

**ՀՀ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԳԻՏՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆ**

**ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ**

**ՄԱՐՏԻՐՈՍՅԱՆ ՑՈՒՐԻ ՎԱՐԴԱՆԻ**

**ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ**

**ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

Ը.00.02 «Տնտեսության, նրա ոլորտների տնտեսագիտություն և կառավարում» մասնագիտությամբ տնտեսագիտության թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման ատենախոսության

**ՍԵՂՄԱԳԻՐ**

**ԵՐԵՎԱՆ-2015**

Ատենախոսության թեման հաստատվել է Հայաստանի Հանրապետության  
պետական կառավարման ակադեմիայում

***Գիտական դեկավար՝***

Հովհաննես Կարլենի Հարությունյան  
տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

***Պաշտոնական ընդդիմախոսներ՝***

Վարդան Բաբկենի Բոստանջյան  
տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Արթուր Ռաֆիկի Թամազյան  
տնտեսագիտության թեկնածու

***Առաջատար կազմակերպություն՝***

ՀՀ ԱԱ Մ. Քոթանյանի անվան  
տնտեսագիտության ինստիտուտ

Ատենախոսության պաշտպանությունը կայանալու է 2015թ. ապրիլի 9-ին  
ժամը 13.<sup>30</sup>-ին Երևանի պետական համալսարանում գործող ՀՀ ԲՈՀ-ի  
տնտեսագիտության թիվ 015 մասնագիտական խորհրդի նիստում:

Հասցեն՝ 0009, Երևան, Աբովյան 52:

Ատենախոսությանը կարելի է ծանոթանալ Երևանի պետական համալսարանի  
գրադարանում:

Մեղմագիրն առաքված է 2015թ. մարտի 6-ին:

015 մասնախտական խորհրդի  
գիտական քարտուղար՝  
տեխնիկական գիտությունների  
դոկտոր, պրոֆեսոր՝

Ա.Հ.Առաքելյան

## ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅԱՆ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԲՆՈՒԹԱԳԻՐԸ

**Ատենախոսության թեմայի արդիականությունը:** Մրցունակ և ազատական տնտեսության ձևավորման գործընթացը Հայաստանի Հանրապետությունում բնութագրվում է սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական նոր զարգացումներով: Ազգային տնտեսության արդյունավետ կառուցվածքի կայացմանը զուգընթաց առաջանում են հիմնահարցեր, որոնք իրենց որոշակի ազդեցությունն են թողնում երկրի տնտեսության տարբեր ոլորտների զարգացման վրա: Ներկայումս գոյություն ունեցող բազմաթիվ խնդիրների լուծումը պահանջում է այնպիսի քաղաքականության իրականացում, որը կարող է նպաստել նաև համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը և դրանց սոցիալ-տնտեսական զարգացմանը: Անկախության տարիներին իրականացվող հանրային կառավարման տարածքային քաղաքականությունը հետապնդում է ինչպես տնտեսության տարածաշրջանային զարգացման խնդիրների լուծման և հեռանկարային ծրագրերի մշակման, այնպես էլ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման օղակներում ժողովրդավարական սկզբունքների արմատավորման և զարգացման նպատակ: Այս առումով կարևոր է հաշվի առնել, որ ցանկացած բնակավայրի սոցիալ - տնտեսական զարգացման գործընթացում գոյություն ունեն ոչ միայն ընդհանուր բնույթ կրող հիմնախնդիրներ, որոնք բնորոշ են տվյալ երկրին, այլև տարածքային որոշակի հիմնահարցեր, որոնց հանդեպ անհրաժեշտ է որդեգրել տեղական պայմանների համար կիրառելի մոտեցումներ և սկզբունքներ: Նշվածը լիովին համապատասխանում է ինչպես Հայաստանի տասը մարզերին, այնպես էլ Արցախին, որը դիտարկվում է որպես առանձին վարչատարածքային միավոր և հատկապես կարևորվում է իր տնտեսական, սոցիալական և բնապահպանական յուրահատուկ հիմնախնդիրների համալիրով: Անկախ ՀՀ զարգացման ռազմավարական նպատակների հռչակումից ներկայումս վարվող տնտեսական քաղաքականությամբ տարածքային զարգացման անհամամասնությունների համահարթեցման խնդիրը դեռևս չի դարձել հանրապետության համար օրակարգային հարց: Ավելին, դրանք գնալով խորանում են և լուրջ խոչընդոտ կարող են դառնալ հանրապետության հետագա զարգացման համար: Այդ ուղղությամբ բացասական միտումները բացառելու և հանրապետության տարածաշրջանների համամասնական զարգացումն ապահովելու համար անհրաժեշտ է համակողմանիորեն ուսումնասիրել համայնքների կառավարման առանձնահատկություններն ու զարգացման հիմնական ուղղությունները, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունները, համայնքների և մարզերի գյուղատնտեսության, արդյունաբերության, բնապահպանական և սոցիալական ոլորտների ներկա վիճակը, ինչպես նաև բացահայտել դրանց զարգացման հեռանկարները: Ընդ որում, պետք է առանձնահատուկ ուշադրություն դարձնել համայնքների բյուջեների ձևավորման և ծախսերի արդյունավետության խնդիրներին, որոնց նպատակամետ լուծման դեպքում միայն հնարավոր կլինի ապահովել համայնքների սոցիալ-տնտեսական արդյունավետ զարգացում: Աշխատանքը նվիրված է նշված հիմնահարցերի ուսումնասիրությանը,

ինչով էլ պայմանավորված են ատենախոսության թեմայի **հրատապությունն ու արդիականությունը:**

**Հետազոտության նպատակը և խնդիրները:** Ատենախոսության հիմնական նպատակը Հայաստանում հանրային կառավարման առանձնահատկությունների, տարածաշրջանային անհամաչափությունների և համայնքների զարգացման հեռանկարների համակողմանի ուսումնասիրության հիման վրա հանրային կառավարման կատարելագործմանն ուղղված մոտեցումների ու առաջարկությունների մշակումն է, որին հասնելու համար աշխատանքում դրվել և լուծվել են հետևյալ խնդիրները.

- ուսումնասիրել Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային կառավարման համակարգի էությունն ու կառուցվածքը, դրա ձևավորման և զարգացման արդի միտումներն ու հիմնահարցերը,
- վերլուծել հանրային կառավարման և համայնքների զարգացման մեթոդաբանական և օրենսդրափրավական հիմքերը,
- բացահայտել երկրում համապետական և համայնքների կառավարման արդյունավետությանն առնչվող առանցքային խնդիրները,
- կատարել հանրային կառավարման կարևոր բաղադրիչներից՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման հայրենական և միջազգային փորձի համեմատական վերլուծություն,
- մշակել կառավարման համայնքային միավորների սոցիալ-տնտեսական զարգացման ուղղություններ,
- բացահայտել հանրապետության տարածաշրջանների զարգացման անհամաչափությունների առաջացման հիմնական պատճառները և առաջարկել դրանց համահարթեցման ուղիներ:

**Ուսումնասիրության օբյեկտը և առարկան:** Ուսումնասիրության օբյեկտը մրցակցային տնտեսության պայմաններում ՀՀ հանրային կառավարման համակարգն է, իսկ առարկան՝ տարածքային զարգացման և համայնքային կառավարման քաղաքականությունների կատարելագործման հիմնախնդիրները:

**Ատենախոսության տեսական, տեղեկատվական և մեթոդական հիմքերը:** Հետազոտության համար տեսական հիմք են հանդիսացել հանրային կառավարման, տնտեսագիտության, իրավագիտության դասական և ժամանակակից տեսությունների հիմնական դրույթները, հայեցակարգերը, մոդելներն ու մեթոդները, հանրային քաղաքականության համաշխարհային պրակտիկայում իրականացված բարեփոխումները, հայ և օտարերկրյա հետազոտողների համայնքների կառավարման բնագավառում կատարած ուսումնասիրությունները: Հետազոտության համար տեղեկատվական հիմք են հանդիսացել ՀՀ և արտասահմանյան երկրների օրենքները և իրավական ակտերը, ՀՀ ԱՎԾ-ի, ՀՀ ԿԲ-ի, միջազգային կազմակերպությունների (Արժույթի միջազգային հիմնադրամ, Համաշխարհային բանկ) հրապարակումները և պաշտոնական տեղեկագրերը, ինչպես նաև տարբեր փորձագետների գնահատականները: Ուսումնասիրության ընթացքում կիրառվել են տնտեսավիճակագրական, հաշվեկշռային, գրաֆիկական, համեմատական և գործոնային վերլուծության մեթոդները:

**Աշխատանքի գիտական նորույթը:** Աշխատանքի հիմնական գիտական արդյունքները, որոնք պայմանավորված են հետազոտությամբ առաջադրված խնդիրների լուծմամբ, կայանում են հետևյալում.

- տեղական ինքնակառավարման միջազգային փորձի ուսումնասիրության և համայնքների կառավարման համակարգի գործունեության մեթոդաբանական հիմքերի համակողմանի վերլուծության հիման վրա որպես կառավարման արդյունավետության գնահատման չափանիշներ են առաջարկվել մեկ մարդու հաշվով ընտանիքի եկամուտը, համայնքի ներդրումային գրավչությունը, բնակչության զբաղվածության մակարդակը, ինչպես նաև իրավախախտումների մակարդակը և ժողովրդագրական ցուցանիշները,
- հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից հիմնավորվել է հանրապետության համայնքներում մարդկային, բնական, արտադրական և ֆինանսական ռեսուրսների հաշվառման և ռացիոնալ օգտագործման անհրաժեշտությունը, դրանց որակական և քանակական պարամետրերը բնութագրող ցուցանիշների վերլուծության արդյունքում առաջարկվել են համայնքային կառավարման համակարգի և համայնքների զարգացման գնահատման նոր մոտեցումներ,
- համայնքների բնականոն զարգացմանը խոչընդոտող գործոնների բացահայտման արդյունքում մշակվել է ՀՀ համայնքների զարգացման մեթոդաբանության նոր կառուցվածք և հաշվի առնելով հանրապետության առանձնահատկությունները և զարգացման միտումները առաջարկվել են համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացման և համայնքների զարգացման անհամաչափությունների հաղթահարման ուղղություններ:

Ատենախոսությունում ներկայացված գիտական արդյունքներն ինքնուրույն հետազոտության արդյունք են համայնքների կառավարման ասպարեզում և միտված են սկզբունքորեն նոր մոտեցումներով նպաստելու համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը: Ներկայացված առաջարկներն իրենց էությամբ կրում են համակարգված բնույթ, որով էլ պայմանավորված է ատենախոսության գիտական նորույթը:

***Հետազոտության արդյունքների գիտագործնական նշանակությունը:***

Ատենախոսությունում քննարկված հիմնահարցերը, կատարված վերլուծություններն ու առաջարկությունները կարող են հիմք հանդիսանալ համայնքների կառավարման համակարգի լայն շրջանի մասնագետների համար՝ սոցիալ-տնտեսական խնդիրների ձևակերպման, դրանց լուծմանն ուղղված հայեցակարգերի և ծրագրերի, ինչպես նաև տնտեսական քաղաքականության առանձին ուղղությունների մշակման և իրականացման փուլերում: Մտացված գիտական արդյունքները կարող են օգտագործվել հանրապետության կառավարության և դրա տարածքային մարմինների կողմից իրականացվող պետական քաղաքականության, ինչպես նաև ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից համայնքների կառավարման օրենսդրական դաշտի կատարելագործման ժամանակ:

Հետազոտության գիտական արդյունքները և գործնական առաջարկությունները կարող են օգտակար լինել նաև համայնքների կառավարմանն առնչվող ուսումնամեթոդական ձեռնարկների մշակման և համայնքների կառավարման մասնագետներ պատրաստելու գործընթացում:

***Ատենախոսության արդյունքների փորձարկումը և հրապարակումները:***

Ատենախոսության հիմնադրույթները և ուսումնասիրության արդյունքները քննարկվել են ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի Հանրային կառավարման և հանրային ֆինանսների ամբիոնում: Ատենախոսության հիմնական արդյունքներն ու բովանդակությունն արտացոլված են հեղինակի կողմից հրապարակված չորս գիտական հոդվածներում:

***Ատենախոսության կառուցվածքը և ծավալը:*** Ատենախոսությունը բաղկացած է ներածությունից, երեք գլուխներից, եզրակացությունից ու հավելվածից: Ատենախոսության տեքստը շարադրված է 136 էջի վրա՝ ներառյալ օգտագործված գրականության ցանկը:

**ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅԱՆ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ**

***Ներածությունում*** հիմնավորված է ատենախոսության թեմայի արդիականությունը, ներկայացված են հետազոտության նպատակը և խնդիրները, ուսումնասիրության օբյեկտն ու առարկան, աշխատանքի տեսական, տեղեկատվական և մեթոդական հիմքերը, գիտական նորույթը և ստացված արդյունքների կիրառական նշանակությունը:

***Հետազոտության առաջին՝ «Համայնքների կառավարման տեսամեթոդական հիմքերը»***, գլուխը նվիրված է համայնքների կառավարման խնդիրների և հիմնական գործառույթների ուսումնասիրությանը, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման փոխհարաբերությունների դերի գնահատմանը, ինչպես նաև համայնքների զարգացման կարևորագույն սկզբունքների գործնական իրականացման մեխանիզմների քննարկմանը:

Համայնքների կառավարման առումով Եվրոպական խարտիայում «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունն ամրագրված է որպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունք և կարողություն՝ կանոնակարգելու և կառավարելու հանրային գործերի մեծ մասը՝ ելնելով բնակչության շահերից, մնալով օրենքի շրջանակներում և գործելով սեփական պատասխանատվությամբ<sup>1</sup>: Ընդհանուր կառավարման համակարգում մշտապես կարևորվում է այն հարցը, թե համայնքների կառավարումը պետական կառավարման որ մասն է կազմում և ինչպիսին է դրանց ինքնուրույնության աստիճանը: Կառավարման տեսանկյունից այդ ուղղությամբ արդյունավետ հարաբերակցության կարելի է հասնել միայն համայնքների կառավարման համակողմանիորեն հիմնավորված մեթոդաբանության առկայության դեպքում, որի մշակումն այսօր Հայաստանում դարձել է հանրային կառավարման

<sup>1</sup> Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, Ստրասբուրգ, 1985, հոդված 3:

կարևորագույն խնդիրներից մեկը: Ակնհայտ է, որ վերջինիս լուծումն ենթադրում է յուրաքանչյուր համայնքի զարգացման սեփական ռազմավարություն, քանի որ համայնքներն իրենց տնտեսական ներուժով յուրահատուկ են և, բնականաբար, առաջին հերթին պետք է հենվեն սեփական ռեսուրսների օգտագործման վրա, ինչը թույլ կտա նվազագույն ծախսերով ապահովել կոնկրետ համայնքի զարգացման հնարավորինս բարձր մակարդակ: Բացի այդ, համայնքները կրում են արտաքին և ներքին գործոնների ոչ միանշանակ ազդեցություն և գտնվում են զարգացման տարբեր մակարդակներում: Այլ խոսքով, համայնքի զարգացման ռազմավարության ընտրությունը պայմանավորված է տվյալ համայնքում առկա ռեսուրսներով: Մինևույն ժամանակ, համայնքի ռազմավարության մշակումը պահանջում է իրավիճակի համակողմանի վերլուծություն, այդ թվում՝ վիճակագրական և սոցիոլոգիական ուսումնասիրության միջոցով առաջատար և որոշիչ ուղղությունների բացահայտում, համայնքի տարածքում առկա ռեսուրսների համալիր հետազոտություն:

Համայնքների կառավարման համակարգի արդյունավետությունն ապահովելու համար դրա ձևավորումը պետք է հիմնվի կայուն զարգացման մեթոդաբանության վրա, որը միաժամանակ կլուծի մի շարք կարևոր խնդիրներ, ինչպիսիք են ռեսուրսախնայողության և էներգիայի ոչ ավանդական աղբյուրների ռացիոնալ օգտագործման, կենսագործունեության համար առողջ միջավայրի ստեղծման, սննդի և ջրի որակի բարելավման, մթնոլորտի, ջրային ավազանի աղտոտման կանխման և յուրաքանչյուր տարածաշրջանի համար կենսական նշանակություն ունեցող այլ հիմնահարցեր: Տարածքային զարգացման հետազոտությունները ցույց են տալիս նաև, որ մարզերի համաչափ զարգացումն էականորեն կախված նրանից, թե յուրաքանչյուր մարզ ինչ տեսակարար կշիռ ունի ամբողջ տնտեսությունում ընդհանրապես և լեռնային ու վերամշակող արդյունաբերություններում մասնավորապես: Ընդհանրացնելով համայնքների զարգացման ուղղությունների վերլուծության և գնահատման արդյունքները կարելի է եզրակացնել, որ այդ ուղղությունների կենսագործման համար անհրաժեշտ է գնահատել մարզերի հանքահումքային ներուժը, բացահայտել դրանց զարգացման հիմնական առանձնահատկությունները, որոշել ֆինանսական հնարավորությունները, խթանել կառուցվածքային արդյունավետ տեղաշարժեր և մշակել սոցիալ-տնտեսական զարգացման իրատեսական ծրագրեր:

Համայնքների կառավարման առաջին քայլը 1995 թվականին ընդունված Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ համայնքներում տեղական ինքնակառավարման՝ հանրապետության բնակչության իրավունքի ամրագրումն էր և նոր վարչատարածքային միավորների՝ մարզերի և համայնքների համակարգի ստեղծման, մարզերում՝ պետական կառավարման, իսկ համայնքներում տեղական ինքնակառավարում իրականացնելու մասին հիմնադրությունների ամրագրումը: ՀՀ Սահմանադրությամբ հռչակվեցին նաև համայնքներում ստեղծվող տեղական ինքնակառավարման մարմինները՝ համայնքի ղեկավարը և համայնքի ավագանին, սահմանվեցին այդ մարմինների՝ համայնքի անդամների կողմից ընտրությունների մասին դրույթները, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների առջև դրվող համայնքային սեփականության տնօրինման և համայնքային հարցերի լուծման խնդիրները:

Սահմանադրությամբ ամրագրվեց նաև համայնքի բյուջեի ինստիտուտը, մասնավորապես՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը՝ օրենքով սահմանված կարգով ունենալու իրենց կողմից մշակված, հաստատված, կատարվող և վերահսկվող համայնքի բյուջե, ինչպես նաև սահմանելու տեղական տուրքեր և վճարներ: Ընդ որում, հենց Հիմնական օրենքով սահմանվեց համայնքի ավագանու և ղեկավարի լիազորություններն այս բնագավառում, ըստ որի համայնքի ղեկավարի ձևավորած աշխատակազմի կողմից մշակված համայնքի բյուջեի նախագիծը և տեղական տուրքեր ու վճարներ սահմանելու մասին առաջարկությունները համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ հաստատվում են համայնքի ավագանու կողմից, ով իրականացնում է նաև համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունը:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված տեղական ինքնակառավարման հիմնադրույթներն ստացան իրենց զարգացումը: Այստեղ ձևակերպվեց «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունը. ըստ որի՝ այն բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ գործող, համայնքի անդամների կողմից ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի սեփականությունը տնօրինելու և համայնքային նշանակության հարցերը լուծելու կարողությունն է:

Հայաստանի Հանրապետությունում 1996թ. հոկտեմբերին անցկացվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների առաջին ընտրությունները և ձևավորվեցին համայնքների ներկայացուցչական և գործադիր մարմիններ: Այս գործընթացի ավարտից հետո, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի պահանջի համաձայն, ՀՀ Կառավարության մի շարք որոշումներով սահմանվեցին համայնքների սեփականություն հանդիսացող գույքի ցանկերը, որոնց հիման վրա իրականացվեց պետության սեփականություն հանդիսացող՝ այդ ցանկերում ներառված գույքի հանձնումը համայնքներին՝ որպես համայնքի սեփականություն: Հաջորդ գործնական քայլը հանդիսացավ «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը, որով համայնքների բյուջեները ճանաչվեցին ՀՀ բյուջետային համակարգի բաղկացուցիչ մաս: Ընդ որում, դրանք, ինչպես պետական բյուջեն, պետք է հիմնվեին ֆինանսական, դրամավարկային, հարկային պետական քաղաքականության, ինչպես նաև բյուջեների նախագծեր կազմելու, բյուջեների եկամուտների և ծախսերի բյուջետային դասակարգման, հաշվառման, հաշվետվողականության, բյուջեների կատարման միասնական սկզբունքների վրա:

Համայնքների բյուջեների եկամտային բազայի համալրման նպատակով տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների շրջանակներն ընդլայնելու ուղղությամբ կարևոր քայլ հանդիսացավ «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը: Հաջորդ կարևոր քայլը ՀՀ հողային օրենսգրքի ընդունումն էր: Օրենսգրքով և դրանից բխող մի շարք իրավական ակտերով իրավական կարգավորում ստացան համայնքի հողի սեփականության և հողօգտագործման կազմակերպման այնպիսի կարևոր հիմնախնդիրներ, ինչպիսիք են հողերի նպատակային նշանակության և հողային սեփականության կազմի որոշման,



հողային պաշարների կառավարման և տնօրինման բնագավառում համայնքի ղեկավարի և ավագանու գործառնությունների տարանջատման, հողերի օգտագործման սխեմաների կազմման, համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողերի օտարման, վարձակալության տրամադրման կարգը և այլն:

Համայնքների կառավարման առաջատար մասնագետների վկայությամբ՝ այսօր օրենսդրական լուծում պահանջող հիմնախնդիրներից են՝

- տարածաշրջանային և պետական կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների կատարելագործումը,
- հանրային կառավարման հետագա ապակենտրոնացումը և տարածաշրջանային կառավարման մարմինների լիազորությունների ընդլայնումը,
- համայնքների ֆինանսական ապահովվածության մակարդակի բարձրացումը,
- համայնքների խոշորացումը,
- միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը,
- համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների որակի և մատչելիության ապահովումը,
- տեղերում մասնագիտական ներուժի ռացիոնալ օգտագործումը,
- տեղական ժողովրդավարության զարգացումը և այլն<sup>2</sup>:

Նշված հիմնախնդիրների լուծման կարևորությունը շեշտադրված է նաև տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում, որի դրույթներն արտացոլված են Եվրոպայի խորհրդի անդամ բոլոր պետությունների օրենսդրություններում: Անկախ Հայաստանի Հանրապետության Եվրոպայի խորհրդի անդամ լինելու հանգամանքից, Խարտիայի դրույթները մեր երկրի համար ընդունելի են եղել նաև մինչև այդ կառույցին անդամակցությունը: Դրա վկայություն պետք է համարել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, որը մեծապես համապատասխանում է Խարտիայում ամրագրված դրույթներին: Անդամակցելով Եվրոպայի խորհրդին՝ Հայաստանը ստանձնել է որոշակի պարտավորություններ, որոնց շարքում են նաև բարեփոխումները տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Հաշվի առնելով Խարտիայի և ՀՀ օրենսդրության դրույթների ընդհանրությունները՝ խնդիր է դրված օրենսդրական փոփոխությունների արդյունքում ամրապնդել ՏԻՄ-երի իրավական հիմքերը հանրապետությունում: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան, ինչպես նաև Անկախ պետությունների համագործակցության միջխորհրդարանական վեհաժողովի անդամ պետությունների կողմից ստորագրված հռչակագրի սկզբունքները տեղական ինքնակառավարման մասին Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության բաղկացուցիչ մասն են կազմում, գործում են անմիջականորեն, ունեն տեղական օրենսդրության նկատմամբ գերակա իրավական ուժ և լուրջ խթան կարող են հանդիսանալ հանրային կառավարման հետագա զարգացման համար: Արդյունքում կստեղծվեն անհրաժեշտ պայմաններ ինքնակառավարումը բնակչությանը մոտեցնելու և տեղական նշանակության հարցերի լուծմանը նրանց

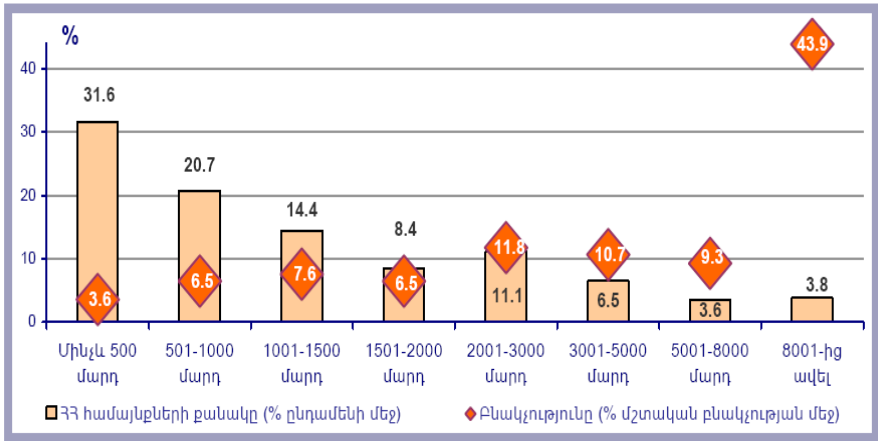
<sup>2</sup> Հանրային քաղաքականության վերլուծություն: Երևան., Պետական ծառայություն՝ 2005թ., էջ 160

մասնակցությունը ապահովելու համար, որն էլ ժողովրդավարական սկզբունքների ձևավորման և արմատավորման հիմնական նախադրյալն է:

**Մտենախոսության երկրորդ՝ «Համայնքների կառավարման առանձնահատկությունները ՀՀ-ում մրցակցային տնտեսության ձևավորման պայմաններում»,** գլխում քննարկվել են հանրապետության վարչատարածքային բաժանման և համայնքների ֆինանսական ապահովվածության հարցերը, ուսումնասիրվել են վարչատարածքային միավորների զարգացման անհամաչափությունների հաղթահարման և համայնքներում սեփական եկամուտների ձևավորման հետ կապված հիմնախնդիրները:

Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքի կառավարումն իրականացվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի միջոցով, որոնք օրենքով սահմանված կարգով ընտրվում են 4 տարի ժամկետով: Համայնքի կառավարման ռացիոնալ ու արդյունավետ համակարգի կայացումը մեծապես պայմանավորված է համայնքի ավագանու և ղեկավարի փոխհարաբերություններով և համագործակցությամբ, նրանց միջև հակակշիռների և զսպումների ընթացակարգերով և գործունակ կառուցակարգերով: Այդուհանդերձ, ՀՀ-ում ավագանու ինստիտուտը դեռևս լիարժեքորեն ձևավորված չէ՝ դրա անդամների ընտրության գործող կարգի թերությունների պատճառով: Մասնավորապես, օրենսդրությամբ երաշխավորված չէ պատշաճ գիտելիքներով և հմտություններով օժտված անդամների ընտրություն: Համայնքների գերակշիռ մասում ավագանին լուրջ հակակշիռ չի հանդիսանում համայնքի ղեկավարին և օբյեկտիվ կամ սուբյեկտիվ պատճառներով չի կարողանում ամբողջությամբ իրականացնել սահմանված լիազորությունները: Արդյունքում, համայնքների բնակչության կոմունալ-կենցաղային, կրթական, մշակութային, մարզական, առողջապահական, սոցիալական և այլ կենսական կարևոր խնդիրները տարիներ շարունակ մնում են չլուծված: Դրանք, ըստ էության, անմիջական կապ ունեն ինչպես աղքատության մակարդակի, այնպես էլ վարչատարածքային միավորների զարգացման հետ և ավելի սուր են դրսևորված հատկապես փոքր և սահմանամերձ համայնքներում: Ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունում կա 1000 բնակավայր, որոնք միավորված են 915 համայնքներում: Դրանցից 49-ը քաղաքային, իսկ 866-ը՝ գյուղական համայնքներ են (տես գծապատկեր 1):

Համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման կարևորագույն հարցերից մեկը ֆինանսական ապահովվածության խնդիրն է, որի լուծման համար հիմք են հանդիսանում համայնքների սեփական եկամուտները և պաշտոնական դրամաշնորհները: Ներկայումս վերջիններս գերազանցում են համայնքների սեփական եկամուտները: Որոշակի վերապահումներով, այս իրողությունն ունի ինչպես դրական, այնպես էլ բացասական կողմեր: Դրականն այն է, որ պաշտոնական դրամաշնորհների միջոցով ՏԻՄ-երը կարողանում են ավելի արդյունավետ իրականացնել իրենց լիազորությունները, մատուցել հանրային ծառայություններ և լուծել համայնքների առջև ծառայած ամենատարբեր խնդիրներ, իսկ բացասականն՝ որ այդ դեպքում դրանք դառնում են պետությունից կախված և չեն կարողանում ինքնուրույն լուծել սեփական խնդիրները:



Գծապատկեր1. Հայաստանի գյուղական և քաղաքային համայնքները<sup>3</sup>

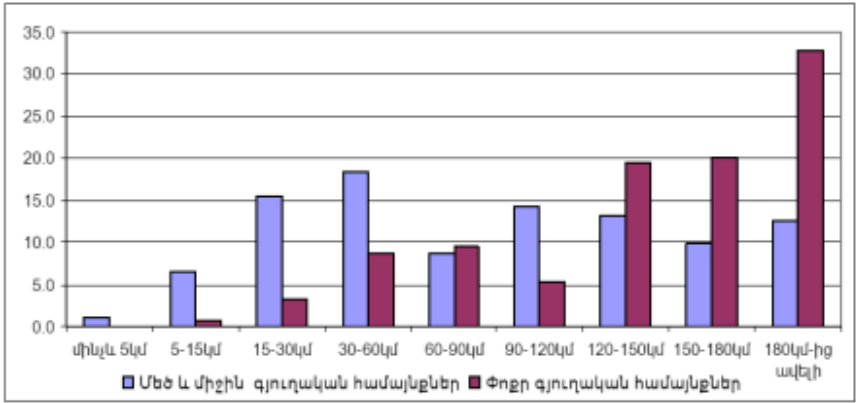
Իրավիճակը հատկապես սուր է գյուղական համայնքներում, որոնց կեսից ավելիում չկան տասնամյա դպրոցներ, գործող մանկապարտեզներ կան մեծ և միջին համայնքների միայն 38, իսկ փոքրերի՝ ընդամենը 5 տոկոսում: Փոստային գրասենյակներ չկան փոքր համայնքների 65, լարային հեռախոսը հասանելի չէ 40 տոկոսում: Առնվազն 4 հեռուստատվիչ դիտելու հնարավորություն կարող են ունենալ Հայաստանի համայնքների ընդամենը 66 տոկոսը, ընդ որում, փոքր գյուղական համայնքների միայն 47-ը: Ռոտզման ջուրը համեմատաբար հասանելի է հարթավայրային կամ մեծ և միջին համայնքներում: Նախալեռնային և ծովի մակարդակից ավելի բարձր դիրքի վրա գտնվող համայնքների շուրջ կեսում գործող ռոտզման համակարգ չկա: Ընդ որում, ռոտզման համակարգ չկա փոքր գյուղերի 62 և բարձր լեռնային գյուղերի 65 տոկոսում: Թեև գյուղական համայնքների մեծամասնությունում առկա է խմելու ջրի գործող ցանց, սակայն տնային տնտեսությունների մեծ մասում խմելու ջուր չկա: Այս խնդիրը հատկապես սուր է արտահայտված փոքր գյուղական և բարձր լեռնային համայնքներում<sup>4</sup> :

Հայաստանի սոցիալ-տնտեսական զարգացածության ներկա վիճակը ունի ընդգծված միակողմանի բնույթ, պայմանավորված կենտրոնացված կառավարման տարիներին ձևավորված սկզբունքներով: Մասնավորապես, ժողովրդատնտեսական մեծ համալիրում ունենալով փոքր տարածք, տասնամյակներ շարունակ հանրապետությունում առավել առաջընթաց զարգացում էր ապրում Երևանը: Ավելին, ավերիչ երկրաշարժի հետևանքով և անկախությունից հետո հանրապետության կարևոր մի քանի քաղաքներ կորցնելով իրենց նախկին տնտեսական հզորությունը, դադարեցին

<sup>3</sup> www.mta.gov.am

<sup>4</sup> www.armstat.am

տարածաշրջանների համար մնալ որպես ձգող կենտրոններ: Նման իրավիճակում, այդ դերն ինքնաբերաբար անցավ հանրապետության մայրաքաղաքին, որի հեռավորությունը բազմաթիվ համայնքներից, հատկապես եկամուտների, ծախսերի, ճանապարհների, տրանսպորտային միջոցների և այլնի ներկա պայմաններում ստեղծում են լուրջ դժվարություններ դրանց հետագա սոցիալ-տնտեսական զարգացման համար (տես գծապատկեր 2):



Գծապատկեր 2. Համայնքների հեռավորությունը Երևանից

Հայաստանի Հանրապետության համայնքների ճնշող մեծամասնության համար գործունեության հիմնական ուղղություն է համարվում գյուղատնտեսությունը, սակայն դեռևս չեն ձևավորվել գյուղի արտադրական ներուժի լիարժեք օգտագործման և գյուղատնտեսական արտադրությունն արդյունավետ վարելու համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ, չեն լուծվել գյուղացիական տնտեսությունների նյութատեխնիկական մատակարարումների և արտադրական սպասարկումների կազմակերպման խնդիրները: Գյուղացիական տնտեսությունների մեծ մասն իրենց փոքր չափերի ու արտադրանքի իրացման կառուցակարգերի անկատարության պատճառով վերածվել են մանր բնամթերային տնտեսությունների, որոնց բազայի վրա անհնար է կազմակերպել ապրանքային արտադրություն: Հողերի օգտագործման էական դժվարություններ են առաջացել, պայմանավորված ոռոգման ջրով ապահովելու համակարգերի բացակայությամբ: Գյուղատնտեսության ճյուղային կառուցվածքի փոփոխությունները, ձեռնարկությունների ցածր վճարունակությունը, անմրցունակ արտադրանքի թողարկումը և արտադրանքի իրացման դժվարությունները բացասաբար են անդրադառնում նաև վերամշակող ձեռնարկությունների գործունեության վրա: Անհրաժեշտ միջոցների բացակայության պատճառով դրանք հայտնվել են ֆինանսական ծանր վիճակում և, ըստ էության, զրկված են վերարտադրություն կազմակերպելու հեռանկարից:

Ուսումնասիրությունները վկայում են, որ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության հիմքը համայնքային բյուջեների

կազմումը, քննարկումը, հաստատումը և կատարումն է, ինչպես նաև դրանց նկատմամբ անհրաժեշտ վերահսկողության իրականացումը: Ստեղծված իրավիճակից ելնելով, խնդիր է դրվել համայնքների բյուջեներին ամրագրել եկամտի այնպիսի աղբյուրներ, որոնք, ենթադրելով որոշակի ծավալի մուտքեր, առնվազն կերաշխավորեն համայնքների կողմից պարտադիր լիազորությունների անվերապահ կատարումը: Դա կարող է երբեմն չհաջողվել, որը բացառելու համար օրենքով նախատեսված է համայնքների բյուջեներին հնարավոր այլ աղբյուրներից ուղղել լրացուցիչ մուտքեր: Այդպիսի աղբյուրներ կարող են հանդիսանալ պետական հարկերը, պետական տուրքի որոշ տեսակները, ոչ հարկային եկամուտները, այդ թվում և տեղական տուրքերն ու վճարները, կապիտալի գործառնություններից եկամուտները, պաշտոնական տրանսֆերտները, փոխառու միջոցները և այլն: Բյուջեի մուտքերի և պաշտոնական տրանսֆերտների համեմատությունը վկայում է, որ պետությունը համայնքի բյուջեների ձևավորման գործում իրականացնում է որոշակի քաղաքականություն, որն եկամուտների մոբիլիզացմանը հաղորդելով անհրաժեշտ ճկունություն, մեր կարծիքով, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հնարավորություն է ընձեռում նախ՝ իրենց լիազորությունների իրականացման ընթացքում եկամուտների հավաքագրմամբ հետևել ծախսերի փոփոխությանը, և երկրորդ՝ զարգացման ոչ բարենպաստ պայմաններում դիմակայել տնտեսական տատանումներին:

Հարկ է նկատել, որ Հայաստանի համայնքների բյուջեների եկամուտները անցած տարիներին կրել են զգալի փոփոխություններ: Ներկայումս հողի հարկն և գույքահարկն ամբողջությամբ համարվում են համայնքային բյուջեի եկամուտ: 1999 թվականին համապատասխան օրենքի ընդունումից հետո համայնքի բյուջեի եկամուտ համարվեցին նաև տեղական տուրքերից և վճարներից ստացված գումարները: Հետևաբար, ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեներին ամրակցված եկամտատեսակներն շատ դեպքերում իրենց բնույթով նմանվում են զարգացած երկրների ավելի ցածր մակարդակների բյուջեներին ամրակցված եկամտատեսակներին: Սակայն էական տարբերություններ կան դրանց հաշվարկման, եկամտատեսակների թվաքանակի, դրանց մեծությունների ու հարկման իրավասությունների առումով, որոնց արդյունքում ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեները, ըստ էության, զրկված են ֆինանսական ինքնուրույնությունից:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվող լիազորությունների և դրանց ֆինանսավորման համապատասխանության ապահովման անհրաժեշտությունից ելնելով Հայաստանում համայնքային բյուջեները բաժանվում են վարչական և ֆոնդային մասերի, որոնք ունեն եկամուտների ձևավորման տարբեր աղբյուրներ և ծախսերի իրականացման տարբեր ուղղություններ: Եկամուտները հիմնականում ձևավորվում են հարկերից, տուրքերից, ոչ հարկային եկամուտներից և պաշտոնական տրանսֆերտներից: Գյուղական համայնքների համար վերջին տարիներին առավել հատկանշական է բյուջեի ձևավորումը միայն հարկային և ոչ հարկային եկամուտների հաշվին:

Համայնքներում բյուջեների եկամուտների ձևավորման վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ համայնքային նշանակության հիմնախնդիրների լուծման համար

անհրաժեշտ եկամուտների ձևավորման գործում առկա են որոշակի դժվարություններ: Մասնավորապես, համայնքային բյուջեներին բազմատեսակ ոչ կայուն եկամուտների ամրագրման պայմաններում համայնքները ստիպված են լինում իրականացնել պետական հարկերի ու տուրքերի, ոչ հարկային եկամուտների, տեղական տուրքերի և վճարների զուգակցում, որն, ըստ էության, հանգեցնում է նշված եկամտատեսակներից յուրաքանչյուրի նշանակության արժեզրկման: Ակնհայտ է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կայուն ֆինանսական բազայի ստեղծման նպատակով համայնքային բյուջեներին պետք է ամրագրել այլընտրանքային հարկատեսակներ, իսկ դրանց բևեռացման միտումները պետք է կանխել օրենքով: Պետական բյուջեից դոտացիաների և նպատակային հատկացումների տրամադրման ժամանակ պետք է հանդես բերել տարբերակված մոտեցում, համայնքներում ապահովել ներդրումային անհետաձգելի ծրագրերի իրականացում, ինչպես նաև դրանց ընձեռել ֆինանսական շուկայի գործառնություններին մասնակցելու հնարավորություն:

Հայաստանի Հանրապետության համայնքների զարգացման ֆինանսական ապահովվածության խնդիրների լուծման գործում տեղական բյուջեների համար սահմանված հարկատեսակներից, պետական բյուջեից տրամադրվող պաշտոնական տրանսֆերտներից, տեղական տուրքերից ու վճարներից բացի, կարևոր նշանակություն պետք է ունենա դրամական միջոցների ներհոսքի և արտահոսքի հիմնավորված հարաբերակցության հաստատումը, որը պահանջում է այդ հոսքերի հետևողական վերլուծություն և իրատեսական գնահատում (տես աղյուսակ 1):

Այսպիսով, համայնքների համար կենսական կարևորություն ունեցող եկամուտների ապահովման խնդիրը կարող է արդյունավետ լուծվել առաջին հերթին, դրանց ինքնուրույնության և պատասխանատվության աստիճանի բարձրացման միջոցով: Այս հանգամանքը առավել կարևորվում է հատկապես համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի բացասական հետևանքները դիմագրավող հանրապետությունում, որի պետական բյուջեն դեռևս չի կարող ամբողջովին լուծել երկրի համար ռազմավարական նշանակություն ունեցող տարածքային զարգացման անհամաչափության հաղթահարման խնդիրը:

Տարբեր երկրների վարչատարածքային միավորումներում համայնքների կառավարումը հիմնականում իրականացվում է երկատված (dual), միաձույլ (fused) և ձեռքված հիերարխիային (split – hierarchy)<sup>5</sup> համակարգերի միջոցով, որոնցից առաջինի հիմնական առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ այդ դեպքում ՏԻՄ-ն օժտված են մեծ ինքնուրույնությամբ և նվազագույն չափով են վերահսկվում կենտրոնից: Համայնքների կառավարման երկատված կամ անզուսաքսոնական համակարգն առավելապես գործում է Մեծ Բրիտանիայում, ԱՄՆ-ում, Կանադայում, Ավստրալիայում:

---

<sup>5</sup> Օրդյան Է. Հ., Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ, Երևան, 2000, Էջ 18:

Դրամական հոսքերի վերլուծության և գնահատման ցուցանիշները.

Դրամական միջոցների ներհոսք	Դրամական միջոցների արտահոսք
<b>Արտադրական գործունեության դրամական միջոցների հոսքեր</b>	
(+) Հասույթ իրացումից	(-) Դրամական վճարումներ ծառայությունների դիմաց
(+) Չնախատեսված դրամական միջոցների մուտք	(-) Աշխատավարձի վճարման դրամական միջոցներ
(+) Դրամական մուտքեր վարձակալությունից	(-) Սոցիալական վճարումներ
(+) Մուտքեր ապահովագրական ընկերությունից	(-) Հարկային վճարումներ
(+) Այլ դրամական մուտքեր	(-) Չնախատեսված դրամական վճարումներ
(+) Շահույթ՝ արտադրությունից	(-) Վնաս՝ արտադրությունից
(+) Ամորտիզացիա	(-) Դեֆիտորական պարտքերի ավելացում
(+) Դեֆիտորական պարտքերի կրճատում	(-) Կրեդիտորական պարտքերի կրճատում
(+) Կրեդիտորական պարտավորությունների ավելացում	(-) Պաշարների ավելացում
(+) Պաշարների կրճատում	(-) Հարկ շահույթից
<b>Դրամական միջոցների հոսք ներդրումային գործունեությունից</b>	
(+) Արտաշրջանառու ակտիվների վաճառքից մուտքեր	(-) Հիմնական միջոցների ձեռքբերում.
(+) Գործիքների վաճառքից մուտքեր	(-) Դրամական վճարումներ գործիքների գնման համար
<b>Դրամական միջոցների հոսք՝ ֆինանսական գործունեությունից</b>	
(+) Դրամական միջոցների մուտք՝ բաժնետոմսերի վաճառքից	(-) Դրամական վճարումներ բաժնետոմսերի մարման համար
(+) Դրամական մուտքեր՝ փոխառությունների թողարկումից	(-) Դրամական արտահոսք՝ կարճաժամկետ և երկարաժամկետ պարտավորությունների մարման համար

Միաձույլ համակարգն, որն անվանվում է նաև մայրցամաքային, կիրառվում է Եվրոպայի, Աֆրիկայի, Մերձավոր Արևելքի մի շարք երկրներում, իսկ ճեղքված հիերարխիային համակարգը, որը միջանկյալ է նախորդ երկուսի միջև, տարածված է

հիմնականում սկանդինավյան երկրներում<sup>6</sup>: Գերմանիայում, Ավստրիայում, Ճապոնիայում և մի շարք այլ երկրներում տեղական ինքնակառավարումը նման է ինչպես անգլոսաքսոնական, այնպես էլ մայրցամաքային համակարգերին, սակայն այդ նմանությունների հետ մեկտեղ գոյություն ունեն նաև յուրահատկություններ, որոնք որոշակիորեն նպաստում են տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը<sup>7</sup>:

Ամփոփելով, պետք է նշել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման համար տնտեսական և ֆինանսական նշված լծակների պարտադիր կիրառումից բացի պետք է լայնորեն ներդնել և զարգացնել տեղական ինքնակառավարման միջազգային փորձով երաշխավորված սկզբունքներն ու մոտեցումները:

***Ստենսխոսության երրորդ՝ «Համայնքների կառավարման համակարգի զարգացման հեռանկարները Հայաստանում»,*** գլխում ներկայացվել են ՀՀ-ում համայնքների զարգացմանը խոչընդոտող գործոնները, դիտարկվել են դրանց հաղթահարման հեռանկարները, մշակվել են վարչատարածքային միավորների բնակչության սոցիալական վիճակի բարելավման և զբաղվածության մակարդակի բարձրացման ուղիները:

Հայաստանի համայնքների սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի առանձնահատկությունների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դրանցում առկա են ընդհանուր բնույթի այնպիսի խնդիրներ, ինչպիսիք են խմելու ջրի որակի, ներհամայնքային ջրագծերի և ջրավազանների վատ վիճակը, ռոռզման ցանցերի մաշվածության բարձր մակարդակը, ներհամայնքային անբարեկարգ ճանապարհները, գյուղմեխանիզացիայի բացակայությունը, չգազաֆիկացված համայնքները, բավարար որակի սերմերի պակասը, կոմունալ-կենցաղային անբավարար պայմանները, գյուղատնտեսական և անասնապահական մթերքի իրացման դժվարությունները և այլն: Զարգացման համար չափազանց կարևոր համարվող նշված ընդհանուր բնույթի խնդիրներից բացի հանրապետության համայնքներից շատերում չկան գոնե բնակավայրի կենտրոն հիշեցնող տարածքներ, ժամանցի, մշակույթի և սպորտի ամենահասարակ ձևերով զբաղվելու վայրեր, հավաքույթների և հանդիսությունների սրահներ, համայնքապետարանների գործառույթների իրականացման պարագաներ, դեղատներ, շտապօգնության մեքենաներ, մանկական դաստիարակության և միջնակարգ կրթության շենքային ու գույքային պայմաններ և այլն:

ՀՀ հանրային կառավարման համակարգի ձևավորման և համայնքների զարգացման համար առաջին հերթին պետք է լուծել այնպիսի խնդիրներ, ինչպիսիք են.

- խմելու ջրի ներքին ցանցի վերանորոգումը,
- ռոռզման համակարգի ստեղծումը,
- գյուղմեխանիզացիայի կենտրոնացված հավաքակազմի ձևավորումը,

<sup>6</sup> Хэггрут С., Кронваль К., Рибердаль К., Рюдебек К., Местное самоуправление в Швеции, Традиции и реформы, Стокгольм, 1996.

<sup>7</sup> Managing across levels of government, Germany, OECD, 1997, pages 213-227.



- գազատարերի և ներհամայնքային ցանցերի կառուցումը,
- արտեզյան խորքային ջրհորների ստեղծումը,
- սերմերի շրջանառու ֆոնդի ստեղծումը:

Ակնհայտ է, որ հանրապետությունում համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման անհամաչափությունների հետագա խորացումը բացասաբար կազդի երկրի ներքին սոցիալական ու տնտեսական կայունության և նույնիսկ անվտանգության վրա՝ նպաստելով տնտեսապես թույլ զարգացած համայնքներից բնակչության արտահոսքին: Ուստի, համայնքների զարգացման խթանումը, տարածքային համաչափ առաջընթացին ուղղված նպատակային քաղաքականության իրականացումը պետք է դիտարկել որպես երկրի տարածքային զարգացման գերակայություն ինչպես միջնաժամկետ, այնպես էլ երկարաժամկետ հեռանկարում:

ՀՀ տարածաշրջանների զարգացման անհամաչափություններ առաջացնող գործոններն, ընդհանուր առմամբ կարող են կրել օրենսդրական, ռեսուրսային, ֆինանսական, տեխնիկական և ենթակառուցվածքային բնույթ: Օրենսդրական բնույթի հիմնախնդիրները պայմանավորված են տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների փոխհարաբերություններով, որտեղ դեռևս առկա են մի շարք վարչարարական խնդիրներ, կապված են ֆինանսական հաշվետվությունների ներկայացման բարդեցված ընթացակարգերի, տնտեսավարող սուբյեկտներում անհարկի ստուգումներ իրականացնելու և, ընդհանրապես, համայնքների իրավունքները ռոտահարելու և նրանց իրավասությունները սահմանափակելու հետ:

Համայնքների զարգացմանը խոչընդոտող ֆինանսական բնույթի հիմնախնդիրները, հատկապես գործարարների տեսանկյունից, պայմանավորված են վարկային միջոցներից օգտվելու գրեթե անհնարինությամբ՝ դրանց կարճաժամկետությամբ և այլընտրանքային աղբյուրների բացակայությամբ, ինչը լուրջ խնդիր է անգամ ոչ մեծ արտադրական գործունեության ծավալելու համար:

Հայաստանի բնակլիմայական առանձնահատկությունները, արտադրողական ուժերի ու բնական ռեսուրսերի անհամաչափ բաշխումը, տնտեսական, ֆինանսական, սոցիալական, ժողովրդագրական ու մշակութային տարբերությունները հանգեցրել են տարածաշրջանների զարգացման մակարդակների էական անհամամասնությունների: Շուկայական տնտեսությանն անցման փուլում դրանք ավելի են խորացել և շարունակում են խորանալ, հասնելով մտահոգիչ մակարդակի: Տնտեսական զարգացումը կենտրոնացել է հիմնականում Երևանում և մասնակիորեն դրա ազդմերացիայում, ստեղծելով հանրապետության համայնքներում բնակչության կենսամակարդակի, աղքատության ու մարդկային զարգացման բնութագրիչների խիստ արտահայտված տարբերություններ: Ընդ որում, դրանք առավել ցայտուն են դրսևորված մարզերում բնակչության մեկ շնչի հաշվով ստեղծվող արդյունաբերական արտադրանքի ծավալի ցուցանիշներում (տես աղյուսակ 2):

Աղյուսակ 2

**Բնակչության մեկ շնչի հաշվով արդյունաբերական արտադրանքի ծավալը ՀՀ մարզերում և Երևան քաղաքում 2004-2013թթ ընթացիկ գներով հազար դրամ**

	2004	2011	2012	2013
Երևան	217.0	399.4	424.2	475.9
Արամոտն	45.4	152.0	147.0	188.8
Արարատ	153.3	288.4	401.8	473.3
Արմավիր	96.6	146.4	167.1	188.9
Եղարքունիք	81.3	74.1	92.0	100.5
Լոռի	113.2	260.5	339.7	320.7
Կոտայք	213.5	370.4	569.3	650.7
Շիրակ	46.1	151.7	161.5	169.6
Սյունիք	582.6	1166.6	1401.4	1446.5
Վայոց Ձոր	84.2	138.7	173.7	230
Տավուշ	32.8	47.0	60.8	82.4

Աղբյուրը՝ «ՀՀ մարզերը և Երևան քաղաքը թվերով» ՀՀ ԱՎԾ, 2012, 2014 և «Հայաստանի ժողովրդագրական ժողովածու», ՀՀ ԱՎԾ, 2012, 2014:

Համայնքի սեփականության և բյուջեի ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ համայնքների գերակշիռ մասը չի կարողանում մատուցել հանրային ծառայություններ ֆինանսական միջոցների սղության և կադրային ներուժի բացակայության պատճառով: Դրանցում ֆինանսական միջոցները գրեթե ամբողջովին ծախսվում են վարչական ապարատի պահպանման վրա: Այդ իսկ պատճառով, համայնքներում պետք է իրականացնել սոցիալ-տնտեսական այնպիսի քաղաքականություն, որը մեծապես կնպաստի բնակչության կենսամակարդակի բարելավմանը, զբաղվածության մակարդակի բարձրացմանը, տարածքային անհամաչափությունների մեղմմանը և այլն: Այդպիսի քաղաքականության իրականացման համար անհրաժեշտ է ունենալ զարգացման անհամամասնությունների գնահատման, և մրցունակության բարձրացման հստակ մոտեցումներ, որոնք թույլ կտան բացահայտել ինչպես տարածքային զարգացման անհամաչափությունների պատճառներն ու դրսևորումները, այնպես էլ զարգացման տեսանկյունից անբարենպաստ վիճակում գտնվող համայնքներն ու տարածքները: Միևնույն ժամանակ, այդ ուղղությամբ նպատակամետ քաղաքականություն իրականացնելու համար անհրաժեշտ է գնահատել համայնքների հնարավոր մրցակցային առավելությունները և ունենալ վարչատարածքային միավորների սոցիալ-տնտեսական զարգացման այնպիսի ծրագրեր, որոնք մեծապես կնպաստեն դրանց առջև ծառայած առաջնահերթ ու անհետաձգելի խնդիրների աստիճանական լուծմանը:

**Ատենայտության եզրակացություններում** ամփոփված են հետազոտության հիմնական արդյունքները և հակիրճ ձևակերպված են եզրահանգումները:

1. Հայաստանի Հանրապետության համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման միտումները ցույց են տալիս, որ դրանց զարգացման հարցում պետական քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի տեղերում տնտեսական ու ներդրումային ակտիվության խրախուսմանը, համայնքային ու միջհամայնքային ենթակառուցվածքների զարգացմանը, հանրային ծառայությունների հասանելիության ու անհրաժեշտ որակի ապահովմանը և, որ ամենակարևորն է, համայնքների ֆինանսական ինքնուրույնության մակարդակի բարձրացմանը: Այլ խոսքով, համայնքների զարգացման անհամաչափությունների հաղթահարմանն ուղղված քաղաքականությունը պետք է ապահովի տարածքներում ներդրումային և ձեռնարկատիրական միջավայրերի հնարավոր արագ առողջացմանը և պետական ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների հետևողական բարելավմանը: Ընդ որում, այս ամենը պետք է ուղեկցվի «պետություն-տեղական ինքնակառավարում-մասնավոր սեկտոր» համագործակցության խրախուսմամբ և տարածքային զարգացման համալիր ծրագրերի անընդմեջ իրագործմամբ: Այդպիսի քաղաքականության իրականացման համար անհրաժեշտ է համայնքների զարգացման ֆինանսավորման համակարգի բարելավում, ինչը ենթադրում է համայնքների զարգացմանն ուղղվող պետական հատկացումների, դոնոր կազմակերպությունների կողմից տրամադրվող միջոցների և մասնավոր ներդրումների համակարգում:

2. Տարածքային զարգացման անհամաչափությունների հաղթահարումն ենթադրում է ոչ միայն ֆինանսավորման հնարավորությունների ընդլայնում, այլ նաև տարածաշրջաններում հետևյալ հրատապ խնդիրների լուծում՝

- տնտեսության կառուցվածքի կատարելագործում,
- գործազրկության հաղթահարում,
- երիտասարդության զբաղվածության ապահովման գործուն մեխանիզմների ստեղծում,
- գյուղատնտեսության արդիականացում և գյուղական համայնքների զարգացման պետական խթանում:

Նշված գործառնություններին զուգահեռ պետության կողմից առաջին հերթին պետք է իրականացվի՝

- ենթակառուցվածքների բարելավում,
- աղետի հետևանքների վերացում, բնակարանաշինություն, կրթական հաստատությունների նորոգում,
- աղքատ համայնքների համար արտոնյալ պայմանների ստեղծում,
- բնակավայրերի սոցիալ-տնտեսական, մշակութային և զբոսաշրջային զարգացում:

3. Տարածքային համաչափ զարգացումն ապահովելու համար պետք է հաշվի առնել համայնքների առանձնահատկությունները, ռեսուրսային հնարավորությունները և հենվել համայնքի, մարզի, կենտրոնական կառավարման համակարգի շահերի հավասարակշռության, երկրի սոցիալ-մշակութային համապատասխան միջավայրի,

ինովացիոն ծրագրերի ու աշխատանքի ավանդական մեթոդների միավորման ապահովման սկզբունքների վրա:

Տարածքային համաչափ զարգացման հիմքում պետք է դրվեն հետևյալ գերակայությունները.

- բնակչության կենսապայմանների բարելավում, առողջության ամրապնդում և սոցիալական խնդիրների արդյունավետ լուծում,
- շրջակա միջավայրի առողջացում, տարածաշրջանի և ընդհանրապես, կյանքի պայմանների բարելավում,
- հոգևոր միջավայրի զարգացում, ավանդույթների, մշակութային արժեքների պահպանում, կրթության որակի բարձրացում:

4. Տարածքային անհամամասնությունների հաղթահարումը պահանջում է տարածքային միավորումների միջև կոոպերացման, ինտեգրման, ռեսուրսային և ֆինանսական հարաբերությունների կարգավորում, հարկաբյուջետային գործունեության բարելավում: Այդ առումով, անհրաժեշտ է.

- համայնքների զարգացման անհամաչափության առաջացման պատճառների բացահայտում, անհամաչափ զարգացման գնահատման չափանիշների ընտրություն և կառավարման մեթոդների ձևավորում,
- հարկային բեռի արդյունավետ բաշխում, ուղղակի և անուղղակի հարկերի օպտիմալ հարաբերակցության ձևավորում, հարկման բազայի ճշգրտում, հարկաբյուջետային համակարգի ֆունկցիոնալ գործունեության դերի բարձրացում տարածքային զարգացման անհամաչափության հաղթահարման գործընթացում, համայնքներին հատկացվող դոտացիաների տրամադրման տևողության հիմնավորում,
- համայնքներում նորարարությունների, նորամուծությունների ներդրման համար բարենպաստ միջավայրի ստեղծում, ֆինանսավորման աղբյուրների հստակեցում, լիզինգային միջոցների օգտագործում, ներդրումների ներգրավում,
- տարածքային զարգացման անհամաչափության հաղթահարման նպատակով ուղղությունների և գործոնների համալիր կիրառություն:

5. Համայնքների զարգացման համար անհրաժեշտ է առաջին հերթին կարգավորել տարածաշրջանների բնական ռեսուրսների օգտագործման ժամանակային և տարածքային պարամետրերի բաշխման սխեման, հստակեցնել դրանց մշակման տեխնոլոգիաները և արդյունավետության գնահատման չափանիշները՝ կարևորելով տեղական և պետական շահերի գույակցումը տարածքային ենթակառուցվածքի ձևավորման պայմանները, տեղերում արտադրության գիտատեխնիկական զարգացման ուղղությունները կազմակերպությունների մասնագիտացման ու ինտեգրման նախադրյալները, ինչպես նաև դրանց ներուժի նպատակամետ օգտագործումը: Ընդ որում պետք է հետևողականորեն կատարելագործել ֆինանսական համահարթեցման համակարգը: Համայնքների համաչափ զարգացումն ենթադրում է հիմնական ռեսուրսներով ապահովվածություն, որին կարելի է հասնել սեփական ռեսուրսների և

փոխառու միջոցների արդյունավետ օգտագործման միջոցով: Դրա համար անհրաժեշտ է ռեսուրսային նորմատիվային բազայի ձևավորում և կառավարման արդիական համակարգի ստեղծում: Այդ նպատակով համայնքներում զանձված եկամտահարկի և շահութահարկի որոշակի մասը պետք է տրամադրել վարչատարածքային միավորների բյուջեներին:

6. Տարածքային զարգացման արդյունավետությունը պետք է դիտարկել նաև հարկաբյուջետային քաղաքականության տեսանկյունից՝ դրա իրագործման հիմքում դնելով հարկման օբյեկտի, բազայի, դրույքի և հարկային արտոնությունների տրամադրման առանձնահատկությունները: Այս առումով, անհրաժեշտ է սահմանել համայնքային բյուջեներից կատարվող ծախսերի նորմատիվներ՝ ըստ զարգացման անհամաչափության հաղթահարման ծախսերի կամ ըստ համաչափ զարգացման խնդիրների լուծման: Միաժամանակ, նպատակահարմար է համայնքներին հատկացվող դոտացիաների ընդհանուր գումարը հավասարեցնել համայնքների բյուջեների նորմատիվային ծախսերին և դրանց հարկային ընդհանուր եկամուտներին:

7. Մոնիալ-տնտեսական զարգացման անհամաչափությունների հաղթահարումն առաջին հերթին պետք է ուղեկցվի զբաղվածության, եկամուտների, ջրամատակարարման, էներգասպասարկման, բնակարանային ապահովվածության, առողջապահական ծառայությունների, կրթության մատչելիության, ճանապարհների, հեռահաղորդակցության հնարավորությունների, կենսամիջավայրի և նման այլ ցուցանիշների բարելավմամբ: Հանրապետության տարածաշրջանների զարգացման համար պետք է կարևորել նաև արտաքին ֆինանսական ռեսուրսների և մասնավոր ներդրումների ներգրավումը, դրանց օգտագործման արդյունավետության մեծացումը, ձեռնարկատիրական գործունեության խրախուսումը և այլն: Անհամաչափությունների հաղթահարման համար անհրաժեշտ է.

- թույլ զարգացած համայնքների զարգացման համապատասխան պայմաններին ստեղծում,
- մասնավոր հատվածի գործունեության համար բարենպաստ միջավայրի ապահովում և ներդրումային դաշտի բարելավում,
- սահմանամերձ գոտու բնակավայրերի ամրապնդում,
- բարձրլեռնային բնակավայրերի և թույլ յուրացված տարածքների զարգացում,
- մարզերի տնտեսական զարգացման պետական աջակցության արդյունավետության բարձրացում,
- գյուղատնտեսական բնակավայրերում ենթակառուցվածքների զարգացում (կապի, տրանսպորտի, էներգիայի, հաղորդակցության ապահովում):

8. ՀՀ համայնքների սոցիալ – տնտեսական զարգացման համար անհրաժեշտ է, որ պետությունը ձևավորի համապատասխան հիմնադրամ, որը կհետապնդի ՀՀ մարզերում (համայնքներում) աղքատության մակարդակի կրճատման, տարածքների համաչափ զարգացման համար ֆինանսական միջազգային կառույցների և դոնորների կողմից իրականացվող ծրագրերի համակարգման նպատակ: Ընդ որում, պետք է հստակ սահմանել այդ հիմնադրամի հստակ գործառույթները.

- հանրապետությունում մասնավոր հատված-պետություն համագործակցության արդյունքում սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի իրականացում և մասնավոր հատվածի կողմից իրականացվող ծրագրերին աջակցության ցուցաբերում,
- համայնքների ֆինանսական և ինստիտուցիոնալ կարողությունների ամրապնդում,
- միջհամայնքային համագործակցության խրախուսում,
- ուղղակի կապիտալ ծրագրերի իրականացում:

9. Պետության կողմից համայնքներին որպես ուղղակի աջակցությունն պետք է առանձնացնել հետևյալ ուղղությունները.

- աջակցություն շուկային հարմարվող փոքր արտադրությունների ստեղծմանը,
- օժանդակություն մասնագիտական կադրերի պատրաստմանն ու նոր տեխնոլոգիաների ներդրմանը,
- հումք արտադրողների միջև կոոպերացիայի ձևավորման աջակցությանը,
- վերամշակող արդյունաբերության ոլորտում փոքր և միջին ձեռնարկատիրության զարգացման խթանում,
- խաղողագործության և գինեգործության զարգացման նպատակով տեղական և արտաքին ներդրումների բարենպաստ միջավայրի ձևավորում:

Ատենախոսության հիմնական արդյունքներն արտացոլված են հրապարակված հետևյալ գիտական հոդվածներում.

1. Մարտիրոսյան Յու.Վ. «Տեղական ինքնակառավարման էությունը և կիրառվող ձևաչափերը» Հանրային կառավարում 1/2010թ., Երևան 2010, էջ 41-49:
2. Մարտիրոսյան Յու.Վ. «Համայնքների խոշորացումը որպես կառավարման արդյունավետ միջոց» Հանրային կառավարում 2-3/2011թ., Երևան 2011, էջ 42-49:
3. Մարտիրոսյան Յու.Վ. «Հանրային կառավարման համակարգերի փոփոխության միջազգային փորձը» Այլընտրանք գիտական հանդես 2013 5(12)թ., Երևան 2013, էջ 44-58:
4. Մարտիրոսյան Յու.Վ. «Հանրային կառավարման խնդիրները ՀՀ-ում» Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական կայուն զարգացման հիմնախնդիրները- 4(20), Երևան 2013թ, էջ 74-84:

## МАРТИРОСЯН ЮРИЙ ВАРДАНОВИЧ

### “Проблемы управления общинами в Республике Армения”

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.02 “Экономика, управление хозяйством и его областями”.

Защита состоится 9-го апреля 2015 года в 13.30 часов на заседании Специализованного совета 015 ВАК РА по экономике, действующего в Ереванском государственном университете, по адресу: г. Ереван, 0009, ул. Абовяна 52.

#### РЕЗЮМЕ

Диссертация посвящена изучению проблем развития общин РА. Процесс образования конкурентоспособной и либеральной экономики в республике характеризуется новыми социально-экономическими и политическими тенденциями. Параллельно со становлением и развитием эффективной системы национальной экономики, возникают проблемы, которые оказывают свое определенное воздействие на развитие разных отраслей экономики страны. В работе рассматриваются те проблемы, которые связаны с повышением эффективности системы управления общин и роли государства в условиях перехода от одной системы общественного управления к другой. В период экономических и политических реформ в странах с переходной экономикой происходят определенные перемены также в системе общественного управления. Происходит перераспределение функций общественного управления между системой централизованного государственного управления и системой местного самоуправления.

Основная цель диссертации заключается в том, чтобы на основе изучения особенностей местного самоуправления, региональных диспропорций и перспектив развития общин РА разработать подходы и предложения по совершенствованию публичного управления в республике. Для достижения этой цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

- изучить сущность и структуру системы общественного управления Республики Армения, проблемы и тенденции ее становления и развития,
- анализировать методологические и законодательно-правовые основы общественного управления и развития общин,
- раскрыть стержневые вопросы, касающиеся эффективности общегосударственного управления и управления общин,
- провести сравнительный анализ местного и зарубежного опыта одного из важных компонентов – становления системы местного самоуправления,

- разработать направления социально-экономического развития общинных единиц управления,
- раскрыть основные причины возникновения неравномерностей развития регионов и предложить пути их выравнивания.

Среди основных результатов проведенного исследования следует выделить следующие положения, которые составляют научную новизну работы:

- на основе всестороннего анализа международного опыта местного самоуправления и методологических основ функционирования системы управления общин, в качестве критериев оценки эффективности управления предложены доходы семьи в расчете на душу населения, инвестиционная привлекательность общины, уровень занятости населения, а также уровень правонарушений и демографические показатели,
- с точки зрения повышения эффективности общественного управления обоснована необходимость учета и рационального использования человеческих, природных, производственных и финансовых ресурсов в местных общинах республики; в результате анализа показателей, характеризующих их качественные и количественные параметры, предложены новые подходы оценки системы управления общинами и развития общин,
- в результате раскрытия факторов, препятствующих естественному развитию общин, разработана новая структура методологии развития общин РА и, учитывая особенности республики и тенденции развития, предложены направления повышения эффективности управления общин и преодоления неравномерностей развития общин.

Представленные в диссертации предложения по совершенствованию системы публичного управления РА могут применяться при разработке общей стратегии управления страной.



“ISSUES RELATED TO THE MANAGEMENT OF COMMUNITIES”

The abstract of the dissertation is submitted for the pursuing of the degree of PhD of Economics in the field 08.00.02- “Economy, Management of Economics and its Sectors”.

The defense of the dissertation will take place at 13:30 on 9 April 2015, at the Meeting of Specialized Council 015 of Economics of the Supreme Certifying Committee of the Republic of Armenia acting at the Yerevan State University. Address: 52 Abovyan Street, Yerevan, 0009.

ABSTRACT

The dissertation paper is dedicated to the study of issues of RA communities development. The process of forming a competitive and liberal economy in the country is characterized by a new socio-economic and political trends. In parallel with the establishment and development of an effective system of national economy, there are questions that have a definite impact on the development of different sectors of the economy.

This thesis conveys analysis of issues related to the changes of public management and public administration while making transition from planned economy to a free market. The role of government is given special emphasis given the various risks that are associated with economic and political reforms. Municipal government is well familiar with the social, economic, cultural and other needs of communities and is therefore more capable to resolve them considering local conditions and overall requirements related to principles of democratic governance. Therefore, success stories and latest achievements in changes of public administration and municipal management is considered and analyzed in current article. Particularly, special enunciation is given to the history of forming the foundations of municipal governance in many countries with sufficient experience of democratic reforms in market economy.

The main aim of this paper is to set up approaches and submissions for amelioration of public administration in the republic on the basis of research of local autonomous administration, regional disproportion and perspectives of RA communities development. In this thesis work following problems are formulated and solved:

- To study the nature and structure of the public administration of the Republic of Armenia, problems and trends of its formation and development,
- To analyze the methodological and legislative and legal framework of public administration and community development,
- To explore core issues related to the effectiveness of national management and control communities,
- To conduct comparative analysis concerning the local and foreign experience of one of the important components - the formation of the system of local government,

- To develop areas of socio-economic development of the community-based management units,
- To explore basic causes of occurrence of uneven development of regions and suggest ways to align them.

Among the main results of the study the following provisions are emphasized which constitute the scientific novelty of the work:

- Based on a comprehensive analysis of the international experience and local governments and methodological foundations of the functioning of the public management system of communities, as the actual management effectiveness evaluation criterion is proposed by family income per capita, as well as the investment attractiveness of the community, the level of employment and the level of crime and demographic indicators,
- in terms of increasing the efficiency of public administration necessity of accounting and management of human, natural, industrial and financial resources in local communities of the republic is proven; from the analysis of indicators characterizing their qualitative and quantitative parameters, new approaches estimates of community management and community development is suggested,
- as a result of the disclosure of the factors hindering the natural development of the communities, a new and improved structure of methodology is developed for the growth of RA communities and, given the characteristics of the country and the trends of development, directions to overcome uneven community development and improvement of management efficiency of communities is proposed.

The submissions presented in the paper aimed at amelioration of public administration system in RA might be implemented for formation of state administration strategy.