¹⁶ «Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում», ազգային սոցիոլոգիական հարցում IFES, USAID, Սոցիոմետր» անկախ սոցիոլոգիական կենտրոնի հատուկ թողարկում N5, Երևան, 2000:

¹⁷ «Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում», IFES Ընտրական համակարգերի միջազգային հաստատություն, էջ 7-13, Երևան, 2003:

ցուցչին: Հարցման մասնակիցները բավականաչափ գիտելիքներ ունեն այն մարդկանց մասին, ում պետք է դիմել համայնքի կոնկրետ խնդիրը լուծելու համար: Այլ հարց է, որ նրանց չեն դիմում՝ հարցվողների 46%-ը՝ դրանից որևէ օգուտ չտեսնելու պատճառով: Հարցվողների 65%-ը գտնում, է, որ որևէ տեղեկատվություն չունի տեղական իշխանությունների գործունեության մասին: ՏԻՄ-երի գործունեության մասին տեղեկացվածությունը հատկապես ցածր է մայրաքաղաքում՝ Երևանում՝ 21%: Հարցվածներն ավելի նվազ հակվածություն ունեն իրազեկ լինելու իրենց համայնքի բյուջեի, քան տեղական ղեկավարության ֆունկցիոնալ գործունեության մասին: Հարցվողների 76%-ը առհասարակ իրազեկ չէ, թե ինչպես է բյուջեն ծախսվում: Մասնավորապես, ավելացել է այն մարդկանց թիվը, որոնք բուրոսովին տեղյակ չեն իրենց համայնքի բյուջեի մասին՝ համեմատած 2001 թվականի հարցման հետ: Այն հարցին, թե ով պետք է որոշի համայնքի բյուջեի ծախսման ուղղությունները, միայն 22%-ն է այդ գործառույթը վերագրում համայնքին, իսկ 35%-ը առաջարկում է համայնքի ղեկավարին: Ուշագրավ է ավագանու նիստերին հարցվողների փաստացի մասնակցության մասին մերժողական պատասխանը՝ 94.95 %, գրեթե նույն իրավիճակն է համատիրությունների ընկերակցության ժողովներին մասնակցության ժխտողական պատասխանը՝ 88.6 %:¹⁸

CEP Քաղաքացիական կրթության ծրագրի կողմից 2004 թվականին կատարած «Ինչպե՞ս են հայաստանցիները վերաբերվում ժողովրդավարությանը»¹⁹ հետազոտության տեղական ինքնակառավարման ոլորտին առնչվող նյութերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ բնակչությունը պարզ չի գիտակցում այդ մարմինների գործառույթները, և նրանց աշխատանքի նկատմամբ արտահայտած անվստահության (39%) չափը պայմանավորված է, մի դեպքում, նրանց լիազորությունների գերազնահատմամբ, մյուս դեպքում՝ գործունեության շրջագծի նեղացմամբ:

Հարցումների արդյունքների մասնակի ամփոփումը հնարավորություն է տալիս եզրակացնել, որ մեր հասարակությունը դեռևս չունի կարողություններ ձևակերպելու ու բանաձևելու իշխանության հետ իր հարաբերությունների կերպը և դրանք ներկայացնելու իբրև ժողովրդավար պետության՝ որպես հասարակական ինստիտուտի հանդեպ իր վերաբերմունքը, խնդիրների, հավաքական մշակած պահանջարկի ու նպատակների և ամենակարևորը՝ իր իրավունքների, հանձնառությունների և պատասխանատվությունների դիտանկյունից: Սակայն միևնույն ժամանակ գիտակցում է, որ ներկա համակարգը հենված չէ համամարդկային արժեքների վրա, և այս կառավարման համակարգում է, որ բնակչության կեսից ավելին աղքատացված է, գոյատևմամբ վտանգված և իրավունքները խախտված:

Ըստ հարցման արդյունքների՝ հանրությունը մերժում է այսօրինակ ժողովրդավարությունը: Ի հաստատումն ասվածի՝ դիտարկենք ներկայացուցչական ժողովրդավարության վիճակը Հայաստանում՝ գնահատելով դրանցում ժողովրդի մասնակցության չափը:

¹⁸ «Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում», IFES Ընտրական համակարգերի միջազգային հաստատություն, էջ 41, Երևան, 2003:

¹⁹ «Ինչպե՞ս են հայաստանցիները վերաբերվում ժողովրդավարությանը», CEP Քաղաքացիական կրթության ծրագիր, էջ 15-18, Երևան, 2004:

Ըստ ՀՀ ընտրական օրենսգրքի՝ տեղական ընտրությունները համարվում են կայացած, անկախ նրանից, թե որքան մարդ է մասնակցել ընտրություններին: Ընտրությունների մասին փաստացի տվյալները ցույց են տալիս, որ դրանց թիվը հատկապես փոքր է Երևանի թաղային և հանրապետության քաղաքային համայնքներում: 1999-ին կայացած ընտրություններում ընտրողների մասնակցությունը կազմել է 28%, իսկ 2002 թ.՝ 46%: Դա նշանակում է, որ ընտրություններում լիովին չի դրսևորվել բնակչության կամքի արտահայտումը²⁰: Նկատելի է նաև քաղաքական կուսակցությունների ակտիվության և հեղինակության ցածր աստիճանը: Դրա մասին է վկայում տեղական մարմիններում ընտրվելու կուսակցական թեկնածուների ցածր աստիճանը: Հայաստանում ՏԻՄ-երն առայժմ կուսակցականացված չեն, պարզապես ընտրությանը մասնակցում են նաև կուսակցական թեկնածուներ: Համայնքի ղեկավարները քաղաքական պատասխանատվություն չեն կրում: 1999-ի ընտրություններում համայնքների ավագանու անդամներ և ղեկավարներ ընտրված թեկնածուների 74.4%-ը եղել են անկուսակցականներ: ՏԻՄ-երում նվազման միտում ունի կանանց մասնակցությունը. այսպես՝ 1999 թվականին համայնքի ղեկավար էին ընտրվել 15 կանայք, մինչդեռ 2002 թվականին՝ ընդամենը 9, 1999-ին ավագանու անդամ ընտրված 2000 կանանց դիմաց 2002-ին ընտրվել են ընդամենը 490: Այս երևույթը լուրջ հետազոտման է ենթակա ²¹ :

Ուղղակի ժողովրդավարության ձևերից՝ հանրաքվեների, հանրային լսումների, քննարկումների, ժողովների, միտինգների կազմակերպման և անցկացման դիտանկյունից, տեղական ինքնակառավարման ոլորտը սաղմնային փուլում է:

Տեղական հանրաքվեները թույլ են տալիս բնակչությանն անմիջականորեն մասնակցել կարևոր որոշումների ընդունմանը: ՀՀ Սահմանադրությունը հնարավորություն է տալիս անցկացնել տեղական հանրաքվեներ, և «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը (6. 02. 2002թ.) կարևոր քայլ էր տեղական ժողովրդավարության ամրապնդման գործում: Օրենքն ամրագրում է տեղական հանրաքվեների սկզբունքները և շրջանակները, կարգավորում է դրանց կազմակերպման և անցկացման կարգը: Տեղական հանրաքվեի կարող են դրվել այնպիսի հարցեր, որոնք գտնվում են ՏԻՄ-երի իրավասությունների շրջանակում: Հանրաքվեի նախաձեռնողներ կարող են լինել համայնքի ավագանին և համայնքի ղեկավարը, ինչպես նաև բնակիչները: Առայսօր Հայաստանում դեռևս նախադեպ չկա տեղական հանրաքվեի անցկացման:

Օրենսդրությամբ մանրամասն կարգավորված չէ համայնքի բնակիչների մասնակցությունը տեղական որոշումների կայացման գործընթացին: Համայնքի ավագանու որոշման նախագծի ներկայացման իրավունք ունեն համայնքի ղեկավարը և ավագանու անդամը: Վերջիններիս միջոցով համայնքի բնակիչները կարող են որո-

²⁰ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ. նոր զարգացումներ», Պետական ծառայություն, Երևան 2002, էջ 74:

²¹ Զեկույց «Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության մասին», զեկուցող Քրիստոֆեր Նյուբերր CPL(10)8:

շումների նախագծեր ներկայացնել ավագանուն և մասնակցել նրա նիստին: Սակայն նման պրակտիկա գրեթե չի հանդիպում: Կանոնակարգված չէ ավագանու կողմից ստեղծվող ժամանակավոր և մշտական հանձնաժողովների ստեղծման կարգը և դրանց լիազորությունների սահմանը: Համայնքի (հիմնականում գյուղական) ավագանու ինստիտուտը դեռևս կայացած չէ, ինչին մեծ չափով նպաստում է ավագանու անդամի ընտրության թեկնածու գրանցվելու համար անհրաժեշտ պետական տուրքի չափը (հաճախակի հանդիպող երևույթներից է գյուղական համայնքի ղեկավարի թեկնածուների կողմից ավագանու թեկնածու անդամի փոխարեն դրանց վճարման փաստը, ինչն անմիջական կախվածության մեջ է դնում այս ինստիտուտը համայնքի ղեկավարից):

Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների զարգացմանը նպաստող գործոն է տեղեկատվության տրամադրումը և խորհրդատվությունն ու հետադարձ կապը:

Հայաստանում այսօր գործում է որոշումների տեղեկացման պաշտոնական տեղեկագրերի համակարգ, որոնք տպագրական մամուլի տեսք ունեն: Դրանց մատչելիությունը հասարակության կամ քաղաքացիական ինստիտուտների համար դժվար է, քանի որ տպագրվում են սահմանափակ պահանջարկով և ունեն բարձր գին: Օրենսդրական, գերատեսչական և դատական ակտերի, ՏԻՄ-երի իրավական ակտերի, ինչպես նաև ՀՀ միջազգային պայմանագրերի ոչ պաշտոնական հրատարակումն իրականացվում է օրենքով և ՀՀ կառավարության սահմանած կարգով: Իրավական ակտերի ոչ պաշտոնական հրատարակման մենաշնորհի տալն արգելվում է «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքով (հոդված 67):

Այսպես, օրենսդրական, գերատեսչական իրավական ակտերը պարտադիր պաշտոնապես հրապարակվում են «ՀՀ պաշտոնական տեղեկագրում» և «ՀՀ գերատեսչական նորմատիվ իրավական ակտերի տեղեկագրում», գյուղական և քաղաքային համայնքի ավագանու և ղեկավարի նորմատիվ որոշումները ըստ օրենքի պաշտոնապես և պարտադիր պիտի հրապարակվեն «Համայնքի իրավական ակտերի տեղեկագրում»՝ ելնելով համայնքի բնակչության թվից՝ հարյուր բնակչին ոչ պակաս, քան մեկ օրինակ տպաքանակով կամ դրանք փակցվեն համայնքի տարածքի տարբեր վայրերում այդ նպատակով նախատեսված ցուցատախտակներին՝ ելնելով համայնքի բնակչության թվից՝ երեք հարյուր բնակչին ոչ պակաս քան մեկ ցուցատախտակ: Ընդ որում ՀՀ արդարադատության նախարարությունը պետական բյուջեի միջոցների հաշվին շաբաթը մեկ անգամ պետք է հրատարակի «Երևանի թաղային համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագիրը» և եռամսյակը մեկ անգամ՝ քաղաքային ու գյուղական համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի ժողովածուները: Տեղեկագիրը ենթակա է ազատ իրացման և բաժանորդագրության:

Ո՞րն է իրական վիճակը:

Համաձայն «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի՝ համայնքային իշխանությունները պարտավոր են ներկայացնել իրավական նորմատիվ ակտերը ՀՀ արդարադատության նախարարություն հրապարակման նպատակով: Հրատարակման ներկա ժամկետները գնահատելի են այն առումով, որ դրանք հրատարակվում են

եռանայակը մեկ անգամ: Սակայն ի՞նչ է հրատարակվում, արդյո՞ք այս գործընթացում ներառված են բոլոր համայնքները և հրապարակման ենթակա բոլոր ակտերը, արդյո՞ք դրանք վերահսկվում են: Այս հարցերի բացասական պատասխանը ակնհայտ է դառնում, երբ թերթում ենք «Քաղաքային և գյուղական համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի ժողովածուն»: Այդ տեղեկագրերը և դրանց սահմանափակ ծավալը հուշում են, որ կամ համայնքների մեծ մասում որոշումներ չեն կայացվում, կամ անտեսվում են օրենքի հիշյալ դրույթը, կամ առկա է այլ հիմնախնդիր: Այսպես, 2004 թվականին Երևանի թաղային համայնքների իրավական ակտերի տեղեկագրի ընդամենը երկու համար է հրատարակվել (ոչ պաշտոնական աղբյուրները հավաստում են, որ համայնքների ղեկավարության կողմից շատ հաճախ և մեծ մասամբ իրենց լիազորություններին անտեղյակության հետևանքով, ընդունվում են հակաօրենսդրական, հակասահմանադրական որոշումներ, որոնք էլ Արդարադատության նախարարությունում համապատասխան փորձաքննության ենթարկվելիս ետ են ուղարկվում): Ընդ որում երկուսում էլ ներառված են Կենտրոն համայնքի ավագանու որոշումները (մեկ համարում նաև՝ Քանաքեռ-Զեյթուն համայնքի ավագանու որոշումը): Վերջին՝ մարտյան համարը ընդգրկում է միայն Կենտրոն համայնքի մեկ որոշում: Սովորաբար շապիկը ներառում է ընդամենը 4 էջ, և այդ հրատարակությունն էլ ունի ընդամենը 400 տպաքանակ: Ո՞վ է հասցեատերը այս հրատարակության, ո՞վ է վերահսկում այս գործընթացը, որո՞նք են լծակները՝ համայնքներին ստիպելու հանրայնացնելու ըստ օրենքի իրենց վրա դրված պարտավորությունները: Չանդարդառնալով ավագանիների կողմից որոշումներ կայացնելու գործընթացի մանրամասներին, այնուամենայնիվ հարկ է նշել, որ այդ որոշումները ինքնանպատակ և ինքնաշխատ չեն, դրանք համայնքի բնակիչների համար են կայացվում և հարկ է գտնել ձևը դրանց հանրայնացնելու, մյուս կողմից քաղաքացիական հասարակության կառույցներն են հավանաբար այն դրոյիչ ուժերը, որոնք պիտի խթանեն, ընդունված նորմատիվ ակտերը հասցնեն հրատարակման և նաև նպաստեն դրանց հանրայնացմանն ու մատչելիությանը: Ինչ վերաբերում է գյուղական և քաղաքային համայնքների նորմատիվ իրավական ակտերի հրատարակմանը, այստեղ դարձյալ վիճակը վատթար է, գյուղական համայնքներից «քարեդարյան» մեքենագիր էջերը մեծ ուշացումով հասնում են մայրաքաղաք, որը համակարգչային մշակման անցնելուց հետո միայն պետք է պատրաստվի հրատարակման: Սա լավագույն դեպքում, եթե այդ որոշումները ստացվում են, տեղ են հասնում: Այս գործընթացը լուրջ վերանայման կարիք ունի իր նպատակի տեսանկյունից. ի վերջո ու՞մ համար են նախատեսված այդ տեղեկագրերը: Եթե համայնքերի, ապա ինչու 400 տպաքանակով, գուցե համայնքների թվին հավասար՝ 930: Իսկ համայնքային իրավական ակտերի հրատարակման մասին խոսելը երեք հարյուր բնակչի հաշվով մեկ ցուցատախտակի վրա, այսօր հանրապետությունում գրեթե չհանդիպող երևույթ է: Տեղեկատվությունը անբավարար է, ինչպես որ անբավարար է նաև ՏԻՄ-հասարակություն հետադարձ կապը՝ մեխանիզմների բացակայության պատճառով:

Հրապարակման տեսանկյունից անելիքներ ունեն զանգվածային լրատվամիջոցները, որոնք ըստ անհրաժեշտության կարող են դրանք դարձնել հանրային և հրապարակային:

Այսպես, որոշումների մշակման և ընդունման փուլին հաջորդող իրագործման փուլում քաղաքացիների, նրանց միությունների և ասոցիացիաների դերը ոչ միայն չի նվազում, այլև աճում է հետևյալ պատճառներով.

- 1.Տեղական ինքնակառավարման որոշումները չեն կարող արդյունավետ գործել առանց դրանք իրականացնող քաղաքացիների և քաղաքացիական ինստիտուտների մասնակցության:
- 2.Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետ գործընթացը ենթադրում և պահանջում է հետադարձ կապի առկայություն՝ կառավարումը գնահատելու նպատակով;
- 3.Տեղական ինքնակառավարման ոլորտային որոշ խնդիրներ առավել արդյունավետ կլուծվեն, եթե դրանց իրագործումը պատվիրակվի քաղաքացիական առանձին միավորումների:

ՀՀ համայնքներում քաղաքացիական հասարակության մասնակցության իրականացման երաշխիքներն ու ձևերն են.

Մասնակցության իրականացման երաշխիքներ	Մասնակցության իրականացման ձևեր
Սահմանադրությամբ նախատեսված իրավունքներ	<ul style="list-style-type: none"> • տեղական ընտրություններ • ժողովներ, հանրահավաքներ, երթեր և ցույցեր անցկացնելու իրավունք • միավորումներ (արհմիություններ, ՀԿ-ներ) ստեղծելու իրավունք • կուսակցությունների ստեղծման իրավունք • իրավունքի պաշտպանություն
Օրենքներով նախատեսված այլ հնարավորություններ	<ul style="list-style-type: none"> • հարցապնդումներ • ժողովներ • հարց ու պատասխանի ժամեր • բողոքարկելու իրավունք • առաջարկներ, դիմումներ և զանգատներ • ընդունելություններ • ավագանու նիստերին մասնակցություն և լսումներ • տեղական մարմինների հաշվետվություններ • բյուջեի և եռամյա ծրագրերի մշակում • քաղաքացիական փորձագիտություն • խորհուրդներ, հանձնաժողովներ
Օրենքով չարգելված ինքնակազմակերպված, հավաքական գործունեություն	<p>Քաղաքացիական նախաձեռնություններ</p> <ul style="list-style-type: none"> • փորձագիտական հանձնաժողովներ • անկախ մոնիտորինգի (տեսչական) խմբեր սոցիոլոգիական հարցումներ, դիտարկումներ

3. Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների դրսևորման նոր միտումներ

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում համայնքային ծրագրերի շրջանակներում քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների մասնակցության գործընթացում առաջարկվում են հետևյալ միջոցները.

- Քանի որ բյուջեի միջոցով է իրականացվում համայնքի կենսագործունեությունն ապահովող ֆինանսատնտեսական քաղաքականությունը, և համայնքային ծրագրերի իրագործումը ներառվելու է համայնքային բյուջեի մեջ, ուստի այս մակարդակում նպատակահարմար է սկսել համայնքի բյուջեի մշակման գործընթացից և շարունակել մասնակցությունը բյուջեի իրականացման, վերահսկման փուլերում: Առայսօր համայնքի բյուջեի մշակումը համարվում է ներքին վարչական գործընթաց և համայնքի բնակչության մեծամասնության համար անմատչելի փաստաթուղթ: Բնակչությունը անիրազեկության պատճառով չի տեսնում կապը համայնքի բյուջեի և իր կյանքի միջև, ավելին, չի տեսնում իր աղքատության հաղթահարման և համայնքի բյուջեի միջև եղած փոխազդեցությունը: Ուսանելի և կիրառելի է Հայաստանի համայնքներում Պորտո Ալեգրոյի (Բրազիլիա) համայնքային մասնակցային բյուջեի կազմման փորձը²², որը մշակվում է ընդհանուր հետաքրքրությունների շուրջ համախմբված համայնքային տարբեր խմբերի կողմից: Համայնքային մակարդակում որոշումներին մասնակցության մեխանիզմների ստեղծումը ուղղակիորեն կնպաստի նաև համայնքի ավագանու ինստիտուտի կայացմանը, որն այսօր մեծ մասամբ համայնքի ղեկավարի «կցորդ»-ի դերում է:
- Ձևավորված խմբերից կարող են ստեղծվել պրոֆեսիոնալ խմբեր, որոնք կարող են համայնքերում նախաձեռնել այլընտրանքային բյուջեների կազմման գործընթաց (Պորտո-Ալեգրոյի օրինակով) կամ ակտիվորեն մասնակցել ներկայացվող բյուջեի քննարկումներին: Արդյունքում ավանդաբար փակ գործընթացները կդառնան թափանցիկ, և աղքատները անմիջապես կարող են մասնակցել իրենց կարիքների գերակայություններով կազմված բյուջեի լոբբինգին և հաստատմանը, ինչը կնպաստի աղքատության հաղթահարմանը և աղքատների կարողությունների զարգացմանը: Այստեղ կայացվող որոշումներին համայնքի ամենաաղքատ և խոցելի խավերի ակտիվ մասնակցությունը կնպաստի բնակչության մեծամասնության համար ընդունելի որոշումների կայացմանը:
- ՏԻՄ-երի և քաղաքացիական հասարակության փոխհարաբերություններում կարևոր ենք համարում հանրային մոնիտորինգը և համայնքային մոնիտորինգային խմբերի ստեղծումը: Յուրաքանչյուր համայնքում կարող են ստեղծվել առանձին հանրային վերահսկողական խմբեր, որոնք կմասնակ-

²² Է. Օրդյան, Հ. Մանուկյան, Աղքատության նվազեցման խնդիրները համայնքներում, Երևան, 2001, ՄԻԺԻ հրատարակություն, էջ 37:

ցեն համայնքային ծրագրերի իրագործմանը, մոնիտորինգին ու գնահատմանը: Այդ խմբերը ֆինանսական վերահսկման մեխանիզմների կիրառմամբ պետք է գնահատեն կատարվող ծախսերի համամասնությունները, ուղղությունները և արդյունավետությունը, հանրային ծառայությունների որակը և մատչելիությունը: Ծրագրերի իրականացման աշխատանքերում պետք է ներգրավվեն քաղաքացիական հասարակության տարբեր շահագրգիռ խմբերի, ինչպես նաև աղքատ և խոցելի խմբերի ներկայացուցիչները: Արդյունքները կարող են տարածվել և հրապարակայնացվել համայնքի անդամների միջև՝ հատուկ հավաքների, համայնքային տեղեկագրերի, ցուցատախտակներին փակցվող տեղեկանքների, ժողովների միջոցով: Աշխատանքային խմբերը այլընտրանքային տեղեկատվություն կարող են հավաքել համայնքային ծրագրերի և քաղաքականությունների մասին: Այս գնահատումները կարող են հակակշռել ՏԻՄ-երի կողմից մոնիտորինգի կազմակերպմանը: Մասնավորապես, մոնիտորինգի կարելի է ենթարկել ներկայումս Հայաստանում ընթացող «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի», «Հակակոռուպցիոն ծրագրի», «Հազարամյակի մարտահրավերներ» ծրագրերի, «Համայնքի եռամյա ծրագրի», համայնքի բյուջեին առնչվող առանձին միկրոծրագրեր: Հայաստանում, ի դեպ, արդեն կա դրական փորձ. Դարանակ գյուղում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու նպատակով ստեղծված նախաձեռնող խումբը կարողացավ իրենց համայնքում հասնել լրացուցիչ գանձումները արգելելուն և մշտական թափանցիկ տեղեկատվություն ունենալուն²³:

- Տեղական ինքնակառավարման գործընթացի հաջող իրականացման համար անհրաժեշտ է կազմակերպել համապատասխան (բյուջետային գրագիտության, բյուջետային գործընթացների կատարելագործման, վերահսկողական գործառնությունների) ուսուցողական դասընթացներ՝ քաղաքացիական հասարակության բոլոր սուբյեկտների ներկայացուցիչների համար:

Լինելով ժողովրդավարական հասարակության հիմքերից՝ քաղաքացիական հասարակության տարբեր սուբյեկտներն ունեն բարոյական պատասխանատվություն՝ հետևելու ժողովրդավարական սկզբունքներին ոչ միայն իրենց միջև ձևավորվող արտաքին փոխհարաբերություններում, այլև իրենց կազմակերպությունների ներսում: Ավելին, նախ իրենց կազմակերպությունների ներսում, ապա նոր միայն արտաքին հարաբերություններում: Իբրև քաղաքացիական հասարակության կարևոր սուբյեկտ այսօր մեկուսացված են և ակտիվ չեն արհմիությունները: Նրանց այսօր ևս մարտահրավեր է նետված՝ ինքնակազմակերպվելու և տեր կանգնելու իրենց կարևոր առաքելությանը: Այսինքն, նախ պետք է լինեն, հետո կարողանան ազդել, ներգործել: Միայն այս դեպքում կապահովվի իրավիճակ շտկելու երաշխիք: Նույնը վերաբերում է ՏԻՄ-երին. նրանք էլ ունեն բարոյական պատասխանատվու-

²³ «Քաղաքացիների իրազեկությունը և մասնակցությունը Հայաստանում», IFES Ընտրական համակարգերի միջազգային հաստատություն, Երևան, 2003, էջ 32:

թյուն պատվաստվելու ո՛չ համագործակցային, ո՛չ հաշվետու և ո՛չ թափանցիկ ու հրապարակային աշխատելու դեմ:

Քաղաքացիական ներգրավվածության արդյունքները պետք է լինեն՝

- որոշումների կայացման գործընթացներին քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը,
- ռեսուրսների օպտիմալ օգտագործումը,
- բոլորի համար մատչելի որակյալ ծառայությունների առկայությունը,
- թափանցիկությունը և հաշվետվությունը,
- տեղեկատվության մատչելիությունը,
- մասնակցությունը տեղական կառավարման և տեղական բյուջեի ծախսերի բաշխման գործընթացներին և դրանց վերահսկմանը:

Այս գործընթացի հաջող կազմակերպումը պայմանավորված է ակտիվ, ներգործուն, նախաձեռնող հանրության առկայությամբ: Օրենքով չարգելված դրույթները և օրենքով ամրագրված իրավունքները մասնակցության մասին բավարար են այսօր համայնքներում կազմակերպելու համայնքային ծրագրերի իրագործման և վերահսկման գործընթացը: Հասարակությանը մասնակցության մարտահրավեր է նետված, և նա պարտավոր է ինքնակազմակերպվել և հավաքական ուժերով մասնակցել իր կյանքին անմիջապես առնչվող խնդիրների լուծմանը՝ հետևողական լինելու սկզբունքին հավատարիմ:

Հայտնի է, որ ֆորմալ ինստիտուտների առկայությունը, եվրոպական նորմերին համապատասխան օրենքները և ընտրությունները ինքնաբերաբար քաղաքացիական հասարակության առկայություն և ժողովրդավարություն չեն նշանակում, օրենքներն ինքնաշխատ չեն, իսկ քաղաքացիական հասարակությունը և ժողովրդավարությունը չի կարելի սոսկ թվարկածով պայմանավորել: Անգամ եթե ազատ ու արդար լինեն ընտրությունները, քաղաքացիական ինստիտուտների թիվն էլ տպավորիչ լինի, ինչպես Հայաստանի դեպքում և օրենքներն էլ անթերի լինեն, միևնույն է, դա դեռ բավական չէ առկա հասարակարգը եւ քաղաքական համակարգը ժողովրդավարական գնահատելու համար:

«Քանի դեռ մենք չենք նվաճել ժողովրդավարությունն իր ամբողջության մեջ, այսինքն՝ թե՛ *Նորմերի* օրենքների և իրավունքների իմաստով և թե՛ հատկապես իրական-գործնական գործընթացների եւ մշակույթի իմաստով, ապա ո՛չ իրական ժողովրդավարական ընտրություններ, ո՛չ իրական ժողովրդավարական իշխանություններ եւ ո՛չ էլ բարեկեցիկ զարգացման հեռանկարներ չենք կարող ակնկալել:

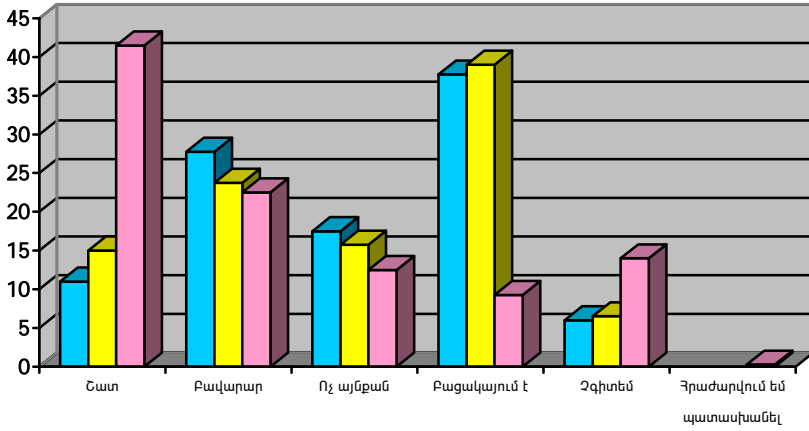
Իրապես արդար և բարեկեցիկ հասարակություն, ինչպես նաև ժողովրդավարական կառավարման համակարգ կարող ենք նվաճել և զարգացնել միայն այն դեպքում, երբ մղունը, ներշնչանքը, համոզմունքն ու աշխատանքը ծնվեն առավելապես ներսից, մեր հասարակության ներսից և ներքևից վեր, երբ Հայաստանի քաղաքացին ու բնակիչը իր շահերը գիտակցված ձեւավորելու և պաշտպանելու համար կունենա համապատասխան հնարավորություններ, ինստիտուտներ և մշակույթ»

(Տեսակետ –Միժի, թիվ 10, 2003 թ.):

Մեր նպատակակետը պետք է լինի որակական այլընտրանքային արժեքները կրող և իրա՞որժող հանրություն և համայնքներ ձեւավորելը:

Հարցվողների վերաբերմունքը ՏԻՄ-երի նկատմամբ

Սոց. հարցման արդյունքներ. աղբյուր՝ «Ինչպե՞ս են հայաստանցիները վերաբերվում ժողովրդավարությանը», Երևան 2004, СЕР-կրթության զարգացման ծրագիր



■ Գոհունակությունը աշխատանքից
 ■ Վստահությունը աշխատանքի նկատմամբ
■ Կաշառակերության մակարդակը

	Շատ	Բավարար	Ոչ այնքան	Բացակայում է	Զգիտեմ	Հրաժարվում եմ պատասխանել
Գոհունակությունը աշխատանքից	11	27.25	17.5	37.75	6	--
Վստահությունը աշխատանքի նկատմամբ	15	23.75	15.75	39	6.5	--
Կաշառակերության մակարդակը	41.5	22.5	12.5	9.25	14	0.25

Հարցվողների վերաբերմունքը ՏԻՄ-երի նկատմամբ

Սոց. հարցման արդյունքներ. աղբյուր՝ «Ինչպե՞ս են հայաստանցիները վերաբերվում ժողովրդավարությանը», Երևան, 2004, СЕР-կրթության զարգացման ծրագիր (տե՛ս էջ 97)

Գոհունակությունը քաղաքական և հասարակական ինստիտուտների աշխատանքից

	Շատ	Բավարար	Ոչ այնքան	Բացակայում է	Չգիտեմ	Չեն կարող պատասխանել
Դատարաններ	1.25	20	24.25	45.75	8.5	0.25
Կառավարություն	3.25	24.75	27.25	44	0.75	--
Ազգային ժողով	2.25	22.75	25.25	47	2.75	--
Նախագահ	10	34	22	33.25	0.75	--
ՏԻՄ-եր	11	27.75	17.5	37.75	6	--
Կուսակցություններ	1.25	24	26	38.5	10	0.25
Հասարակական կազմակերպություն	11.25	30.5	15.5	15.25	27.25	0.25
Բանակ	33.25	38.75	11.25	16	0.75	--
Ոստիկանություն	8.25	26.75	17.25	44.25	3.5	--
Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով	3.5	13.5	20.5	44	18.5	--
Ջեռուստատեսություն	15.75	45.5	20.25	17.25	1.25	--
Թերթեր	9.5	33.5	15.75	11.5	29.75	--
Եկեղեցի	25	31.75	15.75	16.25	7	0.25

Հարցվողների վերաբերմունքը ՏԻՄ-երի նկատմամբ

Սոց. հարցման արդյունքներ. աղբյուր՝ «Ինչպե՞ս են հայաստանցիները վերաբերվում ժողովրդավարությանը», Երևան, 2004, СЕР-Կրթության զարգացման ծրագիր (տե՛ս էջ 97)

Վստահությունը քաղաքական և հասարակական ինստիտուտների նկատմամբ

	Շատ	Բավարար	Ոչ այնքան	Բացակայում է	Չգիտեմ	Դեռ կարող եմ պատասխանել
Դատարաններ	4	20.25	18.25	50.25	7.25	--
Կառավարություն	4.75	27.25	17.5	48.75	1.75	--
Ազգային ժողով	5	21.75	19.75	51.5	2	--
Նախագահ	15.75	29.25	15.25	39	0.75	--
ՏԻՄ-եր	15	23.75	15.75	39	6.5	--
Կուսակցություններ	3	22.5	21.75	12.5	9.25	--
Հասարակական կազմակերպություն	12.5	25	15.25	20	27.25	--
Բանակ	53.25	28.75	6	11.5	0.25	--
Ոստիկանություն	11.75	22	14	49.75	2.5	--
Կենտրոնական Ընտրական Հանձնաժողով	2.75	9.5	21.25	49.25	17.25	--
Չեռուստատեսություն	13.25	36.25	28	21	1.5	--
Թերթեր	9	31	18.25	16.5	25.25	--
Եկեղեցի	39.5	24.75	13.75	16	6	0.5

Հեղինակների ցուցակ

ՄԿՐՏԻՉ (ՍՈՍ) ԳԻՄԻՇՅԱՆ - Համայնքների ֆինանսիստների միավորման վարչության և Հարավկովկասյան ռեգիոնալ ծրագրերի հայկական թիմի անդամ: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հեղինակներից է: Եղել է շրջանային խորհրդի, ապա 1995-1999-ին՝ ՀՀ Ազգային ժողովի պատգամավոր: Հեղինակ է բազմաթիվ հոդվածների, որոնք մասնավորապես վերաբերում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի Սահմանադրական, օրենսդրական և նորմատիվ կարգավորմանը և Եվրոպական խարտիայի դրույթների արտացոլմանը ՀՀ օրենսդրության մեջ:

ԱՐՄԵՆԱԿ ԴԱՐՔԻՆՅԱՆ - Տնտեսագիտության դոկտոր, ՀՀ Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության «Տնտեսագիտական հետազոտությունների ինստիտուտի» տնօրեն: Նա բազմաթիվ խորհրդատվական և հետազոտական բնույթի աշխատանքներ է իրականացրել տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման կայացման ուղղությամբ, ղեկավարել է տեղական ինքնակառավարման ոլորտի հետազոտական և ուսումնական ծրագրեր: Այս բնագավառին վերաբերող բազմաթիվ հրապարակումների հեղինակ է:

ԱՐԹՈՒՐ ԴՐԱՄՓՅԱՆ - Կենսաբանական գիտությունների թեկնածու, միջազգային զարգացման ոլորտի մագիստրոս, որն ստացել է 1997-ին ԱՄՆ-ի Մասաչուսեթսի նահանգի Բրանդայզի համալսարանում: Ուրբան ինստիտուտի Տեղական ինքնակառավարման ծրագրի ավագ խորհրդական է: Նա նաև դասավանդում է Հայաստանի ամերիկյան համալսարանի քաղաքագիտության և միջազգային հարաբերությունների ֆակուլտետում: 2000 թվականից ակտիվորեն զբաղվում է տեղական ինքնակառավարման տեսական ու պրակտիկ խնդիրներով, ինչպիսիք են օրենսդրական բարեփոխումներ, ֆիսկալ ապակենտրոնացում, համայնքների տնտեսական զարգացում, ֆինանսական կառավարում, բյուջետավարում, կապիտալ պլանավորում: Դրամփյանը մասնակցել է մի շարք միջազգային կոնֆերանսների ու սեմինարների: Նա բազմաթիվ զեկուլցումների ու հոդվածների հեղինակ է:

ԴԱԿԻԹ ԹՈՒՄԱՆՅԱՆ – Տնտեսագիտության թեկնածու, Եվրոպայի խորհրդի «Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի» անկախ փորձագիտական խմբի անդամ, «Համայնք» հանրային կառավարման ինստիտուտի տնօրեն, Համայնքների ֆինանսիստների միավորման փոխնախագահ: 1997-ից զբաղվում է տեղական ինքնակառավարման գիտական և գործնական հարցերով: Ղեկավարել և ղեկավարում է տեղական ինքնակառավարման ոլորտի մի շարք ծրագրեր, կատարել է դասախոսական և հետազոտական աշխատանքներ: Մասնակցել է 20-ից ավելի միջազգային կոնֆերանսների ու սեմինարների, հանդես է եկել զեկուլցումներով: Տեղական ինքնակառավարման ոլորտին վերաբերող մի քանի ուսումնական ձեռնարկների համահեղինակ է, 20-ից ավելի գիտական հոդվածների,

ուսումնասիրությունների ու հետազոտությունների հեղինակ: Դրանք վերաբերում են քաղաքական և ֆիսկալ ապակենտրոնացմանը, բյուջետավարմանը, ֆինանսական համահարթեցմանը և այլն:

ՆԵՐՍԵՍ ԿՅՈՒՐԻՆՅԱՆ - Ուրբան ինստիտուտի Տեղական ինքնակառավարման ծրագրի խորհրդական: Աշխատել է ֆինանսական պլանավորման և ձեռնարկությունների վերականգնման ոլորտներում: Ներկայումս զբաղվում է համայնքների գործունեության արդյունավետ կառավարման հիմնախնդիրներով, մասնավորապես համայնքային ծառայությունների կառավարման նոր մոդելների ներդրման, եկամուտների ավելացման և ծախսերի օպտիմալացման ուղղությամբ:

ԴԱԿԻԹ ՀԱՄԲԱՐՉՈՒՄՅԱՆ - ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության աշխատակազմի բյուջետային գործընթացի կառավարման վարչության պետ: Մասնակցել է տեղական ինքնակառավարման ոլորտի օրենքի մշակմանը, աջակցում է ոլորտի բարելավմանն ուղղված ծրագրերին: Մի շարք հոդվածների և զեկույցների հեղինակ է :

ՍՎԵՏԱ ՀԱՐՈՍՅԱՆ - Տնտեսագիտության թեկնածու, ՀՀ Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության «Տնտեսագիտական հետազոտությունների ինստիտուտի» ավագ գիտաշխատող: Մասնակցել է տեղական ինքնակառավարման բնագավառում իրականացված մի շարք ծրագրերի: Ունի այս բնագավառի հիմնախնդիրներին առնչվող հրապարակումներ:

ԼԻԼԻԹ ՀՈՎՀԱՆՆԻՍՅԱՆ - Սոցիոլոգ, մագիստրոսի կոչում է ստացել Հայաստանի ամերիկյան համալսարանի Գործարար ղեկավարման ֆակուլտետում: Ուրբան ինստիտուտի Տեղական ինքնակառավարման ծրագրի խորհրդական: Աշխատել է միջազգային կազմակերպություններում՝ համայնքների զարգացման ծրագրերում: Ներկայումս զբաղվում է համայնքների գործունեության արդյունավետ կառավարման հիմնախնդիրներով, մասնավորապես համայնքային ծառայությունների կառավարման և բարելավման գործընթացում որոշումներ ընդունելիս բնակիչների կարծիքների և առաջարկությունների օգտագործումն առավել գործածական դարձնելու ուղղությամբ:

ԷԴԳԱՐ ՂԱԶԱՐՅԱՆ - Տնտեսագիտության թեկնածու, Երևանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի կառավարման ամբիոնի դասախոս: Տեղական ինքնակառավարման խնդիրներով զբաղվում է 1998 թվականից: Այդ թեմաներով գրել է թեկնածուական ատենախոսություն, հրապարակել է տասնյակ հոդվածներ և թեզիսներ: Հեղինակ և համահեղինակ է տեղական ինքնակառավարման թեմաներով հրապարակված վեց գրքերի և մեծագրությունների: Որպես փարձագետ համագործակցում է տեղական ինքնակառավարման խնդիրներով զբաղվող տարբեր միջազգային և հասարակական կազմակերպությունների հետ:

ՀՈՒՓՈՒՄԵ ՄԱՆՈՒԿՅԱՆ - Տնտեսագետ-մաթեմատիկոս, Մարդու իրավունքների և ժողովրդավարության ինստիտուտի (ՄԻԺԻ) խորհրդի անդամ և գործադիր

գրասենյակի տնօրեն: Շուրջ հինգ տարի ղեկավարել է ՀՀ Կառավարման դպրոցի Կադրերի վերապատրաստման և որակավորման բարձրացման ֆակուլտետը: Մասնագիտական հետաքրքրության շրջանակներում են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման խնդիրները, հատկապես հանրային կառավարման ոլորտում մարդկային ռեսուրսների ուսուցման հարցերը: Քաղաքացիական հասարակության մասնակցության զարգացման, քաղաքացիական կրթական ծրագրերի մշակման և իրագործման հարցերի փորձագետ է, ակտիվ գործիչ և դասախոս: Նա հեղինակ է տասնյակ գիտատեսական հոդվածների, ուսումնամեթոդական նյութերի և հանրային մասնակցության պրակտիկ ուղեցույցների:

ՎԱՀԱՆ ՄՈՎՍԻՍՅԱՆ - Համայնքների ֆինանսիստների միավորման նախագահ, Աշտարակ համայնքի ավագանու անդամ: Համայնքների բյուջետավարման, անձնագրավորման, ենթակառուցվածքների բարելավման և ավտոմատ կառավարման մի շարք ծրագրերի ղեկավար: Համագործակցում և փորձագիտական աշխատանքներ է կատարում տարբեր միջազգային կազմակերպությունների հետ, մասնակցում է համայնքային ծառայողների ուսուցմանը և բյուջետավարման նոր մեթոդների տարածմանը: Բազմիցս մասնակցել և ելույթներ է ունեցել տեղական ինքնակառավարման միջազգային համաժողովներում, բազմաթիվ հոդվածների հեղինակ է:

ՎԱՉԵ ՏԵՐՏԵՐՅԱՆ - Տնտեսագիտության թեկնածու, ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի տեղակալ: Տեղական ինքնակառավարման խնդիրներով զբաղվում է համակարգի կազմավորման առաջին իսկ օրերից: ՀՀ կառավարությունում զբաղեցրել է պատասխանատու տարբեր պաշտոններ: Պրակտիկ կառավարչական գործունեությունը մշտապես զուգակցել է գիտականի հետ՝ հրապարակելով բազմաթիվ հոդվածներ և թեզիսներ, որպես համահեղինակ հանդես գալով նաև գրքերում:

ԷԴՈՒՐԴ ՕՐԴՅԱՆ - Տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր, ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի միջազգային կապերի գծով պրոռեկտոր: Նա հեղինակ է պետական կառավարման եւ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գիտամեթոդական և կիրառական բնույթի տասնյակ գրքերի, հոդվածների ու զեկույցների: Նրա գիտական ղեկավարությամբ պատրաստվել, հրատարակվել է «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքների» վերաբերյալ գիտաուսումնական գրականության փաթեթ՝ հինգ գրքից բաղկացած, որը մեծ կիրառում ունի ՀՀ համայնքներում: Նա որպես ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրի ազգային համակարգող ղեկավարել է «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի մշակման աշխատանքները, որը ներկայումս գտնվում է ՀՀ ԱԺ-ի կողմից ընդունման ընթացակարգում:

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Առաջաբան	3
Ապակենտրոնացում. Իրավիճակ և հեռանկար	
5	
Դավիթ Թումանյան	
Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հեռանկարը Հայաստանում	6
Վաչե Տերտերյան	
Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. ձեռքբերումներ և հիմնախնդիրներ	23
Սկրտիչ (Սոս) Գիմիչյան	
Տեղական ինքնակառավարման զարգացման իրավական համակարգը Հայաստանում. խոչընդոտներ և հնարավոր լուծումներ	36
Քաղաքական ապակենտրոնացում	53
Արմենակ Դարբինյան, Սվետա Հարոսյան	
Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր լիազորություններ տրամադրելու անհրաժեշտությունն ու հնարավորությունները	54
Էդգար Ղազարյան	
Հայաստանի կառավարման համակարգը, փոխհարաբերությունները կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև	69
Սկրտիչ (Սոս) Գիմիչյան	
Վարչատարածքային բաժանումը որպես տեղական ինքնակառավարման զարգացման կարևոր պայման	84
Ֆիսկալ ապակենտրոնացում	
104	
Դավիթ Համբարձումյան	
Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը Հայաստանում	105
Վահան Մովսիսյան	
Համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտները և դրանց ավելացման հնարավորությունները	126
Դավիթ Թումանյան	
Ֆինանսական համահարթեցման համակարգի կատարելագործումը Հայաստանում	142
Համայնքային ծառայությունների մատուցում և կարողությունների ձևավորում	155
-	
Էդուարդ Օրդյան	
Համայնքային ծառայության համակարգի ձևավորումը և զարգացումը	156
Ներսես Կյուրինյան, Լիլիթ Հովհաննիսյան, Արթուր Դրամփյան	
Համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների բարելավումը	168
Հռիփսիմե Մանուկյան	
Քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները. նոր մոտեցումներ և միտումներ	185
Հեղինակների ցուցակ	200
Գրականություն	396