

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ԵՎԳԻՆԵ ՌՈԲԵՐՏԻ ՎԱՐԴԱՆՅԱՆ

ՀՀ ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԴԵՐԱԿԱՏԱՐՄԱՆ ՍՈՑԻՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ՄՈԴԵԼԱՎՈՐՈՒՄ

ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆ

ԻԲ.00.01 – «Սոցիոլոգիական հետազոտությունների մեթոդաբանություն, տեսություններ, սոցիալական տեխնոլոգիաներ և գործընթացներ» մասնագիտությամբ սոցիոլոգիական գիտությունների թեկնածուի գիտական աստիճանի համար

Գիտական ղեկավար՝
փիլիսոփայական գիտությունների դոկտոր,
պրոֆեսոր Ա. Ե. Մկրտիչյան

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ներածություն.....	3
Գլուխ 1. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման ուսումնասիրության տեսամեթոդաբանական հիմքերը.....	11
1.1. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարումը մեկնաբանող տեսությունները. դասական և արդի մոտեցումների ուսումնասիրություն.....	11
1.2. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման սոցիոլոգիական վերլուծություն.....	18
1.3. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման առանձնահատկությունները. մեթոդաբանական հարցերի քննարկում.....	38
Գլուխ 2. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում.....	55
2.1. Հայաստանում համայնքների դերը բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում. պատմասոցիոլոգիական վերլուծություն.....	55
2.2. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման բնույթը և եղանակները.....	64
2.3. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման դիսֆունկցիաները պայմանավորող գործոնները.....	82
Գլուխ 3. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքները	112
3.1. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելի հիմնական բնութագրիչները.....	112
3.2. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ակտիվացմանն ուղղված առաջարկներ.....	125
Եզրակացություն.....	144
Օգտագործված գրականության ցանկ.....	151
Հավելվածներ.....	166

Ներածություն

Թեմայի արդիականությունը: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ստեղծմամբ նորանկախ Հայաստանը բռնեց տեղական ժողովրդավարության կայացման ճանապարհը՝ կարևորելով վարչատարածքային նոր բաժանման արդյունքում ձևավորված համայնքների ինքնուրույն կառավարումն ու ինքնակազմակերպումը: Այդ պահից բնակչության սոցիալական պաշտպանությունն օրենսդրորեն հոչակվեց տեղական ինքնակառավարման մարմինների (այսուհետ՝ ՏԻՄ-երի) գործառնան հիմնական ուղղություններից մեկը. դա ենթադրում է, որ համապատասխան համակարգում ՏԻՄ-երը պիտի ունենան գործուն դերակատարում: Սակայն դրանք ներկայումս բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում իրենց վերապահված գործառույթների և լիազորությունների իրականացման ընթացքում բախվում են բազմաթիվ խնդիրների: ՏԻՄ-երը դժվարանում են բնակչությանը տրամադրել համայնքային սոցիալական ծառայություններ, արդյունավետորեն արձագանքել համայնքների սոցիալական հիմնախնդիրներին և հանդես գալ որպես բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացների լիիրավ սուբյեկտ: Ստեղծված իրավիճակի պատճառները և հետևանքները բավականին տարբեր են, միևնույն ժամանակ՝ փոխկապակցված, և, որն ամենակարևորն է, դրանք խորքային և համալիր ուսումնասիրության կարիք ունեն: Սակայն, չսահմանափակվելով միայն դրանց ուսումնասիրությամբ, այլև կարևորելով բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ձևավորված մոդելի վերհանումը և նկարագրությունը, սույն աշխատության շրջանակներում կիրառվել է *սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդը*:

Հիմնախնդրի գիտական մշակվածության աստիճանը: Տեղական ինքնակառավարման երևույթը հայտնի է եղել շատ ավելի վաղ, քան անգամ պետության ձևավորումն է: Սակայն գիտական ուսումնասիրությունների կենտրոնում այն հայտնվել է բավականին ուշ, մասնավորապես՝ 18-րդ դարում, երբ Եվրոպան ավելոծվում էր բուրժուական հեղափոխությունների հուժկու ալիքից: Այդ

ժամանակվանից ի վեր տեղական ինքնակառավարումը գտնվել է ֆրանսիացի (Ժ.-Գ. Տուրե, Ա. Տոկվիլ), գերմանացի (Լ. Շտյեյն, Գ. Ելինեկ, Ռ. Գնեյստ), ռուս (Ա. Գրադսկի, Վ. Բեզորբոզով, Բ. Չիչերին), ամերիկացի (Թ. Ջեֆերսոն, Է. Ջեքսոն) և այլ քաղաքական գործիչների, հետազոտողների, գիտնականների ուշադրության կենտրոնում: Նրանց աշխատությունները հիմնականում ուղղված են պետության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարաբերությունները քննարկելուն և կրում են քաղաքագիտական բնույթ կամ ունեն իրավագիտական բացահայտ շեշտադրումներ: Նմանատիպ աշխատություններով աչքի են ընկնում նաև հայ հեղինակները, ովքեր տարբեր ժամանակաշրջաններում (հիմնականում ՀԽՍՀ հաստատումից մինչ մեր օրերը) անդրադառնում են տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներին, պետության հետ ունեցած հարաբերություններին, դրանց կարգավորման օրենսդրական բացերին, ապակենտրոնացման հիմնախնդիրներին, ժողովրդավարության և քաղաքացիական հասարակության կայացման գործում ունեցած դերին (Հ. Խաչատրյան, Ա. Հարությունյան, Է. Օրդյան, Դ. Թումանյան, Յու. Սուվարյան, Վ. Շահբազյան, Ն. Հակոբյան, Դ. Մարգարյան և այլոք): Ուսումնասիրությունների մի ստվար մասն էլ տնտեսագիտական ուղղվածության է և առավելապես ուսումնասիրում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ու արդյունավետ գործառնման տնտեսական հիմքերը, ռեսուրսային՝ հիմնականում ֆինանսական ապահովվածության հիմնահարցերը (Հ. Հարությունյան, Ս. Հարոյան, Ա. Գևորգյան և այլոք):

Սոցիոլոգիայում տեղական ինքնակառավարման հիմնախնդիրներին նույնպես որոշակի անդրադարձ կա, չնայած այն իր ծավալով և բովանդակային ընդգրկվածությամբ զիջում է քաղաքագիտության և տնտեսագիտության ոլորտում կատարվող ուսումնասիրություններին:

Սոցիոլոգիական մտքի կարկառուն ներկայացուցիչները՝ Մ. Վերերը, Յու. Հաբերմասը, Պ. Բուրդյեն, ոչ անմիջականորեն, սակայն անդրադարձել են տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող այնպիսի հարցերի, ինչպիսիք են ինքնակազմակերպումը, ինքնակառավարումը, լիազորությունների պատվիրակումը և

այլն: Քաղաքի զարգացմանը և քաղաքային տնտեսության կառավարման հիմնախնդիրներն իր աշխատություններում մեկնաբանել է *Լ. Վելիխովը*:

Տեղական ինքնակառավարման երևույթի սոցիոլոգիական վերլուծության սղությամբ են աչքի ընկնում հայ սոցիոլոգների աշխատությունները: Ներկայացնելով Հայաստանում համայնքի զարգացման և գործառման առանձնահատկությունները, իրենց աշխատություններում տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանն անդրադարձել են *Գ. Բեգլարյանը*, *Վ. Սահակյանը*, *Հ. Վերմիշյանը*, *Գ. Շահնազարյանը*, *Ա. Սահակյանը* և այլոք:

Համայնքների սոցիալ-մշակութային հիմնախնդիրներն արծարծվում են նաև էթնոսոցիոլոգների և ազգագրագետների աշխատություններում (*Մ. Գալստյան*, *Մ. Գաբրիելյան*, *Հ. Խառնապետյան*, *Հ. Մարության* և այլոք):

Բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը բավականին հրատապ թեմա է Հայաստանում իրականացվող սոցիոլոգիական ուսումնասիրությունների համար: Սոցիալական պաշտպանության, սոցիալական քաղաքականության հիմնահարցերի սոցիոլոգիական մեկնաբանությամբ առանձնանում են *Ս. Աստվածատուրովի* աշխատությունները: Նա ներկայացրել է սոցիալական քաղաքականության համակարգային վերլուծությունը, ինչպես նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառման մակարդակների շարքում առանձնացրել է տեղական ինքնակառավարման կամ համայնքային մակարդակը:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգային ուսումնասիրության հիմնահարցերը քննարկված են նաև *Մ. Յարմալոյանի* աշխատություններում:

Հարկ է նշել, սակայն, որ հայաստանյան գիտահետազոտական ուսումնասիրությունների դաշտում ակնհայտ է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ուսումնասիրությունների պակասը: Դրանք, կարելի է ասել, առհասարակ չեն իրականացվում: Դեռևս բացակայում են նաև համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման փորձերը, ինչի պահանջը նույնպես առկա է ստեղծված իրավիճակի

վերլուծության, գիտական մեկնաբանության և արդյունքների հայեցակարգման անհրաժեշտության տեսանկյունից:

Ատենախոսության հետազոտական օբյեկտն է ՏԻՄ-երի դերակատարումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության արդի համակարգում:

Ատենախոսության հետազոտական առարկան է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթը, ձևերը, եղանակները, դերակատարման ընթացքում ծագող խնդիրներն ու դժվարությունները, ինչպես նաև դրանց լուծման հնարավորություններն ու հաղթահարման տարբերակները:

Ատենախոսության նպատակն է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորումը:

Ատենախոսության նպատակը ենթադրում է հետազոտական հետևյալ խնդիրների լուծում.

1. ներկայացնել տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի կառուցվածքագործառույթային վերլուծությունը,
2. վերլուծել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման տեսախրավական հիմքերը,
3. ներկայացնել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման միջազգային փորձը և դրա հիման վրա առանձնացնել միջազգային պրակտիկայում ձևավորված մոդելները,
4. նկարագրել Հայաստանում բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում համայնքների մասնակցության և ունեցած դերակատարման՝ պատմականորեն ձևավորված հիմքերը և մշակութային առանձնահատկությունները, դրանց փոփոխման ձևերն ու միտումները,
5. ուսումնասիրել ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթը, եղանակները, գործուն դերակատարմանը խոչընդոտող գործոնները և դրանց պատճառահետևանքային կապերը,

6. Էմպիրիկ հետազոտությունների ընթացքում օբյեկտի հիմնական բնութագրիչների մասին ստացված տեղեկատվության վերլուծության և հայեցակարգման միջոցով մշակել ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կառուցվածքագործառուֆային մոդելը,
7. սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքներից ելնելով՝ ներկայացնել ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարմանն ուղղված առաջարկներ և պահանջված փոփոխությունների իրականացման հնարավոր եղանակներ:

Ատենախոսության գիտական նորույթը: Ատենախոսությունում առկա են նորույթ հանդիսացող մոտեցումներ, գաղափարներ, տեսական ընդհանրացումներ և առաջարկություններ, որոնցից առավել կարևոր են հետևյալները.

1. ներկայացված է տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքագործառուֆային վերլուծությունը, որի արդյունքներն ընկած են ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելի մշակման հիմքում,
2. միջազգային փորձի ուսումնասիրության հիման վրա ներկայացված է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մոդելների նոր տիպաբանություն,
3. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ուսումնասիրության նպատակով առաջին անգամ կիրառվել է սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդը,
4. մշակված է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կառուցվածքագործառուֆային մոդելը, որն ուղղված է համալրելու մոդելավորման օբյեկտին վերաբերող ուսումնասիրությունների շարքը, նպաստելու գիտական տարբեր ուղղություններում հետազոտությունների շարունակականությանը, ինչպես նաև տրամադրելու սոցիալական կանխատեսումների համար անհրաժեշտ հիմքեր,

5. վերլուծված են ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարմանը խոչընդոտող հիմնական գործոնները և դրանց ունեցած ազդեցությունները ինչպես տեղական ինքնակառավարման, այնպես էլ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառնման և փոխհարաբերությունների վրա,
6. սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքներից ելնելով՝ ներկայացված է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարմանն ուղղված առաջարկների շարք, որոնք կիրառելի են ինչպես ներկայիս պայմաններում, այնպես էլ ՀՀ հանրային կառավարման համակարգի առանցքային բարեփոխումները, մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման գործընթացներն ու ակնկալվող արդյունքները հաշվի առնելով:

Ատենախոսության շրջանակներում պաշտպանության են դրվում հետևյալ դրույթները.

1. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում *ՏԻՄ-երը չունեն գործուն դերակատարում*, քանի որ համակարգում չեն զբաղեցնում համապատասխան կարգավիճակ և ներհամակարգային հարաբերություններում ու գործընթացներում ունեն ներառվածության ցածր մակարդակ:
2. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երը չեն իրականացնում համակարգաստեղծ և համակարգապահական գործառույթների շարքը՝ դրանով վտանգելով տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի կայուն, հավասարակշռված գործառումը:
3. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումը պայմանավորում է մասնակցային ժողովրդավարության և հանրային պատշաճ կառավարման սկզբունքների խախտումը:

Ատենախոսության տեսամեթոդաբանական հիմքերը: Ատենախոսությունը հիմնվում է համակարգային վերլուծության հիմնարար դրույթների վրա, որոնց միջոցով իրականացվել է տեղական ինքնակառավարման համակարգի սոցիոլոգիական վերլուծությունը: Այդ մոտեցման դրույթներն են նաև ՀՀ բնակչության սոցիալական

պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման հիմքում, որի ընթացքում կիրառվել են Տ. Պարսոնսի կառուցվածքագործառուֆային վերլուծության, Մ. Վեբերի իդեալական տիպի ձևավորման, Մ. Վարտոֆսկու կողմից ներկայացված՝ օբյեկտի հետ կառուցվածքային և գործառուֆային համապատասխանության կապերի հիմքով մոդելի մշակման մեթոդաբանությունները:

Ատենախոսության էմպիրիկ հիմքն են կազմում.

1. տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը, ապակենտրոնացման խնդիրներին, ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացմանը վերաբերող ՀՀ պետական ռազմավարական փաստաթղթերը, սոցիոլոգիական հետազոտությունների արդյունքները, պետական կառույցների հաշվետվությունները և հասարակական կազմակերպությունների ուսումնասիրությունները,
2. բնակչության սոցիալական պաշտպանության հիմնախնդիրներին վերաբերող հետազոտությունների արդյունքները,
3. 2014-2015 թվականների ընթացքում ՀՀ 46 համայնքում հեղինակի կողմից առանցքային տեղեկատուների հետ անցկացված հարցազրույցների արդյունքները,
4. 2014-2015 թվականների ընթացքում հեղինակի կողմից իրականացված փորձագիտական հարցման տվյալները (15 հարցում),
5. 2014-2015 թվականների ընթացքում ՀՀ մի շարք համայնքների բնակիչների հետ անցկացված կիսաստանդարտացված հարցման արդյունքները (ընտրանքի ծավալը 400 հոգի):

Ատենախոսության տեսական և գործնական նշանակությունը: Ատենախոսության տեսական արժեքը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման հիմնական բնութագրիչների վերլուծության, վերացարկման և հայեցակարգման միջոցով ձևավորված սոցիոլոգիական մոդելն է, որը համալրում է տեսական համապատասխան մոտեցումները և նպաստում

գիտական տարբեր ուղղություններում համանման հետազոտությունների շարունակականությանը:

Ատենախոսության գործնական նշանակությունը պայմանավորած է մշակված մոդելի՝ սոցիալական կանխատեսումների համար ընձեռած հնարավորություններով և նպատակային ու արդյունավետ փոփոխությունների համար ստեղծած նախադրյալներով: Կարևոր արժեք ունեն նաև կատարված սոցիոլոգիական հետազոտությունները, որոնց արդյունքներն ընկած են ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մոդելի մշակման հիմքում:

Ատենախոսության փորձաքննությունը: Ատենախոսությունը քննարկվել է ԵՊՀ Սոցիալական աշխատանքի և սոցիալական տեխնոլոգիաների ամբիոնում:

Ատենախոսության հիմնական գաղափարները ներկայացված են գիտական 9 հոդվածներում, ինչպես նաև 2015 թվականին ԵՊՀ-ում կայացած «Սոցիալական պաշտպանության համակարգը անկախության պայմաններում» խորագրով հանրապետական գիտաժողովին:

Ատենախոսության կառուցվածքը և ծավալը: Ատենախոսությունը բաղկացած է ներածական մասից, երեք գլխից (8 ենթագլուխ), եզրակացությունից, օգտագործված գրականության ցանկից և հավելվածներից, ծավալը կազմում է 150 էջ:

**ԳԼՈՒԽ 1. ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԴԵՐԱԿԱՏԱՐՄԱՆ
ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅԱՆ ՏԵՍԱՄԵԹՈՂԱԲԱՆԱԿԱՆ ՀԻՄՔԵՐԸ**

**1.1. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական
ինքնակառավարման մարմինների դերակատարումը մեկնաբանող
տեսությունները. դասական և արդի մոտեցումների ուսումնասիրություն**

Տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես հասարակական կյանքի կազմակերպման սկզբունք, իսկ հետագայում նաև որպես քաղաքացիական հասարակության կարևորագույն ինստիտուտ, ծագել է դեռևս մարդկային քաղաքակրթության զարգացման վաղ ժամանակաշրջանում: Այն կիրառվել է որպես համայնքի կառավարման ձև ընդհուպ մինչև պետությունների ձևավորումը: Սակայն տեղական ինքնակառավարումն այնպիսին, ինչպիսին այն բնութագրվում է ժամանակակից հասարակություններում, սկսել է զարգանալ 18-րդ դարից: Դրա համար խթան են հանդիսացել Եվրոպան ավելոծած խոշոր բուրժուական հեղափոխությունները, որոնց արդյունքում լայն տարածում են ստանում և հասարակական կյանքի կազմակերպման գործընթացներում սկսում են կարևորվել ժողովրդավարության մասին փիլիսոփայական և քաղաքական բավականին նոր մոտեցումներ, որոնք ժողովրդավարությունը մեկնաբանում են ոչ միայն որպես հասարակության քաղաքական կազմակերպման ձև, այլ որպես հիմնարար սկզբունք, որն անհրաժեշտ է սոցիալական այնպիսի միավորումների կազմակերպման և կառավարման համար, ինչպիսիք են պետությունները, համայնքները, աշխատանքային կոլեկտիվները և այլն¹: Այդ ժամանակվանից համայնքի ժողովրդավարական կառավարման հիմնական աղբյուրներից է հռչակվում տեղական ինքնակառավարումը²:

Տեղական ինքնակառավարման երևույթի մեկնաբանության առաջին փորձերը իրավաքաղաքական բնույթ են կրել, իսկ մեկնաբանության տարբերակները ներկայացվել են եվրոպական մի շարք երկրների, օրինակ՝ Ֆրանսիայի, Բելգիայի սահմանդրություններում:

¹ Տե՛ս **Каменская Г.** Генезис идей демократии. СОЦИСС, #4, 1994, էջ 30:

² Տե՛ս **Ершова Г.** Либеральные теории о местном самоуправлении в западноевропейских учениях XVII-XII вв. <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=395>, 12/09/2013, 16:47:

Հետագայում մեծ թափ են ստանում տեղական ինքնակառավարման ուսումնասիրությունները հասարակական տարբեր գիտությունների շրջանակներում: Այն դառնում է քաղաքական, պատմական, սոցիոլոգիական և մի շարք այլ գիտությունների ուսումնասիրության առարկա:

Տեղական ինքնակառավարման մեկնաբանության առաջին փորձերը շեշտադրում են այն, որ այդ համակարգը չի կարող գործել արդյունավետ, եթե նախ և առաջ «երաշխավորված չէ» տեղական ավանդույթներով, մշակութային արժեքներով և վերջինիս հանդեպ ձևավորված, դրական վերաբերմունք ենթադրող հասարակական կարծիքով: Մյուս կարևոր հանգամանքը տեղական ինքնակառավարման հիմնական սկզբունքների, գաղափարների և նպատակների՝ օրենքի միջոցով ամրագրված լինելն է, որն առաջնային երաշխիքն է համայնքի ինքնուրույն և պետությունից անկախ գործելու համար³:

Տեղական ինքնակառավարումը մեկնաբանող տեսությունների հաջորդ շարքը վերաբերում է պետական և տեղական մակարդակներում հանրային կառավարման գործընթացների կազմակերպման առանձնահատկություններին և պետական ու համայնքային գործերի հստակ տարանջատման, համայնքային համարվող հարցերում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լիարժեք ու աներկբա ազատություն տրամադրելու անհրաժեշտությանը⁴: Այդ տեսությունների ներկայացուցիչները գտնում են. քանի որ համայնքը հանդիսանում է մարդկանց առաջնային և բնական միավորում, ապա այն պետք է կառավարվի պետությունից անկախ և ոչ պետական կառույցների կողմից⁵:

19-րդ դարում տեսական նմանատիպ դրույթների և մոտեցումների քննադատության հենքի վրա ձևավորվեց տեղական ինքնակառավարման մեկնաբանության տեսական նոր մոտեցումների շարք: Համաձայն այդ տեսությունների՝ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման գործընթացների հակադրումն անիմաստ է ու ոչ արդիական, քանի որ հանրային

³ Տե՛ս **Tocqueville A.** Democracy in America. London, Glasgow, Toronto. Oxford University Press, 1953, էջ 52:

⁴ Տե՛ս **McClelland C.** The German Historians and England: A Study in Nineteenth-Century Views. Great Britain, Cambridge University Press, 1971, էջ 28:

⁵ Տե՛ս նույն տեղը:

կառավարման այդ ձևերը միահյուսված են և տեղական ինքնակառավարումը չի կարող ունենալ պետական հիմնական դիրքորոշումներից ու գործառույթներից տարբերվող նպատակներ⁶:

Տեղական ինքնակառավարումն առանցքային դեր ունի ժողովրդավարության կայացման և քաղաքացիական հասարակության զարգացման գործում. այս դրույթն է ընկած տեղական ինքնակառավարման ժամանակակից տեսությունների հիմքում: Այդ տեսությունների հիմնարար դրույթներն ու կարևոր գաղափարներն առաջին անգամ արծարծվել են Թոմաս Ջեֆերսոնի աշխատություններում: Ջեֆերսոնը մեծ առավելություն էր տալիս տեղերում կառավարման ապակենտրոնացված տարբերակին և համարում էր, որ ժողովրդավարության հիմնական ինստիտուտները կարող են արդյունավետորեն գործել հենց տեղական մակարդակում, ինքնավար համայնքներում⁷: Այս դրույթը հիմք է դառնում ժամանակակից հասարակություններում տեղական ժողովրդավարության կայացման հիմնախնդիրների տեսական վերլուծության համար⁸:

Տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկություններին և գործառույթներին անդրադարձել է նաև գերմանացի սոցիոլոգ **Մաքս Վեբերը**: Հարկ է նշել, որ Վեբերի հայտնի աշխատություններում տեղական ինքնակառավարումը առանձնահատուկ ուշադրության կամ կարևորության չի արժանացել: Սակայն իր՝ «Քաղաքը» աշխատության մեջ, որում Վեբերը վերլուծում է անտիկ և միջնադարյան քաղաքների կենսակերպը, անդրադարձ կա նաև այդ քաղաքների ինքնակառավարման համակարգերի ծագման, ձևավորման և գործառման առանձնահատկություններին: Վեբերը դիտարկում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի դերը քաղաքի տնտեսական գործունեության մեջ՝ համարելով, որ այդ

⁶ Տե՛ս **McClelland C.** The German Historians and England: A Study in Nineteenth-Century Views. Great Britain, Cambridge University Press, 1971, էջ 140:

⁷ Տե՛ս Thomas Jefferson on Politics and Government.

<http://famguardian.org/Subjects/Politics/ThomasJefferson/jeff1050.htm>, 16/10/2013, 15:50:

⁸ Տե՛ս **Хабермас Ю.** Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью/ Отв. ред. Мотрошилова Н.-М.: Изд. Центр «Академия», 1995, էջ 51:

համակարգի հիմնական գործառույթը քաղաքի տնտեսական հարաբերությունների կարգավորումն է⁹:

Տեղական ինքնակառավարման բավականին յուրօրինակ և սույն աշխատության նպատակներին համապատասխան մեկնաբանություն է ներկայացրել նաև Լ.Ա. Վելիխովը, ով «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունը բնորոշել է «քաղաքային կամ մունիցիպալ տնտեսություն» հասկացությունների միջոցով: Վելիխովը քաղաքային կամ մունիցիպալ տնտեսությունը սահմանում է որպես տեղական հանրային մարմինների կամ մարդկանց ներկայացուցչական միավորումների կողմից իրականացվող գործունեություն, որն ուղղված է ամրագրված մեխանիզմների միջոցով սոցիալական, նյութական, բնական միջավայրի արդյունավետ օգտագործմանը, տարածքային միավորի բարեկարգման և այն անձանց սոցիալական բարեկեցության ապահովմանը, ովքեր ապրում են տվյալ տարածքում¹⁰: Վերոգրյալ նպատակների իրագործման համար պետական տնտեսությունից առանձնանում և որպես ինքնուրույն միավոր է գործում լոկալ տնտեսությունը, որը, ըստ էության, ունենալով պետական տնտեսության բնույթ, այնուամենայնիվ, տարբերվում է վերջինից իր սուբյեկտով. դա տեղական ինքնակառավարման մարմինն է¹¹: Վելիխովն իր աշխատության մեջ ներկայացնում է նաև «քաղաքային բարեկարգում» հասկացության մեկնաբանությունը, համաձայն որի այն տեղի բնակչության սոցիալական հիմնախնդիրների հաղթահարմանն ուղղված ծառայությունների կազմակերպումն է և տրամադրումը: Այսպիսով, Վելիխովը տեղական ինքնակառավարումն ուսումնասիրում է տեղական տնտեսության կազմակերպման և վարման շրջանակներում, որի նպատակը համարում է սոցիալական բարեկեցության ապահովումը ու բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը: Ինչպես Վելիխովն է նշում, քաղաքային բարեկարգումը քաղաքային տնտեսության կողմից ձևավորվող պայմանների ամբողջությունն է, որն ուղղված է քաղաքային բնակչության կոլեկտիվ կարիքների բավարարմանը, *հեղուկարար առաջնային նշանակություն է ստանում*

⁹ Տե՛ս **Вебер М.** Город. Избранные произведения: Пер с нем./Сост. общ. ред. Ю.Н.Давыдов, П.П. Гайденко.-М.: Прогресс, 1990, էջ 305:

¹⁰ Տե՛ս **Велихов Л.А.** Основы городского хозяйства.-Обнинск,1995, էջ 115.

<http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-01.htm>, 14.03.2013, 15:30:

¹¹ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 117:

տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարումն այդ ուղղությամբ¹²: Այս դրույթները հետագայում հիմք են դնում տեղական ինքնակառավարման նոր՝ սոցիալական սպասարկման մասին տեսությանը, որի հիմնաքարն այն է, որ տեղական ինքնակառավարման առաջնային և կարևորագույն առաքելությունը համայնքի բնակչության սոցիալական պաշտպանությունն ապահովող համայնքային ծառայությունների տրամադրումն է և համապատասխան ծրագրերի իրականացումը:

ՏԻՄ-երի դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում լայն քննարկումների առարկա է դառնում հատկապես **«բարեկեցության պետության»** գաղափարի տարածումից հետո: Բարեկեցության պետության գաղափարի շրջանակներում պետությունը համարվում է բնակչության սոցիալական պաշտպանության հիմնական պատասխանատուն, սակայն միևնույն ժամանակ չի բացառվում, իսկ ներկայումս նույնիսկ խրախուսվում է, սոցիալական այլ ինստիտուտների՝ ակտիվ մասնակցությունը բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործում: Բարեկեցության պետության գաղափարին փոխարինելու է գալիս **«բարեկեցության հասարակություն»** հասկացությունը, որը կարևորում է բազմաթիվ այլ կառույցների (կամավորական, հասարակական, համայնքային) դերը բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում: Ըստ նոր մոտեցման ջատագովների՝ բարեկեցության հասարակության մեջ սոցիալական պաշտպանության ապահովման հարցում առաջնային դեր պետք է ունենան ոչ միայն և ոչ այնքան պետությունը, որքան այլ սուբյեկտներ¹³: Որպես այդպիսի սուբյեկտ համարվում են նաև տեղական իշխանությունները, որոնք տեղերում բնակչության սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման և նրանց սոցիալական կարիքների բավարարման առաջնային պատասխանատուներն են:

Ամերիկացի հեղինակներ **Ջոն Դիքսոնը և Ռոբերտ Շեուրելը**, ներկայացնելով, թե 19-րդ դարի սկզբից մինչ օրս ինչպես է փոխվել բարեկեցության պետության գաղափարի իրավափիլիսոփայական ըմբռնումը, նշում են, որ 19-րդ դարում այն երկրներում, որտեղ առկա էր բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգ, համապատասխան սոցիալական ծառայությունները բնակչությանը

¹² Տե՛ս նույն տեղը:

¹³ Տե՛ս **Macarov D.** Social Welfare. Structure and Practice. California, Sage Publications, 1995, էջ 257:

մատուցվում էին տեղական իշխանությունների կողմից, ինչը պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ ազգային կառավարություններն այդ ժամանակաշրջանում ունեին քաղաքական, վարչական, իրավական, ֆինանսական բավականին սուղ միջոցներ բնակչության սոցիալական կարիքներին համարժեքորեն արձագանքելու կամ դրանց առաջացումը կանխարգելելու համար¹⁴: Ինչպես նշում են հեղինակները, ներկայումս նույնպես շահավետ է ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, ինչը, եթե նախկինում պայմանավորված էր պետության սուղ միջոցներով, ապա այսօր հիմնավորված է տվյալ ուղղությամբ պետական ծախսերը նվազեցնելու, ինչպես նաև սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման, տրամադրման և վերահսկման գործառույթները բնակչությանն ավելի մոտ դարձնելու անհրաժեշտությամբ, ընդ որում՝ ոչ միայն բնակչության այն խմբերի համար, ովքեր օգտվում են այդ ծառայություններից, այլև նրանց համար, ովքեր հարկային վճարումների միջոցով ֆինանսավորում են դրանք:

Բրիտանացի **Ստեֆան Մուրը** ևս այն գիտնականների շարքում է, ով պնդում է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական իշխանությունների գործուն դերակատարման անհրաժեշտության մասին՝ իր տեսակետը հիմնավորելով նրանով, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են ավելի արդյունավետ արձագանքել համայնքի սոցիալական հիմնախնդիրներին: Իսկ դրա համար անհրաժեշտ է, որպեսզի բնակչության սոցիալական կարիքների բավարարմանն ուղղված ծառայությունները կազմակերպվեն և մատուցվեն տեղական իշխանությունների կողմից, որոնք իրենց գործունեության ընթացքում ուշադրության կենտրոնում կպահեն աղքատության, գործազրկության, բնակարանային ապահովության և բնակարանաշինության, հաշմանդամություն ունեցող անձանց, իրավախախտ վարքի ուղղման և կամ կանխարգելման հետ կապված հիմնախնդիրները¹⁵:

Ամերիկացի գիտնական **Էլայն Շարփն** առաջ է քաշում այն գաղափարը, համաձայն որի ՏԻՄ-երի դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության

¹⁴ Տե՛ս **Dixon J., Scheurell R.** The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review, USA, Praeger Publishers, 2013, էջ 240:

¹⁵ Տե՛ս **Moore S.** Social Welfare Alive! Cheltenham, Great Britain, Nelson Thornes Ltd, 2002, էջ 9:

համակարգում էականորեն նպաստում է համայնքային իշխանությունների, ինչպես նաև համայնքի բնակիչների քաղաքացիական ակտիվության մակարդակի և մասնակցային ժողովրդավարության հնարավորությունների մեծացմանը¹⁶: Ընդ որում, ինչպես նշում է Շարփը, ՏԻՄ-երի դերակատարումը կարևոր է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի երկու հիմնական ծառայությունների կազմակերպման և մատուցման գործում: Դրանք ընդհանուր սոցիալական ծառայություններն են և նեղ մասնագիտական կամ կոնկրետ հիմնախնդիրներին ուղղված սոցիալական ծառայությունները¹⁷:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում կարևորվեց հատկապես միջազգային իրավական այնպիսի փաստաթղթերի ընդունումից հետո, ինչպիսիք են, Եվրոպական սոցիալական խարտիան՝ ընդունված 1961 թվականին և վերանայված 1996 թվականին, և Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան, որն ընդունվել է 1985-ին: Եվրոպական սոցիալական խարտիայի վերանայված տարբերակում կարևորվում է բնակչության սոցիալական բարեկեցության ապահովումը նրանց բնակավայրերում, ինչը նշանակում է, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում գործուն դերակատարման պատասխանատվությունը դրվում է նաև տեղական իշխանությունների վրա, որոնց դերը շեշտադրվում է համայնքային մակարդակում սոցիալական տարաբնույթ ծառայությունների կազմակերպման և մատուցման գործընթացներում, իսկ հիմնական նպատակը բնակչության սոցիալական պաշտպանվածությանը նպաստելն է (Հոդված 14):

Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան ամրագրում է, որ ՏԻՄ-երը պետք է համապատասխան իրավունք և կարողություն ունենան կանոնակարգելու և կառավարելու պետական գործերի զգալի մասը սեփական պատասխանատվությամբ և գործեն տեղի բնակչությանը տրված սոցիալական երաշխիքների ու իրավունքների իրացման և պաշտպանության նպատակով (Հոդված 3):

¹⁶ Տե՛ս **Sharp E.** Does Local Government Matter? How Urban Policies Shape Civic Engagement. United States, University of Minnesota Press, 2012, էջ 29:

¹⁷ Տե՛ս նույն տեղը էջ 30:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում կարևորվում է հատկապես ժամանակակից հետադիմացի հասարակություններում, որտեղ համակարգում պետության գերակա դերակատարման զիջման ու մասնակցության թուլացման պայմաններում այլ բան չի մնում, քան ակնկալել և կանխատեսել այդ համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումը:

1.2. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման սոցիոլոգիական վերլուծություն

«Տեղական ինքնակառավարում» հասկացության սահմանման հարցում մշտապես տարակարծություններ են եղել: Ձևավորված տեսությունները և սահմանումները, տեղական ինքնակառավարումը մեկնաբանելով տարբեր տեսանկյուններից և տարբեր մոտեցումների շրջանակներում, այն բնութագրում են և՛ որպես քաղաքական ինստիտուտ, և՛ որպես սոցիալական համակարգ, և՛ որպես իրավունքի ճյուղ, և՛ որպես գիտական դիսցիպլին, որի հիմնական նպատակը տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների, նպատակների ու գործառույթների ուսումնասիրությունն է:

Ընդհանուր առմամբ այն, թե ինչպես է մեկնաբանվում տեղական ինքնակառավարումը, կախված է պատմական ժամանակաշրջանից, ազգային և մշակութային առանձնահատկություններից, տվյալ երկրում վարվող քաղաքականությունից, ինչպես նաև գիտական ուսումնասիրությունների նպատակներից ու հետազոտական խնդիրներից:

Տեղական ինքնակառավարումը կարող է մեկնաբանվել սոցիոլոգիական տեսությունների միջոցով ևս, քանի որ այն ունի հասարակական հարաբերությունների կարգավորման կարևորագույն գործառույթ, կապված է և փոխհարաբերվում է սոցիալական տարաբնույթ համակարգերի ու ինստիտուտների հետ և գործառում է սոցիալ-մշակութային որոշակի համատեքստում: Տեղական ինքնակառավարման երևույթի սոցիոլոգիական վերլուծության շրջանակներում կիրառելի են

տեսամեթոդաբանական տարբեր մոտեցումներ: Սակայն սույն աշխատության խնդիրներից ելնելով՝ նպատակահարմար է տեղական ինքնակառավարումը և դրա գործառույթը վերլուծել համակարգային տեսությունների միջոցով: Այդ տեսությունների կիրառման նպատակահարմարությունը պայմանավորված է նրանով, որ տեղական ինքնակառավարումը դիտարկելով որպես սոցիալական համակարգ՝ հնարավոր է դառնում վերլուծել վերջինիս կառուցվածքը, ներհամակարգային բազմաբովանդակ և բազմաշերտ փոխազդեցությունները, արտաքին կապերն ու հարաբերությունները այլ համակարգերի հետ, գործառույթն ու հարաբերությունների դինամիկան շրջապատող միջավայրի հետ: Տեղական ինքնակառավարման համակարգային վերլուծությունը թույլ է տալիս բացահայտել համակարգի հավասարակշռության պահպանման և հարմարման, փոփոխման և ինքնազարգացման մեխանիզմները, ինչպես նաև ուսումնասիրել սոցիալական միջավայրում համակարգի արդյունավետ գործառույթն համար անհրաժեշտ նախապայմանները:

Համակարգային տեսության հիմնարար դրույթների համաձայն՝ սոցիալական համակարգը միմյանց հետ սերտորեն փոխհարաբերվող և անմիջական փոխազդեցության մեջ գտնվող տարրերի ամբողջությունն է, որն ունի հստակ գործառույթներ, որոնք ուղղված են համակարգի նպատակների իրագործմանը¹⁸: Համաձայն ամերիկացի սոցիոլոգ Տ. Պարսոնսի տեսության՝ սոցիալական համակարգը սկսվում է ակտորների (էգոյի և ալտերէգոյի) փոխհարաբերությունների միկրոմակարդակում¹⁹: Համակարգի այս ձևը, հանդիսանալով ամենապարզը, դառնում է սոցիալական բարդ համակարգերի առաջնային և ելակետային բաղադրիչը:

Տեղական ինքնակառավարումը **սոցիալական բարդ համակարգ** է, քանի որ այն նախ հանդիսանում է համապատասխան ենթահամակարգերի կազմակերպված և միևնույն հիմքերով, ընդհանուր սկզբունքներով գործառույթն ամբողջություն, ինչպես նաև գործում է ոչ թե առանձին տարրերի տեսքով, այլ որպես դրանց միջև առկա փոխհարաբերությունների ամբողջական միավոր՝ համակարգ, որը մեծապես պայմանավորում է ենթահամակարգերի գործառույթների ուղղությունն ու նպատակները և փոխհարաբերությունների բնույթն ու առանձնահատկությունները:

¹⁸ Տե՛ս **Parsons T.** The Social System. New York, The Free Press, 1964, էջ 24:

¹⁹ Տե՛ս նույն տեղը:

Միևնույն ժամանակ՝ իր կառուցվածքագործառնության առանձնահատկությունների և փոխհարաբերությունների առումով այն կրում է հիմնական ենթահամակարգերի ու դրանց միջև առկա հարաբերությունների ազդեցությունը:

Տեղական ինքնակառավարումը որպես սոցիալական համակարգ բնութագրելու համար հիմք է ծառայում նաև այն, որ վերջինս ունի «ամուր» կառուցվածք, որը ներկայանում է որպես ենթահամակարգերի և կառուցվածքային այլ տարրերի՝ նորմատիվորեն կարգավորվող, հստակ և հավասարակշռված ներքին հարաբերությունների ամբողջություն:

Սակայն տեղական ինքնակառավարման համալիր վերլուծության համար բավարար չէ այն դիտարկել միայն որպես սոցիալական համակարգ: Ավելի կոնկրետ նպատակի ձգտելով, որը կայանում է համակարգի կառուցվածքային տարրերի, դրանց գործառման, փոխհարաբերությունների, համակարգի զարգացման ներքին օրինաչափությունների ուսումնասիրության և մոդելավորման մեջ, անհրաժեշտ է նեղացնել ուսումնասիրության դիտակետը և հանգել կոնկրետ մոտեցման: Այս դեպքում այդ մոտեցումը *կառուցվածքագործառնության վերլուծական մոտեցումն է*, որը հնարավորություն է ընձեռում ուշադրության կիզակետում պահել ոչ այնքան համակարգի կապերը, արտաքին հարաբերությունները, որոնք նույնպես առանցքային նշանակություն ունեն յուրաքանչյուր համակարգի պահպանման և զարգացման համար, այլ համակարգի ստատուսադերային «համալիրը», գործառական բնութագրիչները, կառուցվածքային առանձնահատկությունները, գործառման համար անհրաժեշտ նախադրյալները և այլն: Կառուցվածքագործառնության վերլուծության առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ այն օբյեկտը, որի ուսումնասիրության նպատակով կիրառվում է այդ մոտեցումը, պետք է ունենա ստանդարտացված, ներքին հստակ կապերով կառուցվածք և լինի հասարակությունում կայուն կերպով գործառող սոցիալական միավոր²⁰: Հենց այդպիսի բնութագրիչներով է առանձնանում տեղական ինքնակառավարման համակարգը, որը յուրաքանչյուր հասարակության կարևորագույն համակարգերից մեկն է իր կուռ կառուցվածքով,

²⁰ Տե՛ս **Кучеренко В.** Функционалистская парадигма Роберта Мертона в современном социологическом дискурсе// Социология: теория, методы, маркетинг, #4, 2000. http://i-soc.com.ua/journal/N4_2000r_5.pdf 25.11.2015, ժամը՝ 12:35:

նորմերի միջոցով կարգավորվող հարաբերություններով, նախապես պլանավորված և սահմանված գործառույթներով ու լիազորություններով: Կառուցվածքագործառութային մոտեցման համաձայն՝ համակարգը կազմված է կառուցվածքային տարրերից: Որպես սոցիալական համակարգի կառուցվածքային տարր հանդես են գալիս գործող միավորները (units), որոնք համակարգում ունեն համապատասխան կարգավիճակ կամ դիրք և դրանից բխող դերեր ու գործառույթներ:

Յուրաքանչյուր տարր ներառված է համակարգի ներքին փոխհարաբերություններում, որոնց բնույթը և էությունը կախված են տարրերի՝ համակարգում ունեցած կարգավիճակից կամ զբաղեցրած դիրքից և այն դերակատարումից, որ վերջիններս իրականացնում են տվյալ համակարգում: Այդ բաղադրիչներն, ունենալով ստատուսադերային իրենց համակարգը, դառնում են *ակտորներ*, իսկ դրանց *դերակատարումը* փոխհարաբերությունների և գործընթացների ամբողջությունում՝ համակարգի առանցքային բաղադրիչ²¹:

Տեղական ինքնակառավարման պարագայում ակտորների դերում հանդես են գալիս տեղերում ինքնակառավարման գործընթացների պլանավորման, նախաձեռնման, իրականացման, վերահսկման համար պատասխանատու մարմինները: Դրանք առաջին հերթին *տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են*: Դրանց դերակատարման բնույթն իր հերթին կախված է համակարգում վերջիններիս զբաղեցրած կարգավիճակից, ունեցած հարաբերություններից և գործառութային բնութագրիչներից²²:

Մանրամասնելով նշենք, որ *դերակատարումը* սոցիոլոգիայում բնութագրվում է որպես գործընթաց, որը համակարգում ներառված ակտորն իրականացնում է ներհամակարգային փոխազդեցությունների շրջանակներում, որն է կոնկրետ նպատակի իրագործման համար՝ ելնելով համակարգում զբաղեցրած իր կարգավիճակից: Այն ունի մոտիվացնող նշանակություն թե՛ ակտորի, թե՛ համակարգի համար, քանի որ կրում է համակարգի ինքնապահպանման և զարգացման, ակտորի կարիքների բավարարմանը միտված բնույթ և հիմնվում է արտաքին միջավայրի սոցիալական սպասումների վրա: Ադեկվատ մոտիվացիան

²¹ Տե՛ս **Parsons T.** The Social System. New York, The Free Press, 1964, էջ 24:

²² Տե՛ս նույն տեղը, էջ 25:

անհրաժեշտ նախապայման է *ադեկվատ կամ գործուն դերակատարման* համար, որը բնութագրվում է որպես *համակարգի գործառնման նպատակների իրագործմանը նպաստող դերակատարում*: Հակառակ դեպքում, ինչպես պնդում է Տ. Պարսոնսը, առաջանում են նպաստավոր պայմաններ համակարգում տիրող նորմատիվային կարգի և սոցիալական կայունության խախտման համար, ինչն առաջին հերթին դրսևորվում է գործառական խնդիրներով կամ թերացումներով²³: Բնականաբար դրանք պայմանավորում են նաև ակտորների դերակատարման ընթացքում ծագող դժվարությունները և հատկապես՝ որոշ գործառույթներում կրկնողություններն ու համընկնումները և բազմաթիվ դերերի չիրագործումը գործող ակտորների կողմից:

Գործառույթների, գործողությունների, մոտիվացիոն և ստաստուսադերային ասպեկտների ամբողջությունը դերակատարում բնորոշելու համար անհրաժեշտ պայման է նաև ֆիզիկական, մշակութային միջավայրերի և սոցիալ-նորմատիվային նախադրյալների առկայությունը:

Ակտորի դերակատարումը կախված է համակարգի ֆունկցիոնալ տարբերակվածությունից, որն առաջանում է համապատասխան ենթահամակարգերի միջև համակարգի գործառույթների բաշխման արդյունքում: Դրանցից յուրաքանչյուրը պատասխանատու է հստակ և կոնկրետ գործառույթների համար:

«Գործառույթ» հասկացությունը կառուցվածքագործառութային վերլուծության շրջանակներում կիրառվում է շրջակա միջավայրի հետ փոխհարաբերությունները բնորոշելու համար²⁴: Եթե համակարգի կառուցվածքը ներկայացնում է համակարգը ստատիկ, հարաբերականորեն կայուն վիճակում, ապա գործառույթները բնութագրում են վերջինիս դինամիկան, շարժն ու փոփոխությունները՝ արտաքին գործոնների ազդեցությունից և փոխհարաբերություններից ելնելով:

Գործառույթները նաև կարևոր դեր ունեն համակարգի ինքնապահպանման տեսանկյունից, քանի որ նախ ուղղվում են համակարգի կառուցվածքային տարրերի

²³ Տե՛ս **Parsons T.**, նույն տեղը, էջ 31:

²⁴ Տե՛ս **Луман Н.** Социальные системы. Очерк общей теории. Пер. с немец. И.Д. Газиева/Под ред. Н.А. Головина.-Санкт-Петербург, «Наука», 2007, էջ 54:

պահանջմունքների բավարարմանը և նաև ձևավորվում են այդ տարրերի գործառնան արդյունքների և ուղղությունների հանրագումարի արդյունքում²⁵:

Ռ. Մերթոնը գործառույթը բնութագրում է որպես համակարգի գործառնան օբյեկտիվ հետևանքների համալիր, որոնք կախված են համակարգի ինքնակառավարման ունակություններից և միջավայրի հետ ունեցած հարաբերությունների բնույթից²⁶: Հիմք ընդունելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործառնան օբյեկտիվ հետևանքները և ազդեցությունները սոցիալական հարակից համակարգերի գործառնան վրա, կարելի է առանձնացնել տեղական ինքնակառավարման համակարգի այնպիսի գործառույթներ, ինչպիսիք են.

1. համայնքի ինքնակառավարումը և զարգացման ապահովումը,
2. տեղերում քաղաքացիների քաղաքական, սոցիալական, տնտեսական և այլ իրավունքների իրացումը և իրացման համար անհրաժեշտ երաշխիքների տրամադրումը,
3. համայնքային ծառայությունների կազմակերպումն ու տրամադրումը,
4. բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը²⁷:

ՏԻՄ-երի կողմից սույն գործառույթների իրագործումն ապահովում է ոչ միայն դրանց դերակատարումը տեղական ինքնակառավարման, այլև սոցիալական այլ համակարգերում ևս: Այդ համակարգերից է *բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը*:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը բավականին լայն և ընդգրկուն հասկացություն է: Մասնագիտական գրականության մեջ ձևավորվել են տարբեր մոտեցումներ այն մեկնաբանելու համար: Մասնավորապես, սկզբնական շրջանում (20-րդ դար, 30-ական թվականներ), երբ այդ հասկացությունը դեռ նոր էր մտնում գործածության մեջ, այն մեկնաբանվում էր որպես պետության կողմից նախաձեռնվող և իրականացվող միջոցառումների համակարգ, որն ուղղված է պաշտպանելու

²⁵ Տե՛ս **Parson T.**, նույն տեղը, էջ 27:

²⁶ Տե՛ս **Мертон Р.** Социальная теория и социальная структура/Под ред. Танчера В.-К.: 1996, էջ 43:

²⁷ Տե՛ս **Семенчев И.** Местное самоуправление и государственное управление: общее и различия.-Донецк: Донецкий государственный университет управления, http://www.rusnauka.com/13_EISN_2009/Gospravlenie/44911.doc.htm 12.03.2016, ժամը՝ 16:58:

քաղաքացուն տնտեսական և սոցիալական ճգնաժամերից, որոնք առաջանում են գործազրկության կամ եկամտի մասնակի կորստի արդյունքում²⁸: Հետագայում ձևավորվեց բնակչության սոցիալական պաշտպանության մեկնաբանության նոր տարբերակ, համաձայն որի այն սկսեց դիտվել որպես ավելի կայուն և ճկուն համակարգ, որը ներառում է հասարակության բոլոր խմբերին և ինստիտուտներին՝ լինեն դրանք պետական, մասնավոր թե՛ հասարակական սեկտորի «ներկայացուցիչներ»:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության մեկնաբանության ժամանակակից մոտեցումներն այն մի կողմից դիտում են որպես մի համակարգ, որն ուղղված է հաղթահարելու բնակչության կենսագործունեության ընթացքում ծագած տարաբնույթ ռիսկերը, կանխարգելելու կամ չեզոքացնելու դրանց հետևանքները²⁹, մյուս կողմից՝ նույնացնում են սոցիալական աջակցության հետ և հանգեցնում բնակչության խոցելի խմբերին ուղղված միջոցառումների ամբողջությանը, որի հիմնական նպատակն է աղքատության կրճատումը և աղքատ բնակչության սոցիալական կարիքների բավարարումը³⁰: Վերջինս սոցիալական պաշտպանության մեկնաբանման, այսպես կոչված, նեղ տարբերակն է:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության սահմանումը կապվում է նաև հանրային իշխանության տարբեր մակարդակներում սոցիալական երաշխիքների և իրավունքների սահմանման ու իրացման ընթացակարգերի, մեխանիզմների համակարգի հետ, որոնց նպատակը բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովումն է: Այդպիսով, փորձելով ներկայացնել բնակչության սոցիալական պաշտպանության՝ առավել համապարփակ և գործաձական սահմանում, որը կիրառելի է նաև սույն աշխատության շրջանակներում, նշենք, որ դա այն համակարգն է, որն ուղղված է մարդու և քաղաքացու՝ օրենսդրորեն ամրագրված սոցիալական

²⁸ Տե՛ս **Кузнецова Е., Филатов В.** Система социальной защиты населения: понятие, принципы и функции. http://www.aup.ru/books/m268/2_1_2.htm 12. 12.2015, 14:35.

²⁹ Տե՛ս **Yemtsov R.** The World Bank and Social Protection Overview. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/safetynets/1.%20Yemtsov%20 Overview SSN%20Course 2013.pdf> 23.03.2015, ժամը՝ 13:15:

³⁰ Տե՛ս նույն տեղը:

երաշխիքների և իրավունքների իրացմանը, ինչպես նաև սոցիալական տարաբնույթ ոլորտներից նրանց պաշտպանվածության ապահովմանը:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանությունն օրգանական համակարգ է, որն ունի իր ծագման, զարգացման, գործառնան ներքին օրինաչափությունները³¹: Այն հասարակության առանձին և հարաբերականորեն ինքնուրույն համակարգերից է, որն իր ամբողջականությունն ու ինքնուրույնությունը պահպանում է նպատակային գործառույթների իրականացման, ենթահամակարգերի տարբերակված և փոխլրացնող գործառնան և ներքին ու արտաքին ներդաշնակ հարաբերությունների միջոցով: Նման օրգանական համակարգում յուրաքանչյուր տարր ենթադրում է մյուսի գոյությունն ու գործառնումը, իսկ տարրերի միջև փոխհարաբերությունները հիմնվում են դրանց կարգավիճակից և գործառույթներից բխող առանձնահատկությունների վրա: Մասնագիտական գրականության մեջ ներկայացվում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի ենթահամակարգերի սահմանման տարբեր մոտեցումներ: Մոտեցումներից մեկի համաձայն՝ այդ համակարգն անհրաժեշտաբար ներառում և գործառնում է այնպիսի ենթահամակարգերի միջոցով, ինչպիսիք են.

- սոցիալական ապահովագրությունը,
- սոցիալական աջակցությունը,
- սոցիալական նվազագույն երաշխիքների իրագործմանն ուղղված ենթահամակարգը,
- սոցիալական ծառայությունները:

Մեկ այլ մոտեցման շրջանակներում առանձնացվում են սոցիալական պաշտպանության համակարգի հետևյալ ենթահամակարգերը.

- ✓ բնակչության առանձին խմբերի պաշտպանության համակարգեր,
- ✓ սոցիալական բնակարանաշինություն,
- ✓ զբաղվածություն,
- ✓ անհատական սոցիալական ծառայություններ և սոցիալական աշխատանք:

³¹ Տե՛ս **Аствацатуров С.** О специфике социологического познания социальной политики// Գիտական աշխատություններ. Հասարակական գիտություններ, պրակ առաջին, Երևան, 2002, էջ 43:

Իր ենթահամակարգերի տարբերակված և փոխլրացնող գործառնան միջոցով բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգն իրականացնում է այնպիսի գործառույթներ, ինչպիսիք են *սոցիալական ռիսկերի կանխարգելումը, ապահովումը, փոխհատուցումը* և այլն³²:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության՝ որպես համակարգի բնութագրման համար կարևոր նախապայման է նաև հավասարակշռված և կայուն փոխազդեցությունների ապահովումը համակարգի գործառնան մակարդակների միջև³³: Դրանք ներառում են համապետական, տարածաշրջանային և համայնքային մակարդակները³⁴:

Մարդու իրավունքներն ու ազատություններն իրագործվում են առաջին հերթին այնտեղ, որտեղ նա բնակվում է և ծավալում իր կենսագործունեությունը: Համայնքում է իրացվում նաև սոցիալական երաշխիքների մի զգալի մաս՝ ապահովելով համայնքի բնակիչների սոցիալական պաշտպանվածությունը, հատկապես, երբ այդ երաշխիքները ենթադրում են սոցիալական ռիսկերի կանխարգելում, սոցիալական հիմնախնդիրների վաղ հայտնաբերում և լուծում, համայնքային զարգացում, համայնքի անդամների սոցիալական վերականգնում, հարմարում և այլն³⁵:

Համայնքային մակարդակում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգը գործառնում է երկու տարբերակով՝ *ոչ ձևայնացված*, որը ներառում է բնակիչների փոխօգնության նպատակով ստեղծված հարաբերություններն ու պրակտիկաները, և *ձևայնացված*, որը գործառնում է պաշտոնականացված հարաբերությունների միջոցով³⁶: Ոչ ձևայնացված հարաբերություններում տեղ են գտնում բնակչության սոցիալական պաշտպանության այն ձևերը, որոնք գործում են

³² Տե՛ս **Кузнецова Е. Филатов В.** Система социальной защиты населения: понятие, принципы и функции. http://www.aup.ru/books/m268/2_1_2.htm 12.12.2015, ժամը՝ 14:30:

³³ Տե՛ս **Аствацатуров С.** О специфике социологического познания социальной политики// Գիտական աշխատություններ. հասարակական գիտություններ, պրակ առաջին, Երևան, 2002, էջ 43:

³⁴ Տե՛ս **Хамидуллин Н.** К вопросу о понятиях “социальная политика” и “социальная защита населения”//Вестник ОГУ #7 (168), 2014, էջ 47:

³⁵ Տե՛ս Local Government and Social Protection: Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable/ UNDP, UNCDF, 2011, էջ 51:

³⁶ Տե՛ս **Лазарев В.** Социальная организация местного самоуправления.-Орел, 2005, էջ 2:

*ընտանեկան, բարեկամական, ընկերական, հարևանական և աշխատանքային-արտադրական հարաբերությունների շրջանակներում*³⁷:

Սոցիալական աշխատանքի հայտնի տեսաբան Լ. Շուլմանն իր տեսություններից մեկում շեշտադրում է համայնքային մակարդակում ոչ ձևայնացված հարաբերությունների դերը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի հետևյալ գործառույթների իրականացման ընթացքում.

- ✓ ինստրումենտալ աջակցության ցուցաբերում, ինչը նշանակում է, որ համայնքային կապերի ու հարաբերությունների միջոցով համայնքի անդամները կարողանում են ստանալ նյութական, հոգեբանական, խորհրդատվական աջակցություն և օգտվել սոցիալական աջակցության մի շարք այլ ձևերից,
- ✓ հուզական աջակցության ցուցաբերում, որը ենթադրում է համայնքի անդամների մոտ պատկանելիության զգացումի ձևավորում, համախմբվածության ապահովում, սոցիալական մեկուսացվածության կանխում,
- ✓ տեղեկատվական աջակցության տրամադրում- համայնքային ոչ ձևայնացված կապերը ծառայում են որպես բազմաթիվ հարցերի և սոցիալական խնդիրների լուծման վերաբերյալ համայնքի անդամներին տեղեկատվություն տրամադրող հիմնական աղբյուր,
- ✓ համայնքային աջակցության ցանցերի ձևավորում, որոնք տեղական մակարդակում դառնում են բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման տեսանկյունից իրական և կայուն ռեսուրս³⁸:

Եթե համայնքային մակարդակում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի ոչ ձևայնացված հարաբերությունները գործում են հարևանական, բարեկամական, ընտանեկան բազմաշերտ կապերի ու սոցիալական աջակցության ցանցերի միջոցով, ապա ձևայնացված հարաբերությունների առանցքային մասնակիցները ՏԻՄ-երն են: Վերջիններս իրենց դերակատարման միջոցով ապահովում են սոցիալական երկու՝ տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի միջև կապի դրսևորման ձևերը,

³⁷ Տե՛ս նույն տեղը:

³⁸ Տե՛ս **Shulman L.** The Skills of Helping Individuals, Families, Groups and Communities. USA, Peacock Publishers, 1999, էջ 764:

ինչպես նաև էականորեն ազդում են դրանց՝ որպես առանձին և ինքնուրույն համակարգերի գործառնման վրա:

Ընդհանրապես, դերակատարումն ընդունված է բնութագրել դերատարակարման նպատակների, խնդիրների, սկզբունքների, հիմքերի կամ նախապայմանների, դերակատարումն ապահովող գործառույթների ու հարաբերությունների, հնարավոր ազդեցությունների և համակարգի գործառնման վրա թողած հետևանքների միջոցով:

ՏԻՄ-երն իրենց դերակատարումն իրականացնում են նպատակադրման միջոցով և նպատակների իրագործմանը ձգտում են հասնել ներքին ու արտաքին ռեսուրսների համախմբման շնորհիվ: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման նպատակը հանգեցվում է համակարգի հիմնական նպատակի իրագործմանը: Ընդ որում, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի նպատակները բավականին տարբեր են և տարբեր մոտեցումների շրջանակներում տարբեր կերպ են սահմանվում՝ սկսած մարդու իրավունքների և հնարավորությունների իրացման համար անհրաժեշտ պայմանների ու նախադրյալների ստեղծումից մինչև բնակչության կենսագործունեության վրա բացասաբար ազդող գործոնների չեզոքացումը և կենսամակարդակի բարձրացումը: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառնման նպատակների բազմաթիվ սահմանումների ուսումնասիրությունը հանգեցնում է նրան, որ այդ նպատակներն այսպես թե այնպես կապվում են *բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման հետ*³⁹:

Սոցիալական պաշտպանվածությունն առաջարկվում է սահմանել որպես մարդու փնտրեսական, քաղաքական, սոցիալական և մի շարք այլ իրավունքների ու ազատությունների օրենսդրական ապահովվածության և իրագործվածության վիճակ, որի դեպքում մարդկանց բնականոն կենսագործունեության վրա արտադրական, հանրային ռեսուրսների բաշխման գործընթացների, սոցիալ-փնտրեսական ռիսկերի ու ճգնաժամերի բացասական ազդեցությունները վերացված են կամ մեղմացված:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանվածությունն ապահովվում է սոցիալական համապատասխան երաշխիքների և միջոցառումների շնորհիվ:

³⁹ Տե՛ս **Нечуйкина Е.** Социальная защита: понятие, категории, терминология.-Санкт Петербург: Гос. Университет гражданской авиации, 2005, էջ 146:

Մասնագիտական գրականության մեջ ընդունված է առանձնացնել այդպիսի երաշխիքների և դրանցից բխող միջոցառումների հետևյալ տեսակները՝ *ապահովագրող, պաշտպանիչ, նախաձեռնողական*⁴⁰: Ապահովագրող միջոցառումներն ուղղված են ապահովելու բնակչության տարբեր խմբերի զբաղվածության և բնականոն կենսագործունեության համար անհրաժեշտ պայմանները և երաշխավորելու նրանց նվազագույն բավարար կենսամակարդակ սոցիալական, տնտեսական, բնապահպանական, ժողովրդագրական և մի շարք այլ ռիսկերի կամ ճգնաժամերի առկայության դեպքում:

Պաշտպանիչ միջոցառումների խնդիրը բնակչության՝ կյանքի դժվար իրավիճակներում հայտնված կամ նման վտանգի ներքո անմիջականորեն գտնվող խմբերի բավարար կենսամակարդակի երաշխավորումն է, որը ենթադրում է առնվազն կենսական պահանջմունքների բավարարման համար անհրաժեշտ հնարավորությունների տրամադրում:

Նախաձեռնողական միջոցառումների մեջ ընդգրկվում է տվյալ երկրի ողջ բնակչությունը, քանի որ դրանք ուղղված են մարդկային կապիտալի զարգացմանը ներանձնային, ներընտանեկան, համայնքային, հասարակական ռեսուրսների զարգացման և մեկնարկային հավասար պայմաններ տրամադրելու միջոցով:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանվածությունը՝ որպես նպատակ, ինտեգրող նշանակություն ունի համակարգում ընդգրկված բոլոր ակտորների, այդ թվում՝ ՏԻՄ-երի դերակատարման համար:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի *դերակատարման խնդիրներին* մասնագիտական գրականության մեջ նույնպես լայն անդրադարձ կա: Այնուամենայնիվ, ձևավորված մոտեցումների ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս եզրակացնել, որ համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման խնդիրները, չբացառելով այլ խնդիրների առկայությունը, հիմնականում ենթադրում են ՏԻՄ-երի գործառում հետևյալ ուղղություններով:

⁴⁰ Տե՛ս **Воронцова М., Макаров В.** Социальная защита и социальное обслуживание населения.-Таганрог, 2015, էջ 13:

1. համայնքային մակարդակում բնակչության տարբեր խմբերի կենսագործունեությանը սպառնացող սոցիալական ռիսկերի կանխարգելում, հաղթահարում կամ դրանց ազդեցության նվազեցում,
2. համայնքի սոցիալական խնդիրների լուծում,
3. այդ նպատակների իրագործման հարցում հասարակական տարբեր ուժերի, միավորումների ջանքերի և կարողությունների համախմբում⁴¹:

Այս խնդիրների իրագործման միջոցով ապահովվում է ՏԻՄ-երի դերակատարումը համակարգի նպատակների իրացման ուղղությամբ:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումը բնութագրվում է նաև դերակատարման սկզբունքների միջոցով: Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներում իրենց արտացոլումն են գտնում տեղական իշխանության զարգացման օրինաչափությունները և միտումները⁴²: Դրանցից հիմնականները սահմանված են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում, որոնց շարքում ներառված են այնպիսի սկզբունքներ, ինչպիսիք են՝ *տեղական ինքնակառավարման ճանաչումը երկրի օրենսդրությամբ և հնարավորության դեպքում՝ նաև սահմանադրությամբ, տեղական ինքնակառավարման իրականացումը ազատ, գաղտնի, հավասար, ուղղակի և ընդհանուր քվեարկությամբ ընտրված անդամներից բաղկացած խորհուրդների կամ ժողովների կողմից, տեղական ինքնակառավարման լիազորությունների ամբողջականությունն ու բացառիկությունը և այլն*:

Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներում էական տեղ է հատկացվում նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության հիմնահարցերի կարգավորման գործընթացներում ՏԻՄ-երի ակտիվ մասնակցությանը: Մասնավորապես, անգլիացի հեղինակներ Մասսը և Յիլվիսակերը տեղական ինքնակառավարման այնպիսի սկզբունքների կողքին, ինչպիսիք են ՏԻՄ-երի ինքնուրույնությունն ու անկախությունը պետական կառավարման մարմիններից և համայնքային կառավարման

⁴¹ Տե՛ս **Norton A., Conway T., Foster M.** Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. London, 2011, էջ 23:

⁴² Տե՛ս **Հարությունյան Ա.**: Հայաստանի մունիցիպալ իրավունք: Երևան, «Պետական ծառայություն», 2004, էջ 107:

գործընթացներում համայնքի անդամների մասնակցության հավասար հնարավորությունների տրամադրումը, առանձնացնում ու կարևորում են նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման սկզբունքը⁴³, ինչը ենթադրում է սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարում: Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների՝ բավականին ընդգրկուն շարքում առանձնացվում են նաև այդ դերակատարման կազմակերպման համար անհրաժեշտ որոշ սկզբունքներ: Այսպես, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման ապահովման տեսանկյունից կարևորվում են *սուբսիդիարության սկզբունքը*, որը ենթադրում է, որ այն գործառույթները և լիազորությունները, որոնք կարող են կազմակերպվել և իրականացվել տեղական իշխանությունների կողմից, պատվիրակվեն հենց նրանց, ինչպես նաև *կոմպլիմենտարության սկզբունքը*, որի համաձայն համակարգում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններն անհրաժեշտ է բաշխել այնպես, որ դրանք բխեն մեկը մյուսից և լրացնեն միմյանց⁴⁴:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման հիմնարար սկզբունքները ներկայացված են նաև միջազգային համապատասխան փաստաթղթերում: Մասնավորապես, 2000 թվականին Եվրախորհրդի կողմից ընդունված «Տեղական և ռեգիոնալ իշխանությունների դերը սոցիալական ծառայությունների մատակարարման ոլորտում» բանաձևում ներկայացված են այն սկզբունքները, որոնք պետք է ընկած լինեն պետական և տեղական իշխանությունների միջև սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման և տրամադրման լիազորությունների բաշխման հիմքում: Այդ սկզբունքներն են.

1. բնակչությանը տվյալ ծառայության մոտ գտնվելու կարևորությունը,
2. բնակչության կարիքներին և հիմնախնդիրներին համապատասխան, որակյալ և ծախսարդյունավետ սոցիալական ծառայություններ տրամադրելու տեղական իշխանությունների կարողությունները,

⁴³ Տե՛ս **Sullivan H.** Local Government Reform in Great Britain, University of the West of England, 2002, էջ3:

⁴⁴ Տե՛ս Local Government and Social Protection: Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable/ UNDP, UNCDF, Advanced Printing Service Co, LTD, 2011, էջ 13:

3. վերջիններիս հնարավորությունները համակարգելու տվյալ տարածքում գործող սոցիալական ծառայությունների գործունեությունը⁴⁵:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման համար անհրաժեշտ և կարևոր նախապայման է նաև դերակատարման հիմքերի ապահովումը: Դրանք նկարագրված են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում, համաձայն որի այդ հիմքերը.

1. իրավական են, ինչը նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարումը, ՏԻՄ-երի ձևավորման, գործառնման սկզբունքները, լիազորությունները պետք է ճանաչված լինեն ներպետական օրենսդրությամբ, հնարավորության դեպքում՝ նաև Սահմանադրությամբ (Հոդված 2-4),
2. ֆինանսական, որի համաձայն ՏԻՄ-երն իրենց գործառույթների և լիազորությունների արդյունավետ իրականացման համար պետք է ունենան ֆինանսական բավարար միջոցներ և իրականացնեն համապատասխան գործառույթներ (Հոդված 9),
3. վարչակազմակերպական, որոնք ապահովում են ՏԻՄ-երի կարողությունը և հնարավորություններն ինքնուրույն որոշելու գործառնման առաջնահերթությունները, վարչական կառուցվածքները՝ դրանք տեղական պահանջներին հարմարեցնելու և արդյունավետ կառավարում երաշխավորելու համար: Վարչակազմակերպական հիմքերը ենթադրում են նաև ՏԻՄ-երի կարողությունները աշխատակիցների ընդունման, վարձատրության, ծառայողական առաջխաղացման, համապատասխան ուսուցման և աշխատանքային գործունեություն իրականացնելու համար (Հոդված 6):

Բացի ՏԻՄ-երի արդյունավետ գործառնման համար Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով սահմանված հիմքերի կամ անհրաժեշտ նախադրյալների, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում դրանց դերակատարման համար կարևոր են համարվում նաև համագործակցությունը համակարգում գործող կառույցների հետ, ՏԻՄ-երի ներառվածության բարձր մակարդակը բնակչության

⁴⁵ Տե՛ս «Տեղական և ռեգիոնալ իշխանությունների դերը սոցիալական ծառայությունների մատակարարման ոլորտում» բանաձև 73, Եվրախորհուրդ, 2000, էջ 11:

սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում, ինչպես նաև սոցիալական սպասումներին և ընդունված մշակութային իմպերատիվներին համապատասխանեցված կամ դրանցից բխող դերակատարման ապահովումը:

ՏԻՄ-երի **գործառույթները** դրանց գործառման հիմնական ուղղություններն են, որոնք բնութագրում են տեղական ինքնակառավարման բնույթը, սոցիալական նշանակությունը և դերը տվյալ հասարակությունում: Դրանք բխում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի նպատակներից և գործառման սկզբունքներից, ինչպես նաև կարգավորվում են իրավական համապատասխան ակտերով: Այդ գործառույթների միջոցով ապահովվում է ՏԻՄ-երի դերակատարումը սոցիալական տարբեր համակարգերում, ինչն իր հերթին ստեղծում է պայմաններ տեղական ինքնակառավարման և տվյալ համակարգի միջև կապերի ու փոխազդեցությունների դրսևորման համար:

ՏԻՄ-երի դերակատարումն այս կամ այն համակարգում ապահովվում է նաև համապատասխան լիազորությունների միջոցով: Ընդհանրապես, ՏԻՄ-ի «գործառույթ» և «լիազորություն» հասկացությունների մեկնաբանության ընթացքում ձևավորվել են բավականին տարբեր մոտեցումներ: Դրանցից մեկի համաձայն ՏԻՄ-երի լիազորությունները ներկայացնում են վերջիններիս գործառույթների այն հատվածը, որը սահմանված է օրենսդրությամբ՝ որպես սեփական կամ պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն: Մյուս մոտեցման ներկայացուցիչները պնդում են, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունները շատ ավելի ընդհանրական են և դրանց իրագործումը պահանջում է կոնկրետ և լիազորություններից բխող գործառույթների իրականացում: Այս երկու մոտեցումները չեն արտահայտում ՏԻՄ-երի լիազորությունների էությունը, քանի որ դրանք չեն բացահայտում վերջիններիս բովանդակությունն ու հիմնական բաղադրիչները և տալիս են հակասական պատկերացում դրանց բնույթի մասին: Այդ իսկ պատճառով նպատակահարմար ենք համարում կիրառել ՏԻՄ-երի լիազորությունների սահմանման հետևյալ տարբերակը. *ՏԻՄ-ի լիազորությունը այդ մարմնին օրենքով վերապահված իրավունքների և պարտականությունների համակարգն է, որն ուղղված է տեղական ինքնակառավարման նպատակների ու խնդիրների իրագործմանը: Լիազորությունները բխում են ՏԻՄ-երին տրված*

գործառույթներից և իրականացվում հստակորեն սահմանված ընթացակարգերի ու գործողությունների միջոցով:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովվում է նաև այն գործառույթների իրականացման միջոցով, որոնք Տ. Պարսոնսը բնորոշել է որպես համակարգապահական և համակարգաստեղծ գործառույթներ: Ընդ որում, այդ գործառույթների իրագործումն անմիջականորեն նպաստում է ոչ միայն բնակչության սոցիալական պաշտպանության, այլև տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայունության պահպանմանն ու շարունակական զարգացմանը:

ՏԻՄ-երի դերակատարման ընթացքում էական դեր է հատկացվում կապերին և հարաբերություններին⁴⁶: Այդ հարաբերությունները և՛ ներքին են, այսինքն՝ ծավալվում են համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովող կառույցների միջև, և՛ արտաքին, որոնք ՏԻՄ-երն ունենում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի տարբեր ենթահամակարգերի հետ: ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովող հարաբերություններն իրենց բնույթով նաև *ձևայնացված են և ոչ ձևայնացված*, ինչը կախված է նրանից, թե ինչպիսի նորմերի միջոցով են դրանք կարգավորվում՝ *ձևայնացված*, այսինքն՝ համապատասխան իրավասություն ունեցող պետական և համայնքային կառույցների կողմից սահմանված, թե *ոչ ձևայնացված*, որոնք ՏԻՄ-երի գործառման և հարաբերությունների կարգավորման ընթացքում ոչ պակաս կարևոր լինելով, չունեն պաշտոնական ամրագրում:

Եթե տեղական ինքնակառավարման համակարգում ակտորների և դրանց հարաբերությունների ամբողջությունը ձևավորում է ինստիտուցիոնալ ենթահամակարգը, ապա այդ հարաբերություններն ու համակարգի գործառման ընթացքը կարգավորող նորմերի ամբողջությունը՝ սոցիալ-նորմատիվային ենթահամակարգը: Այն համարվում է մարդկանց խումբը որպես ինքնակառավարվող հանրույթ բնութագրող կարևորագույն ցուցանիշ⁴⁷:

⁴⁶ Տե՛ս **Parsons T.** An outline of the Social System (1961)// Classical Sociological Theory, 2nd edition/ Calhoun C. Blackwell publishing, Malden MA, 2007, էջ 421:

⁴⁷ Տե՛ս **Лазарев В.** Социальная организация местного самоуправления.–Орел, 2005, էջ 35:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման հնարավոր ազդեցություններն իրենց դրսևորումն են ունենում ինչպես տեղական ինքնակառավարման, այնպես էլ սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառնման և դրանց փոխհարաբերությունների վրա: Առաջինի պարագայում այդ ազդեցությունը դրսևորվում է համակարգի առջև դրված նպատակների, խնդիրների, սկզբունքների իրագործման միջոցով, իսկ սոցիալական պաշտպանության դեպքում՝ համակարգի ապակենտրոնացված կառավարման մակարդակով:

Ապակենտրոնացումը կառավարման գործընթացի այնպիսի կազմակերպումն է, երբ քաղաքական մարմինն վերապահված պատասխանատվությունների այն հատվածը, որը կարող է արդյունավետորեն իրականացվել կառավարվող օբյեկտին ավելի մոտ կանգնած կառավարման այլ մարմինների կողմից, փոխանցվում են վերջիններին՝ պետական կառավարման մարմիններին թողնելով միայն այն լիազորությունները, որոնք որևէ այլ մարմնի կողմից արդյունավետ իրականացվել չեն կարող⁴⁸: Այն նաև հանրային կառավարման գործընթացում քաղաքական մարմնի և կառավարման օբյեկտի միջև հեռավորության կրճատման ամենաարդյունավետ մեխանիզմներից է: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումը, որը հիմնված է ընդգրկուն, պետական կառավարման մարմինների հետ հստակորեն սահմանված և կարգավորվող լիազորությունների օպտիմալ բաշխման վրա, բերում է առաջին հերթին համակարգի ապակենտրոնացված կառավարման բարձր մակարդակին: Միևնույն ժամանակ՝ համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ընթացքում ծագում և հաճախ դրսևորվում են սոցիալական համակարգերին բնորոշ դիսֆունկցիաները, որոնք տեսականորեն բնութագրվում են որպես համակարգի կայունությունը խաթարող և սոցիալական ապահարմարվածության մակարդակի բարձրացմանը բերող օբյեկտիվ իրողություններ⁴⁹: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման դիսֆունկցիաները պայմանավորված են վերջիններիս գործուն

⁴⁸ Տե՛ս նույն տեղը:

⁴⁹ Տե՛ս **Покровский Н.** Одинадцать заповедей функционализма Роберта Мертона// Социологическое исследование, # 2.-М., 1992, էջ 116:

դերակատարմանը խոչընդոտող բացահայտ ու լատենտ գործոններով և իրենց բացասական ազդեցությունն են ունենում ինչպես բնակչության սոցիալական պաշտպանության, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման և հանրային կառավարման այլ համակարգերի գործառնման վրա:

Համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ազդում և պայմանավորում է նաև տեղական հանրույթի հետ վերջիններիս ունեցած հարաբերությունները: Ռուս գիտնական Վ. Լազարևը, հիմք ընդունելով տեղական ինքնակառավարման գործընթացներում տեղի հանրույթի ներառվածության մակարդակը և մասնակցության ձևերն ու հաճախականությունը ինքնակառավարմանը վերաբերող որոշումների կայացման գործընթացներում, առանձնացնում է այդպիսի հարաբերությունների՝ *տարածքային ինքնակազմակերպման, նոմինալ, ինտեգրված ինքնակազմակերպման, ավտոնոմ ինքնակազմակերպման և իրական տեղական ինքնակառավարման* տիպերը:

Տարածքային ինքնակազմակերպման տիպը ենթադրում է ՏԻՄ-երի և տեղական հանրույթի միջև բավականին պասիվ հարաբերությունների առկայություն, որոնց դեպքում ՏԻՄ-երը գործում են առավելապես որպես պետության ներկայացուցիչներ՝ ապահովելով ոչ թե տեղական հանրույթի ինքնակազմակերպումը կամ շահերի ու իրավունքների պաշտպանությունը, այլ պետական քաղաքականության իրագործումը տեղերում: Դրանք սովորաբար լինում են ոչ թե ընտրովի, այլ նշանակովի մարմիններ:

Նոմինալ տիպի դեպքում տեղական ինքնակառավարման բոլոր ընթացակարգերն ու գործընթացները պահպանվում են և իրականացվում, սակայն տեղական հանրույթի և ՏԻՄ-երի հարաբերությունները կրկին թույլ են, պասիվ, քանի որ բացակայում են դրանց համագործակցությունը և փոխվստահության վրա հիմնված շփումները: Տեղի բնակչությունն առանձնապես շահագրգռված չի լինում ընդգրկվելու տեղական ինքնակառավարման գործընթացներում, իսկ համայնքային շահերը և համախմբվածությունը էապես զիջում են բնակչության նեղ անհատական կամ մասնավոր շահերին: ՏԻՄ-երն էլ իրենց հերթին շահագրգռված չեն ապահովելու տեղական հանրույթի իրական մասնակցությունը ինքնակառավարման գործընթացներին: Արդյունքում՝ ՏԻՄ-տեղական հանրույթ հարաբերությունները հաճախակիորեն ստանում են նաև կոնֆլիկտային բնույթ:

Ինտեգրված ինքնակազմակերպման տիպին պատկանող հարաբերությունները բնութագրվում են այդ հարաբերությունների զգալի ակտիվացմամբ, ինչը դրսևորվում է ՏԻՄ-երի՝ ավելի հաճախ դրսևորվող նախաձեռնողականությամբ տեղական հանրույթին հուզող հիմնախնդիրների արդյունավետ լուծման ուղղությամբ: Ընդ որում, այդ նախաձեռնողականությունը հիմնականում դրսևորվում է ոչ թե «վերևից» եկող ճնշումների արդյունքում, այլ ՏԻՄ-երի գործառման բնույթից ելնելով:

Ավտոնոմ ինքնակազմակերպման դեպքում ՏԻՄ-երին հաջողվում է ապահովել տեղական հանրույթի կյանքի որակի շոշափելի բարձրացում և վարել նրանց հուզող հիմնախնդիրներին արդյունավետորեն արձագանքող քաղաքականություն: ՏԻՄ-տեղական հանրույթ հարաբերությունների այս տիպը բնութագրվում է վերջիններիս միջև սոցիալական գործընկերության, կոլեկտիվ պատասխանատվության և համայնքային համախմբվածության բարձր մակարդակի առկայությամբ:

Իրական տեղական ինքնակառավարման դեպքում բնակչությունը ՏԻՄ-ի գործընկերն է՝ այդպիսով դառնալով հանրային կառավարման գործընթացների ակտիվ և շոշափելի ազդեցություն ունեցող մասնակից՝ ապահովելով հանրային պատշաճ կառավարման սկզբունքների իրագործումը:

Այսպիսով, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումը բարդ և բազմաբովանդակ հասկացություն է: Այն բնութագրվում է մի շարք իրողությունների և բնութագրիչների վերաբերյալ կատարվող ուսումնասիրությունների և դատողությունների միջոցով, ինչպես նաև հնարավորություն է ընձեռում համապատասխան որակումներ ներկայացնել բնակչության սոցիալական պաշտպանության և տեղական ինքնակառավարման համակարգերի գործառման ու փոխհարաբերման ձևերի վերաբերյալ:

1.3. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման առանձնահատկությունները. մեթոդաբանական հարցերի քննարկում

Մոդելավորումն այսօր համարվում է սոցիալական երևույթների և գործընթացների ուսումնասիրության առավել տարածված ու արդյունավետ մեթոդներից մեկը, որը լայնորեն կիրառվում է ոչ միայն գիտական ասպարեզում, այլև մարդկային գործունեության գրեթե բոլոր ոլորտներում: Մոդելավորման համընդհանուր կիրառման կողմնակիցները պնդում են, որ ցանկացած գիտելիք շրջապատող աշխարհի մասին, վարկած կամ անգամ ամբողջական տեսություն իրենից ներկայացնում է իդեալականացված մոդել⁵⁰: Հետևաբար, մոդելավորումը կարող է համարվել հետազոտական ցանկացած գործունեության ընթացքում կիրառվող կարևորագույն մեթոդներից մեկը:

Առհասարակ, «**մոդելավորում**» եզրույթը մեկնաբանվում է որպես հետազոտության օբյեկտի ուսումնասիրություն այդ օբյեկտի մոդելի միջոցով: Մոդելավորումն ընդունված է նաև բնորոշել որպես **բազմագործառությանի հետազոտություն**, որը հնարավորություն է ընձեռում հետազոտության օբյեկտը փոխարինել մոդելով՝ հիմնվելով օբյեկտի *հիմնական բնորոշիչների վերարտադրման և առանցքային բնութագրիչների պահպանման* սկզբունքների վրա: Մոդելավորման առանձնահատկությունն այն է, որ վերջինս ենթադրում է մոդելի հետազոտության և դրա միջավայրային, կառուցվածքային, գործառությանի բնութագրիչների վերափոխման միջոցով հետազոտության իրական օբյեկտի փոփոխություն: Մոդելավորման միջոցով հնարավոր է վերացարկել օբյեկտի՝ հետազոտության համար կարևոր, առանցքային հատկանիշները և այդպես խորքային վերլուծության ենթարկել իրական օբյեկտը:

⁵⁰ Տե՛ս **Моисеев Н.** Математика в социальных науках//Математические методы в социологическом исследовании.- Москва, Изд-во “Наука”, 1981, էջ 15:

Սոցիոլոգիայում մոդելավորումը կիրառվում է սոցիալական երևույթների, գործընթացների, ինստիտուտների ու համակարգերի ուսումնասիրության և վերջիններիս կառուցվածքային, գործառական բնութագրիչների ու փոխհարաբերությունների զարգացման միտումների կանխատեսման նպատակով: Սոցիոլոգիական մոդելավորման առանձնահատկությունները պայմանավորված են հասարակական երևույթների և գործընթացների բնույթով, վերջիններիս բարդ կառուցվածքային բնորոշիչներով և սոցիալական աշխարհում տեղի ունեցող արագ փոփոխություններով, սոցիալական երևույթների և գործընթացների վրա մարդկային գործոնի ազդեցությամբ ու իրավիճակների լիարժեք համընկնման անհնարինությամբ:

Մոդելի հիման վրա կատարվող ուսումնասիրությունների և սոցիալական կանխատեսումների արդյունավետությունն անմիջականորեն կախված է օբյեկտի վերաբերյալ նախօրոք ստացված տեղեկատվությունից⁵¹: Այն նպաստում է օբյեկտի համակողմանի վերլուծությանը և դրա հիման վրա մոդելի կառուցմանն ու գործարկմանը: Այդպիսով, սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդի կիրառման միջոցով էմպիրիկ համակարգի ուսումնասիրության հիման վրա ձևավորվում է տեսական համակարգ, որը, ըստ Տ. Պարսոնսի, իրենից ներկայացնում է էմպիրիկ համակարգին վերաբերող հասկացությունների, տեսական նկարագրությունների և դրանցից բխող վերլուծությունների ու ենթադրությունների ամբողջություն⁵²: Երկու այդ համակարգերը, միմյանց հետ կապված լինելով և բազում ընդհանրություններ ունենալով հանդերձ, նույնը չեն և ունեն էական տարբերություններ⁵³: Այսպես, տեսական համակարգն օժտված է էմպիրիկի ոչ բոլոր բնութագրիչներով և ներկայացնում է դրա՝ միայն որոշ վերացարկված առանձնահատկություններ, որոնք վերաբերում են համակարգի հարաբերություններին, կառուցվածքային և գործառությանին առանձնահատկություններին:

Սոցիոլոգիական մոդելավորումը ենթադրում է ոչ միայն էմպիրիկ ուսումնասիրությունների իրականացում և դրանց արդյունքում ստացված

⁵¹ Տե՛ս **Edling C., Rydgren J.** Sociological Insights of Great Thinkers: Sociology through Literature, Philosophy and Science. California, ABC-CLIO, LLC, 2011, էջ 223:

⁵² Տե՛ս **Парсонс Т.** Социальные системы/Пер. Николаев В.Г.// Вопросы социальной теории, Том II. Вып. 1(2).-М.:2008, էջ 38:

⁵³ Տե՛ս նույն տեղը:

տեղեկատվության մշակում ու ներկայացում, այլև տեսական որևէ մոտեցման կամ ուղղության շրջանակներում այդ տեղեկատվության վերլուծություն և հայեցակարգում: Ընդ որում, տեղեկատվությունը պետք է վերաբերի օբյեկտի՝ ոչ միայն ներկա իրավիճակին, այլև անցյալում վերջինիս ունեցած փորձառությանն ու բնութագրիչներին: Հետևաբար, սոցիոլոգիական մոդելավորման համար անհրաժեշտ է նաև կատարել *պատմասոցիոլոգիական վերլուծություն*, որպեսզի հնարավոր լինի բացահայտել ուսումնասիրվող օբյեկտի գործառման մշակութային ասպեկտը, զարգացման ընթացքը, միտումները և օրինաչափությունները:

Սոցիոլոգիական մոդելավորման հիմնարար և տրամաբանական սկզբունքներից է օբյեկտի և մոդելի միօրինակության կամ նմանության սկզբունքը, համաձայն որի հետազոտության գլխավոր օբյեկտի և մոդելի միջև պետք է լինի կա՛մ լիարժեք, կա՛մ մասնակի նմանություն: Ընդ որում, օբյեկտի և մոդելի նմանությունը կարող է դրսևորվել հետևյալ ձևով.

1. կառուցվածքի լիարժեք կամ մասնակի նմանություն,
2. գործառույթների լիարժեք կամ մասնակի նմանություն,
3. կառուցվածքի և գործառույթների լիարժեք կամ մասնակի նմանեցում⁵⁴:

Միևնույն ժամանակ ամերիկացի փիլիսոփա Մաքս Վարտոֆսկին նշում է, որ մոդելը իրականում գոյություն ունեցող օբյեկտի պարզ և անմիջական արտացոլումը կամ նմանակումը չէ, և այն չի կարող պարզապես արտացոլել մոդելավորվող օբյեկտի որոշ, մասնավորապես՝ հետազոտողին հետաքրքրող կամ նրա նպատակներին համապատասխանող բնութագրիչներ ու առանձնահատկություններ: Հեղինակը համարում է, որ մոդելի և օբյեկտի միջև առկա են շատ ավելի խորը և բովանդակային կապեր, որոնք նա կոչում է **մոդելավորման կապեր**⁵⁵: Այս գաղափարը մոդելավորման տեսության հիմնարար դրույթներից մեկն է: **Մոդելավորման կապերը համապատասխանության կապեր են**, որոնք սահմանափակվում և բխեցվում են մոդելավորման նպատակից: Ստացվում է, որ ամեն ինչ չէ, որ կարող է հանդես գալ որպես մոդել. մոդել կոչվելու համար անհրաժեշտ է, որ տվյալ օբյեկտի և մոդելի միջև

⁵⁴ Տե՛ս Филосовский словарь/ Под ред. И.Т. Фролова.-6-е изд.-М.:Политиздат, 1991, էջ 267:

⁵⁵ Տե՛ս **Вартофский М.** Модели: репрезентация и научное понимание.-М.: Прогресс, 1988, էջ 33:

ձևավորվեն կամ վեր հանվեն համապատասխանության կապեր, որոնք էլ ապահովում են երկու օբյեկտների հարաբերման հնարավորությունները: Բացի այդ կապերի առկայությունից կարևորագույն պահանջ է դառնում նաև **մոդելավորման կապերի անհամաչափությունը**, որը մեկնաբանվում է որպես ոչ համարժեք կապերի առկայություն մոդելի և իրական օբյեկտի միջև: Այլ կերպ ասած, մոդելը չի կարող համարվել համապատասխանության կապերով նույնքան «հարուստ» և հագեցած, որքան իրական օբյեկտը: Դա նշանակում է, որ անգամ եթե մոդելն արտաքինապես կամ կառուցվածքագործառութային առումով իրական օբյեկտի արտապատկերումն է կամ լիարժեք նմանակում ենթադրող կրկնօրինակը, միևնույն է, այն զրկված է մի շարք այլ կապերից, առանձնահատկություններից և բնութագրիչներից, որոնք դուրս են մնացել հետազոտության նպատակների շրջանակից:

Վարտոֆսկին մոդելի ստույգ և հստակ սահմանման համար այն բնութագրում է որպես «կառույց», որի միջոցով հետազոտողը (չնայած հեղինակը պնդում է, որ յուրաքանչյուր անձ իր ամենօրյա գործունեության ընթացքում իրականացնում է մոդելավորում և ստեղծում է մոդելներ) ներկայացնում է իր փորձի կամ մտածողության արդյունքները արտահայտչական միջոցների կամ սիմվոլների տեսքով, ինչի արդյունքում ստացվում է այդ փորձի կամ մտածողության համակարգված ներկայացում, որն ավելի մատչելի, տեսանելի ու հասկանալի է դարձնում վերջիններիս մեկնաբանությունն ու ընկալումը: Մոդելն ընդունված է բնութագրել նաև որպես տեսական գիտելիքի ներկայացման ձև⁵⁶: Այն հնարավորություն է ընձեռում օբյեկտի վերաբերյալ տեսական դրույթները և մեկնաբանությունները ներկայացնել կիրառական տարբերակով՝ ապահովելով տեսական գաղափարների և հասկացությունների գործածումը պրակտիկայում: Մոդելը, ուսումնասիրվող օբյեկտի վերաբերյալ գիտելիքների մարմնավորումը լինելով հանդերձ, շատ մոտ է կանգնած հասարակական պրակտիկային և «պատրաստ է» կիրառման: Դրանով իսկ այն ապահովում է տեսության և պրակտիկայի միջև կապը, տեսության կիրառումը պրակտիկայում:

⁵⁶ Տե՛ս **Быстрянец С.** Модели в социологии, էջ 261. <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-v-sotsiologii> 14.03.2015, ժամը՝ 12:30:

Մոդելն իր բնույթով, ձևավորման և կիրառման նպատակներով նույնացվում է նաև Մաքս Վեբերի կողմից ներկայացված և հասկացող սոցիոլոգիայում առանցքային նշանակություն ունեցող «**իդեալական տիպ**» հասկացության հետ: Ըստ Վեբերի՝ իդեալական տիպը մտային կառույց է, որը ձևավորվում է տեսական վերացարկման արդյունքում և նպատակաուղղված է սոցիալական երևույթների, գործընթացների ուսումնասիրությանն ու մեկնաբանությանը⁵⁷: Իդեալական ցանկացած տիպ ռացիոնալացված կապերի ամբողջություն է, որը բնորոշ է պատմական իրադարձությունների շղթային կամ տվյալ ժամանակահատվածում ընդունված սոցիալական երևույթներին: Այն տեսական մոտեցումների շրջանակներում կիրառվող տարբեր հայեցակարգերի համակարգ լինելով, խնդիր է հետապնդում էմպիրիկ բնութագրիչները ներկայացնել տեսականորեն մեկնաբանված և վերլուծված կերպով, գտնել դրանցում ռացիոնալ «սկիզբը», շեշտադրել ու վերացարկել այդ ռացիոնալը:

Ինչպես և իդեալական տիպը, մոդելը նույնպես իրականության ճանաչման միջոց է, մեթոդաբանական հնարք, որի շնորհիվ կարող ենք ուսումնասիրել և մեկնաբանել սոցիալական երևույթները, գործընթացները, դրանց միջև առկա պատճառահետևանքային կապերը և այլն: Իդեալական տիպն, ըստ Մ. Վեբերի, իրականում գոյություն չունի և չի էլ կարող ունենալ: Այն ուտոպիա է, որը, սակայն, գիտնականների համար կատարելով մոդելի դեր, օգնում է հասկանալ սոցիալական երևույթները և գործընթացները ու գնահատել դրանք՝ համեմատելով օբյեկտի հիմնական բնութագրիչների հետ:

Սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդը կիրառելի է նաև ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման վերլուծության նպատակով:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգը ձևավորվել է 1996 թվականին, երբ ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը և տեղի ունեցան ՏԻՄ-երի առաջին ընտրությունները: Այդ ընթացքում սոցիալական պաշտպանությունը⁵⁸ սահմանվեց որպես ՏԻՄ-երի գործառնման հիմնական ոլորտներից մեկը՝ դրանով իսկ ամրագրելով վերջիններիս դերակատարման անհրաժեշտությունը

⁵⁷ Տե՛ս **Вебер М.** Избранные произведения/Пер. с нем. Давыдова Ю.Н.-М.:1990, էջ 349:

⁵⁸ Տվյալ օրենքում այն ձևակերպված է որպես «Աշխատանքի և սոցիալական ծառայության բնագավառ»:

բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում: Այսօր մենք արդեն ունենք համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման որոշակի պրակտիկա, արձանագրվել են ձեռքբերումներ, թերացումներ, կուտակվել է զգալի փորձ, որի էմպիրիկ ուսումնասիրության հիման վրա հնարավոր է իրականացնել այդ համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորումը՝ ձևավորելով այն մոդելը, որը վերլուծության, վերացարկման, հայեցակարգման միջոցով անհրաժեշտ տեղեկատվություն կտրամադրի դերակատարման հիմնական բնութագրիչների և առանձնահատկությունների մասին: Դա կարևոր և անհրաժեշտ քայլ է ինչպես գիտական վերլուծությունների, այնպես էլ նպատակային փոփոխությունների իրականացման համար: ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերող գիտական վերլուծությունների շարքի համալրումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքներով զգալիորեն կհարստացնի կուտակված փորձը և կնպաստի տեղական ինքնակառավարման համակարգին, ՏԻՄ-երի գործառմանը վերաբերող հետազոտությունների շարունակականության ապահովմանը:

Պրակտիկ տեսանկյունից սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքները նույնպես էական նշանակություն ունեն, քանի որ առկա հիմնախնդիրների լուծման և դժվարությունների հաղթահարմանն ուղղված խորքային փոփոխությունների նախաձեռնումը շատ ավելի նպատակային և հասցեավորված է լինում, եթե հիմնված է նախապես իրականացված համալիր ուսումնասիրությունների վրա, որոնք ընկած են հետազոտության օբյեկտի սոցիոլոգիական մոդելավորման հիմքում: Նման փոփոխությունների կարիքն իսկապես ակնհայտ է, ընդ որում՝ ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման, այլև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, այսինքն՝ խնդիրը բավականին հրատապ է: Դա հիմնավորելու համար նախ նշենք, որ Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի փաստացի ձևավորումն ու զարգացումն իրականացվել է *առանց նախապես մշակված հայեցակարգի, կարելի է ասել՝ կամայականորեն*: Անցած տարիների ընթացքում ձևավորված տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներկայիս վիճակը

չհամակարգված քաղաքական որոշումների և գործողությունների արդյունք է⁵⁹: Համայնքի կենսագործունեության տարբեր ոլորտներում ՏԻՄ-երին տրամադրված լիազորությունները, ինչպես նաև պետական ու տեղական իշխանությունների միջև գործառույթների բաշխումը, որը նպատակ ունի ապահովելու իշխանության ապակենտրոնացումը, նույնպես նմանատիպ որոշումների, ինչպես նաև միջազգային հանրույթի պարտադրման հետևանքներ են: Դա էապես պայմանավորում է այն, որ համայնքները ներկայումս կատարում են իրենց լիազորությունների ընդամենը 30%-ը⁶⁰: Բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը բացառություն չէ: Այդ համակարգի գործառման արդյունավետության մակարդակը բավականին մեծ թվով հարցերի տեղիք է տալիս: Եվ դա այն դեպքում, երբ մեր երկիրը բախվել է սոցիալ-տնտեսական լրջագույն հիմնախնդիրների, ինչպիսիք են տնտեսական ցուցանիշների զգալի անկման հետևանքով աղքատության և գործազրկության մակարդակների բարձրացումը, արտագաղթի ահազնացող ծավալները, անօթևանությունը և այլն: Արդյունքում ՀՀ բնակչության զգալի հատվածը, եթե ոչ՝ ողջ բնակչությունը, հայտնվել է կյանքի դժվար իրավիճակներում, ենթարկվում է սոցիալական տարաբնույթ ռիսկերի կամ խիստ հավանական է, որ իրավիճակի կայուն ու կտրուկ փոփոխությունների բացակայության դեպքում կհայտնվի այդ ռիսկերի ազդեցության ներքո: Ստեղծված իրադրությունն առաջացնում է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ներառված բոլոր կառույցների արդյունավետ, համակարգված և փոխլրացնող գործառման անհրաժեշտությունը:

Գիտակցելով վերոնշյալ խնդիրների հրատապությունը՝ ներկայումս պետական քաղաքականության շրջանակներում կարևորվում և տարբեր աստիճաններից հնչեցվում է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման անհրաժեշտությունը: Մասնավորապես, արդեն մի քանի տարի շարունակ ՀՀ կառավարության միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերում (2014-2016 և 2015-2017 թթ.) որպես բնակչության սոցիալական պաշտպանության, հատկապես սոցիալապես անապահով խմբերին ցուցաբերվող աջակցության

⁵⁹ Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. զարգացման հրամայականները/ Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան Տապան, 2005, էջ 6:

⁶⁰ Տե՛ս **Օրդյան Է., Մանուկյան Հ.:** Աղքատության նվազեցման հիմնախնդիրները ՀՀ համայնքներում: Երևան, ՄԻԺԻ հրատ., 2001, էջ 27:

ուղղությամբ հրատապ խնդիր է ճանաչվում ՏԻՄ-երի պասիվ մասնակցությունը⁶¹, իսկ ՀՀ կառավարության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագրում շեշտադրվում է ՏԻՄ-երի ակտիվ մասնակցությունը բնակչությանը սոցիալական ծառայությունների տրամադրման գործընթացներում⁶²: Նույն խնդիրներն են ներկայացնում նաև ոլորտային մի շարք հաշվետվություններ, գիտական ուսումնասիրություններ⁶³: Սակայն ստեղծված իրավիճակի համակողմանի վերլուծության և սպասված փոփոխությունների արդյունավետ իրականացման համար նպատակահարմար է դիմել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդին:

Սույն համատեքստում սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդաբանությունը հիմնվում է *Տ. Պարսոնսի տեսական համակարգի ձևավորման մեթոդաբանության, Մ. Վեբերի իդեալական տիպի և վերջին ժամանակներս սոցիոլոգիայում լայնորեն կիրառվող օբյեկտի ու մոդելի համապատասխանության կապերի հիմքով մոդելավորման մեթոդների կիրառման վրա*: Առաջադրված խնդիրներից ելնելով՝ նպատակահարմար է մասնագիտական գրականության մեջ ներկայացված մոդելների տեսակներից **կառուցվածքագործառուօային մոդելի** ընտրությունը, որը հնարավորություն կընձեռի դիտարկել տեղական ինքնակառավարումը որպես մի ամբողջական համակարգ իր բաղադրիչներով, ուսումնասիրել ՏԻՄ-երի ներկայիս կարգավիճակը, հարաբերությունները և գործառական առանձնահատկությունները բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, բացահայտել ու կանխատեսել համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարում ունենալու հնարավորությունները, ինչպես նաև դրա համար անհրաժեշտ կառուցվածքային, գործառուօային ու միջավայրային գործոնների կամ բնութագրիչների փոփոխման հնարավորությունները և մեխանիզմները: Կառուցվածքագործառուօային մոդելները

⁶¹ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության 2014-2016 պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր», Երևան, 2013, էջ 221, «Հայաստանի Հանրապետության 2015-2017 պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր», Երևան, 2014, էջ 230:

⁶² Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր», Երևան, 2013, էջ 116:

⁶³ Տե՛ս **Օրդյան Է., Խուդավերդյան Ա., Շահբազյան Վ.**: Հանրային կառավարման ինստիտուցիոնալիզացման ռազմավարական հիմնախնդիրները/ Տեղական ինքնակառավարման ինստիտուցիոնալիզացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում. գիտաժողովի նյութերի ժողովածու: Երևան, «Պետական ծառայություն», 2002, էջ 17:

հանդիսանում են կոնցեպտուալ կամ գաղափարական մոդելներ, ինչը նշանակում է, որ դրանք հիմնվում են գիտական որոշակի ուղղության կամ տեսական մոտեցումների վրա: Սույն աշխատության շրջանակում *կառուցվածքագործառույթային մոդելի տեսական հիմք է համարվում սոցիոլոգիայի համակարգային տեսությունը, ինչպես նաև մի շարք այլ տեսություններ ու առանձին դրույթներ, որոնք մեկնաբանում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման այս կամ այն ասպեկտը*: Դրանցից հիմնականը **տեղական ինքնակառավարման՝ սոցիալական սպասարկման տեսությունն է**, որը ՏԻՄ-երի հիմնական դերը տեսնում է համայնքի բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայություններ մատուցելու և նրանց կարիքները հոգալու միջոցով սոցիալական բարեկեցության և սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման մեջ: Մինևս ժամանակ, համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումը կապվում է մեր երկրում **«հզոր կամ խոշորացված համայնք»** գաղափարի, **ապակենտրոնացման շարունակական խորացմանը միտված պետական ռազմավարության** հետ:

Քանի որ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթն ու առանձնահատկություններն առհասարակ հետազոտված չեն, իսկ սոցիոլոգիական մոդելավորման գործընթացի մեկնարկը տրվում է օբյեկտի մասին անհրաժեշտ տեղեկատվության ձեռքբերման և վերլուծության միջոցով⁶⁴, ապա այդ նպատակով 2014-2015 թվականների ընթացքում անցկացվել է սոցիոլոգիական հետազոտություն, որի շրջանակներում համադրվել են հետազոտական *քանակական և որակական մեթոդները*:

Որակական հետազոտությունն անցկացվել է ՀՀ 7 մարզերի 45 համայնքներում և Երևան քաղաքում: Այն ուղղված էր համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ձևերի, եղանակների, իրականացվող հիմնական ծրագրերի ուսումնասիրմանը, դերակատարմանը խոչընդոտող գործոնների վերհանմանը, դրանց պատճառների և հնարավոր հետևանքների բացահայտմանը, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման ապահովման հնարավորություններն ու տարբերակները պարզելուն:

⁶⁴ Տե՛ս **Быстрянец С.** Модели в социологии. <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-v-sotsiologii> 23.04.2016, ժամը՝ 17:47:

Որակական հետազոտության շրջանակներում ուսումնասիրման ենթակա համայնքների ընտրության նպատակով կիրառվել է *համալիր ցուցանիշների հենքի վրա իրականացվող տիպականացման մեթոդը*, որը ենթադրում է համայնքների փաստացի բազմազանությունից միանման (ըստ որոշակի բնութագրիչ-հատկանիշի) միավորների խմբերի առանձնացում: Որպես այդպիսի հատկանիշներ հանդես են եկել հայաստանյան համայնքների հետևյալ հիմնական բնութագրիչները՝ 1. համայնքի բնակչության թիվը (փոքր, միջին, խոշոր համայնքներ), 2. աշխարհագրական դիրքը՝ մասնավորապես, բարձրունքայնության նիշը (հարթավայրային, լեռնային, բարձր լեռնային համայնքներ) և դրանից բխող բնակլիմայական պայմանները, ինչպես նաև դրանցով պայմանավորված՝ համայնքների բնակչության զբաղվածության հիմնական ձևը, ՀՀ պետական սահմանին մոտ գտնվելու հանգամանքը (սահմանամերձ և ոչ սահմանամերձ համայնքներ): Այդ հատկանիշների հիման վրա ձևավորվել են *համայնքների կլաստերները*: Կլաստերային վերլուծության մեթոդի գլխավոր նպատակը տվյալների համախմբի հիման վրա հետազոտվող բազմության տրոհումն է այս կամ այն իմաստով «նման» օբյեկտների խմբի՝ կլաստերների, ինչը հնարավորություն է ընձեռում տվյալ կլաստերի առանձին միավորների վերաբերյալ ստացված տեղեկատվությունը և հիմնական եզրակացությունները տարածել ողջ համախմբության վրա⁶⁵: Առանձնացված կլաստերների համախմբությունից էլ իրականացվել է համայնքների ընտրությունը:

Ընտրված համայնքներում անցկացվել են հարցազրույցներ առանցքային տեղեկատվությունների հետ (*թվով 75*): *Առանցքային տեղեկատվությունների հարցազրույցի* մեթոդական առավելություններից մեկը համայնքի խնդիրների, սոցիալական կարիքների, բնակչությանը հուզող հիմնահարցերի վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրումն է անմիջապես նրանցից, ովքեր հանդիսանում են տվյալ համայնքի իշխանության ներկայացուցիչները, մասնագետները, ակտիվ անդամները և

⁶⁵ Տե՛ս Դարբինյան Ա., Եղիազարյան Բ., Սահակյան Ն., Սարգսյան Լ., Գիմիշյան Մ., Հայրիյան Մ.: ՀՀ գյուղական համայնքները. տեղեկատվական ապահովում, վերլուծություններ և տիպաբանություններ: Երևան, «Օր-Դար», 2007, էջ 14-16:

պատասխանատու են համայնքային հիմնախնդիրների լուծման կամ համայնքի զարգացման ռազմավարության մշակման համար⁶⁶:

Սույն հետազոտության շրջանակներում որպես առանցքային տեղեկատուներ հանդես են եկել համայնքների ղեկավարները, ավագանու անդամները, համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարները և/կամ համայնքային ծառայողները:

Հետազոտության ընթացքում իրականացվել են նաև փորձագիտական հարցումներ (թվով՝ 15) ոլորտում պետական քաղաքականության մշակման համար պատասխանատու կառույցների ներկայացուցիչների, ակտիվ գործունեություն ծավալող հասարակական կազմակերպությունների մասնագետների և տեղական ինքնակառավարման հիմնախնդիրներով զբաղվող տեղական ու միջազգային կազմակերպությունների անդամների հետ:

Հետազոտության շրջանակներում կիրառված որակական մեթոդներից ևս մեկը փաստաթղթերի ավանդական վերլուծությունն է: Այն իրականացվել է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման օրենսդրական հիմքերը և իրավական նախադրյալներն ուսումնասիրելու նպատակով: Քանի որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթն ու առանձնահատկությունները կախված են դրանց տրված լիազորություններից, ապա փաստաթղթերի ավանդական վերլուծության շրջանակներում ուսումնասիրվել են ՏԻՄ-երի լիազորություններն ամրագրող օրենքները, դրանց իրագործման կարգերը սահմանող ենթաօրենսդրական ակտերը, ինչպես նաև լիազորությունների իրագործման խնդիրներին վերաբերող հաշվետվություններն ու համապատասխան ուսումնասիրությունների արդյունքները ներկայացնող փաստաթղթերը:

Քանակական հետազոտության ընթացքում ՀՀ 10 մարզի 31 համայնքներում և Երևան քաղաքում անցկացվել են կիսաստանդարտացված հարցազրույցներ (թվով՝ 400), որոնց նպատակն էր ուսումնասիրել ընտրված համայնքների բնակիչների վերաբերմունքն ու կարծիքը համայնքների սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման գործում ՏԻՄ-երի ունեցած դերակատարման մասին, ինչպես նաև վեր հանել այն

⁶⁶ Տե՛ս Conducting a Key Informant Interview. http://ppa.aces.uiuc.edu/pdf_files/Conducting1.PDF
12.03.2016, ժամը՝ 14:03:

դժվարությունները, որ նրանք ունենում են ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող սոցիալական բնույթի ծրագրերից օգտվելու ընթացքում: Համայնքներն ընտրվել են ըստ դրանց գյուղական կամ քաղաքային լինելու հանգամանքի (ընդհանուր՝ 31 համայնք, որոնցից 17-ը գյուղական, 14-ը քաղաքային): Հարցմանը մասնակցած բնակչության սեռատարիքային բաշխման ցուցանիշները հետևյալն են.

- կին՝ 52 %, - տղամարդ՝ 48 %,
- 18-35 տ.՝ 39.2 %, - 36-63 տ.՝ 41.8%,

-64-ից բարձր՝ 19%:

ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մոդել մշակելու համար անհրաժեշտ է նաև վերլուծել արդեն իսկ գոյություն ունեցող և ներկայումս աշխարհի տարբեր երկրներում արդյունավետորեն գործող մոդելների շարքը⁶⁷: Կարևոր է դառնում նաև ժամանակակից հասարակություններում տեղական ինքնակառավարման համակարգում նախաձեռնվող և իրականացվող բարեփոխումների, դրանց հիմնական նպատակների ու ուղղությունների ուսումնասիրությունը:

Ապակենտրոնացման խորացմանն ուղղված ռազմավարությունն այսօր նկատելի է բազմաթիվ երկրների հանրային կառավարման համակարգերում: Ընդ որում, առանցքային է այն հանգամանքը, որ **ապակենտրոնացման խորացումը** և տեղական ինքնակառավարման լիազորությունների ընդլայնումը վերաբերում է նաև **բնակչության սոցիալական պաշտպանությանը**: Այդ համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթը բնորոշվում է ոչ միայն **տվյալ երկրի տեղական ինքնակառավարման**, այլև **բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառման առանձնահատկություններով**: Որքան ապակենտրոնացված է այդ համակարգը, այնքան ակտիվ է և բազմաբովանդակ ՏԻՄ-

⁶⁷ Սույն համատեքստում որոշ երկրներ տիպային դիտարկելը **բավականին հարաբերական է և իդեալականացված**, քանի որ իրական պայմաններում դժվար կլինի (եթե ոչ անհնարին) գտնել որևէ կոնկրետ մոդելին լիարժեքորեն համապատասխանող երկիր կամ սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման ու տրամադրման գործընթացներում ՏԻՄ-երի ունեցած դերակատարման լիովին ստույգ ու սպառիչ նկարագրություն:

երի դերակատարումը: Դա իր հերթին նպաստում է տեղական ինքնակառավարման հիմնական սկզբունքների իրագործմանը, որոնց շարքում կարևորվում է նաև բնակչության սոցիալական բարեկեցության ապահովման սկզբունքը⁶⁸:

Հետևաբար, կարող ենք եզրակացնել, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթը կախված է ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքագործառնությանից և առանձնահատկություններից և պետական կառավարման համակարգի հետ ունեցած հարաբերություններից, այլև տվյալ երկրի սոցիալական պաշտպանության համակարգի հիմնական բնութագրիչներից:

Այս առումով Հարավային Կարոլինայի համալսարանի (ԱՄՆ) մասնագետներն առանձնացնում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի մասնակցության երկու ընդհանրական մոտեցում՝ պայմանականորեն դրանք անվանելով **«վերևից ներքև»** և **«ներքևից վերև»** մոտեցումներ⁶⁹: **«Ներքևից վերև» մոտեցումը** ենթադրում է, որ ազգային մակարդակում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառումը, դրա շրջանակներում իրականացվող ծրագրերը, գործող ենթահամակարգերը, մատուցվող ծառայությունները կախված են հիմնականում ՏԻՄ-երի դերակատարումից, քանի որ այդ ամենի պատասխանատուն հենց դրանք են: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում (ինչպես և մնացած այլ համակարգերում և ոլորտներում) ՏԻՄ-երը, գործելով բավականին անկախ և ինքնուրույն, ապահովում են բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայությունների տրամադրման «առյուծի բաժինը»: Կրթական, առողջապահական, բնակարանային, սոցիալական աջակցության, բնակչության առանձին խմբերի սոցիալական պաշտպանության և բազմաթիվ այլ ծառայությունների բնույթն ու առանձնահատկությունները որոշվում են տեղերում և ֆինանսավորվում տեղական բյուջեներից՝ միևնույն ժամանակ ազդելով կամ «ուրվագծելով» այդ ծառայությունների

⁶⁸ Տե՛ս Local Government Reform in Great Britain/ Dr. Helen Sullivan, University of the West of England, UK, 2002, էջ 38:

⁶⁹ Տե՛ս Local Government and the Welfare State/ Jefferey M. Sellers, Anders Lidstrom, էջ 9-13.

http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/Local_Government_WS_Sellers_Lidstrom_Governance_07.pdf 19.07.2014, 16:54:

ու բնակչության սոցիալական պաշտպանության ամբողջ համակարգի գործառնան էությունը և հիմնական բնութագրիչները պետական մակարդակում:

Այլ է պատկերը, այսպես կոչված՝ «**վերևից ներքև**» մոտեցման դեպքում, որը ենթադրում է պետության ակտիվ «միջամտություն» տեղերում բնակչության սոցիալական պաշտպանության ծրագրերի կազմակերպման և ծառայությունների տրամադրման գործում: Այդ միջամտությունը կարող է և չարտահայտվել բացահայտ ձևով, այն ավելի հաճախ դրսևորվում է ֆինանսական, իրավական, մեթոդական բնույթի վերահսկողությամբ, լիազորությունների պատվիրակման և ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմների միջոցով: Այս մոտեցման դեպքում ՏԻՄ-երը հանդես են գալիս որպես տեղերում պետական քաղաքականության իրագործումն ապահովող կառույցներ, որոնք գործում են պետության կողմից մշակված չափանիշներին, մոտեցումներին, յուրաքանչյուր ոլորտի համար նախանշված քաղաքականություններին համապատասխան:

Այս երկու մոտեցումները հնարավորություն են ընձեռում պատկերացում կազմել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի հնարավոր դերակատարման մասին, սակայն մոդելների տիպաբանման համար անհրաժեշտ է ներկայացնել ավելի մանրամասն նկարագրություն և հաշվի առնել մի շարք երկրների տիպային առանձնահատկություններ, որոնք կարելի է համարել «մոդելային»՝ դրանց ձևավորման և գործառնան օրինաչափություններից, կուտակված փորձից, փոփոխման միտումներից և մի շարք այլ հանգամանքներից ելնելով:

Քանի որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգը տեղական մակարդակում հիմնականում գործառում է սոցիալական ծառայությունների միջոցով, ապա առանձնացված մոդելների շրջանակներում ՏԻՄ-երի դերակատարումը բնութագրելու համար դիտարկվել են բնակչությանն անհրաժեշտ սոցիալական ծառայությունների տրամադրման փուլերում այդ մարմինների ունեցած մասնակցության ձևերը և դերակատարման առանձնահատկությունները: Մասնավորապես, ուսումնասիրվել է ՏԻՄ-երի դերակատարումը սոցիալական ծառայությունների մշակման, կազմակերպման, տրամադրման, ֆինանսավորման գործընթացներում: Ուսումնասիրվել են նաև ՏԻՄ-երի մասնակցության

հնարավորությունները սոցիալական պաշտպանության համակարգի տարբեր ենթահամակարգերում (հիմնականում՝ սոցիալական աջակցություն, սոցիալական ապահովագրություն, զբաղվածություն):

Այն երկրների ՏԻՄ-երը, որոնք ակտիվորեն գործում են սոցիալական պաշտպանության համակարգի հիմնական ենթահամակարգերում և պետական կամ նահանգային իշխանություններից անկախ կարողանում են իրականացնել տեղի բնակչությանն անհրաժեշտ սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման ու տրամադրման բոլոր փուլերը, կարելի է կոչել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում **«լիարժեք մասնակցություն ունեցող» (fully-exercising)** ՏԻՄ-եր և տվյալ երկիրը դասել սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի՝ հենց նման դերակատարում ունեցող երկրների շարքը: Որպես այդպիսի երկրներ կարող են համարվել ԱՄՆ-ն⁷⁰, Շվեյցարիան⁷¹, Ավստրիան⁷² և այլն, որտեղ ՏԻՄ-երին բավականին գործուն դերակատարում է վերապահված բնակչության սոցիալական պաշտպանության տարբեր համակարգերում, իսկ սոցիալական ծառայությունների մեծ մասը կազմակերպվում և տրամադրվում է հենց այդ մարմինների կողմից՝ հասարակական և մասնավոր կազմակերպությունների հետ սերտ համագործակցության միջոցով: Այդ երկրների բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերում ՏԻՄ-երի դերակատարումը կազմակերպվում և իրականացվում է **«վերևից ներքև»** մոտեցման շրջանակներում:

Այն երկրներում, որտեղ ՏԻՄ-երի մասնակցությունը սահմանափակված է որևէ կոնկրետ փուլով (դա հիմնականում սոցիալական ծառայությունների կազմակերպումն ու տրամադրումն է), իսկ դերակատարումն ապահովված է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի կոնկրետ ենթահամակարգերում (օրինակ՝ սոցիալական աջակցության, երեխաների պաշտպանության, բնակարանաշինության և այլն), ապա ՏԻՄ-երի այդպիսի դերակատարումն ընդունված է որակել որպես սահմանափակ և տեղերում պետական քաղաքականության իրագործմանը միտված

⁷⁰ Տե՛ս **Caputo R.** US Social Welfare Reform. Policy Transitions from 1981 to the Present. New York, Springer, 2011, էջ 45-49:

⁷¹ Տե՛ս Social Protection in Switzerland. <http://www.swissinfo.ch/eng/cantons-and-municipalities-/29289028> 21.07.2014, 17:14:

⁷² Տե՛ս Social Protection in Austria, 2014, էջ 9-16. http://www.sozialministerium.at/cms/site/attach_austria.pdf 01.08.2014, 17:06:

դերակատարում⁷³: Համանման մոդել որդեգրել են **Մեծ Բրիտանիան**⁷⁴, **Կանադան**⁷⁵, **Իսպանիան**⁷⁶ **Ռումինիան**⁷⁷ և մի շարք այլ երկրներ, որոնց բնորոշ է համակարգում պետական քաղաքականության գերակայություն և վերջինիս հիմնական գաղափարների, նպատակների, ծրագրերի ու դրանց շրջանակներում նախատեսված միջոցառումների իրականացում ՏԻՄ-երի կողմից: Այդ երկրներում կա՛մ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգն է կենտրոնացված, ինչպես, օրինակ, Մեծ Բրիտանիայում է, կա՛մ տեղական ինքնակառավարման համակարգն է գործում պետական ու նահանգային իշխանություններից զգալի կախվածության պայմաններում, ինչպես, ասենք, Կանադայում է: Արդյունքում՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երն ունենում են գործուն, սակայն հստակորեն առանձնացված շրջանակներում ծավալվող դերակատարում: Դա հատկապես արտահայտվում է նրա միջոցով, որ տեղական իշխանություններին վերապահվում են լիազորություններ, որոնց իրագործման ընթացքում տեղական իշխանությունների գործառույժն անմիջականորեն վերահսկվում է պետական և տեղական ինքնակառավարման ավելի բարձր մակարդակը ներկայացնող մարմինների կողմից:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման հաջորդ մոդելը ենթադրում է այդ համակարգի կենտրոնացված կառավարում և պետությունից լիարժեք կախվածության պայմաններում գարծառող տեղական իշխանություններ: Այս մոդելը ձևավորվել և գործում է հիմնականում հետխորհրդային հասարակություններում, որտեղ համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ձևավորված պրակտիկան հարում է «վերևից ներքև» մոտեցմանը և

⁷³ Տե՛ս Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review/ Parrado Salvador, Madrid, 2005, էջ 7:

⁷⁴ Տե՛ս **Spicker P.** Social Policy in the UK.

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm#Local%20government> 07.07.2014, 16:10:

⁷⁵ Տե՛ս **Немова Л.** Канада: фискальный федерализм и социальная политика/ «США-Канада: экономика, политика, культура» # 1, 2000. <http://www.iskran.ru/russ/mag/january/nemova.html> 25.07.2014, 16:01:

⁷⁶ Տե՛ս Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review/ Salvador P., Madrid, 2005, էջ 16:

⁷⁷ Տե՛ս Trends in the Field of Social Policies and Welfare Reforms in Romania/ Martin M., Serban M., CeSPI, Roma, 2008, էջ 5:

Ենթադրում է պասիվ ու մնացորդային դերակատարում: Հայաստանը դասվում է հենց նման երկրների շարքը:

ԳԼՈՒԽ 2. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԴԵՐԱԿԱՏԱՐՈՒՄԸ ՀՀ ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

2.1. Հայաստանում համայնքների դերը բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում. պատմասոցիոլոգիական վերլուծություն

Պատմական Հայաստանում համայնքի ազդեցությունը ժողովրդի կյանքում մշտապես եղել է անմիջական և վճռորոշ: Այն, իր բազմադարյա պատմությամբ հաստատելով սոցիալ-տնտեսական, իշխանական հիմքերը Հայաստանում, բնութագրվել է երեք խոշոր գործառույթներով՝ տնտեսական, սոցիալական և իշխանական, որոնք արտահայտված են եղել համայնքային գործունեության ամենազանազան ձևերում՝ միասնական հողօգտագործում, անասնապահություն, համայնքի համար կարևոր որոշումների միասնական կայացում, որոնք ապահովել են ապրանքների արտադրությունն ու բաշխումը, փոխօգնությունը, սոցիալական վերահսկողությունը, քաղաքական մասնակցությունը, համայնքային մակարդակում գործառման ընդհանրությունները⁷⁸:

Ինչպես նշում է Բաբկեն Առաքելյանն իր «Քաղաքները և արհեստները Հայաստանում IX-XIII դարերում» աշխատության մեջ, դեռևս Հին (անտիկ) շրջանի Հայաստանի քաղաքներում և ավաններում հաստատվել են տեղական իշխանություններ, որոնք պաշտպանում էին այդ վայրերի բնակիչների իրավունքները, շահերը և հետևում նրանց պարտականությունների կատարմանը⁷⁹: Հին Հայաստանում գործել են նաև տեղական իշխանության մարմիններ՝ քաղաքային վարչություններ, որոնք հետագայում քայլեր են կատարել քաղաքային ինքնավարությունն ապահովող կառույցները դառնալու համար: Քաղաքային ինքնավարությունը բնորոշ է եղել նաև միջնադարյան (ֆեոդալական) Հայաստանին⁸⁰:

Համայնքի մասնակցությունը բնակիչների գործունեության և համատեղ կյանքի կարգավորման գործընթացներում դրսևորվել է նաև եկեղեցու և եկեղեցական հովվի

⁷⁸ Տե՛ս **Սահակյան Վ.**: Համայնքի և համայնականության դրսևորումները և զարգացման միտումները Հայաստանում. սոցիոլոգիական վերլուծություն// սոց. գիտ. թեկնածուի աստիճանի հայց. առեն. սեղմագիր, Երևան, 2002, էջ 12:

⁷⁹ Տե՛ս **Առաքելյան Բ.**: Քաղաքները և արհեստները Հայաստանում IX-XIII դարերում: Երևան, Հայկական ՍՍՌ-ԳԱ հրատ., 1958, էջ 67-68:

⁸⁰ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 155-158:

գործունեության միջոցով: Մասնավորապես, եկեղեցին, համարվելով արտաքին հասարակական մարմին, ընդունել և իրագործել է համայնքային կյանքը կանոնավորող բազմաթիվ որոշումներ և կանոններ⁸¹:

Դեռևս միջնադարում հայկական խոշոր քաղաքները, որոնք տարածաշրջանի առևտրական, արտադրական, կրթական, մշակութային խոշորագույն կենտրոններն էին, ունեին նաև ամբողջ քաղաքին և նրա բնակչությանը վերաբերող հարցերը տնօրինող մի խորհուրդ, որը բաղկացած էր քաղաքի մեծամեծերից: Այդ խորհուրդը կոչվում էր ավագանիների խորհուրդ և ձևավորվում էր ի «ծերոց քաղաքին» կամ «յավագաց քաղաքին», այսինքն՝ քաղաքի մեծերից: Այն քաղաքային վարչության կոլեգիալ մարմին էր, որը լուծում էր քաղաքի կյանքին և կառավարմանը վերաբերող բազմաթիվ հարցեր:

Համայնքի ինքնակառավարման նմանատիպ կառույցներ գործել են նաև գյուղական համայնքներում: Մինչև տասնիններորդ դարի կեսերը Հայաստանի գյուղերում և գավառներում իր գոյությունն ամուր պահում էր ընտանեկան համայնքը կամ նահապետական գերդաստանը, որը սովորաբար բաղկացած էր առնվազն երեսուն-քառասուն հոգուց և շատ անգամ հասնում էր նույնիսկ վաթսունից-յոթանասուն շնչի: Հենց համայնքի անվանի գերդաստանների ավագներն էլ, իբրև գերդաստանի ճանաչված ներկայացուցիչներ, իրավունք ունեին մասնակցելու համայնքի ինքնակառավարման գործերին, որոշումներ կայացնելու համայնքին հուզող հիմնախնդիրների վերաբերյալ, ինչպես նաև վերահսկել այդ որոշումների իրագործումը:

Համայնքի դերն էական էր նաև համայնքի անդամների սոցիալական կարիքների բավարարման և անհրաժեշտ աջակցություն ցուցաբերելու գործընթացներում, որը նախ դրսևորվում էր համայնքի անդամների միջև աշխատանքային հարաբերություններ ձևավորելու միջոցով: Քանի որ գյուղական համայնքներում ունևոր կամ ապահովված ընտանիքների կողքին ապրում էին նաև ընտանիքներ, որոնք անկարող էին ինքնուրույն մշակել իրենց հողը, ստանալ եկամուտ և հոգալ ընտանիքի անդամների հիմնական կարիքները, մի քանի ընտանիքներ

⁸¹ Տե՛ս **Առաքելեան Գ.**: Ամուսնական տարակուսանքներ. Մի երես եկեղեցական իրաւաբանութիւնից: Բագու, Տպարան «Արոր», 1894, էջ 9:

միավորվում էին իրենց աշխատանքային գործիքներով, անասուններով, նույնիսկ հողակտորներով, հերթով վարում, ցանում, հնձում ու կալսում էին կամավոր սկզբունքներով կազմված այս ընկերությունների անդամների հողերը՝ աջակցելով միմյանց հողագործությունից ու անասնապահությունից եկամուտ ստանալու հարցում⁸²:

Ավելին, համայնքի ապահովված անդամները, ովքեր գյուղատնտեսական աշխատանքներից ունեին կայուն և բարձր եկամուտ, կարող էին աշխատանքային գործիքներ կամ աշխատուժ տրամադրել համայնքի ընչազուրկ կամ միայնակ անդամներին՝ օգնելով հաղթահարել աղքատության բացասական ազդեցությունները: Ինչպես տեսնում ենք, ավանդական հայ համայնքը՝ ի դեմս համայնքում առկա ամուր հարաբերությունների, անհրաժեշտության դեպքում աջակցություն էր ցուցաբերում այն ընտանիքներին, որոնք կա՛մ առհասարակ չունեին ինքնուրույն տնտեսություն, կա՛մ այն բավականին փոքր էր, որպեսզի ապահովեր անհրաժեշտ եկամուտ և բավարարեր ընտանիքների բազմաթիվ անդամների հիմնական կարիքները:

Համայնքի մասնակցությունը կարևորվել է նաև խնամազուրկ երեխաներին աջակցություն ցուցաբերելու և նրանց խնամքը կազմակերպելու հարցում: Իհարկե, այդ գործընթացներում իր էական տեղն ու դերը դարեր շարունակ պահպանել է եկեղեցին, այնուամենայնիվ, առանց ծնողական խնամքի մնալու դեպքում, մասնավորապես, երբ անձը մահանում էր անկտակ և չէր որոշում իր որբերի հոգաբարձուին, երեխայի հանդեպ հոգաբարձություն սահմանելու պատասխանատվությունը ստանձնում էր ոչ միայն թագավորը, դատավորը, այլև քաղաքի իշխանավորները⁸³: Այդպիսով կարող ենք եզրակացնել, որ ավանդական հայ համայնքին բնորոշ էր կոլեկտիվ պատասխանատվությունը համայնքի առանձին անդամների և համայնքի՝ որպես մի ամբողջական միավորի հիմնախնդիրների լուծման հանդեպ, իսկ համայնքային հարաբերություններում գերակա դիրք է զբաղեցրել փոխաջակցության սկզբունքը:

Խորհրդային Միության ժամանակաշրջանում բնակչության սոցիալական հիմնախնդիրների կարգավորման և սոցիալական տարաբնույթ ռիսկերից

⁸² Տե՛ս **Սահակյան Վ.**: Համայնքի և համայնականության դրսևորումները և զարգացման միտումները Հայաստանում. սոցիոլոգիական վերլուծություն// սոց. գիտ. թեկնածուի աստիճանի հայցման. ատեն. սեղմագիր, Երևան, 2002, էջ 12-13:

⁸³ Տե՛ս **Անտոնյան Մ.**: Երեխաների սոցիալական պաշտպանության համակարգի զարգացումը Հայաստանում. պատմասոցիոլոգիական տեսանկյուն // սոց. գիտ. թեկնածուի աստիճանի հայցման ատեն. սեղմագիր, Երևան, 2004, 12-13 էջ:

պաշտպանության գործառույթներն ու հիմնական պատախանատվությունը ստանձնեց պետությունը: Այդ գործընթացների հետևանքով համայնքը բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում զիջեց իր դիրքը պետական կառույցներին և գերատեսչություններին: Չնայած դրան, Խորհրդային Հայաստանի տեղական մակարդակում իշխանությունն իրականացնող մարմինները ժողովրդական դեպուտատների սովետներն էին, որոնք ապահովում էին սոցիալական ապահովության պետական ծրագրերի իրագործումը տեղերում⁸⁴:

Խորհրդային Միության փլուզումից հետո փոխվեց երկրի վարչատարածքային բաժանման պատկերը, դադարեցին գործել ժողովրդական դեպուտատների քաղաքային և շրջանային սովետները, փոխակերպվեցին պետական բոլոր, այդ թվում՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության և հանրային կառավարման համակարգերը:

Համայնքային քաղաքական ակտիվությունների և նախաձեռնությունների զարգացման նոր փուլը պայմանականորեն կարող ենք համարել Հայաստանի նորանկախ Հանրապետության ձևավորման շրջանը⁸⁵, երբ Սահմանադրության ընդունումից հետո Հայաստանը հռչակվեց ինքնիշխան, ժողովրդավարական, սոցիալական և իրավական պետություն, որը նաև սահմանադրորեն երաշխավորեց տեղական ինքնակառավարումը, իսկ տեղական ինքնակառավարման հիմնական միավոր ճանաչվեց համայնքը:

Այդ ժամանակաշրջանում Հայաստանը թևակոխեց այնպիսի գործընթացներ, որոնք անմիջականորեն առնչվում են հասարակության կառուցվածքագործառույթային փոփոխություններին և ունեն համակարգաստեղծ բնույթ⁸⁶: Արդյունքում հայ համայնքը հայտնվեց փոխակերպումների բուռն ալիքի ներքո, որոնց սկիզբն ու խթանը հանդիսացան տնտեսության ոլորտի բարեփոխումները⁸⁷: Համայնքներում

⁸⁴ Տե՛ս «Закон Армянской Советской социалистической республики о городском, районном в городе совете народных депутатов Армянской ССР».-Եր.: Айастан, 1987, էջ 21:

⁸⁵ Տե՛ս Հայաստանի քաղաքացիական հասարակությունը. անցումային փուլից դեպի համախմբում. վերլուծական զեկույց/Քաղաքացիական հասարակության ինդեքս, Երևան, Ասողիկ, 2010, էջ 11:

⁸⁶ Տե՛ս **Погосян Г.** Теория и практика социальных трансформаций в Армении. социологический анализ.- Երևան, 2003, էջ 4:

⁸⁷ Տե՛ս **Գաբրիելյան Մ.**: Աղքատության հաղթահարման ուղիները գյուղում և քաղաքում: Երևան, ՄԻԺԻ հրատ., 2001, էջ 9:

փոփոխությունների զգալի մասը պայմանավորված է ներհասարակական փոխակերպումներով, միջազգային ասպարեզում տեղի ունեցող գործընթացներով և երկրում ստեղծված սոցիալ-տնտեսական ծանր պայմաններով, մի մասն էլ նախաձեռնվում ու իրականացվում է պետական որոշակի քաղաքականության կամ ոչ պետական կազմակերպությունների կողմից համայնքներում ծավալված գործունեության շրջանակներում:

Այդպիսով, հայաստանյան համայնքը, ենթարկվում է զգալի փոփոխությունների՝ համայնական մշակույթից ու ավանդական արժեքներից անցում կատարելով դեպի օրգանական միասնականություն⁸⁸: Այս անցումն իր տեսության մեջ մեկնաբանել է գերմանացի հայտնի սոցիոլոգ *Ֆ. Թյոնիսը*, ով գտնում է, որ անցումը համայնքային հասարակությունից դեպի ժամանակակից հասարակություն *բնականոն գործընթաց է*, որը «սպառնում է» բոլոր հասարակություններին և որից խուսափել հնարավոր չէ, քանի որ այն համայնքի զարգացման հիմնական ուղին է և հեռանկարը⁸⁹: Այդ անցումն ակնհայտ է հայաստանյան համայնքների պարագայում, քանի որ այն դրսևորվում է հետևյալ հանգամանքների միջոցով.

- ✓ *Համայնքի անդամների միջև սերտ և անմիջական շփումների թուլացում*. համայնքը «մասնատվել է» տնային տնտեսությունների, նրանց մասնավոր հարաբերությունների ու շահերի միջև, ինչի արդյունքում «համայնքային շահ», «համայնքային միասնականություն» հասկացությունները հետզհետե կորցնում են իրենց նշանակությունը և դրսևորվում զուտ անհատական կամ ընտանեկան մակարդակներում⁹⁰: Նույնը վերաբերում է նաև համայնքի անդամների շփումներին և հարաբերություններին, որոնք սահմանափակվում են ընտանեկան և բարեկամական կապերով⁹¹:

⁸⁸ Տե՛ս **Սահակյան Վ.**: Համայնքի և համայնքականության դրսևորումները և զարգացման միտումները Հայաստանում. սոցիոլոգիական վերլուծություն// սոց. գիտ. թեկնածուի աստիճանի հայցման ատեն. սեղմագիր: Երևան, 2002, էջ 16:

⁸⁹ Տե՛ս **Ferdinand Tonnies**. Community and Society. Fourth Printing. Michigan State University, 2004, էջ 38:

⁹⁰ Տե՛ս **Մկրտիչյան Ա., Շահնազարյան Գ., Սահակյան Ա., Վարտիկյան Ա., Վերմիշյան Հ.**: Սոցիալական ինքնության պահպանման հիմնախնդիրները ՀՀ գյուղական համայնքներում: Երևան, ԵՊՀ հրատ., 2014, էջ 26:

⁹¹ Տե՛ս նույն տեղը:

- ✓ *Համայնքին պատկանելիության զգացումի նվազում և համայնքային համախմբվածության ցածր մակարդակ. յուրաքանչյուր համայնքի հիմնական բնութագրիչներն են համայնքային գիտակցությունը և հավաքական կամքը⁹²: Սակայն այսօր հայաստանյան համայնքներում զգալիորոն թուլացել են թե՛ մեկը, թե՛ մյուսը⁹³: Արդյունքում համայնքների անդամներն ունենում են պատկանելիության զգացումի անկում և համայնքային համախմբվածության բավականին ցածր աստիճան, ինչպես նաև համայնքային շահերին ծառայելու շահագրգռվածության ցածր մակարդակ:*
- ✓ *Համայնքի անդամների վարքաձևերի և հարաբերությունների կարգավորման գործում համայնքային սովորույթների, համախմբող նշանակություն ունեցող ավանդույթների, բարոյական, կրոնական նորմերի ազդեցության զգալի նվազեցում. թվում է, թե նման փոփոխությունները պիտի բերեին ձևայնացված կամ իրավական նորմերի դերի մեծացմանն այդ հարաբերությունների կարգավորման գործում, սակայն այսօր բացահայտ է փոխշահավետության սկզբունքով ձեռքբերված համաձայնության և դրան համապատասխանեցված, ոչ ձևայնացված նորմերի ազդեցությունը համայնքային հարաբերություններում, ինչը վառ դրսևորումներ է ստանում նաև տեղական ինքնակառավարման գործընթացներում: Այնինչ մասնակցային և պատշաճ ժողովրդավարական կառավարման դեպքում չպետք է տեղ գտնեն անձնական շահի վրա հիմնված կամ նեղ հետաքրքրություններից բխող հարաբերությունները:*
 - ✓ *Համայնքային աջակցության ցանցերի թուլացում և համայնքի սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման գործում դրանց դերի նվազեցում. Հայաստանյան համայնքներում ավանդական միասնական գործունեության և համատեղ կյանքի վրա հիմնված հարաբերությունների փոփոխությունը, փոխօգնության վրա հիմնված սոցիալական հարաբերությունների թուլացումը դրա բացահայտ հիմնավորումներն են: Համայնքային մակարդակում*

⁹² Տե՛ս **Tocqueville A.** Democracy in America. London, Glasgow, Toronto. Oxford University Press, 1953, էջ 52:

⁹³ Տե՛ս **Խաչատրյան Ա.:** Դպրոց-համայնք փոխհարաբերությունները փոխարկվող Հայաստանում// Հայաստանում հասարակայնորեն ակտիվ դպրոցների կառավարում. հետազոտական նյութերի և գիտաժողովի զեկուցումների ժողովածու, Երևան, Երևանի Համալսարանի հրատ., 2001, էջ 60:

սոցիալական աջակցության ոչ ձևայնացված հարաբերություններն այլևս հակասության մեջ են հողի սեփականաշնորհման հետևանքով առաջացած առանձին՝ մասնավոր տնտեսությունների, անհատական հողօգտագործման, անհատական կամ ընտանեկան շահույթի մեծացման ձգտման հետ⁹⁴:

Հետևաբար, հայաստանյան համայնքը՝ որպես հասարակության կառուցվածքային միավոր, կորցնում է իր նշանակությունը, **դադարում լինել ինքնաբավ**, այնինչ դա առաջնային չափանիշներից է, որը Ֆ. Թյունիսն առանձնացնում է համայնքային միասնականությունն ու համախմբվածությունը բնութագրելու համար: Այդպիսով, ունենալով արտաքին աջակցության կարիք՝ համայնքը դառնում է սոցիալական պաշտպանության ծրագրերի շահառու, պետական համապատասխան քաղաքականության օբյեկտ:

Փոխվում է համայնքը, փոխվում են նաև այն մեկնաբանող մոտեցումները:

Հայաստանյան սոցիալ-մշակութային արդի իրողություններում և իրավաքաղաքական մերօրյա պրակտիկայում համայնքի մեկնաբանության նպատակով ձևավորվել և գործում են մի քանի մոտեցումներ, որոնց շրջանակներում այն ընդունված է մեկնաբանել որպես.

1. **աշխարհագրական և վարչատարածքային միավոր**, որի անդամները հաշվառված են տվյալ համայնքում կամ մշտապես (առանց երկարատև, այսինքն՝ մի տարուց երկար տևող ընդմիջումների) բնակվում են այդտեղ,
2. **տեղական ինքնակառավարման միավոր**, որի սահմաններում համայնքի բնակիչներն ուղղակիորեն կամ օրենքով սահմանված ընտրովի մարմինների՝ ՏԻՄ-երի միջոցով ինքնակազմակերպվում են իրենց հիմնախնդիրների լուծման և համայնքի կենսագործունեության ապահովման նպատակով,
3. **հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ**, որն ունի սեփականություն, բյուջե, դրանք ինքնուրույն տնօրինելու իրավունք և հնարավորություն, կարող է մտնել գույքային հարաբերությունների մեջ, հանդես գալ որպես սպառող, արտադրող կամ ծառայություն տրամադրող, դատական գործընթացներում

⁹⁴ Տե՛ս **Սահակյան Վ.**: Համայնքի և համայնականության դրսևորումները և զարգացման միտումները Հայաստանում. սոցիոլոգիական վերլուծություն // սոց. գիտ. թեկնածուի աստիճանի հայց. ատեն. սեղմագիր, Երևան, 2002, էջ 16:

հայցվոր կամ պատասխանող, ինչպես նաև կարող է ստեղծել միավորումներ ու միություններ,

4. **մարդկանց հանրույթ**, որոնց միավորում են համայնքային ընդհանուր խնդիրները, առօրյա շփումները, մշակութային առանձնահատկությունները (լեզու, կրոն, ավանդույթներ, սովորույթներ, ծեսեր),

5. **քաղաքացիական ակտիվությունների ու նախաձեռնությունների «ասպարեզ»**, **քաղաքացիական հասարակության ձևավորման հիմք**: Համայնքի հանդեպ այս մոտեցումը նոր է, և դրանով հիմնականում առաջնորդվում են երկրում գործող միջազգային և տեղական հասարակական կազմակերպությունները, որոնք հայաստանյան համայնքներում իրենց գործունեությունը սովորաբար իրականացնում են **մասնակցային սկզբունքի** հենքով⁹⁵:

Հայաստանյան ժամանակակից համայնքը բնութագրող այս մոտեցումներն անհրաժեշտ է համալրել նաև համայնքների հիմնական տիպերին անդրադարձող մոտեցումներով և մեկնաբանություններով, քանի որ համայնքի բնութագրման գործում էական նշանակություն ունի այն, թե ինչպիսին է տվյալ համայնքը կամ համայնքների որ տիպին է այն դասվում: *Բնակչության կենսակերպի, կյանքի որակի և աղքատության ցուցանիշները հատկապես ցայտուն կերպով դրսևորվում են հենց համայնքի տիպային առանձնահատկություններով, ինչը փաստում է այն, որ մարդկային աղքատության և սոցիալական այլ ռիսկերի առաջացմանը նպաստող գործոնների շարքում կարևորվում են բնակչության վայրը և համայնքին բնորոշ աշխարհագրական, բնակլիմայական, ժողովրդագրական ու մի շարք այլ առանձնահատկություններ:*

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ *աղքատության՝ հանրապետության միջին ցուցանիշներից անհամեմատ բարձր մակարդակ է գրանցվում հատկապես փոքր գյուղական, միջին քաղաքային, բարձր լեռնային, սահմանամերձ և աղետի գոտու համայնքներում*: Այդ եզրակացությանը հնարավոր է եղել հանգել սույն աշխատության շրջանակներում կատարված հետազոտության արդյունքում: Այդ համայնքները կարելի

⁹⁵ Տե՛ս «Հայաստանյան համայնքն այսօր. մասնակցային վճռորոշ գործոններն ու խնդիրները». սեմինարի նյութեր: Երևան, 2003, էջ 58:

է համարել սուղ հնարավորություններ ունեցող, հետևաբար նաև՝ ավելի խոցելի համայնքներ, որոնց շարքը, բնականաբար, սպառիչ չէ: Զարգացման ավելի սուղ հնարավորություններ ունեցող և աղքատության բարձր մակարդակով աչքի ընկնող համայնքների ցանկին անհրաժեշտ է հավելել նաև այն համայնքները, որոնք.

- 1. վերաբնակեցված համայնքներ են և ձևավորվել են Ադրբեջանից գաղթած հայ փախստականներին այդ համայնքներում վերաբնակեցնելու արդյունքում (օրինակ՝ Արագածոտնի մարզի Դպրկանք, Սյունիքի մարզի Վարդանիձոր համայնքները և այլն),**
- 2. հեռավոր համայնքները, որոնք բարձրլեռնային չլինելով հանդերձ, մարզկենտրոնից գտնվում են 40 և ավելի կմ հեռավորության վրա, ինչի հետևանքով բնակիչները դժվարություններ են ունենում մարզկենտրոնի և հարակից շրջանների ենթակառուցվածքներից օգտվելու հարցում՝ չունենալով նման ենթակառուցվածքներ իրենց բնակության վայրում,**
- 3. պետական հոգածության կամ ազգային քաղաքականության, միջազգային կամ տեղական բարեգործական կազմակերպությունների ուշադրությունից դուրս մնացած համայնքները:** Դրանք այն համայնքներն են, որտեղ պետական, միջազգային կամ հասարակական կազմակերպությունների կողմից որևէ ծրագիր երբևէ չի իրականացվել և այդ համայնքների ինքնակառավարման մարմինները բացի պետական դոտացիաներից, որոնք տրվում են բոլոր համայնքներին, որևէ այլ աջակցություն չեն ստացել: Նման համայնքների հնարավորությունները, ի տարբերություն այլ համայնքների, բավականին սահմանափակ են համայնքային ենթակառուցվածքների զարգացման, բնակիչների սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրներին արձագանքման և համայնքային բարեկեցության ապահովման տեսանկյունից:

Հայաստանյան համայնքների՝ պաշտոնապես սահմանված և լայնորեն գործածվող տիպաբանությունը վերոնշյալ համայնքներով համալրելը կարևոր է համայնքների զարգացմանն ուղղված նպատակային քաղաքականություն մշակելու և հասցեական ու կարիքից բխող ծրագրեր իրականացնելու համար:

2.2. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման բնույթը և եղանակները

Կառուցվածքագործառույթային մոտեցման տեսական հիմնական դրույթներից ելնելով՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթի և առանձնահատկությունների մասին ստացված տեղեկատվությունը վերլուծության ենթակա է դերակատարման հիմնական բաղկացուցիչների առանձնացման և դրանց ուսումնասիրության միջոցով⁹⁶:

Քանի որ համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն էապես կախված է այն գործառույթներից, որ դրանք ունեն ու իրագործում են բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման ուղղությամբ, ապա ուսումնասիրության թիրախում նախ և աաջ այդ գործառույթներն են և դրանցից բխող լիազորությունները:

Այսպես, 2002 թվականին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի⁹⁷ համաձայն՝ ՏԻՄ-երը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում⁹⁸ ունեն *կամավոր և պատվիրակված լիազորություններ*, որոնք են համայնքի տարածքում սոցիալական աջակցության (ծառայությունների) տրամադրման և համայնքային ենթակայությամբ գործող սոցիալական ծառայությունների գործունեության կազմակերպումը (*դա ՏԻՄ-երին պատվիրակված միակ լիազորությունն է*), ինչպես նաև համայնքում նոր աշխատատեղերի ստեղծմանը նպաստելը, վճարովի հասարակական աշխատանքների կազմակերպումը, հաշմանդամություն ունեցող անձանց, կերակրողին կորցրած ընտանիքների, սոցիալապես անապահով այլ խավերի սոցիալական պայմանների բարելավման ուղղությամբ համապատասխան միջոցների ձեռնարկումը⁹⁹: Դրանք համակարգում ՏԻՄ-երի կամավոր լիազորություններն են:

Պատվիրակված լիազորության շրջանակներում Հայաստանի քաղաքային հինգ համայնքների (*Երևան, Գյումրի, Վանաձոր, Զեյնուկ, Արարատ*) տեղական

⁹⁶ Տե՛ս **Parsons T.** The Social System. New York, The Free Press, 1964, էջ 5-6:

⁹⁷ Օրենքը ներկայումս վերանայման փուլում է:

⁹⁸ Օրենքում բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը սահմանված է որպես աշխատանքի և սոցիալական պաշտպանության ոլորտ:

⁹⁹ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, Երևան, 2002, հոդված 43:

իշխանությունները կազմակերպում են իրենց համայնքում գործող սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների գործունեությունը: Դրանք համարվում են համապատասխան համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի առանձնացված ստորաբաժանումը: Սակայն դա միայն օրենսդրորեն: Պրակտիկայում ՏԻՄ-երը որևէ էական ազդեցություն կամ շոշափելի դեր չեն ունենում բաժինների գործունեության կազմակերպման ընթացքում, քանի որ վերջիններիս հատկացված է միայն տեխնիկական բնույթի դերակատարում, իսկ սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինները շարունակում են գործել կառավարության լիազորված մարմնի՝ Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության մեթոդաբանական ենթակայությամբ: Դրանց ծրագրային քաղաքականությունը նույնպես ապահովվում է կառավարության կողմից: Դա նշանակում է, որ չնայած օրենսդրորեն քաղաքային հինգ համայնքների սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինները գործում են ՏԻՄ-երի ենթակայությամբ կամ որպես քաղաքապետարանների առանձնացված ստորաբաժանումներ, սակայն շարունակում են անմիջական կախվածություն ունենալ պետական կառավարման համակարգից: Այս հանգամանքը բավականին լուրջ դժվարություններ է առաջացնում բաժինների գործունեության ընթացքում, քանի որ վերջիններս մեթոդաբանական և իրավական առումներով ենթարկվում են երկու տարբեր կառույցների, հաշվետու են և վերահսկվում են այդ երկու կառույցների կողմից միաժամանակ:

Դեռևս իրավականորեն կարգավորված չեն նաև համայնքի ղեկավարի, համայնքի ավագանիների, քաղաքապետարանների աշխատակազմերի և համայնքների ենթակայությամբ գործող սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների աշխատակիցների միջև հարաբերությունները: Իրավական մակարդակում իրականացված չէ նրանց մասնագիտական դերերի այնպիսի բաշխում, որ դրանք բխեն միմյանցից և չենթադրեն գործառույթների անհարկի կրկնություն: Այս ամենի արդյունքում քաղաքապետարանի աշխատակազմի համապատասխան ստորաբաժանումների մասնագետների հարաբերությունները տարածքային բաժինների համայնքային ծառայողների հետ կրում են տարերային բնույթ և իրավական որևէ կարգավորում չունեն: Համայնքի ավագանին իր հերթին

մասնակցություն չի ունենում բաժինների գործունեության կազմակերպման գործընթացներում, իսկ համայնքի ղեկավարն ունի ընդամենը միջնորդի դեր կառավարության լիազորված մարմնի և բաժինների միջև: Նա իրավասու է զբաղվելու դրանց գործունեության միայն տեխնիկական կամ կազմակերպական հարցերով: Հետևաբար, սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների ենթակայությունը համայնքին, իսկ ավելի ստույգ՝ ՏԻՄ-երին, ոչ թե բնակչին ավելի մոտ գտնվելու և նրան ավելի արդյունավետ կամ որակյալ ծառայություններ մատուցելու տարբերակ է, այլ արհեստականորեն ստեղծված իրավիճակ և այդ բաժինների գործունեության կազմակերպման բավականին անարդյունավետ ձև:

ՏԻՄ-երի դերակատարումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ներկայումս ապահովվում է նաև ընտանեկան նպաստի ծրագրում ունեցած որոշ գործողություններով: Ոչ վաղ անցյալում գործողությունների այդ շարքն ավելին էր և ենթադրում էր ընտանիքների հաշվառման, անհրաժեշտ փաստաթղթեր ու տեղեկանքներ տրամադրելու և կարիքավորության միավորի որոշման գործընթացներում ՏԻՄ-երի ակտիվ մասնակցություն: Սակայն հետագայում խախտումներն ու անօրինականությունները նվազեցնելու, կոռուպցիոն ռիսկերից խուսափելու, ինչպես նաև ընտանեկան նպաստների համակարգն ավելի հասցեական դարձնելու նպատակով կարգը փոխվեց, և նպաստ նշանակելու մասին որոշումը, որը համայնքի ղեկավարը, փաստացիորեն, կայացնում էր միանձնյա, փոխարինվեց այդ որոշման կոլեգիալ կայացման մեխանիզմով: Այդ նպատակով սոցիալական աջակցության տարածքային կենտրոններին կից ձևավորվեցին և մինչ օրս գործում են *սոցիալական աջակցության խորհուրդներ*: Դրանք գործում են քաղաքային այն համայնքներում, որտեղ տեղակայված են այդ կենտրոնները: Սոցիալական աջակցության խորհուրդներում ընգրկվելու իրավունք ունեն մարզպետարանի (Երևանի քաղաքապետարանի), պետական սոցիալական ծառայությունների ներկայացուցիչները, համայնքում գործող հասարակական կազմակերպությունների մասնագետները, ինչպես նաև ՏԻՄ-ի ներկայացուցիչը: Սովորաբար դա լինում է քաղաքապետարանի համապատասխան բաժնի մասնագետը

կամ սոցիալական հարցերի կարգավորման համար պատասխանատու համայնքային ծառայողը:

Պետք է նշել, սակայն, որ, սոցիալական աջակցության խորհուրդների գործունեության արդյունավետության վերաբերյալ մոտեցումներն ու կարծիքները բավականին տարբեր են: Հետազոտության արդյունքները ցույց տվեցին, որ սոցիալական աջակցության բազմաթիվ խորհուրդներում ՏԻՄ-երը ներկայացուցիչներ չունեն: Դա ունի իր պատճառները. նախ, բազմաթիվ համայնքների տեղական իշխանությունները նախընտրում են նույնիսկ հայտ չներկայացնել սոցիալական աջակցության խորհուրդներում ներկայացված լինելու համար: Իրենց այդ քայլը նրանք մեկնաբանում են խորհուրդների գործունեության ցածր որակով, երբեմն նույնիսկ՝ քաղաքականացված բնույթով¹⁰⁰: Բացի դրանից, ՏԻՄ-երը նաև մոտիվացված չեն հասարակական հիմունքներով գործող այդ հանձնաժողովներում ներկայացված լինելու համար, քանի որ դա համարում են ժամանակի անիմաստ վատնում և որևէ արդյունք չենթադրող աշխատանք: Կան նաև համայնքներ, որոնց ինքնակառավարման մարմինները կամ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի անդամներն անգամ իրազեկված չեն սոցիալական աջակցության խորհուրդների գոյության մասին:

ՏԻՄ-երը լիազորություններ ունեն նաև բնակչության կոնկրետ խմբերի սոցիալական պաշտպանության համակարգերում: Այդ լիազորությունների շարքում հատկանշական է երեխաների պաշտպանության համակարգը, քանի որ հենց այդտեղ է, որ ՏԻՄ-երին վերապահված է բավականին կարևոր և վճռորոշ դեր, ինչպես նաև որոշումների կայացման իրավասություն, որն իրագործվում է խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովների միջոցով: Խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների կանոնադրության համաձայն (*Կառավարության N 164-Ն որոշում*) այդ հանձնաժողովները ստեղծվում են համայնքների ղեկավարներին կից: Դրանց կազմը համայնքի ղեկավարի որոշմամբ հաստատում է ավագանին: Այդ հանձնաժողովներում ընդգրկվում են համայնքի ակտիվ անդամները, համայնքային տարբեր

¹⁰⁰ Հետազոտության արդյունքների վերլուծությունը թույլ է տալիս եզրակացնել, որ բազմաթիվ խոշոր համայնքներում խորհրդի անդամների քաղաքական տարբեր հայացքներն ու դիրքորոշումները, իսկ երբեմն՝ նաև քաղաքական պատկանելիությունը, պատճառ են դառնում խորհուրդների գործունեության ընթացքում հակասությունների և կոնֆլիկտների առաջացման համար, որոնք էականորեն ազդում են խորհրդի գործունեության արդյունավետության վրա:

ենթակառուցվածքների աշխատակիցները, ինչպես նաև համապատասխան մասնագետներ¹⁰¹:

Այն հանգամանքը, որ այսօր հայաստանյան բոլոր համայնքներում կան և գործում են խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովներ, կարևոր փաստ է և դրական ձեռքբերում, սակայն այդ հանձնաժողովների գործունեության ընթացքում ծագող բազմաթիվ դժվարությունները և դրանցով պայմանավորված ոչ գոհացուցիչ արդյունքները մտահոգիչ խնդիրներ են: Մասնավորապես, ինչպես փաստում են հանձնաժողովների անդամները, նրանք օրենքով իրենց վերագրված լիազորությունների մեծ մասը ներկայումս չեն կարողանում իրականացնել: Դա ունի մի շարք պատճառներ:

Հանձնաժողովներն ունեն գործառույթների բավականին մեծ շարք, որոնց իրականացումը, հատկապես ըստ սահմանված կարգի և նախատեսված դեպքերում, պահանջում է երկարատև, մասնագիտական աշխատանք, ինչպես, օրինակ, խնամակալների կամ հոգաբարձուների նշանակումը, ծնողների համաձայնությամբ անչափահասին լրիվ գործունակ ճանաչելը, երեխային խնամատար ընտանիք հանձնելու կամ առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխային հաստատությունում տեղավորելու մասին որոշման կայացումը և այլն: Այսօր խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովները զրկված են նմանատիպ գործառույթներ իրականացնելու հնարավորություններից մասնագիտական կադրերով համալրված չլինելու պատճառով: Արդյունքում երեխաների և նրանց ընտանիքների ճակատագրին ու հետագա կենսագործունեությանն անմիջականորեն վերաբերող վճռական որոշումները հանձնաժողովների անդամները կայացնում են առանց խորքային ուսումնասիրությունների, մասնագիտական վերլուծությունների և հետագա հետևողական աշխատանքի¹⁰²: Դրանից բացի, խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովի անդամներից շատերը չեն կարողանում հանձնաժողովում իրենց վերապահված գործառույթների իրականացմանը հատկացնել բավարար ժամանակ և

¹⁰¹ Տե՛ս «Խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների կանոնադրությունը հաստատելու և ՀՀ կառավարության 2006 թվականի հունիսի 22-ի N 922-Ն որոշում ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշում, 2011, էջ 1:

¹⁰² Տե՛ս Երեխայի իրավունքների իրավիճակի վերլուծություն. Հայաստան/ Save the Children, Երևան, 2015, էջ 27:

ընդամենը 2-3 ժամվա ընթացքում փորձում են լուծել իրենց համայնքի՝ կյանքի դժվար պայմաններում հայտնված ընտանիքների և երեխաների խնդիրները:

Հանձնաժողովի անդամները նաև առանձնապես շահագրգռված չեն իրենց հիմնական լիազորությունների կատարմամբ: Թույլ է նրանց մոտիվացիան այդ խնդիրների լուծման ուղղությամբ ակտիվ գործունեություն ծավալելու տեսանկյունից: Դա հիմնականում պայմանավորված է նրանով, որ հանձնաժողովները գործում են հասարակական հիմունքներով, առանց վարձատրության, քանի որ կառավարության համապատասխան որոշմամբ՝ հանձնաժողովների կազմում վճարովի հաստիքներ նախատեսված չեն: Օրենքով նախատեսված չէ նաև աշխատանքային գործունեության ընթացքում կատարված ծախսերի փոխհատուցում՝ ո՛չ ամբողջական, ո՛չ էլ մասնակի:

Քանի որ այն օրենքներում և ենթաօրենսդրական ակտերում, որոնք կարգավորում են խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների ու հանձնաժողովների գործունեությունը, ամրագրված են ընդհանուր և կոնցեպտուալ դրույթներ, ապա դրանց միջոցով այդ կառույցների գործունեության կանոնակարգումը կրում է բավականին ընդհանրական, երբեմն նույնիսկ՝ անորոշ բնույթ: Կոնկրետ իրավիճակներում կամ խնդիրների առկայության դեպքում ԽՀՀ անդամների հնարավոր գործողություններն ու քայլերը ներկայացված չեն: Հանձնաժողովի ամենօրյա գործունեությունը կարգավորող և նրա անդամներին ներկայացվող պահանջները շարադրված են միայն խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների կանոնադրության մեջ, որը բավականին թերի փաստաթուղթ է հնարավոր իրավիճակներում հանձնաժողովի անդամների գործունեությունը ներկայացնելու և նրանց գործողությունները կանոնակարգելու համար:

Հատկանշական է նաև այն, որ համայնքի ղեկավարը, խնամակալության և հոգաբարձության մարմին համարվելով հանդերձ, համապատասխան հանձնաժողով ձևավորելուց, հանձնաժողովի կազմը և աշխատանքային գրաֆիկը ավագանու հաստատմանը ներկայացնելուց հետո, լիովին մեկուսացվում է հանձնաժողովի գործունեությունից: Իրավականորեն, սակայն, հիմնական պարտականությունները վերագրված են հենց ՏԻՄ-երին, իսկ հանձնաժողովի դերը համայնքի ղեկավարին այդ գործում աջակցելն է: Նույն իրավիճակն է նաև համայնքի ավագանիների դեպքում:

խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովների շրջանակներում հարաբերականորեն ակտիվ գործում են ավագանու այն անդամները, ովքեր պաշտոնապես ներառված են այդ հանձնաժողովի կազմում, իսկ նրանք, ովքեր հանձնաժողովին չեն անդամակցում, սովորաբար որևէ դեր կամ մասնակցություն չունեն դրա գործունեության կազմակերպման ընթացքում:

« Ընակչության առանձին խմբերի սոցիալական պաշտպանության ենթահամակարգերում ՏԻՄ-երի դերակատարման հնարավորությունների և իրականացվող միջոցառումների ուսումնասիրությունը վկայում է այն մասին, որ այդ դերակատարումն օրենսդրորեն և գործնականորեն կարևորվելով հանդերձ, փաստացիորեն չի ապահովվում:

Բնակչության այնպիսի խմբերին ուղղված սոցիալական քաղաքականությունը, ինչպիսիք են՝ հաշմանդամություն ունեցող անձինք, փախստականները, տարեցները, երիտասարդները, բազմազավակ ընտանիքները և այլն, առավելապես հիմնվում է պետական մարմինների գործունեության վրա՝ լավագույն դեպքում ենթադրելով պետության և հասարակական կազմակերպությունների համագործակցությունը: Իսկ դա նշանակում է, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի համապատասխան ենթահամակարգերում հիմնական և առանցքային դերակատարը շարունակում է մնալ պետությունը:

Անդրադառնալով « Ընակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի կամավոր լիազորություններին, նշենք, որ դրանք ՏԻՄ-երն իրագործում են համապատասխան միջոցառումների և ծրագրերի շնորհիվ, որոնք համակարգում *ՏԻՄ-երի դերակատարման միջոցներն են:* Հետազոտության արդյունքում ստացված տեղեկատվության վերլուծությունը թույլ է տալիս եզրակացնել, որ ներկայումս բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովվում է հիմնականում սոցիալական ուղղվածության այնպիսի ծրագրերի միջոցով, ինչպիսիք են.

- ✓ դրամական օգնություն բնակչության խոցելի խմբերին,
- ✓ բժշկական ծառայություններից օգտվելու համար քաղաքացիների ծախսերի մասնակի կամ ամբողջական փոխհատուցում,

- ✓ հարազատի մահվան դեպքում նյութական կամ ֆինանսական աջակցության տրամադրում,
- ✓ բնամթերային աջակցության տրամադրում (հագուստ, սնունդ, վառելափայտ և այլն)
- ✓ բնակչության՝ համայնքային ենթակառուցվածքներում (մանկապարտեզ, սպորտ դպրոց, արվեստի դպրոց) ընդգրկված համապատասխան խմբերին վարձերի վճարման արտոնությունների տրամադրում,
- ✓ հարկային արտոնությունների սահմանում բնակչության որոշ կատեգորիաների ներկայացուցիչների համար,
- ✓ համախմբող միջոցառումների իրականացում և նվերների կամ պարգևների հատկացում (օրինակ՝ մայիսի 9-ի, մարտի 8-ի, ուսուցչի մասնագիտական օրվա, ամանորի կապակցությամբ),
- ✓ որոշակի կոնկրետ իրավիճակների կամ բնակչության խմբերի համար պարգևների (նվերների) կամ խրախուսանքների սահմանում:

Դրամական օգնության տրամադրումը ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող միջոցառումներից մեկն է, որի շրջանակներում համայնքային իշխանությունները դրամական օգնություն են ցուցաբերում տվյալ համայնքի այն բնակիչներին, ովքեր դիմել են օգնության համար: Չնայած ներկայումս համայնքապետարան դիմում են բնակչության տարբեր խմբեր և բավականին տարբեր խնդիրներով, բայց ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ ՏԻՄ-երն առաջնահերթություն են տալիս բնակչության այնպիսի խմբերի, ինչպիսիք են *անապահով ընտանիքները, բազմազավակ ընտանիքները, միակողմանի կամ երկկողմանի ծնողազուրկ երեխաները, միայնակ տարեցները, հաշմանդամները և նրանց ընտանիքները, զոհված ազատամարտիկների ընտանիքները, ազատամարտիկները, Հայրենական մեծ պատերազմի վեթերանները*: Հայաստանյան բոլոր համայնքներում ՏԻՄ-երի համար դրամական օգնության տրամադրման հիմքը քաղաքացու դիմումն է՝ ուղղված համայնքի ղեկավարին, որտեղ ներկայացվում են դրամական օգնություն ստանալու անհրաժեշտությունը հիմնավորող փաստեր, ընդհանուր տեղեկատվություն ընտանիքի (քաղաքացու) և նրա անդամների մասին:

Դրամական աջակցության տրամադրման հիմքերն ուսումնասիրելու, աջակցության համար դիմած բնակչի ու նրա ընտանիքի սոցիալական կարիքները բացահայտելու և գնահատելու ուղղությամբ ՏԻՄ-երը գրեթե ոչ մի աշխատանք չեն իրականացնում, չի ապահովվում նաև դրամական աջակցության համարժեքությունը ընտանիքի սոցիալական կարիքներին: Համայնքներն առանձնապես մոտիվացված չեն առաջնորդվել նմանատիպ ընթացակարգերով: Հիմնական մոտեցումը, որով նրանք առաջնորդվում են աջակցության համար դիմող քաղաքացիներին կամ ընտանիքներին օգնելու գործընթացներում, «բոլորը բոլորին ճանաչում են» մոտեցումն է, որի համաձայն տվյալ քաղաքացու կամ ընտանիքի կարիքավորության գնահատման անհրաժեշտությունը բացակայում է, քանի որ յուրաքանչյուր ոք, այդ թվում ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչները, տեղեկացված են միմյանց կարիքների վերաբերյալ: Պատկերը մի փոքր այլ է միջին և խոշոր քաղաքային համայնքներում, որտեղ համայնքի ղեկավարին հասցեագրված և սոցիալական խնդիրների լուծման հայցով ներկայացված դիմումների ուսումնասիրության, աջակցություն ցուցաբերելու անհրաժեշտությունը հիմնավորելու, հիմքերը պարզելու, ինչպես նաև տվյալ ընտանիքին դրամական աջակցություն ցուցաբերելու կամ այդ հարցում մերժելու եզրակացությունը տալիս են հենց այդ նպատակով ստեղծված և սոցիալական այլ հարցերով զբաղվող հանձնաժողովները: Նման հանձնաժողովներ կան և գործում են Հայաստանի բազմաթիվ քաղաքային համայնքներում (Կապան, Արմավիր, Ապարան, Մեծամոր, Գորիս, Գյումրի և այլն):

Դրամական աջակցություն ՏԻՄ-երը ցուցաբերում են նաև որոշ տոնակատարությունների կամ տոն-օրերի շրջանակներում: Այդպիսի միջոցառումները և ընդհանուր տոնակատարությունները բնորոշ են գրեթե բոլոր համայնքներին, և ՏԻՄ-երի կողմից դիտվում են որպես առաջնային կատարման ենթակա պարտականություն:

Բժշկական ծառայություններից օգտվելու համար ծախսերի մասնակի և ամբողջական փոխհատուցման ծրագիրը նույնպես իրականացվում է բնակչի դիմումի հիման վրա: Այս դեպքում բնակչից պահանջվում է դրամական աջակցության անհրաժեշտության և հասցեական օգտագործման հեռանկարը հիմնավորել բժշկական փաստաթղթերով, բուժող բժշկի կողմից ներկայացված տեղեկանքներով:

Հարազատի մահվան դեպքում տրամադրվող աջակցությունը ՏԻՄ-երի կողմից անպայմանորեն իրականացվող միջոցառումներից է, որի շրջանակներում հարազատին կորցրած ընտանիքի անդամները կարող են դիմել համայնքապետարան և ստանալ դրամական աջակցություն անկախ նրանից, թե պետության կողմից նրանց այդ աջակցությունն արդեն տրվել է (կամ տրվելու է), թե ոչ:

Բնամթերային օգնության ցուցաբերման հարցում ՏԻՄ-երը բավականին միօրինակ են գործում, միևնույն ժամանակ՝ որոշակիորեն տարբերակված՝ կախված համայնքի տիպից: Միօրինակ են, քանի որ բնամթերային աջակցությունը հիմնականում սահմանափակվում է հագուստի, սննդի և վառելափայտի տրամադրմամբ, իսկ տարբերակված, քանի որ քաղաքային համայնքներն ավելի ակտիվ են համայնքի բնակիչներին բնամթերային աջակցություն ցուցաբերելու հարցում: Դա, առաջին հերթին, պայմանավորված է քաղաքային համայնքներում ցուցաբերվող աջակցության հասցեականության և նպատակայնության ապահովման անհրաժեշտությամբ, ինչն ավելի հավանական է դառնում բնամթերային աջակցության դեպքում: Դրանից բացի, քաղաքային համայնքներն ավելի լայն հնարավորություններ ունեն համագործակցելու բարեգործական և հասարակական տարբեր կազմակերպությունների հետ, քան գյուղական համայնքները, հետևաբար, քաղաքային համայնքների ղեկավարները վերոնշյալ կազմակերպությունների միջոցով կարողանում են ապահովել բնամթերային աջակցության հատկացումը համայնքի կարիքավոր անդամներին կամ բնակչության առանձնացված խմբերի ներկայացուցիչներին:

Համայնքային ենթակառուցվածքները և դրանց բարվոքության աստիճանը ներկայումս տարբեր են տարբեր համայնքներում: Եթե քաղաքային համայնքներն աչքի են ընկնում իրենց այնպիսի ենթակառուցվածքներով, ինչպիսիք են մշակույթի տունը, համայնքային գրադարանը, մանկապարտեզ(ներ)ը, սպորտի և արվեստի դպրոցները, ապա գյուղական համայնքների ղեկավարների կարծիքով, նման ենթակառուցվածքներ ունենալը ծանր բեռ է, որը փոքր համայնքներն ինքնուրույն ի զորու չեն տանել և, ինքնըստինքյան, հրաժարվում են նման ծրագրերից: Իհարկե, կան գյուղական համայնքներ, որոնք ունեն բարվոք վիճակում գտնվող ենթակառուցվածքներ, սակայն դրանք կա՛մ գյուղական խոշոր համայնքներն են (5000-ից ավել բնակչություն ունեցող),

որոնք պետությունից բավականաչափ դոտացիա են ստանում և կարողանում են հավաքագրել նաև սեփական եկամուտները, կա՛մ այն համայնքները, որոնք, ընդգրկվելով կառավարության կողմից իրականացվող «Հրատապ» ծրագրերից մեկում, կարողացել են ստանալ պետական աջակցություն ենթակառուցվածքների վերականգնման կամ վերանորոգման համար: Այդպիսի համայնքներից շատերում, որտեղ կան և գործում են համայնքային ենթակառուցվածքներ, ՏԻՄ-երը այդ ենթակառուցվածքներից օգտվելու ընթացքում զեղչեր են սահմանում համայնքի անապահով ընտանիքների կամ բնակչության որոշակի կատեգորիայի ներկայացուցիչների և նրանց ընտանիքների անդամների համար: Մասնավորապես, համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություններից շատերում ներկայումս զեղչեր են գործում նպաստառու, բազմազավակ, հաշմանդամություն ունեցող ծնողի, միակողմանի ծնողազուրկ, պատերազմում զոհված կամ վիրավորված ազատամարտիկների ընտանիքների անդամների համար: Որոշ դեպքերում արտոնությունները տրվում են նաև ծառայություններից անվճար օգտվելու տեսքով:

Գրեթե նույն իրավիճակն է տեղական տուրքերի և հարկերի դեպքում սահմանվող արտոնությունների պարագայում: Այսօր հայաստանյան բազմաթիվ համայնքներում այդ արտոնությունները սահմանված են ավագանու որոշմամբ և գործում են բնակչության համապատասխան խմբերի բոլոր ներկայացուցիչների համար: Հարկային արտոնությունների չափը բավականին տարբեր է: Բնակչության որոշ խմբերի համար արտոնությունները սահմանվում են հարկային զիջումների տեսքով, այլ խմբերի համար՝ հարկային պարտավորություններից առհասարակ ազատելու միջոցով: Ընդ որում, ՏԻՄ-երը հարկային արտոնություններ են սահմանում ոչ միայն ֆիզիկական, այլև իրավաբանական անձանց համար: Օրինակ՝ քաղաքային այնպիսի համայնքներում, ինչպիսիք են՝ Ապարանը, Արմավիրը, հարկային արտոնություններ են գործում վետերանների, հաշմանդամություն ունեցող անձանց միավորումների, ինչպես նաև նրանց և բնակչության որոշ այլ խմբերին ծառայություններ մատուցող հասարակական կազմակերպությունների համար:

ՏԻՄ-երի կողմից սահմանվող հարկային արտոնությունների հետ կապված չենք կարող շրջանցել մեկ այլ կարևոր փաստ: Այսօր ՀՀ համայնքներում ոչ միայն

բնակչության սոցիալական խմբերի համար սահմանվող հարկային արտոնություններն են դասվում սոցիալական աջակցության միջոցառումների շարքը, այլ սոցիալական աջակցությունը դարձել է համայնքի կարիքավոր բնակիչներին «տնտեսական ակտիվության մղելու միջոց»: Մասնավորապես, սոցիալական աջակցության որոշ ձևեր, հատկապես դրամական օգնությունը, համայնքի տվյալ անդամներին տրամադրվում է հստակ նպատակով, այն է՝ տեղական հարկերի կամ տուրքերի վճարումը: Ստացվում է, որ ձևավորվում է որոշակի շղթա, երբ համայնքի կարիքավոր ընտանիքներին սոցիալական աջակցություն ցուցաբերելու նպատակով համայնքային բյուջեից հատկացվող միջոցները կրկին հետ են վերադարձվում համայնքային բյուջե հարկային վճարումների տեսքով: Սակայն հիմնախնդիրները՝ ո՛չ սոցիալական, ո՛չ տնտեսական, այդպես էլ լուծում չեն ստանում:

Եթե ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող՝ վերը թվարկված միջոցառումները հանրապետության բոլոր մարզերում մասսայական բնույթ են կրում, ապա կան որոշ միջոցառումներ, որոնք առանձնանում են համընդհանուր մոտեցումներից: Օրինակ՝ որոշ համայնքներում իրականացվել կամ իրականացվում են սոցիալական բնակարանաշինության, երիտասարդ և բազմազավակ ընտանիքների ժամանակավոր կացարանի տրամադրման, հասարակության մասնավոր հատվածում համայնքի անդամների զբաղվածության ապահովման, համայնքային բյուջեից երեխաների ծննդյան միանվագ նպաստների տրամադրման, անվճար իրավաբանական խորհրդատվության ծրագրեր: Իսկ Կապան և Աբովյան համայնքները հանրապետության միակ համայնքներն են, որոնք ունեն համայնքի բնակչությանը սոցիալական ծառայություններ տրամադրող համայնքային կենտրոններ:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի շրջանակներում զբաղվածությունը և սոցիալական պաշտպանությունը դիտվում են որպես ՏԻՄ-երի գործառման առանձին ուղղություններ: Նույն օրենքի համաձայն՝ զբաղվածության ենթահամակարգում ՏԻՄ-երն ունեն կամավոր հետևյալ լիազորությունները՝ համայնքում նոր աշխատատեղերի ստեղծմանը նպաստելը և հասարակական վճարովի աշխատանքների կազմակերպումը: Նոր աշխատատեղերի ստեղծումը

զբաղվածության սուղ հնարավորություններ ունեցող այնպիսի երկրում, ինչպիսին Հայաստանն է, ՏԻՄ-երի համար դառնում է գրեթե անհաղթահարելի լիազորություն, որում դրանք փորձում են որոշակի ակտիվություն դրսևորել հիմնականում համայնքային ծառայողների շարքում և համայնքային ենթակայության հիմնարկներում գործազուրկ բնակիչներին աշխատանք հատկացնելու միջոցով:

Այժմ բնակչության զբաղվածության ենթահամակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովվում է մի քանի ծրագրերին մասնակցելու միջոցով, ինչպիսիք են, օրինակ՝ սեզոնային զբաղվածության խթանման միջոցով գյուղացիական տնտեսություններին աջակցության տրամադրման և աշխատանքային տոնավաճառների ծրագրերը: Այնուամենայնիվ, զբաղվածության ծրագրերի և ծառայությունների մեծ մասը պետական են և իրականացվում են զբաղվածության տարածքային կենտրոնների կողմից՝ այդ գործընթացներում բավականին պասիվ մասնակցություն վերապահելով համայնքային իշխանություններին:

Անդրադառնալով ՏԻՄ-երի կողմից կամավոր լիազորությունների շրջանակներում իրականացվող ծրագրերի, ծառայությունների տրամադրման հիմքերին, պետք է նշենք, որ հիմնականում ՏԻՄ-երը, սոցիալական պաշտպանության ծրագրերն իրականացնելիս, առաջնորդվում են ոչ թե *համընդհանրության*, այլ *ընտրողականության սկզբունքով*: Ընդ որում, ընտրության համար չափանիշների հստակություն չկա. յուրաքանչյուր համայնք ունի իր չափանիշները, որոնցով ընտրվում են համայնքի բնակիչները, որոնք կարող են օգտվել ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող այս կամ այն միջոցառումից: Աջակցության ցուցաբերման համար համընդհանուր չափանիշների բացակայությունը նպաստում է *չհիմնավորված ընտրողականության* դրսևորմանը, որն առավելապես կրում է *զմաման քաղաքականության բնույթ*:

Իր բազմաթիվ սոցիալական, առողջապահական, կրթական և մշակութային ծրագրերով հայաստանյան այլ համայնքների շարքում առանձնանում է Երևանը: Դա ունի մի քանի պատճառ. նախ՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման և գործառնման առանձնահատկությունները: 2005 թվականի սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում Երևանին տրվեց համայնքի կարգավիճակ, ինչով պայմանավորված՝ մայրաքաղաքում տեղական

իշխանությունների գործունեությունը սկսեց կազմակերպվել իրավական այլ նորմերով և սկզբունքներով, ներդրվեցին Երևանի ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման լիովին այլ մեխանիզմներ:

Մայրաքաղաքում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման և գործառնման համար առանձնահատուկ սկզբունքների սահմանումն ու մոտեցումների որդեգրումը պայմանավորված էր ՀՀ տնտեսական, քաղաքական, սոցիալ-մշակութային կյանքում Երևանի բացառիկ դերակատարմամբ, ինչպես նաև բնակչության կենտրոնացվածության բարձր աստիճանով¹⁰³:

Այսօր Երևանը բնակչության թվով Հանրապետության *ամենախոշոր համայնքն է*¹⁰⁴: Դրանից բացի, այն նաև *ամենահարուստ համայնքն է*¹⁰⁵:

«Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում Երևանի ինքնակառավարման մարմինների համար սահմանում է պետության կողմից պատվիրակված, պարտադիր և տեղական բարօրության ապահովմանն ուղղված կամավոր լիազորություններ:

Քանի որ Երևանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործառնման առանձնահատկությունները նախատեսում են Երևանի ինքնակառավարման մարմնի որոշ լիազորությունների փոխանցում վարչական շրջանների ղեկավարներին, ապա օրենսդրական այդ հիմքով վարչական շրջանների ղեկավարները նույնպես ունեն որոշ լիազորություններ:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում իրենց վերապահված լիազորությունների իրագործման համար ներկայումս Երևանի ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվում են սոցիալական աջակցության տարաբնույթ ծրագրեր: Ընդհանուր առմամբ մայրաքաղաքում սոցիալական աջակցությունը կազմակերպվում է հետևյալ երկու ուղղություններով.

¹⁰³ Տե՛ս **Մարգարյան Տ.**: Տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները Երևան քաղաքում, էջ 4. http://media.asue.am/upload/banber/taron_margaryan_am.pdf, 27.02.2015, ժամը՝ 16:30:

¹⁰⁴ Երևանի զարգացման 2015 թվականի ծրագիր. <https://www.yerevan.am/uploads/media/default.pdf>, 23.02.2015, ժամը՝ 16:14:

¹⁰⁵ Տե՛ս Երևանի քաղաքապետարանի պաշտոնական կայք <http://budget.yerevan.am/>, 23.02.2015, ժամը՝ 14:41:

1. սոցիալական աջակցության տարածքային 12 բաժինների միջոցով պատվիրակված լիազորությունների իրականացում,
2. մայրաքաղաքի բյուջեի միջոցներով սոցիալական աջակցության ծրագրերի իրականացում:

Պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում Երևանի քաղաքապետարանի և վարչական շրջանների ղեկավարների աշխատակազմերի համապատասխան ստորաբաժանումներն աջակցում են սոցիալական ապահովության պետական ծրագրերի (պետական նպաստներ, միանվագ դրամական օգնություններ) իրականացմանը, սահմանում հսկողություն դրանց կատարման հանդեպ և անհրաժեշտության դեպքում ներկայացնում առաջարկություններ կատարելագործման ուղղությամբ¹⁰⁶:

2015 թվականի դրությամբ Երևանի քաղաքային իշխանությունները սեփական բյուջեի միջոցների հաշվին իրականացնում են սոցիալական բնույթի մի շարք ծրագրեր, որոնցում կարևոր տեղ են հատկացվում հաշմանդամություն ունեցող անձանց սոցիալական ներառման, բազմազավակ և անապահով ընտանիքների սոցիալական աջակցության ծրագրերին: Երևանը նաև այն եզակի համայնքներից է, որ կարողանում է սեփական ռեսուրսներով իրականացնել ենթակառուցվածքների զարգացման, սոցիալական բնակարանաշինության և բնակարանային ապահովության ծրագրեր:

Ամփոփելով ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում Երևանի ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման բնույթի և ձևերի ուսումնասիրության արդյունքները, կարող ենք առանձնացնել հետևյալ բնութագրիչները.

1. Երևանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի առանձնահատկությունները պայմանավորում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում քաղաքային իշխանությունների դերակատարման բնույթը: Նախ, Երևանին համայնքի կարգավիճակ շնորհելը և ինքնակառավարման

¹⁰⁶ Տե՛ս Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի ընտանիքի, կանանց և երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժնի կանոնադրություն. <https://www.yerevan.am/am/staff/> 24.09.2015, ժամը՝ 13:48:

մարմինների կազմավորման ու գործառնման իրավական դաշտի փոփոխությունը նպաստեցին մայրաքաղաքի բնակիչների սոցիալական պաշտպանության համակարգում միասնական քաղաքականության վարմանը և համանման ծրագրերի իրականացմանը վարչական բոլոր շրջաններում: Եթե նախկինում թաղային համայնքները, որոնք հանդիսանում էին Երևանի վարչական շրջանների ինքնակառավարման միավորները, մայրաքաղաքի կենսագործունեության բոլոր, այդ թվում՝ սոցիալական պաշտպանության ոլորտում, վարում էին ինքնուրույն և միմյանցից անկախ քաղաքականություն, որը, սակայն, հիմնականում սահմանափակվում էր բնակչության կարիքավոր անդամներին և ընտանիքներին դրամական օգնությունների բաշխմամբ, ապա այսօր այդ օգնությունների վրա ապարդյուն կերպով ծախսվող դրամական միջոցները հնարավոր է լինում համախմբել և ուղղել ավելի մեծ ու հասցեական ծրագրերի իրականացմանը:

2. Երևանի ինքնակառավարման մարմիններին հաջողվել է դրամական օգնությունների բաշխման տեսքով տրամադրվող աջակցությունը հասցնել նվազագույնի: Այդ ուղղությամբ նպատակային քաղաքականություն է վարվում, որի հիմնական էությունն այնն է, որ դրամական աջակցության ցուցաբերումը կազմակերպվում է պետական նպաստների ծրագրերի միջոցով: Այդ նպատակին են ծառայում Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինները: Սակայն, անհրաժեշտ է փաստել, որ մայրաքաղաքի իշխանությունների նախաձեռնությունները սոցիալական ծրագրեր լինելով հանդերձ, չեն կարող որակվել որպես բնակչության **սոցիալական պաշտպանության ծրագրեր**, քանի որ դրանցում գերակշռում են բնամթերային աջակցության ծրագրերը՝ իրենց ծավալով, ընդգրկվող բնակչության թվաքանակով և ֆինանսական ծախսերով գերազանցելով սոցիալ-վերականգնողական, սոցիալ-խորհրդատվական, բնակարանային ապահովության, կանխարգելիչ և մի շարք այլ ծառայություններն ու ծրագրերը:
3. Չնայած բնակչության սոցիալական պաշտպանության ուղղությամբ իրականացվող ծրագրերով Երևանը շահեկանորեն տարբերվում է այդ ծրագրերի և մատուցվող ծառայությունների բնույթով, տարածքային ընդգրկմամբ, բավարարվող կարիքների

ծավալով և բովանդակությամբ, սակայն դա արվում է Երևանի ունեցած ռեսուրսների հաշվին, որոնք թե՛ ֆինանսական, թե՛ մարդկային, թե՛ սոցիալական պաշտպանության ոչ պետական կազմակերպությունների՝ Երևանում իրենց գործունեությունը ծավալելու միջոցով, հնարավորություն են ընձեռում մայրաքաղաքի իշխանություններին բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ունենալ ավելի ակտիվ դերակատարում: Այնինչ դա լուրջ խնդիր է փոքր և միջին համայնքների համար, որտեղ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում գործող կազմակերպությունների հետ համագործակցելու և համատեղ սոցիալական ծրագրեր իրականացնելու հնարավորությունները սուղ են, եթե չասենք՝ առհասարակ չկան, հիմնականում համայնքներում այդպիսի կազմակերպությունների բացակայության պատճառով:

4. Երևանն այն եզակի համայնքներից է, որը հասարակական կազմակերպությունների հետ հարաբերությունները կառուցում է լիազորությունների պատվիրակման սկզբունքով: Այդ կազմակերպությունների ընտրությունը կախված է դրանց գործունեության ձևաչափից, ոլորտից, փորձից և ձեռքբերումներից: Իհարկե, լիազորությունների պատվիրակումը խթանում ու նպաստում է հասարակական կազմակերպությունների և ՏԻՄ-երի հարաբերությունների ակտիվացմանը, սակայն այդ գործընթացը լիարժեքորեն տեղի չի ունենում և սահմանափակվում է միայն եզակի կազմակերպությունների որոշ ծրագրերի համաֆինանսավորմամբ (սովորաբար դա աշխատակիցների աշխատավարձի ֆոնդի հատկացումն է): Առկա են նաև զգալի խնդիրներ ՏԻՄ-երի կողմից հասարակական կազմակերպություններին բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում լիազորությունների պատվիրակման կարգերի, սկզբունքների, դրանց իրականացման հանդեպ վերահսկման մեխանիզմների մշակման և արդյունավետ գործարկման տեսանկյունից: Այդ խնդիրների լուծման դեպքում հնարավոր կլինի Երևանի ինքնակառավարման մարմինների փորձը հասարակական կազմակերպությունների հետ համագործակցության և լիազորությունների պատվիրակման առումով համարել տարածման ենթակա և օրինակելի հանրապետության այլ խոշոր համայնքների համար:

5. Երևանի բյուջեի հնարավորություններն այսօր թույլ են տալիս լիովին հրաժարվել պետական ծրագրերից (բացառությամբ պետական համընդհանուր ծրագրերից)՝ դրանք նպատակաուղղելով մարզեր, և Երևանի ինքնակառավարման մարմինների ունեցած ներուժով, պարտադիր կամ պատվիրակված լիազորություններ սահմանելու միջոցով կազմակերպել մայրաքաղաքում սոցիալական տարբեր ծառայությունների (ցերեկային կենտրոններ, խնամքի ծառայություններ, վերականգնողական կենտրոններ) գործունեությունը:

Այդպիսով, ամփոփելով ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթի, առանձնահատկությունների, այդ դերակատարումն ապահովող գործառույթների և դրանց իրականացման եղանակների ուսումնասիրության արդյունքները, կարող ենք փաստել, որ համակարգում ՏԻՄ-երն ունեն սահմանափակ թվով գործառույթներ, փոքրաթիվ լիազորություններ և դրանց իրականացման համար ոչ բավարար միջոցներ: Իրենց դերակատարմամբ այսօր ՏԻՄ-երը չեն նպաստում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի նպատակների, խնդիրների իրագործմանը, մասնավորապես՝ չեն ապահովում համայնքային մակարդակում բնակչության սոցիալական կարիքների բավարարումը և անհրաժեշտ աջակցության ցուցաբերումը:

2.3. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման դիսֆունկցիաները պայմանավորող գործոնները

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործառնման հիմքում բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայությունների մատուցման, դրանց հասցեականության և մատչելիության ապահովման սկզբունքներն են, որոնց պահպանման տեսանկյունից համայնքային իշխանության մարմինները հարմար դիրքում են՝ հաշվի առնելով դրանց՝ բնակչությանը մոտ գտնվելու հանգամանքը և ռեսուրսների օպտիմալ օգտագործմամբ կարիքի բավարարման արդյունավետ մեխանիզմներ զարգացնելու հնարավորությունը:

Մասնագետներն առանձնացնում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովող այնպիսի գործառույթներ, ինչպիսիք են՝ *համայնքի բնակիչների հիմնախնդիրների վրա հիմնված և կարիքից բխող սոցիալական ծառայությունների կազմակերպումն ու տրամադրումը, այդ ծառայությունների հասցեականության և մատչելիության ապահովումը, համայնքային մակարդակում սոցիալական նվազագույն երաշխիքների իրագործմանն ուղղված միջոցառումների իրագործումը և այլն*¹⁰⁷:

Հաշվի առնելով այն առավելություններն ու ձեռքբերումները, որոնց հնարավոր է հասնել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման միջոցով, կարելի էր ակնկալել, որ Հայաստանում պետք է ապահովվեն համապատասխան պայմաններ կամ ստեղծվեն անհրաժեշտ նախադրյալներ դրա համար: Սակայն իրականությունը ճիշտ հակառակն է: ՏԻՄ-երի դերակատարման հնարավորություններն այդ համակարգում խիստ սահմանափակ են: Ինչո՞վ է դա պայմանավորված:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարմանը խոչընդոտող գործոնները բազմազան են: Դրանք պայմանավորում են համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման **դիսֆունկցիաները**, այսինքն՝ բացասական հետևանքներն ու ազդեցությունները ինչպես բնակչության սոցիալական

¹⁰⁷ Տե՛ս Local Government and Social Protection: Making Services Delivery Available for the Most Vulnerable/ UNDP, UNCDF, New York, 2011, էջ 51:

պաշտպանության, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի գործառնման վրա: Այդ գործոնները կարելի է խմբավորել և ներկայացնել որպես **իրավական, ֆինանսական, կադրային, ինչպես նաև համակարգում ՏԻՄ-երի՝ սեփական դերի և մասնակցության հնարավոր ձևերի ընկալման հետ կապված խնդիրներ:**

Իրավական բնույթի խնդիրներ

ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման իրավական հիմքերը, որոնք սահմանում են այդ համակարգում ՏԻՄ-երի գործառույթները և լիազորությունները, համարվում են ՀՀ *Սահմանադրությունը*, *«Տեղական ինքնակառավարման մասին» (2002 թ.)*, *«Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» (2008 թ.)*, *«Սոցիալական աջակցության մասին» (2014 թ.)* ՀՀ օրենքները, ենթաօրենսդրական մի շարք ակտեր, համայնքային սոցիալ-տնտեսական զարգացման քառամյա ծրագրերը, ինչպես նաև միջազգային պայմանագրերը, որոնք վավերացվել են Ազգային ժողովի կողմից: Միջազգային այդ պայմանագրերից կարևորագույնը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» եվրոպական խարտիան է, որը թեև անմիջականորեն չի սահմանում ՏԻՄ-երի լիազորությունները բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, սակայն ամրագրում և անդամակցող պետություններին պարտավորեցնում է տեղական նշանակության հիմնախնդիրների լուծման պատասխանատվությունն ու իրավունքը վերապահել հենց այդ մարմիններին (*Հոդված 4*): Տեղական նշանակության հիմնահարց, անտարակուսորեն, կարող ենք համարել նաև համայնքի բնակչության սոցիալական պաշտպանության հարցերը, որոնք ներառում են բնակիչների սոցիալական կարիքների բավարարումից սկսած մինչև սոցիալական ռիսկերն արդյունավետ կարգավորելու խնդիրները: Հետևաբար, ՀՀ կառավարության կողմից ստանձնած միջազգային պարտավորությունների համաձայն՝ ՏԻՄ-երը պարտավորված են մասնակցություն ունենալ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղի ունեցող գործընթացներին:

2015 թվականի սահմանադրական բարեփոխումների ընթացքում վերանայվեցին նաև մեր երկրում տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հիմքերը: Ի

լրումն մի շարք այլ փոփոխությունների, Սահմանադրության 2015 թվականին վերանայված տարբերակն ամրագրում է ՏԻՄ-երի լիազորությունների սահմանման նոր սկզբունք: Դա ՏԻՄ-ի սեփական լիազորությունների սահմանումն է ըստ համայնքների՝ պարտադիր և կամավոր խնդիրների: Մասնավորապես, Սահմանադրության 182-րդ հոդվածում նշվում է, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունները լինում են սեփական՝ *համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով*: Դրանք կարող են լինել նաև պետության կողմից պատվիրակված: Չնայած Սահմանադրության սույն հոդվածը չի մեկնաբանում, թե ինչպես կարելի է հասկանալ «*համայնքի պարտադիր կամ կամավոր խնդիր*» հասկացությունը և չի ներկայացնում դրանց տարբերակման հիմքերը կամ հիմնական չափանիշները, այնուամենայնիվ սահմանադրական այդ դրույթները հիմք են տալիս պնդելու, որ համապատասխան օրենքների փոփոխման, համալրման և Սահմանադրությանը համապատասխանեցնելու դեպքում հնարավոր կլինի ապահովել ՏԻՄ-երի գործառույթների և դրանց համապատասխան լիազորությունների բաշխման հստակ չափանիշներ:

ՏԻՄ-երի գործառման հիմնական ուղղությունները և լիազորությունները սահմանված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով: Բացի վերոնշյալ օրենքից, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի լիազորությունները սահմանվում են նաև ոլորտային օրենքների միջոցով: Այսպես, «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքը, որն ընդունվել է 2014 թվականին, սոցիալական աջակցության գործող համակարգը պետության կողմից վարվող քաղաքականությանն ու նախատեսվող բարեփոխումներին համապատասխան դարձնելու նպատակով ՏԻՄ-երին վերապահում է համայնքի բնակչությանը *պետության պատվիրակած լիազորությունների, սոցիալական աջակցության համայնքային ծրագրերի և կամավոր լիազորությունների շրջանակներում* սոցիալական ծառայություններ տրամադրելու լիազորություններ: Օրենքը հստակ լիազորություններ է սահմանում նաև համայնքի ղեկավարին կյանքի դժվար իրավիճակում հայտնված բնակիչներին սոցիալական աջակցություն ցուցաբերելու համար: Այդ լիազորությունների համաձայն՝ համայնքի ղեկավարը պետք է օժանդակի սոցիալական աջակցության պետական ծրագրերի իրականացմանը դրանց հասցեականության

մեծացման միջոցով՝ հայտնաբերելով համայնքի աղքատ, ինչպես նաև սոցիալական աջակցության ծրագրերում ընդգրկված ոչ աղքատ ընտանիքներին: Օրենքով նախատեսված է նաև, որ համայնքի ղեկավարն իր աշխատակազմի ուժերով կամ աջակցող ցանցի հետ համատեղ կազմակերպի տնային այցելություններ և հնարավորության դեպքում լուծում տա տվյալ ընտանիքի կամ անձի սոցիալական խնդիրներին:

Փաստացիորեն «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքն ավելի լայն գործառույթներ է սահմանում ՏԻՄ-երի համար: Սակայն այդ գործառույթները հստակեցման և, որ կարևոր է, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով համայնքի ղեկավարին տրված լիազորությունների հետ համապատասխանեցման կարիք ունեն, քանի որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում օրենսդրական երկու հիմնական կարգավորիչները ՏԻՄ-երի գործառման բավականին տարբեր ձևեր, մեխանիզմներ, ուղղություններ են սահմանում, ինչի արդյունքում առաջանում են անհամապատասխանություններ, որոնք եթե ոչ օրենսդրորեն, ապա պրակտիկայում խոչընդոտում են օրենքով սահմանված գործառույթների իրականացմանը և իրավական մակարդակում ներդրված մեխանիզմների արդյունավետ գործարկմանը:

«Սոցիալական աջակցության մասին» նոր օրենքով ներմուծված բոլոր փոփոխությունները և նորարարությունները դնում են համապատասխան գործընթացների ապակենտրոնացման լուրջ հիմքեր: Սակայն օրենքը, համապարտադիր կանոններ սահմանելով ՏԻՄ-երի գործառման համար, այդուհանդերձ խուսափում է որևէ որակում տալ լիազորություններին: Այն հատկապես «լուծում է» դրանց պարտադիր կամ կամավոր լինելու մասին: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի հետ հակասություններից խուսափելու և օրենսդրական փոփոխություններ առաջացնելու անհրաժեշտությունը շրջանցելու համար «Սոցիալական աջակցության մասին» օրենքը նախատեսում է ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունների իրագործման համար իրավական բավարար հիմքեր ստեղծել սոցիալական համագործակցության համաձայնագրերի միջոցով, որոնք, սահմանված կարգի համաձայն, համալիր սոցիալական ծառայությունների

տրամադրման գործընթացում համագործակցությունն ապահովելու նպատակով պետք է կնքվեն համայնքի աջակցող ցանցի անդամների միջև: Սակայն նման համաձայնագրերի կնքման և կիրարկման ընթացակարգերը հանրապետությունում դեռ նոր են մեկնարկում: Միևնույն ժամանակ ՏԻՄ-երի լիազորությունների սահմանման և հարաբերությունների կարգավորման հարցը միայն մեկ կամ երկու օրենքներին թողնելը դրանց կիրարկման ընթացքում առաջացնում է բազմաթիվ դժվարություններ: Այսօր արդեն ինքնակառավարման մակարդակում լուրջ հիմնախնդիր է դարձել այն, որ տեղական ինքնակառավարման բոլոր մարմիններին ՀՀ օրենսդրությամբ վերապահված են միևնույն լիազորությունները: Դա նշանակում է, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունները համընդհանուր են և համահավասար, ինչպես նաև տարածվում են բոլոր համայնքների վրա՝ անկախ դրանց մեծությունից, ունեցած ռեսուրսներից, բնակչության թվից, բնակլիմայական պայմաններից, աշխարհագրական դիրքից և այլն: Առաջին հայացքից ժողովրդավարական և արդարացի թվացող այս դրույթը իրականացման ընթացքում հանդիպում է մեծ դժվարությունների¹⁰⁸: Օրենսդրորեն ապահովելով համայնքների ինքնակառավարման իրավունքը՝ նախապես հաշվի չի առնվել համայնքների՝ այդ իրավունքի իրացման ունակությունը, առանց որի իրավունքը կրում է հոչակագրային բնույթ: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ևս ՏԻՄ-երն ունեն նույն լիազորությունները: Այդ համայնքների շարքում Երևանը բացառություն է, քանի որ մայրաքաղաքում տեղական ինքնակառավարումը կարգավորվում է առանձին օրենսդրությամբ, որի վերլուծությունը, սակայն, թույլ է տալիս եզրակացնել, որ Երևանի ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների տարբերակվածությունը կամ համալրվածությունը այլ, առավել ընդգրկուն լիազորություններով, այդքան էլ զգալի չէ, ինչը նշանակում է, որ Երևանի ինքնակառավարման մարմիններն էլ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ունեն գրեթե նույն լիազորությունները, չնայած դրանց ընդլայնման իրավական պահանջն ակնհայտ է:

Իրավական դաշտում առկա խնդիրները խոչընդոտում են նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երին պատվիրակված

¹⁰⁸ Տե՛ս **Օրդյան Է., Մանուկյան Հ.:** Աղքատության նվազեցման հիմնախնդիրները ՀՀ համայնքներում: Երևան, ՄԻԺԻ հրատ., 2001, էջ 16:

լիազորությունների արդյունավետ իրագործմանը: Այդ խնդիրներից հիմնականը ՏԻՄ-երին լիազորությունների պատվիրակման, վերահսկման, ֆինանսավորման և մի շարք այլ կարգերի բացակայությունն է: Պատվիրակված լիազորությունների արդյունքների գնահատման մեխանիզմների բացակայությամբ պայմանավորված՝ պետությունը նաև դժվարանում է վերահսկել ՏԻՄ-երի գործառույթն այդ լիազորությունների իրագործման ուղղությամբ, ինչն իր հերթին տեղիք է տալիս պետական, հատկապես՝ տարածքային կառավարման մարմինների անհարկի միջամտությունների և նրանց կողմից կառուցողական աջակցության ցուցաբերման հնարավորությունների սահմանափակման¹⁰⁹: ՀՀ օրենսդրությունը չի սահմանում նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև գործառույթների բաշխման և համապատասխան լիազորությունների սահմանման սկզբունքները, ինչը բերում է նրան, որ այդ գործառույթները բաժանվում են տարերայնորեն՝ առանց հստակ ձևաչափի: Դա էլ իր հերթին պայմանավորում է համակարգում լիազորությունների կրկնողությունները, համընկնումները, իսկ իրականացման համար պատասխանատու կառույց չունեցող գործառույթները դառնում են անհերքելի փաստ: Լիազորությունների վերածածկը և պարտականությունների չհստակեցվածությունն ակնհայտ է դառնում հատկապես այն դեպքերում, երբ տեղի է ունենում գործառույթների աննպատակ և չհիմնավորված փոխանցում մի ատյանից մյուսը: Այսպես, օրինակ, դրամական օգնության ծրագիր իրականացնում են և՛ ՏԻՄ-երը, և՛ մարզպետարանները: Վերջիններս բնակչության՝ դրամական օգնություն ստանալու նպատակով մարզպետին հասցեագրված դիմումները բավականին հաճախ վերահասցեագրում են տվյալ բնակչի համայնքի ղեկավարին՝ աջակցությունը համայնքային բյուջեից հատկացնելու ցուցումով:

Հայաստանի բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման իրավական հիմքն են կազմում նաև համայնքների զարգացման քառամյա ծրագրերը: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, այդ ծրագրերը մշակվում են մոտակա չորս տարիների համար և ներկայացնում են

¹⁰⁹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ, Երևան, 2012, էջ 9:

համայնքի սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի վերլուծության, առկա հիմնախնդիրների բացահայտման, ռեսուրսների գնահատման արդյունքում նպատակային զարգացման տեսանկյունից ձեռնարկվելիք քայլերի ամբողջություն (հոդված 53):

Համայնքների զարգացման քառամյա ծրագրերի ընտրանքային ուսումնասիրությունը¹¹⁰ թույլ է տալիս հանգել հետևյալ եզրակացությունների:

-Հայաստանյան համայնքների մեծամասնությունում զարգացման քառամյա ծրագրերը մշակվում են օրենքի պարտադիր պահանջը բավարարելու նպատակով: Դրանք չեն դիտվում որպես ՏԻՄ-երի գործառնման հիմնական «ուղենիշ» և համայնքի զարգացման ռազմավարական ու մարտավարական մոտեցումներն արտացոլող փաստաթուղթ:

-Չնայած այդ ծրագրերը համայնքի սոցիալ-տնտեսական զարգացման ռազմավարությունը ներկայացնող փաստաթղթեր են, այնուամենայնիվ, բնակչության սոցիալական պաշտպանության մասին դրույթներ այդ ծրագրերից շատ քչերում են ներառված: Դրանք բոլոր համայնքների համար մշակված են նույն ձևաչափով և կառավարության կողմից նախապես ձևավորված սխեմային համապատասխան:

-Ավելի մանրամասն ու բովանդակային են հանրապետության խոշոր և միջին քաղաքների քառամյա զարգացման ծրագրերը: Դրանցում հիմնականում անդրադարձ կա ի սկզբանե նախատեսված բոլոր դրույթներին: Գյուղական համայնքների քառամյա զարգացման ծրագրերն ավելի սեղմ են և պարունակում են համայնքի սոցիալ-տնտեսական իրադրության վիճակագրական վերլուծություն և մի քանի կապիտալ ծրագրեր, որոնք համայնքները պլանավորում են իրականացնել կառավարության աջակցությամբ:

-Գյուղական համայնքների քառամյա զարգացման ծրագրերում մեծամասամբ ներկայացված չեն նաև համայնքի բնակիչների սոցիալական պաշտպանությանն առնչվող հիմնախնդիրներ և դրանց լուծման ուղիներ: Միայն միջին և խոշոր (3000 և ավելի բնակչություն ունեցող) գյուղական համայնքների զարգացման ռազմավարություններն են շոշափում բնակչության սոցիալական կարիքները՝ այն էլ

¹¹⁰ Համայնքային զարգացման քառամյա ծրագրերի ընտրանքային ուսումնասիրության նպատակն էր պարզել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման իրավական կարգավորման մեխանիզմները, հստակեցնել այդ ծրագրերով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունների իրականացման հիմնական ձևերը: Համայնքային զարգացման ծրագրերի ընտրությունն իրականացվել է՝ ըստ նախապես մշակված չափանիշների, որոնք համընկնում են հետազոտության շրջանակներում համայնքների ընտրության հիմնական չափանիշների հետ:

դրանց բավարարման հիմնական ուղիները տեսնելով դրամական օգնությունների բաշխման միջոցով:

Քաղաքային համայնքների քառամյա զարգացման ծրագրերում բնակչության սոցիալական պաշտպանությանն անդրադարձ է կատարվում ծրագրի՝ «*համայնքի ըստ առանձին ոլորտների առաջնահերթ նպատակների առաջադրում և կոնկրետ խնդիրների ձևակերպում*» բաժնում: Քառամյա զարգացման՝ ուսումնասիրված ծրագրերում սոցիալական պաշտպանության հիմնահարցերը ներկայացված են առանձին հատվածում, չնայած կան քառամյա ծրագրեր, որտեղ դրանք մեկտեղված են առողջապահության և զբաղվածության հետ: Դրանից բացի, սոցիալական ծրագրեր են ներկայացված նաև քառամյա զարգացման ծրագրերի՝ քաղաքաշինությանը նվիրված բաժիններում, որտեղ որոշ քաղաքային համայնքների իշխանություններ պլանավորում են իրականացնել սոցիալական բնակարանաշինության և բնակարանային ապահովության ծրագրեր (հիմնականում խոշոր քաղաքային և Սպիտակի ավերիչ երկրաշարժից տուժած համայնքներն են): Քաղաքային համայնքներում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ռազմավարության նպատակներ են հռչակված աղքատության մակարդակի նվազեցումը և հաղթահարումը, բնակչության աշխատունակ հատվածի զբաղվածության հարցի լուծմանը խթանելը, այդ թվում՝ հասարակական վճարովի աշխատանքների կազմակերպման միջոցով, ֆինանսական միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացումը, կապերի հաստատումն ու ընդլայնումը տեղական և արտասահմանյան բարեգործական ու դոնոր կազմակերպությունների հետ և դրանց ներգրավումը բնակչության խոցելի խմբերի խնդիրների լուծման գործում, համայնքային ցերեկային կենտրոնների ստեղծումը կամ արդեն գործողների պայմանների բարելավումը: Քաղաքային համայնքների քառամյա զարգացման եզակի ծրագրերում խնդիր է հռչակված նաև համայնքում սոցիալական աշխատողի հաստիքի ստեղծումը:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման իրավական հիմքերի ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս հանգել այն եզրակացության, որ այդ հիմքերը բավարար և նպաստավոր չեն գոնե իրավական

մակարդակում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումն ապահովելու համար: Օրենսդրական և ենթաօրենսդրական նորմերում տեղ են գտնում անճշտություններ և հակասություններ, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթների վերաձաձկ, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններն ու դրանց իրագործման կարգերը, համապատասխանաբար, ընդլայնման և հստակեցման կարիք ունեն: Այս խնդիրների լուծման հրատապությունն ու կարևորությունն առաջացնում է օրենսդրական վերանայումների անհրաժեշտություն, որի ուղղությամբ կառավարությունն արդեն իսկ քայլեր է նախաձեռնում՝ մշակելով և օրենսդրական քննարկումների ներկայացնելով «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքի նախագիծը:

Ֆինանսական խնդիրներ

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարմանը խոչընդոտող գործոնների մյուս շարքը կապված է *ֆինանսական ռեսուրսների*, իսկ ավելի ստույգ՝ դրանց սղության հետ:

ՏԻՄ-երը, ինչպիսի իրավական կարգավիճակ էլ ունենան, ինչպիսի լիազորություններով էլ օժտված լինեն, չեն դառնա տեղական իշխանության իրացման լիիրավ սուբյեկտ, եթե բացի իրավական լծակներից չունենան նաև ֆինանսատնտեսական ռեսուրսներ, մասնավորապես համայնքային սեփականություն, եկամուտներ, նեդրումներ: Հետևապես, ՏԻՄ-երը պետք է ունենան իրենց գործառույթների և լիազորությունների իրականացման համար բավարար տնտեսական և ֆինանսական բազա: Այդ մասին փաստում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածը, որի համաձայն ՏԻՄ-երն ազգային քաղաքականության շրջանակներում իրավունք ունեն տիրապետելու սեփական բավարար ֆինանսական միջոցների և լիազորությունների իրականացման ընթացքում ազատորեն տնօրինելու դրանք:

Ներկայումս Հայաստանի համայնքների ֆինանսական միջոցները և տնտեսական ռեսուրսները ձևավորվում են սեփական եկամուտներից, պաշտոնական

տրանսֆերտներից, փոխառու միջոցներից¹¹¹: Սեփական եկամուտները ձևավորվում են տեղական հարկերից և տուրքերից: ՀՀ օրենսդրության համաձայն՝ տեղական հարկեր են գույքահարկը, հողի և հյուրանոցային հարկատեսակները: Այսօր, սակայն, ակնհայտ է համայնքների բյուջեներում սեփական եկամուտների ցածր տոկոսային հարաբերակցությունը պաշտոնական՝ հատկապես պետության կողմից տրամադրվող տրանսֆերտներին¹¹²: Դա վկայում է այն մասին, որ համայնքների սեփական եկամուտները նվազել են, և համայնքները շարունակում են զգալիորեն կախված մնալ պետությունից ու պետական հատկացումներից, որոնք սովորաբար կազմում են համայնքների բյուջեների եկամուտների կեսից ավելին: Գյուղական փոքր համայնքներում, որոնք նաև աչքի են ընկնում վարչական տարածքների սակավահողությամբ, համայնքային սեփականության ոչ մեծ չափով, համայնքում ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու անբարենպաստ պայմաններով, պետության կողմից տրամադրվող ֆինանսական համահարթեցման միջոցները կարող են կազմել բյուջեի եկամուտների մինչև 70 %-ը¹¹³:

Ֆինանսական համահարթեցման գործող մեխանիզմը Հայաստանում կիրառվում է 1999-ից ի վեր: ՀՀ օրենսդրության համաձայն ֆինանսական համահարթեցումը համայնքներին տրամադրվում է դրանց ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու և ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման համար ֆինանսական հնարավորությունների միջև առկա տարբերությունները նվազեցնելու նպատակով: Դոտացիաների գումարների չափը հաշվարկվում է ըստ առանձին համայնքների բնակչության թվաքանակի, բյուջեների եկամուտների¹¹⁴: Այդ մեխանիզմով դոտացիաների ընդհանուր գումարի բաշխման հիմնական առավելությունը բաշխման որոշակիությունն ու թափանցիկությունն է: Սակայն ֆինանսական համահարթեցման այս մեխանիզմի կիրառման դեպքում հաշվի չեն առնվում համայնքների աշխարհագրական, բնակլիմայական, տեղակայվածության առանձնահատկությունները, ունեցած ռեսուրսների ծավալը և դրանք

¹¹¹ Տե՛ս **Թումանյան Դ.**: Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, Նոյյան Տապան, 2006, էջ 36:

¹¹² Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2015 թ.), գիրք 8/ Թումանյան Դ.: Երևան, «Վանարյան», 2016, էջ 47:

¹¹³ Տե՛ս նույն տեղը:

¹¹⁴ Տե՛ս «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, Երևան, 1998, հոդված 5:

արդյունավետորեն օգտագործելու հնարավորությունները, ծախսային յուրահատկություններն ու կարիքները, հանրային ծառայությունների մատուցման հնարավորությունները և արդեն իրականացրած կամ իրականացվելիք ծրագրերը: Դա թույլ է տալիս եզրահանգել, որ ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով դոտացիայի չափի պլանավորման, բաշխման և տրամադրման գործող կարգը վերանայման և կատարելագործման կարիք ունի: Այդ կարիքը պայմանավորված է ինչպես բնակչության պետական ռեգիստրում հաշվառված քաղաքացիների և համայնքների փաստացի բնակիչների թվի միջև զգալի անհամապատասխանություններով, այնպես էլ համայնքների իրական հնարավորությունների, կարիքների և ռեսուրսների հաշվառման մեխանիզմների բացակայությամբ: Արդյունքում ավելի շատ բնակչություն, հետևաբար, նաև սեփական եկամուտներ ունեցող համայնքները ստանում են նաև պետական դոտացիաների տեսակարար կշռի մեծ մասը:

Մյուս խնդիրն էլ բխում է պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին տրամադրվող ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների ընդհանուր գումարի նվազագույն չափից: Այն սահմանվում է օրենքով, համաձայն որի ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների ընդհանուր գումարի նվազագույն սահմանը չպետք է պակաս լինի տվյալ տարվան նախորդող երկրորդ բյուջետային տարում ՀՀ համախմբված բյուջեի փաստացի եկամուտների հանրագումարի 4%-ից: Սակայն այդ ընդհանուր գումարի մեջ ներառված են նաև պետության կողմից համայնքներին տվյալ տարում տրվող փոխհատուցման գումարները, որոնք կապ չունեն համահարթեցման դոտացիաների հետ: Հաշվի առնելով նաև այդ հանգամանքը, կարող ենք նշել, որ պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման նպատակով տրամադրվող դոտացիաները բավականին փոքր տոկոս են կազմում և իրականում չեն նպաստում ՏԻՄ-երի արդյունավետ գործառնմանը, հատկապես, երբ խոսքը գնում է փոքր համայնքների մասին:

Պետական բյուջեից տրամադրվող նպատակային հատկացումներ են նաև սուբվենցիաները: ՀՀ օրենսդրությունը որևէ դրույթ չի պարունակում համայնքներին տրամադրվող սուբվենցիաների չափի վերաբերյալ: Յուրաքանչյուր տարի այն

սահմանվում է տվյալ տարվա պետական բյուջեի մասին ՀՀ օրենքով: Համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրումը կատարվում է ՀՀ կառավարության կողմից սահմանված՝ հայտերի կազմման, ներկայացման, քննարկման և հատկացման ընթացակարգերով: Համաձայն դրա, ՀՀ կառավարությունը քննարկում է համայնքների կողմից ներկայացված և ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության դրական փորձագիտական եզրակացությանն արժանացած բոլոր հայտերը և որոշում կայացնում այդ համայնքներին սուբվենցիա տրամադրելու վերաբերյալ: Իսկ թե ինչից ելնելով են ընդունվում այդ որոշումները, գործող կարգը չի հստակեցնում, որի պատճառով դրանք հաճախ ունենում են սուբյեկտիվ պատճառներ¹¹⁵: Փաստորեն չկան օրենսդրությամբ սահմանված չափանիշներ, որոնց միջոցով կընդունվեն համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրման մասին ՀՀ կառավարության որոշումները: Ընդունվող այդ որոշումները նաև թափանցիկ չեն, քանի որ հայտատու ՏԻՄ-երը չեն մասնակցում որոշումների կայացման նիստերին¹¹⁶: Ուսումնասիրությունները վկայում են նաև, որ պետական բյուջեից համայնքներին փաստացի փոխանցված ընթացիկ և կապիտալ սուբվենցիաների տրամադրումն ըստ տարիների եղել է խիստ անհամաչափ ու ոչ կանոնակարգված:

Կադրային խնդիրներ

ՏԻՄ-երին իրենց լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտ են նաև մարդկային ռեսուրսներ: Տեղական ինքնակառավարման դեպքում մարդկային ռեսուրսներն առաջին հերթին այն մասնագետներն են, ովքեր ներառված են համայնքային ծառայության համակարգում:

Համայնքային ծառայությունը հանրային ծառայության ինքնուրույն տեսակ է: Այն մասնագիտական գործունեություն է ՏԻՄ-երի աշխատակազմում, որն ուղղված է այդ մարմիններին ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված խնդիրների և գործառույթների իրականացմանը¹¹⁷: Դրանք ապահովվում են մրցութային կարգով ընտրված համայնքային ծառայողների կողմից, ովքեր պետք է ունենան զբաղեցրած պաշտոնի կայունություն և կախված չլինեն քաղաքական ուժերի հարաբերակցության

¹¹⁵ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ, Երևան, 2012, էջ 25:

¹¹⁶ Տե՛ս նույն տեղը:

¹¹⁷ Տե՛ս «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, Երևան, 2004, հոդված 1:

փոփոխությունից կամ ՏԻՄ-երի ընտրության արդյունքներից: ՏԻՄ-երի գործունեությունն էլ, իր հերթին, ուղղակիորեն առնչվում է այդ մարմիններում աշխատող կադրերի ճիշտ ընտրության, տեղաբաշխման և արդյունավետ գործառնման, մասնագիտական պատրաստվածության, որակավորման և աշխատանքային փորձի հետ:

Համայնքային ծառայության համակարգի զարգացման, ինչպես նաև անկախության ապահովման ճանապարհին այսօր առկա են բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք կարելի է ներկայացնել հետևյալ շարքի միջոցով.

1. Կենտրոնացված կառավարման համակարգից տեղական ինքնակառավարման մարմինների կախվածության բարձր մակարդակով պայմանավորված խնդիրներ,
2. Համայնքային ծառայության համակարգի կազմակերպահրավական խնդիրներ,
3. Համայնքային ծառայության և հանրային ծառայության այլ տեսակների միջև առկա անհամապատասխանություններ, դրանցով պայմանավորված՝ ծառայությունների համընդհանրացման անհրաժեշտություն,
4. Համայնքային ծառայողների սոցիալական պաշտպանության խնդիրներ:

Համայնքային ծառայության համակարգի ինքնուրույնությունը բխում է տեղական ինքնակառավարման՝ պետական իշխանությունից ունեցած անկախության մակարդակից և որպես իշխանության ինքնուրույն օղակ հանդես գալու հնարավորություններից:

Ներկայումս ՏԻՄ-երը համայնքային ծառայության կազմակերպման գործընթացներում կախված են պետական կառավարման համակարգից: Օրինակ, համայնքային ծառայողների հաստիքների առավելագույն և նվազագույն միավորները որոշում է կառավարությունը, ինչը սահմանափակում է ՏԻՄ-երի ինքնուրույնությունը համայնքային ծառայողների հաստիքացուցակի որոշման և հաստիքների կազմման աշխատանքներում: Միևնույն ժամանակ, կառավարության այս քայլն արդարացված է համայնքային ծառայողների ուժնացված և համայնքի բնակչության իրական թվին չհամապատասխանող հաստիքներ ունենալու դեպքերը սահմանափակելու

անհրաժեշտությամբ: Սակայն հաստիքների շարունակական կրճատումը բավականին դժվար կացության մեջ է դնում ՏԻՄ-երին՝ հնարավորություն չտալով վարել կադրային ճիշտ քաղաքականություն, ունենալ կադրերի աճ կամ նեղ մասնագիտացված կադրեր, ինչը դառնում է ոչ միայն համայնքային ծառայության համակարգի արդյունավետ գործառնման խնդիր, այլև տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման խոչընդոտ:

Ակնհայտ է նաև համայնքային ծառայության համակարգը որակյալ կադրերով համալրելու խնդիրը: Ինչպես ցույց տվեցին հետազոտության արդյունքները, ներկայում հանրային կառավարման համակարգում առկա է համայնքային ծառայողների շուրջ 6000 պաշտոն, որոնցից 1000-ը թափուր է: Ընդ որում, թափուր պաշտոնները չեն համալրվում հիմնականում ոչ թե հայտարարված մրցույթին չմասնակցելու կամ թեկնածուներ չլինելու, այլ, որպես կանոն, պաշտոնի անձնագրով ներկայացվող պահանջներին չհամապատասխանելու պատճառով¹¹⁸:

Այսօր առաջնային և լուրջ խնդիր է դարձել նաև հանրային երկու՝ համայնքային և քաղաքացիական ծառայությունների համընդհանրացման անհրաժեշտությունը:

Համայնքային ծառայության և քաղաքացիական ծառայության համընդհանրացման հարցերը կարևորվում են այն պատճառով, որ օրենսդրությունը թույլատրում է ծառայության մի տեսակից անցումը մյուսին: Մրցութային հանձնաժողովներում, թափուր պաշտոնների զբաղեցման ընթացակարգերում և սահմանված չափանիշներում առկա տարբերությունների հետևանքով ստեղծվել է մի իրավիճակ, որ քաղաքացիական ծառայողներն առանձնապես շահագրգռված չեն համայնքային ծառայության անցնելու հարցում և նաև «ուրախ չեն» իրենց շարքերում ընդունել համայնքային ծառայողներին¹¹⁹:

Քաղաքացիական և համայնքային ծառայությունների համընդհանրացման անհրաժեշտությունը դրսևորվում է նաև հանրային ծառայության այդ երկու տեսակներում ներառված մասնագետների սոցիալական պաշտպանվածության և օրենսդրորեն ու պրակտիկորեն տրամադրվող սոցիալական երաշխիքների միջև առկա

¹¹⁸ Տե՛ս **Մանուկյան Ս.**: Համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնի համար անցկացվող մրցույթի թեստավորման և հարցազրույցի փուլերի որոշ հիմնախնդիրների մասին// Արդարադատություն, #3 (18), 2012, էջ 29:

¹¹⁹ Տե՛ս նույն տեղը:

տարբերությունների միջոցով: Համայնքային ծառայողների առաջնային խնդիրը ցածր վարձատրությունն է: Նրանց մեծ մասը, հատկապես կրտսեր դասին պատկանողները, վարձարտվում են նվազագույն աշխատավարձով: Քանի որ համայնքային ծառայողների աշխատավարձերը վճարվում են համայնքի բյուջեից, ապա դրանք սահմանվում և հաստատվում են ՏԻՄ-երի կողմից: Հայաստանյան համայնքների ֆինանսական ռեսուրսների սղությունը և բյուջեի արդյունավետ կառավարման հետ կապված լրջագույն խնդիրները դառնում են համայնքային ծառայողների ցածր վարձատրության հիմնական պատճառները, որոնք էլ բերում են համայնքային ծառայողների համակարգից որակյալ կադրերի արտահոսքի և համապատասխան ոլորտների մասնագետների կողմից համայնքային ծառայության անցնելու շահագրգռվածության բացակայության: ՏԻՄ-երի համար յուրաքանչյուր անգամ «պատուհաս» է դառնում նաև կառավարության որոշմամբ նվազագույն աշխատավարձի բարձրացումը: Առաջին հայացքից բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ավելի բարձր մակարդակի և երաշխիքների ապահովման նպատակով իրականացվող նվազագույն աշխատավարձի բարձրացումները Հայաստանի համայնքներում դառնում են համայնքային ծառայողների գործազրկության պատճառ, քանի որ այդ բարձրացումները ՏԻՄ-երը փոխհատուցում են կադրերի կամ հաստիքակազմի կրճատմամբ: Մինևույն ժամանակ, առկա է նաև համայնքային ծառայողների աշխատավարձերի բևեռացում. կան պաշտոններ, որոնց աշխատավարձերի վճարման համար ՏԻՄ-երի կողմից սահմանված են բավականին բարձր դրույքաչափեր, և կան պաշտոններ, որոնք ենթադրում են նվազագույն վարձատրություն:

Համայնքային ծառայողները ներառված չեն նաև սոցիալական փաթեթի հատկացման պետական ծրագրում, այնինչ քաղաքացիական ծառայության մասնագետներին տրված են սոցիալական համապատասխան երաշխիքներ: Քաղաքացիական և համայնքային ծառայողներին տրվող սոցիալական երաշխիքների միջև առկա տարբերությունները ցայտուն կերպով դրսևորվում են սոցիալական աջակցության տարածքային կենտրոնների աշխատակիցների պարագայում: Նույն գործառույթներն իրականացնելով և լիովին նույն պարտականություններն ունենալով՝

քաղաքային հինգ համայնքների ենթակայությամբ գործող սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների աշխատակիցները չունեն այն նույն իրավունքներն ու սոցիալական երաշխիքները, ինչ տրվում են մարզպետարանների ենթակայությամբ գործող տարածքային գործակալությունների քաղաքացիական ծառայողներին: Համայնքային ծառայողների համար ներկայումս ներդրված են միայն բժշկական ապահովագրության ծրագրեր, սակայն դրանք գործում են ընդամենը 10 համայնքում: Այսպիսի պայմաններում ակնկալել, որ այն համայնքային ծառայողը, ով ունի սոցիալական հիմնախնդիրներ և որպես տվյալ երկրի քաղաքացի՝ սոցիալապես պաշտպանված չէ, կկարողանա ապահովել ՏԻՄ-երի ակտիվ և արդյունավետ մասնակցությունը բնակիչների սոցիալական հիմնահարցերի կարգավորման գործընթացներում, բավականին դժվար է:

Կադրային վերոնշյալ խնդիրներն էապես խոչընդոտում են ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարմանը և պայմանավորում դրանց գործառման ընթացքում առաջացող դիսֆունկցիաները: Սակայն ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարմանը հատկապես խոչընդոտում է այն հանգամանքը, որ հայաստանյան համայնքներում չկան բնակչության սոցիալական պաշտպանության գծով մասնագետներ՝ *համայնքային սոցիալական աշխատողներ*: Այդ իրավիճակի շտկման ուղղությամբ որոշ քայլեր նախաձեռնել են տեղական և միջազգային մի շարք կազմակերպություններ: Նրանց ջանքերի արդյունքում վերջին տասը տարիների ընթացքում Սյունիքի, Տավուշի, Արագածոտնի, Գեղարքունիքի, Լոռու և Շիրակի մարզերի համայնքներում գործում է շուրջ 200 համայնքային սոցիալական աշխատող: Սակայն այս փաստը կարելի է համարել միայն հատվածային հաջողություն, քանի որ սոցիալական աշխատողներ կան շատ քիչ համայնքներում, իսկ գործողներն էլ ունեն մասնագիտական կարողությունների ամրապնդման և շարունակական զարգացման կարիք: Նրանց գործունեության արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից կարևոր է նաև ապահովել տարբեր կազմակերպությունների, համայնքային կառույցների և այլ մասնագետների հետ ունեցած հարաբերությունների իրավական կարգավորումը, ինչը կնպաստի նրանց

ակտիվ համագործակցությանը և կնվազեցնի գործառույթների համընկնման ու մատուցվող ծառայությունների կրկնության դեպքերը:

*ՏԻՄ-երի կողմից բնակչության սոցիալական պաշտպանության
համակարգում սեփական դերի և մասնակցության հնարավոր ձևերի
ընկալման հետ կապված խնդիրներ*

ՏԻՄ-երն ունեն իրենց ուրույն պատկերացումները և մոտեցումները բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում հնարավոր դերակատարման վերաբերյալ: Այդ մոտեցումները կախված են այն դիրքորոշումներից, որոնք որդեգրել են ՏԻՄ-երի մեծ մասը սույն հարցի շուրջ: Իսկ դիրքորոշումները հիմնականում ձևավորվել են՝ ելնելով նրանից, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգը կենտրոնացված է և գտնվում է պետության անմիջական կարգավորման դաշտում: Այդ իսկ պատճառով տեղական իշխանությունները բնակչության սոցիալական պաշտպանության հիմնահարցերը համարում են պետության անմիջական ենթակայության և վերահսկողության ներքո գտնվող խնդիրներ, որոնց լուծման և արդյունավետ հաղթահարման գործընթացներում իրենք կարող են ունենալ միայն մնացորդային դերակատարում, այսինքն՝ անեն այն, ինչ իրենց ուժերի մեջ է, այն, ինչ իրենք ի վիճակի են կատարել: Այս պարագայում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման մասին խոսք անգամ լինել չի կարող: Ինչպես ցույց տվեցին հետազոտության արդյունքները, ՏԻՄ-երը չեն ցանկանում նաև պետության հետ կիսել պատասխանատվությունը սոցիալական լրջագույն խնդիրների հաղթահարման և բնակչության կարիքների բավարարման գործընթացներում, որոնցում պետությունը ինքն էլ զգալի առաջընթաց չի կարողանում արձանագրել: Առկա իրավիճակը, կարծես թե, լիովին գոհացնում է ՏԻՄ-երին, քանի որ բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման ճանապարհը բավականին խրթին է, պահանջում է ռեսուրսներ ու ջանքեր, ամենօրյա քրտնաջան և պատասխանատու աշխատանք, իսկ ՏԻՄ-երը խուսափում են այդպիսի ռիսկային գործընթացներում էական մասնակցություն ունենալուց և ներդրումներ կատարելուց, հետևաբար, նաև՝ պատասխանատվություն կրելուց:

ՏԻՄ-երը խուսափում են նաև պետական նպաստների, հատկապես «Ընտանեկան նպաստ» ծրագրի հետ անմիջական առնչություն ունենալուց՝ գտնելով, որ «իրերի դրվածքն» այնպիսին, ինչպիսին կա, լիովին ձեռնտու է և՛ իրենց, և՛ քաղաքացուն: Այդ դիրքորոշումը հստակ դրսևորվում է հատկապես գյուղական համայնքներում, որտեղ սոցիալական ոչ ձևայնացված հարաբերությունների՝ դեռևս սերտ և պարտավորեցնող բնույթով և բարեկամական կապերի առկայությամբ պայմանավորված, զգալի են ճնշումները համայնքի ինքնակառավարման մարմինների գործունեության, կայացվող որոշումների վրա: Մինչդեռ քաղաքային խոշոր համայնքները, բացառություն կազմելով ընդհանուր միտումներից, իրենց համարում են լիովին պատրաստ և կարողունակ «Ընտանեկան նպաստ» և պետական մի շարք այլ ծրագրերի իրականացման պարտավորությունը ստանձնելու համար:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում սեփական դերակատարման մասին ՏԻՄ-երի ընկալումներում առկա մյուս խնդիրը կապված է «սոցիալական ծառայություն» հասկացության ընկալման հետ: Մասնավորապես, այսօր ՏԻՄ-երը (ընդ որում՝ և՛ համայնքների ղեկավարները և ավագանու անդամները) սոցիալական ծառայությունն *ընկալում են որպես դրամական օգնության բաշխում*, որն իրենք ուժերի ներածին չափով իրականացնում են: Նեղ մասնագիտական սոցիալական ծառայությունների, կարիքի գնահատման, շարունակական և բազմապրոֆիլ աջակցության, բազմամասնագիտական համագործակցության մասին ՏԻՄ-երի ունեցած պատկերացումները բավականին սեղմ են: Դրամական օգնությունների բաշխումը անհրաժեշտ և բավարար սոցիալական ծառայության տրամադրում համարելով՝ ՏԻՄ-երը չեն կարևորում նաև համապատասխան մասնագետի ներգրավումը համանքային ծառայողների շարքում, քանի որ, ըստ իրենց, դրամի բաշխման համար առանձնապես լուրջ մասնագիտական հմտություններ պետք չեն: Անհրաժեշտ է նաև նշել, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մասին պատկերացումները տարբերակված են: Խոշոր համայնքներն ավելի պատրաստակամ են այդ համակարգում նոր, ընդլայնված լիազորություններ ստանձնելու հարցում, իսկ փոքր համայնքները գտնում են, որ իրենք դա չեն հաղթահարի, ընդ որում, ոչ միայն ռեսուրսների սղության

պատճառով, այլև սոցիալական կապերի և ոչ ձևայնացված հարաբերությունների ճնշումներին դիմագրավելու սահմանափակ հնարավորությունները հաշվի առնելով:

Մյուս կարևորագույն խնդիրն այն է, որ ՏԻՄ-երի՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում (ինչպես նաև այլ համակարգերում) ունեցած դերակատարման բնույթը որոշելու պարտականությունը դրված է համայնքի ղեկավարի վրա, հետևաբար *նրա անձնական դիրքորոշումներից ու մոտեցումներից են* կախված համայնքի բնակիչներին մատուցվող սոցիալական ծառայությունները, իրականացվող ծրագրերը, բնակչության սոցիալական պաշտպանության կառույցների (պետական սոցիալական ծառայություններ, հասարակական կազմակերպություններ, հասարակության մասնավոր հատված, տարածքային կառավարման մարմիններ և այլն) հետ հարաբերությունները:

Ընդհանուր առմամբ, այսօր ՏԻՄ-երն իրենց վերապահված լիազորությունները, անկախ դրանց պարտադիր կամ կամավոր լինելու բնույթից, իրագործում են ունեցած ռեսուրսների ներածի չափով:

«Ը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարմանը խոչընդոտում են նաև այնպիսի գործոններ, որոնք ոչ անմիջականորեն, սակայն ազդում են ՏԻՄ-երի դերակատարման ձևի և բնույթի վրա՝ պայմանավորելով համակարգում վերջիններիս ունեցած դիսֆունկցիաները: Նմանատիպ գործոնների շարքը բազմազան է և կապված է թե՛ բնակչության սոցիալական պաշտպանության և թե՛ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի կառուցվածքագործառույթային առանձնահատկությունների հետ: Այդ գործոնների թվում կարելի է առանձնացնել հետևյալները.

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման խնդիրները

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանում անցած 15 տարիների ընթացքում ունի զգալի ձեռքբերումներ և նվաճումներ: Սակայն համակարգի շարունակական զարգացման ու գործառման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից առկա են բազմաթիվ խնդիրներ: «Ը համայնքների մեծ մասը՝ հատկապես փոքր քաղաքային և գյուղական համայնքները, օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներով պայմանավորված, չեն կարողանում լիարժեքորեն կատարել իրենց

վերապահված լիազորությունների մեծ մասը, բազմաթիվ լիազորություններ առհասարակ մնում են չիրագործված: Համակարգի զարգացման խնդիրները պայմանավորված են նաև հանրային կառավարման ապակենտրոնացվածության ցածր մակարդակով. դա նշանակում է, որ ՏԻՄ-երն ինքնուրույն չեն և կախված են պետությունից: Ըստ Ֆրիդոմ Հաուզ իրավապաշտպան կազմակերպության հրատարակած «Ազգերն անցումային շրջանում» տարեկան զեկույցների, 2015 թվականին անփոփոխ է մնացել Հայաստանի ժողովրդավարության առաջընթացի գնահատականը՝ 2013 թվականից ի վեր կազմելով 5.36 միավոր: Նույնն են մնացել նաև «Տեղական ժողովրդավարական կառավարում» և «քաղաքացիական հասարակություն» բաժինների գնահատականները՝ կազմելով, համապատասխանաբար, 5.75 և 3.75 միավոր¹²⁰:

Քանի որ տեղական ինքնակառավարման համակարգը հանրային կառավարման համակարգերից է, հետևաբար, այն չի կարող կախված չլինել պետությունից և պետական որոշումներից, սակայն հարցը կայանում է ոչ թե բացարձակ անկախության և ինքնորոշման լիարժեք հնարավորությունների, այլ պետություն-տեղական ինքնակառավարում փոխհամաձայնեցված և փոխլրացնող (կոմպլիմենտար) քաղաքականության մեջ: Մի բան, որ մեր երկրում բացակայում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետ փոխհարաբերություններում պետության գերակա դիրքի և գերիշխող դերի պատճառով: Օրենսդրության մեջ գոյություն ունեցող բացերը և ՏԻՄ-երի սահմանափակ ռեսուրսները, ինչպես նաև լիազորություններին ֆինանսական միջոցների անհամապատասխանությունը խանգարում են նրանց գործել անկախ¹²¹: Ստացվում է, որ մեր երկրում տեղական ինքնակառավարումը լոկ անունն է, իսկ իրականում այն պետական կառավարման համակարգի ստորին օղակն է:

ՏԻՄ-երը գտնվում են կախվածության մեջ նաև տարածքային կառավարման մարմիններից: Մարզպետը, չունենալով նման լիազորություններ, լիովին վերահսկում է

¹²⁰ Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2015 թ.), գիրք 8/ Թումանյան Դ.: Երևան, «Վան արյան», 2016, էջ 38:

¹²¹ Տե՛ս **Թումանյան Դ.**: Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, Նոյյան տապան, 2006, էջ 54:

տվյալ մարզի համայնքների ինքնակառավարման մարմիններին¹²²: Միայն որոշ սահմանափակ դեպքերում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները կրում են գործընկերային բնույթ: Բոլոր այլ դեպքերում, այդ թվում՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, այդ հարաբերությունները ենթակայի և վերադասի հարաբերություններ են, որոնցում ՏԻՄ-երը մշտապես ենթակայի դերում են:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմնախնդիրները լուծելու նպատակով ՀՀ կառավարությունը նախաձեռնել է *համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման ռազմավարական ծրագիրը*, որն ուղղված է համայնքների օպտիմալ կառավարման մակարդակի բարձրացման միջոցով նպաստելու տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետ գործառնմանը¹²³: Այն նախատեսում է համայնքների «միավորում» և դրանց կարողությունների զարգացում, ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման հնարավորությունների ընդլայնում, ՏԻՄ-երի կողմից բնակչությանն անհրաժեշտ և որակյալ ծառայությունների մատուցման համար նախադրյալների ստեղծում: Սակայն համայնքների խոշորացման ծրագրի դրական արդյունքների ապահովման համար անհրաժեշտ է կանխատեսել նախատեսված գործընթացների հնարավոր բացասական հետևանքները և համապատասխան քայլեր ձեռնարկել դրանց կանխման կամ չեզոքացման ուղղությամբ¹²⁴:

Ավագանու կայացման ու զարգացման խնդիրները

Չնայած համայնքի ավագանուն օրենքով տրամադրված են բավականաչափ լիազորություններ, այսօր տեղական ինքնակառավարման համակարգում ավագանու դերը բավականին պասիվ է: Համայնքների գերակշիռ մասում ավագանին լուրջ հակակշիռ չէ համայնքի ղեկավարին, ով մեծամասամբ ավագանու անդամներին հեռու է պահում համայնքային կարևորագույն խնդիրների լուծման գործընթացներից, նրանց պատշաճորեն և լիարժեքորեն տեղեկատվություն չտրամադրելով, իրենց

¹²² Տե՛ս նույն տեղը, էջ 49:

¹²³ Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության N 44 արձանագրային որոշում, Երևան, 2011, էջ 3:

¹²⁴ Տե՛ս **Վարդանյան Եվ.**: Համայնքների խոշորացման հիմնախնդիրը ՀՀ-ում// Բանբեր Երևանի Համալսարանի. սոցիոլոգիա, տնտեսագիտություն, #2 (20), Երևան, 2016, էջ 39:

լիազորություններն իրականացնելու համար համապատասխան պայմաններ չստեղծելով և այլն¹²⁵: Իսկ այն գործընթացները, որոնցում ներգրավվում են ավագանու անդամները, օրինակ, բյուջեի ընդունում, բյուջեում կատարվող փոփոխությունների հաստատում, գույքի օտարման և վարձակալության, սոցիալական օգնությունների տրամադրման մասին որոշումների կայացում և այլն, գրեթե միշտ կատարվում են ինքնաբերաբար, մեխանիկորեն, միաձայն հաստատելով համայնքի ղեկավարի որոշումները:

Մեկ այլ լրջագույն խնդիր է այն, որ գյուղական փոքր համայնքներում արտագնա աշխատանքի մեկնելու պատճառով ավագանու անդամները նույնիսկ բացակայում են համայնքից, հետևաբար ավագանու նիստերը պարզապես անօրինական են:

Բացառություն կարելի է համարել միայն ՀՀ մի քանի խոշոր քաղաքների ավագանիների գործունեությունը (օրինակ՝ Երևանում), որոնց անդամները հարաբերականորեն ավելի ակտիվ մասնակցություն են ունենում համայնքների զարգացման նախաձեռնություններում:

ՀՀ-ում ավագանու համակարգը կայացած չէ նաև ավագանու անդամների ընտրությունների օրենսդրական թերությունների պատճառով: Մասնավորապես, գործող օրենսդրությունը չի երաշխավորում պատշաճ գիտելիքներով և հմտություններով օժտված ավագանու անդամների ընտրություն:

Քանի որ ներկայումս բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երն ունեն հիմնականում կամավոր լիազորություններ (հաշվի չառած մեկ պատվիրակված լիազորությունը), իսկ որոշումները կամավոր լիազորությունների իրագործման հնարավորությունների և կարգերի վերաբերյալ կայացնում է հենց ավագանին, ստացվում է, որ ավագանու կայացման ու զարգացման խնդիրներն իրենց ազդեցությունն են ունենում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթի և եղանակների վրա: Ավագանին այսօր ի զորու չի բացի արդեն ձևավորված դրամական օգնությունների բաժանման պրակտիկայից նախաձեռնել բնակչության սոցիալական կարիքների բավարարմանն ուղղված այլ, ավելի արդյունավետ ծրագրեր:

¹²⁵ Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011 թ.), գիրք 5/ խմբ. ՝ Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան տապան, 2012, էջ 29:

Ավագանու համակարգի պասիվ գործառնան մասին են վկայում մի քանի ցուցանիշներ: Նախ, դա բնակչության իրազեկվածությունն է համայնքի ավագանու անդամների և նրանց ծավալած գործունեության մասին: Այդ առումով սույն աշխատության շրջանակներում իրականացված հետազոտության արդյունքները փաստում են, որ բնակչության 61.8%-ը չի ճանաչում իր համայնքի ավագանու անդամներին: Ավագանու անդամին չճանաչելու ցուցանիշների և համայնքի տիպի միջև հստակ կորելյացիա է նկատվում: Մասնավորապես, համայնքի ավագանու անդամներին ավելի շատ ճանաչում են գյուղական (67.2%), քան քաղաքային համայնքներում (24.4%): Դա բացատրվում է գյուղական համայնքների՝ ավելի փոքր բնակչության թվաքանակով, ինչպես նաև բնակիչների միջև ավելի սերտ կապերով և առօրյա շփումների առկայությամբ:

Ցածր են նաև ավագանու անդամներին բնակչության դիմելության ցուցանիշները: Հարցվածների 91.6%-ը երբևէ չի դիմել համայնքի ավագանու անդամներից և ոչ մեկին: Իսկ չդիմելու պատճառներից մեկը հենց ավագանու անդամներին չճանաչելն է: Այդպիսի բացատրություն է ներկայացրել հարցվածների 11%-ը: Հարցվածների 13.7%-ն էլ որպես ավագանու անդամներին չդիմելու պատճառ նշել է նրանց հանդեպ առկա վստահության ցածր մակարդակը, համոզվածությունը, որ ավագանու անդամները նրանց կմերժեն՝ հարցի լուծումը ներկայացնելով որպես իրենց ուժերից վեր կամ լիազորությունների շրջանակներից դուրս: Հարցվածների 56%-ը կարծում է, որ այն խնդիրները, որ նրանք ունենում են, գտնվում են ավագանու կարողություններից և լիազորություններից դուրս:

Հետազոտության արդյունքների համաձայն՝ սոցիալական բնույթի հարցերով բնակչությունը գրեթե չի դիմում համայնքի ավագանու աջակցությանը: Այդ մասին են վկայում այն ցուցանիշները, համաձայն որոնց սոցիալական (նյութական) աջակցություն կամ աշխատանք գտնելու հարցում օգնություն ստանալու նպատակով ավագանու անդամներին երբևէ դիմել է հարցվածների ընդամենը 0.7%: Երբևէ ավագանուն որևէ հարցով դիմած քաղաքացիների 12.2%-ը գտնում է, որ այն հարցը, որով նա դիմել է ավագանու անդամ(ներ)ին, լուծվել է, և նա գոհ է հարցի լուծման ընթացքից ու արդյունավետությունից, և միայն հարցվածների 7.2%-ն է դժգոհություն հայտնել այդ

կապակցությամբ: Ընդ որում, ավագանու կողմից քաղաքացիների ներկայացրած հարցերի կարգավորման արդյունավետությունից ավելի գոհ են գյուղական (24.4%), քան քաղաքային համայնքների բնակիչները (5.6%): Ինչպես տեսնում ենք, այդ ցուցանիշները կտրուկ տարբերվում են: Բավականին մեծ տոկոս է կազմում ավագանու անդամ(ներ)ի կողմից իրենց ներկայացրած հարցին ընթացք տալու կամ աջակցելու գործում մերժում ստացած քաղաքացիների թիվը: Այդպիսի պատասխան ստացել է հարցվողների 11.3%-ը: Արդյունքները ցույց են տալիս, որ նման դեպքերն ավելի հաճախ են արձանագրվում քաղաքային (61.1%), քան գյուղական համայնքներում (38.9%):

Համայնքային զարգացման խնդիրներ

Տեղական ինքնակառավարման հիմքում համայնքն է՝ իր ռեսուրսներով, աշխարհագրական և բնակլիմայական պայմաններով, մշակութային առանձնահատկություններով, ժողովրդագրական կազմով, սոցիալ-տնտեսական խնդիրներով, համայնքային կարիքներով և այլն: Հետևաբար, համայնքը՝ որպես համայնքի անդամների, համայնքում գործող կազմակերպությունների հարաբերությունների համակարգ, իր ուժեղ և թույլ կողմերով էական ազդեցություն է ունենում ՏԻՄ-ի գործառնման վրա: Համայնքը նաև ապահովում է այն ֆիզիկական և սոցիալ-մշակութային միջավայրը, որն էականորեն ազդում ու պայմանավորում է ՏԻՄ-ի դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում:

Հայաստանյան համայնքը՝ որպես սոցիալ-մշակութային միավոր կամ փոխհարաբերությունների համակարգ, հետզհետե կորցնում է իր երբեմնի որակական բնութագրիչները, մինչդեռ համայնքը՝ որպես վարչատարածքային միավոր, դեռևս վերջնականապես ձևավորված և կայացած չէ¹²⁶: Համայնքը ստանում է ազգակցական և ընտանեկան հարաբերությունների ամբողջության «կերպար», ինչը պայմանավորում է ներհամայնքային կապերի, շփումների, համախմբվածության թուլացումն ու անդամների շահագրգռվածության ցածր մակարդակը համայնքային կառավարման և ինքնակազմակերպման գործընթացներին մասնակցելու համար:

¹²⁶ Տե՛ս Հայաստանյան համայնքն այսօր. մասնակցային վճռորոշ գործոններն ու խնդիրները. սեմինարի նյութեր: Երևան, 2003, էջ 18:

Բոլոր այս գործոնները պայմանավորում են նաև համայնքում քաղաքացիական մասնակցության ցածր մակարդակը:

Համայնքում քաղաքացիական մասնակցության նպատակն է քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների անմիջական և ակտիվ ներգրավվածության միջոցով նպաստել համայնքի արդյունավետ կառավարմանը, բարձրացնել համայնքի բնակիչների կյանքի որակը, նպաստել տեղական ժողովրդավարության սկզբունքների պահպանմանը: Նրանց ներգրավումն ու մասնակցությունը կարևորվում է հատկապես համայնքի զարգացման նախաձեռնությունների շրջանակներում որոշումների կայացման գործընթացներում, քանի որ այդպես հնարավոր է դառնում նման նախաձեռնությունները դարձնել ավելի հասցեական, հաշվետվողական ու թափանցիկ: Հարկ է նշել, որ մեր երկրում համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության օրենսդրական հիմքերը բավականին ամուր են¹²⁷: Սակայն միայն իրավական հիմքերը բավարար չեն քաղաքացիների ակտիվ մասնակցությունը համայնքային խնդիրների քննարկման և լուծման գործընթացներում ապահովելու համար: Սույն աշխատության շրջանակներում իրականացված հետազոտության արդյունքները ցույց են տալիս, որ հարցվողների զգալի մասն *ընդհանրապես* հետաքրքրված չէ իրենց համայնքի ինքնակառավարման մարմինների գործունեությամբ: Այդ մարդկանց թիվը հարցվածների մեջ կազմում է 30.3%, իսկ այն մարդիկ, ովքեր *հիմնականում* չեն հետաքրքրվում այդ գործընթացներով, կազմում է 43.3%: Ընդ որում, չհետաքրքրվողների թիվն ավելի մեծ է քաղաքային, քան գյուղական համայնքներում, համապատասխանաբար՝ 80.9% և 58.8%:

Ցածր է նաև հարցվածների վստահության մակարդակը տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ: ՏԻՄ-երին լիովին վստահում են հարցվածների 7.2%-ը, իսկ նրանց թիվը, ովքեր *ընդհանրապես* չեն վստահում, կազմում է 26%: Մյուս կողմից, ՏԻՄ-երն, իրենց հերթին, երբեմն բացահայտ, երբեմն լատենտ կերպով դրսևորում են մասնակցային քաղաքականությունը չխրախուսող վերաբերմունք: Դա հիմնականում պայմանավորված է.

¹²⁷ Տե՛ս Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում/ Յու. Մ. Սուվարյան և ուրիշներ: Երևան, «Տնտեսագետ», 2014, էջ 146:

- մասնակցային գործընթացների էությանն անձանոթ, անտեղյակ լինելով,
- իշխանական ռեսուրսները կորցնելու կամ թուլացնելու մտավախությամբ,
- պատասխանատվության ավելի մեծ աստիճանից խուսափելու ձգտմամբ,
- մասնակցային գործընթացները համակարգելու հավելյալ ծանրաբեռնվածությունից խուսափելու տրամադրվածությամբ¹²⁸:

Քաղաքացիական մասնակցությունը և մասնակցային գործընթացների միջոցով համայնքի սոցիալական հիմնախնդիրների լուծումը, բնակիչների սոցիալական պաշտպանվածության ապահովումը միմյանց հետ սերտորեն կապված են, ենթադրում են սոցիալական պատասխանատվության դրսևորում, կոլեկտիվ ինքնության արտահայտում, իրավագիտակցության բարձր մակարդակ¹²⁹: Սակայն Հայաստանում սոցիալական հիմնախնդիրների և դրանց լուծման գործընթացների նկատմամբ քաղաքացիական պատասխանատվության մակարդակը բավականին ցածր է, իսկ մասնակցային գործընթացները՝ պրակտիկայում չիրագործվող:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի ոչ պետական կազմակերպությունների հետ հարաբերություններում ծագող դժվարությունները

ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ստեղծման պահից տարբեր ծրագրեր իրականացնող հասարակական և միջազգային կազմակերպությունները նպաստել են այդ համակարգի կայացմանը ֆինանսական, խորհրդատվական եղանակներով, ինչպես նաև օրենսդրական բարեփոխումներին աջակցելու միջոցով:

Հայաստանում գործող միջազգային կազմակերպությունները համագործակցում են ՀՀ Կառավարության հետ: Նրանցից որոշները նաև համագործակցում են միմյանց հետ¹³⁰: Միջազգային կազմակերպություններից շատերը կարևորում են համայնքային զարգացման խնդիրները և որոնում դրանց լուծման ուղիներ՝ այդ թվում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման միջոցով: Հաշվի առնելով

¹²⁸ Տե՛ս Քաղաքացիական ներգրավվածության և մասնակցության ինստիտուցիոնալացման հեռանկարները զարգացման ծրագրերի համատեքստում/ Թադևոսյան Գ.: Երևան, «Փրինթինֆո», 2008, էջ 65:

¹²⁹ Տե՛ս **Wood G.S., Judickis J.C.**. Conversation on Community Theory. Purdue University Press, USA, 2002, էջ 10:

¹³⁰ Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2009-2010 թթ), գիրք 4/ Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան տապան, 2011, էջ 74:

համայնքների ֆինանսական, մարդկային, վարչական սուղ ռեսուրսները, ՏԻՄ-երի մեծ մասը կարևորում է միջազգային կազմակերպությունների հետ համագործակցությունը և մշտապես ուղիներ է փնտրում այդ կազմակերպությունների ուշադրությունն իրենց համայնքների խնդիրների վրա հրավիրելու նպատակով: Միջազգային կազմակերպություններն այսօր հայաստանյան համայնքներում ապահովում են կապիտալ ծրագրերի իրականացում. հանգամանք, որ ՏԻՄ-երը չեն կարող իրենց թույլ տալ անգամ համայնքի բյուջեի հնարավորությունների ընդլայնման պայմաններում: Այնուամենայնիվ, համայնքային մակարդակում միջազգային կազմակերպությունների գործունեության և ՏԻՄ-երի հետ ունեցած հարաբերություններում ծագում են որոշ խնդիրներ:

Յուրաքանչյուր կազմակերպություն, համայնքներում որևէ ծրագիր իրականացնելիս, առաջնորդվում է իր չափանիշներով, իր սկզբունքներով և առաքելությամբ: Այդ իսկ պատճառով նրանց գործունեությունն ու իրականացվող ծրագրերը երբեմն չեն բխում համայնքի առաջնահերթություններից, հրատապ կարիքներից: Երբ դրանք համընկնում են համայնքների կարիքների հետ և ընձեռում են խնդիրների՝ թեկուզ ժամանակավոր լուծման հնարավորություններ, ապա գործունեության արդյունավետությունը բարձրանում է: Հակառակ պարագայում տեղի է ունենում միջոցների անտեղի վատնում: Այսօր ո՛չ կառավարությունն իր տարածքային կառույցներով, ո՛չ առավել ևս համայնքը, չի կարողանում հանդես գալ որպես միջազգային կազմակերպությունների ծրագրերի համակարգող կամ պատվիրատու: Սակայն քանի որ ներկայումս համայնքների համար ցանկացած օժանդակություն կարևոր է և գնահատելի, ապա ՏԻՄ-երը սովորաբար չեն հրաժարվում համագործակցության անգամ չնչին հնարավորությունից, եթե իհարկե կարողանում են բավարարել մասնակցային սկզբունքով իրականացվող ծրագրերի պահանջները:

Միջազգային ծրագրերի աշխարհագրական ընդգրկումը բավականին տարբեր է, անգամ խայտաբղետ: Կան մարզեր և համայնքներ, որտեղ միջազգային կազմակերպությունները բավականին ակտիվ են և մեծ թվով ծրագրեր ունեն, և մարզեր ու համայնքներ, որտեղ նմանատիպ ծրագրեր ընդհանրապես չեն

իրականացվել, իսկ ՏԻՄ-երն այդ կազմակերպությունների հետ երբևէ համագործակցության փորձ չեն ունեցել: Քանի որ բոլոր համայնքներն ունեն խնդիրներ, և դրանց մեծ մասի լուծման համար անհրաժեշտ է արտաքին օժանդակություն, ապա ստացվում է, որ որոշ համայնքներ հայտնվում են շահեկան դիրքում միջազգային կազմակերպությունների հետ մեկից ավելի ծրագրեր իրականացնելու արդյունքում, իսկ մի շարք այլ համայնքներ չեն կարողանում անգամ կապ հաստատել այդ կազմակերպությունների ներկայացուցիչների հետ կամ շահել դրանց վստահությունը: Իհարկե վերոնշյալ հանգամանքները կախված են նաև համայնքի ղեկավարի հնարավորություններից՝ թե՛ անձնական կարողություններից, թե՛ սոցիալական կապերից:

Այսօր հայաստանյան համայնքների համար լուրջ խնդիր է դարձել նաև այն, որ միջազգային կազմակերպությունների կողմից իրականացվող ծրագրերի ավարտից հետո ՏԻՄ-երը դժվարանում են այդ ծրագրերի ձեռքբերումները ոչ միայն զարգացնելու, այլև պահպանելու հարցում: Այսպես, միջազգային կամ տեղական հասարակական կազմակերպությունների կողմից շահառու համայնքներում սոցիալական աշխատանքի մասնագետների գործունեության ֆինանսավորման ծրագրերի ավարտից հետո բազմաթիվ համայնքներ չկարողացան պահպանել այդ մասնագետների համար առանձնացված հաստիքները և ՏԻՄ-երը ստիպված եղան հրաժարվել նրանց ծառայություններից: Եվ դա այն դեպքում, երբ համայնքային սոցիալական աշխատողների գործունեության ձեռքբերումներն ակնհայտ են և համայնքի համար բավականին շահեկան:

Նմանատիպ խնդիրներ առկա են նաև հասարակական կազմակերպությունների հետ ՏԻՄ-երի ունեցած հարաբերություններում:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում հասարակական կազմակերպությունների և տեղական իշխանությունների համագործակցության կարևորագույն ասպեկտներից մեկը ՏԻՄ-երի լիազորությունների պատվիրակումն է այդ կազմակերպություններին: Սակայն այդպիսի փորձը դեռևս ինստիտուտավորված չէ: ՀԿ-ներին լիազորությունների պատվիրակման համար չկան մշակված ընթացակարգեր, մեխանիզմներ, ձևավորված չեն նաև վերահսկողության ու

հաշվետվողականության ապահովման օպտիմալ տարբերակներ: Միայն խոշոր քաղաքային համայնքները (օրինակ՝ Երևանը, Վանաձորը) կարողանում են հասարակական կազմակերպություններին պատվիրակել սոցիալական ոլորտի որոշ լիազորություններ: Հատկանշական է նաև այն, որ ՏԻՄ-ՀԿ հարաբերություններում մասնակից են դառնում նաև մարզպետարանները, որոնք ստանձնում են ՀԿ-ների գործունեության տեղայնացման տեսանկյունից ուղղորդողի դեր: Դա երբեմն խնդիրներ է առաջանցում համայնքների ճիշտ ընտրության հարցում, քանի որ մարզպետարանները շատ հաճախ լիարժեքորեն իրազեկված չեն համայնքի կամ, առավել ևս, նրա առանձին անդամների կամ բնակիչների խնդիրների մասին, որոնք կարող են ավելի համահունչ լինել ՀԿ-ի ծրագրին կամ գործունեությանը:

Համայնքների տիպերի տեսանկյունից ՏԻՄ-ՀԿ համագործակցությունը նույնպես ունենում է իր յուրահատկությունները: Փոքր և միջին համայնքներն առավելապես շահագրգռված են համագործակցել նյութական, այսինքն՝ բնամթերային և դրամական օգնություն տրամադրող հասարակական կազմակերպությունների հետ: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում գործող և այլ, օրինակ՝ խնամքի իրականացման, խորհրդատվական, սոցիալական իրավունքների և շահերի պաշտպանությամբ զբաղվող հասարակական կազմակերպությունների հետ համագործակցությունից թերևս չհրաժարվելով, այդ համայնքների ինքնակառավարման մարմինները խուսափում են ֆինանսավորման կամ համաֆինանսավորման պատասխանատվությունից և առհասարակ, այդ կազմակերպությունների հետ անմիջական ու երկարատև համագործակցություն ունենալուց: Քաղաքային խոշոր համայնքները կարևորում են հենց նմանատիպ ծրագրեր իրականացվող հասարակական կազմակերպությունների հետ համագործակցությունը, այդ թվում լիազորությունների պատվիրակման կամ ՀԿ-ի ծրագրով ստեղծված ծառայությունը համայնքային ենթակայության դարձնելու հարցում: Միևնույն ժամանակ, ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ

քաղաքային խոշոր համայնքներում ՀԿ-ների գործունեության սոցիալ-մշակութային միջավայրն ավելի անբարենպաստ է, քան գյուղական համայնքներում¹³¹.

ՏԻՄ-երի և հասարակության մասնավոր հատվածի կազմակերպությունների փոխհարաբերությունները նույնպես իրավական արդյունավետ կարգավորման կարիք ունեն: Համայնքի վարչական տարածքում գտնվող հողը, ինչպես նաև առևտրային կազմակերպությունները, հասարակական սննդի ծառայությունները, արտադրական ձեռնարկությունները մեծամասամբ սեփականաշնորհվել են: Համայնքային որևէ հարցի կարգավորման նպատակով ՏԻՄ-երը հաճախակի են բախվում համայնքի տարածքում գործող կամ ծառայություններ մատուցող մասնավոր ձեռնարկությունների հետ համագործակցության ձևայնացված մեխանիզմների բացակայության խնդրին: Հետևաբար, ՏԻՄ-երի և հասարակության մասնավոր հատվածի հարաբերությունները կարիք ունեն օրենսդրական վերանայման և համագործակցության ավելի արդյունավետ կանոնակարգման, այդ թվում՝ մասնավոր հատվածը սոցիալական պատասխանատվության դաշտ բերելու և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում որպես գործուն դերակատարում ունեցող ակտոր ներառելու համար:

Վերոնշյալ գործոններն էական ազդեցություն են ունենում ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթի վրա և պայմանավորում վերջինիս դիսֆունկցիաների տարաբնույթ դրսևորումները:

¹³¹ Տե՛ս Քաղաքացիական ներգրավվածության և մասնակցության ինստիտուցիոնալացման հեռանկարները զարգացման ծրագրերի համատեքստում/ Թադևոսյան Գ.Մ.: Երևան, «Փրինթինֆո», 2008, էջ 53:

**ԳԼՈՒԽ 3. ՀՀ ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ
ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ
ԴԵՐԱԿԱՏԱՐՄԱՆ ՍՈՑԻՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ՄՈԴԵԼԱՎՈՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐԸ**

**3.1. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում
տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման
սոցիոլոգիական մոդելի հիմնական բնութագրիչները**

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սոցիոլոգիական մոդելավորումը հիմնված է *դերակատարումն ապահովող գործառույթների, դերատարարման հիմնական նպատակների, խնդիրների, սկզբունքների, հիմքերի և ռեսուրսների, բնակչության սոցիալական պաշտպանության առանձին ենթահամակարգերում ՏԻՄ-երի ունեցած դերակատարման բնույթի, արտաքին և ներքին հարաբերությունների, տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի գործառման ընթացքում դերակատարման հնարավոր և փաստացի ազդեցությունների ուսումնասիրության արդյունքների վրա:*

ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մոդելավորման հիմքում ընկած են համակարգային վերլուծության մոտեցումները, որոնց միջոցով հնարավոր է էմպիրիկ համակարգի կամ դրա առանձին բնութագրիչների վերլուծության, վերացարկման և հայեցակարգման ճանապարհով ձևավորել տեսական համակարգ: Առաջարկվող մեթոդաբանությունը հիմնվում է նաև Մ. Վեբերի իդեալական տիպի և Մ. Վարտոֆսկու կողմից ներկայացված՝ օբյեկտի հետ կառուցվածքային և գործառութային համապատասխանության կապեր ունեցող մոդելի մշակման մեթոդների վրա:

Այսպիսով, ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կառուցվածքագործառութային մոդելը ներկայացված է համապատասխան դատողությունների և եզրակացությունների տեսքով: Այդ դատողությունների շարքը, նախ, վերաբերում է *բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովող գործառույթներին:*

Որպեսզի սոցիալական համակարգը պահպանի կայուն, հավասարակշռված և ամբողջական գործառնան հնարավորությունները, պիտի իրականացնի այնպիսի գործառույթներ, ինչպիսիք են՝ *հարմարման, նպատակադրման, ներառման և մշակութային նմուշների պահպանման գործառույթները*: Սույն համատեքստում առաջնային է համարվում ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի այնպիսի դերակատարումը, որը ենթադրում է վերոնշյալ գործառույթների իրականացումը: Այդ մասին դատողությունները մոդելի հիմնական բաղադրիչների շարքում են:

Նպատակադրման և նպատակների իրականացման գործառույթը ենթադրում է, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ը պետք է ունենա սեփական դերակատարման մասին որոշումներ կայացնելու և նպատակներ սահմանելու իրավասություն: Սակայն հիմք ընդունելով այն հանգամանքը, որ վերջինս հիմա որևէ մասնակցություն չունի համակարգի գործառնան, զարգացման վերաբերյալ որոշումների կայացման գործընթացներում, և նրան տրված է միայն համայնքի սոցիալական զարգացման շրջանակներում որոշակի նպատակներ պետության կողմից սահմանված գերակայություններին հարմարեցնելու իրավասություն, ապա կարող ենք փաստել, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում *ՏԻՄ-ը նպատակադրման գործառույթ չի իրականացնում*: Այդ գործառույթի իրականացումն ամբողջությամբ պետական լիազոր մարմինների պատասխանատվության ներքո է:

Համակարգի կայուն, հավասարակշռված և ամբողջական գործառնան համար մյուս կարևոր գործառույթը հարմարումն է, որը նշանակում է ՏԻՄ-ի դերակատարման բնույթի փոփոխություն և հարմարեցում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի շարունակական փոփոխություններին, զարգացման միտումներին: ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում իրականացվող բարեփոխումների նպատակների և խնդիրների վերլուծության արդյունքում կարող ենք եզրակացնել, որ համակարգի զարգացման հիմնական ուղղությունը բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության մակարդակի բարձրացումն է ծառայությունների ընդլայնման, բնակչության սոցիալական կարիքներին համարժեք ծառայություններ տրամադրելու և սոցիալական պաշտպանության կառույցների ակտիվ գործառումն ու

համագործակցությունն ապահովելու միջոցով¹³²: Բարեփոխումները միտված են նաև համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ակտիվացմանը, սակայն այդ ուղղությամբ որևէ նշանակալի քայլ չի իրականացվում: ՏԻՄ-ն, առանց հաղորդակից լինելու բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղի ունեցող բարեփոխումների գաղափարներին և նպատակներին, շարունակում է գործառել այն փորձառության միջոցով, որ վաղուց արդեն ձևավորվել է և արմատացել: Հետևաբար, *ՏԻՄ-ի դերակատարումը չի համապատասխանում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի փոփոխվող պահանջներին, զարգացման հնարավորություններին ու նպատակներին*: Միևնույն ժամանակ, հարմարման պահանջներն առավելապես դրվում են արտաքին միջավայրի, մասնավորապես՝ պետության կողմից, և կրում են ՏԻՄ-ին՝ նման դերակատարմանը դրդող-խրախուսող բնույթ: Սակայն խրախուսման համար պետությունը չի նախաձեռնում բավարար փոփոխություններ, իսկ այդ ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումները հատվածային են և չեն ապահովում համակարգում ՏԻՄ-ի գործուն դերակատարման համար անհրաժեշտ հիմքեր:

ՏԻՄ-ի դերակատարումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում խնդրահարույց է նաև ներառման գործառույթի իրագործման տեսակյունից: Եթե նախորդ երկու գործառույթները կապված են համակարգի արտաքին հարաբերությունների հետ, ապա սույն գործառույթն առավելապես վերաբերում է ներհամակարգային գործընթացների ու հարաբերությունների կարգավորմանը: Այն ենթադրում է նաև համակարգի հիմնական բաղադրիչների գործառման կանոնակարգում, համագործակցության ապահովում, որոնց իրագործումը, սակայն, ՏԻՄ-ի համար դառնում է լուրջ խնդիր: Դա դրսևորվում է այն հանգամանքի միջոցով, որ համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումն ապահովող ակտորների (համայնքի ղեկավար, ավագանի, համայնքային ծառայողներ, համայնքային ենթակայությամբ գործող սոցիալական ծառայություններ և այլն) միջև հարաբերությունները մեծամասամբ կարգավորված չեն, կարգավորման դեպքում էլ առաջանում են բազմաթիվ բացթողումներ, թերություններ: Որպես արդյունք՝ այդ

¹³² Տե՛ս «ՀՀ 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր», Երևան, 2014, էջ 117:

հարաբերություններում հաճախակիորեն ծագում են հակասություններ և կոնֆլիկտներ, որոնք ՏԻՄ-ը հարթել կամ լուծել չի կարողանում:

Ինքնին *յուրաքանչյուր գործառույթ առանձին սոցիալական համակարգ է*, որի գործառման համար անհրաժեշտ են համակարգային այնպիսի բաղադրիչներ, ինչպիսիք են՝ *ակտորները կամ առանցքային դերակատարները, նրանց մոտիվացվածության մակարդակը* համակարգում գործելու և հիմնական խնդիրները լուծելու համար, *ակտորների միջև կարգավորվող հարաբերությունները*, որոնք կազմում են համակարգի հիմքը կամ «ողնաշարը», համակարգի գործառման *նպատակները, խնդիրները, հիմքերը և ռեսուրսները*, ակտորների դերակատարման *ձևերը կամ միջոցները*¹³³: ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման համար հիմնական ակտորների շարքը հստակ է (չնայած համալրման կարիք ունի), սակայն դրանց միջև թերի կարգավորվող, իսկ շատ հաճախ առհասարակ չկարգավորվող հարաբերությունները, հարաբերվելու ընթացքում ծագող դժվարությունները, դրանք հաղթահարելու ՏԻՄ-ի անկարողությունը, հակասական գործելակերպը ոչ միայն պայմանավորում են *դերակատարման բարդությունները, ակտորների միջև փոխազդեցությունների ընթացքում առաջացող դժվարությունները*, այլև բերում ՏԻՄ-ի *մոտիվացիայի* ցածր մակարդակին: Մոտիվացիան, հանդիսանալով ակտորի վերաբերմունքի դրսևորում իրավիճակի, տվյալ դեպքում՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում սեփական դերակատարման հանդեպ, այս համատեքստում կրում է *կատեկտիկ* բնույթ, ինչը նշանակում է, որ այն միտված է *լարվածության մեղմացմանը* և փոխադարձ բավարարման որոշակի մակարդակ ենթադրող հարաբերությունների հաստատմանը: Սա նաև նշանակում է, որ համակարգում սեփական դերակատարման հանդեպ վերաբերմունքը ոչ թե բխում է դրա կարևորության գիտակցումից կամ արժևորումից, այլ համայնքում սոցիալական հրատապ խնդիրները և լարվածությունը հնարավորինս մեղմելու ու բնակչության կարիքներին որևէ կերպ արձագանքելու անհրաժեշտությունից:

¹³³ Տե՛ս **Parsons T.** The Social System. New York, The Free Press, 1964, էջ 28:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման նպատակների առումով անհրաժեշտ է նշել, որ այդ *նպատակները* մինչ օրս *հստակեցված չեն*: Պաշտոնական փաստաթղթերում և համապատասխան օրենքներում ներկայացվում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման միայն խնդիր-առաջադրանքները և այդ դերակատարումն ապահովող հիմնական լիազորությունները: Դրանք նաև շեշտադրում են համակարգում ՏԻՄ-ի ակտիվ ներառման և արդյունավետ գործառնման կարևորությունը, սակայն կոնկրետ նպատակներ և գործառնման գերակա ուղղություններ այդպես էլ չեն առաջադրում: Նպատակների չհստակեցված լինելը բերում է *անորոշության*, ինչպես նաև համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման ակտիվացման *կոնկրետ հեռանկարների մասին տարաբնույթ պատկերացումների*, որոնք նույնպես էական ազդեցություն են ունենում դերակատարման բնույթի վրա: Այսպես, եթե այսօր հայաստանյան քաղաքային միջին և խոշոր համայնքների տեղական իշխանությունները որպես համակարգում իրենց դերակատարման առաջնային և գլխավոր նպատակ տեսնում են պետական սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման և տրամադրման պատասխանատվության լիարժեք ստանձնումը, ընդ որում՝ բավականին մոտ ապագայում, ապա փոքր համայնքների ինքնակառավարման մարմինների համար անհասկանալի են իրենց դերակատարման նպատակները և հետագայում դրանց հստակեցման կարևորությունը: Դրանք բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը և, համապատասխանաբար, նաև իրենց դերակատարումն այդ համակարգում դիտում են որպես դրամական օգնության բաշխման ընթացակարգերի ամբողջություն, որոնց իրականացումը պահանջում է միայն ֆինանսական համապատասխան միջոցների առկայություն:

ՏԻՄ-ն ի զորու չէ նաև լուծելու ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում իր դերակատարման առջև դրվող հիմնական խնդիրները: Այն մասնակիորեն իրագործում է միայն բնակչության սոցիալական կարիքների բավարարմանն ուղղված որոշ միջոցառումներ՝ որևէ մասնակցություն չունենալով այնպիսի կարևոր խնդիրների լուծման գործում, ինչպիսիք են՝ համայնքներում սոցիալական դիսկերի կանխումը, հաղթահարումը, սոցիալական

համագործակցության ապահովումը, սոցիալական աջակցության ցանցերի ձևավորումը և այլն: Ավելին, այդ խնդիրները չեն լուծվում նաև տարածքային կառավարման մարմնի, այսինքն՝ մարզպետարանի կողմից, որը նույնպես զբաղվում է բնակչության սոցիալական կարիքների մասնակի բավարարմանը միտված ծրագրերով: Դա բերում է մի իրավիճակի, որը մասնագիտական գրականության մեջ բնութագրվում է որպես **ինստիտուցիոնալ քաոս**: Այն ենթադրում է սոցիալական համակարգերի նոր պահանջներին համապատասխանելու անկարողություն, գործող ինստիտուտների գործառույթների միջև հակասությունների, վերածածկերի առկայություն, չհստակեցված և չիրականացվող գործառույթներ, որոնց իրականացման պահանջը, սակայն, տվյալ հասարակությունում բավականին մեծ է¹³⁴: Ստեղծված իրավիճակը պայմանավորված է նաև այն հանգամանքով, որ մինչ օրս *հստակեցված չեն* հանրային կառավարման տարբեր մարմինների միջև գործառույթների և լիազորությունների բաշխման *սկզբունքները*:

«Ը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման հիմնական *միջոցները համայնքային սոցիալական ծառայություններն են*, սակայն հիմք ընդունելով մեր երկրում ստեղծված իրադրությունը, պետք է նշենք, որ ՏԻՄ-ը ներկայիս պայմաններում չի կարողանում համայնքի բնակիչներին տրամադրել նրանց կարիքներից բխող և հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված համայնքային սոցիալական ծառայություններ: Տեղական մակարդակում մատուցվող գրեթե բոլոր ծառայությունները կազմակերպում է պետությունը, իսկ համայնքի՝ սոցիալական ծառայություններ մատուցելու կարողությունները խիստ սահմանափակ են¹³⁵»:

ՏԻՄ-ը քաղաքային հինգ համայնքներում սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների գործունեության կազմակերպման միջոցով որոշակի մասնակցություն ունենում է սոցիալական ծառայությունների տրամադրման գործընթացներում: Բայց եթե հաշվի առնենք, որ այդ մասնակցությունը կրում է զուտ տեխնիկական-

¹³⁴ Տե՛ս Institutions and Change// Democratising Management, EURAM Conference, 2013. http://www.euram2013.com/userfiles/file/7_%20ABSTRACT%20FINAL%20XAVIER%20DEROY.pdf, 08.08.2015, ժամը՝ 14:13:

¹³⁵ Տե՛ս «Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում» զեկույց: Տեղական իշխանությունների պալատ, Ստրասբուրգ, 2014, էջ 2:

կազմակերպական բնույթ և ՏԻՄ-ը պրակտիկորեն ներառված չէ ծառայությունների կազմակերպմանը, տրամադրմանը, ֆինանսավորմանն առնչվող որոշումների կայացման ընթացակարգերում, իսկ ընդունվող որոշումները մեծամասամբ չեն համաձայնեցվում վերջինիս հետ, ապա կարող ենք եզրակացնել, որ անգամ սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման և տրամադրման ուղղությամբ, որն օրենսդրորեն Հայաստանի գոնե հինգ համայնքների պարագայում սահմանված է որպես պատվիրակված լիազորություն, *ՏԻՄ-ն ունենում է ոչ լիարժեք դերակատարում*:

Այն հիմնական միջոցները, որոնք այսօր ապահովում են ՏԻՄ-ի դերակատարումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, տարերային և հատվածային կերպով իրականացվող սոցիալական բնույթի ծրագրերը և համապատասխան ուղղվածություն ունեցող միջոցառումներն են, որոնք ոչ թե բխում են այդ համակարգի նպատակների կամ խնդիրների իրագործման անհրաժեշտությունից կամ բնակչության կարիքներից ու հիմնախնդիրներից, այլ ձևավորվել են (1) *համակարգում դերակատարում ունենալու համար օրենսդրորեն ՏԻՄ-ին տրված իրավասությունների շրջանակներում*, (2) *արդեն իսկ ձևավորված և ՏԻՄ-ի համար քիչ թե շատ ընդունելի համարվող պրակտիկաների հիման վրա*, (3) *ՏԻՄ-ի ունեցած հնարավորությունների շրջակայքում*:

Երևանի ինքնակառավարման մարմնի դերակատարման *միջոցները* բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում *որոշակիորեն տարբերվում են*: Դա պայմանավորված է նրանով, որ վերջինս ունի ավելի նպաստավոր պայմաններ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում գործուն դերակատարում ունենալու համար: Սակայն Երևանի ունեցած ներուժն ու կարողություններն այդ ուղղությամբ լիարժեքորեն չեն օգտագործվում, իսկ դերակատարման բնույթը ընդհանուր միտումներից շատ քիչ է տարբերվում:

Նորմատիվային ենթահամակարգը սոցիալական յուրաքանչյուր համակարգի առանցքային տարրերից է, որի միջոցով կազմակերպվում են համակարգի ներքին և արտաքին հարաբերություններն ու գործառումը¹³⁶: Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումն ապահովվում է առաջին

¹³⁶ Տե՛ս **Парсонс Т.** Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения, էջ 5, http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/pars/pon_ob.php 27.05.2016, ժամը՝ 18:45:

հերթին օրենսդրորեն սահմանված նորմերի միջոցով: Սակայն հարց է առաջանում, թե որքանով են այդ նորմերը համապատասխանում տվյալ տարածքում ձևավորված մշակութային պայմաններին և սոցիալական կարիքներին կամ շահերին, քանի որ միայն դրանց համապատասխանեցման դեպքում են պաշտոնապես սահմանված կամ լեգալ համարվող նորմերը դառնում նաև սոցիալապես նշանակալի և լեգիտիմ կարգավորիչներ:

Քանի որ ՏԻՄ-ը բնակչության կողմից ընկալվում է որպես իրենց ավելի մոտ կանգնած և անմիջապես համայնքի խնդիրների համար պատասխանատվություն կրող կառույց, ապա բնական է, որ հասարակությունում ձևավորվել են դժգոհություններ համայնքի սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման և բնակիչների սոցիալական կարիքների բավարարման գործընթացներում ՏԻՄ-ի ցուցաբերած խուսափողական դիրքորոշումից և պասիվ մասնակցությունից: Բնակչության սպասելիքների և իրական պատկերի միջև զգալի անհամապատասխանությունները բերում են համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումը կարգավորող *նորմերի լեգիտիմության ցածր մակարդակին*, չնայած որ դրանք իրենց բնույթով լեգալ են: Այս իրավիճակը պայմանավորված է նաև տվյալ նորմերի հանդեպ հենց ՏԻՄ-ի ունեցած հակասական վերաբերմունքով. միջին և խոշոր համայնքների ինքնակառավարման մարմինները գտնում են, որ այդ նորմերում առկա են բազմաթիվ հակասություններ և թերություններ, որոնց պատճառով իրենց գործառույթը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում հստակորեն չի կարգավորվում, իսկ փոքր համայնքների համար այդ նորմերը լիովին բավարար են, քանի որ իրենց դերակատարման առումով որևէ ստույգ պարտավորվածություն համակարգում չեն նախատեսում, ինչը բավականին շահեկան է առանց այն էլ բազմաթիվ դժվարությունների հետ բախվող ՏԻՄ-ի համար:

Համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումը կարգավորող իրավական նորմերի կողքին տեղ են գտնում չձևայնացված միջանձնային նորմերն ու սովորույթները: Դրանց ազդեցությունը երբեմն ավելի զգալի է և վճռորոշ, քան իրավական կարգավորիչներինը:

Քանի որ մեր երկրում *սոցիալական ապահովագրության, սոցիալական աջակցության, զբաղվածության, սոցիալական բնակարանաշինության, բնակչության*

առանձին խմբերի պաշտպանության ենթահամակարգերը պետական կառավարման ներքո են, ապա ՏԻՄ-ի դերակատարումն էական չէ դրանցից մեծ մասում: Վերջինիս բավականին արհեստականորեն տրված են լոկ սահմանափակ թվով և բովանդակությամբ լիազորություններ միայն սոցիալական աջակցության և երեխաների իրավունքների պաշտպանության համակարգերում: Սակայն ՏԻՄ-ն անգամ փոքրաթիվ այդ լիազորությունները դժվարանում է լիարժեքորեն իրականացնել դրա համար անհրաժեշտ հիմքեր (իրավական, վարչակազմակերպական և այլն) ու բավարար ռեսուրսներ (կադրային, ֆինանսական և այլն) չունենալու, եղած ռեսուրսներն էլ ոչ արդյունավետորեն օգտագործելու պատճառով:

«Ը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման համար անհրաժեշտ հիմքերի անբավարար լինելը, ինչպես նաև ռեսուրսների ոչ արդյունավետ օգտագործումը դառնում են այն *հիմնական խոչընդոտները*, որոնք բերում են նրան, որ համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումը գործուն չէ:

ՏԻՄ-ի դերակատարման ընթացքում ծագող դժվարությունները պայմանավորված են նաև համայնքային զարգացման խնդիրներով: Մասնավորապես. *համայնքի ամենակարևոր բնորոշիչներից են համայնքային գիտակցությունն ու հավաքական կամքը*¹³⁷: Սակայն այսօր հայաստանյան համայնքների մեծ մասում թե՛ մեկը և թե՛ մյուսը կամ չեն դրսևորվում, կամ էլ շատ թույլ են զարգացած: Համայնքը՝ որպես սոցիալական միավոր, դեռևս կազմավորված չէ, քանի որ չունի վերոնշյալ հիմնական բնութագրիչները: Ակնհայտ է նաև համայնքի անդամների շահագրգռվածության ցածր մակարդակը նման կամք ու համախմբվածություն դրսևորելու համար: Հետևաբար, կարող ենք եզրակացնել, որ *հայաստանյան բնակավայրերը համայնքներ են միայն իրավական հարթությունում, իսկ որպես համայնք գործառնելու առումով դրանք բախվում են բազմաթիվ խնդիրների հետ*, այդ թվում՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում: Միևնույն ժամանակ, այսօր ձևավորվել են համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման

¹³⁷ Տե՛ս **Խաչատրյան Ա.** Դպրոց-համայնք փոխհարաբերությունները փոխարկվող Հայաստանում// Հայաստանում հասարակայնորեն ակտիվ դպրոցների կառավարում. հետազոտական նյութերի և գիտաժողովի զեկուցումների ժողովածու, Երևան, Երևանի Համալսարանի հրատ., 2001, էջ 60:

ակտիվացման համար բավականին նպաստավոր պայմաններ: Դրանք վերաբերում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության և տեղական ինքնակառավարման համակարգերում տեղի ունեցող բարեփոխումներին: Դրանց նպաստավոր ազդեցությունն այն է, որ մի կողմից բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ընդգրկված բոլոր կառույցների համար առաջնային կարևորություն է ստանում սոցիալական համագործակցությունը և փոխհամաձայնեցված գործելակերպը, մյուս կողմից համայնքների խոշորացման և ապակենտրոնացման խորացման պետական ռազմավարական ծրագրերը հնարավորություն են ստեղծում համայնքների ուժեղացման և լիազորությունների ընդլայնման համար: ՏԻՄ-ի գործուն դերակատարումը, այդ հանգամանքով պայմանավորված, կարող է դառնալ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառման այնպիսի խնդիրների լուծման տարբերակ, ինչպիսիք են սոցիալական ծառայությունների մատուցման հասցեականության ցածր մակարդակը, այդ ծառայությունների մատչելիության և շարունակականության հետ կապված բազմաթիվ դժվարությունները և այլն:

«« բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի հիմնական դերակատարների հետ ՏԻՄ-ի հարաբերություններում նույնպես առկա են բազմաթիվ խնդիրներ: Մասնավորապես՝ այդ հարաբերությունների իրավական կարգավորումները թերի են, թույլ է համագործակցությունը թե՛ պետական, թե՛ ոչ պետական (հասարակական, միջազգային) սոցիալական ծառայությունների հետ: Դա հիմք է եզրակացնելու, որ համակարգում ՏԻՄ-ն *ունի ներառվածության բավականին ցածր մակարդակ* և *ունի գործուն դերակատարման տեսանկյունից ոչ նպաստավոր դիրք կամ կարգավիճակ*: Այդ հանգամանքը հիմնավորվում է նաև սոցիալական պաշտպանության համակարգի հիմնական նպատակի՝ *բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման* ուղղությամբ ՏԻՄ-ի ունեցած մասնակցության բնույթով: Այդ գործում առանցքային դեր պետք է ունենան հանրային կառավարման բոլոր մարմինները: Սակայն մեր երկրում մենաշնորհային դիրքը պատկանում է պետությանը, որն այդ իրավասությունն իրագործում է ազգային և մարզային մակարդակներում: ՏԻՄ-ը, որևէ էական մասնակցություն կամ ներդրում չունենալով

համայնքային մակարդակում սոցիալական երաշխիքների սահմանման կամ իրացման, ինչպես նաև համայնքային սոցիալական ծառայությունների տրամադրման գործում, *մեկուսացած է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի հիմնական նպատակի իրագործումից*, իսկ ներգրավման փորձերը մինչ օրս ձախողվում են: Դա իր հերթին բերում է *ֆունկցիոնալ համարժեքության սկզբունքի* խախտմանը, ինչը նշանակում է, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում *ՏԻՄ-ն իր դերակատարմամբ չի նպաստում այդ համակարգի հիմնական նպատակի և խնդիրների իրագործմանը*:

Ակտորների դերակատարման միջոցով հնարավոր է դատողություններ անել համակարգի **կայուն, հավասարակշռված և ամբողջական գործառնման մասին**¹³⁸: Սույն պարագայում կարող ենք փաստել, որ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումը **չի նպաստում տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի կայուն, ամբողջական գործառնմանը**, քանի որ այն ձախողում է անհրաժեշտ գործառույթների իրականացումը, դերակատարման առջև դրված նպատակների ու խնդիրների իրացումը: Արդյունքում թե՛ բնակչության սոցիալական պաշտպանության, թե՛ տեղական ինքնակառավարման համակարգերում ապահովված չէ կառուցվածքային բաղադրիչների փոխհամաձայնեցված, հավասարակշռված գործառումը, ցածր է ներհամակարգային գործընթացներում դրանց ներառվածության մակարդակը, ինչպես նաև խաթարված է գործառական կախվածությունը¹³⁹:

ՏԻՄ-ն իր դերակատարմամբ չի նպաստում նաև մասնակցային ժողովրդավարության և հանրային պատշաճ կառավարման սկզբունքների պահպանմանը: Եթե մասնակցային կառավարումը ենթադրում է բնակչության տարբեր խմբերի անմիջական ներառվածություն և ակտիվ մասնակցություն համայնքի ինքնակառավարման գործընթացներում¹⁴⁰, ապա հանրային պատշաճ կառավարումը

¹³⁸ Տե՛ս **Парсонс Т.** Социальные системы/Пер. Николаев В.Г.// Вопросы социальной теории, Том II. Вып. 1(2).-М.:2008, էջ 38:

¹³⁹ Տե՛ս **Аствацатуров С.** Социальная защита в системе экономических и социальных координат//Изменяющееся общество. Теория и практика, 1,2, 1997, էջ 41:

¹⁴⁰ Տե՛ս **Թումանյան Դ., Շահբազյան Վ.**:Մասնակցային ժողովրդավարությունը տեղական մակարդակում: Ինչու՞ և ինչպե՞ս մասնակցել տեղական ինքնակառավարմանը: Երևան, Նոյյան Տապան, 2011, էջ 17:

նշանակում է բնակչության կարիքների բավարարում, շահերի ու իրավունքների իրացում¹⁴¹: Թե՛ մեկի, թե՛ մյուսի ուղղությամբ ՏԻՄ-ը չի ունենում շոշափելի ներդրում, չի կարողանում ապահովել համապատասխան մասնակցություն՝ իր դերակատարմամբ բացասաբար ազդելով տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի գործառնման վրա: Այդ և բազմապիսի այլ ազդեցություններ ՏԻՄ-ի դերակատարման *դիսֆունկցիաներն են*:

Այս պարագայում հարց է առաջանում, թե որքանով է ապակենտրոնացված ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգը:

Ապակենտրոնացման մակարդակի մասին դատողություններ անելուց առաջ նախ նշենք, որ ապակենտրոնացման հիմնարար սկզբունքներն ամրագրված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայում (Հոդված 4), համաձայն որի հանրային կառավարման լիազորությունների մեծ մասը, որպես կանոն, պետք է վերապահվի քաղաքացիներին ավելի մոտ կանգնած իշխանության մարմիններին: Իսկ ապակենտրոնացման իրական մակարդակը որոշելու համար մասնագիտական գրականության մեջ շրջանառվում է հետևյալ մեթոդաբանությունը.

- ✓ որոշել, թե իշխանության որ մակարդակն է իրականացնում համապատասխան գործառույթների նորմատիվ-իրավական կարգավորումը, ըստ այդմ՝ սահմանում հանրային ծառայությունների ծավալի, որակի և մատչելիության նկատմամբ պահանջները, ծախսերի չափը, կառուցվածքը,
- ✓ իշխանության ո՞ր մակարդակն է ֆինանսավորում հանրային կառավարման գործառույթների իրականացումը և ծառայությունների մատուցումը,
- ✓ ո՞ր կառույցն է պատասխանատվություն կրում գործառույթների կատարման և ծառայությունների մատուցման համար¹⁴²:

Հիմք ընդունելով այն հանգամանքը, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի նորմատիվ-իրավական կարգավորման, ծառայությունների կազմակերպման, գնահատման, մատուցման գործառույթներն ամբողջությամբ գտնվում են պետության կարգավորման ենթակայությամբ, իսկ ՏԻՄ-ը

¹⁴¹ Տե՛ս Reconceptualizing governance. Discussion paper #2, New York, UNDP, էջ 9:

¹⁴² Տե՛ս **Օրդյան Է.**: Ապակենտրոնացում. հայեցակարգային հիմնադրույթներ: Երևան, «Օր-Դար», 2007, էջ 13:

հարաբերականորեն ինքնուրույն է միայն կամավոր լիազորության շրջանակներում, այն էլ դրանց իրագործման ֆինանսավորման մեծ մասը համահարթեցման սկզբունքով ստանալով կառավարությունից, եթե նաև հաշվի առնենք, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի գործառնմանն առնչվող որոշումները կայացվում է պետական լիազորված մարմնի կողմից, որն էլ պատասխանատու է դրանց իրագործման համար և որևէ կերպ դրանք չեն համաձայնեցվում ՏԻՄ-ի հետ, անգամ համակարգում վերջինիս մասնակցության առումով, ապա կարող ենք փաստել, որ *ապակենտրոնացման մակարդակը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ցածր է, իսկ ՏԻՄ-ի գործուն դերակատարման հնարավորությունները հասցված են նվազագույնի:*

«Ը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի ունեցած դերակատարումն իր ազդեցությունն է ունենում նաև տեղական հանրային հետ հարաբերությունների վրա: Այդ հարաբերությունների՝ Վ. Լազարևի կողմից ներկայացված տիպաբանության հիմքում ընկած բնութագրիչներն ու ցուցանիշներն ուսումնասիրելով և հայաստանյան իրադրության հետ զուգահեռներ տանելով՝ կարող ենք եզրակացնել, որ մեր երկրում գերակշռում է ՏԻՄ-տեղական հանրային հարաբերությունների *նումինալ տիպը*, ինչը նշանակում է, որ, չնայած ՏԻՄ-ը ձևավորվում է քաղաքական ընտրությունների արդյունքում և փաստացիորեն կա ու գործում է, սակայն բնակչության հետ, կարծես, գտնվում է տարբեր «ուղեծրերում»¹⁴³: Դա դրսևորվում է այն հանգամանքի միջոցով, որ տեղի բնակչությունը տեղական ինքնակառավարման գործընթացներում գրեթե չի ներառվում կամ բավականին պասիվ է այդ հարցերում, ՏԻՄ-ի հետ նրանց շփումները հազվադեպ են, իսկ փոխազդեցությունները թույլ՝ երբեմն նույնիսկ կրելով կոնֆլիկտային բնույթ. սույն իրավիճակը մեծապես պայմանավորված է նրանով, որ ՏԻՄ-ը ներկայումս չի կարողանում բնակիչների սոցիալական պաշտպանվածության ապահովման գործում ունենալ գործուն դերակատարում:

Ամփոփելով «Ը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման մոդելի նկարագրությունը, նշենք, որ այդ մոդելը, լինելով

¹⁴³ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 30:

կառուցվածքագործառուօային, ներկայացնում է վերլուծական տարբեր սխեմաների և մեթոդաբանությունների կիրառման միջոցով համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կառուցվածքային, գործառուօային և հարաբերություններին առնչվող իրադրության վերլուծության արդյունքների ամբողջություն, որը հնարավորություն է տալիս ձևավորելու տեսական համակարգ կամ դերակատարման՝ հայաստանյան իրականությունը բնութագրող իդեալական տիպ:

3.2. ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերակատարման ակտիվացմանն ուղղված առաջարկներ

Սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքները միտված են հարստացնելու ոչ միայն գիտական ուսումնասիրությունները և վերլուծությունները, այլև նպաստելու անհրաժեշտ փոփոխությունների իրականացմանը: Մոդելը տեսական կառույց լինելով հանդերձ, ունի գործնական նշանակություն, քանի որ այն մեկտեղում է տեսական դրույթները կոնկրետ քայլերի, կանխատեսվող փոփոխությունների ու հնարավոր առաջարկների շարքի հետ¹⁴⁴: Այդպիսով, սոցիոլոգիական մոդելը հնարավորություն է ընձեռում գիտական ուսումնասիրությունների արդյունքներից ելնելով՝ ներկայացնել նպատակային, կոնկրետ առաջարկներ՝ ուղղված մոդելավորման օբյեկտի այս կամ այն հատկանիշի փոփոխմանը, արդյունավետ գործառման հնարավորությունների ընդլայնմանը:

ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կառուցվածքագործառուօային մոդելը նույնպես ընձեռում է առկա խնդիրների բացահայտման ու վերլուծության արդյունքների հիման վրա առաջարկների ներկայացման հնարավորություն, որոնք միտված կլինեն այդ խնդիրների վերացմանը կամ կենթադրեն դրանց ազդեցության մեղմացման տարբերակներ:

Անդրադառնալով այդ փոփոխություններին, նշենք, որ դրանք ենթադրում են ուղղահայաց և հորիզոնական կառավարման համակարգերում գործող կառույցների

¹⁴⁴ Տե՛ս **Быстрянев С.** Модели в социологии, էջ 261. <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-v-sotsiologii> 14.03.2015, ժամը՝ 12:30:

միջև գործառույթների և լիազորությունների հստակ բաշխում, բաշխման հիմքում ընկած հիմնական սկզբունքների որոշում: Սկզբունքների որոշումը կախված է տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերում վարվող քաղաքականությունից, սահմանված գերակայություններից և առաջնահերթություններից, սակայն կարևորագույն սկզբունքները, որոնք անհրաժեշտ է պահպանել պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև գործառույթների բաշխման ընթացքում, *սուբսիդիարության սկզբունքն* է, ինչը նշանակում է, որ ՏԻՄ-երին տրված գործառույթները պետք է լինեն բացառիկ և չկրկնեն պետական կառավարման մարմինների գործառույթները, և *կոմպլեմենտարության սկզբունքը*, ինչն էլ իր հերթին ենթադրում է պետական ու տեղական իշխանությունների գործառույթների փոխլրացում և դրանց միջև տրամաբանական կապի ապահովում¹⁴⁵:

Այդ սկզբունքների պահպանումը կնպաստի պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների այնպիսի բաշխմանը, որ հնարավոր լինի խուսափել *ինստիտուցիոնալ քառսից*, երբ կան սահմանված լիազորություններ և անհրաժեշտ գործառույթներ, բայց որոնց իրականացման համար պատասխանատու կառույցներն առանձնացված չեն կամ վերջիններս չունեն համապատասխան ռեսուրսներ այդ լիազորությունների արդյունավետ իրագործման համար, ինչպես նաև կանխել *գործառույթների կրկնօրինակման* դեպքերը, երբ մի քանի կառույցներ իրականացնում են նույն լիազորությունները, ինչը բերում է այդ կառույցների անարդյունավետ գործունեությանը և ռեսուրսների փոշիացմանը:

ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում լիազորությունների բաշխման տեսանկյունից կիրառելի են նաև 2000 թվականին Եվրախորհրդի կողմից ընդունված «Տեղական և ռեգիոնալ իշխանությունների դերը սոցիալական ծառայությունների մատակարարման ոլորտում» բանաձևում ներկայացված սկզբունքները, որոնց համաձայն սոցիալական ծառայությունների

¹⁴⁵ Տե՛ս Local Government and Social Protection: Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable/ UNDP, UNCDF, Advanced Printing Service Co, LTD, 2011, էջ 13:

կազմակերպման և տրամադրման լիազորությունների բաշխումը պետական և տեղական իշխանությունների միջև անհրաժեշտ է իրականացնել հաշվի առնելով.

1. բնակչությանը տվյալ ծառայության մոտ գտնվելու կարևորությունը,
2. բնակչության կարիքներին և հիմնախնդիրներին համապատասխան, որակյալ և ծախսարդյունավետ սոցիալական ծառայություններ տրամադրելու տեղական իշխանությունների կարողությունները,
3. վերջիններիս հնարավորությունները համակարգելու տվյալ տարածքում գործող սոցիալական ծառայությունների գործունեությունը¹⁴⁶:

Հիմնվելով վերոգրյալ սկզբունքների վրա՝ առաջարկվում է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև գործառույթների բաշխումն իրականացնել հետևյալ ձևաչափով.

Ուղղահայաց կառավարման համակարգ¹⁴⁷

Պետական կառավարման մարմինների (լիազոր մարմին՝ նախարարություն, տարածքային կառավարման մարմիններ՝ մարզպետարաններ) գործառույթներ.

1. բնակչության սոցիալական պաշտպանության օրենսդրության ընդունում,
2. պետական սոցիալական քաղաքականության մշակում (ազգային և ռեգիոնալ մակարդակներում),
3. պետական սոցիալական երաշխիքների սահմանում,
4. սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման և տրամադրման չափանիշների սահմանում,

¹⁴⁶ Տե՛ս «Տեղական և ռեգիոնալ իշխանությունների դերը սոցիալական ծառայությունների մատակարարման ոլորտում» բանաձև 73, Եվրախորհուրդ, 2000, էջ 11:

¹⁴⁷ Կառավարման այնպիսի ձևն է, որի դեպքում կառավարման գործառույթներն իրականացվում են աստիճանակարգային տարբեր մակարդակներում գտնվող փոխգործակցող համակարգերի միջև, որոնցից աստիճանակարգման ավելի բարձր մակարդակում գտնվող համակարգն ունենում է մյուսների հանդեպ կառավարման լայն գործառույթներ: Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև նման հարաբերությունները ցայտուն կերպով դրսևորվում են հատկապես պետության կողմից ՏԻՄ-երին լիազորությունների պատվիրակման առումով:

5. սոցիալական ծառայությունների կազմակերպման, տրամադրման, գնահատման և մոնիթորինգի ընթացակարգերի ու ձևաչափերի, համապատասխան ձևաթղթերի մշակում,
6. ՏԻՄ-երի կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման չափանիշների մշակում, վերահսկողության, արդյունքների գնահատման մեխանիզմների ներդրում,
7. մարզային մակարդակում գործող սոցիալական ծառայությունների գործունեության համակարգում,
8. պետական սոցիալական ծառայությունների ֆինանսավորում, համայնքային ծառայությունների համաֆինանսավորում:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթներ.

1. տեղական սոցիալական ծրագրերի մշակում և իրագործում,
2. համայնքային մակարդակում սոցիալական երաշխիքների սահմանում և իրագործում,
3. համայնքում սոցիալական ծառայությունների կազմակերպում, վարչարարության ապահովում,
4. համայնքային սոցիալական ծառայությունների գործունեության մոնիթորինգ և որակի գնահատում,
5. համայնքային սոցիալական ծառայությունների ֆինանսավորում:

Հորիզոնական կառավարման համակարգ¹⁴⁸.

Պետական սոցիալական ծառայություններ՝

1. պետական սոցիալական քաղաքականության իրականացում,
2. պետական սոցիալական համընդհանուր ծրագրերի իրագործում (պետական նպաստներ, պետական կենսաթոշակներ, զբաղվածության պետական ծրագրեր և այլն),

¹⁴⁸ Կառավարման այն ձևն է, որի դեպքում կառավարման սուբյեկտներն ունեն բնույթով տարբեր, սակայն իրավական առումով միմյանց հավասարազոր գործառույթներ, որոնց իրագործումն ապահովվում է ակտիվ համագործակցության միջոցով, իսկ նրանց միջև հարաբերությունների կարգավորումը չունի աստիճանակարգված բնույթ:

Համայնքային սոցիալական ծառայություններ/կազմակերպություններ՝

1. տեղական սոցիալական ծրագրերի իրագործում,
2. համայնքում սոցիալական այնպիսի ծառայությունների տրամադրում, որոնք իրականացվում են ընտրողականության հիմքով և պահանջում են պոտենցիալ շահառուների բազմագործոնային ընտրություն,
3. սոցիալական հիմնախնդիրների վաղ հայտնաբերման և կանխարգելմանն ուղղված սոցիալական ծառայությունների տրամադրում (ուղղորդում, իրազեկում, խորհրդատվություն և այլն):

Տեղական ինքնակառավարման համակարգ.

Համայնքի ղեկավար՝

1. տեղական սոցիալական ծրագրերի մշակման և իրագործման ապահովում,
2. համայնքային սոցիալական ծառայությունների կազմակերպում, վարչարարության իրականացում, գործունեության համակարգում, մոնիթորինգի կազմակերպում,

Համայնքի ավագանի՝

1. համայնքային սոցիալական քաղաքականության ընդունում, տեղական սոցիալական ծրագրերի հաստատում,
2. համայնքային սոցիալական ծառայությունների և տեղական ծրագրերի ֆինանսավորման հիմքերի ապահովում,
3. ոլորտում ֆինանսական և բովանդակային հաշվետվությունների ընդունում/ հաստատում:

Համայնքային ծառայողներ՝

1. համայնքային սոցիալական քաղաքականության մշակում և իրագործում,
2. տեղական սոցիալական ծրագրերի մշակում և իրագործում,
3. համայնքային սոցիալական ծառայությունների տրամադրում,
4. համայնքային մակարդակում սոցիալական աջակցության ցանցերի ձևավորման և ակտիվ համագործակցության ապահովում:

Համայնքում գործող հասարակական կազմակերպություններ՝

1. բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի կողմից իրենց պատվիրակված լիազորությունների իրագործում,
2. ՏԻՄ-երի հետ սերտ համագործակցության միջոցով համայնքի բնակչությանը սոցիալական ծառայությունների տրամադրում:

Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում գործառույթների համանման բաշխումը գոնե օրենսդրական մակարդակում կապահովի ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումն այդ համակարգի նպատակի իրագործման ուղղությամբ: Փաստացիորեն, այդ նպատակը դառնում է *համայնքային մակարդակում բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովումը*: Դա՝ որպես համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կամ մասնակցության նպատակ, կարևոր է, որ սահմանվի նաև օրենսդրորեն:

Բացի օրենսդրական ամրապնդումներից համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման համար անհրաժեշտ են նաև համախառնասխան պայմանների տրամադրում և հիմքերի ստեղծում: Դրանք սույն առաջարկներում ներկայացվում են կադրային, իրավական, ֆինանսական բնույթի փոփոխությունների տեսքով:

Քանի որ ՀՀ համայնքները տարբերվում են միմյանցից ժողովրդագրական ցուցանիշներով, աշխարհագրական, բնակլիմայական պայմաններով, սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակով և մի շարք այլ բնութագրիչներով, ապա ներկայացվող առաջարկները ենթադրում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման տարբերակված մոտեցման ապահովում՝ հաշվի առնելով համայնքների առանձնահատկությունները, առաջին հերթին՝ ժողովրդագրական ցուցանիշները, որոնք անմիջական պատկերացում են տալիս համայնքի սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի մասին¹⁴⁹: Ընդ որում, համայնքների տարբերակման հիմքում ընկած են ոչ միայն դրանց տիպերն՝ ըստ բնակչության թվաքանակի, այլև մասնագետների կողմից սոցիալական

¹⁴⁹ Տե՛ս Դարբինյան Ա., Եղիազարյան Բ., Սահակյան Ն., Սարգսյան Լ., Գիմիշյան Մ., Հայրիյան Մ.: ՀՀ գյուղական համայնքները. տեղեկատվական ապահովում, վերլուծություններ և տիպաբանություններ: Երևան, «Օր-Դար», 2007, էջ 27:

պաշտպանության ծրագրեր իրականացնելու և բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայություններ մատուցելու միջազգայնորեն ընդունված ստանդարտները:

Այսպես, համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման կադրային համալրվածությունն ապահովելու համար համայնքային ծառայողների հաստիքակազմում առաջարկվում է ներմուծել *սոցիալական աշխատողի հաստիքը*: Քանի որ *գյուղական փոքր (մինչև 5000 բնակիչ ունեցող) համայնքների* համար պարզապես «ճոխություն» է համայնքային ծառայողների փոքրաթիվ աշխատակազմում ևս մեկ հաստիքի ավելացումը, եթե անգամ այդ հաստիքի պահանջարկը կա, ապա առաջարկվում է կիրառել երկուսից երեք համայնքների բնակչության սպասարկումը մեկ սոցիալական աշխատողի կողմից կազմակերպելու մոտեցումը: Սոցիալական աշխատողի գործունեությունն այդ պարագայում հնարավոր կլինի կազմակերպել ***միջհամայնքային համագործակցության*** միջոցով: Այսօր արդեն առկա է ուղղակի կնքվող պայմանագրերի միջոցով միջհամայնքային համագործակցության փորձ, որը վերաբերում է գույքահարկի և հողի հարկի բազաների վարման և հավաքագրման լիազորության համատեղ իրականացմանը, ինչը շատ ավելի մատչելի և արդյունավետ է ստացվում, քան առանձին համայնքների պարագայում: Որոշ համայնքներ ունեն նաև միջհամայնքային համագործակցության հենքի վրա իրավաբանական ծառայություններից օգտվելու պրակտիկա: Որպեսզի բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում փոքր գյուղական համայնքների ՏԻՄ-երի դերակատարումը լինի արդյունավետ և վերջիններիս ունեցած հնարավորություններին համապատասխան, ապա առաջարկվում է միջհամայնքային համագործակցության փորձը զարգացնել և տարածել նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովելու ուղղությամբ:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում առաջարկում ենք միջհամայնքային համագործակցության հետևյալ ուղղությունները.

- ✓ տեղական սոցիալական ծրագրերի համատեղ մշակումը և իրագործման ապահովում,
- ✓ համայնքային սոցիալական ծառայությունների համատեղ կազմակերպումը և ֆինանսավորումը,

- ✓ սոցիալական ծառայությունների տրամադրման լիազորության պատվիրակումը համապատասխան կազմակերպություններին, օրինակ՝ ոլորտում փորձ և ձեռքբերումներ ունեցող հասարակական կազմակերպություններին:

Միջհամայնքային համագործակցություններ և հատկապես միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու մասին համայնքների որոշումներն անհրաժեշտ է խրախուսել և աջակցել: Իսկ դա հնարավոր է իրականացնել պետության կողմից **մեթոդաբանական և ֆինանսական աջակցություն** ցուցաբերելու միջոցով:

Քանի որ «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը միջհամայնքային համագործակցություններում ներառված մասնագետների իրավական ստատուսի որևէ կարգավորում չի ներկայացնում, ապա սոցիալական աշխատողը և ցանկացած այլ մասնագետ (օրինակ՝ իրավաբան կամ հաշվապահ) միջհամայնքային միավորման կամ համագործակցության շրջանակներում կարող է աշխատել և ծառայություններ մատուցել կա՛մ որպես վարձու աշխատող, կա՛մ որպես կոնկրետ համայնքի ծառայողների հաշվեկշռում գրանցված համայնքային ծառայող: Երկու դեպքն էլ այս պարագայում նպատակահարմար չէ կիրառել, քանի որ, առաջինի դեպքում այն մասնագետը, ով հանդես է գալիս որպես ժամանակավոր պայմանագրի շրջանակներում ծառայություններ մատուցող աշխատակից, չի կարողանում օգտվել սոցիալական այն երաշխիքներից, իրավունքներից և հնարավորություններից, որ ունեն համայնքային ծառայողները, իսկ մյուս դեպքում, լինելով միջհամայնքային միավորման կամ համագործակցող համայնքներից կոնկրետ մեկի աշխատակիցը, նա անմիջական կախման մեջ է հայտնվում հենց այդ համայնքի իշխանություններից: Այս իրավիճակներից խուսափելու համար անհրաժեշտ է հստակեցնել մասնագետի կարգավիճակի հարցը՝ օրենսդրական համապատասխան փոփոխությունների միջոցով նրան տալով միջհամայնքային միավորման կամ համագործակցության շրջանակներում գործող համայնքային ծառայողի կարգավիճակ: Դա հնարավոր է իրագործել «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում համապատասխան փոփոխություններ կատարելու միջոցով:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ակտիվացմանը վերաբերող առաջարկների մյուս խումբը

վերաբերում է 5000-ից ավել բնակիչ ունեցող համայնքներին, այդ թվում՝ խոշորացված: Նման համայնքներն ունեն (կունենան) ավելի շատ ռեսուրսներ (սեփական եկամուտների հավաքագրման ավելի լայն հնարավորություններ և ֆինանսական համահարթեցման նպատակով պետության կողմից տրվող դոտացիաների ավելի մեծ ծավալ, համայնքում մասնագետների առկայություն): Նրանք այդ ռեսուրսները կարող են օգտագործել համայնքային ծառայողների հաստիքացուցակում առնվազն մեկ սոցիալական աշխատողի հաստիք ներառելու համար: Այս առաջարկը համապատասխանում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքի նախագծի 48-րդ հոդվածին, համաձայն որի 5000-ից ավել բնակիչ ունեցող համայնքների ղեկավարի աշխատակազմում ստեղծվում է համայնքի սոցիալական ծառայողի հաստիք: Սակայն օրինագիծը չի ամրագրում 5000-ից քիչ բնակչություն ունեցող համայնքների՝ սոցիալական աշխատողի հաստիք ունենալու տարբերակները, ինչպես նաև չի ներկայացնում բնակչության թվաքանակի ավելացմանը զուգահեռ սոցիալական աշխատողի հաստիքի ավելացման հնարավոր տարբերակները:

Այսօր արդեն կան քաղաքային համայնքներ, որոնք իրենց հաստիքացուցակներում ունեն սոցիալական աշխատանքի մասնագետներ: Այդ փորձը տարածման կարիք ունի:

Ներկայումս 15000-ից 30000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքներից շատերի ղեկավարների աշխատակազմերում գործում են սոցիալական հարցերով զբաղվող բաժիններ: Բաժիններն ունեն միջինում համայնքային երեք ծառայող: Նրանց մասնագիտական ներուժի շարունակական բարձրացման դեպքում նրանք կարող են անել ավելին, քան լոկ դրամական կամ բնամթերային օգնությունների բաշխումն է: Հաշվի առնելով այն, որ սովորաբար այդպիսի համայնքների ղեկավարի աշխատակազմում բացի սոցիալական հիմնահարցերով զբաղվող բաժնից կան ՏԻՄ-երի լիազորությունները առողջապահության, կրթության, մշակույթի և մի շարք այլ ոլորտներում կարգավորող բաժիններ, ապա այդ բաժինների սերտ համագործակցության և դրանց կողմից համակարգված ծրագրերի մշակման ու իրականացման, համալիր ծառայությունների տրամադրման դեպքում քաղաքային իշխանությունների այդ ենթակառուցվածքները կարող են դառնալ համայնքային

սոցիալական ծառայությունների իրական կենտրոններ, որոնք կիրառորձեն լիազորությունների շատ ավելի լայն շրջանակ, քան ներկայումս անում են:

Հանրապետության մարզկենտրոնների, *30000-ից ավելի բնակչություն* ունեցող քաղաքների և Երևանի դեպքում առաջարկությունների բնույթը որոշակիորեն փոխվում է: Այդ համայնքներն այսօր բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու համար կազմում են կարողունակ համայնքների հիմնական մասն, որոնց ներուժն ու կարողություններն առավելագույնս օգտագործելու համար նպաստավոր կլինի կառուցվածքային առումով ապահովել անհրաժեշտության դեպքում միմյանց փոխարինող հետևյալ պայմանները.

1. սոցիալական ծառայություններ տրամադրող համայնքային ոչ առևտրային կենտրոնների ստեղծում: Այդ կենտրոնները կլինեն բնակչությանն անմիջականորեն սոցիալական անհրաժեշտ ծառայություններ մատուցող կենտրոններ, որոնք կգործեն համայնքի ենթակայությամբ, հիմնականում համայնքի բյուջեի ֆինանսավորմամբ՝ չբացառելով ֆինանսավորման այլ՝ օրենքով չարգելված աղբյուրներ,
2. սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի լիազորությունների պատվիրակում հասարակական կազմակերպություններին՝ բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայությունների ու ծրագրերի համատեղ նախագծման, ընդհանուր և նեղ մասնագիտական ծառայություններ տրամադրելու, սերտ համագործակցության, ծրագրերի ու ծառայությունների ֆինանսավորման կամ համաֆինանսավորման սկբունքներով:

Քաղաքային համայնքների մեծ մասի համայնքապետարանների սոցիալական հիմնահարցերով զբաղվող կառուցվածքային ստորաբաժանումներին անհրաժեշտ է վերապահել միայն սոցիալական քաղաքականության մշակման, համակարգման, վերահսկման գործառույթ: Այն համայնքների դեպքում, որտեղ բաժինների փոխարեն գործում են սոցիալական ոլորտում որոշումներ կայացնող հանձնաժողովներ, բաժինների վերոգրյալ լիազորությունները կարող են իրականացվել հենց հանձնաժողովի կողմից, որին համայնքային սոցիալական ծառայությունների կենտրոնները կներկայացնեն հաշվետվություններ, հաստատման ենթակա

նազմավարական ծրագրեր, ձևաթղթեր, պլաններ և այլն: Բուն ծառայությունները կտրամադրվեն ՀՈԱԿ-ի կարգավիճակ ունեցող կենտրոնների կողմից: Դրանք կդառնան բնակչության սոցիալական կարիքները բավարարող, բնակչությանն անհրաժեշտ և բազմաբովանդակ ծառայություններ մատուցող կենտրոններ, որտեղ գործում է միջմասնագիտական թիմ (սոցիալական աշխատող, հոգեբան, իրավաբան, հատուկ մանկավարժ, անհրաժեշտության դեպքում՝ այլ մասնագետներ), առկա են բնակչությանը սպասարկելու համար անհրաժեշտ պայմաններ: Սոցիալական ծառայությունների կենտրոնները կարող են տեղակայվել համայնքային ենթակառուցվածքներից մեկին կից կամ գործել հենց քաղաքապետարանի շենքում՝ խուսափելով պահպանման, սպասարկման ծախսերից՝ դրանք ուղղելով բնակչությանը որակյալ, մասնագիտական և բազմապրոֆիլ ծառայությունների տրամադրմանը:

Այսօր քաղաքային համայնքներից հինգի (Երևան, Վանաձոր, Գյումրի, Զերմուկ, Արարատ) սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների գործունեությունը չարժե դիտարկել առաջարկվող կենտրոնների համարժեք տարբերակ: Վերջիններս կարող են շարունակել մարզային մակարդակում իրագործել պետական սոցիալական քաղաքականություն և զբաղվել սոցիալական աջակցության պետական ծրագրերով: Այդ դեպքում համայնքի ենթակայության կենտրոնները կկարողանան գործառել որպես համայնքային սոցիալական ծառայությունների կենտրոններ, որոնց գործունեության հիմնաքարը կլինի տեղի բնակչությանը նեղ մասնագիտական, բազմաբնույթ և կարիքներից բխող ծառայությունների մատուցումը: Եվ որպեսզի այդ ծառայություններից կարողանան օգտվել ոչ միայն տվյալ համայնքի բնակիչները, ապա առաջարկվում է ՀՈԱԿ-ի կարգավիճակ ունեցող կենտրոններին ընձեռել նաև որպես *շրջանային կենտրոններ* հանդես գալու հնարավորություն: Դա նշանակում է, որ դրանք պետք է պատրաստ լինեն և կարողանան ընդգրկել ու ծառայություններ տրամադրել նաև հանրապետության տարբեր շրջանների, հարակից համայնքների բնակիչներին: Դրա անհրաժեշտությունն իսկապես կա, քանի որ ծառայությունների մասնագիտացվածության և որակի առումով հնարավոր է առաջանա այլ բնակավայրերից բնակչությանը սպասարկելու կարիք: Այս դեպքում լրջագույն խնդիրը դառնում է այլ համայնքների բնակիչների՝ սոցիալական ծառայություններից օգտվելու

համար ֆինանսական միջոցների ապահովման հարցը. չէ՞ որ համայնքային սոցիալական ծառայությունների կենտրոնների ֆինասավորման առաջնային աղբյուրը լինելու է տվյալ համայնքի բյուջեն: Այդ խնդրի լուծման տարբերակը տարածքային կառավարման մարմիններին, այսինքն՝ մարզպետարաններին, այդ կենտրոնների գործունեության կազմակերպման ընթացքում ներառելն է: Մարզպետարանների դերը կենտրոններում մարզի բնակչության սպասարկումն ապահովելու համար քվոտաների հատկացումն է և ֆինանսական անհրաժեշտ միջոցների տրամադրումը:

Պետական սոցիալական ծառայությունների հետ ՏԻՄ-երի համագործակցությունը հնարավոր է ակտիվացնել համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում համապատասխան մասնագետի՝ սոցիալական աշխատողի հաստիքի ներգրավման դեպքում, ով կկարողանա ապահովել ՏԻՄ-երի և պետական սոցիալական ծառայությունների՝ լիովին նոր որակի համագործակցություն: Այն յուրաքանչյուր դեպքում կմեկնարկի սոցիալական աջակցության պետական ծրագրերից օգտվելու համար նախատեսված առաջին իսկ քայլերից: Մասնավորապես, համայնքի բնակիչների ուղղորդումը, նրանց նախնական իրազեկումն ու նախապատրաստումը սոցիալական աջակցության տարածքային կենտրոններ դիմելու համար կիրականացնի համանքի սոցիալական աշխատողը: Այդ դեպքում քաղաքացին շատ ավելի իրազեկ և պատրաստված կլինի սոցիալական աջակցության տարածքային կենտրոններ դիմելու համար: Ուղղորդումից բացի, ակնկալվում է, որ համայնքի սոցիալական աշխատողն ակտիվորեն կմասնակցի տվյալ ընտանիքի կամ անձի սոցիալական կարիքների գնահատման ընթացակարգերին, որ բավականին մեծ դժվարություններով, չնայած՝ պարտադիր կերպով, իրականացնում են սոցիալական աջակցության տարածքային կենտրոնների աշխատակիցները: Համատեղ կամ համագործակցային հիմունքներով կազմակերպվող տնայցերը կնպաստեն ընտանիքի կարիքավորության և սոցիալական այլ հիմնախնդիրների մասին հավաստի և օբյեկտիվ տեղեկատվության ձեռքբերմանը, ինչպես նաև աջակցության ցուցաբերման գործում համատեղ քայլերի մշակմանը, ջանքերի մեկտեղմանը:

Այդպիսով, համայնքի սոցիալական աշխատողը կարող է էականորեն և որակապես փոխել բնակչության սոցիալական պաշտպանության, մասնավորապես՝ սոցիալական

աջակցության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթը՝ նպաստելով համայնքների կողմից համապատասխան ծրագրերի իրագործման հնարավորությունների ընդլայնմանը, ինչպես նաև պետական սոցիալական ծառայությունների հետ համագործակցության զարգացմանը համատեղ կազմակերպվող տնայցերի, սոցիալական աջակցության ցուցաբերման ընթացքում ջանքերի մեկտեղման, աջակցության ցանցեր ձևավորելու և դրանցում ակտիվորեն գործելու միջոցով:

Սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների գործունեության կազմակերպումը որպես պատվիրակված լիազորություն ՏԻՄ-երին հանձնելը բխում է ապակենտրոնացման խորացման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ռազմավարությունից, սակայն արդյունավետության տեսանկյունից այն թերի է և ունի վերանայման կարիք: Վերանայումը, առկա խնդիրները հաշվի առնելով, նպատակահարմար կլիներ իրականացնել այդ բաժինների ենթակայության փոփոխման և կրկին գործադիր իշխանությանը հանձնելու տարբերակով, սակայն ի նկատի ունենալով բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում տեղի ունեցող բարեփոխումները, վերանայումը կարելի է դարձնել այդ բարեփոխումների օրակարգային հարցերից և բաժինների ենթակայության ու ՏԻՄ-երի լիազորություններին վերաբերող անհրաժեշտ փոփոխություններն իրականացնել ինտեգրված սոցիալական ծառայությունների ստեղծումից հետո:

Իրավական դաշտում լուրջ և ծավալուն փոփոխություններ չենթադրելով, այնուամենայնիվ, որոշ փոփոխությունների անհրաժեշտությունը կա առաջարկվող դրույթներն արդյունավետորեն գործարկելու համար: Նախ, առաջին հարցը վերաբերում է բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի լիազորությունների բնույթին, դրանց իրավական որակմանը:

Այն ձևակերպումը և բովանդակությունը, որ այսօր տրված է համակարգում ՏԻՄ-երի լիազորություններին, չեն արտացոլում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման կարևորությունը, համայնքների կարողությունները, ինչպես նաև չեն հստակեցնում դրանց դերն ու գործառման հիմնական ձևերը:

Բացի իրավական նախադրյալների ապահովումից, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարման համար անհրաժեշտ է նաև *ֆինանսական ապահովվածություն*:

Բնականաբար, սոցիալական ծառայությունները և բնակչությանն անհրաժեշտ սոցիալական աջակցության ցուցաբերումը ծախսատար է և պահանջում է ֆինանսական համապատասխան միջոցների առկայություն: Պահանջել կամ ակնկալել, որ ՀՆԱ-ի կամ տնտեսական բավականին ցածր աճ ունեցող երկրները կկարողանան ՏԻՄ-երի միջոցով լուծել սոցիալական բոլոր խնդիրները, պարզապես անհեթեթություն է, բայց նաև պարզ է, որ այդ մարմինները պարտավորված են արձագանքելու սոցիալական լրջագույն խնդիրներին կամ համայնքի կարիքներին¹⁵⁰: Աշխատանքի միջազգային կազմակերպությունը, ուսումնասիրելով այն հարցը, թե որքանով է հասանելի ցածր եկամուտ ունեցող երկրների համար ՏԻՄ-երի գործուն դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, հանգել է այն եզրակացության, որ դա իրականում ոչ այնքան նյութական կամ ֆինանսական, որքան նախապատվությունների հարց է, այսինքն՝ այդ ծառայությունների անհրաժեշտության գիտակցման դեպքում հնարավոր է դառնում գտնել միջոցներ այլ ոլորտներում իրականացվող ծախսերը նվազեցնելու կամ ոլորտային քաղաքականությունը փոխելու միջոցով: Հետևաբար, բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի արդյունավետ դերակատարման ֆինանսական հիմքերը կարելի է ապահովել *ռեսուրսների բաշխման քաղաքականության փոփոխության և ծախսերի օպտիմալացման* միջոցով:

Այսօր Հայաստանում ֆիսկալ ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման մասին հաճախ է խոսվում, սակայն մինչ օրս ՏԻՄ-երի ֆինանսական կարողությունների զգալի փոփոխություն տեղի չի ունեցել: Որպես համայնքների ֆինանսական խնդիրների լուծման տարբերակ՝ առաջարկվում է վերանայել ֆինանսական համահարթեցման նպատակով դրանց տրամադրվող աջակցության սկզբունքները և դոտացիաների հատկացումն իրականացնել ոչ միայն

¹⁵⁰ St'u Local Government and Social Protection: Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable/ UNDP, UNCDF, 2011, էջ 51:

ըստ համայնքի բնակչության թվաքանակի և տեղական հարկերի հավաքագրման ցուցանիշների, այլև հաշվի առնելով համայնքների.

- ❖ աշխարհագրական դիրքը (լեռնային, բարձրլեռնային),
- ❖ համայնքի հիմնախնդիրները
- ❖ համայնքի ներուժը:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումն ապահովելու և այդ ուղղությամբ նրանց շահագրգռելու նպատակով առաջարկվում է դոտացիաների տրամադրման ընթացքում հաշվի առնել նաև ֆինանսական նախորդ տարվա ընթացքում ՏԻՄ-երի կողմից իրականացված՝ սոցիալական բնույթի կամ համայնքի ընդհանուր բարեկեցությանն ուղղված ծրագրերը և մատուցված ծառայությունները: Մյուս կողմից անհրաժեշտ է չբացառել այն, որ ՏԻՄ-երն իրենց դերակատարումը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ապահովում են միջազգային կամ հասարակական կազմակերպությունների կողմից համայնքում իրականացված (իրականացվող) ծրագրերի միջոցով: Դրա հետևանքով կունենանք մի իրավիճակ, երբ այն համայնքը, որն արդեն ունի ռեսուրս՝ ի դեմս համայնքում հասարակական կամ միջազգային կազմակերպության կողմից իրականացվող ծրագրերի ու մատուցվող ծառայությունների, կարող է նաև հավակնել ստանալ պետական ավելի մեծ ծավալի աջակցություն: Այդպիսի իրավիճակներից խուսափելու համար առաջարկվում է.

-ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները հաշվարկելիս՝ հաշվի առնել այն թե, արդյոք սոցիալական տվյալ ծրագիրը համայնքն իրականացրել է ինքնուրույն (սեփական նախաձեռնությամբ, սեփական ռեսուրսներով և ֆինանսավորմամբ) թե որևէ այլ կազմակերպության (միջազգային, հասարակական, բարեգործական, մասնավոր) հետ համատեղ ծրագրի շրջանակներում: Եթե դա համատեղ ծրագիր է եղել, ապա անհրաժեշտ է հստակեցնել, թե այդ ծրագրի իրականացման որ փուլում է ներառվել ՏԻՄ-ը և վերջինիս դերակատարումն ինչպիսի բնույթ է ունեցել (ֆինանսավորում, համաֆինանսավորում, աշխատուժի տրամադրում, մասնագետների ապահովում, տարածքի տրամադրում, ինֆորմացիայի հատկացում և այլն): Բոլոր այդ գործողությունները պետք է ունենան իրենց համարժեք միավորները, որոնց

հանրագումարն էլ կարող է վկայել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի ունեցած դերակատարման մասին:

Ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքներից զատ կարևոր է նաև ՏԻՄ-երի ֆինանսական ռեսուրսները համալրել համայնքների բյուջեներին պետական բյուջեից հատկացվող մասհանումների բարձրացման և դրանց հետևողական իրականացման միջոցով:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ֆինանսական հիմքերն ապահովելու համար նպատակահարմար կլինի կիրառել նաև պետական դրամաշնորհների համակարգը: Դա նշանակում է, որ ճիշտ այնպես, ինչպես այսօր պետական բյուջեից «Հրատապ» ծրագրերի շրջանակներում սուբվենցիա է հատկացվում համայնքներին ենթակառուցվածքների վերականգնման կամ զարգացման նպատակով, կարելի է մշակել նաև համայնքներին սոցիալական ծրագրեր իրականացնելու համար պետական սուբվենցիաների տրամադրման կարգ և նախատեսել համապատասխան ընթացակարգեր: Այդ համակարգը կաջակցի համայնքներին մեկնարկել սոցիալական կապիտալ ծրագրեր, իսկ դրանց գործունեության շարունակականությունը հնարավոր կլինի ապահովել համայնքների ֆինանսական ուժեղացված, համալրված կարողությունների միջոցով:

Սոցիալական ծրագրերի իրականացման համար կառավարությանը հայտ ներկայացնելու և կառավարության կողմից այդ հայտերն ընտրելու չափանիշները պետք է մշակվեն և իրենց ամրագրումը գտնեն օրենսդրության մեջ: Համայնքների կողմից սոցիալական ծրագրերի իրականացման համար առաջարկվում է կիրառել սուբվենցիաների տրամադրման հետևյալ չափանիշները.

1. սոցիալական հիմնախնդրի կամ կարիքի հրատապությունը, որը համայնքը պլանավորում է լուծել կամ բավարարել պետական դրամաշնորհի ստանալու միջոցով,
2. սոցիալական հիմնախնդրի լուծման/մեղմացման/հետևանքների հարթեցման առաջարկվող միջոցների և ծառայությունների օպտիմալությունը, ծախսերի արդյունավետությունը և իրատեսական լինելը,

3. առաջարկվող ծրագրում կամ ծառայություններում նախատեսված մասնագիտական, վարչական, տեխնիկական անձնակազմը, նրանց աշխատանքի վարձատրության դրույքաչափերը,
4. ակնկալվող արդյունքները- հիմնախնդրի առաջացման պատճառների վերացման, հետևանքների հարթեցման, սոցիալական ռիսկերի հաղթահարման հնարավորությունները, ծրագրի արդյունքում սոցիալական կարիքների բավարարվածության մակարդակը, պատճառահետևանքային կապեր ունեցող այլ հիմնախնդիրների կանխարգելման հնարավորությունները,
5. համայնքի համագործակցության դաշտը, սոցիալական աջակցության ցանցի ներգրավման տարբերակները:

Իհարկե, չափանիշների այս շարքն ամբողջական չէ և հետագայում կարող է լրամշակվել կամ փոփոխվել: Սակայն դրանք կարող են լինել այն հիմնական չափանիշները, որոնց միջոցով կառավարությունը հնարավորություն կունենա սոցիալական ոլորտում համայնքներին դրամաշնորհներ տրամադրել հիմնավորված և օբյեկտիվ, իրատեսական նախադրյալների հիմքով:

Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման սույն առաջարկները ներկայացնելիս՝ հնարավոր չէր լինի շրջանցել կամ հաշվի չառնել ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում տեղի ունեցող փոփոխությունները, որոնք նախատեսված են *համայնքների խոշորացման ռազմավարական ծրագրով*: Այդ փոփոխությունների անհրաժեշտությունը պայմանավորված է վարչատարածքային անհամաչափ բաժանման խնդիրներով, համայնքների մասնատվածությամբ, Հայաստանում փոքր համայնքների բավականին մեծ թվով, տարբեր կարողություններ ունեցող համայնքների առկայությամբ: Այսպիսի պայմաններում պարզապես անհնար է խորացնել ապակենտրոնացման գործընթացը և ակնկալել տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը: Համայնքների խոշորացման արդյունքում նախատեսվում է ձևավորել ֆինանսապես ավելի ուժեղ, ռեսուրսներով համալրված, զարգացած ենթակառուցվածքներ ունեցող մոտ 200 համայնք, որոնց ինքնակառավարման մարմիններն ունակ կլինեն ամբողջ ծավալով ու արդյունավետորեն իրականացնելու ոչ միայն իրենց վերապահված

լիազորությունները, այլև ստանձնելու նորերը¹⁵¹: Այդ պարագայում, եթե ոչ համայնքների խոշորացման սկզբնական փուլում, ապա խոշորացված համայնքների արդյունավետ գործառնման և ակնառու հաջողությունների արձանագրման շրջանում, բավականին իրատեսական է դառնում այդ համայնքներին նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում նոր լիազորությունների հասկացումը: Մասնավորապես, խոշորացված համայնքներին հնարավոր է պատվիրակել սոցիալական ծառայությունների գործունեության կազմակերպումը: Ինտեգրված սոցիալական ծառայությունների ստեղծման և ներդրման աշխատանքներն ավարտին հասցնելուց հետո այդ ծառայությունները նույնպես պետք է փոխանցվեն խոշորացված համայնքներին. հանգամանք, որը կանխատեսված է Ա՛ ինտեգրված սոցիալական ծառայությունների մոդելում, Ա՛ համայնքների խոշորացման ռազմավարությամբ: Այդ դեպքում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման հիմքում դրվում է «վերևից ներքև» կոչվող մոտեցումը, որը ենթադրում է կառավարության և համապատասխան գերատեսչությունների կողմից սոցիալական քաղաքականության մշակում, սոցիալական ծառայությունների տրամադրման չափանիշների սահմանում, դրանց իրագործման համար համապատասխան հիմքերի (իրավական, ֆինանսական, կադրերի մասնագիտական պատրաստավածության) ապահովում, ՏԻՄ-երի կողմից համայնքային մակարդակում բնակչության սոցիալական պաշտպանության ծրագրերի իրագործում, համայնքային սոցիալական ծառայությունների կազմակերպում և մատուցում բնակչության համապատասխան խմբերին:

Համայնքների խոշորացման և մոտավորապես 200 համայնք ունենալու դեպքում մարզպետարանների համապատասխան բաժինները կարող են վերակազմակերպվել և գործել որպես *գործակալություններ*, ինչի դեպքում դրանք կունենան համապատասխան մասնագետներով համալրված հաստիքակազմ, որի միջոցով հնարավոր կլինի պահպանել գործադիր իշխանության գերատեսչությունների ներկայացվածությունը մարզերում և նպաստել պետական քաղաքականության իրագործմանը տվյալ տարածքում:

¹⁵¹ Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության N 44 արձանագրային որոշում, Երևան, 2011, էջ 15:

Այսպիսով, ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման ակտիվացման առաջարկները, հիմնված լինելով սույն աշխատանքի շրջանակներում ձևավորված մոդելի հիմնական բնութագրիչների վրա, ներառում են հիմնական փոփոխությունների հետևյալ շարքը.

- ✓ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև գործառույթների բաշխման, հետևաբար, նաև լիազորությունների որոշման սկզբունքների սահմանում,
- ✓ այդ սկզբունքներին համաձայն՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում կառուցվածքային տարրերի և ենթահամակարգերի գործառույթների հստակ բաշխում, լիազորությունների կոնկրետ սահմանում,
- ✓ լիազորությունների իրագործման համար դերակատարների որոշում,
- ✓ հիմնական դերակատարների ակտիվ գործառման և համագործակցության համար մոտիվացիոն համակարգի ներդրում, նրանց գործունեության հանդեպ համապատասխան սպասելիքների ձևավորում,
- ✓ հիմնական դերակատարների միջհամակարգային և ներհամակարգային հարաբերությունների սահմանում և կարգավորման մեխանիզմների ներդրում,
- ✓ գործառույթների իրագործման համար անհրաժեշտ պայմանների և հիմքերի ապահովում (կադրային, օրենսդրական, ֆինանսական):

Եզրակացություն

Հայաստանի հանրային կառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերում տեղի ունեցող բարեփոխումները հնարավորություն են ընձեռում ՏԻՄ-երին սոցիալական պաշտպանության համակարգում ունենալու գործուն դերակատարում: Սակայն մինչ նպատակային քայլերի և համակարգային փոփոխությունների կազմակերպումը կարևոր է իրականացնել համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման առնչությամբ ստեղծված իրավիճակի *համալիր ուսումնասիրություն, հետազոտության օբյեկտի առանցքային հատկանիշների վերացարկում, տեսական մեկնաբանություն և հայեցակարգում*: Գործողությունների այս հաջորդականությունը ձևավորում է *սոցիոլոգիական մոդելավորման մեթոդի ընթացակարգը*, որը կիրառվել է սույն աշխատության շրջանակներում: Այն ուղղված է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մոդելի մշակմանը, որը ներկայացված է որպես համապատասխան դատողությունների միջոցով ձևավորված *տեսական համակարգ կամ իդեալական տիպ*: Առաջարկվող մոդելը հիմնված է նաև ուսումնասիրության օբյեկտի հետ կառուցվածքային և գործառության նմանության սկզբունքի վրա և ենթադրում է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումը ներկայացնող այնպիսի բնութագրիչների էմպիրիկ ուսումնասիրություն և տեսական մեկնաբանություն, ինչպիսիք են՝

1. *դերակատարումն ապահովող գործառույթները և լիազորությունները,*
2. *դերակատարման նպատակները,*
3. *խնդիրները,*
4. *սկզբունքները,*
5. *միջոցները,*
6. *հիմքերը և ռեսուրսները,*
7. *բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի տարրեր ենթահամակարգերում ՏԻՄ-երի դերակատարման առանձնահատկությունները,*

8. *բնակչության սոցիալական պաշտպանության ու տեղական ինքնակառավարման համակարգերի գործառնման վրա դերակատարման ունեցած հնարավոր և փաստացի ազդեցությունները:*

Միջազգային պրակտիկայում արդեն իսկ ձևավորվել և լայնորեն կիրառվում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման մի շարք մոդելներ, որոնք սույն աշխատանքում տիպաբանված են՝ ըստ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի ապակենտրոնացվածության մակարդակի և համակարգում ՏԻՄ-երի ունեցած դերակատարման բնույթի: Հիմք ընդունելով վերոնշյալ չափանիշները, առաջարկվող տիպաբանության շրջանակներում առանձնացվում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման հետևյալ մոդելները.

- Բնակչության սոցիալական պաշտպանության ապակենտրոնացված համակարգ և այդ համակարգում ինքնուրույն ու լիարժեքորեն գործառող ՏԻՄ ունեցող տիպային երկրներ, որոնց շարքում դասվում են ԱՄՆ-ն, Շվեյցարիան, Ավստրիան և այլն: Այդ երկրներում ՏԻՄ-երը հանդես են գալիս որպես համակարգում գործուն դերակատարում ունեցող կառույցներ: Այս մոդելը հարում է տեղական իշխանությունների դերակատարման՝ **«ներքևից վերև»** կոչվող մոտեցմանը:
- Մոդել, որին բնորոշ է ՏԻՄ-ի՝ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում պետական քաղաքականության իրագործմանն ուղղված դերակատարում, և վերջինս միայն դրա շրջանակներում է ունենում զգալի ինքնուրույնություն: Այդ երկրներում կա՛մ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգն է կենտրոնացված, ինչպես, օրինակ, Մեծ Բրիտանիայում է, կա՛մ ՏԻՄ-ն է գտնվում պետությունից կամ նահանգային իշխանություններից կախյալ վիճակում, ինչպես, օրինակ, Կանադայում է, Ռումինիայում և մի շարք այլ երկրներում:
- Մոդել, որի դեպքում և՛ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգն է գործում կենտրոնացված կառավարման ներքո, և՛ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ինքնուրույն ու անկախ գործառնման

հնարավորություններն են խիստ սահմանափակ, ինչպես բնակչության սոցիալական պաշտպանության, այնպես էլ մեկ այլ համակարգում: Այդ երկրների շարքում են հետխորհրդային երկրները, այդ թվում՝ Հայաստանը:

Սույն աշխատության շրջանակներում իրականացված պատմամշակութային ուսումնասիրության արդյունքները ցույց են տալիս, որ բնակչության սոցիալական պաշտպանության գործընթացներում հայաստանյան համայնքների իշխանությունների գործունեությունն ղերակատարումն ունի սոցիալ-մշակութային նախադրյալներ և առանձնահատկություններ: Դրանք ամփոփված են պատմական Հայաստանի տարբեր համայնքներում ձևավորված այնպիսի պրակտիկաների մեջ, որոնք ենթադրել են համայնքի կարևոր մասնակցությունն ու դերը բնակիչների սոցիալական կարիքների բավարարման և անհրաժեշտ աջակցություն ցուցաբերելու գործընթացներում, ինչը դրսևորվում էր աշխատանքային հարաբերությունների, փոխօգնության ավանդական մեխանիզմների և կյանքի դժվար իրավիճակում հայտնված ընտանիքներին ու անձանց անշահախնդրորեն աջակցելու միջոցով: Այդ գործընթացներում ակտիվ մասնակցություն ունեին նաև համայնքային իշխանությունները: Այնինչ ներկայումս հայաստանյան համայնքներն, ի դեմս տեղական ինքնակառավարման մարմինների, նմանատիպ խնդիրների լուծման ընթացքում բախվում են բազմաթիվ դժվարությունների հետ, որոնք էապես խոչընդոտում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում այդ մարմինների գործունեությունը:

Համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարումը մեկնաբանելու նպատակով մշակված կառուցվածքագործառույթային մոդելը ներկայացված է հետևյալ եզրակացությունների և դրույթների «տեսքով»: Այսպես.

- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ը լիարժեքորեն չի իրագործում իր լիազորությունները և համակարգում իրեն տրված հիմնական գործառույթները:
- ✓ ՏԻՄ-ը ներկայումս շոշափելի մասնակցություն չի ունենում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի խնդիրների լուծման ընթացքում և իր դերակատարմամբ չի նպաստում համակարգի հիմնական նպատակի

իրագործմանը, որը ենթադրում է համայնքային մակարդակում բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության ապահովում: Արդյունքում խախտվում է ֆունկցիոնալ համարժեքության սկզբունքը, որը նշանակում է ակտորների փոխլրացնող և գործուն դերակատարման միջոցով սոցիալական համակարգի գործառնման հիմնական նպատակների իրագործում:

- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման նպատակները սահմանված չեն: Դրանք ձևակերպված չեն օրենսդրական որևէ ակտում կամ ռազմավարական փաստաթղթում: Դա իր հերթին բերում է համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման անորոշության և վերջինիս կողմից սեփական դերակատարման հանդեպ հայեցողական, իսկ երբեմն նաև՝ խուսափողական վերաբերմունքի դրսևորման:
- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման խնդիրների լուծումը հանգեցված է միայն բնակչության սոցիալական կարիքների մասնակի և ոչ լիարժեք բավարարմանը: Քանի որ համակարգում նման դերակատարումը բնորոշ է նաև տարածքային կառավարման մարմին, այսինքն՝ մարզպետարանին, ապա գործառույթների վերածածկերի և լիազորությունների համընկնման հետևանքով երկու ակտորի դերակատարման ընթացքում ձևավորվում է ինստիտուցիոնալ քառու:
- ✓ ՏԻՄ-ը ներկայիս պայմաններում ի զորու չէ համայնքի բնակիչներին տրամադրել նրանց կարիքներից բխող և հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված համայնքային սոցիալական ծառայություններ:
- ✓ Այն միջոցները կամ ձևերը, որոնք ներկայումս ապահովում են ՏԻՄ-ի գործառումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում, հատվածային կերպով և տարերայնորեն իրականացվող սոցիալական բնույթի ծրագրերն են ու միջոցառումները: Դրանք, սակայն, չեն բխում այդ համակարգի նպատակների կամ խնդիրների իրագործման անհրաժեշտությունից կամ բնակչության կարիքներից ու խնդիրներից, այլ ձևավորվել են (1) համակարգում գործառելու համար օրենսդրորեն ՏԻՄ-ին տրված իրավասությունների շրջանակներում, (2) արդեն իսկ ձևավորված և ՏԻՄ-ի համար քիչ թե շատ

ընդունելի համարվող պրակտիկաների հիման վրա, (3) ՏԻՄ-ի ունեցած հնարավորությունների շրջակայքում:

- ✓ Այն պատկերացումները, որոնք ՏԻՄ-ն ունի համակարգում իր դերակատարման վերաբերյալ, նույնպես էական ազդեցություն են ունենում դերակատարման միջոցների ընտրության և կիրառման վրա: Բնավ, այդ պատկերացումները չեն համապատասխանում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման ցանկալի ձևերին և հնարավոր նպատակներին, այլ զգալիորեն շեղվում են դրանցից: ՏԻՄ-ը բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը և, համապատասխանաբար, նաև իր դերակատարումն այդ համակարգում «դիտում է» որպես դրամական օգնության բաշխման ընթացակարգերի ամբողջություն, որն առանձնապես լուրջ մասնագիտական, կազմակերպական և համագործակցային մոտեցումներ չի պահանջում, այլ միայն ենթադրում է ֆինանսական զգալի միջոցների առկայություն: Փաստացիորեն, համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման միջոցները հանգեցված են հենց դրամական կամ նյութական աջակցության՝ առանց նախապես մշակված բազմագործոնային ընտրության չափանիշների կամ համալիր ուսումնասիրությունների իրականացվող բաշխմանը: Այս իրողությունը տեղ է գտնում անգամ Երևանի ինքնակառավարման մարմնի գործելաոճում, որը, համարվելով հանրապետության ամենակարողունակ ՏԻՄ-ը, բնակիչների սոցիալական պաշտպանվածության ավելի բարձր մակարդակ ապահովելու գործում չի ունենում զգալի առաջընթաց:
- ✓ ՀՀ-ում ՏԻՄ-ն ունի բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում գործուն դերակատարում ունենալու շահագրգռվածության ցածր մակարդակ:
- ✓ Համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարումը կարգավորող իրավական նորմերի կողքին տեղ են գտնում չձևայնացված միջանձնային նորմերն ու սովորույթները: Դրանց ազդեցությունը երբեմն ավելի զգալի է և վճռորոշ, քան իրավական կարգավորիչներինը:
- ✓ ՏԻՄ-ի դերակատարումն էական չէ նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի առանձին ենթահամակարգերում: Վերջինիս

բավականին արհեստականորեն տրված են քիչ թվով և սահմանափակ բովանդակությամբ լիազորություններ *միայն սոցիալական աջակցության և երեխաների պաշտպանության ենթահամակարգերում*, այն էլ անգամ այդ լիազորությունները ՏԻՄ-ը դժվարանում է լիարժեքորեն իրագործել:

- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման համար անհրաժեշտ հիմքերի (իրավական, կադրային, ֆինանսական, վարչակազմակերպական և այլն) անբավարար լինելը և առկա սակավաթիվ ռեսուրսների ոչ արդյունավետ օգտագործումը դառնում են հենց այն հիմնական խոչընդոտները, որոնք բերում են համակարգում ՏԻՄ-ի գործուն դերակատարման հնարավորությունների սահմանափակմանը:
- ✓ Ներկայումս ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարմանը խոչընդոտող գործոնները կապված են նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման, համայնքների զարգացման խնդիրների հետ:
- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի հիմնական դերակատարների հետ համագործակցությունը թույլ է, իսկ հարաբերությունների իրավական կարգավորումները՝ թերի: Որպես արդյունք՝ ՏԻՄ-ը համակարգում ունի *ներառվածության ցածր մակարդակ և զբաղեցնում է այնպիսի դիրք կամ կարգավիճակ, որը նպաստավոր չէ գործուն դերակատարում ունենալու տեսանկյունից*:
- ✓ Վերոնշյալ գործոնների ազդեցությամբ պայմանավորված՝ *համակարգում ՏԻՄ-ը չի ունենում գործուն դերակատարում*:
- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ը չի իրականացնում համակարգաստեղծ և համակարգապահպան գործառույթների շարքը՝ դրանով վտանգելով թե՛ տեղական ինքնակառավարման, թե՛ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի կայուն, հավասարակշռված և ամբողջական գործառումը՝ միևնույն ժամանակ պայմանավորելով մասնակցային ժողովրդավարության և հանրային պատշաճ կառավարման հիմնարար սկզբունքների խախտումը:

- ✓ Այս պարագայում խոսք անգամ չի կարող լինել ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի *ապակենտրոնացվածության մասին*, որն իրականում լիարժեքորեն գտնվում է պետական մարմինների մենաշնորհային կառավարման ներքո: Վերջիններս հանդիսանում են թե՛ համակարգի գործառնման մասին որոշումներ կայացնող, թե՛ այդ որոշումներն իրագործող և թե՛ իրագործման ընթացքը վերահսկող հիմնական կառույցները:
- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման բնույթն իր էական ազդեցությունն է ունենում նաև համայնքի բնակիչների հետ ունեցած հարաբերությունների վրա: Մասնավորապես, այդ հարաբերությունները ներկայումս բնորոշվում են որպես բնակիչների և ՏԻՄ-ի միջև թույլ փոխազդեցություններ, հազվադեպ շփումներ ենթադրող, հաճախակի կոնֆլիկտներով ուղեկցվող և համագործակցային մոտեցումների բացակայությամբ հարաբերություններ:
- ✓ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման կառուցվածքագործառնությանին մոդելը ոչ միայն տեսական կառույց է, որն իրենից ներկայացնում է հայեցակարգման արդյունքում ձևավորված եզրակացությունների ամբողջություն, այլև ունի գործնական նշանակություն սոցիալական իրականության մեջ համապատասխան փոփոխություններ ներմուծելու համար: Դա նշանակում է, որ սոցիոլոգիական մոդելավորման արդյունքները դառնում են այն հիմքը, որոնց միջոցով հնարավոր է նպատակային փոփոխությունների ենթարկել ուսումնասիրության իրական օբյեկտի կառուցվածքը, գործառնությունները կամ արտաքին ու ներքին հարաբերությունները: Ձևավորված մոդելն այդպիսի հնարավորություններ է ընձեռում նաև ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-երի դերակատարման բնույթի փոփոխման համար: Սակայն այդ փոփոխություններն ավելի նպատակային և հասցեական դարձնելու համար անհրաժեշտ է հաշվի առնել այնպիսի կարևոր հանգամանքներ, ինչպիսիք են հայաստանյան համայնքների սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկությունները, որոնք էապես պայմանավորված են դրանց

մեծությամբ կամ բնակչության թվաքանակով, ինչպես նաև բնակչության սոցիալական պաշտպանության և տեղական ինքնակառավարման համակարգերում տեղի ունեցող բարեփոխումներով:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

1. **Ալեքսանյան Ա.:** Արևմտյան ժողովրդավարությունների քաղաքական համակարգեր. տեսություն և արդիականություն:-Եր., «Վան արյան», 2009, 300 էջ:
2. **Առաքելյան Բ.:** Քաղաքները և արհեստները Հայաստանում IX-XIII դարերում: Երևան, Հայկական ՍՍԻ ԳԱ հրատարակչություն, 1958, 376 էջ:
3. **Առաքելյան Գ:** Ամուսնական տարակուսանքներ. Մի երես եկեղեցական իրախաբանութիինից: Բագու, Տպարան «Արոր», 1894, 98 էջ:
4. **Անտոնյան Մ.:** Երեխաների սոցիալական պաշտպանության համակարգի զարգացումը Հայաստանում. պատմասոցիոլոգիական տեսանկյուն// սոց.գիտ. թեկնածուի գիտ. աստիճանի հայցման ատեն. սեղմագիր: Երևան, 2004, 25 էջ:
5. **Բեգլարյան Գ.:** Տեղական ինքնակառավարման սոցիալական հիմնախնդիրները: Երևան, ԵՊՀ հրատ., 2004, 134 էջ:
6. **Գաբրիելյան Մ.:** Աղքատության հաղթահարման ուղիները գյուղում և քաղաքում: Երևան, ՄԻԺԻ հրատ., 2001, 39 էջ:
7. **Գաբրիելյան Մ.:** Հայաստանի Հանրապետության արդի գյուղացիությունը. ազգագրական ուսումնասիրություն: Երևան, ՀՀ ԳԱԱ «Գիտություն» հրատ., 2001, 80 էջ:
8. **Գալստյան Մ.:** Աշխատանքային միգրացիայի սոցիալ-մշակութային հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում. պատմ. գիտ. դոկտորի գիտական աստիճանի հայցման ատենախոսության սեղմագիր, Երևան, 2016, 40 էջ:
9. **Դարբինյան Ա., Եղիազարյան Բ., Սահակյան Ն., Սարգսյան Լ., Գիմիշյան Մ., Հայրիյան Մ.:** ՀՀ գյուղական համայնքները. տեղեկատվական ապահովում, վերլուծություններ և տիպաբանություններ: Երևան, «Օր-Դար», 2007, 28 էջ:
10. Երեխայի իրավունքների իրավիճակի վերլուծություն. Հայաստան/ Save the Children, Երևան, 2015, 155 էջ:

11. **Թումանյան Դ.:** Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, Նոյյան Տապան, 2006, 122 էջ:
12. **Թումանյան Դ., Շահբազյան Վ.:** Մասնակցային ժողովրդավարությունը տեղական մակարդակում: Ինչու՞ և ինչպե՞ս մասնակցել տեղական ինքնակառավարմանը: Երևան, Նոյյան Տապան, 2011, 172 էջ:
13. **Խաչատրյան Ա.:** Դպրոց-համայնք փոխհարաբերությունները փոխարկվող Հայաստանում// Հայաստանում հասարակայնորեն ակտիվ դպրոցների կառավարում. հետազոտական նյութերի և գիտաժողովի զեկուցումների ժողովածու, Երևան, ԵՊՀ հրատ., 2001, 58-63 էջ:
14. Հայաստանյան համայնքն այսօր. մասնակցային վճռորոշ գործոններն ու խնդիրները. սեմինարի նյութեր: Երևան, 2003:
15. Հայաստանի Հանրապետության բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտում տրամադրվող սոցիալական ծառայությունների միասնական փաթեթի և համալիր (ինտեգրված) սոցիալական ծառայությունների տրամադրման համակարգի կառուցվածքագործառույթային մոդել. համառոտ ամփոփում/ «Ներդաշնակ հասարակություն» սոցիալական աշխատողների հայկական ասոցիացիա հասարակական կազմակերպություն: Երևան, 2012, 279 էջ:
16. Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետազազարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ: Երևան, 2012, 26 էջ:
17. Հայաստանի քաղաքացիական հասարակությունը. անցումային փուլից դեպի համախմբում. վերլուծական զեկույց/ CIVICUS քաղաքացիական հասարակության ինդեքս: Երևան, «Ասողիկ», 2010, 100 էջ:
18. **Հակոբյան Ն.:** ՀՀ Սահմանադրությունը և տեղական ինքնակառավարման ձևավորման ու զարգացման հիմնահարցերը: Երևան, ԵՊՀ հրատ., 1999, 187 էջ:
19. **Հարությունյան Ա.:** Տեղական ինքնակառավարումը Ֆրանսիայում: Եր., Մխիթար Գոշ, 1996, 45 էջ:

20. **Հարությունյան Ա.:** Հայաստանի Հանրապետության մունիցիպալ (պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման) իրավունք. 2–րդ հրատ.: Երևան, «Պետական ծառայություն», 2004, 357 էջ:
21. **Հարությունյան Խ.:** Ապակենտրոնացումը որպես պետական կառավարման արդյունավետության գլխավոր նախապայման// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, # 6, Երևան, 2014, էջ 10-17:
22. **Մանուկյան Ս.:** Համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնի համար անցկացվող մրցույթի թեստավորման և հարցազրույցի փուլերի որոշ հիմնախնդիրների մասին// Արդարադատություն, #3 (18), Երևան, 2012, 28- 33 էջ:
23. **Մարգարյան Դ.:** Կառավարման հիմնախնդիրները տեղական ինքնակառավարման մարմիններում և դրանց բարելավման ուղղությունները Հայաստանի Հանրապետությունում// տնտ. գիտ. թեկնածուի գիտ. աստիճանի հայցման ատեն. սեղմագիր, Երևան, 2011, 26 էջ:
24. **Մկրտիչյան Ա., Շահնազարյան Գ., Սահակյան Ա., Վարտիկյան Ա., Վերմիշյան Հ.:** Սոցիալական ինքնության պահպանման հիմնախնդիրները ՀՀ գյուղական համայնքներում: Երևան, ԵՊՀ հրատ., 2014, 197 էջ:
25. **Յարմալոյան Մ.:** Բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգի և մոդելի ձևավորումը հետխորհրդային Հայաստանում// Բանբեր Երևանի Համալսարանի. սոցիոլոգիա, տնտեսագիտություն, 142.5, 2014 (#1)/ Գլխ. խմբ. Միրզոյան Հ.: Եր., «Գևորգ-Հրայր» հրատ., էջ 17-26:
26. Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում/ Յու. Մ. Սուվարյան և ուրիշներ: Երևան, «Տնտեսագետ», 2014, 164 էջ:
27. **Սահակյան Վ.:** Համայնքի և համայնականության դրսևորումները և զարգացման միտումները Հայաստանում. սոցիոլոգիական վերլուծություն// սոց.գիտ. թեկնածուի գիտ. աստիճանի հայցման ատեն. սեղմագիր, Երևան, 2002, 22 էջ:
28. **Վարդանյան Եվ.:** Տեղական ինքնակառավարման մոդելի ձևավորման գործընթացը Հայաստանի Հանրապետությունում// Բանբեր Երևանի համալսարանի.

սոցիոլոգիա, տնտեսագիտություն, #2(17) / Գլխ. խմբ. Միրզոյան Հ.: Երևան, «Գևորգ-Հրայր» հրատ., 2015, 3-13 էջ:

29. **Վարդանյան Եվ.:** Համայնքների խոշորացման հիմնախնդիրը ՀՀ-ում// Բանբեր Երևանի Համալսարանի. սոցիոլոգիա, տնտեսագիտություն, #2 (20)/ Գլխ. խմբ. Միրզոյան Հ.: Երևան, «Գևորգ-Հրայր» հրատ., 2016, 36-47 էջ:
30. Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում. զեկույց/ Տեղական իշխանությունների պալատ, Ստրասբուրգ, 2014, 5 էջ:
31. «Տեղական և ռեգիոնալ իշխանությունների դերը սոցիալական ծառայությունների մատակարարման ոլորտում» բանաձև 73, Եվրախորհուրդ, 2000, 16 էջ:
32. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2007-2008 թթ.), գիրք 3/ Խմբ. Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան Տապան, 2009, 263 էջ:
33. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2009-2010 թթ), գիրք 4/Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան տապան, 2011, 186 էջ:
34. Տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտացիոնալիզացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում. գիտաժողովի նյութերի ժողովածու, գիրք 5: Երևան, Պետական ծառայություն, 2002, 72 էջ:
35. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011 թ.), գիրք 5/ Խմբ. Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան տապան, 2012, 92 էջ:
36. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2012-2013). Գիրք 6/Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան տապան, 2015, 392 էջ:
37. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2015 թ.), գիրք 8/ Թումանյան Դ.: Երևան, «Վանարյան», 2016, էջ 230:
38. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. զարգացման հրամայականները/ Խմբ. Թումանյան Դ.: Երևան, Նոյյան Տապան, 2005, 133 էջ:
39. Քաղաքացիների գնահատականը կրթության, առողջապահության և սոցիալական ապահովության ոլորտներում մատուցվող ծառայությունների վերաբերյալ. հանրային կարծիքի ուսումնասիրություն/ Հանրային ոլորտի բարեփոխումների ծրագիր: Երևան, «Գասպրինտ», 2007, 68 էջ:

40. Քաղաքացիական հասարակություն. կայացման ուղիներ/ Հասարթյան Ջ.: Երևան, Ասողիկ, 2003, 124 էջ:
41. Քաղաքացիական ներգրավվածության և մասնակցության ինստիտուցիոնալացման հեռանկարները զարգացման ծրագրերի համատեքստում. հայաստանյան փորձի վերլուծություն/ Թադևոսյան Գ.: Երևան, «Փրինթինֆո», 2008, 99 էջ:
42. **Օսիպյան Ս., Խաչատրյան Հ.:** Հայկական ՍՍՀ պետական իշխանության տեղական մարմինները ներկա ժամանակաշրջանում: Երևան, «Հայաստան» հրատ., 1969, 71 էջ:
43. **Օրդյան Է., Մանուկյան Հ.:** Աղքատության նվազեցման հիմնախնդիրները ՀՀ համայնքներում: Երևան, ՄԻԺԻ հրատ., 2001, 40 էջ:
44. **Օրդյան Է., Խուդավերդյան Ա., Շահբազյան Վ.:** Հանրային կառավարման ինստիտուցիոնալիզացման ռազմավարական հիմնախնդիրները/ Տեղական ինքնակառավարման ինստիտուցիոնալիզացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում. գիտաժողովի նյութերի ժողովածու: Երևան, «Պետական ծառայություն», 2002:
45. **Օրդյան Է.:** Ապակենտրոնացում: Երևան, «Օր-Դար», 2007, 66 էջ:
46. **Автономов А.** У истоков гражданского общества и местного самоуправления (очерки).-М.:Мэйн, 1998.-75 стр.
47. **Акопян Л.** Система органов местного самоуправления в Республике Армения. –Ер., ЕГУ, 2006.- 187 стр.
48. **Аствацатуров С.** О специфике социологического познания социальной политики// Գիտական աշխատություններ. հասարակական գիտություններ, պրակ առաջին, Երևան, 2002, էջ 41-54:
49. **Аствацатуров С.** Социальная защита в системе экономических и социальных координат//Изменяющееся общество. Теория и практика: 1,2, Ереван, 1997, стр 41-45.
50. **Атаманчук Г.** Обеспечение рациональности государственного управления.- М.:Юрид. Лит., 1990.-352 стр.

51. **Вартофский М.** Модели: репрезентация и научное понимание.-М.: Прогресс, 1988.- 507 стр.
52. **Вебер М.** Избранные произведения: Пер с нем./ общ. ред. Ю. Н. Давыдова, П.П. Гайденко.-М.: Прогресс, 1990. -797 стр.
53. **Воронцова М., Макаров В.** Социальная защита и социальное обслуживание населения.-Таганрог, 2015.- 309 стр.
54. **Гавра Д.** Понятие социального института // Регион. Экономика, политика, Идеология, № 1-2, Гос. Университет Санкт-Петербурга, 1999, стр 1-7.
55. **Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н.** История и рациональность: Социология Макса Вебера и веберовский ренесанс.-М.: Политиздат, 1991.-367 стр.
56. **Дюркгейм Э.** О разделении труда. Метод Социологии/ Пер. с фр. А.Б. Гофмана.- М.: «Наука», 1991.-575 с.
57. **Игнатов В., Бутов В.** Зарубжный опыт местного самоуправления и российская практика.-М.: Ростов, 1999.- 218 стр.
58. **Каменская Г.** Генезис идей демократии. СОЦИСС, 1994, #4.-стр 29-31.
59. **Конт О.** Дух позитивной философии (Слово о положительном мышлении).- Санкт-Петербург, Изд.-во «Вестник Знания», 1910.-76 стр.
60. **Лазарев В.** Социальная организация местного самоуправления.-Орел, 2005.- 35 стр.:
61. **Либоракина М.** Реформа социальной защиты населения на местном уровне.-М, 2000.-37 стр.
62. Конституции государств Европейского Союза/ Окуньков Л.-М.: ИНФРА-М, 1997.- 804стр.
63. **Макаренко В.** Вера, Власть и Бюрократия. Критика социологии М. Вебера.-Ростов: Изд.-во Ростовского университета, 1988.-304 с.
64. **Мертон Р.** Социальная теория и социальная структура/Под ред. Танчера В.-К.: 1996.- 880 стр.
65. Местное самоуправление в странах южного Кавказа. Чатсь 2/ Под общ. ред. Мовсисяна В.-Ереван, Дар, 2008.- 99 стр.

66. **Моисеев Н.** Математика в социальных науках//Математические методы в социологическом исследовании.- Москва, Изд-во “Наука”, 1981, стр. 10-24.
67. **Луман Н.** Социальные системы. Очерк общей теории. Пер. с немец. И. Д. Газиева /Под ред. Н.А. Головина.-Санкт-Петербург, “Наука”, 2007.-630 стр.
68. **Наумов С, Посумкова А.** Основы организации муниципального управления.- М.:Форум, 2009.-352 стр.
69. **Нечуйкина Е.** Социальная защита: понятие, категории, терминология.-Санкт Петербург: Гос. Университет гражданской авиации, 2005, 145-147 стр.
70. **Осипова Е.** Социология Эмиля Дюркгейма. Критический анализ теоретико-методологических концепций. –М.: Изд.-во “Наука”, 1977.-279 стр.
71. **Парсонс Т.** Социальные системы/Пер. Николаев В.Г.// Вопросы социальной теории, Том II. Вып. 1(2).-М.:2008, стр. 38-72
72. **Пивоваров К.** Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. Вопросы конституционного права: #1.-Иркутск, Юридический Институт ИГУ, 2002.- 53 стр.
73. **Плотинский Ю.** Модели социальных процессов.-Москва:Логос, 2001.-297 стр.
74. **Погосян Г.** Теория и практика социальных трансформаций в Армении. социологический анализ.-Ереван, 2003:
75. **Покровский Н.** Одинадцать заповедей функционализма Роберта Мертон// Социологическое исследование, # 2.-М., 1992, 114-118 стр.
76. **Сорокин П.** Человек, Цивилизация, Общество/Общ. ред., сост. Согомонов А.Ю.- М.:Политиздат, 1992.-543 стр.
77. **Филосовский словарь/** Под ред. Фролова И.Т.-6-е изд.-М.:Политиздат, 1991.- 267 стр.
78. **Хабермас Ю.** Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью/ Отв. ред. Мотрошилова Н.В.-М.: Изд. Центр «Академия», 1995, 102 стр.
79. **Хамидуллин Н.** К вопросу о понятиях “социальная политика” и “социальная защита населения”//Вестник ОГУ #7 (168), 2014, стр. 45-49:

80. **Чиркин В.** Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт//Журнал российского права,. N8-М.: Норма, 1997.-104 стр.
81. **Шведовский В.** Социолого-математические модели в исследовании социальных процессов/ автореферат диссертации для получения степени доктора соц. Наук.-М.: 2010.- 35 стр.
82. Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review/ Parrado Salvador, Madrid, 2005, 34 p.
83. **Blau J., Abramovitz M.** The Dynamics of Social Welfare policy. Oxford, Oxford University Press, 2010, 499 p.
84. **Caputo R.** US Social Welfare Reform. Policy Transitions from 1981 to the Present. New York, Springer, 2011, 293 p.
85. **Chandler J.** Local Government Today. Manchester, Manchester University Press, 2011, 241 p.
86. Civil Society. Challenging Western Models/ Edited by Chris Hann, Elizabeth Dunn. London, New York, Routledge, 1996, 222 p.
87. **Crouch C.** Governing Social Risks in Post-Crisis Europe. Cheltenham, Elgar Publishing Limited, 2015, 269 p.
88. **Dixon J., Scheurell R.** The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review, USA, Praeger Publishers, 2013, 253 p.
89. **Edling C., Rydgren J.** Sociological Insights of Great Thinkers: Sociology through Literature, Philosophy and Science. California, ABC-CLIO, LLC, 2011, 262 p.
90. **Jellinek G.** The Declaration of the Rights of Man and of Citizens. New York, Henry Holt and Company, 1901, 98 p.
91. Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries/ Brian E. Dollery, Joseph Garcea and Edward C. LeSage Jr. - UK, USA, Edward Elgar Publishing, MPG Books Ltd, 2008, 221 p.
92. Local Government Reform in Great Britain/ Dr. Helen Sullivan, University of the West of England, UK, 2002, 38 p.

93. Local Government and Social Protection. Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable. UN Capital Development Fund and United Nations development Programme. New York, Advanced Printing Service Co., LTD, 2011, 108 p.
94. **Macarov D.** Social Welfare. Structure and Practice. California, Sage Publications, 1995, 287 p.
95. **McClelland C.** The German Historians and England: A Study in Nineteenth-Century Views. Great Britain, Cambridge University Press, 1971, 257 p.
96. **Moore S.** Social Welfare Alive! Cheltenham, Great Britain, Nelson Thornes Ltd, 2002, 453 p.
97. **Norton A., Conway T., Foster M.** Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. London, 2011, 76 p.
98. **Parsons T.** An outline of the Social System (1961)// Classical Sociological Theory, 2nd edition/ Calhoun C. Blackwell publishing, Malden MA, 2007, 421-441 p.
99. **Parsons T.** The Social System. New York, The Free Press, 1964, 557 p.
100. Rescaling Social Welfare Policies in Spain. National Report provided by the Ministry of Labour and Social Affairs/ Torres M. Madrid, 2006, 48 p.
101. Reconceptualizing governance. Discussion paper #2, New York, UNDP, 11 p.
102. **Seligman A.** The Idea of Civil Society. New Jersey, Princeton University Press, 207 p.
103. **Sharp E.** Does Local Government Matter? How Urban Policies Shape Civic Engagement. United States, University of Minnesota Press, 2012, 211 p.
104. **Shulman L.** The Skills of Helping Individuals, Families, Groups and Communities. USA, Peacock Publishers, 1999, 884 p.
105. **Skyttner L.** General Systems Theory. Problems, Perspectives, Practice. Singapore, World Scientific Publishing Co. Ltd, 2005, 525 p.
106. **Spencer H.** The Principles of Sociology. Vol.1-1. New York, D.Appleton and Company, 1897, 435 p.
107. **Sullivan H.** Local Government Reform in Great Britain, University of the West of England, 2002, 38 p.

108. The Australian System of Social Protection-an Overview. Occasional Paper No. 6/ Peter Whiteford and Gregory Angenent (Department of Family and Community Services). Canberra, 2001, 104 p.
109. The Place and Role of Local Government in Federal Systems/ Steytler N. Johannesburg, Kas, 2005, 227 p.
110. **Tocqueville A.** Democracy in America. Translated by Henry Reeve.-London, Glasgow and Toronto. Oxford University Press. 1953, 599 p.
111. **Tonnies F.** Community and Society. Fourth Printing. Michigan State University, 2004, 291 p.
112. Trends in the Field of Social Policies and Welfare Reforms in Romania/ Martin M. and Serban M. CeSPI, Roma, 2008, 31 p.
113. **Veblen T.** Economics for an Age of Crises/ Edited Erik S. Reinart and Fransesca Lidia Viano. London, Anthem Press, 2012, 360 p.
114. **Walter B.** Sociology and Modern Practice Theory. Oxford, England, Prentice-Hall, 1967, 378 p.
115. **Wood G., Judickis J.** Conversation on Community Theory. Purdue University Press, USA, 2002, 268 p.
116. Երևանի քաղաքապետարանի պաշտոնական կայք: <http://budget.yerevan.am/>, 23.02.2015, ժամը՝ 14:41:
117. Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի ընտանիքի, կանանց և երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժնի կանոնադրություն: <https://www.yerevan.am/am/staff/> 24.09.2015, ժամը՝ 13:48:
118. Երևանի զարգացման 2015 թվականի ծրագիր: <https://www.yerevan.am/uploads/media/default.pdf>, 23.02.2015, ժամը՝ 16:14:
119. Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության պաշտոնական կայք: <http://www.mlsa.am/home/company.php?sec=report>, 10.12.2014, ժամը՝ 17:46:

120. **Մարգարյան Տ.:** Տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները Երևան քաղաքում. http://media.asue.am/upload/banber/taron_margaryan_am.pdf, 27.02.2015, ժամը՝ 16:30:
121. **Միքայելյան Ա.:** Տեղական ինքնակառավարման և պետական իշխանության մարմինների փոխհարաբերությունները և դրանց կատարելագործման ուղիները ՀՀ-ում, էջ 7: <file:///C:/Users/User/Downloads/Relations%20LSGLG.pdf>, 29.06.2015, ժամը՝ 15:01:
122. Նախկին ԽՍՀՄ խնայբանկի ՀԽՍՀ հանրապետական խնայբանկում մինչև 1993 թվականի հունիսի 10-ը ներդրված դրամական ավանդների փոխհատուցման ծրագիր: <http://www.mlsa.am/avand/main.php?sec=avandner> 17.11.2014, ժամը՝ 13:15:
123. Սոցիալական բնակարանային ֆոնդի ձևավորման ռազմավարական ծրագիր: http://armef.com/news/category/comment/article/article_1388165100 07.03.2014, 13:00:
124. **Վարդանյան Թ.:** ՀՀ երիտասարդական հասարակական կազմակերպությունների հիմնախնդիրները և առանձնահատկությունները, էջ 9: http://www.noravank.am/upload/pdf/97_am.pdf 29.07.2014, ժամը՝ 15:36:
125. **Վարդանյան Ք.:** Փախստականների ինտեգրման իրավական հիմնախնդիրները ՀՀ-ում: <http://publications.ysu.am/wp-content/uploads/2014/03/Qnarik-Vardanyan.pdf>, 27.12.2014, ժամը՝ 17:11:
126. Տեղական ինքնակառավարմանը հանրային մասնակցությանն ուղղված ընտրանքային հետազոտություն/ Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոն-Հայաստան, 2015: <http://www.crrc.am/research-and-surveys/ongoing-projects/442-ongoing-projects/CELoG?lang=hy> 15.12.2015, ժամը՝ 18:37:
127. **Абрамов В.** Местное самоуправление: идея и опыт, 1997. <http://ecsocman.hse.ru/data/187/870/1231/011.ABRAMOV.pdf>, 29/10/2013, 15:10.
128. **Быстрянец С.** Модели в социологии, 260-268 стр. <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-v-sotsiologii> 14.03.2015, 12:30.
129. **Велихов Л.** Основы городского хозяйства.-Обнинск, 1995.- 253 стр. <http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup-01.htm> 14.03.2013, 15:30.

130. **Ершова Г.** Либеральные теории о местном самоуправлении в западноевропейских учениях XVII-XII вв. <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=395>, 12.09.2013, 16:47.
131. **Кузнецова Е., Филатов В.** Система социальной защиты населения: понятие, принципы и функции. http://www.aup.ru/books/m268/2_1_2.htm 12.12.2015, 14:30.
132. **Кутафин О., Фадеев Е.** Муниципальное право России. <http://bookfi.org/g/Кутафин%20О.Е.,%20Фадеев%20В.И>, 16.12.2013, 16:50.
133. **Кучеренко В.** Функционалистская парадигма Роберта Мертона в современном социологическом дискурсе// Социология: теория, методы, маркетинг, #4. 2000. http://i-soc.com.ua/journal/N4_2000r_5.pdf 25.11.2015, 12:35.
134. **Мермеган Н.** Местная демократия в Армении. Палата местных властей, комитет по мониторингу, 2014. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL\(26\)2PROV&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL(26)2PROV&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A) 27.07.2015,16:00.
135. **Миниярова Р.** О соотношении понятий “публичное регулирование”, “публичное управление” и “публичное власть”/ Общество: Политика, экономика, право, #3, 2011. <http://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-publichnoe-regulirovanie-publichnoe-upravlenie-i-publichnaya-vlast> 23.03.2016, 17:04.
136. **Нагаева С.** Политические элементы в структуре гражданского общества. <http://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-elementy-v-strukture-grazhdanskogo-obschestva> 22.10.2013, 17:30.
137. **Назарчук А.** Теоретико-политические воззрения Николаса Лумана. Полис, # 3, 2006. <http://www.nazarchuk.com/articles/article14.html>, 29.11.2013, 15:30.
138. **Немова Л.** Канада: фискальный федерализм и социальная политика/ «США-Канада: экономика, политика, культура» #1, 2000. <http://www.iskran.ru/russ/mag/january/nemova.html> , 25.07.2014, 16:01:
139. **Олейникова Е.** Модели социальной политики государства: проблемы теории и практики. <http://dom-hors.ru/issue/pep/2013-3/oleynikova.pdf> 16.07.2014, 15:40.

140. **Парсонс Т.** Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения, 779 стр.
[http://www.gumer.info/bibliotek Buks/Sociolog/pars/pon_ob.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/pars/pon_ob.php), 27.05.2016, 18:45.
141. **Семенчев И.** Местное самоуправление и государственное управление: общее и различия.-Донецк: Донецкий государственный университет управления,
[http://www.rusnauka.com/13 EISN 2009/Gosupravlenie/44911.doc.htm](http://www.rusnauka.com/13_EISN_2009/Gosupravlenie/44911.doc.htm) 12.03.2016,
16:58:
142. **Шустов В.** Основные модели местного самоуправления.
<http://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya> 09.07.2014,
14:15.
143. **Шустов В.** Теории местного самоуправления- политологический контекст.
<http://cyberleninka.ru/article/n/teorii-mestnogo-samoupravleniya-politologicheskij-kontekst> 09.07.2014, 17:30.
144. Conducting a Key Informant Interview.
http://ppa.aces.uiuc.edu/pdf_files/Conducting1.PDF 12.03.2016, 14:03.
145. Institutions and Change// Democratizing Management, EURAM Conference, 2013.
[http://www.euram2013.com/userfiles/file/7 %20ABSTRACT%20FINAL%20XAVIER%20DE ROY.pdf](http://www.euram2013.com/userfiles/file/7_%20ABSTRACT%20FINAL%20XAVIER%20DE%20ROY.pdf), 08.08.2015, 14:13.
146. Freedom House, Reports, 2014. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm>
28.07.2014, 15:02.
147. **Kroeber A., Parsons T.** The Concepts of Culture and Social System/ The American Sociological Review 23(1958), Wiley Online Library.
[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1467-954X/issue](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1467-954X/issue) 23.04.2016, 13:57.
148. Local Government and the Welfare State/ Jefferey M. Sellers, Anders Lidstrom.
[http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/ Local Government WS Sellers Lidstrom Governance 07.pdf](http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/Local_Government_WS_Sellers_Lidstrom_Governance_07.pdf) 19.07.2014, 16:54:
149. Social Protection in Austria, 2014.
[http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/6/3/CH2088/CMS1313745345149 /social_protection_in_austria.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/1/6/3/CH2088/CMS1313745345149/social_protection_in_austria.pdf) 01.08.2014, 17:06.

150. Social Protection in Switzerland. <http://www.swissinfo.ch/eng/cantons-and-municipalities-/29289028> 21.07.2014, 17:14:
151. **Spicker P.** Social Policy in the UK. <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm#Local%20government> 07.07.2014, 16:10.
152. Thomas Jefferson on Politics and Government. <http://famguardian.org/Subjects/Politics/ThomasJefferson/jeff1050.htm>, 16/10/2013, 15:50:
153. **Yemtsov R.** The World Bank and Social Protection Overview. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/safetynets/1.%20Yemtsov%20Overview_SSN%20Course_2013.pdf 23.03.2015, 13:15.

Իրավական ակտեր

1. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ: ՀՀ կառավարության N 44 արձանագրային որոշում, Երևան, 2011, 70 էջ:
2. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության ծրագիր, Երևան, 2016, 28 էջ:
3. Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր, Երևան, 2014, 216 էջ:
4. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության N 2153-Ն որոշում «Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմի սոցիալական ծառայության տարածքային գործակալությունները Երևանի թաղային համայնքների ենթակայությանը հանձնելու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2002 թվականի հոկտեմբերի 3-ի N 1788-Ն որոշումը մասնակի ուժը կորցրած ճանաչելու մասին», Երևան, 2002:
5. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության N 928-Ն որոշում «Հայաստանի Հանրապետության մարզպետարանների աշխատակազմերի մի

- շարք սոցիալական ծառայությունների տարածքային գործակալություններ քաղաքային համայնքային ենթակայության հանձնելու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներում փոփոխություններ եվ լրացումներ կատարելու մասին», Երևան, 2006:
6. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության որոշում «Խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների կանոնադրությունը հաստատելու և 2006 թվականի հունիսի 22-ի N 922-Ն որոշում ուժը կորցրած ճանաչելու մասին», Երևան, 2011:
 7. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության N 1864-Ն որոշում «Պետական նպաստների նշանակման և վճարման կարգերը հաստատելու և ՀՀ Կառավարության 2006 թվականի հունվարի 12-ի N 110-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին», Երևան, 2011:
 8. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության N 727 որոշում «Հայաստանի Հանրապետությունում ընտանեկան նպաստի համակարգը ներդնելու մասին», Երևան, 1998:
 9. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության N 1854-Ն որոշում «Վարձատրվող հասարակական աշխատանքների կազմակերպման ոլորտները և անցկացման պայմանները հաստատելու մասին», Երևան, 2004:
 10. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Զբաղվածության մասին», Երևան, 2013:
 11. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության N 25 արձանագրային որոշում «Տարածքային զարգացման հայեցակարգն» ընդունելու մասին, Երևան, 2011:
 12. «Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր», Երևան, 2013:
 13. «Հայաստանի Հանրապետության 2014-2016 պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր», Երևան, 2013, 664 էջ:
 14. «Հայաստանի Հանրապետության 2015-2017 պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր», Երևան, 2014, 710 էջ:

15. «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2014 թ.-ի ծրագիր», 2014, Երևան, 75 էջ:
16. «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, Երևան, 1998:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1

Առանցքային տեղեկատվությունների հետ հարցազրույցի հարցաշար

Հարցվողի վերաբերյալ տվյալներ

1. Հարցվողի պաշտոնը _____
2. Հարցվողի աշխատանքային ստաժը տվյալ պաշտոնում _____
3. Հարցվողի կրթությունը _____
4. Հարցվողի մասնագիտությունը _____
5. Հարցվողի տարիքը _____
6. Հարցվողի սեռը _____

Համայնքի վերաբերյալ տվյալներ

#	Հարց	Պատասխան
7.	Մարզը	
8.	Համայնքի անվանումը	
9.	Համայնքը քաղաքային է թե՛ գյուղական:	
10.	Համայնքի բնակիչների ընդհանուր թիվը	
11.	Նրանցից կին	
12.	Նրանցից անչափահաս	
13.	Նրանցից աշխատունակ	
14.	2013-ին մահացածների թիվը	
15.	2013-ին ծնվածների թիվը	
16.	Ավագանու անդամների թիվը	
Ենթակառուցվածքներ		
17.	Մանկապարտեզների թիվը	
18.	Միջնակարգ դպրոցների թիվը (12-ամյա կրթություն)	
19.	Հիմնական դպրոցների թիվը (1-9 դասարաններ)	
20.	Ավագ դպրոցների թիվը (10-12 դասարաններ)	
21.	Բուժ. հիմնարկների թիվը	
22.	Արվեստի դպրոցների թիվը	
23.	Սպորտ դպրոցների թիվը	
24.	Մշակույթի տների թիվը	
25.	Գրադարանների թիվը	
26.	ՍԾՏԲ-ների թիվը (ՏԻՄ ենթակայությամբ)	
27.	ՍԾՏԳ-ների թիվը (ԱՍՀՆ ենթակայությամբ)	
28.	Ինտեգրված սոցիալական ծառայությունների (ԻՍԾ) թիվը	
29.	Այլ	

ՀԱՐՑԱՇԱՐ

30. Ձեր կարծիքով համայնքում առկա **սոցիալական հիմնախնդիրներից** որո՞նք են առավել կարևոր, հրատապ լուծում պահանջող:
31. Սոցիալական հիմնախնդիրների առակայության դեպքում **ո՞ր կառույցներին են դիմում** Ձեր համայնքի բնակիչները աջակցություն ստանալու համար:
32. Իսկ սոցիալական ի՞նչ հիմնախնդիրներով են բնակիչները դիմում **ՏԻՄ**-ին:
33. **Ինչպե՞ս եք փորձում աջակցել** այդ բնակիչներին նրանց սոցիալական հիմնախնդիրները լուծելու ուղղությամբ:
34. Համայնքի սոցիալական հիմնախնդիրների լուծմանը և սոցիալական բարեկեցության մակարդակի բարձրացմանը ուղղված **ինչպիսի՞ միջոցառումներ են ներառված համայնքի զարգացման քառամյա ծրագրում:**
35. Ինչպիսի՞ **ծրագրեր** է իրականացնում ՏԻՄ-ը՝
- 35.1. Աղքատ, անապահով ընտանիքների համար,
 - 35.2. Գործազուրկների համար,
 - 35.3. Բնակարանային խնդիրներ ունեցող ընտանիքների համար,
 - 35.4. Անօթևանների համար,
 - 35.5. Արտագաղթի հետ կապված (մշտական բնակության նպատակով),
 - 35.6. Սեզոնային աշխատանքային միգրանտների և նրանց ընտանիքների համար,
 - 35.7. Միայնակ տարեցների համար (խնամքի կազմակերպում, զբաղմունք և այլն),
 - 35.8. Հաշմանդամություն ունեցող անձանց համար (խնամք, կրթություն, զբաղվածություն և այլն),
 - 35.9. Փախստականների համար,
 - 35.10. Ազգային (էթնիկ) փոքրամասնությունների համար,
 - 35.11. Բազմազավակ ընտանիքների համար,
 - 35.12. Ընտանեկան կոնֆլիկտների հետ կապված,
 - 35.13. Ընտանեկան բռնության դեպքում,
 - 35.14. Ծնողազուրկ երեխաների համար (*միակողմանի, երկկողմանի*),
 - 35.15. Մուրացիկ, թափառաշրջիկ երեխաների համար,
 - 35.16. Առողջապահական ծառայությունների կարիք ունեցողների համար,
 - 35.17. Կրթական ծառայությունների անհասանելիության/ անմատչելիության դեպքում,
 - 35.18. Այլ _____
36. Ինչո՞վ է պայմանավորված Ձեր համայնքում հենց այդ ծրագրերի իրականացումը/ ծառայությունների տրամադրումը: **Համապատասխանո՞ւմ են** արդյոք համայնքում իրականացվող ծրագրերը բնակիչների կարիքներին:
37. Կա՞ արդյոք **համայնքի տարածքում/շրջանում ՄՕՏԲ (ՏԻՄ ենթակայության):** Եթե այո, ապա՝
- 37.1. Ինչպե՞ս է ՏԻՄ-ը **կազմակերպում** ՄՕՏԲ գործունեությունը:
 - 37.2. Ինչպիսի՞ **խնդիրների հետ եք բախվում** ՄՕՏԲ գործունեությունը կազմակերպելու ընթացքում:
 - 37.3. Բավարա՞ր են արդյոք **պետության կողմից տրված ռեսուրսները** ՄՕՏԲ գործունեությունը արդյունավետ կերպով կազմակերպելու համար:
38. Իսկ ինչպե՞ս եք համագործակցում ԱՍՀՆ ենթակայության ներքո գործող **ՄՕՏԳ**-ների հետ:
39. Գործու՞մ է արդյոք ձեր համայնքի/շրջանի տարածքում **ԻՄՕ**: Եթե այո, ապա՝
- 39.1. Ինչպե՞ս եք **համագործակցում** ԻՄՕ հետ:
 - 39.2. Ինչպիսի՞ **խնդիրներ** են ծագում համագործակցության ընթացքում:
 - 39.3. Ինչպե՞ս եք **կարգավորում այդ խնդիրները**:
 - 39.4. Ի՞նչ եք կարծում, ինչպիսի քայլեր պետք է նախաձեռնել **ՏԻՄ-ի և ԻՄՕ համագործակցությունն ավելի արդյունավետ** դարձնելու համար:

40. Ինչպե՞ս եք պատկերացնում **ՏԻՄ-ի և ԻՍԾ արդյունավետ համագործակցությունը**, երբ ձեր համայնքի տարածքում/շրջանում գործի ԻՍԾ:
41. Ի՞նչ եք կարծում, ինչպես պետք է լուծվի **ԻՍԾ ենթակայության հարցը այսօր և հետագայում (ՏԻՄ/ԱՍՀՆ)**:
42. Ինչպե՞ս եք համագործակցում սոցիալական ծառայություններին կից գործող **աջակցության խորհուրդների** հետ: Ինչպիսի՞ խնդիրների հետ եք բախվում աջակցության խորհուրդների հետ համագործակցության ընթացքում և ինչպե՞ս եք փորձում լուծել այդ խնդիրները:
43. Ինչպե՞ս է Ձեր համայնքում կազմակերպվում **խնամակալության և հոգաբարձության հանձնաժողովների գործունեությունը (ԽՀՀ)**: Ինչպիսի՞ մասնակցություն են ունենում համայնքի ղեկավարը և ավագանու անդամներն այդ կառույցի գործունեությանը: Ի՞նչ խնդիրների կամ դժվարությունների հետ է բախվում ձեր համայնքում գործող ԽՀՀ իր գործառույթներն իրականացնելու ընթացքում (*նյութական, կադրային, մեթոդական և այլն*):
44. Որքանո՞վ են այսօր Հայաստանում գործող **ՏԻՄ-երը կարողանում իրականացնել բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում իրենց վերապահված կամավոր լիազորությունները**:
45. Ի՞նչ **գործոններ են խոչընդոտում** ՏԻՄ-երին այդ հարցում:
46. **Ի՞նչ է պետք նախաձեռնել** բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ վերապահված կամավոր լիազորություններն արդյունավետորեն իրականացնելու համար:
- 46.1.** Ինչպիսի՞ **նյութական ռեսուրսների կարիք ունի ՏԻՄ-ը** բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում առավել արդյունավետորեն գործառնելու համար:
- 46.2.** Ի՞նչ **մեթոդական աջակցության կարիք** ունի ՏԻՄ-ը բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում առավել արդյունավետ գործառնելու համար:
- 46.3.** Ի՞նչ **մասնագետների կարիք ունի ՏԻՄ-ը** բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում առավել արդյունավետորեն գործառնելու համար:
47. Ունե՞ք արդյոք **սոցիալական աշխատող: Եթե այո**, ապա նկարագրեք իր գործառույթները և գործունեությունը: Ինչպե՞ս կգնահատեք նրա գործունեությունը: **Եթե սոցիալական աշխատող չունեք**, ապա ունի՞ արդյոք համայնքը սոցիալական աշխատողի կարիք: Ի՞նչ պետք է անի սոցիալական աշխատողը:
48. Ի՞նչ եք կարծում, որքանով կարող է **սոցիալական աշխատողի ներգրավումը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում** նպաստել վերջինիս արդյունավետ գործառնմանը բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտում:
49. Ի՞նչ է անհրաժեշտ **սոցիալական աշխատողի ներգրավումն ու արդյունավետ գործունեությունը** տեղական ինքնակառավարման համակարգում ապահովելու նպատակով:
50. Բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտում էլ ինչպիսի՞ **լիազորություններ կարող են ներկայումս պատվիրակվել ՏԻՄ-երին**: Հիմնավորեք Ձեր պատասխանը:
51. Ի՞նչ է անհրաժեշտ անել, որ այդ լիազորությունները պատվիրակվեն ՏԻՄ-ին (*օրենսդրական փոփոխություններ, մասնագիտական աջակցություն, նյութական աջակցություն և այլն*):
52. Ի՞նչ **դժվարություններ** կարող են ծագել ՏԻՄ-երի կողմից այդ լիազորությունների իրականացման ընթացքում:
53. Իսկ **հետագայում (5-10 տարվա կտրվածքով)** բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտին առնչվող ի՞նչ լիազորություններ կարող են պատվիրակվել ՏԻՄ-երին:
54. Բացի ՏԻՄ-երից, **էլ ի՞նչ կառույցներ** են մասնակցում համայնքի ինքնակառավարման գործընթացին: Ինչպե՞ս է ապահովվում **բնակիչների մասնակցությունը** տեղական ինքնակառավարմանը:
55. **Ավագանու նիստերի** մասին և այդ նիստերում սոցիալական հիմնախնդիրների քննարկման մասին ինչպե՞ս են տեղեկանում բնակիչները: Մասնակցո՞ւմ են արդյոք բնակիչները ավագանու նիստերին:
56. Կան արդյո՞ք ձեր համայնքում գործող և բնակչության կարիքավոր խմբերին օգնող **տեղական ՀԿ-ներ**: Ինչպե՞ս եք համագործակցում այդ կազմակերպությունների հետ: Ինչպիսի՞ խնդիրների հետ եք բախվում համագործակցության ընթացքում և ինչպե՞ս եք փորձում լուծել այդ խնդիրները:

57. Կան արդյո՞ք ձեր համայնքում գործող և բնակչության կարիքավոր խմբերին օգնող **միջազգային կազմակերպություններ**: Ինչպե՞ս եք համագործակցում այդ կազմակերպությունների հետ: Ինչպիսի՞ խնդիրների հետ եք բախվում համագործակցության ընթացքում և ինչպե՞ս եք փորձում լուծել այդ խնդիրները:
58. Ինչպե՞ս եք համագործակցում **մարզպետարանի** հետ բնակչության սոցիալական պաշտպանության հարցում: Ինչպիսի՞ խնդիրների հետ եք բախվում համագործակցության ընթացքում և ինչպե՞ս եք փորձում լուծել այդ խնդիրները:
59. **Որքանո՞վ է կայացած տեղական ինքնակառավարման համակարգը ՀՀ-ում**: Հիմնավորեք Ձեր պատասխանը: Ի՞նչ է պետք անել տեղական ինքնակառավարման կայացման և զարգացման ուղղությամբ:

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 2

Փորձագիտական հարցման հարցաշար

1. Ինչպե՞ս կբնութագրեք ՏԻՄ-ի ներկայիս դերակատարումը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում:
2. Ի՞նչ եղանակներով կամ միջոցներով է ապահովվում այդ դերակատարումը:
3. Որքանո՞վ է ՏԻՄ-ը իր դերակատարմամբ նպաստում համակարգում իր առջև դրված խնդիրների լուծմանը:
4. Որքանո՞վ են բավարար համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման համար ստեղծված հիմքերը:
5. Որո՞նք են այն հիմնական խնդիրները, որոնց հետ բախվում է ՏԻՄ-ը ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում դերակատարում ունենալու ընթացքում:
6. Որո՞նք են այդ հիմնախնդիրների պատճառները և ինչպե՞ս են դրանք ազդում բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման բնույթի վրա:
7. Ի՞նչ ազդեցություն է ունենում ՏԻՄ-ի դերակատարումը տեղական ինքնակառավարման և բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգերի գործառնման վրա:
8. Որքանո՞վ է իրատեսական ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերակատարման ակտիվացումը համայնքների խոշորացման պարագայում:
9. Ըստ Ձեզ, ինչպիսի՞ փոփոխություններ են անհրաժեշտ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի գործուն դերակատարումն ապահովելու համար

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 3.

Կիսաստանդարտացված հարցազրույցի հարցաթերթ

Հարգելի բարեկամ, ԵՊՀ Սոցիոլոգիայի ֆակուլտետի Սոցիալական աշխատանք բաժնի 2-րդ կուրսի ուսանողներն իրականացնում են սոցիալական հետազոտություն՝ ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության համակարգում ՏԻՄ-ի դերի վերաբերյալ: Հարցումն անանուն է, Ձեր պատասխանները օգտագործվելու են ընդհանրացված ձևով: Նախապես շնորհակալ ենք Ձեր տրամադրած ժամանակի և անկեղծ պատասխանների համար:

1. Մարզը _____
2. Համայնքը _____
3. Համայնքը 1. Քաղաքային է թե՛ 2. Գյուղական
4. Ձեր ընտանիքի անդամների թիվը (նշել հարցվողին ներառյալ) _____
 - 4.1. Նրանցից իգական սեռի ներկայացուցիչ _____
 - 4.2. Նրանցից անչափահաս (մինչև 18 տարեկան) _____
 - 4.3. Նրանցից կենսաթոշակառու _____

- 4.4. Նրանցից հաշմանդամություն ունեցող _____
5. Համայնքում առկա սոցիալական հիմնախնդիրներից որո՞նք են առավել կարևոր Ձեր կարծիքով (գնահատել ըստ 5-աստիճան սանդղակի, որտեղ 5 – առավել կարևորն է, իսկ 1 – բոլորովին կարևոր չէ):

	Հիմնախնդիրներ	Գնահատական
1.	Աղքատություն	
2.	Գործազրկություն	
3.	Բնակարանային ապահովում	
4.	Անօթևանություն	
5.	Արտագաղթ (մշտական բնակության նպատակով)	
6.	Սեզոնային աշխատանքային միգրացիա	
7.	Միայնակ տարեցների հիմնախնդիրներ (խնամքի կազմակերպում, զբաղմունք և այլն)	
8.	Հաշմանդամություն ունեցող անձանց հիմնախնդիրներ (խնամքի կազմակերպում, կրթություն, զբաղվածություն և այլն)	
9.	Փախստականների հիմնախնդիրներ	
10.	Ազգային (էթնիկ) փոքրամասնությունների հիմնախնդիրներ	
11.	Բազմազավակ ընտանիքներ	
12.	Ընտանեկան կոնֆլիկտներ	
13.	Ընտանեկան բռնություն	
14.	Ծնողազուրկ երեխաներ (միակողմանի, երկկողմանի)	
15.	Մուրացիկ, թափառաշրջիկ երեխաներ	
16.	Առողջապահական ծառայությունների հասանելիություն	
17.	Առողջապահական ծառայությունների որակ	
18.	Կրթական ծառայությունների հասանելիություն	
19.	Կրթական ծառայությունների որակ	
20.	Այլ _____	

6. Իսկ ո՞ր հիմնախնդիրներն են առավել կարևոր Ձեր և Ձեր ընտանիքի անդամների համար: _____
7. Հաշվառված է արդյոք Ձեր ընտանիքն ընտանեկան նպաստ (Փարոս) համակարգում:

1. Այո 2. Ոչ (անցնել հարց 9-ին)
8. Ստանո՞ւմ եք արդյոք ընտանեկան նպաստ (Փարոս):
1. Այո 2. Ոչ
9. Ինչպես կգնահատեիք Ձեր և Ձեր ընտանիքի բարեկեցության մակարդակը ըստ 5-աստիճան սանդղակի: 1. շատ արքատ 2. 3. 4. 5. Հարուստ
10. Տեղա՞կ եք արդյոք, ով է Ձեր համայնքի ղեկավարը (եշել անունը) _____
1. Այո (ճիշտ պատասխան) 2. Այո (սխալ պատասխան) 3. Ոչ
11. Երբևէ դիմե՞լ եք համայնքի ղեկավարին:
1. Այո (անցնել հարց 13-ին) 2. Ոչ
12. Եթե ոչ, ապա ինչու: _____
(անցնել հարց 16-ին)
13. Եթե այո, ապա ի՞նչ հարցով: _____
14. Լուծում ստացե՞լ է արդյոք այդ հարցը: 1. Այո 2. Ոչ
15. Նկարագրեք ինչպիսի՞ աջակցություն է ցուցաբերել Ձեզ համայնքի ղեկավարը:

16. Գիտե՞ք արդյոք, ովքեր են հանդիսանում Ձեր համայնքի ավագանու անդամ:
1. Այո 2. Ոչ
17. Երբևէ դիմե՞լ եք ավագանու անդամներին: 1. Այո (անցնել հարց 19-ին), 2. Ոչ
18. Եթե ոչ, ապա ինչու: _____
(անցնել հարց 22-ին)
19. Եթե այո, ապա ի՞նչ հարցով: _____
20. Լուծում ստացե՞լ է արդյոք այդ հարցը: 1. Այո 2. Ոչ
21. Նկարագրեք ինչպիսի՞ աջակցություն է ցուցաբերել Ձեզ համայնքի ավագանին:

22. Որքանո՞վ եք Դուք հետաքրքրվում ՏԻՄ-ի աշխատանքներով:
1. Շատ եմ հետաքրքրվում 3. Հիմնականում չեմ հետաքրքրվում
2. Հիմնականում հետաքրքրվում եմ 4. Ընդհանրապես չեմ հետաքրքրվում
5. Դժվարանում եմ պատասխանել
23. Որքանո՞վ եք վստահում Ձեր համայնքի ՏԻՄ-ին:
1. Լիովին վստահում եմ 3. Ավելի շուտ չեմ վստահում
2. Ավելի շուտ վստահում եմ 4. Բոլորովին չեմ վստահում
5. Դժվարանում եմ պատասխանել
24. Ձեր համայնքի ո՞ր սոցիալական խմբերը, ընտանիքներն են առավել անապահով, անապաշտպան: _____
25. Իսկ որո՞նք են ընդհանրապես մեկուսացած ապրում համայնքային շփումներից և համայնքային կյանքից: _____
26. Երբ Դուք/ Ձեր ընտանիքը բախվում եք որևէ սոցիալական հիմնախնդրի, ո՞ր կազմակերպություններին եք դիմում աջակցություն ստանալու ակնկալիքով:
1. Պետական կազմակերպություններ (սոցիալական աջակցության պետական ծառայություններ, կառավարություն, Ազգային ժողով)
2. Մարզպետարան
3. ՏԻՄ
4. Հասարակական կազմակերպություններ
5. Միջազգային կազմակերպություններ

6. Այլ _____

27. **Ինչպե՞ս կգնահատեիք Ձեր համայնքի հետևյալ ենթակառուցվածքների աշխատանքը:**
(Գնահատեք ըստ 5-աստիճան սանդղակի, որտեղ 5 – առավել կարևորն է, իսկ 1 – բոլորովին կարևոր չէ, 0-երե ի համայնքում չկա):

	Ենթակառուցվածքներ	Գնահատական
1.	Մանկապարտեզ/ Նախադպրոցական հաստատություն	
2.	Միջնակարգ դպրոց (12-ամյա կրթություն)	
3.	Հիմնական դպրոց (1-9 դասարաններ)	
4.	Ավագ դպրոց (10-12 դասարաններ)	
5.	Բուժ. Ամբուլատորիաներ	
6.	Արվեստի դպրոց	
7.	Սպորտ դպրոց	
8.	Մշակույթի տուն	
9.	Գրադարան	
10.	Այլ _____	

28. **Որքանո՞վ է ՏԻՄ-ը նպաստում Ձեր համայնքի բնակիչների բարեկեցության մակարդակի բարձրացմանը:**

1. Լիովին նպաստում է
2. Ավելի շուտ նպաստում է
3. Ավելի շուտ չի նպաստում
4. Բոլորովին չի նպաստում

5. Դժվարանում եմ պատասխանել

29. **Ինչպիսի՞ ծրագրեր կամ միջոցառումներ են ներկայումս իրականացնում ձեր համայնքի ՏԻՄ-ը բնակչության սոցիալական կարիքները բավարարելու համար:** _____

30. **Եթե դուք լինեիք համայնքի ղեկավար, ապա համայնքում առկա ո՞ր սոցիալական հիմնախնդիրը կլուծեիք առաջին հերթին:** _____

31. **Իսկ ինչպիսի՞ սոցիալական ծրագիր կիրականացնեիք այդ հիմնախնդիրը լուծելու համար:** _____

32. **Ձեր տարիքը** _____

33. **Ձեր կրթությունը**

1. Բարձրագույն
2. Միջին մասնագիտական
3. Միջնակարգ

34. **Ձեր ամուսնական կարգավիճակը**

1. Չամուսնացած
2. Ամուսնացած
3. Ամուսնալուծված
4. Ամուրի/ Այրի

35. **Աշխատո՞ւմ եք Դուք արդյոք:**

1. Այո
2. Ոչ

36. **Հեռախոսի համար** (Խնդրեք հարցվողի հեռախոսի համարը և բացատրեք, որ այն օգտագործվելու է միայն ձեր աշխատանքը վերստուգելու համար)

37. **Հարցվողի սեռը** (ՀԱՐՑԱԶՐՈՒՑԱՎԱՐԻՆ՝ հարցը չկարդալ)

1. Արական
2. Իգական

ՇՆՈՐՀԱԿԱԼՈՒԹՅՈՒՆ