



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ
ՏՆՏԵՍԱԳԻՏԱԿԱՆ
ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՄԱՍՆԱԳԻՏԱԾՈՒՄ • ՓՈՐՁ • ՀԱՄԱԿՈՐՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՏՆՏԵՍԱԳԻՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

Սարգսյան Արսեն Կարենի

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ
ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ԳԵՐԱԿԱ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Ատենախոսություն

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

Գիտական ղեկավար՝
Յուրի Միքայելի Սուվարյան
ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս
Տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Երևան 2018

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	3
ԳԼՈՒԽ I ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ և ԴՐԱ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ	
1.1 Տեղական ինքնակառավարման համակարգը և նրա առանձնահատկությունները...	9
1.2 Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության միջազգային փորձը.....	16
ԳԼՈՒԽ II ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ	
2.1 Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումները.....	25
2.2 Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության վերլուծությունը.....	32
ԳԼՈՒԽ III. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ԳԵՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ	
3.1 Միջհամայնքային համագործակցությունը և դրա զարգացումը.....	64
3.2 Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի ձևավորումը համայնքների խոշորացման արդյունքում	74
3.3 Վարչական և ֆինանսական ապակենտրոնացման գերակա ուղղությունները՝ որպես ՏԻՀ արդյունավետ գործառնության նախադրյալներ.....	95
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ.....	115
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ.....	127
ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ	

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտության թեմայի արդիականությունը: Քաղաքացիների հուզող խնդիրներն առավել օպտիմալ լուծում են ստանում պետության հանրային կառավարման համակարգերի կայուն և զարգացած լինելու պարագայում: Զարգացման փուլում գտնվող շատ երկրների կողմից դեռևս ամբողջովին տարանջատված չեն էական այն տարբերությունները, որոնք առկա են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունում: Բազմաթիվ հարցեր, որոնք օրենսդրորեն վերապահված չեն պետական իշխանությանը, կարող են լուծվել ՏԻՄ-երի միջոցով:

Այս առումով, ՏԻՄ-երն ամբողջացնում են հասարակության մեջ պետաիրավական համակարգի գործունեությունը: Այսօր առկա են հանրային կյանքի տարաբնույթ հիմնախնդիրներ, որոնք կարող են իրենց արդյունավետ լուծումը ստանալ միայն տեղական ինքնակառավարման տիրույթում:

Հետազոտության թեմայի արդիականությունը կայանում է նրանում, որ այսօր Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվում են վարչատարածքային և տեղական ինքնակառավարման համակարգային բարեփոխումներ, և հետևաբար անհրաժեշտություն է առաջացել դիտարկել պետության կողմից իրականացվող այդ բարեփոխումների արդյունքները և վեր հանել համակարգային ձեռքբերումները, բացերն ու սխալները, պարզել այդ բարեփոխումների արդյունավետության աստիճանը, առաջարկելով տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը միտված նոր գերակա ուղղություններ և դրանցով պայմանավորված գործիքակազմերի միջոցով:

Հայաստանի Հանրապետությունում 2015 թվականին ընդունված Սահմանադրության փոփոխությունները զարկ տվեցին սահմանադրական կարգավորումների գործընթացի հիմնախնդիրների համալիր գիտական ուսումնասիրությանը, որից անմասն չի մնացել տեղական ինքնակառավարման համակարգը, դրա զարգացման ուղղություններն ու հեռանկարները, առկա խնդիրների վերլուծությունն ու վերհանումը, և դրանց լուծման համար համապատասխան առաջարկությունների ներկայացումը:

Ատենախոսության թեմայի շրջանակներում ներկայացվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգը և նրա առանձնահատկությունները, տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության միջազգային փորձը, վերլուծվել են Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետությունը, ուսումնասիրվել և ներկայացվել են ՀՀ-ում վարչատարածքային բաժանման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումները:

Աշխատանքում մանրամասնորեն ներկայացվել է ՀՀ վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի ձևավորումը համայնքների խոշորացման համատեքստում, որում ոչ միայն անդրադարձ է կատարվել պետության կողմից իրականացվող բարեփոխումների արդյունքներին, այլև ներկայացվել են կատարված մի շարք ուսումնասիրություններ և վերլուծություններ, ինչպես նաև դրանցից բխող կատարվել են որոշակի կանխատեսումներ:

Ատենախոսության շրջանակներում քննարկվել են տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը միտված հարցերը, դրանց չափելիության համար անհրաժեշտ գործիքակազմերը, մասնավորապես՝ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության համաթիվ ունենալու և այդ համաթիվը ստանալու մեթոդաբանության առաջարկները:

Աշխատանքում ներկայացվել է միջհամայնքային համագործակցության ներկա վիճակը, օրենսդրական կարգորոշումները, միջհամայնքային համագործակցության զարգացմանը միտված մի շարք տնտեսական և իրավական հարցեր, ինչպես նաև կատարվել են այդ համատեքստում միջհամայնքային համագործակցությունը որպես տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գործիք դիտարկելու մասով ուսումնասիրություններ, վերլուծություններ և առաջ են քաշվել դրանցով պայմանավորված մի շարք ինստիտուցիոնալ առաջարկություններ:

Ատենախոսության շրջանակներում ներկայացվել են Հայաստանի Հանրապետությունում վարչական և ֆինանսական ապակենտրոնացման վիճակը, դրանց գերակա ուղղությունները և դրանք որպես տեղական ինքնակառավարման

համակարգի արդյունավետ գործառնության նախադրյալներ դիտարկելու մասով կազմվել են մի շարք առաջարկություններ:

Ժողովրդավարական ցանկացած երկրի համար զարգացման կարևորագույն նախապայմաններից մեկը տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործառնության արդյունավետության բարձրացումն է: Իշխանության այդ ձևը եվրոպական մի շարք երկրներում ընդունված է անվանել «մարդասիրական», քանզի այն շատ ավելի մոտ է բնակչությանը:

Նշվածից հետևում է, որ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացումը կարևոր ու գործնական նշանակություն ունի Հայաստանի համար, որն էլ կանխորոշում է ատենախոսության թեմայի ընտրությունը, դրա արդիականությունը և նշանակությունը:

Հեղազոտության նպատակը և խնդիրները: Սույն ատենախոսության նպատակն է տեղական ինքնակառավարման համակարգի ուսումնասիրությունների, դրանում կատարվող բարեփոխումների ընթացքի և արդյունքների հիման վրա տվյալ ոլորտի բարելավման ուղիների, մոտեցումների և զարգացման նոր գերակայությունների մշակումն է: Նշված նպատակի իրականացման համար աշխատանքում առաջադրվել և լուծվել են հետևյալ խնդիրները.

- Ուսումնասիրել և վերլուծել Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակար, օրենսդրաիրավական և տեսամեթոդաբանական հիմքերը.

- Բացահայտել և գնահատել ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդի վիճակն ու առանձնահատկությունները.

- Ուսումնասիրել տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետության գնահատմանը վերաբերող կառուցակարգերը և գործիքակազմերը.

- Վերլուծել տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության միջազգային փորձը և ՀՀ-ում տեղայնացման հնարավորությունները.

➤ Վերլուծել և գնահատել Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետությունը.

➤ Վերլուծել և գնահատել Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների ընթացքը, ինչպես նաև համակարգի զարգացման հնարավորությունները և միտումները.

➤ Հիմնավորել տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը միտված գերակա ուղղությունները, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների մոտեցումները:

Հեղափոխության ուսումնասիրության օբյեկտը և առարկան:

Հետազոտության օբյեկտը Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգն է՝ իրեն յուրահատուկ առանձնահատկություններով և բնութագրիչներով:

Հետազոտության առարկան Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում ձևավորված կառուցակարգերի, ոլորտի արդյունավետության բարձրացման ուղղությունների, իրականացվող բարեփոխումների տնտեսա-իրավական հարաբերությունների ամբողջությունն է:

Հեղազոտության տեսական, տեղեկատվական և մեթոդաբանական հիմքերը: Հետազոտության տեսական և մեթոդաբանական հիմք են հանդիսացել տեղական ինքնակառավարման ոլորտի հայրենական և արտասահմանյան գիտական հրապարակումները, ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող օրենքները և նորմատիվ իրավական այլ ակտերը:

Հետազոտության ընթացքում կիրառվել են, տնտեսավիճակագրական, կառուցվածքային և համակարգային վերլուծությունների մի շարք մեթոդներ:

Հեղազոտության հիմնական գիտական արդյունքները և նորույթը:

Հետազոտության արդյունքներն իրենց բնույթով ունեն տեսական, մեթոդական և կիրառական ուղղվածություն, որոնց գիտական նորույթը հետևյալն է.

1. Ընդհանրացվել է Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման ընթացքը և բացահայտվել դրա զարգացման միտումներն ու առանձնահատկությունները:

2. Հաշվի առնելով միջազգային փորձը՝ ճշգրտվել է տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման համաթիվը, որով հաշվարկվել է ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետությունը 2015-2016թթ.-ին:

3. Հիմնավորվել և առաջարկվել է տեղական ինքնակառավարման իրավունքի պատշաճ իրացմանը միտված անհրաժեշտ փոխանցվող լիազորությունների համալիր շարքը, ինչի արդյունքում երկրում կբարձրանա պետական կառավարման ապակենտրոնացման մակարդակը:

4. Մշակվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգում մասնակցային կառավարման համապատասխան կառուցակարգեր՝ վարչատարածքային բարեփոխումների պատշաճ կազմակերպման ու իրականացման, ինչպես նաև սահմանադրական նորմի լիարժեք իրացման նպատակով և առաջարկվել ոլորտը կարգավորող «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանել համայնքների կարծիքը լսելու համապատասխան տարբերակներ:

5. Համայնքների խոշորացման համատեքստում մշակվել են հանրային նշանակության նոր լրացուցիչ ծառայություններ մատուցելու կառուցակարգեր, որոնց կիրառման արդյունքում հնարավոր կլինի մեծացնել համայնքի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների շրջանակը և դրանց հասանելիությունը:

Հեղափոխության արդյունքների կիրառումը և գործնական նշանակությունը:

Ատենախոսությամբ ամրագրված տեսական և մեթոդական դրույթները, հետազոտությունների արդյունքներով կատարված վերլուծությունները, եզրահանգումներն ու առաջարկությունները կարող են կիրառվել տեղական ինքնակառավարման ոլորտի և առհասարակ համակարգի հետագա զարգացման նպատակներով, ինչպես նաև գիտաուսումնական գործընթացներում: Ինչ վերաբերում է ատենախոսությունում ներկայացված առաջարկություններին, ապա դրանք կարող են

նպաստել իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումների պատշաճ կազմակերպման և իրականացմանը, ՀՀ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը:

Հետազոտության արդյունքների փորձարկումը և հրապարակումները:

Հետազոտության առանցքային դրույթները քննարկվել և հավանության են արժանացել ՀՊՏՀ Կառավարման ամբիոնում: Ատենախոսության հիմնական արդյունքները հրապարակվել են վեց գիտական հոդվածներում:

Ատենախոսության կառուցվածքը: Ատենախոսությունը բաղկացած է ներածությունից, երեք գլուխներից, եզրակացությունների և առաջարկությունների բաժնից, օգտագործված գրականության ցանկից: Աշխատանքը շարադրված է 134 էջի վրա, ներառյալ գրականության ցանկը: Աշխատանքում ներառված են 8 գծանկարներ, 2 գծապատկերներ, 1 աղյուսակ, ինչպես նաև աշխատանքին կից ներկայացված են 5 հավելվածներ:

ԳԼՈՒԽ I. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ԵՎ ԴՐԱ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

1.1 Տեղական ինքնակառավարման համակարգը եվ նրա առանձնահատկությունները

Ժամանակակից ժողովրդավարական հասարակությունն իր վրա պատասխանատվություն է վերցնում հասարակության բարեկեցության, մարդկային ներուժի զարգացման, բոլոր քաղաքացիների տնտեսական գործունեության իրականացման համար հավասար մեկնարկային պայմանների ապահովման և բոլոր սուբյեկտների իրավական շահերի պաշտպանության համար: Պետությունը պետք է առաջնորդվի հստակ սոցիալական կողմնորոշում ունեցող քաղաքականությամբ, իսկ դրա հիմնարար նպատակը պետք է լինի հասարակության հավասարակշռված, դինամիկ և կայուն զարգացման ապահովումը:

Այս խնդիրների լուծման գործընթացն ապահովելու նպատակով, յուրաքանչյուր երկիր, զարգացման որոշակի փուլում, ստեղծում է կառավարման համապատասխան համակարգ: Ժամանակակից աշխարհում պետության կառավարման տարածված համակարգերից է հանրային կառավարման համակարգը, որի մաս է կազմում տեղական ինքնակառավարումը (կամ տեղական ինքնակառավարման համակարգը):

Արդի պայմաններում քաղաքացիական հասարակությունն իրավական ժողովրդավարական պետության կայացման և պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման կարևորագույն նախադրյալներից մեկն է: Այս համատեքստում յուրաքանչյուր ժողովրդավարական երկրում բնակչությունը, նրա շահերը ներկայացնող հասարակական-քաղաքական կազմակերպություններն ընդհանուր և գաղտնի քվեարկությամբ ձևավորում են պետական իշխանությունը և ՏԻՄ-երը, վերահսկում դրանց գործունեությունը:

Տեղական ինքնակառավարումը հանրային իշխանության մի ձև է, որը գոյություն ունի պետական իշխանության հետ միասին: Այն իր բնույթով բնակչության կողմից ընտրության արդյունքում ձևավորված և հանրային խնդիրների ու կարիքների լուծմանը

միտված քաղաքացիների ինքնակազմակերպման մի ձև է: Միևնույն ժամանակ, տեղական ինքնակառավարումը լինելով հանրային կառավարման համակարգի մի մաս, մաս չի կազմում պետական կառավարման համակարգին՝ դրանով իսկ պահպանում է քաղաքացիական հասարակության յուրահատուկ ինստիտուտի կարգավիճակը:

Միաժամանակ, տեղական ինքնակառավարումն ինքնիշխան, ժողովրդավարական, սոցիալական պետության կարևորագույն ինստիտուտներից մեկն է, որի խնդիրն է ինքնուրույն, իր պատասխանատվությամբ համայնքի շահերից բխող տեղական նշանակության հանրային հարցերի լուծումը՝ տեղի պայմաններին ու առանձնահատկություններին համապատասխան:

Տեղական ինքնակառավարման մասին տեսության հիմնադիրներից մեկը՝ ֆրանսիացի պետական գործիչ, պատմաբան և դիվանագետ Ալեքսիս դը Տոքվիլը 1835թ.-ին լույս տեսած իր «Ժողովրդավարությունն Ամերիկայում» գրքի մեջ գրել է. «Վերցրեք համայնքներից նրանց ուժն ու անկախությունը և դուք նրանց մեջ կգտնեք միայն կառավարվողների, բայց այդ ժամանակ հույս չունենաք տեսնել նրանց մեջ քաղաքացիների¹»:

Նրա այլ արտահայտություններից են.

➤ Ժողովուրդը համարվում է հասարակության մեջ իշխանության աղբյուր, սակայն նա ոչ մի այլ տեղ չի իրականացնում իր իշխանությունն ավելի անմիջականորեն, քան համայնքում:

➤ Համայնքային կառույցները (ինստիտուտները) անկախության հաստատման համար խաղում են այն նույն դերը, ինչը որ տարրական դպրոցը՝ գիտության համար. նրանք ժողովրդի համար ճանապարհ են բացում դեպի անկախություն (ազատություն) և սովորեցնում նրանց օգտվել այդ ազատությունից, վայելել նրա խաղաղ էությունը:

➤ Քաղաքացին ... սերտորեն կապվում է իր համայնքին, քանզի այն ուժեղ և անձեռնմխելի է. նա հետաքրքրվում է համայնքի գործերով, քանզի մասնակցում է նրա կառավարմանը, մասնակցում է համայնքի կյանքի անգամ ամենափոքր

¹ Бабун Р. В. “Организация местного самоуправления”, С.Петербург, 2005, стр. 10

իրադարձությանը, քանզի այդ թեպետև սահմանափակ գործունեության ոլորտում նա սովորում է կառավարել հասարակությունը, ընտելանում է այնտեղ հաստատված կարգուկանոնին, որը կարող է ապահովել հասարակության ազատ զարգացումը՝ առանց որևիցե սոցիալական ցնցումների, սկսում է հասկանալ իշխանության կառուցվածքի էությունը և իրական պատկերացում է կազմում իր պարտականությունների և իրավունքների ծավալի վերաբերյալ²:

Այս արտահայտությունները կարելի է հիմնարար համարել տեղական ինքնակառավարման էության բացահայտման և ճանաչման համար:

Հասարակական տեսություն³: Այս տեսության ներկայացուցիչներն են Ռ. Գնեյսթը, Է. Մայերը, Օ. Լաբանդը, Օ. Լեսսլերը: Նրանց կարծիքով, իշխանության երեք թևերին՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական, անհրաժեշտ է միացնել նաև չորրորդը՝ համայնքային իշխանությունը:

Համայնքը պետք է իրավունք ունենա գոյատևել ինքնուրույն, կենտրոնական իշխանությունից անկախ, ընդ որում, պետությունը ոչ թե ստեղծում է համայնքը, այլ ընդամենը ճանաչում է նրան: Իշխանության կրողը համայնքում՝ համայնքի բնակչությունն է: Սրանից հետևում է, որ համայնքն ամբողջովին անկախ է պետությունից, պետությունն իրավունք չունի խառնվել համայնքի ներքին գործերին, համայնքային պաշտոնյաները պետական պաշտոնյաներ չեն: Սակայն այս տեսությունը, մեր կարծիքով, թերի է այնքանով, որ իրականում տեղական ինքնակառավարումը ոչ միայն ճանաչվում է, այլև կարգավորվում և վերահսկվում է պետության կողմից, և պետության ընդհանրապես չխառնվելը համայնքի կառավարման գործերին հնարավոր չէ (այսինքն՝ պետության կողմից համայնքների վերահսկումը գոնե պարտադիր է):

Պետության գործառույթները չի կարելի համարել մեկընդմիշտ տրված և անփոփոխ: Դրանք ենթակա են փոփոխման՝ կախված պատմական, սոցիալ-տնտեսական, քաղաքական և այլ պայմաններից: Սա առավել ակնհայտ է կառուցվածքային և կազմակերպական փոփոխությունների պայմաններում, երբ պետության որոշ գործառույթներ կորցնում են իրենց նշանակությունը և կարևորություն

² Бабун Р. В. “Организация местного самоуправления”, С.Петербург, 2005, стр. 11

³ В.Б.Зотова “Система муниципального управления”. Ростов-на-Дону, 2010, стр. 16

են ստանում նորերը: Այդ իսկ պատճառով էլ ընդունված է պետության գործառույթները բաժանել երկու մասի՝ մշտական և ժամանակավոր:

Ըստ ՏԻ Եվրոպական Խարտիայի՝ տեղական ինքնակառավարումը ՏԻՄ-երի իրավունքն ու իրական ունակությունն է՝ նպատակաուղղված պետական գործերի մի զգալի մասի կանոնակարգմանը և կառավարմանը՝ գործելով օրենքի շրջանակներում, սեփական պատասխանատվությամբ և ելնելով տեղական բնակչության շահերից: Դրա հետ մեկտեղ սահմանվում է, որ այդ իրավունքն իրականացվում է ոչ միայն ինքնակառավարման ընտրովի մարմինների կողմից, այլև տեղական ինքնակառավարման գործառույթների իրականացմանը քաղաքացիների ուղղակի մասնակցության ձևերի միջոցով⁴:

Տեղական ինքնակառավարման էությունը տեղի քաղաքացու այնպիսի իրավունքի ճանաչումն է, որով վերջինս կլինի իշխանության աղբյուր, առօրյա հարցերում ինքնուրույն որոշումներ կընդունի և ինքն էլ պատասխանատվություն կկրի դրանց հետևանքների համար⁵:

Ընդհանրացնելով՝ կարող ենք հանգել նրան, որ տեղական ինքնակառավարումը տեղերում իշխանության կազմակերպումն է, որը ենթադրում է տեղի բնակչության կողմից տեղական հարցերին վերաբերող ինքնուրույն որոշումների կայացում, տեղի սեփականության և ֆինանսների կառավարում: Տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է տեղի բնակչության կողմից իրենց կամքի արտահայտման տարբեր եղանակներով, ինչպես նաև տեղական ընտրովի և այլ մարմինների միջոցով:

Ընդհանրապես, մասնագիտական գրականության մեջ ընդունված է առանձնացնել տեղական ինքնակառավարման համակարգի բազմաթիվ մոդելներ և դրանց տարաբնույթ դասակարգումներ, որոնցից ամենահայտնին հիմնվում է տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների բնույթի վրա: Այս չափանիշից ելնելով՝ միջազգային

⁴ Եվրոպական խարտիա «Տեղական ինքնակառավարման մասին», Ստրասբուրգ, 1985թ., հոդված 3

⁵ Бабун Р. В. “Организация местного самоуправления”, С.Петербург, 2005, стр. 10

պրակտիկայում առանձնացվում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի մի քանի մոդելներ՝ անգլոսաքսոնական, մայրցամաքային և խառը⁶:

Անդրադառնալով տեղական ինքնակառավարման համակարգի մոդելներից յուրաքանչյուրի հիմնական բնորոշիչներին և առանձնահատկություններին՝ պետք է նշել, որ տեղական ինքնակառավարման անգլոսաքսոնական մոդելը ձևավորվել է դասական մունիցիպալիզմի հայրենիքը համարվող Մեծ Բրիտանիայում, որտեղ դեռևս 11-րդ դարում համայնքները ձեռք բերեցին ինքնակառավարման լայն իրավասություններ ոչ միայն պետական որոշումները և տեղերում պետական կառավարումն իրականացնելու գործընթացներում, այլև ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու, օրենքներ ընդունելու և տեղային բյուջե ունենալու առումներով⁷: Այս մոդելի հիմնական առանձնահատկությունն այն է, որ ենթադրում ու նախատեսում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի՝ պետական կառավարումից բավականին անկախ և ինքնուրույն գործելու լայն հնարավորություններ: Անգլոսաքսոնական մոդելում տեղական ինքնակառավարման ներկայացուցչական մարմինները գործում են որպես, պառլամենտի կողմից իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակներում, ինքնուրույն գործող կառույցներ, որոնք, փաստորեն, չունեն որևէ ուղղակի ենթակայություն պետական կառույցներին:

Մայրցամաքային համակարգին հարում են Ֆրանսիան, Լատինական Ամերիկայի, ինչպես նաև Մերձավոր Արևելքի երկրները: Այս համակարգի բնորոշ գծերն են՝

ա) տեղերում պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման համատեղումը,

բ) տեղերում խիստ վարչական հսկողության սահմանումը,

գ) տարբեր աստիճանի ՏԻՄ-երի միջև ստորադասության առկայությունը,

դ) պետական իշխանության մարմինների կողմից ՏԻՄ-երի նկատմամբ անմիջականորեն ներգործելու լայն լիազորությունները:

⁶ Գ. Դանիելյան ընդ. Խմբ., «ՀՀ Մունիցիպալ իրավունք», ուսումնական ձեռնարկ, Հայրապետ, Երևան, 2015թ., էջ 102:

⁷ Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт// "Журнал российского права", 1997, № 8, стр. 98

Խառը համակարգին հարում են Գերմանիան, Ճապոնիան, Ավստրիան և այլն: Այս համակարգին բնորոշ են ինչպես անգլոսաքսոնական ու մայրցամաքային համակարգերի գծերը, այնպես էլ այնպիսի առանձնահատկություններ, որոնք բացակայում են վերը նշված համակարգերում: Այսպես, օրինակ՝ Գերմանիայում շրջանային և շրջանային նշանակության քաղաքների ՏԻՄ-երի տնօրենները միաժամանակ համարվում են պետական պաշտոնյաներ:

Իհարկե, տարբեր դասակարգումների շրջանակներում մոդելների այդ ցանկը համալրվում կամ պակասեցվում է, սակայն տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքագործառության իմնարար ընդհանրությունները և առանցքային տարբերությունները հնարավոր է ներկայացնել հենց այդ երեք մոդելի միջոցով:

Տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է որոշակի տարածքի վրա, այդ տարածքում բնակվող բնակչության ներկայացուցիչների կողմից: 1985թ.-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով» տրվել է տեղական ինքնակառավարման ընդհանուր սահմանումը, որը դարձել է համապիտանի և ընդունվել ժողովրդավարական երկրների մեծամասնությունում⁸:

Տեղական ինքնակառավարման հայեցակարգային իմնադրույթներից կարևորն այն է, որ համայնքները հանդիսանում են ժողովրդավարական հասարակության հիմքը, իսկ բնակիչների իրավունքը՝ մասնակցելու հասարակական գործերի կառավարմանը, կազմում է ժամանակակից պետությունների մեծամասնության պետականաշինության ժողովրդավարական կարևոր սկզբունքներից մեկը: Ըստ այդմ՝ ՏԻՄ-երի ուժը և ազդեցությունը, որի մակարդակը տարբեր երկրներում տարբեր է, ուղղակիորեն արտացոլում է գործող քաղաքական պայմանակարգի (ռեժիմի) ժողովրդավարության աստիճանը:

Դրանով հանդերձ, ՏԻՄ-երն առաջին հերթին հաշվետու են իրենց ընտրողներին՝ համայնքի բնակիչներին: Իսկ պետության հետ նրանց փոխհարաբերություններն ունեն պարզապես վերահսկողական բնույթ, այսինքն՝ պետությունն իրականացնում է վերահսկողություն ՏԻՄ-երի լիազորությունների

⁸ Եվրոպական խարտիա «Տեղական ինքնակառավարման մասին», Ստրասբուրգ, 1985թ.

իրականացման նկատմամբ, այն էլ երբ խոսքը վերաբերում է պարտադիր խնդիրների լուծման համար օրենքով վերջիններիս վերապահված սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններին:

Այլ կերպ ասած՝ տեղական ինքնակառավարումը հանդես է գալիս որպես իշխանություն, սակայն այն պետական իշխանության մաս չի կազմում, պարզապես այն գործում է պետության կողմից սահմանված օրենքների շրջանակներում:

Այստեղ հատկանշականն այն է, որ պետությունը ոչ միայն իր գործառույթների մի մասը փոխանցում է համայնքներին, այլ նաև նրանց օժտում է դրանց իրականացման շրջանակներում որոշումների կայացման որոշակի լիազորություններով:

Տեղական ինքնակառավարումն օժտված է իշխանությանը բնորոշ բոլոր հատկանիշներով, և նախևառաջ, գլխավոր հատկանիշով, այն է՝ նրա որոշումները ենթակա են պարտադիր կատարման համայնքի բոլոր բնակիչների և սուբյեկտների կողմից: Համայնքն իր ինքնակառավարման իրավունքն կազմակերպում և իրացնում է ՏԻՄ-երի՝ միջոցով, որոնք ընտրվում են ՀՀ ընտրական օրենսգրքով սահմանված կարգի համապատասխան:

Համայնքի բնակիչները հնարավորություն ունեն նաև ուղղակիորեն մասնակցություն ունենալ տեղական ինքնակառավարման գործընթացին՝ հանրային հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով: Տեղական հանրաքվեի կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանվում է «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքով:

Ներկայումս զարգացած արտասահմանյան երկրներում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմնական հատկանիշներից մեկը կարելի է համարել համակարգի համապիտանիությունը (ունիվերսալությունը) և տեղական մակարդակով հարցերի լուծման գործում նշանակալի ինքնուրույնությունը: Այն հենվում է տեղական սեփականության, տեղական հարկերի տնօրինման, տեղական ինքնակառավարման մակարդակով նորմատիվ ակտերի ընդունման, և այլնի վրա: Այս ամենը, ինչպես նաև մի շարք այլ դրույթներ ընկած են տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների հիմքում: Վերջիններս իրենց իրավական ամրագրումն են ստացել

Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայում, որը Եվրոպայի Խորհրդի անդամ երկրների տեղական ինքնակառավարման օրենսդրության իրավական հիմքն է:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի միասնությունը դրսևորվում է նրանում, որ այդ համակարգի բոլոր կազմակերպական ձևերը գործում են համատեղ, գտնվում են սերտ փոխգործակցության և փոխկապվածության մեջ: Այդ միասնական համակարգի տարրերից յուրաքանչյուրը, չնայած համակարգի ներսում առկա իրավասության առարկանների և լիազորությունների սահմանազատմանը, միմյանց հետ գտնվում են ենթակայության կամ վերահսկողության հարաբերությունների մեջ:

Անմիջական ժողովրդաիշխանությունը տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրականացվում է համայնքներում ապրող բնակչության անմիջական կամահայտնության ամենատարբեր ձևերով և միջոցներով: Այդպիսի ձևեր են համարվում տեղական հանրաքվեն, ընտրությունները, հավաքները, բնակչության ժողովները և մի շարք այլ կազմակերպական ձևեր, որոնց միջոցով ապահովվում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի կարևորագույն տարրերի՝ ինքնակառավարման մարմինների գործունեության կազմակերպումը: Այս առումով, կարելի է ասել, որ տեղական ինքնակառավարման գործնական իրականացման ընթացքում ժողովրդաիշխանության անմիջական և ներկայացուցչական ձևերը սերտորեն միահյուսված են՝ լրացնելով միմյանց:

1.2 Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության միջազգային փորձը

ՏԻ ինդեքսավորման միջազգային փորձը բազմազան է: Այն նպատակ ունի գնահատելու տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը:

Ստորև ներկայացվում են տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման միջազգային փորձից մի քանի կարևոր օրինակներ: ՏԻ ինդեքսավորման

գործընթացները հիմնականում տարբերվում են՝ ըստ գնահատման հետևյալ երկու մոտեցումների⁹։

➤ ինդեքսավորումը վերաբերում է ՏԻ առանձին մեկ կամ մի քանի միավորների, բնագավառների կամ խնդիրների (օրինակ՝ վստահությունը ՏԻՄ-երի նկատմամբ, ՏԻՄ-երի հաշվետվողականությունը և այլն),

➤ ինդեքսավորումը վերաբերում է ՏԻ ամբողջ համակարգի համապարփակ գնահատմանը։

Մեծ թվով հետազոտողներ և մասնագետներ աշխատում են կառավարման այնպիսի ցուցիչներով, որոնք հնարավորություն են տալիս չափելու աշխատանքի միջոցները, արդյունքները, ընթացքը, հետևանքները և վնասները։ Նույնը վերաբերում է նաև տեղական ինքնակառավարմանը։

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ գոյություն ունեն կառավարման չափորոշիչների հավաքագրման, վերլուծության, ինչպես նաև տեղեկատվության ներկայացման մի շարք եղանակներ։ Դրանք սկսվում են հասարակ քարտային սանդղակից, մինչև ինդեքսավորում։ Յուրաքանչյուրն ունի իր առավելությունները և թերությունները։ Քարտային սանդղակը «այո» կամ «ոչ» է պատասխանում մի շարք հարցերի, որոնցից յուրաքանչյուրը ներառում է չափման ենթակա տարատեսակ առանձնահատկությունների կամ բաղադրիչների ցանկ։ Այնուամենայնիվ, այն չի տարբերակում բարելավումների տեսակները և կարող է ձախողվել ժամանակավոր փոփոխություններ ներգրավելու դեպքում։

Սանդղակը գնահատման սարք է, որը ներկայացնում է արձագանքման տիրույթը սանդղակի ամենաբարձր արժեքից ամենացածր արժեքը։ Նման համակարգը կարող է օգտագործվել ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մասին տվյալներ հավաքելու, այլև հարցվող անձանց դիրքորոշումը ներկայացնելու համար, ինչն էլ դրա արդյունքները դարձնում է սուբյեկտիվ։ Ինդեքսը կառուցվում է մի քանի տարբեր արդյունքների վերաբերյալ հարցվող անձանց կարծիքների համախմբման միջոցով, մեկ վերջնական թիվ ստանալու եղանակով։

⁹ Alexandra Wilde, Shipra Narang, Marie Laberge, Luisa Moretto - A Users guide to measuring local governance, UNDP, p. 6

Ինդեքսների կառուցումը կարող է լինել շատ բարդ խնդիր՝ ներառվող քաղաքիչների քանակի, դրանց կշռման և համադրման, ինչպես նաև դրանց ներգործության և վերջնական ինդեքսի որոշման պատճառով: Եթե ինդեքսը ներառում է նաև բարդ բանաձևեր, այն տեղ է թողնում չափորոշիչների հարմարեցման և փոփոխության համար: Անկախ վերլուծության և արդյունքների ներկայացման ձևից, տեղական ինքնակառավարման գնահատումը պետք է իրականացվի քաղաքացիների իրազեկման, արտադրողականության ստեղծման և համայնքի հզորացման նպատակով:

Տեղեկությունների հավաքագրման եղանակները շատ կարևոր նշանակություն ունեն տեղական ինքնակառավարման գնահատման համար:¹⁰ Միաժամանակ, դրանք կառավարման համակարգի աշխատակիցների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների համար ստեղծում են մի շարք խնդիրներ, որոնք լուծելու համար վերջիններս կարող են չունենալ բավարար հմտություններ: Նշված խնդիրները հաղթահարելու նպատակով միջազգային IDEA կազմակերպությունն առաջարկում է ստեղծել փոքր աշխատանքային խմբեր՝ տեղական ինքնակառավարման գնահատման համար, որը բաղկացած կլինի ՏԻՄ-երի կողմից մեկ ներկայացուցիչ, համայնքապետարանի մեկ աշխատակցից, տեղական ինքնակառավարման ոլորտի մեկ գիտնականից և քաղաքացիական հասարակության մեկ անդամից: UN-HABITAT-ը իր հերթին առաջարկում է նաև մի շարք անձանց խմբի ստեղծում, ովքեր կղեկավարեն տեղեկատվության հավաքագրման ընթացքը, վերլուծությունը և զեկույցի կազմումը: Այդ խմբում ներառված կլինեն տեղական ինքնակառավարման մարմնի, քաղաքացիական հասարակության և հետազոտություններ կատարող կազմակերպությունների մեկական ներկայացուցիչներ:

Տեղական կարողությունների ձևավորման և տվյալների հավաքման հիմնական խնդիրը տեղեկատվության պակասն է: Բացի վիճակագրական թույլ համակարգից, երբեմն առաջանում է անհրաժեշտություն ստեղծելու մասնագիտացված խմբեր՝ սոցիոլոգիական հարցումների միջոցով տեղեկատվության հայթայթման և հավաքագրման համար:

¹⁰ UN Development Programs and Essex University, UN-HABITAT, 2007

Քաղաքային կառավարման ինդեքս¹¹

Քաղաքային կառավարման ինդեքսը (ՔԿԻ) մշակվել է որպես շահերի պաշտպանության և կարողությունների զարգացման գործիք՝ ՄԱԿ-ի հովանու ներքո: ՔԿԻ-ն օգտագործում է հիմնականում օբյեկտիվորեն հավաստի աղբյուրներից ստացված հանրորեն մատչելի տեղեկատվությունը. ազգային և քաղաքային վիճակագրություն և կարգավորումներ, բնակչության վերաբերյալ հասանելի վարչական տվյալներ, բյուջե և ընթացակարգեր: Ամբողջ տեղեկատվությունը վերածվում է երկու տեսակի քանակական տեղեկատվության՝ թվային (արտահայտվում է միջին վիճակագրական տվյալներով, տոկոսներով, բաժիններով և միջին թվերով) և պարզ պատասխանով (այո/ոչ, որը գնահատվում է որպես 0/1): ՔԿԻ-ին կազմում է 25 խմբավորված ցուցիչներ, քաղաքային կառավարման սկզբունքներին համապատասխան՝ միացված չորս թեմաների մեջ. արդյունավետություն, արդարություն կամ անաչառություն, մասնակցություն և հաշվետվողականություն: Յուրաքանչյուր ցուցիչից ստացված տեղեկատվությունը կարգավորվում է 0-1 գնահատման միջակայքում: Արժեքները եթե մոտ են 1-ին ուրեմն ներկայացնում են կառավարման առավել բարձր որակ (կամ կառավարման որոշակի տեսանկյուն, ինչպես, օրինակ, մասնակցության կամ արդյունավետության):

Ռադարային աղյուսակը կարող է արդյունավետորեն օգտագործվել նաև միջքաղաքային համեմատության մեջ (օրինակ՝ Շրի Լանկա):

Տեղական ինքնակառավարման բարոմետր (ՏԻԲ)¹²

Տեղական ինքնակառավարման բարոմետրը ստեղծվել է 2005 թվականին՝ Հարավ-Աֆրիկյան հանրապետության Պրետորիայի տեղական ինքնակառավարման լաբորատորիայում: Նախնական գործիքը ստեղծվեց 2006 թվականին և փորձարկվեց Աֆրիկայի տարբեր պետություններում: 2007 թվականին, այդ պետություններում իրականացված փորձարկումների հիման վրա գործիքը վերանայվեց և տեղական հասարակական կազմակերպությունների աջակցությամբ սկսեց օգտագործվել ավելի

¹¹ Paul Taylor, Mohamed Halfani, Urban Governance Index, 2004

¹² Evan Bloom, Amy Sunseri, Aaron Leonard - Measuring and Strengthening Local Governance Capacity: The Local Governance Barometer, 2007

քան 10 երկրներում: ՏԻԲ-ի հիմնական նպատակն է՝ նկարագրել, վերլուծել և հասկանալ տեղական ինքնակառավարման ընթացքում առաջացող խնդիրները և ապահովել պատշաճ տեղական ինքնակառավարում և ծառայությունների մատուցում: Գործիքը կիրառելու պարագայում այն ծառայում է և՛ որպես գնահատման միջոց, և՛ տեղական մակարդակում ժողովրդավարական երկխոսությունների ապահովում:

ՏԻԲ-ն ներկայացնում է «Տեղական ինքնակառավարման համընդհանուր մոդել», որում ընդգրկված են 22 ենթաբնութագրիչներ համախմբված 5 բնութագրիչներում՝ արդյունավետություն, թափանցիկություն և օրենքի գերակայություն, հաշվետվողականություն, մասնակցություն և քաղաքացիական ներգրավվածություն և անաչառություն:

Տեղական մոդելը ստեղծված է ծառի տեսքով: Ամենաբարձր մակարդակում տեղական ինքնակառավարման ինդեքսն է՝ 5 բնութագրիչների հետ մեկտեղ: Յուրաքանչյուր չափանիշի հետևում է 22 ենթաբնութագրիչներից մի քանիսը: Ամենացածր մակարդակում ցուցիչներն են: Կախված երկրի առանձնահատկություններից, տեղական մոդելները տարբեր երկրներում կարող են տարբերվել «ծառի վրա» իրենց մակարդակով:

Առավելությունները

➤ ՏԻԲ-ն միավորում է քանական տեղեկատվությունը՝ որակական դատողություններով: Այն օգտագործման մեջ դյուրին ծրագրային համակարգ է՝ հիմնված տվյալների բազայի, աղյուսակների և բառամշակման ծրագրի վրա:

➤ ՏԻԲ-ն հնարավորություն է տալիս համեմատելու շահագրգիռ կողմերի խմբերի (տեղի են ունենում հետաքրքիր երկխոսություններ այն մասին, թե ինչու են խմբերը տարատեսակ կերպով ընկալում կառավարման հարցերը), և ՏԻՄ-երի կողմից ստացված արդյունքները:

Թերությունները

➤ Այն պահանջում է համապատասխան մասնագիտական ծրագիր անցած առաջատար մասնագետ՝ հաստատված Impact Alliance-ի կողմից: Վերջինս պետք է մասնագիտացված լինի տեղական ինքնակառավարման ոլորտում՝ գործիքը հաջողությամբ օգտագործելու համար:

➤ Գնահատման նպատակով Impact Alliance-ի կողմից տեղայնացված մոդելը համակարգչային մոդելի վերածելն առավել դյուրին է և պահանջում է քիչ տեխնիկական աջակցություն:

Տեղական զարգացման համար պատշաճ տեղական ինքնակառավարում - GOFORGOLD ինդեքս¹³

Աֆղանստանի ներազգային պետական մակարդակում հաշվետվությունների համակարգի արագընթաց գնահատում, որը կատարվել է 2007 թվականին:

Ինդեքսը ներառում է 25 չափորոշիչներ (60 հարցերով)՝ միավորված 7 բնագավառում՝ ներկայացուցչություն, մասնակցություն, հաշվետվողականություն, թափանցիկություն, արդյունավետություն, անվտանգություն և անաչառություն

Առավելությունները

Հարցաշարի հաշվետվության ձևաչափը օգտագործման համար հեշտ է և ներկայացնում է յուրաքանչյուր չափորոշիչի համար՝

- 1) այն համապատասխանում է պատշաճ կառավարման սկզբունքներին;
- 2) նրա հստակությունը
- 3) համապատասխանում է ռազմավարական շրջանակներին, ազգային զարգացման ռազմավարությանը
- 4) նրա մեթոդաբանությունը:

Թերությունները

Չեն հայտնաբերվել, քանի որ գործիքը դեռևս չի փորձարկվել:

Տեղական ժողովրդավարական կառավարման ցուցիչները¹⁴

Տեղական ինքնակառավարման և Հանրային ծառայությունների բարեփոխման Տոկվիլի հետազոտական կենտրոնը նախաձեռնեց ծրագիր «Տեղական ժողովրդավարական կառավարում» խորագրով 2000թ.-ին Բուդապեշտում:

Ծրագրի նպատակն էր աջակցել Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի այն պետություններին, որոնք 1989-90թթ. կոմունիստական կարգերի տապալումից հետո ընդունել են կառավարման նոր եղանակ՝ այդ պետություններում տեղական

¹³ Good Governance for Local Development – GOFORGOLD Index, 2009

¹⁴ Brechtje Kemp and Mélida Jiménez State of Local Democracy Assessment Framework, 2013

ժողովրդավարության սկզբունքը որոշում կայացնող մարմիններին և հետազոտողներին մեկնաբանելու միջոցով:

Տվյալները հավաքագրվում են՝ կիրառելով երեք տեսակի հետազոտություններ, որոնք էլ իրենց հերթին օգտագործում են ինչպես օբյեկտիվ, այնպես էլ սուբյեկտիվ տեղեկատվություն՝ տեղական ինքնակառավարման հետազոտություն, տեղական ներկայացուցիչների հարցում, քաղաքացիների սոցիոլոգիական հարցում:

Առավելությունները

Չափորոշիչները տեղեկատվություն են տրամադրում տեղական ինքնակառավարման շրջանակում համայնքների առջև ծառացած մի շարք խնդիրների մասին:

Թերությունները

➤ Վարչական մարմինների մասնակցությունը գնահատման գործընթացին չափորոշիչների բարեհաջող օգտագործման գրավականն է:

➤ Գնահատումը հնարավոր է միայն օգտագործման մասնագիտացված գործակալության միջոցով, որը կարող է կազմակերպել և կառավարել հարցումները (այս դեպքում՝ Տոկվիլի հետազոտությունների կենտրոնը):

Կառավարման ինդեքս (Ինդոնեզիա)¹⁵

Ինդեքսը ստեղծվել է Ինդոնեզիայում տարածաշրջանային ինքնավարության քաղաքականության և ապակենտրոնացման գործընթացի համատեքստում, երբ դրանց հետևանքով տեղական ինքնակառավարման որակի մի շարք փոփոխություններ էին տեղի ունեցել:

Համապարփակ և ամբողջական տեղեկատվության հայթայթման հնարավորության բացակայության և կառավարման որակի փոփոխությունների հետևանքով Կենտրոնի մարզերում ստեղծվեց կառավարման ցուցանիշ, որը պետք է կիրառվեր յուրաքանչյուր մարզում, դրանով իսկ հնարավորություն տալով ոչ միայն համեմատականներ անցկացնել մարզերի միջև, այլև տարածել և ուսուցանել դրական

¹⁵ Kemitraan Partnership, Partnership Governance Index (Indonesia), 2010

փորձը: Ինդեքսը կազմված էր 4 ոլորտներից, 8 գործառույթներից, 6 սկզբունքներից և 75 ցուցիչներից:

Առավելությունները

Համապարփակ մեթոդաբանություն է, որն իր մեջ ներառում է օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ տեղեկատվական աղբյուրները՝ օգտագործողի համար մանրակրկիտ բացատրություններով և տվյալների հավաքման պատրաստի գործիքներով (տվյալների հավաքման ձևեր, գնահատման չափանիշներով

Թերությունները

Մանրակրկիտ մեթոդաբանություն, որը վերցված է տարատեսակ իրազեկողներից և աղբյուրներից, որն ապահովում է մեթոդական խստություն և պահանջում է զգալի ժամանակ և մանրակրկիտ հետազոտություն, որը պահանջում է հարմարեցում տվյալ պետությանը, քանի որ որոշ ցուցիչներ վերաբերում են այնպիսի ինստիտուտների և փորձի, որոնք բնորոշ են Ինդոնեզիային:

Տեղական ինքնակառավարման զարգացման ինդեքս (ՏԻԶ ինդեքս)¹⁶

Ֆիլիպիններում քաղաքական հետազոտությունների կենտրոնի Կառավարման ծրագիրը սկիզբ է առել 1999թ.-ին՝ աջակցելու երկրի ֆինանսական ապակենտրոնացման իրականացմանը: Այս արդյունքին հնարավոր է հասնել տեղական ինքնակառավարման իրականացման գնահատման համակարգի զարգացման, համապատասխան բանաձևի ընդունման և ինստիտուցիոնալիզացման միջոցով:

Տեղական ինքնակառավարման զարգացման ինդեքսը ստեղծվել է ծրագրի երկու փուլերի ընթացքում: Ցուցիչներն ընտրվել են տեղական ինքնակառավարման ճշգրիտ գնահատման նպատակով կարևոր տեղեկատվության ձեռքբերման համար: Չափորոշիչների նախնական ցուցակը հաստատվել է երկու խմբային քննարկումների ընթացքում՝ 2001թ. հունվարին, և դրան մասնակցել են 22 տեղական շահագրգիռ անձինք:

Հայեցակարգի շրջանակներում ներկայացված մեկնաբանությունները և առաջարկությունները, առաջարկվող ցուցիչների նախնական ցանկը և

¹⁶ Joseph J. Capuno, Ma. Melody S. Garcia and Janette S. Sardalla - Promoting Local Development Through Good Governance: A Partial Assessment of the GOFORDEV INDEX, 2001

հետազոտության հարցաթերթն ընդգրկվել են գնահատման վերջնական ցուցիչում և հարցաթերթում:

Մեթոդաբանությունը

ՏԻՁ ինդեքսը 3 ցուցիչների միջինացված թիվն է՝ Զարգացման կարիքների ինդեքսի, Զարգացման ուղիների ինդեքսի, և Մասնակցային զարգացման ինդեքսի (համաթվի): Նրանցից յուրաքանչյուրը ներառում է 10 ցուցիչներ: Յուրաքանչյուր ցուցիչ տրամադրում է արդյունք, որը 0-1 միջակայքում ստացված թիվ է (0-բացակայում է, 1-առկա է): Տվյալները հավաքագրվում են և դրանց ընթացք է տրվում ՏԻՁ ինդեքսի կողավորված համակարգի միջոցով:

Առավելությունները

ՏԻՁ ինդեքսը տրամադրում է տեղական ծախսերի չափման պարզ միջոցներ և քաղաքացիների մասնակցություն, ինչը կարող է տեղական կառավարությունների կողմից օգտագործվել իրենց գործունեության պատշաճ կազմակերպման համար:

Թերությունները

ՏԻՁ ինդեքսը պահանջում է անհատական կազմված ծրագիր՝ արդյունքների հաշվարկման և ներկայացման, ինչպես նաև վիճակագրության կազմման համար:

Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ ինդեքսների հաշվարկը կատարվում են որակական և քանակական չափորոշիչները հաշվի առնելու պայմաններում:

Սույն հետազոտության շրջանակներում Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության վերլուծությունը և տեղական ինքնակառավարման գնահատման համաթվի հաշվարկը հիմնված են հիմնականում քանակական չափանիշների վրա, դրանով իսկ, նպատակ հետապնդելով խուսափելու սուբյեկտիվ կամքի և գնահատման դրսևորումներից, ինչպես նաև դրանից բխող հետևանքներից: Սակայն այն միաժամանակ հնարավորություն է ընձեռում իրականացնելու նաև որակական դատողություններ:

ԳԼՈՒԽ II. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ

2.1 Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումները

Մեր երկրում տեղական ինքնակառավարման համակարգի առջև ծառացած հիմնախնդիրները հնարավոր են լուծվել վարչատարածքային բարեփոխումների միջոցով: Վերջինս, սովորաբար, բարդ խնդիր է և չի կարող վերաժվել տեղական իշխանությունների սահմանների վերագծման: Տարբեր տեսանկյուններ պետք է հաշվի առնվեն համապատասխան չափերով նոր՝ արդյունավետ և հաշվետու տեղական իշխանություններ կազմավորելու համար: Անգամ հասուն և կայուն ժողովրդավարական համակարգ ունեցող երկրներում ժամանակի ընթացքում վարչատարածքային բաժանումը չի մնում անփոփոխ, այլ հարմարեցվում և փոփոխվում է՝ կախված գերակայություններից, կարիքներից և առկա ռեսուրսներից¹⁷:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման և զարգացման ընթացքը կարելի է պայմանականորեն բաժանել հետևյալ երեք փուլերի՝

1. 1995-2005 թթ.՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման շրջան, որի ընթացքում ընդունվեց Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը, որով ամրագրվեց տեղական ինքնակառավարման հասկացությունը և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու նրանց լիազորությունների տեսակները:

1995թ. ընդունված Սահմանադրությունից ելնելով ձևավորվեց Հայաստանի Հանրապետության նոր վարչատարածքային կառուցվածքը, ինչպես նաև մշակվեց տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական դաշտը, ներդրվեցին տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտները:

¹⁷ Յու. Մ. Սուվարյան, Ռ. Հայրապետյան «Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայություններն արդի փուլում», Տնտեսագետ, Երևան, 2015թ., էջ 61

1996-2002թթ. ընթացքում Հայաստանում ընդունվեցին տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող հիմնական նորմատիվ իրավական ակտերը, մասնավորապես՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին», «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին», «Տեղական հանրաքվեի մասին» և «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքները: Բացի այդ, հենց այս փուլում Հայաստանն անդամագրվեց Եվրոպայի խորհրդին և բազմաթիվ համաձայնագրերից ու կոնվենցիաներից բացի, ստորագրեց նաև «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան»:

2. 2005-2015 թթ., տեղական ինքնակառավարման զարգացման հաջորդ շրջանն է, որը կապված է 2005թ. ՀՀ Սահմանադրության փոփոխությունների հետ: Սահմանադրական այդ փոփոխություններն ապահովեցին տարբեր ոլորտներում համայնքի ղեկավարի լիազորությունների ընդլայնման, ավագանու ինստիտուտի կայացման, ՏԻՄ-երի՝ պետական և տարածքային կառավարման մարմիններից անկախ և ինքնուրույն գործելու զգալի փոփոխություններ, ամրագրվեցին ՏԻՄ-երի ինքնուրույնությունն ու պատասխանատվությունը, նախ և առաջ, համայնքի բնակչության առջև:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման այս փուլի համար հատկանշական էր նաև «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը (2008թ.), որի համաձայն՝ Երևանը կորցրեց մարզի կարգավիճակը և ստացավ համայնքի կարգավիճակ, և վերջինիս ինքնակառավարման ոլորտում ամրագրվեցին յուրօրինակ պայմաններ և սկզբունքներ, որոնք բնորոշ չէին ՀՀ մնացյալ համայնքների տեղական ինքնակառավարման համակարգին: Այս ընթացքում ընդունվեցին տեղական ինքնակառավարման իրավական կարգավորմանը վերաբերող բազմաթիվ իրավական ակտեր, և քանիցս լրացումներ ու փոփոխություններ կատարվեցին արդեն իսկ գործող հիմնական օրենքներում: 2011 թվականին ՀՀ կառավարությունը № 44 արձանագրային որոշմամբ ընդունեց «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը»՝ հիմք դնելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի

զարգացման հերթական փուլին, միաժամանակ 2013թ. Հայաստանը վավերացրեծ տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի Ուտրեխտի լրացուցիչ արձանագրությունը, որով դասվեց ԵԽ այն երկրների շարքին, որոնք ամբողջությամբ վավերացրել են խարտիան:

3. 2015թ.-ից մինչ օրս: Այս փուլը սկզբնավորվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման նոր ռազմավարությամբ, որն իր հիմնական արտացոլումը գտավ 2015թ. ՀՀ Սահմանադրության փոփոխությունների շրջանակներում: Մասնավորապես, արդեն իսկ ընթացող զարգացումները թույլ են տալիս փաստել, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման նոր փուլի հիմքում ընկած են հենց այդ բարեփոխումները և դրանց միջոցով ներկայացվող ու ապահովվող հիմնական գաղափարներն ու սկզբունքները: Համայնքների ՏԻՄ-երի համար սահմանվեցին լիազորությունների երկու տեսակներ՝ սեփական և պետության կողմից պատվիրակված, միաժամանակ համայնքի համար սահմանվեցին խնդիրների երկու տեսակներ՝ պարտադիր և կամավոր: Սահմանադրական նոր կարգորոշումները թղթակցեցին և անմիջական կապի մեջ դրեցին համայնքի խնդիրներն ու լիազորություններն իրար հետ, ամրագրելով դրույթ, որով ՏԻՄ-երի սեփական լիազորություններն իրականացվում են համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով:

Ըստ այդմ, 2015թ. Սահմանադրության փոփոխություններից բխող համալիր օրենսդրական վերանայման նպատակով՝ 2016 թվականին մշակվեցին «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին», «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ նոր խմբագրությամբ օրենքները, որոնց ընդունմամբ և կիրարկմամբ տեղական ինքնակառավարման համակարգը թևակոխում է զարգացման նոր փուլ:

Համակարգի զարգացման այս վերջին և միաժամանակ ընթացքում գտնվող փուլն առանձնանում է վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման իմաստով, հենց այս փուլում սկսվեց համայնքների խոշորացման գործընթացի իրականացումը:

Կարծում ենք, որ համակարգային բարեփոխումներում մեծ առաջընթաց կնկատվի համայնքների խոշորացմամբ ու միջհամայնքային միավորումների ձևավորմամբ, որոնք կնպաստեն ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի առջև ծառացած հիմնական խնդիրների լուծմանը, իսկ դրանք բավականին շատ են և պայմանավորված են բազմաթիվ փոքր համայնքների առկայությամբ, դրանց ռեսուրսների սղությամբ ու սահմանափակ կարողություններով, օրենքով նախատեսված լիազորություններն ինքնուրույն իրագործելու անհնարինությամբ, բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայությունների ցածր որակով կամ դրանց իսպառ բացակայությամբ և այլնով: Համայնքների խոշորացումը կարող է ապահովել փոքրաթիվ բնակչություն և սուղ բյուջե ունեցող համայնքների ուժերի, ռեսուրսների ու կարողությունների մեկտեղումը և առկա խնդիրների համատեղ լուծումը: Միևնույն ժամանակ, անհրաժեշտ է հաշվի առնել նաև համայնքների խոշորացման հնարավոր բացասական հետևանքները, ինչպիսիք են՝ համայնքային ծառայողների շրջանում գործազրկության առաջացումը, բնակչությունից համայնքային ծառայությունների կամ դրանք մատուցող կառույցների տարածքային հեռավորության մեծացումը և այլն, և նախապես պլանավորել այդ հիմնախնդիրները հաղթահարելու կամ դրանց ազդեցությունը մեղմացնելու կառուցակարգերը, ինչպես նաև համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման ընթացքում առաջնորդվել տարբերակված մոտեցմամբ՝ հաշվի առնելով համայնքների բնակիչների մշակութային և էթնիկ համատեղելիությունը, համայնքների միջև հեռավորությունը, համագործակցության նախկին փորձը ու այդ ընթացքում առաջացած խնդիրները և ձևավորել ՏԻՄ-երի և համայնքային ծառայողների արդյունավետ գործունեության անհրաժեշտ պայմաններ: ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա և կայուն զարգացման առումով կարևոր է նաև տեղական ինքնակառավարման՝ երկրի սոցիալ-տնտեսական պայմաններին, ինչպես նաև մշակութային առանձնահատկություններին առավել համապատասխան մոդելի ընտրության հարցը:

1995 թվականի հուլիսի 5-ին համաժողովրդական հանրաքվեի միջոցով ընդունված ՀՀ Սահմանադրությունն ամրագրեց նոր վարչատարածքային բաժանման

կառուցվածք և նոր իրավական ինստիտուտի ներդրում՝ այն է, տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումը Հայաստանի Հանրապետությունում:

2005 թվականին և 2015 թվականին ՀՀ Սահմանադրության փոփոխություններով ՀՀ վարչատարածքային բաժանման կառուցվածքը փոփոխություններ չի կրել:

Սահմանադրությամբ ամրագրված նոր վարչատարածքային բաժանումն իրենից ենթադրում է երկաստիճան համակարգ, այն է մարզեր և համայնքներ, սակայն այս երկու վարչատարածքային միավորները գործում են իրարից անկախ, և տարբերվում են իրենց կառուցվածքով, գործառույթների շրջանակներով և կազմավորման սկզբունքներով: Մարզերը ղեկավարվում են հանրապետական գործադիր տարածքային մարմինների՝ մարզպետների (մարզպետարանների) կողմից, որոնք իրականացնում են ՀՀ կառավարության քաղաքականությունը համապատասխան ոլորտներով տվյալ մարզի վարչական տարածքում: Հայաստանի Հանրապետությունը կազմված է թվով 10 մարզերից, որոնք կազմավորվել են պատմական Հայաստանի տվյալ տարածքներին համանուն պատմական տարածքում, կրում են այդ պատմական անունները, և ըստ կառուցվածքի իրենց մեջ ներառում են նախկին շրջաններից մի քանիսը, ըստ տվյալ տարածքի համապատասխանության: Մարզերի կազմում գտնվող նախկին շրջաններն այժմ համարվում են տարածաշրջաններ, և յուրաքանչյուր տարածաշրջանում մարզի ղեկավարը՝ մարզպետն ունի ներկայացուցիչ, որի նստավայրը համարվում է նախկին շրջկենտրոնի տեղական ինքնակառավարման մարմինների վարչական շենքը:

Վարչատարածքային վերը նշված փոփոխությունների արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունն ուներ 915 համայնք և շուրջ 1000 բնակավայր: Տարիների ընթացքում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը զուգընթաց անժխտելի դարձավ փոքր համայնքներով զարգացում չունենալու փաստը:

Համակարգային լուծումների անհրաժեշտությունն անխուսափելի էր: Այդ էր թերևս հիմնական պատճառը, որ ՀՀ կառավարությունը 2011 թվականի նոյեմբերի 10-ի թիվ 44 արձանագրային որոշմամբ հաստատեց «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը»: Հայեցակարգից բխող

2015 թվականին Հայաստանի Հանրապետությունը նախաձեռնեց և կազմակերպեց համայնքների խոշորացման պիլոտային ծրագիր, որով նախատեսվեց 3 խոշորացված համայնքների փնջեր ձևավորել: 2015 թվականին գործող ՀՀ 2005 թվականի Սահմանադրության համաձայն, համայնքները միավորելիս կամ բաժանելիս կառավարությունը տվյալ համայնքներում նշանակում և անցկացնում է տեղական հանրաքվեներ, որոնց արդյունքները «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծին կից ներկայացնում ՀՀ Ազգային ժողովի քննարկմանն ու հաստատմանը: Սակայն նույն Սահմանադրության համաձայն տեղական հանրաքվեի արդյունքները կրում էին ոչ պարտադիր բնույթ, ուստի և համարվում էին խորհրդատվական: Այս համատեքստում նախաձեռնված պիլոտային ծրագրի իրականացման նպատակով ՀՀ Սյունիքի մարզի՝ Տաթև, ՀՀ Լոռու մարզի՝ Թումանյան և ՀՀ Տավուշի մարզի՝ Դիլիջան համայնքային փնջերն ընդգրկող համայնքներում նշանակվեցին և անցկացվեցին տեղական հանրաքվեներ, որոնց միջինացված արդյունքները հեռու էին ակնկալվող արդյունքներից: Համայնքների բնակչության առավել մեծ զանգվածը կողմ էր արտահայտվել համայնքների միավորման հարցին: Ըստ էության, տեղական հանրաքվեներին հաջորդեց օրենսդրական նախաձեռնության գործընթացը, որի արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունն արդեն իսկ 2016 թվականի փետրվար ամսին ունեցավ առաջին խոշորացված երեք համայնքները, նախկին 22 համայնքների միավորումը 3 խոշորացված համայնքների փնջերում:

Վերը նշված պիլոտային ծրագրերի հաջող իրականացումից հետո, 2016 թվականի հունիսի 14-ին Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովն ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին Հայաստանի Հանրապետության օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը, որով Հայաստանի Հանրապետության թվով 7 մարզերի 136 բնակավայրեր միավորվեցին 15 խոշորացված համայնքների փնջերում:

Վարչատարածքային բարեփոխումների գործընթացը կրում է շարունական բնույթ և այդ եւն վկայում ՀՀ կառավարության գործողությունները:

2017 թվականի մայիսի 18-ի ՀՀ կառավարության նիստում հավանության արժանացավ ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կողմից ներկայացված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին Հայաստանի Հանրապետության օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծային փաթեթը: Վերջինս 2017 թվականի հունիսի 9-ին ընդունվեց ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից, և իր մեջ ներառում է շուրջ 325 համայնքների կամ շուրջ 400 բնակավայրերի խոշորացում թվով 34 խոշորացված համայնքների փնջերում:

Այս խոշորացված վարչատարածքային բարեփոխումը իրականացվեց 2017 թվականի նոյեմբերի 5-ին¹⁸ արդեն իսկ խոշորացված համայնքների ՏԻՄ-երի ընտրությունների արդյունքներով պայմանավորված: Արդյունքում համայնքների թիվը 793-ից հասավ 502-ի:

Համայնքի ավագանու անդամների թիվը պայմանավորված է համայնքի բնակչության թվով և կարող է կազմել 5-33 ավագանու անդամ¹⁹: ՏԻՄ-երի վերջին ընտրությունները տեղի են ունեցել 2016թ. սեպտեմբեր-հոկտեմբեր ամիսներին:

ՏԻՄ-երի լիազորությունները երկուսն են՝ սեփական և պատվիրակված, որոնք ֆինանսավորվում են համապատասխանաբար համայնքի բյուջեից և ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Երևան քաղաքում ավագանու անդամների թիվը 65 է:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարումը հանրային կառավարման առանձին օղակ է, որն իրականացվում է հանրապետության ողջ տարածքում՝ համայնքային մակարդակում: Համայնքը կազմված է մեկ կամ մի քանի բնակավայրերից: Հայաստանում բնակավայրերի թիվը շուրջ 1000 է, որոնք ներկայումս ընդգրկված են 502 համայնքների կազմում:

¹⁸ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 102-րդ հոդված:

¹⁹ ՀՀ ընտրական օրենսգիրք (սահմանադրական օրենք), 25.05.2016, ՀՀՊՏ 2016.05.30/42(1222) 105-րդ հոդված:

2.2 Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության վերլուծությունը

Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգն առանձնանում է իրեն բնորոշ մի շարք առանձնահատկություններով, որոնք իրենց ուղղակի ազդեցությունն են ունենում համակարգի զարգացման և առհասարակ համակարգի գործունեության արդյունավետության վրա: Առաջին հերթին հատկանշական է մատնանշել Հայաստանի համայնքների մասնատվածության բարձր մակարդակը, որը կապված է մեր երկրի աշխարհագրական առանձնահատկություններից, երկրորդ հերթին՝ համայնքների բնակչության թվի տարբերությունները, որոնք առավել արտահայտվում են գյուղական բնակավայրեր ընդգրկող համայնքներում: Գրեթե բոլոր մարզերում տասնյակ համայնքներ կան, որոնց բնակչության թիվը չի գերազանցում 300-ը: Նման համայնքներում անգամ պետության կողմից համաչափ զարգացումն ապահովվելու նպատակով տրամադրվում են նվազագույն ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները, որոնք պարզապես միտված են համայնքի վարչական ապարատի պահպանությանը: Վերը նշված առանձնահատկությունները բազմաթիվ համակարգային խնդիրների պատճառ են հանդիսանում:

Մեր հանրապետության 793 համայնքներից՝ (2017թ. սեպտեմբեր ամսվա դրությամբ) շուրջ 400-ը կամ 51%-ը ունեն 1.000-ից պակաս բնակչություն:

Բնակչության մասնատվածության աստիճանը լուրջ խոչընդոտ է հանդիսանում համայնքային մակարդակում հանրային կառավարման պատշաճ կազմակերպման մասով, քանի բնակչության թիվն ուղղակի ազդեցություն ունի համայնքի կենսագործման հարցում, մասնավորապես՝ համայնքի սեփական եկամուտների ծավալի, դրանց հավաքագրման և պետության կողմից ֆինանսական համահարթեցման նպատակով տրամադրվող դոտացիաների գործոնների տեսակետից:

Հայաստանի Հանրապետության բոլոր համայնքների համար, բացառությամբ Երևան քաղաքի, անկախ նրանց չափերից գործում է միևնույն օրենսդրական համակարգը, վերապահելով նրանց լիազորությունների միևնույն շրջանակ: Օրինակ՝

Վանաձոր քաղաքը, իր գրեթե հարյուր հազար բնակչությամբ և հիսուն ութ բնակիչ ունեցող Արագածոտնի մարզի Դպրկանք համայնքի ղեկավարն ու ավագանին ունեն նույն լիազորություններն ու պարտականությունները:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության հիմքերն արտահայտում են տեղական ինքնակառավարման մակարդակով հասարակական հարաբերությունների կարգավորման առանձնահատկությունները և յուրօրինակությունները: Ինչպես և յուրաքանչյուր հանրային կառավարման համակարգ, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարումն, ունի իրեն բնորոշ հիմնական որոշիչ առանձնահատկությունները, առանց որոնց համակարգի կենսագործումն ու զարգացումը հնարավոր չէ պատկերացնել: Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգը բնութագրելիս նկատի են առնվում հետևյալ մի քանի կարևոր հիմնական բնութագրիչները.

- ՏԻՄ-երի լիազորությունները և դրանց քանակական ցուցանիշը:
- Լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակը:
- Տեղական ինքնակառավարման կազմակերպական և ֆինանսատնտեսական ինքնուրույնությունն ապահովող երաշխիքները:
- Համայնքի սեփականությունը և դրա կառավարումը:
- Համայնքի բյուջեն և ռազմավարական զարգացման ծրագրերը:
- Բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը:
- Միջհամայնքային համագործակցությունը:
- ՏԻՄ-եր - պետություն փոխհարաբերությունները:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների, դրանց քանակի և համապատասխան ֆինանսական կարողությունների հարաբերակցությունը Հայաստանի Հանրապետությունում խիստ հակասական է, այն իմաստով, որ համայնքների ունեցած ֆինանսական հնարավորությունները շատ հաճախ, երբեմն էլ բացառապես չեն համապատասխանում օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորություններն իրականացնելու համար: Այս իմաստով, կարծում ենք, որ համակարգային լուծումների անհրաժեշտության կարիք կա: Այսպես՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունների ամրագրումն այդ մարմինների գործունեության ընթացքում առաջացող հասարակական

հարաբերությունների իրավական կարգավորման կարևոր եղանակներից է: Տեղական նշանակության հարցերի լուծման ուղղությամբ ՏԻՄ-երի ինքնուրույն և պատասխանատու գործունեության արդյունավետությունը մեծապես կախված է իրավական նորմերում ամրագրվող ՏԻՄ-երի լիազորություններից: ՏԻՄ-երին օրենսդրորեն հստակ սահմանված լիազորությունները թույլ են տալիս որոշել նրանց գործունեության պատասխանատվության, հաշվետվողականության, վերահսկելիության շրջանակները, ինչպես նաև վերլուծել ՏԻՄ-երի գործառույթների համապատասխանությունը օրենքի և իրավունքի նորմերին: ՏԻՄ-երի լիազորությունները պայմաններ են ստեղծում համայնքի տարածքում իշխանության կազմակերպման միասնական համակարգ ձևավորելու համար: ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված է, որ «իշխանությունը պատկանում է ժողովրդին»,²⁰ սա այն մասին է, որ ՀՀ-ում իշխանության միակ աղբյուրը ժողովուրդն է, իսկ տեղական ինքնակառավարումը ժողովրդաիշխանության իրականացման ինքնուրույն ձև է, նշանակում է, որ նախ՝ գերիշխան է ժողովուրդը, այլ ոչ թե իշխանության ինստիտուտները, այդ թվում՝ նաև ՏԻՄ-երը, որոնք օժտված են սուկ համայնքի բնակչության կողմից իրենց փոխանցված լիազորություններով, երկրորդ՝ ՏԻՄ-երի լիազորություններն ածանցյալ են պետության կողմից ճանաչվող և երաշխավորվող համայնքային խնդիրներից:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների դասակարգումը կարելի է իրականացնել ըստ տարբեր չափորոշիչների: Դրանցից հիմնականը ՏԻՄ-երի գործունեության ուղղորդվածությունն է հանրային նշանակության համայնքային հարցերի լուծմանը: ՏԻՄ-երի լիազորությունները ՀՀ-ում տարբերակվում են Սահմանադրության ուժով, համաձայն որի, ՏԻՄ-երի լիազորությունները լինում են սեփական՝ համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով, և պետության կողմից պատվիրակված²¹:

Այնուամենայնիվ, ՀՀ օրենքներով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները և դրանց պատշաճ իրականացումը ենթադրում են համապատասխան ֆինանսական և

²⁰ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 2-րդ հոդված

²¹ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 182-րդ հոդվածի 1-ին մաս

վարչական կարողությունների հիմնավորվածություն, առանց այդ կարողությունների ապահովման՝ հնարավոր չէ խոսել տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացման լիարժեքության մասին:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակը էական նշանակություն ունի տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության և դրա արդյունավետության մասով: Ցանկացած հանրային կառավարման համակարգ առավել հզոր է իրեն վերապահված լիազորություններով և գործառույթներով, որոնց կազմակերպումն ու իրականացումը ենթադրում են հնարավորություններ և կարողություններ:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման բարձր մակարդակի դեպքում հնարավորություն է ստեղծվում բնակչությանն առավել հասանելի դարձնել և մատուցել հանրային ծառայությունները:

Հայաստանում բավական ցածր է լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակը, քանի որ հիմնականում հանրային ծառայությունները դեռևս վերապահված են պետական և տարածքային կառավարման մարմիններին: Նման ցածր ապակենտրոնացման մակարդակը պայմանավորված է համայնքների սուղ հնարավորությունների և կադրային-մասնագիտական թույլ կարողությունների հետ, որոնց պայմաններում պետությունը՝ ի դեմս գործադիրի և օրենսդիրի չի գնում լիազորությունների՝ մի մակարդակից, մյուս մակարդակին փոխանցմանը:

Կարծում ենք, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա առաջխախտվածությունը հնարավոր չէ պատկերացնել առանց լիազորությունների ապակենտրոնացման խորացման, քանի որ նման քաղաքականություն իրագործելու համար, գտնում ենք, որ կան համապատասխան պատճառներ, մասնավորապես երկրում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները: Բարեփոխումների արդյունքում կազմավորված նոր համայնքները գտնում ենք, որ կարող են իրենց վրա կրել մի շարք հանրային ծառայությունների մատուցմամբ պայմանավորված ապակենտրոնացվող լիազորությունների իրացման պարտականությունները:

Գտնում ենք, որ լիազորությունների ապակենտրոնացումը պետք է կազմակերպվի և իրականացվի երկու ուղղություններով.

- վարչական ապակենտրոնացում,
- ֆիսկալ ապակենտրոնացում:

Կարծում ենք, որ ապակենտրոնացման վարչական ուղղությունը ենթադրում է համայնքների միավորման արդյունքում նոր վարչատարածքային համակարգ ունենալը, համայնքների օպտիմալ աշխատակազմերի ձևավորումը, միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը, համայնքների ղեկավարներին նոր լիազորությունների վերապահումը, արդեն իսկ վերապահված լիազորությունների հստակեցումը և այլն:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման պարագայում, անհրաժեշտ են հնարավորիսն մեծացնել համայնքների սեփական եկամուտների աղբյուրները, ապահովել համայնքների ՏԻՄ-երին օրենքով տրված սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների կազմակերպման և իրագործման նպատակով անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսներով:

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը, կարող ենք ամփոփել և եզրահանգել հետևյալին, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումը հնարավոր չէ դիտարկել առանց ապակենտրոնացման գործիքների կիրառման:

Տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնությունը հնարավոր է կազմավորել միայն համապատասխան **կազմակերպական և ֆինանսատնտեսական ինքնուրույնությունն ապահովող երաշխիքների** առկայության պայմաններում: Տեղական նշանակության հարցերի լուծման գործընթացում տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնությունն ապահովող կարևոր ընդհանուր երաշխիք է տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենսդրությամբ ամրագրված ֆինանսատնտեսական բազան: Որպես համայնքի անբաժանելի հատկանիշներ՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքն ամրագրում է համայնքի սեփականությունը և համայնքի բյուջեն: ՏԻՄ-երն ինքնուրույն տիրապետում և տնօրինում են համայնքի սեփականությունը, որը Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսդրությամբ սահմանված սեփականության այլ ձևերի հետ համատեղ ճանաչվում և երաշխավորվում է պետության կողմից:

Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական ինքնուրույնությունը երաշխավորվում է համայնքի բյուջեն ինքնուրույն ձևավորելու, հաստատելու և

կատարելու՝ ՏԻՄ-երին վերապահված Սահմանադրական իրավունքով: Այս համատեքստում, ՏԻՄ-երը՝ «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքին համապատասխան, սահմանում են նաև տեղական տուրքեր և վճարներ,²² ինչպես նաև դրանց վճարման հետ կապված արտոնություններ²³:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետությունը բարձրացնելու համար, կարծում ենք, որ պահանջվում է ՏԻՄ-երին օրենքով տրված լիազորությունների իրականացմանը համարժեք ֆինանսական ռեսուրսներով ապահովվելը, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի ֆինանսական ինքնուրույնության ապահովումը՝ ինքնուրույն ֆինանսական քաղաքականության իրականացման հնարավորությունների ընձեռման և ընդլայնման պայմաններում:

Համայնքի սեփականությունը և դրա կառավարումը տեղական ինքնակառավարման համակարգի ամենակարևոր տարրերից ու բնութագրիչներից է: Համայնքի սեփականությունը կազմված է համայնքապատկան գույքից, այդ թվում՝ անշարժ և շարժական, դրամական միջոցներից, ինչպես նաև գույքային և ոչ գույքային իրավունքներից: Սեփականության նշված տարրերի հարաբերակցությունը բնութագրում է սեփականության կառուցվածքը: Համայնքի բյուջեի միջոցները նույնպես համայնքի սեփականությունն է: Համայնքի սեփականություն համարվող գույքը կարող է դասակարգվել ըստ դրա նշանակության՝

- սոցիալական բնույթի,
- գործառնական նշանակության,
- կառավարչական գործառույթների համար:

Համայնքի սեփականությունը համայնքի ղեկավարի կողմից ենթարկվում է ամենամյա պարտադիր գույքագրման, որի արդյունքները ներկայացվում են համայնքի ավագանու հաստատմանը: Ըստ էության, իրականացվում է համայնքի սեփականության հաշվառում: Համայնքի սեփականության հաշվառումը համայնքային սեփականության մասին տեղեկությունների հավաքագրումը, գրանցումը և ընդհանրացումն է:²⁴ Համայնքի սեփականության հաշվառումը և համապատասխան

²² ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 185-րդ հոդված:

²³ «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենք, 26.12.1997, ՀՀՊՏ 1998.01.11/116-րդ հոդված:

²⁴ Հ.Օրդյան «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ», Երևան, 2000թ., էջ 43

գրանցամատյանի վարումն իրականացվում է համայնքի սեփականության վերաբերյալ լիարժեք ու հավաստի տեղեկություններ ունենալու նպատակով, որոնք անհրաժեշտ են սեփականության կառավարման համար:

ՀՀ համայնքների սեփականություն համարվող գույքի (անշարժ գույք, հող) ձևավորման հիմնական աղբյուրը պետական գույքի հանձնումն ու փոխանցումն էր համայնքներին (հիմնական ֆոնդերի փոխանցում հաշվեկշռից հաշվեկշիռ)²⁵: Համայնքներին անհատույց սեփականության իրավունքով փոխանցված հողերի նկատմամբ գույքային իրավունքների պետական գրանցումն իրականացվել է անվճար հիմունքներով՝ իրավունքների առաջին պետական գրանցման ծրագրի շրջանակներում²⁶:

Վերը նշված հանգամանքը, իր ազդեցությունն ունեցավ համայնքների հնարավորությունների շրջանակի ընդլայնման իմաստով, որի պայմաններում լրացուցիչ ֆինանսական եկամուտներ ունենալու հավանականությունը մեծանում էր: Այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ գույքի կառավարման հետ առկա են բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք համայնքներին թերևս հնարավորություն չեն տալիս լիարժեքորեն տիրապետել և տնօրինել համայնքի սեփականություն համարվող գույքը: Այդ խնդիրներից ամենակարևորներն են՝ օրինակ, գույքի փոխանցման ժամանակ պետական գրանցում չկատարելը, համայնքային գույքի շահագործման աստիճանի շատ ցածր լինելը և այլն:

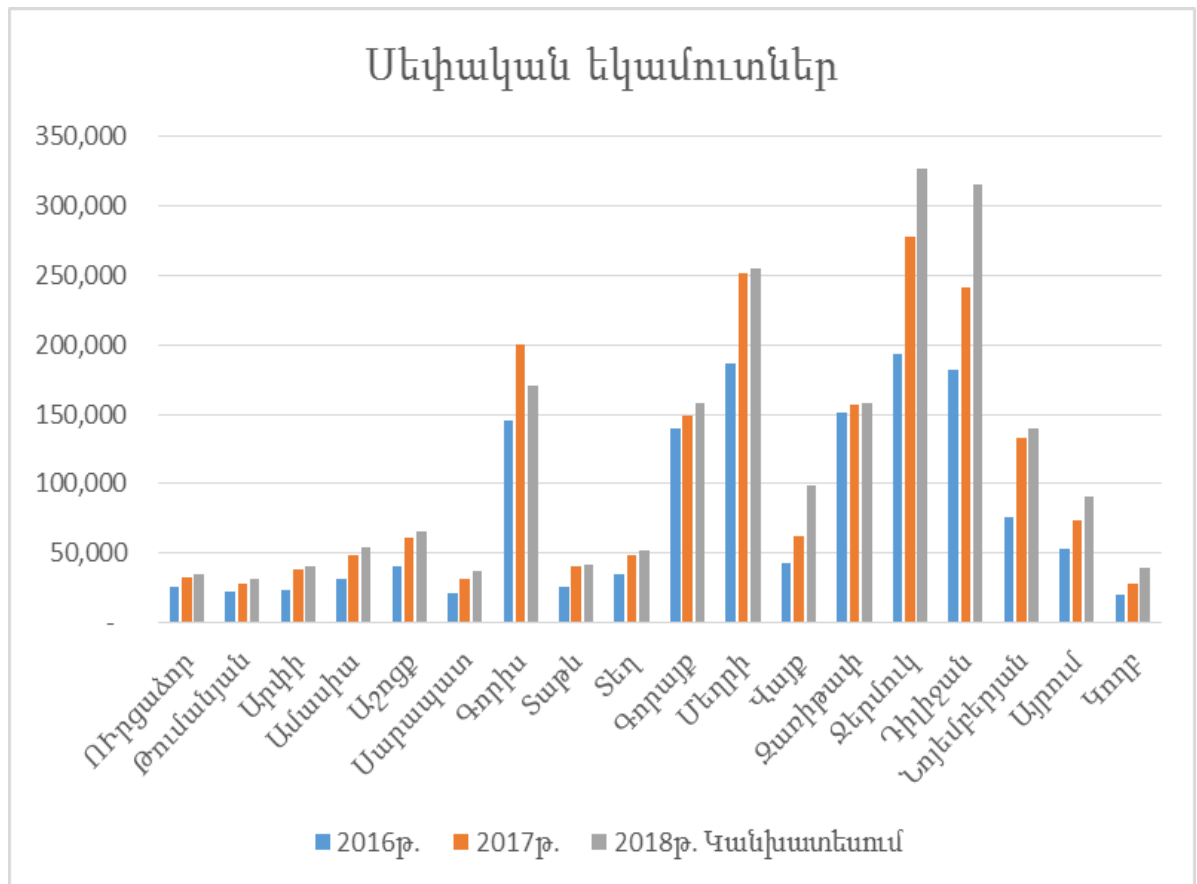
Մեր կողմից կատարվել է ուսումնասիրություններ Հայաստանի Հանրապետությունում 2016-2017թթ. ընթացքում ձևավորված նոր խոշորացված թվով 18 համայնքներում:

Վերլուծվել է 2016-2017թթ. համեմատությամբ սեփական եկամուտների տեսակարար աճը, ինչպես նաև ուսումնասիրվել են 2018 թվականի համար պլանավորված տվյալները:

²⁵ ՀՀ կառավարության 1997թ. մարտի 13-ի հ.42, մարտի 14-ի հ.51 և մայիսի 2-ի հ.116 որոշումներ:

²⁶ ՀՀ կառավարության 2005թ. մարտի 17-ի հ. 439-Ն որոշում:

Սեփական եկամուտները 18 խոշորացված համայնքներում



(Գծանկար 2.2.1-ի աղյուսակները տես N1 հավելվածում):

Փաստորեն սեփական եկամուտների աճի մասով դրական աճ է նկատվել բոլոր 18 խոշորացված համայնքներում, իսկ առավել մեծ մասնաբաժնով առաջընթաց է նկատվում Գորիս, Մեղրի, Զեյրմուկ և Դիլիջան համայնքներում:

Օրինակ՝ Վայոց Ձորի մարզի Զեյրմուկ համայնքում 2016 թվականի սեփական եկամուտները կազմել են 193 մլն. դրամ, իսկ 2017 թվականին կազմել է 277 մլն. դրամ:

Այսինքն՝ մեկ տարվա ընթացքում նշված համայնքի սեփական եկամուտներն ավելացել են 84 մլն. դրամով: Ավելացել են գույքահարկի հավաքագրման չափերը շուրջ 4 մլն. դրամով, հողի հարկի հավաքագրման չափերը շուրջ 7 մլն. դրամով և էական փոփոխությունը կատարվել է համայնքային ենթակայության գույքի վարձակալության եկամուտի մասով, մասնավորապես՝ 56 մլն. դրամով ավելացել են գույքի վարձակալությունից ենթադվող եկամուտները:

Փաստորեն վերը նշված համայնքի սեփական եկամուտների դինամիկ աճի հիմնական պատճառը պայմանավորված է տեղական հարկերի հավաքագրման պատշաճ կազմակերպման մեջ և, իհարկե, համայնքային սեփականություն հանդիսացող գույքի ռացիոնալ օգտագործման մեջ:

Գույքի վարձակալությունից ստացված սեփական եկամուտների աճի պատճառը պայմանավորված է նրանում, որ Ջերմուկ համայնքի խոշորացման արդյունքում այս համայնքի վարչական տարածքը էապես մեծացել է, և բնականաբար մեծացել է համայնքային սեփականություն հանդիսացող գույքային ռեսուրսները, որը մինչ խոշորացումն ընկած ճամանակահատվածում արդյունավետ չէր օգտագործվել և, հետևաբար, դրանից բխող եկամուտներ չէին ստացվում:

Համայնքի կառավարման փոփոխությունից հետո (խոշորացում), փոփոխություններ են իրականացվել համայնքի սեփականություն հանդիսացող գույքի տիրապետման և տնօրինման հարցերում: Այստեղ սակայն միաժամանակ հարկ է նկատել, որ նշված համայնքում մեծ է պահանջարկը գույքի օգտագործման մասով, հաշվի առնելով Ջերմուկ համայնքի զբոսաշրջային և արդյունաբերական հզորությունները և դրանցով պայմանավորված ներդրումային առաջարկներն ու ծրագրերը:

Ջերմուկ համայնքի 2018 թվականի սեփական եկամուտների պլանն առավելապես գերազանցում են 2017 թվականի ցուցանիշները, նախատեսվել է որ 2018 թվականի սեփական եկամուտները կավելանան 49 մլն. դրամով և կկազմեն 326 մլն. դրամ:

Ելնելով վերոգրյալից, կարող ենք փաստել, որ համայնքների միավորման գործընթացի արդյունքում էապես ավելացել են համայնքների սեփական եկամուտները, մասնավորապես, առավել մեծ թվով բնակավայրեր ընդգրկող խոշորացված համայնքների մասով:

Կարծում ենք, որ այս գործոնները հիմնականում կապված են համայնքային գույքի ճիշտ և ռացիոնալ կառավարումից, համայնքահեն կազմակերպությունների կողմից ծառայությունների մատուցման որակից և դրանց շրջանակների մեծացումից, իհարկե, նաև համայնքի կառավարումն իրականացնող մարմինների տեղական հարկերի,

տուրքերի և վճարների հավաքագրման գործընթացի նկատմամբ հետևողական և պատասխանատու աշխատանքից:

Հաշվի առնելով այս հանգամանքը՝ առաջարկվում է համայնքների խոշորացման գործընթացի արդյունքում առավել մեծ և առանձնակի ուշադրություն դարձնել համայնքների սեփական եկամուտների հավաքագրման գործընթացին օժանդակող և աջակցող գործիքակազմերի և կառուցակարգերի ներդրմանը, մասնավորապես՝ համայնքներում սեփականություն հանդիսացող գույքի տարեկան օգտագործման և օտարման պլանների կազմման մասնագիտական և մեթոդական աջակցություն ցուցաբերելուն, համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրերի կազմմանը մեթոդական աջակցություն ցուցաբերելուն, տարեկան աշխատանքային պլանների կազմմանը մեթոդական աջակցություն ցուցաբերելուն, տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների հավաքագրման և դրանց բազանների վարման մասով մասնագիտական վերապատրաստումների կազմակերպում և համայնքային ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների ու հմտությունների կատարելագործում և այլն:

Համայնքի բյուջեն և ռազմավարական զարգացման ծրագրերը տեղական ինքնակառավարման համակարգի այն կարևոր բնութագրիչներից են, առանց որոնց հնարավոր չէ ուղղակի դիտարկել համակարգի զարգացումը՝ իր սուբյեկտների մասով:

ՀՀ բյուջետային համակարգի անբաժանելի և բաղկացուցիչ մաս է համարվում համայնքների բյուջեները: Համայնքի բյուջեն եկամուտների (մուտքերի) ձևավորման և ծախսման մեկ տարվա ֆինանսական ծրագիրն է, որը նպատակաուղղվում է համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրի և ՏԻՄ-երի՝ օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացմանը²⁷: Համայնքի բյուջեն հաստատվում է յուրաքանչյուր տարի՝ համայնքի ավագանու կողմից: Բյուջեում փոփոխություններ կատարելու նախաձեռնության իրավունք ունի համայնքի ղեկավարը, այդ փոփոխությունները կատարվում են ավագանու կողմից (ավագանու հաստատմամբ):

²⁷ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 83-րդ հոդվածի 1-ին մաս:

Համայնքների բյուջեների կառուցվածքը, ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող լիազորությունների և դրանց ֆինանսավորման համապատասխանության ապահովման անհրաժեշտությունից ելնելով, բաժանվում է հետևյալ բաղկացուցիչ մասերի՝²⁸

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

Գործող պրակտիկայում համայնքային բյուջեի լիակատար ձևավորման և զարգացման համար մեծ խոչընդոտ են համարվում օրենքով նախատեսված հարկատեսակներից մասհանումների բացակայությունը, կամ հյուրանոցային հարկի գանձման հնարավորության բացակայությունը: Իրականում, համայնքների՝ այդ մասհանումներից օգտվելու իրավակարգավորումը սահմանված է օրենքով, բայց թերևս բացակայում է պետական քաղաքականության մոտեցումն ու դրսևորումը, որի փաստացի ապացույցը համապատասխան մասհանումներից օգտվելու կառավարության որոշման և այդ որոշմամբ սահմանվելիք կարգի բացակայությունն է: Ինչ մնում է հյուրանոցային հարկին, ապա Հայաստանի Հանրապետությունը սահմանել է «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» և «Հարկերի մասին» ՀՀ օրենքներով այդ հարկատեսակը, բայց դեռևս չունենք «Հյուրանոցային հարկի մասին» ՀՀ օրենք, որի բացակայությունը հնարավորություն չի ընձեռում կարգավորել այդ հարկատեսակի հետ կապված որևէ ընթացակարգային իրավահարաբերություն: Գտնում ենք, որ հարկերից մասհանումների իրականացման, ինչպես նաև հյուրանոցային հարկի գանձման պարագայում առավել կմեծանան համայնքների ֆինանսական հնարավորությունները՝ ի դեմս համայնքային բյուջեների հնարավորությունների աճի:

Ռազմավարական զարգացման ծրագրերի մասով՝ համայնքների ՏԻՄ-երը իրավասու են ընդունելու իրենց պաշտոնավարման ընթացքում համայնքի զարգացման տեսլականներ պարունակող զարգացման ծրագրեր: Այդ ծրագրերից թերևս ամենակարևորն ու ամենագլխավորը համարվում է համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագիրը (այսուհետ՝ ՀՀԶԾ):

²⁸ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, 24.06.1997, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18 28-րդ հոդված:

ՀՀԶԾ-ը համայնքի սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի վերլուծության և առկա հիմնախնդիրների բացահայտման, ֆինանսական, տնտեսական, բնական և մարդկային ռեսուրսների գնահատման արդյունքում նպատակային զարգացման տեսանկյունից ձեռնարկվելիք քայլերի ամբողջությունն արտահայտող փաստաթուղթ է, որը նախատեսում է ռազմավարական կտրվածքով համայնքի հիմնախնդիրների արդյունավետ լուծումը²⁹:

Մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը՝ համակարգի ժողովրդավարական հիմնասյուններից է: Անշուշտ, առանց բնակչության մասնակցության ապահովման, չի կարելի համարել տեղական ինքնակառավարման իրավունքը լիարժեք իրացված, քանի որ տեղական ինքնակառավարումը համայնքի սուբյեկտի (բնակչի) մասնակցությամբ իրականացվող իրավունք է:

Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներին զուգընթաց առավել մեծ նշանակություն է տրվում համայնքի կյանքում և ՏԻՄ-երի կողմից որոշումների կայացման գործընթացներում քաղաքացիների նախաձեռնողականությանը և մասնակցությանը: Որպես տեղական ժողովրդավարության կարևորագույն բաղադրիչ, քաղաքացիների նախաձեռնողականությունը և մասնակցությունը բերելու է լիարժեք համայնքային կյանքի կազմակերպմանն ու իրականացմանը, դրանով նաև հզորացնելով համայնքը:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի ներածության մեջ նշվում է, որ «...պետական և տեղական ինքնակառավարման գործերի կառավարմանը մասնակցելու քաղաքացիների իրավունքը դասվում է Եվրոպայի խորհրդի բոլոր անդամ պետությունների համար ընդհանուր ժողովրդավարական սկզբունքների շարքին»: Հայաստանի Հանրապետությունը 2010թ. ստորագրել է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Եվրոպական խարտիայի Լրացուցիչ Արձանագրությունը (թիվ 207) տեղական իշխանության գործերին մասնակցելու իրավունքի մասին, որով Հայաստանը պատրաստակամություն է հայտնել երկրում տեղական ժողովրդավարությունը խթանելու և գործունե կառուցակարգերի կիրառման միջոցով համապատասխան արդյունքներ ապահովվելու:

²⁹ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 82-րդ հոդվածի 1-ին մաս:

Մասնակցային կառավարման շատ կարևոր գործիք ենք համարում տեղական հանրաքվեն, որի կազմակերպման և անցկացման հետ կապված իրավահարաբերությունները կարգավորվում են «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքով: Այսօր, սակայն, այդ գործիքի կիրառման արդյունավետության մասին որևէ կերպ չենք կարող խոսել, քանի որ Հայաստանի Հանրապետությունում, «Տեղական հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից ի վեր, շուրջ 15 տարի սեփական նախաձեռնությամբ որևէ տեղական հանրաքվե չի կազմակերպվել և անցկացվել:

Միջհամայնքային համագործակցությունը համայնքների տնտեսական և սոցիալական ներուժի ուժեղացմանը միտված, հանրային ծառայությունները համատեղ մատուցելու և դրանով իսկ առավել բարձր որակի ծառայություններ տրամադրելու, և, միևնույն ժամանակ, համայնքի ֆինանսները տնտեսելու հետաքրքիր գրավականներից մեկն է: Միջհամայնքային համագործակցությունը կարող է արտահայտվել տարբեր եղանակներով, այն կարող է հանդես գալ միջհամայնքային միավորումների ձևավորմամբ, համատեղ ծառայությունների մատուցմամբ, համատեղ ձեռնարկությունների կամ կազմակերպությունների ստեղծմամբ, համատեղ գործունեության կազմակերպման (կոնսորցիումի) միջոցով և այլն:

Հայաստանում միջհամայնքային համագործակցությունը գտնվում է ցածր մակարդակի վրա, որը պայմանավորված է մի շարք գործոններով, օրինակ՝ ինչպես ինստիտուցիոնալ անկատարության պատճառներով, այնպես էլ համայնքների թույլ հնարավորություններով և կարողություններով:

Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային համագործակցության ձևաչափերի վերաբերյալ օրենսդրական հիմքեր չկան, բացառությամբ միջհամայնքային միավորումների ձևաչափի: Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման մասին իրավակարգավորումը սահմանված է ՀՀ Սահմանադրությամբ,³⁰ ինչպես նաև դրանից բխող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով³¹:

Գործող պրակտիկայում, սակայն, միջհամայնքային համագործակցությունը Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորվել է լրիվ այլ ձևաչափով, հիմնականում

³⁰ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 189-րդ հոդված:

³¹ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 9-րդ գլուխ:

այդ համագործակցությունները հանդես են եկել որպես հասարակական կազմակերպությունների, իրավաբանական անձանց միությունների և այլնի տեսքով: Հայաստանի Հանրապետությունում գործում են շուրջ 25 միջհամայնքային համագործակցության միավորումներ, որոնք իրենց գործունեությունը կազմակերպում և իրականացնում են ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքով իրավաբանական անձանց միությունների, հասարակական կազմակերպությունների, հասարակական միավորումների համար սահմանված դրույթների հիման վրա:

Այսպիսով, գտնում ենք, որ երկրում միջհամայնքային համագործակցությունն ունի լրացուցիչ գործիքակազմերի միջոցով խթանելու կարիք: Միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը կբերի բազմաթիվ համայնքային ծառայությունների հասանելիության և մատչելիության մակարդակի բարձրացման, ինչպես նաև լրացուցիչ խթան կարող է հանդիսանալ լիազորությունների հետագա ապակենտրոնացման խորացման համար:

ՏԻՄ-եր - պետություն փոխհարաբերությունները եղել և մնում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի ամենակարևոր նախադրյալներից մեկը: ՏԻՄ-երի գործունեության շրջանակը կանխորոշում են ամենատարբեր ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց հետ, այդ թվում՝ պետական իշխանության մարմինների հետ, ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունների համակարգի կառուցվածքը: ՏԻՄ-եր - պետություն փոխհարաբերության համակարգը բավական բարդ է: Հայաստանում ՏԻՄ-եր - պետություն փոխհարաբերությունները կարելի է բաժանել երկու մակարդակների՝ տարածաշրջանային և պետական: Փոխհարաբերությունների այս մակարդակները միմյանցից տարբերվում են ոչ միայն դրանց համապատասխան լիազորություններով, այլև ՏԻՄ-երի խնդիրների շրջանակով, գործառույթների բնույթով, իրավական հիմքերով, համայնքների ինքնուրույնության աստիճանով և այլ չափանիշներով:

Ներկա պայմաններում, գտնում ենք, որ հստակեցված չեն ՏԻՄ-եր - պետություն փոխհարաբերությունները օրենսդրական մակարդակով: Այս մասով իրավակարգավորում է սահմանված միայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, որը սակայն մանրամասնորեն չի անդրադառնում

փոխհարաբերությունների ձևավորման և իրականացման ընթացակարգային հարցերին և խնդիրներին: Մինչ օրս, Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարման բնագավառը կարգավորված չէ օրենքի մակարդակով, ընդամենը գործում է ՀՀ նախագահի 1995 թվականին հաստատված համապատասխան հրամանագիրը, որը սակայն իրավակիրառության տեսակետից չի տալիս այն իրավական հիմքերը, որոնք վեր կհանեն և կհստակեցնեն դաշտում առկա խնդիրներն ու իրավակարգավորումները:

Բացի վերը նկարագրված վերլուծություններից, Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետությունը ներկայացնելու և վերլուծելու նպատակով, կատարվել են ուսումնասիրություններ և դրա հիման վրա կազմվել է ՀՀ տեղական ինքնակառավարման 2015 և 2016թթ. գնահատման համաթիվը (այսուհետ՝ ՏԻԳՀ):

ՏԻԳՀ հաշվարկը նպատակ ունի գնահատել ՀՀ ՏԻ համակարգի տարեկան գործունեությունը՝ ՀՀ կենտրոնական կառավարությանը, ՏԻՄ-երին, քաղաքացիական հասարակությանը և այլ շահագրգիռ կողմերին տրամադրելով ՏԻ տարեկան գործունեության թվային գնահատական (Տես՝ Հավելված N2):

ՀՀ ՏԻԳՀ հաշվարկը կատարվել է ըստ ՀՀ ՏԻ 5 ուղղությունների (բնագավառների) և դրանցով պայմանավորված 22 ցուցչի: Որպես ՏԻ տարեկան գնահատման հիմնական բնագավառներ ընտրվել են ՏԻ գործունեության հետևյալ ընդհանրացված ուղղությունները.

1. տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներ,
2. համայնքի սեփականություն, զարգացման ծրագրեր և ֆինանսներ,
3. տեղական ժողովրդավարություն,
4. համայնքի կառավարում,
5. համայնքային (հանրային բնույթի) ծառայությունների մատուցում:

ՏԻԳՀ հաշվարկն իրականացվել է 2015 և 2016 թվականների համար՝ նպատակ ունենալով համեմատել և վերլուծել ՏԻ համակարգում այդ տարիներին կատարված փոփոխությունները և դրանց տրված գնահատականները:

ՏԻ համակարգի վերլուծությունը, մոնիթորինգը և չափելի գնահատումը կարծում ենք, որ կարևոր նշանակություն ունեն ոլորտի զարգացման հետագա քայլերը նախանշելու համար: Համակարգի վերլուծությունը ենթադրում է նաև դրա գնահատման մեթոդաբանության մշակում, ինչը բխում է ՏԻ բարեփոխումներն ուսումնասիրելու և գնահատելու նպատակներից ու խնդիրներից:

Կատարված միջազգային փորձի ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ ՏԻ համակարգի գնահատման, չափման կամ հետազոտման ունիվերսալ՝ բոլոր երկրների համար ընդունելի մեթոդաբանություն գոյություն չունի: ՏԻ համակարգի ուսումնասիրության եղանակներն ու մոտեցումները տարբեր են՝ կախված ուսումնասիրվող երկրի հանրային ոլորտի, սոցիալ-տնտեսական, քաղաքական ու մշակութային առանձնահատկություններից: ՏԻ համակարգի ուսումնասիրության համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ հետազոտություններում ևս հաճախ կիրառվում է «ինդեքսավորումը»: Գտնում ենք, որ ինդեքսների (համաթվերի) օգտագործումը հնարավորություն է տալիս գնահատել/չափել ՏԻ համակարգի առանձին ուղղությունները՝ տվյալների հավաքագրման, ցուցիչների սահմանման, կշռման, գնահատման և վերջնական ինդեքսի հաշվարկման միջոցով և, հետևաբար, հնարավորություն է ստեղծվում նաև չափելու համակարգի տարեկան արդյունավետությունը:

Ստորև բերված ՏԻԳՀ-ի հաշվարկումը կատարվել է «Համայնքների ֆինանսիստների միավորում» ՀԿ-ի փորձագիտական խմբի կողմից, որի աշխատանքներին մասնակցություն են ունեցել և կատարել են փորձագիտական ուսումնասիրություններ, վերլուծություններ և գնահատումներ³²:

Հայաստանի մասով ՏԻԳՀ-ը մշակելու և հաշվարկելու համար փոխառնվել է ՏԻ բարոմետրի³³ ինդեքսավորման մեջ կիրառվող գնահատման սանդղակը՝ ցուցչի արժեքի տատանման միջակայք սահմանելով 0-ից 10-ը: Գնահատման 11 աստիճան ունեցող սանդղակի ընտրությունը հիմնավորված է «իմաստալից միջին» գնահատական, տվյալ դեպքում՝ հինգ (5), «միջին՝ ոչ լավ, ոչ վատ», ունենալու

³² Տեղական ինքնակառավարման տարեկան ինդեքս (ՏԻՏԻ), ՀՖՄ, ՀՌԿԿ, Հայաստան, Երևան, Վան Արյան, 2017թ., էջ 14:

³³ Evan Bloom, Amy Sunseri, Aaron Leonard - Measuring and Strengthening Local Governance Capacity: The Local Governance Barometer, 2007 p. 6

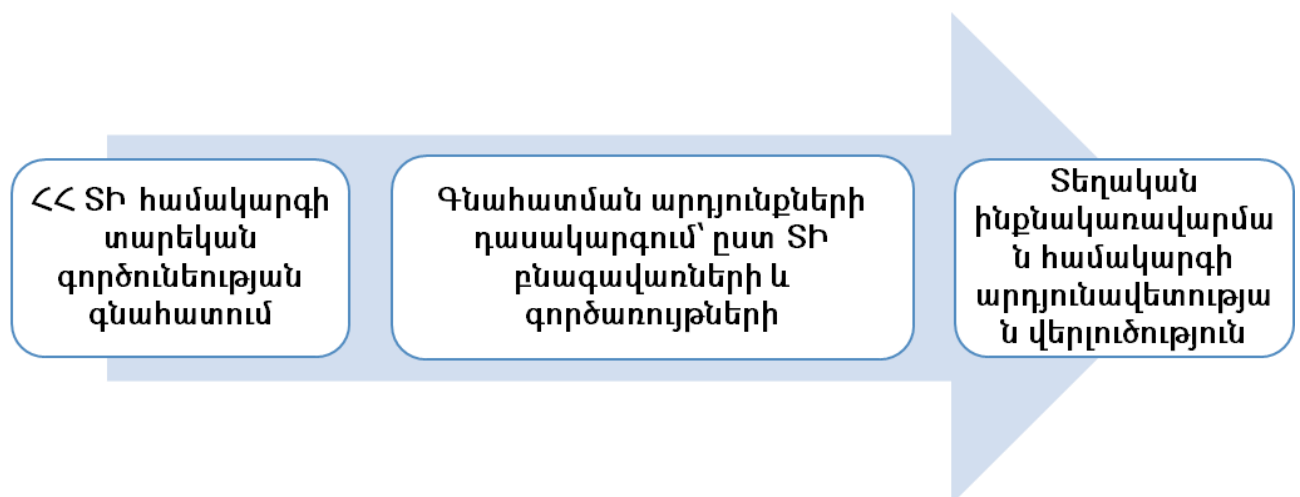
նպատակահարմարությամբ: Գնահատման 11-րդ աստիճանը, միևնույն ժամանակ, հնարավորություն է տալիս մանրակրկիտ հիմնավորելու ՏԻԳՀ ցուցիչների գնահատման չափանիշները:

ՏԻԳՀ-ի հաշվարկումը հետապնդում է հետևյալ հիմնական նպատակները՝

- իրականացնել ՀՀ ՏԻ համակարգի տարեկան գործունեության համապարփակ և մեթոդական գնահատում,
- դասակարգել գնահատման արդյունքները՝ հիմնված ՏԻՄ-երի գործունեության առանձին բնագավառների ու գործառույթների գնահատումների վրա, գնահատված արդյունքների հիման վրա, որոշել համակարգի արդյունավետության մակարդակը երկու տարիների կտրվածքով:

Գծապատկեր 2.2.1

ՏԻԳՀ հաշվարկման հիմնական նպատակները



Հաշվի առնելով ՏԻ ինդեքսավորման միջազգային փորձը՝ ՏԻԳՀ-ն հաշվարկել ենք, հատկապես, Հայաստանի ՏԻ համակարգի հետազոտության և վերլուծության համար: Տեղայնացվել են ՏԻ ինդեքսավորման միջազգային փորձում առկա տրամաբանական հիմնական սկզբունքները, սակայն բնութագրիչ ցուցիչները և դրանց գնահատման չափանիշները հիմնովին տարբեր են և համապատասխանում են ՏԻ հայաստանյան իրականությանը: ՏԻԳՀ հաշվարկման ընդհանուր տրամաբանությունը հիմնվում է Ինդոնեզիայում ՏԻ ինդեքսավորման սկզբունքների վրա³⁴:

ՀՀ ՏԻ գնահատման համաթվի մեջ կիրառված գնահատումները թե՛ որակական են, թե՛ քանակական, ինչպես նաև որոշ ցուցիչների հաշվարկման դեպքերում՝ երկուսը

³⁴ Kemitraan Partnership, Partnership Governance Index (Indonesia), 2010

մեկում: Օրինակ՝ N2 հավելվածում նշված 1-ին, 13-րդ, 14-րդ, 15-րդ, 16-րդ և 17-րդ ցուցիչների գնահատականներն իրենցից ներկայացնում են ոչ միայն քանակական, այլև որակական ցուցանիշներ: Դրանք կատարվել են հիմնականում օբյեկտիվ գնահատականի միջոցով՝ օբյեկտիվ աղբյուրներից ստացված տվյալների հիման վրա: Սուբյեկտիվ գնահատական է ներառում միայն N2 հավելվածի 1-ին ցուցիչի գնահատականը, քանի որ այն վերաբերում է ՀՀ Սահմանադրությանը ՏԻ օրենսդրության համապատասխանելիությանը, որի վերաբերյալ չկան հստակ վիճակագրական տվյալներ, հետևաբար դրա գնահատման հետ պայմանավորված թե՛ ուսումնասիրությունները և թե՛ գնահատումը կատարվել է փորձագիտական կարծիքի դրսևորման շրջանակներում:

Օբյեկտիվ տվյալների աղբյուր են հանդիսացել ՀՀ պաշտոնական վիճակագրական տվյալները, հաշվետվությունները, բյուջետային ամփոփ տվյալները, ՏԻ բնագավառի ՀՀ օրենսդրությունը, պաշտոնական համացանցային կայքերը, հրապարակային զեկույցները և այլն:

Համաթիվը հաշվարկելու համար, նախ և առաջ, սահմանվել են ՏԻ համակարգի հիմնական բնագավառները՝ օգտվելով ՏԻ ինդեքսավորման միջազգային փորձից, ինչպես նաև հաշվի առնելով ՀՖՄ տարեկան զեկույցների մշակման մեթոդաբանությունը և կառուցվածքային տրամաբանությունը:

Այնուհետև, ՏԻ յուրաքանչյուր բնագավառի համար սահմանվել են այդ բնագավառին բնորոշ հիմնական գործառույթները և ցուցիչները:

ՏԻԳՀ ցուցիչների գնահատման չափանիշների հիմնավորումները ներկայացված են N3 հավելվածում: Նշված հավելվածում ընդգրկված են ընդամենը թվով 7 ցուցիչների գնահատման չափանիշների հիմնավորումը, մնացած ցուցիչների մասով լրացուցիչ հիմնավորման անհրաժեշտությունը բացակայում է, քանի որ կրում են կոնկրետ վիճակագրական բնույթ և ունեն տոկոսային գնահատական:

Համաթվի հաշվարկման համար ընտրված առաջին բնագավառը տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների բնագավառն է, որի համար առաջնային ենք համարել ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների գործառույթը: Համաթվի ցուցիչ ենք նախանշել առաջին հերթին ՏԻ բնագավառի օրենսդրության

համապատասխանությունը ՀՀ Սահմանադրությանը (սահմանադրական դրույթների իրավակիրառության աստիճանը ՀՀ օրենսդրությունում %): 2015 թվականին այս ցուցիչը գնահատվել է համապատասխանության իմաստով 67% և գնահատվել է «7», այսինքն՝ «բավականին լավ»: Իսկ 2016 թվականի համար այս ցուցիչը համապատասխանության իմաստով կազմել է 55% և գնահատվել է «6», այսինքն՝ «Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ»: Գնահատականի նման իջեցումը, գտնում ենք, որ պայմանավորված է 2015թ. դեկտեմբերի 6-ի Սահմանադրության փոփոխություններով, որի պատճառով էլ 2016 թվականի գնահատականը բավականին իջել է, քանի որ օրենսդրական ակտերի համապատասխանեցումը երկար գործընթաց է իրենից ենթադրում և, հետևաբար, այդ կարճ ժամանակահատվածում գործնականում հնարավոր չէ համակարգային ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունն ամբողջությամբ համապատասխանեցնել ՀՀ Սահմանադրությանը: Նշված ցուցիչի գնահատման համար հիմք է ընդունվել ՀՀ Սահմանադրության 9-րդ գլխի մի շարք իրավակարգավորող դրույթների անհամապատասխանությունը օրենսդրական մակարդակում: Այդ դրույթներն են՝ 182-րդ հոդվածի 1-ին մասի վերջին պարբերությունը, 182-րդ հոդվածի 4-րդ մասը, 183-րդ հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասերը, 185-րդ հոդվածի 3-րդ մասը, 189-րդ հոդվածը և այլն:

Հաջորդ գործառույթը որը ընտրել ենք, վարչատարածքային բարեփոխումներն են: Այս գործառույթը վերլուծվել է երկու ցուցիչների միջոցով: Առաջին ցուցիչ է ընտրվել ՀՀ մեկ համայնքի (առանց Երևանի) բնակչության միջին թիվը: Այսպես, 2015 թվականին այն կազմել է 2106 մարդ և համաթվում գնահատվել է «4», այսինքն՝ «ավելի շատ վատ, քան լավ», իսկ 2016 թվականին այն կազմել է 2135 մարդ և ստացել ենք նույն 2015 թվականի գնահատականը: Փաստորեն այս ցուցիչի մասով երկու տարիների ընթացքում առաջընթաց չի գրանցվել, ուստի կարելի է ենթադրել, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգում վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունավետությունը ժողովրդագրական իմաստով աննշան է: 2016թ.-ի հունվարի 1-ի դրությամբ ՀՀ բնակչությունը, առանց Երևան քաղաքի 1924.9 հազ. մարդ է եղել, 2017թ.-ի հունվարի 1-ի դրությամբ՝ 1910.3 հազ. մարդ: 2015թ.-ին ՀՀ-ում եղել է 915 համայնք, 2016-ին՝ 896: Հետևաբար, առանց Երևանի, մեկ համայնքի բնակչության

միջին թիվը 2015թ.-ի համար՝ $1924.9 \text{ հազ. մարդ} / 914 = 2106 \text{ մարդ}$, 2016թ.-ի համար՝ $1910.3 \text{ հազ. մարդ} / 895 = 2135 \text{ մարդ}$ ³⁵:

Վերը նշված բնագավառի գնահատման համար, որպես երկրորդ ցուցիչ է ընտրվել ՀՀ մեկ համայնքի վարչական տարածքի միջին չափը (կմ²): 2015թ. այն կազմել է 31,1 և գնահատվել է «4» բալով, այսինքն՝ «ավելի շատ վատ, քան լավ», իսկ 2016թ. այն կազմել է 31,8 փաստորեն պահպանելով նույն 2015թ. գնահատականը: ՀՀ տարածքը, առանց Սևանա լճի, 28467 քառ. կմ է: 2015թ.-ին ՀՀ-ում եղել է 915 համայնք, 2016թ.-ին՝ 896: Հետևաբար, ՀՀ մեկ համայնքի վարչական տարածքի միջին չափը 2015թ.-ի համար՝ $28467 \text{ քառ.կմ} / 915 = 31.1 \text{ քառ.կմ}$ 2016թ.-ի համար՝ $28467 \text{ քառ.կմ} / 896 = 31.8 \text{ քառ. կմ}$ ³⁶:

ՏԻԳՀ հաշվարկման համար հաջորդ գործառույթն ընտրվել է միջհամայնքային համագործակցությունը և որպես ցուցիչ ընդունել ենք միջհամայնքային համագործակցության կառույցներում ընդգրկված համայնքների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների ընդհանուր թվի մեջ (%): 2015թ. համար տոկոսային գնահատականը կազմել է 46,7%, իսկ բալային սանդղակի գնահատականը ստացվել է 5, այսինքն՝ «միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ»: 2016թ. դեպքում՝ տոկոսային գնահատականը կազմել է 40,1%, իսկ բալային սանդղակի գնահատականը մնացել է նույնը: Այս ցուցչի գնահատման չափանիշների ընտրությունը մեծապես կախված է եղել վարչատարածքային բարեփոխումներից: Վերջինիս ավարտից հետո հստակորեն կձևակերպվի գնահատման չափանիշների սանդղակը: Քանի որ 2015 և 2016 թվականներին միջհամայնքային միավորումների մասին օրենք չի ընդունվել, հետևաբար այդ տարիներին միջհամայնքային միավորումներ չեն ձևավորվել:

ՏԻԳՀ հաշվարկման հաջորդ բնագավառը «համայնքի սեփականություն, զարգացման ծրագրեր և ֆինանսներ» բնագավառն է, որի համաթիվը ստանալու նպատակով ընտրվել են մի շարք գործառույթներ և ցուցիչներ:

Առաջին հերթին ընտրել ենք համայնքի սեփականություն հանդիսացող գույքի բնագավառը, իր ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների ոչ ֆինանսական

³⁵ <http://www.armstat.am/>, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական համացանցային կայք

³⁶ <http://www.armstat.am/>, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական համացանցային կայք

ակտիվների գծով ծախսերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում (%) ցուցիչով: 2015թ. այս ցուցիչը գնահատվել է տոկոսային հարաբերակցության իմաստով՝ 14,9%, իսկ բալային գնահատականը կազմել է 3, այսինքն՝ «բավականին վատ»: 2016թ. ցուցիչը տոկոսային իմաստով կազմել է 13,6% և հետևաբար գնահատականը մնացել է նույնը: Նշված ցուցիչի գնահատման համար տեղեկատվության աղբյուր են հանդիսացել համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալները³⁷: Հաշվարկման մեկնաբանությունը՝ $Գ=Ա / Բ \times 100\%$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $Ա=8,213,886.4$ հազ. դրամ, $Բ=54,961,203.9$ հազ. դրամ, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $Ա=7,446,685.5$ հազ. դրամ, $Բ=54,685,949.5$ հազ. դրամ:

Հաջորդիվ, ուսումնասիրվել, վերլուծվել և գնահատվել է համայնքի բյուջետային եկամուտների բնագավառը, իր թվով երկու ցուցիչներով: Որպես առաջին ցուցիչ, ընտրվել է ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով (ԱՄՆ դոլար) ցուցիչը: Այս մասով 2015թ. տոկոսային 56 ԱՄՆ դոլար, իսկ 2016թ. այն կազմել է 55,8 ԱՄՆ դոլար: Փաստորեն ի համեմատ 2015թ. ցուցանիշի, 2016թ. նկատվել է նվազում: Երկու տարիների կտրվածքով այս ցուցիչը գնահատվել է «2», այսինքն՝ «վատ»: Նշված ցուցիչի հաշվարկման համար որպես տեղեկատվության աղբյուր հանդիսացել են՝ համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալները³⁸: ԵՄ անդամ երկրների նույն ցուցիչ արժեքը 2015թ. տվյալներով կազմում է մոտ \$ 3528: ՀՀ-ի և ԵՄ երկրների ՀՆԱ-ների համադրելիության համաթիվը կազմում է մոտ 11.25 %: Հաշվարկ՝ $\$3528 \times 11.25\% / 100\% = \397 ³⁹: Հաշվարկման մեկնաբանությունը՝ $Գ=Ա / Բ / Դ$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $Ա=51.7$ մլրդ. դրամ, $Բ=1,929.4$ հազ. մարդ, $Դ=478$ դրամ, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $Ա=51.3$ մլրդ. դրամ, $Բ=1,910.3$ հազ. մարդ, $Դ=481$ դրամ: Այս ցուցիչի գնահատումը դոլարային արտահայտությամբ նվազել է, սակայն դրամային արտահայտությամբ այն փոխարժեքի տատանումների իմաստով նվազում տեղի չի արձանագրել, քանի որ 2015 և 2016թթ. արտարժույթի փոխարժեքը տարբեր է եղել:

³⁷ <http://www.mtad.am/>, ՀՀ Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք

³⁸ <http://www.armstat.am/>, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական համացանցային կայք

³⁹ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> Եվրոմիության վիճակագրական ծառայության համացանցային կայք

Որպես երկրորդ ցուցիչ, ընտրվել է ՀՀ համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտների մեջ (համայնքների ֆինանսական անկախությունը կամ ինքնուրույնությունը) ցուցիչը: Այն երկու տարիների ընթացքում որևէ փոփոխության չի ենթարկվել, տոկոսային հարաբերակցության իմաստով կազմելով 27%, իսկ բալային սանդղակի իմաստով գնահատվել է «3», այսինքն՝ «բավականին վատ»: Տեղեկատվության աղբյուր է հանդիսացել՝ համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալներ⁴⁰: Իսկ հաշվարկման մեկնաբանությունը պայմանավորված է հետևյալում՝ $Q = U / P \times 100\%$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $U = 33,963.1$ մլն. դրամ, $P = 128,225.2$ մլն. դրամ, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $U = 34,627.0$ մլն. դրամ, $P = 128,623.6$ մլն. դրամ:

Փոխառու միջոցների (պարտքի կառավարում) մասով որպես ցուցիչ է սահմանվել ՀՀ համայնքների բյուջեների վարկերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր մուտքերում (%): Այս իմաստով երկու տարիների գնահատականը կազմել է «0», այսինքն «գոյություն չունի»: Այս ցուցիչի գնահատման համար տեղեկատվության աղբյուր է հանդիսացել՝ համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալները⁴¹: ԵՄ անդամ երկրների նույն ցուցչի արժեքների միջինը 2015թ. տվյալներով կազմում է մոտ 26.5 %⁴²: Հաշվարկման մեկնաբանությունը հետևյալն է՝ $Q = U / P \times 100\%$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $U = 0.0$ մլն. դրամ, $P = 129,240.2$ մլն. դրամ, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $U = 0.0$ մլն. դրամ, $P = 130,161.0$ մլն. դրամ: Փոխառու միջոցների մասով, փաստորեն առկա է զրոյական վիճակ, քանի որ միջազգային և ՀՀ առևտրային բանկերը չեն տրամադրում վարկային միջոցներ համայնքներին: Այս իմաստով, կարծում ենք, անհրաժեշտ է իրականացնել մի շարք գործողություններ համայնքների նկատմամբ վստահությունը բարձրացնելու և նրանց որպես վարկառուներ ներգրավվելու մասով: Նախանշած գործողությունները կատարելն առավել արդարացված է դառնում համայնքների խոշորացման համատեքստում, որի արդյունքում մեծանում են համայնքների կարողությունները և հնարավորություններն և հետևաբար նվազում են պարտավորությունները չկատարելու

⁴⁰ <http://www.mtad.am/>, ՀՀ Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք

⁴¹ <http://www.mtad.am/>, ՀՀ Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք

⁴² <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> Եվրոմիության վիճակագրական ծառայության համացանցային կայք

դիսկերը: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկում ենք, փոփոխություններ կատարել ՀՀ բանկային համակարգը կարգավորող օրենսդրությունում, ինչպես նաև բանկային կանոնադրություններում, որով ՀՀ համայնքները կճանաչվեն որպես գործունակ, պարտավորությունները պատշաճ ստանձնող, տնտեսական և ֆինանսական հնարավորություններ ունեցող սուբյեկտներ և դրանով իսկ հնարավորություն կընձեռվի համայնքներին ստանալու փոխառու և վարկային միջոցներ: Նշված առաջարկության մասով առկա է օրենսդրական կարգավորումներ, մասնավորապես «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 86-րդ հոդվածով համայնքի բյուջեի ձևավորման աղբյուրներում նշվում են նաև վարկերն ու փոխառու միջոցները, իսկ «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 2-րդ մասը հստակ սահմանում է, որ պետական և համայնքների բյուջեները հիմնվում են ֆինանսական, դրամավարկային և հարկային միասնական պետական քաղաքականության վրա: Փաստորեն վերը նշված երկու օրենքներով սահմանված հնարավորությունները համայնքները չեն կարողանում իրացնել ՀՀ բանկային համակարգի միասնական մոտեցման բացակայության պատճառով:

ՏԻԳՀ հաշվարկման համար ընտրված հաջորդ բնագավառը համայնքի սեփականությունն է, զարգացման ծրագրերը և ֆինանսները: Որպես գործառույթ, վերցվել է ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսների համապատասխանությունը: Այս գործառույթի իրականացման ընդհանուր գնահատումը կազմակերպվել է թվով երեք ցուցիչների գնահատմամբ: Որպես առաջին ցուցիչ, ընտրվել է ՀՀ համայնքների բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՀ համախմբված բյուջեի ընդհանուր ծախսերում (%): Եվ 2015 և 2016թթ. այն կազմել է 9% և գնահատվել է «3», այսինքն՝ «բավականին վատ»: Այս ցուցիչի գնահատման համար տեղեկատվության աղբյուր է հանդիսացել՝ համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալներ⁴³: ԵՄ անդամ երկրների նույն ցուցչի արժեքների միջինը 2015թ. տվյալներով կազմում է մոտ 24.4 %⁴⁴: Հաշվարկման մեկնաբանությունը պայմանավորված է հետևյալում՝ $Գ = Ա / Բ \times 100\%$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $Ա = 129.2$ մլրդ. դրամ, $Բ = 1,444.0$ մլրդ. դրամ, իսկ

⁴³ <http://www.minfin.am/>, ՀՀ ֆինանսների նախարարություն

⁴⁴ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> Եվրոմիության վիճակագրական ծառայության համացանցային կայք

2016թ.-ի համար՝ $U=130.2$ մլրդ. դրամ, $F=1,485.3$ մլրդ. դրամ: Այս ցուցանիշը, կարծում ենք, որ բավականին մտահոգիչ է, քանի որ այն ցույց է տալիս, որ համայնքային մակարդակում բնակչության վրա ծախսվող գումարները ծառայությունների մատուցման տեսակետից շատ փոքր են և դեռևս պահպանվում է ապակենտրոնացման ցածր մակարդակը ու համայնքային մակարդակում ծառայությունների մատուցման ցածր հասանելիությունը:

Գործառույթի գնահատման համար երկրորդ ցուցիչ է ընտրվել ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների փաստացի ծախսը մեկ շնչի հաշվով (ԱՄՆ դոլար): Երկու տարիների համեմատությամբ այն տատանվել է 57-56 ԱՄՆ դոլար միջակայքում, 2016թ. համար արձանագրելով 1 ԱՄՆ դոլարի անկում: Ցուցիչը գնահատվել է «2», այսինքն՝ «վատ»: Ցուցչի գնահատման համար տեղեկատվության աղբյուր է հանդիսացել՝ համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալները⁴⁵: ԵՄ անդամ երկրների նույն ցուցչի արժեքը 2015թ. տվյալներով կազմում է մոտ \$ 3506: ՀՀ-ի և ԵՄ երկրների ՀՆԱ-ների համադրելիության համաթիվը կազմում է մոտ 11.25 %: Հաշվարկը պայմանավորված է հետևյալում՝ $\$3506 * 11.25\% / 100\% = \395 ⁴⁶: Հաշվարկման մեկնաբանությունը հետևյալն է՝ $Q=U/F/\Gamma$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $U=52.2$ մլրդ. դրամ, $F=3,001.4$ հազ. մարդ, $\Gamma=478$ դրամ, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $U=51.7$ մլրդ. դրամ, $F=2,986.1$ հազ. մարդ, $\Gamma=481$ դրամ:

Այս բնագավառի համար մեր ընտրված վերջին ցուցիչն է վարչական բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների ընդհանուր ծախսերում (%): 2015-2016թթ. ընթացքում այս ցուցչի գնահատականը չի փոխվել, տոկոսային իմաստով այն կազմել է միջինը 42%, գնահատվելով «2», այսինքն՝ «վատ»: Սույն ցուցչի գնահատման համար տեղեկատվության աղբյուր է հանդիսացել՝ համայնքների 2015-2016թթ. բյուջեների ամփոփ տվյալներ⁴⁷: Հաշվարկման մեկնաբանությունը պայմանավորված է հետևյալում՝ $Q=U / F \times 100\%$, որտեղ 2015թ.-ի համար՝ $U=21,706.3$ մլն. դրամ, $F=52,161.7$ մլն. դրամ,

⁴⁵ <http://www.armstat.am/>, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական համացանցային կայք

⁴⁶ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> Եվրոմիության վիճակագրական ծառայության համացանցային կայք

⁴⁷ <http://www.mtad.am/>, ՀՀ Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք

իսկ 2016թ.-ի համար՝ $U=21,524.3$ մլն. դրամ, $P=51,679.9$ մլն. դրամ: Այս ցուցի գնահատումը, մեր կարծիքով ցույց է տալիս ընդհանուր ծախսերում՝ հանրային ծառայությունների ծախսերի ցածր տեսակարար կշռի մակարդակը: Փաստորեն, կարելի է ենթադրել որ համայնքներում իրականացվող վարչական ծախսերը գերակա դիրք են գրավում հանրային ծառայությունների ծախսերի նկատմամբ, հետևաբար գտնում ենք, որ այն խոչընդոտ է հանդիսանում տեղական ինքնակառավարման բուն գաղափարի՝ այն է բնակիչներին հանրային ծառայություններ մատուցելու մոտիվացիային:

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը և դիտարկելով համայնքների խոշորացման համատեքստը, առաջարկվում է ավելացնել ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծախսերում, դրանով իսկ ապահովելով բնակչության հասանելի ծառայությունների շրջանակի մեծացումը և, հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը:

ՏԻԳՀ հաշվարկման համար ընտրված հաջորդ բնագավառը տեղական ժողովրդավարությունն է, իր ընտրական գործընթացի ժողովրդավարացում գործառույթով: Այս գործառույթի իրականացման հաշվարկի հիմքում դրվել են թվով 3 ցուցիչներ: Առաջին ցուցիչ է ընտրվել ՀՀ բնակչության ընդհանուր թվում այն համայնքների բնակիչների ընդհանուր թվի տեսակարար կշիռը, որտեղ համայնքի ավագանու ընտրություններն անց են կացվում համամասնական ընտրակարգով (%):

2015թ. այս ցուցի տոկոսային արդյունքը կազմել է 36%, իսկ բալային գնահատականը՝ «4», այսինքն՝ «ավելի շատ վատ, քան լավ»: 2016թ. այց ցուցի տոկոսային գնահատականը կազմել է 43%, իսկ բալային գնահատականը՝ «5», այսինքն՝ «միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ»: Ցուցի գնահատման համար աղբյուրներ են հանդիսացել՝ ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը: Հաշվարկման մեկնաբանությունը պայմանավորված է հետևյալում՝ $Գ=U / P \times 100$, որտեղ հաշվարկի արդյունքում ստացվել է 2015թ.-ի համար՝ $U=1073.7$, $P=2998.6$, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $U=1272.5$, $P=2986.1$: 2016 թվականին այս ցուցի գնահատականի աճը պայմանավորված է Գյումրի և Վանաձոր համայնքներում

ավագանիների համամասնական ընտրակարգի անցմամբ: Փաստորեն, համամասնական ընտրակարգով այսօր Հայաստանում ընտրվում են Երևան, Գյումրի և Վանաձոր համայնքների ավագանիները:

Որպես հաջորդ ցուցիչ ընտրվել է տվյալ տարվա ընթացքում կայացած ՏԻՄ-երի ընտրությունների ժամանակ բնակիչների մասնակցության միջին մակարդակը (%): 2015թ. համար ցուցչի տոկոսային գնահատականը կազմել է 51%, իսկ բալային գնահատականը «6», այսինքն՝ «ավելի շատ լավ, քան վատ»: 2016թ. տոկոսային գնահատականը կազմել է 58%, իսկ բալային գնահատականը մնացել է նույնը⁴⁸: Հաշվարկման մեկնաբանությունը պայմանավորված է հետևյալում՝ $Գ=(Ա+Բ)/2$, որտեղ՝ Ա-ն համայնքի ղեկավարի ընտրությունների ժամանակ բնակիչների մասնակցության միջին մակարդակն է, Բ-ն՝ ավագանու ընտրությունների ժամանակ բնակիչների մասնակցության միջին մակարդակը: Բնակիչների մասնակցության միջին մակարդակը հաշվարկելու համար առանձին համայնքներում մասնակցության տոկոսները գումարվել են, ստացված հանրագումարը բաժանվել է այն համայնքների թվի վրա, որտեղ կայացել են համայնքի ղեկավարի կամ ավագանու ընտրություններ: Հաշվարկի արդյունքում ստացվել է 2015թ.-ի համար՝ $Ա=58.67\%$, $Բ=44.07\%$, իսկ 2016թ.-ի համար՝ $Ա=59.29\%$, $Բ=55.75\%$: Փաստորեն, տոկոսային իմաստով այս ցուցչի մասով արձանագրվել է աճ, որը փաստում է բնակիչների մասնակցության ծավալների մեծացումը և ՏԻՄ ընտրությունների նկատմամբ առավել լուրջ վերաբերմունքի և հետաքրքրության ցուցաբերումը:

ՏԻԳՀ հաշվարկման հաջորդ ցուցիչ է ընտրվել՝ առնվազն 5000 բնակիչ ունեցող համայնքների կազմում համայնքի բյուջեի նախագծի հանրային քննարկումներ/լսումներ կազմակերպած և անցկացրած համայնքների տեսակարար կշիռը (%): Այս ցուցչի մասով 2015թ. տոկոսային գնահատականը կազմել է 68%, իսկ բալային գնահատականը «6», այսինքն՝ «ավելի շատ լավ, քան վատ»: 2016թ. գնահատատականներն ու արդյունքները մնացել են նույնը: Ցուցչի գնահատման համար աղբյուր են հանդիսացել՝ համայնքային հարցումները: Հաշվարկման մեկնաբանությունը պայմանավորված է հետևյալում՝ $Գ=Ա / Բ \times 100$, որտեղ՝ 2015թ.-ի

⁴⁸ <http://www.elections.am/>, ՀՀ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի կայք

համար՝ Ա=49, Բ=72, իսկ 2016թ.-ի համար՝ Ա=54, Բ=82: Փաստորեն համայնքի համար կարևորագույն փաստաթուղթ հանդիսացող տարեկան բյուջեի մասով հանրային քննարկումների ու լսումների անցկացումը աճ չի գրանցել, հետևաբար և՛ հանրային մասնակցության, և՛ տեղական ժողովրդավարության ամրապնդման տեսակետից, կարծում ենք, որ առկա են բավականին մեծ անելիքներ:

ՏԻԳՀ հանրային մասնակցության բնագավառը գնահատելու համար ընտրվել է պաշտոնական համացանցային կայք ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների ընդհանուր թվի մեջ (%) ցուցիչը: Այն 2015թ. տոկոսային արդյունքով գնահատվել է 30%, իսկ բալային գնահատականը՝ «2», այսինքն՝ «վատ»: 2016թ. արձանագրված նվազումը, մեր կարծիքով, պայմանավորված է համայնքների խոշորացման արդյունքներով, քանի որ խոշորացման փնջերում ընդգրկված են եղել նախկին համայնքներ, որոնք ունեցել են համայնքային պաշտոնական կայքեր, սակայն համայնքի կարգավիճակը կորցնելու հետ պայմանավորված նվազել են նման կայքեր ունեցող համայնքների վիճակագրությունը: Այս մասով, կարծում ենք, որ հատկանշական է 16.12.2016թ. նոր խմբագրությամբ ընդունված ՏԻՄ օրենքի կարգավորումը, առ այն, որ 3000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքները պարտավոր են ունենան պաշտոնական կայքեր և գտնում ենք որ վարչատարածքային բարեփոխումներ իրականացնող պետական լիազոր մարմինն իր ուրույն աջակցությունն ու հետևողականությունը պետք է ցուցաբերի խոշորացման արդյունքում ձևավորված համայնքներում այս նորմի կիրարկման մասով:

Որպես ՏԻԳՀ հաջորդ բնագավառ, ընտրվել է համայնքի կառավարումը, իր մարդկային ռեսուրսների կառավարում և կարողությունների զարգացում գործառույթով: Այդ գործառույթի իրականացումը գնահատելու համար ընտրվել է թվով երկու ցուցիչ: Առաջին ցուցիչ է ընտրվել բարձրագույն կրթությամբ համայնքների ղեկավարների տեսակարար կշիռն՝ ընդհանուրի մեջ (%): 2015-2016թթ. ընթացքում այդ ցուցիչը գնահատվել է տոկոսային արդյունքով միջինը 60%, իսկ բալային գնահատականով «6», այսինքն՝ «ավելի շատ լավ, քան վատ»: Համաձայն ՏԿԶՆ աշխատակազմի վարչական վերահսկողության և համայնքային ծառայության հարցերի վարչության տրամադրած տեղեկատվության՝ բարձրագույն կրթություն ունեցող

համայնքի ղեկավարների թիվը 2016թ.-ին եղել է 483, իսկ համայնքների թիվը նույն պահին եղել է 793: Հետևաբար, $483/793 \cdot 100\% = 60.9\%$: Նույն տրամաբանությամբ՝ 2015թ.-ի համար՝ $552/915 \cdot 100\% = 60.3\%$:

Գնահատման հաջորդ ցուցիչ է ընտրվել համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգեր (ՀԿՏՀ) ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռն՝ ընդհանուրի մեջ (%): 2015թ. այն կազմել է տոկոսային արդյունքով 65%, իսկ բալային գնահատականով «6», այսինքն՝ «ավելի շատ լավ, քան վատ»: 2016թ. այս ցուցիչ ցուցանիշները տոկոսային արդյունքով կազմել են 62%, իսկ բալային գնահատականը մնացել է նույնը: Համաձայն ՏԿՀՆ 2016 թվականի ընթացքում կատարած հիմնական աշխատանքների արդյունքների վերաբերյալ հաշվետվության՝ ՀԿՏՀ ունեցող համայնքների թիվը 2016թ.-ին եղել է 559, իսկ ընդհանուր համայնքների թիվը նույն պահին եղել է 896: Հետևաբար՝ $559/896 \cdot 100\% = 62.4\%$: Նույն տրամաբանությամբ՝ 2015թ.-ի համար՝ $598/915 \cdot 100\% = 65.4\%$: Այս ցուցիչ գնահատականները երկու տարիների կտրվածքով փոփոխվել են նվազման միտումով, քանի որ համայնքների խոշորացման գործոնն այստեղ ևս իր ազդեցությունն է ունեցել: Այնուամենայնիվ, կարևորելով այս համակարգի դերը համայնքային կառավարման և պատշաճ վարչարարական ծառայությունների իրականացման տեսանկյունից, գտնում ենք, որ համայնքների խոշորացման արդյունքում այդ համակարգերը պետք է պահպանվեն համայնքի կազմում ընդգրկված բնակավայրերում, որպեսզի տվյալ բնակավայրի վարչական ղեկավարը հնարավորություն ունենա կազմակերպելու այն վարչարարական ծառայությունների մատուցումը բնակիչներին, որոնց համար համայնքի կենտրոն հասնելու անհրաժեշտություն այլևս չառաջանա:

ՏԻԳՀ կազմման համար ընտրված հաջորդ բնագավառը՝ համայնքային (հանրային բնույթի) ծառայությունների մատուցումն է, իր սոցիալական ուղղվածություն ունեցող ծառայություններ (կրթություն, մշակույթ, առողջապահություն, սպորտ, սոցիալական պաշտպանություն և այլն) գործառույթով: Այս գործառույթի գնահատման համար ընտրվել է երկու ցուցիչ: Առաջին ցուցիչ է ընտրվել նախադպրոցական կրթության ծառայություն մատուցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ (%): Ե՛վ 2015թ.-ին, և՛ 2016թ.-ին այս ցուցիչ տոկոսային արդյունքը

կազմել է միջինը 35 %, իսկ բալային գնահատականը «4», այսինքն՝ «ավելի շատ վատ, քան լավ»: Համաձայն ՀՀ ՏԿԶՆ տրամադրած տեղեկատվության, 2015թ. ընդհանուր 915 համայնքից նախադպրոցական կրթության ծառայություն են մատուցել 327 համայնք, իսկ 2016թ.-ին՝ ընդհանուր 896 համայնքից 314 համայնք: Հաջորդ ցուցիչ է ընտրվել նախադպրոցական հաստատություններում ընդգրկված երեխաների տեսակարար կշիռը ՀՀ նախադպրոցական տարիքի երեխաների ընդհանուր թվի մեջ (%): Այց երկու ցուցիչները թղթակցվում են իրար հետ: Այս ցուցչի մասով պատկերը երկու տարիների ընթացքում մնացել է նույնը և գնահատվել է «3», այսինքն՝ «բավականին վատ»: 2015թ. տվյալները վերցված են ԱՎԾ-ի 2015 տարեգրքից⁴⁹: 2016թ. ցուցչի արժեքը հաշվարկվել է՝ հարաբերելով 2016թ. ընթացքում նախադպրոցական ուսումնական հաստատություն (ՆՈՒՀ) հաճախող երեխաների թիվը համապատասխան տարիքի երեխաների ընդհանուր թվին և բազմապատկելով 100%-ով: Ընդհանուր առմամբ, նախադպրոցական կրթության ծառայության մատուցման տեսանկյունից պատկերը չի փոխվել, այնուհանդերձ խնդիր է մնում շատ համայնքների կողմից իրենց պարտադիր խնդրի՝ այն է նախադպրոցական կրթության կազմակերպման չիրականացումը: Գտնում ենք, որ նախադպրոցական կրթության ծառայության կազմակերպումն ու իրականացումը ծախսատար ծառայություն է, և այս իմաստով ոչ բոլոր համայնքներն են ի զորու մատուցելու այն: Կարծում ենք, որ համայնքների խոշորացման արդյունքում ձևավորված համայնքները պետք է մեծացնեն նախադպրոցական կրթության տարիքի երեխաների ներգրավման ծավալները նախադպրոցական ուսումնական հաստատություններ: Այն հնարավոր է կազմակերպել և ավանդական մանկապարտեզների և այլընտրանքային նախադպրոցական կրթության մոդելների կիրառմամբ, դպրոցներում նախակրթական խմբակների ձևավորմամբ, տարբեր բնակավայրերից համայնքային մանկապարտեզ երեխաների տեղափոխման և ներգրավման միջոցներով: Անշուշտ կրթական երկու աստիճանները՝ նախադպրոցական կրթությունն ու հանրակրթությունը գտնվում են բավականին անհավասար պայմաններում, քանի որ վերջինս գտնվում է պետության հոգացության ներքո և համարվում է պարտադիր կրթական ծրագիր, հետևաբար այն

⁴⁹ <http://www.armstat.am/>, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական համացանցային կայք

կազմակերպվում և իրականացվում է ամբողջ հանրապետության տարածքում: Իսկ նախադարձական կրթության մասով պետական մոտեցումն այլ է, այն վերապահված է համայնքներին և վերջիններս այն իրականացնում են համայնքի բյուջետային միջոցների հնարավորության շրջանակներում, հետևաբար, և մեծ թվով համայնքներում ընդհանրապես չեն իրականացվում:

ՏԻԳՀ հաշվարկման համար ընտրված հաջորդ գործառույթն է քաղաքաշինական-կոմունալ ծառայությունները: Այն գնահատվել է թվով երեք ցուցիչների գնահատման միջոցով: Որպես առաջին ցուցիչ ընտրվել է համայնքի գլխավոր հատակագիծ ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ (%): 2015թ. այն տոկոսային արդյունքով կազմել է 9,5%, իսկ բալային գնահատականով գնահատվել է «1», այսինքն՝ «շատ վատ»: 2016թ. այն տոկոսային արդյունքով կազմել է 10,7%, իսկ բալային գնահատականով այն գնահատվել է «2», այսինքն՝ «վատ»: Համաձայն ՀՀ ԿԱ քաղաքաշինության պետական կոմիտեի տրամադրած տեղեկատվության, 2015թ.-ին ընդհանուր 915 համայնքից գլխավոր հատակագիծ ունեին 87-ը, 2016թ.-ին՝ ընդհանուր 896 համայնքից 96-ը: Գլխավոր հատակագիծ ունենալը համայնքի քաղաքաշինական փաստաթղթերի հետ կապված հիմնական օրենսդրական պահանջներից է: Սակայն փաստ է, որ Հայաստանի Հանրապետության համայնքների մեծ մասը չունի գլխավոր հատակագծեր: Գտնում ենք, որ այն առաջին հերթին կապված է համայնքների ֆինանսական սուղ հնարավորությունների հետ, քանի գլխավոր հատակագիծ պատվիրելը ֆինանսական լուրջ հնարավորությունների հետ է կապված: Կարծում ենք, որ պետությունը՝ ի դեմս ՀՀ կառավարության պետք է իր աջակցությունն ցուցաբերի ՀՀ ԿԱ ԱԳԿՊԿ-ի և ՀՀ ԿԱ քաղաքաշինության պետական կոմիտեի ներուժի օգտագործմամբ, ինչպես նաև պետական բյուջեի միջոցներով ֆինանսավորի համայնքներին, անցումային այս ժամանակաշրջանում: Կարևորում ենք, այս հարցը այնքանով, որ եթե այսօր միաբնակավայր համայնքները չեն կարողանում ունենալ գլխավոր հատակագիծ, ապա խոշորացումից հետո բնակավայրերի թիվը մեծանում է և, հետևաբար, մեծանում է համայնքի գլխավոր հատակագծի ծավալները, ու թերևս այդ պայմաններում չենք կարծում, որ հնարավոր կլինի այդ համայնքներին ունենալ գլխավոր հատակագծեր:

Որպես երկրորդ ցուցիչ է ընտրվել աղբահանության ծառայություն մատուցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ (%): Երկու տարիների հարաբերակցությամբ պայմանավորված փոփոխություններ փաստորեն չեն արձանագրվել: Տոկոսային արդյունքը կազմել է 57-58%, իսկ բալային գնահատականը «6», այսինքն՝ «ավելի շատ լավ, քան վատ»: Համաձայն ՀՀ ՏԿԶՆ տրամադրած տեղեկատվության, 2015թ.-ին ընդհանուր 915 համայնքից աղբահանության ծառայություն են մատուցել 522-ը, 2016թ.-ին՝ ընդհանուր 896 համայնքից 523-ը: Աղբահանություն կազմակերպող համայնքների թիվը, կարծում ենք ևս մտահոգիչ են, քանի համայնքային առաջին անհրաժեշտություն համարվող այս ծառայության մատուցումը էական նշանակություն ունի բնակչության համար, հետևաբար այս ծառայությունը բոլոր համայնքներում կազմակերպելը և իրականացնելը ոչ միայն պետք է համայնքի պարտադիր խնդիր լինի օրենսդրական մակարդակով (ՏԻՄ օրենքի 12-րդ հոդված), այլև պետք է գործնականում այն իրականացվի պարտադիր և առաջնահերթորեն:

Որպես ՏԻԳՀ վերջին ցուցիչ ընտրվել է ներհամայնքային փողոցային լուսավորության ծառայություն մատուցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ (%): Այսպես 2015թ. այն տոկոսային արդյունքով կազմել է 66%, իսկ բալային գնահատականը կազմել է «7», այսինքն՝ «բավականին լավ»: 2016թ. այս ցուցչի տոկոսային արդյունքը կազմել է 71%, իսկ բալային գնահատականը կազմել է «8», այսինքն՝ «լավ»: Այս ցուցչի մասով վերջին տարիներին նկատվում է շոշափելի առաջխաղացում: Համայնքների ներհամայնքային փողոցների լուսավորության ցանցի անցկացումը և վերանորոգումը իրականացվում է և՛ համայնքների բյուջեների միջոցների հաշվին, և՛ կառավարության ֆինանսավորմամբ, և՛ միջազգային դոնոր կազմակերպությունների աջակցությամբ:

Ամփոփելով ՏԻԳՀ վերը բերված հաշվարկները, 2015թ. համար ՏԻԳՀ-ն 0-10 սանդղակում կազմել է 4,37 բալ (միավոր), իսկ 2016թ.-ին՝ 4,45 բալ (միավոր): Փաստորեն կարող ենք արձանագրել, որ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը Հայաստանի Հանրապետությունում բերված վերլուծության և հաշվարկների շրջանակներում բարձրացել է 0,08 բալով:

Ելնելով վերոգրյալից և հիմք ընդունելով Հայաստանի Հանրապետությունում շարունակաբար պլանավորվող և ընթացքում գտնվող բարեփոխումները, անշուշտ, կարող ենք փաստել, որ տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում վաղուց ձևավորվել է, և չնայած բազմաթիվ խոչընդոտների և խնդիրների, պետության կայուն զարգացող համակարգերից է:

Գտնում ենք, որ ՏԻԳՀ գնահատումն առանցքային և ուղղորդող օղակ և գործիք պետք է հանդիսանա ոլորտի քաղաքականությունը մշակող պետական լիազոր մարմնի համար, որով առաջնորդվելու դեպքում վեր կհանվեն համակարգի խնդրահարույց ուղղությունները, համակարգի գործունեության քանակական և որակական ցուցանիշները և, հետևաբար, համապատասխան լուծումներ կառաջադրվեն դրանց լուծման և իրագործման մասով: Կարծում ենք, որ իրավական պետության սկզբունքներին համապատասխան, իրավական գործուն կանոնակարգման պարագայում՝ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելիս առաջացած բոլոր իրավահարաբերություններն իրենց հնարավոր կարգավորումները կստանան, դրանով ևս մեկ անգամ զարկ տալով ժողովրդավարության ամենակարևոր տարրերից մեկի՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը:

ԱՂՅՈՒՍԱԿ 2.2.1

ՏԻԳՀ ամփոփ հաշվարկն ըստ տեղական ինքնակառավարման բնագավառների, 2015թ. և 2016թ.

ՏԻ բարեփոխումներ			Համայնքի սեփականություն, զարգացման ծրագրեր և ֆինանսներ			Տեղական ժողովրդավարություն			Համայնքի կառավարում			Համայնքային (հանրային բնույթի) ծառայությունների մատուցում		
ՑԲ=4			ՑԲ=7			ՑԲ=4			ՑԲ=2			ՑԲ=5		
ՑՀՀ	2015	2016	ՑՀՀ	2015	2016	ՑՀՀ	2015	2016	ՑՀՀ	2015	2016	ՑՀՀ	2015	2016
1	7	6	5	3	3	12	4	5	16	6	6	18	4	4
2	4	4	6	2	2	13	6	6	17	6	6	19	3	3
3	4	4	7	3	3	14	6	6				20	1	2
4	5	5	8	0	0	15	2	2				21	6	6
			9	3	3							22	7	8
			10	2	2									
			11	2	2									
	5.00	4.75		2.14	2.14		4.50	4.75		6.00	6.00		4.20	4.60
ՏԻԳՀ 2015: 4.37														
ՏԻԳՀ 2016: 4.45														

ԳԼՈՒԽ III. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ԳԵՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

3.1 Միջհամայնքային համագործակցությունը եվ դրա զարգացումը

Յուրաքանչյուր պետության համար կարևոր է տեղական ինքնակառավարման կայացած համակարգ ունենալը, քանի որ եթե կառավարման համակարգն անկախ կառավարման ձևից «ուժեղ է» ներքևում, ապա վերևի կառավարումը առավել հեշտ է իրացնել և առավել արդյունավետ է կազմակերպվում: Այս իմաստով, յուրքանչյուր զարգացող երկիր ընտրում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը միտված գերակայություններ, որոնց գործնական կիրառությունն ըստ տվյալ երկրի առանձնահատկությունների հնարավոր է դարձնում համակարգային առաջընթացն ու զարգացումը:

Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար առկա են տարբեր կառուցակարգեր, որոնք որպես գերակա ուղղություններ կարող են ընտրվել համակարգի զարգացման համար: Որոշ երկրներում այն կարող է արտահայտվել համայնքների բաժանման տեսքով, ֆինանսական հնարավորությունների ծավալների մեծացման տեսքով, իսկ մի շարք ուրիշ երկրներում կարող է արտահայտվել համայնքների միավորման և ֆինանսական և վարչական ապակենտրոնացման տեսքով և այլն:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով գերակայություններ համարվեցին համայնքների խոշորացումը և միջհամայնքային համագործակցության ձևավորումն ու զարգացումը: Այս նպատակից ելնելով, Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը դեռևս 2011 թվականի նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44 արձանագրային որոշմամբ հաստատեց Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը:

Միջհամայնքային համագործակցությունն ունի սոցիալական և տնտեսական նախադրյալներ: Շատ դեպքերում, հարևան համայնքներն ունեն ընդհանուր

ենթակառուցվածքային օբյեկտներ՝ ժառանգած ավելի վաղ ժամանակներից: Համայնքներն ավելի արդյունավետ են դրանք օգտագործում, հատկապես հաշվի առնելով այն փաստը, որ հաճախ ռեսուրսները «լրացնում» են միմյանց⁵⁰:

Միջհամայնքային համագործակցությունը մի քանի համայնքների միջև և նրանց կողմից իրականացվող համատեղ գործունեությունն է, համայնքային խնդիրների և համայնքային նշանակության որոշ ծառայությունների զարգացման ոլորտներում: Այն հնարավորություն է ընձեռում մի քանի համայնքների ՏԻՄ-երին, որոշակի ֆինանսական խնայողությունների արդյունքում արդյունավետորեն լուծելու կամ կազմակերպելու համայնքային խնդիրներն ու լիազրությունների իրականացումը:

Որպես միջհամայնքային համագործակցության օրինակ ուսումնասիրվել է ՀՀ Արարատի մարզի «Վեդի» միջհամայնքային միավորման գործունեությունը և վերլուծվել է միջհամայնքային միավորման տնտեսական արդյունավետությունն աղբահանության կատարման ծախսերի իրականացման տեսանկյունից: «Վեդի» միջհամայնքային միավորումը ստեղծվել է 2004 թվականին և որպես համայնքների միություն հանդես է գալիս իրավաբանական անձանց միության կարգավիճակով: Միջհամայնքային միավորումն իր կազմում ընդգրկում է Վեդու տարածաշրջանի թվով 15 համայնքներ, այդ թվում՝ նաև Վեդի քաղաքը:

«Վեդի» միջհամայնքային միավորումը ստեղծված է հանրային ծառայությունների մատուցման՝ մասնավորապես միավորման անդամ համայնքներում աղբահանության կազմակերպման և իրականացման նպատակով: Միջհամայնքային միավորումը որպես հիմնադիր՝ ստեղծել է «Մաքուր երկիր» ՍՊԸ-ն, որն անմիջապես միավորման անդամ համայնքներին մատուցում է աղբահանության կազմակերպման և իրականացման ծառայությունը: Ուսումնասիրվել է «Վեդի» միջհամայնքային միավորման վերջին տարիների աղբահանության կազմակերպման նպատակով իրականացված ծախսերը, ինչպես նաև համեմատական վերլուծություն է իրականացվել ցուցանիշների առումով՝ ի համեմատ նույն մարզի Արտաշատ և Մասիս քաղաքների ծախսային ցուցանիշների:

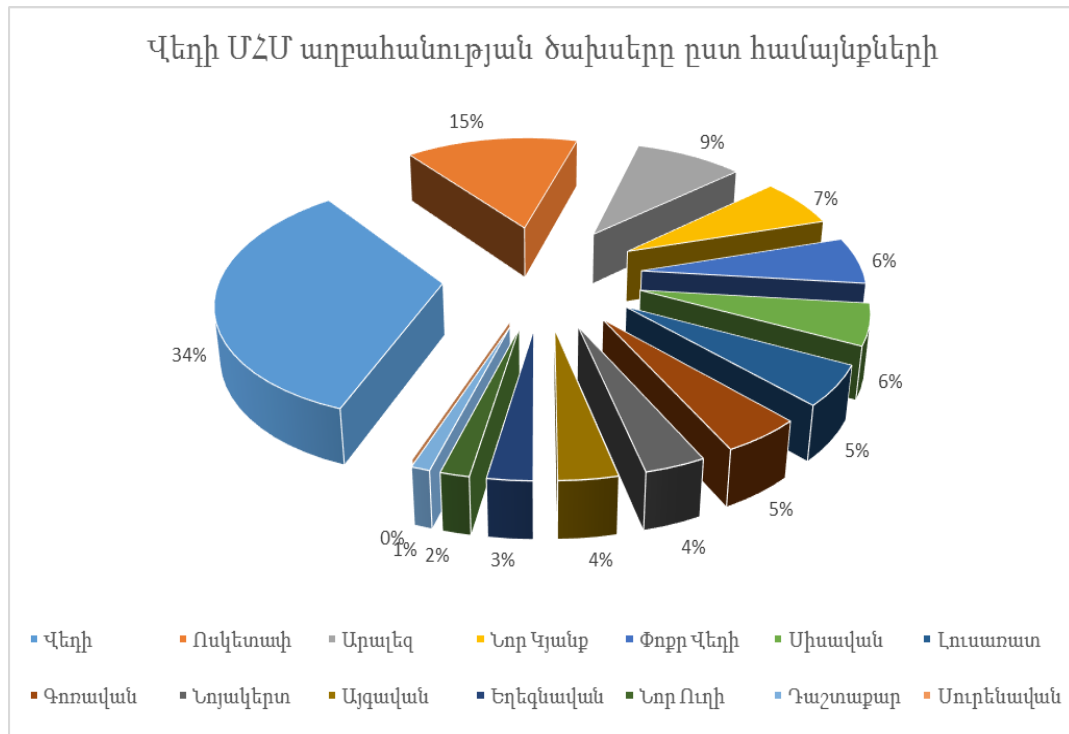
Ստորև ներկայացվում են «Վեդի» միջհամայնքային միավորման աղբահանության գծով կատարված ծախսերը և տոկոսային հարաբերակցությունն ըստ միավորման

⁵⁰ Г.Ю. Ветрова Управление муниципальным экономическим развитием: Фонд "Институт экономики города", 2009. 34 с

անդամ համայնքների, 2014-2017թթ. աղբահանության ծախսի դինամիկան ըստ Վեդի, Մասիս և Արտաշատ համայնքների և 2014-2017թթ. Աղբահանության գծով մեկ բնակչի հաշվով կատարած ծախսերի դինամիկ աճը:

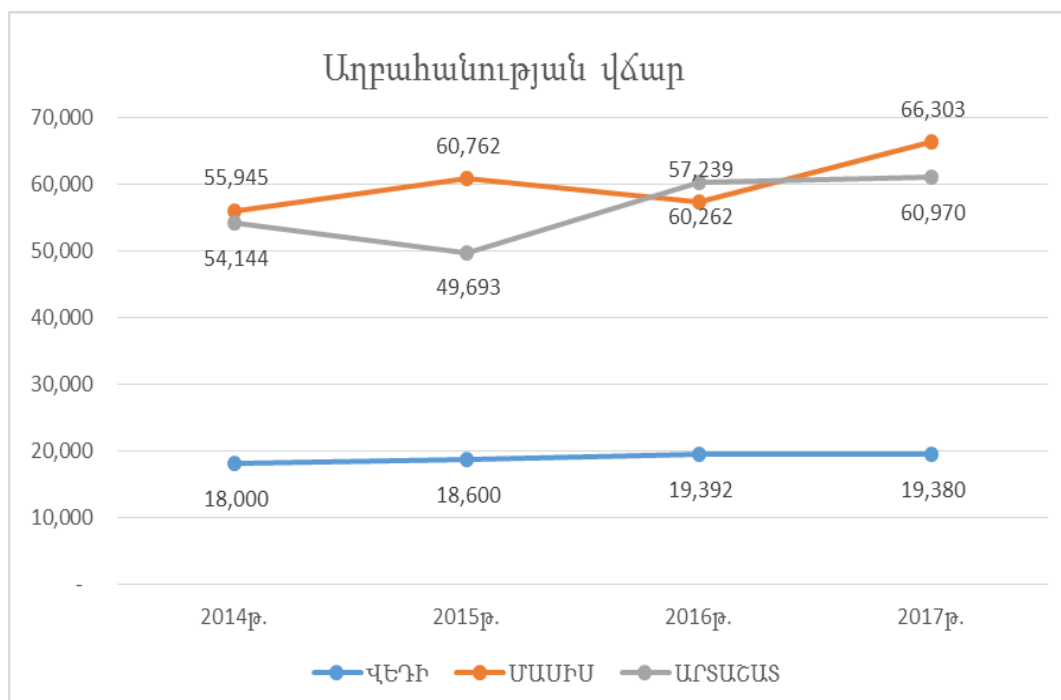
ԳԾԱՆԿԱՐ 3.1.1

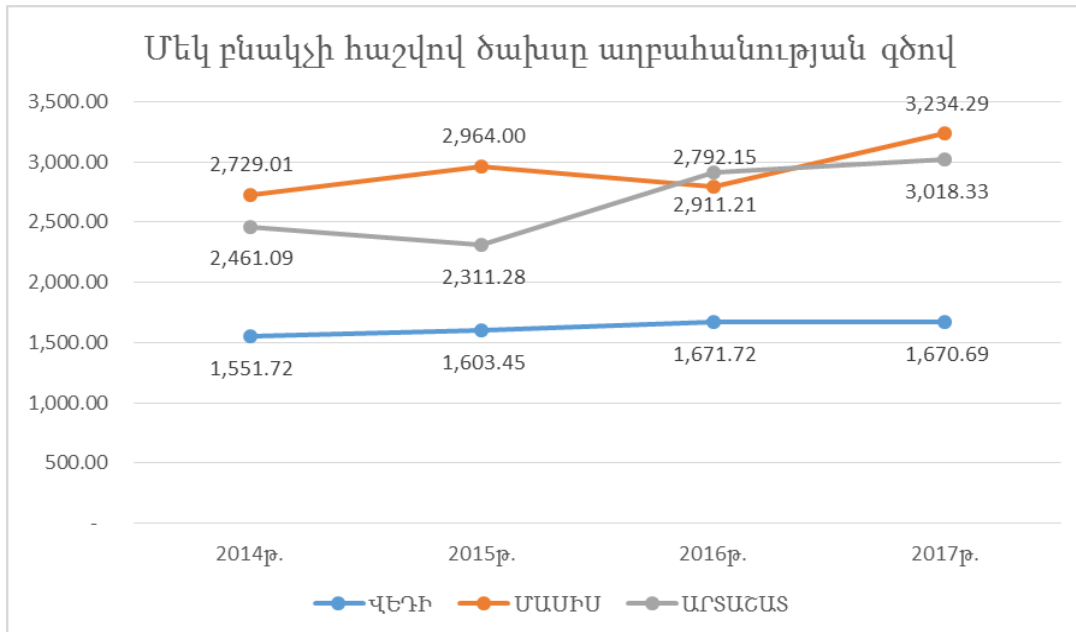
«Վեդի» ՄՀՄ աղբահանության ծախսերն ըստ համայնքների



ԳԾԱՆԿԱՐ 3.1.2

Աղբահանության գծով ծախսն ըստ երեք քաղաքների 2014-2017թթ.



Մեկ բնակչի հաշվով աղբահանության գծով ծախսը 2014-2017թթ.

«Վեղի» միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված 15 համայնքների ընդհանուր բնակչության թիվը 2017թ. դրությամբ կազմում է 47,658 մարդ, մինչդեռ Արտաշատ քաղաքի բնակչությունը 20,200 մարդ, իսկ Մասիս քաղաքի բնակչությունը 20,500 մարդ: «Վեղի» միջհամայնքային միավորման կողմից միավորման անդամ 15 համայնքներում աղբահանության տարեկան միջին ծախսը 2017թ. կազմել է շուրջ 57 մլն. դրամ:

Արտաշատ համայնքում աղբահանության 2017 թվականի ծախսը կազմել է 61 մլն. դրամ, իսկ 2016 թվականին այն կազմել էր 60 մլն. դրամ: Մասիս համայնքում 2017 թվականի ծախսը կազմել է 66 մլն. դրամ, իսկ 2016 թվականին այն կազմել էր 57 մլն. դրամ:

Փաստորեն ստացվում է, որ 47,658 բնակչություն ընդգրկող տարածքում, «Վեղի» միջհամայնքային միությունն աղբահանության գծով տարեկան ծախսում է միջինը 50 մլն. դրամ, իսկ 20,500 բնակիչ ունեցող Մասիս քաղաքը միջինը 58 մլն. դրամ:

Վերոնշված վերլուծությունից ստացվում է, որ շուրջ 17,000 բնակչով ավելի «Վեղի» միջհամայնքային միավորումն աղբահանության գծով միջինը 7 մլն. դրամով ավելի քիչ է ծախսում, քան Մասիս կամ Արտաշատ համայնքները, այն դեպքում, երբ «Վեղի» միջհամայնքային միավորման կողմից կազմակերպվող աղբահանությունն

իրականացվում է իրարից բավականին մեծ հեռավորություն ունեցող թվով 15 համայնքներում, իսկ Արտաշատ և Մասիս համայնքներում այն կազմակերպվում է կոնկրետ քաղաքային բնակավայրերում:

Վերը նշված տնտեսագիտական վերլուծության համար ընտրված համայնքները պատահական սկզբունքով չեն ընտրված, ընտրվել են միևնույն մարզի համայնքները, որոնք ունեն նույն աշխարհագրական դիրքը, գտնվում են մայրաքաղաքամերձ տարածքում, բնակչության հիմնական զբաղմունքն այգեգործությունն ու դաշտավարությունն է և մյուս մարզերի հետ ի համեմատ Արարատի մարզում ՀՆԱ-ի ցուցանիշը բավական բարձր է:

Այսպիսով՝ կարող ենք փաստել, որ աղբահանության կազմակերպման և իրականացման նպատակով ծախսերն էականորեն տարբերվում են միմյանցից, մասնավորապես, երբ այն իրականացվում է մի կողմից միջհամայնքային միավորման շրջանակներում, իսկ մյուս կողմից համայնքի կողմից: Միջհամայնքային միավորումը փաստորեն արդյունավետության գործիք է հանդիսանում կոնկրետ վերը բերված վերլուծության շրջանակներում: Այդ արդյունավետությունը պայմանավորված է հիմնականում մի քանի գործոններով, մասնավորապես՝ միանգամից մի քանի համայնքներում աղբահանությունը կազմակերպվում է միևնույն մեքենատրակտորային բազայի միջոցներով և միևնույն աշխատակազմի ուժերով, իսկ առանձին համայնքների դեպքում դրա համար սահմանվում են առանձին մեքենաշարժակազմեր և համապատասխան աշխատակազմեր: Մյուս կողմից, կոնկրետ «Վեդի» միջհամայնքային միավորման դեպքում թարմացված է մեքենատրակտորային համակազմը, որը հնարավորություն է ընձեռում քիչ վառելիքային և ավտոպահեստամասային ծախսերի արդյունքում կազմակերպել և իրականացնել ծառայության մատուցումը, մինչդեռ առանձին համայնքների դեպքում դեռևս ծառայություններ են մատուցում մաշվածության բարձր մակարդակ ունեցող աղբատար մեքենաները, երբեմն էլ աղբահանությունն իրականացվում է ոչ աղբատար մեքենաների՝ այլ տնտեսական և շինարարական նշանակության հին արտադրության տրակտորների և բեռնատարների միջոցով:

Մեր կողմից վերլուծվել է արդյունավետությունը ոչ միայն միջհամայնքային միավորում և առանձին համայնք հարաբերակցության սկզբունքով, այլև միջհամայնքային միավորման անդամ համայնք և միավորման անդամ չհամարվող համայնք հարաբերակցությամբ: Մասնավորապես՝ Արարատի մարզի Արտաշատ, Մասիս և Վեդի համայնքների մասով, որտեղ Վեդին համարվում է միջհամայնքային միավորման անդամ և աղբահանությունն իրականացնում է միջհամայնքային միավորման միջոցով, իսկ Արտաշատ և Մասիս համայնքներն ինքնուրույն իրենց սեփական միջոցներով:

Այսպես՝ 2017 թվականի դրությամբ 11,600 բնակիչ ունեցող Վեդի համայնքի աղբահանության գծով ծախսը կազմել է 19 մլն. դրամ, 20,200 բնակիչ ունեցող Արտաշատ համայնքի աղբահանության գծով ծախսը կազմել է 60 մլն. դրամ, իսկ 20,500 բնակիչ ունեցող Մասիս համայնքի աղբահանության գծով ծախսը կազմել է 66 մլն. դրամ: Փաստորեն ստացվում է, որ Վեդի համայնքի աղբահանության գծով ծախսերը երկու անգամ ավելի քիչ են քան Արտաշատ և Մասիս համայնքների նույնաբովանդակ ծախսերը, որն ըստ մեր կարծիքի, պայմանավորված է Վեդի համայնքում աղբահանությունը միջհամայնքային միավորման շրջանակներում կազմակերպելուց: Սա են վկայում նաև վերը նշված երեք համայնքներում ուսումնասիրված աղբահանության գծով մեկ բնակչի հաշվով կատարված ծախսերի ցուցանիշները:

Այսպես՝ 2014-2017թթ. դինամիկան ցույց է տալիս, որ Վեդի համայնքում մեկ բնակչի հաշվով կատարված ծախսը 1,551 դրամից աճել է հասնելով մինչև 1,670 դրամի, այսինքն՝ 4 տարիների ընթացքում ծախսն ավելացել է ընդամենը 129 դրամով, մինչդեռ Մասիս համայնքում 2,729 դրամից աճել է հասնելով 3,234 դրամի՝ 4 տարիների ընթացքում գրանցելով ծախսի 505 դրամի աճ, իսկ Արտաշատ համայնքում 2,461 դրամից աճել է հասնելով 3,018 դրամի, արձանագրելով 557 դրամի ծախսային աճ:

Փաստորեն՝ 2014-2017թթ. մեկ բնակչի հաշվով աղբահանության գծով ծախսի դինամիկան ցույց է տալիս, որ Մասիս և Արտաշատ համայնքներում ծախսի չափը մեկ բնակչի հաշվով շուրջ 4 անգամ ավելի շատ է աճել քան Վեդի համայնքում:

Գտնում ենք, որ Վեդի համայնքի մեկ բնակչի հաշվով աղբահանության գծով գրանցված ցածր ծախսային աճի դինամիկան ևս պայմանավորված է միջհամայնքային միավորման շրջանակներում աղբահանության կազմակերպմամբ և իրականացմամբ, որը թույլ է տալիս ֆինանսական տնտեսումներ կատարել համայնքային բյուջեում, ինչպես նաև ընդհանուր ծառայության թանկացման համատեքստում ծախսային աճը չի արտահայտում բարձր ցուցանիշներով:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունները, ինչպես օրինակ՝ աղբահանության կազմակերպումը և իրականացումը կոնսոլիդացնել և պատվիրակել միջհամայնքային միավորումներին: Միջհամայնքային միավորումներին նշված ծառայության իրականացման փոխանցումը հնարավորություն կընձեռնի համայնքներին կատարելու բյուջետային տնտեսումներ և կբարձրացնի մատուցվող ծառայության որակական մակարդակը, ինչպես նաև կնվազեցնի տեղական վճարի դրույքաչափերը:

Միջհամայնքային համագործակցության ձևավորումը Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվել է դեռևս 2000 թվականից սկսած: Համագործակցության հետ կապված օրենսդրական կարգավորումներ Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունում առկա չեն եղել: Միայն 2015 թվականի Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 189-րդ հոդվածով սահմանվեց միջհամայնքային միավորումների վերաբերյալ իրավակարգավորող դրույթ: Մեր կարծիքով, միջհամայնքային միավորումը համարվում է միջհամայնքային համագործակցության տեսակներից ընդամենը մեկը, քանի որ միջհամայնքային համագործակցությունը կարող է ձևավորվել տարբեր ձևաչափերով: Փաստորեն, այս իմաստով Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը սահմանափակել է միջհամայնքային համագործակցության կառուցակարգերն ու գործիքակազմերը, սակայն այնուհանդերձ միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի Սահմանադրությամբ ամրագրված չլինելը, կարծում ենք չի նշանակում որ հնարավոր չէ կազմակերպել և իրականացնել միջհամայնքային համագործակցությունն այլ ձևաչափերով:

Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կողմից կազմված և մշակված «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծն ընդունվեց ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից:

Ուսումնասիրվել է նշված օրենքը և կարծում ենք, որ այն համապարփակ լուծումներ է առաջադրում միջհամայնքային միավորումները ձևավորելու և զարգացնելու իմաստով:

Մինչ վերը նշված օրենքի իրավակարգավորումներին անդրադառնալը, հարկ ենք համարում նշել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային համագործակցությունը շուրջ 15 տարի իրականացվում է կազմակերպա-իրավական տարբեր ձևերով: Հայաստանի Հանրապետությունում գործում է 25 միջհամայնքային միավորումներ, որոնք իրենց կազմում ընդգրկում են շուրջ 400 համայնքներ: Սակայն վերջին տարիներին իրականացված համայնքների խոշորացման արդյունքում միջհամայնքային միավորումների անդամ համարվող համայնքների թիվը նվազել է:

Համայնքների կողմից միջհամայնքային միավորումները ստեղծվում են իրավաբանական անձանց միությունների, համայնքների միությունների և հասարակական կազմակերպություններ կազմակերպա-իրավական ձևերով: Ունենալով իրավական նշված կարգավիճակը, այս կազմակերպությունների գործունեության հետ կապված իրավահարաբերությունները կարգավորվում են ՀՀ քաղաքացիական օրենսդրությամբ:

Միջհամայնքային համագործակցության տիպային ոլորտներից են⁵¹.

- համատեղ ծառայությունների մատուցում,
- համատեղ վարչարարություն,
- ծառայությունների վաճառք,
- ռազմավարական պլանավորում և տարածքային զարգացում,
- համատեղ ֆինանսավորում:

Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով համայնքների ավագանիները կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ:

⁵¹ Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ, ՀՀ կառավարության 2011 թ. նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44 արձանագրային որոշում

Հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել օրենքով՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության առաջարկությամբ⁵²:

Վերը նշված Սահմանադրական նորմի հիման վրա «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքը հստակ կարգավորումներ է նախատեսում, մասնավորապես առանձնացնելով միջհամայնքային միավորում ստեղծելու երկու եղանակները՝

- Համայնքների ավագանիների նախաձեռնությամբ (կամավոր),
- ՀՀ կառավարության նախաձեռնությամբ(օրենքով):

Հայաստանի Հանրապետության 2015 թվականի փոփոխություններով Սահմանադրությունը անդրադարձել է նաև միջհամայնքային միավորումների կարգավիճակին, սահմանելով, որ միջհամայնքային միավորումը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է⁵³:

Միջհամայնքային միավորումների համակարգի ձևավորման և զարգացման գործում անշուշտ ամենակարևոր լուծում պահանջող խնդիրն ինստիտուցիոնալ դաշտում է: Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման և դրանց գործունեության կազմակերպման և իրականացման համար միանշանակ էր համապատասխան օրենք ունենալու պահանջը: Ազգային ժողովի կողմից ընդունված «Միջհամայնքային միավորումների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը, կարծում ենք առաջադրում է համապատասխան լուծումներ և հնարավորություն ընձեռում իրավական և ֆինանսական գործիքակազմերի կիրառման պայմաններում հնարավոր դարձնել միջհամայնքային միավորումների ինստիտուտի զարգացումը:

Գտնում ենք, որ օրենքը լիարժեքորեն պետք է սահմանի միջհամայնքային միավորման հասկացությունը, մարմինները, գործունեության կարգը, լիազորությունները և դրանց իրավական, տնտեսական, ֆինանսական հիմքերն ու երաշխիքները: Անշուշտ պետք է նկատենք, որ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը միջհամայնքային միավորումների ստեղծման եղանակները

⁵² ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 189-րդ հոդվածի 1-ին մաս:

⁵³ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 189-րդ հոդվածի 3-րդ մաս:

սահմանելիս չի անդրադարձել յուրաքանչյուր եղանակով ստեղծված միջհամայնքային միավորմանը տրվելիք լիազորություններին:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ հանրային շահերից ելնելով կառավարության առաջարկությամբ՝ օրենքով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ, գտնում ենք, որ այս տիրույթում առկա են որոշակի ռիսկային գործոններ: Մասնավորապես այն իմաստով, որ պետության կողմից ստեղծվող միջհամայնքային միավորումներին չպետք է վերապահվեն համայնքների ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունները, հակառակ դեպքում կարող է դիտվել որպես անթույլատրելի միջամտություն տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացմանը:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկում ենք, օրենքով հստակ տարանջատել թե որ լիազորությունների իրականացման նպատակով կարող է պետությունը կառավարության նախաձեռնությամբ ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ:

Մեր համոզմամբ, նպատակահարմար է պետության կողմից ստեղծվող միջհամայնքային միավորումները ձևավորել միմիայն պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նպատակով, քանի որ և ֆինանսավորող կողմը և մասնագիտական հսկողություն իրականացնողը պետությունն է: Հետևաբար, նաև առաջարկում ենք օրենքով սահմանել, որ համայնքների ավագանիների կողմից կամավորության սկզբունքով միջհամայնքային միավորումները կարող են ստեղծվել համայնքների ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների իրականացման նպատակով:

Կարծում ենք, վերը նշված լիազորությունների բաշխման հստակ գործիքակազմերը հնարավորություն կընձեռեն ստեղծելու համապատասխան հակակշիռներ և փոխզսպման կառուցակարգեր պետություն-ՏԻՄ-եր փոխհարաբերություններում:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ միջհամայնքային միավորումը համարվում է հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ և իրավասու է իրականացնելու ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորություններ, ուստի պետք է օրենքում

ամրագրվեն միջհամայնքային միավորման եկամուտների ձևավորման և բյուջետավարման վերաբերյալ կարգավորումներ:

Կարծում ենք, որ միջհամայնքային համագործակցությունը՝ անկախ դրա իրականացման ձևաչափից, արդիական է և անհրաժեշտ, սակայն համայնքների խոշորացման գործընթացի առկա տեմպերն ինչ որ իմաստով խանգարիչ են համարվում միջհամայնքային համագործակցության զարգացմանը:

Գտնում ենք, որ միջհամայնքային համագործակցության, մասնավորապես՝ միջհամայնքային միավորումների համակարգի ներդրումը և զարգացումը Հայաստանի Հանրապետությունում հնարավոր կլինի կազմակերպել և իրականացնել համայնքների խոշորացման գործընթացի ավարտից հետո միայն, քանզի շատ ու շատ համայնքներ, որոնք համարվում են կամ կարող են համարվել որևէ միջհամայնքային միավորման անդամ, խոշորացման արդյունքում կորցնում են իրենց կարգավիճակը և, հետևաբար, չեն կարող հանդիսանալ միջհամայնքային համագործակցության սուբյեկտ:

3.2 Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի ձևավորումը համայնքների խոշորացման արդյունքում

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացմանը զուգընթաց, որպես առանցքային հիմնախնդիր, մշտապես ընդգծվում է ՀՀ վարչատարածքային կառուցվածքը, ավելի կոնկրետ՝ նրա մասնատվածության բարձր աստիճանը: Ըստ այդ կառուցվածքի ձևավորված վարչատարածքային միավորների գերակշիռ մասը փոքրաթիվ բնակչությամբ գյուղական համայնքներ են, որոնք բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայություններն իրականացնում են ցածր մակարդակով, երբեմն էլ բացարձակապես չեն իրականացնում: Այս համայնքներում պետության կողմից հատկացվող ֆինանսական միջոցները հիմնականում ուղղվում են վարչական ծախսերին՝ ծառայությունների մատուցման վրա էական ազդեցություն չթողնելով, իսկ ներդրումային ծրագրերի իրականացումը դժվարանում է աշխատակազմի սահմանափակ կարողությունների պատճառով:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության փորձն ապացուցեց, որ համակարգի հետագա զարգացման համար անհրաժեշտ է գնալ ինստիտուցիոնալ, վարչատարածքային և համակարգային փոփոխությունների: Ակնհայտ էր, որ վարչատարածքային նման բաժանումը հնարավորություն չէր ընձեռնում համակարգի կայուն զարգացումն ապահովվելու համար:

Գործող վարչատարածքային բաժանումը էական խոչընդոտ է հանդիսանում համայնքների կարողությունների ամրապնդման, սահմանափակ ֆինանսական միջոցների արդյունավետ ու նպատակային օգտագործման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի բնականոն զարգացման համար⁵⁴:

Այս հանգամանքն անհնարին է դարձրել իշխանության ապակենտրոնացման հետագա խորացումը, որն առաջին հերթին ենթադրում է պետական մակարդակից որոշ հանրային լիազորությունների փոխանցում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Ստեղծված իրավիճակում լուրջ անհրաժեշտություն է առաջացել համայնքների խոշորացման միջոցով օպտիմալացնել ՀՀ վարչատարածքային բաժանման համակարգը՝ որպես ուղենիշ ունենալով համանման ոլորտում Եվրախորհրդի անդամ երկրների վերջին տարիների զարգացումները և Հայաստանի յուրահատկությունները:

Վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման նպատակով Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը սահմանեց համայնքների միավորման երեք տիպային եղանակներ, մասնավորապես՝ համայնքների միավորում շրջանային, փնջային և խառը տարբերակներով: Շրջանային խոշորացման տարբերակն իրենից ներկայացնում էր ՀՀ նախկին վարչատարածքային բաժանման հիման վրա թվով 37 շրջանների մակարդակով համայնքների ձևավորումը, փնջային տարբերակն իրենից ներկայացնում էր հինգից մինչև տասնհինգ իրար հետ փոխկապակցված և աշխարհագրորեն իրար մոտ գտնվող համայնքների միավորում, իսկ խառը տարբերակն իրենից ներկայացնում է համայնքների խոշորացման գործընթաց՝ զուգակցված շրջանային և փնջային տիպային օրինակների կիրառմամբ:

⁵⁴ http://www.mta.gov.am/u_files/file/Hayecakarger/qax44-18_1.pdf

Փաստորեն, Հայաստանի Հանրապետությունում 2016 թվականից սկսված և մինչ օրս իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները ցույց են տալիս, որ մեր հանրապետությունում իրականացվում է համայնքների խոշորացման «խառը» տարբերակը: Օրինակ՝ ՀՀ Արարատի մարզի Ուրցաձոր բազմաբնակավայր համայնքը ներառում է թվով 5 նախկին համայնքներ (բնակավայրեր), այսինքն՝ իրականացվել է փնջային տարբերակով խոշորացում, իսկ ՀՀ Սյունիքի մարզի Կապան բազմաբնակավայր համայնքը ներառում է նախկին Ղափանի շրջանի թվով 36 բնակավայրեր, հետևաբար՝ իրականացվել է շրջանային տարբերակով խոշորացում:

Այս առումով մտահոգիչ են խոշորածավալ միավորումների միջոցով բարեփոխումներ իրականացնելը, քանի որ որևէ կերպ հիմնավորված չեն դրանց իրականացման ծավալներն ու բովանդակությունը: Բացի վերը բերված օրինակից, շրջանային մակարդակի խոշորացման այլ օրինակներ ևս կան, դրանք են Արագածոտնի մարզի Ապարան բազմաբնակավայր համայնքը, որն իր մեջ ներառում է նախկին Ապարանի շրջանի բոլոր 21 բնակավայրերը, Շիրակի մարզի Անի բազմաբնակավայր համայնքը՝ Մարալիկ համայնքային կենտրոնով, որն իր մեջ ներառում է նախկին Անիի շրջանի 15 բնակավայրերը և այլն: Այսպիսի մասշտաբով համայնքների միավորում իրականացնելը կարող է ապագայում հանգեցնել հակառակ գործընթացի իրականացման անհրաժեշտության, քանի որ չհաշվարկված և չհիմնավորված նման ծավալի խոշորացումը «հղի» է բացասական հետևանքներով և ռիսկերով և որևէ կերպ չի ապահովագրում օպտիմալ կառավարման համակարգ ունենալու երաշխիքը:

Գտնում ենք, որ վարչատարածքային բարեփոխում կազմակերպող և իրականացնող լիազոր պետական մարմինը, յուրաքանչյուր խոշորացման փունջ նախագծելիս մանրամասնորեն ուսումնասիրություն կատարի տվյալ համայնքներում, հաշվի առնելով տարածաշրջանին բնորոշ խնդիրներն ու առանձնահատկությունները, բնակավայրերի հեռավորությունը, առկա ենթակառուցվածքները և դրանց վիճակը, տրանսպորտային հաղորդակցության և դրա հասանելիության վիճակը և այլն: Միաժամանակ, վերջին հաշվով անկախ վերը նշված հանգամանքներից, միանշանակ է հանրային իշխանության հասանելիությունն ու մոտ գտնվելու անհրաժեշտությունը,

որը թերևս ամենակարևոր գաղափարն ու սկզբունքը պետք է լինի համայնքների խոշորացման գործընթացում:

Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները, որոնք սկիզբ են առել դեռևս 2015 թվականին, երբ իրականացվում էին համայնքների խոշորացման պիլոտային երեք ծրագրերը, լայն թափ է ստանում և, հետևաբար, ձևավորվում է Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային նոր բաժանումը: Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային միավորները, ինչպես նաև բնակավայրերը համապատասխան ցանկերով սահմանվում են «Վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով և դրան կից հավելվածներով:

Հայաստանի Հանրապետության մարզային բաժանման, մարզերի վարչական կենտրոնների, համայնքների, նոր համայնքների ստեղծումը կամ նոր բնակավայրերի հիմնումը, բնակավայրերի դասակարգման փոփոխումը, ինչպես նաև մարզերի, բնակավայրերի, թաղամասերի, համայնքների անվանումներն ու վերանվանումները կատարվում են Հայաստանի Հանրապետության կառավարության ներկայացմամբ՝ նշված օրենքում համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու միջոցով⁵⁵:

Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորվող նոր վարչատարածքային բաժանման արդյունքում այս պահին Հայաստանի Հանրապետությունը բաղկացած է թվով 10 մարզերից և թվով 502 գործող համայնքներից:

ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունված օրենքի փաթեթում ներառվել էր նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագիծը, որի անցումային դրույթներում սահմանվեց հետևյալը. «Միավորվող համայնքներում 2017 թվականի նոյեմբերի 5-ին անցկացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ»:

Ընտրությունների արդյունքում, միավորվող համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները համարվեցին դադարած, իսկ այդ նույն օրը միավորված համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ստանձնեցին իրենց լիազորությունները:

⁵⁵ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենք, 07.11.1995, ՀՀԱԺՏ 1995/9, 6-րդ հոդված:

Միավորվող համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններից հետո միավորվող համայնքները համարվում են վերակազմակերպված՝ որպես մեկ համայնք՝ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանված անվանմամբ և համայնքային կենտրոնով: Միավորված համայնքը համարվում է միավորվող համայնքների իրավահաջորդը⁵⁶:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ համայնքների խոշորացումը կրում է շարունակական բնույթ, ուստի Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգը գտնվում է դեռևս ձևավորման փուլում:

Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի վերաբերյալ կարգավորումներ սահմանվեցին նաև ՀՀ կառավարության 2017-2022թթ. ծրագրում:

Այդ գործողությունները սահմանվել են կառավարության ծրագրում տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերում բարեփոխումներն իրականացնելու նպատակով:

Նշված ծրագրում կառավարությունը նախատեսում է շարունակել իրականացնել Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները, մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման գործընթացը:

Տեղական ինքնակառավարման բնագավառում ՀՀ կառավարությունը նախատեսում է **2017-2019** թվականների ընթացքում շարունակել վարչատարածքային բարեփոխումները, **ավարտել համայնքների խոշորացման գործընթացը**⁵⁷:

Ըստ էության, Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային փոփոխություններն ավարտվելու են 2019 թվականին, որի արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունը կունենա վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգ համայնքային մակարդակում:

⁵⁶ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 102-րդ հոդվածի 4-րդ մաս:

⁵⁷ ՀՀ կառավարության 2017-2022թթ. ծրագիր, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բաժին, էջ 13:

Մեր կողմից արված վերլուծությունները, վկայում են այն մասին, որ վարչատարածքային բարեփոխումների այս միտման շարունակականության պարագայում Հայաստանի Հանրապետությունում 2019 թվականի համայնքների թիվը կարող է լինել 100-ից 150-ի շրջանակներում:

Վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի ձևավորումն անշուշտ միայն պայմանավորված չէ համայնքների խոշորացման գործընթացի արդյունքներով:

Մեր խորին համոզմամբ, Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումներին պետք է հաջորդի մարզպետի և մարզպետարանի ինստիտուտի հետ կապված բարեփոխումները:

Մասնավորապես, համայնքների խոշորացման արդյունքում ձևավորված փոքրաթիվ համայնքների արդյունքում, անհրաժեշտ է արմատական վերափոխումներ իրականացնել մարզպետարանի կառավարչական գործառույթների մասով:

Գտնում ենք, որ լիազորությունների ապակենտրոնացման արդյունքում, մարզպետարանին պետք է վերապահվեն տարածքային ծրագրային գործառույթներ, որպեսզի մարզպետարանը, որպես տարածքային կառավարման մարմին իրագործի մարզի տարածքային զարգացումն ու դրա ապահովվումը: Բացի այդ, անհրաժեշտ ենք համարում, օրենքով միայն մարզպետարանին վերապահել իրավական և մասնագիտական հսկողության լիազորությունները, դրանով իսկ ստեղծելով վարչական հսկողության մի մակարդակ:

Ֆինանսապես և մարդկային ռեսուրսներով օժտված բազմաբնակավայր համայնքների ՏԻՄ-երը հնարավորություն կունենան կազմակերպելու և իրականացնելու հանրապետական գործադիր մարմիններին և տարածքային կառավարման մարմիններին վերապահված մի շարք ոլորտային լիազորություններ:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման արդյունքում տարածքային կառավարման մարմինները կկորցնեն իրենց վերապահված լիազորություններից շատերը, և հետևաբար հարկ կլինի մտածել տարածքային կառավարման մարմինների օպտիմալացման մասին, այն է՝ վարչատարածքային նոր բաժանման և նոր համակարգի անցնելու մասին:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկում ենք, համայնքների խոշորացման գործընթացի ավարտից անմիջապես հետո անցնել վարչատարածքային նոր բարեփոխումների՝ մարզային մակարդակում: Մասնավորապես կազմակերպել և իրականացնել մարզերի խոշորացման գործընթացը:

Նշված առաջարկությունը սակայն կիրառելիս, գտնում ենք, որ պետական լիազոր մարմինը, պետք է ունենա լայն իրավական, տնտեսական, ժողովրդագրական և պատմա-մշակութային վերլուծություն, որի արդյունքներով կկազմակերպվեն և կիրականացվեն ճիշտ և արդյունավետ բարեփոխումները:

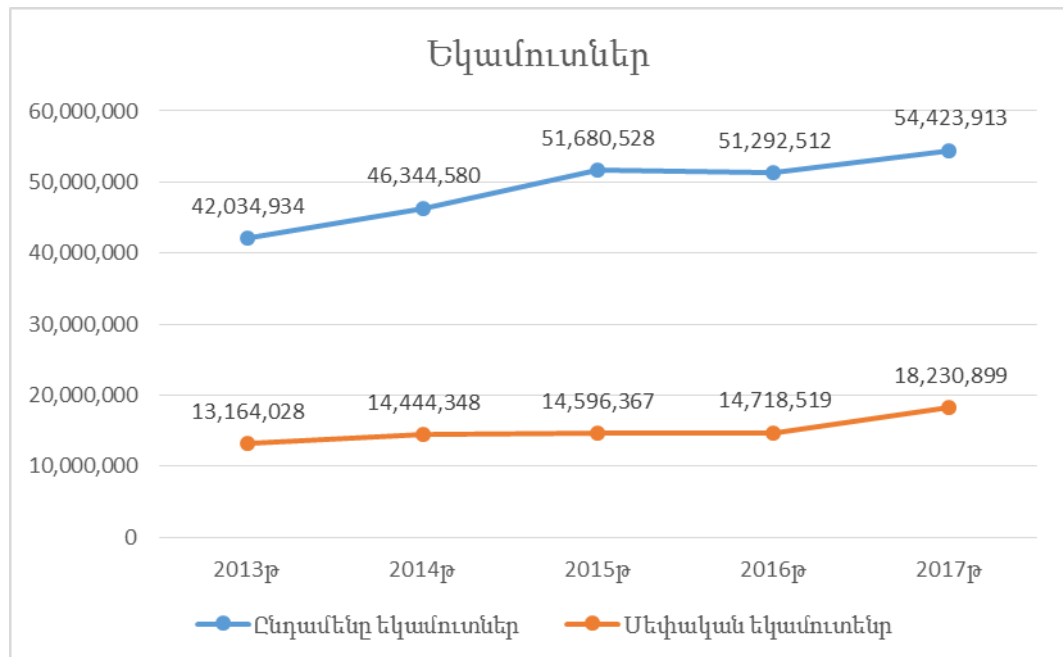
Այսպիսով, կարող ենք եզրահանգել, որ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանումը և առհասարակ վարչատարածքային համակարգը շնչող օղակ է, որի հետ կապված բոլոր փոփոխություններն արդիական են, ժամանակակից հասարակության կարիքները բավարարելու և հանրային կառավարման համակարգերի ինստիտուցիոնալ և տնտեսական ակնկալիքները երաշխավորելու նպատակներից ելնելով:

Այդ ընթացքում մշակվել են ՏԻՄ-երի գործունեության կազմակերպման կառուցակարգերը, որի արդյունքում լրամշակվել է ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունը:

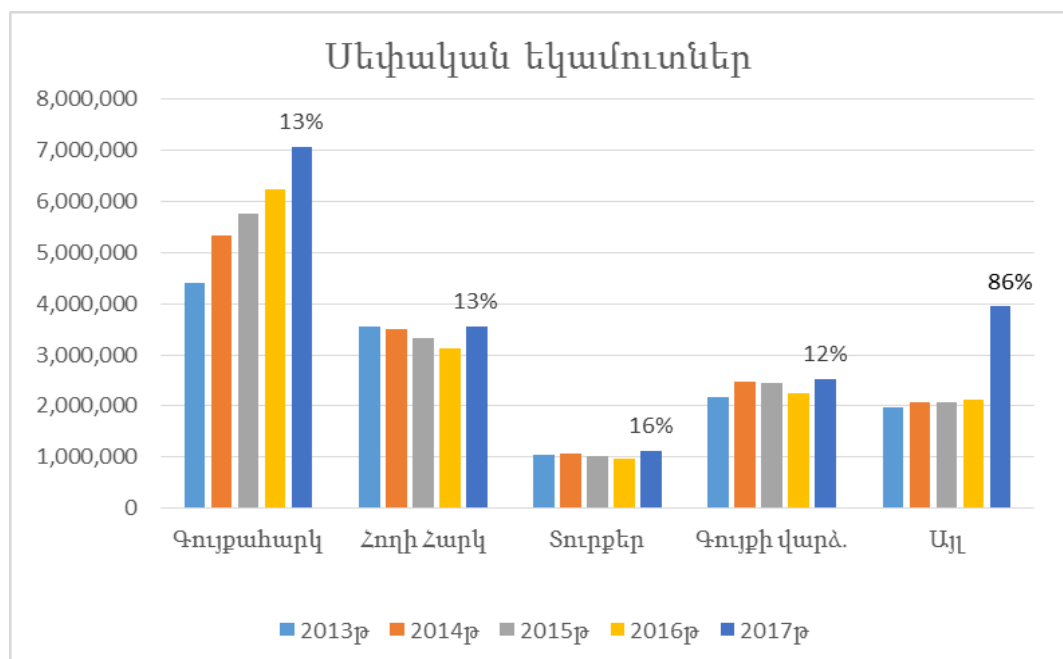
Ստորև ներկայացվում է, կատարված ուսումնասիրությունների արդյունքում ձևավորված գծանկարը, որում ներառված է համայնքների եկամուտների՝ ընդամենը եկամուտների և սեփական եկամուտների աճը 2013-2017 թվականների ընթացքում (հավելված N4):

Եկամուտների աճը հիմնականում գրանցվել է 2015-2017 թվականներին: Մասնավորապես՝ նշված տարիներին ընդամենը եկամուտը հասել է շուրջ 54 մլրդ. դրամի, մինչդեռ 2013 թվականի ցուցանիշները կազմել են 42 մլրդ. դրամ: Փաստորեն հինգ տարիների դինամիկան ցույց է տալիս, որ համայնքների ընդամենը եկամուտներն ավելացել են 12 մլրդ. դրամով:

ՀՀ համայնքների եկամուտների պատկերը 2013-2017թթ. ընթացքում



ՀՀ համայնքների սեփական եկամուտների պատկերը 2013-2017թթ. ընթացքում



Նույնը վերաբերում է նաև համայնքների սեփական եկամուտներին. մասնավորապես՝ 2013 թվականի 13 մլրդ. դրամի փոխարեն 2017 թվականի սեփական եկամուտները կազմել են 18 մլրդ. դրամ, այսինքն՝ հինգ տարիների ընթացքում

հանրապետության համայնքների սեփական եկամուտներն ավելացել են 5 մլրդ դրամով:

Բացի այդ կատարված ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ ավելացել են համայնքների ընդամենը եկամուտները դրամաշնորհների մասով: Դրա հիմնական պատճառը պայմանավորված է նրանում որ Հայաստանի Հանրապետությունում առաքելություն իրականացնող տարբեր միջազգային (դոնոր) կազմակերպություններ ավելացրել են իրենց ֆինանսական աջակցության ծավալները, հիմք ընդունելով իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումների գործոնը:

Դրամաշնորհային միջոցների առկայությունը թույլ է տալիս խոշորացված համայնքներում իրականացնել ենթակառուցվածքային ծրագրեր, ինչպես նաև իրականացնել համայնքային ծառայություններ և սպասարկում իրականացնող տեխնիկական համակազմի արդիականացում և նոր տեխնիկական հնարավորությունների ընձեռում:

Միջազգային դոնոր կազմակերպությունների ֆինանսական աջակցության պայմաններում Հայաստանի Հանրապետության մի շարք բազմաբնակավայր խոշորացված համայնքներում ձեռք են բերվել տարբեր մեքենատրակտորային տեխնիկաներ, որոնք հնարավորություն են ընձեռում տվյալ համայնքներում կազմակերպելու և իրականացնելու աղբահանության և սանիտարական մաքրման աշխատանքներ, ներբնակավայրային փողոցային լուսավորության ցանցի անցկացում և սպասարկման իրականացում, ձմեռային ամիսներին համայնքային ենթակառուցվածքային ճանապարհների մաքրման աշխատանքների կազմակերպում և իրականացում, ներբնակավայրային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանություն և շահագործում, գյուղատնտեսական աշխատանքների, այդ թվում՝ ցանքատարածությունները վարելու և հացահատիկային մշակաբույսերի բերքահավաքը կազմակերպելու մասով:

Նմանատիպ ներդրումային ծրագրեր են իրականացվել Դիլիջան, Վայք, Տեղ, Գորիս, Սարապատ, Թումանյան, Տաթև և այլ համայնքներում:

Ենադրվում է, որ այս ծրագրերը կրելու են շարունակական բնույթ և իրականացվելու են մնացած բոլոր խոշորացված համայնքներում ևս:

Նմանատիպ տեխնիկական համալրման և աջակցության ծրագրերի արդյունքում համայնքները ձեռք են բերում ծառայություններ մատուցող և համայնքային ենթակառուցվածքները բարելավվող ավտոտրակտորային պարկեր, որոնք ոչ միայն հնարավորություն կընձեռեն համայնքներում կազմակերպելու և իրականացնելու համայնքային հանրային նշանակության ծառայությունները, գյուղատնտեսական աշխատանքների կազմակերպումը, այլև հնարավորություն կտան համայնքների ՏԻՄ-երին՝ համայնքին սեփականության իրավունքով պատկանող գույքը վարձակալության տրամադրելու կամ հարևան համայնքներում վճարովի ծառայություններ մատուցելու միջոցով ավելացնելու համայնքի սեփական եկամուտները, դրանով իսկ ստեղծելով նոր բյուջետային միջոցներ և հնարավորություններ:

Վերը նշված վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ համայնքների ընդհանուր եկամուտների մասնաբաժնի ավելացումը հիմնականում պայմանավորված է համայնքների սեփական եկամուտների մասնաբաժնի ավելացումով, հետևաբար հարց է առաջանում, եթե համայնքների սեփական եկամուտների աղբյուրների մասով և՛ 2013 թվականի և՛ 2017 թվականի օրենքով սահմանված էին միևնույն ֆինանսական աղբյուրները, ապա ինչու՞մ է պայմանավորված սեփական եկամուտների չափաբաժնի ավելացման պատճառը:

Մեր կարծիքով, համայնքների սեփական եկամուտների ավելացումը պայմանավորված է համայնքների խոշորացման արդյունքում ձևավորված նոր համայնքների ՏԻՄ-երի արդյունավետ աշխատանքի կազմակերպումից և իրականացումից և դրա արդյունքում որակյալ վարչարարության կազմակերպման և իրականացման արդյունքներից:

Մասնավորապես՝ եթե նախկինում յուրաքանչյուր առանձին համայնքում հարկերի հավաքագրման գործընթացում հիմնական խնդիր էր հանդիսանում համայնքների ղեկավարների կամ աշխատակազմերի համապատասխան պաշտոնատար անձանց միջանձնային մերձավոր կապերը համայնքների բնակչության հետ, ապա խոշորացման արդյունքում ձևավորված համայնքի դեպքում համայնքի ղեկավարը հարկերի հավաքագրման լիազորությունն իրականացնում է բնակավայրերի

վարչական ղեկավարների միջոցով, ովքեր այլ ելք չունեն, քան օրենքով սահմանված իրենց լիազորությունը պատշաճ իրականացնելու:

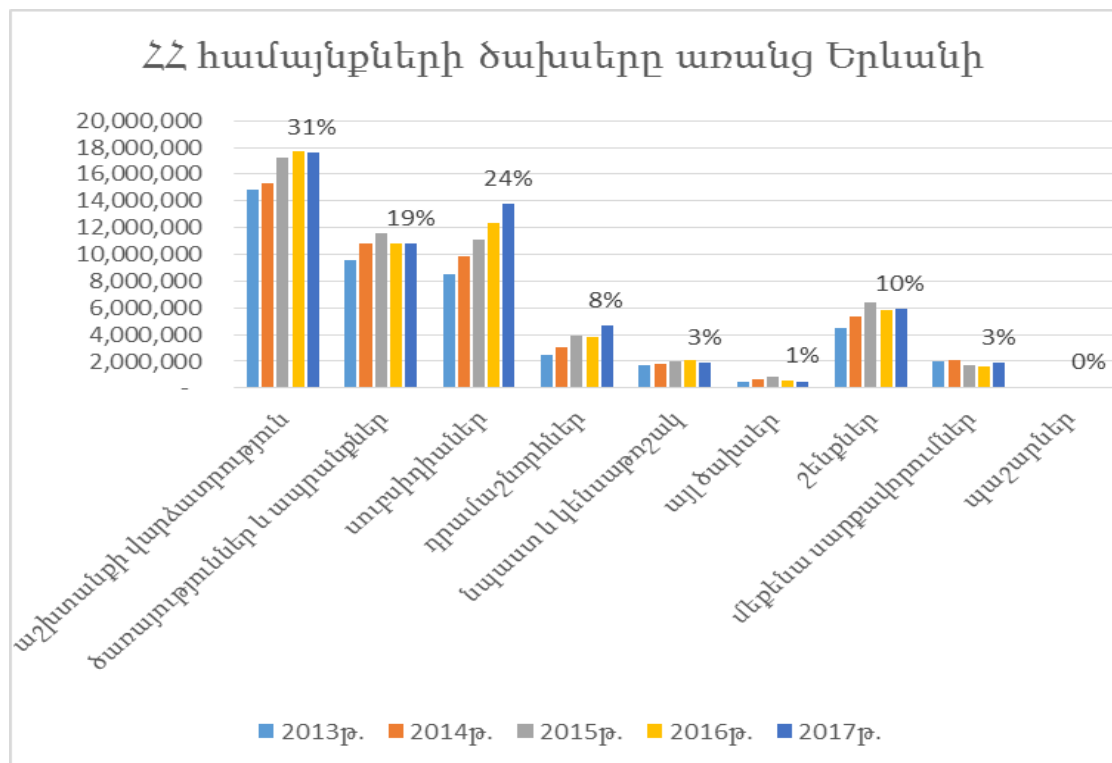
Վարչական ղեկավարներն այսուհետ կաշկանդված չեն բնակավայրերում հարկերի հավաքագրումն օրենքով սահմանված կարգով իրականացնելու մասով, քանի որ նրանք համարվում են հայեցողական պաշտոններ զբաղեցնողներ, այսինքն՝ այլևս չեն ընտրվելու տվյալ բնակավայրի բնակիչների կողմից, հետևաբար որևէ կերպ կաշկանդված չեն իրացնելու իրենց պարտավորությունը և պատշաճ արդյունք ցույց տալու իրենց այդ պաշտոնում նշանակած համայնքի ղեկավարին:

Վերը նշված վերլուծությունից ակնհայտ է դառնում, որ վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում իրականացված համայնքների միավորման գործընթացը դրական է ազդել համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների ծավալների մեծացման և, իհարկե, նաև տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման հարցերում:

Նման դինամիկայի պահպանման պարագայում, գտնում ենք, որ կմեծանան համայնքների հնարավորությունները հանրային ծառայությունների մատուցման տեսանկյունից, ինչպես նաև կբարելավվեն ֆինանսական անկախության դիրքերը և, հետևաբար, առաջ կգան հետագա լիազորությունների ընդլայնման հարցեր, ինչպես օրինակ՝ լիազորությունների ապակենտրոնացման իմաստով:

Համայնքների խոշորացման համատեքստում մեր կողմից կատարվել են ուսումնասիրություններ Հայաստանի Հանրապետության համայնքների ըստ գործառնական դասակարգման (առանց Երևանի) ծախսերի մասով, որոնք վերաբերում են 2013-2017թթ. ընկած ժամանակահատվածին և արտահայտված են տոկոսային հարաբերակցությամբ: Ստորև ներկայացվում է 2013-2017թթ. ընկած ժամանակահատվածի ՀՀ համայնքների ըստ գործառնական դասակարգման ծախսերի դինամիկ գծանկարային պատկերը:

ՀՀ համայնքների ծախսերի պատկերն ըստ գործառնական դասակարգման 2013-2017թթ. ընթացքում



Վերը նշված գծանկարը (տես հավելված N5) և դրանով պայմանավորված մեր կողմից կատարված վերլուծությունը կատարվել է Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական կայքի տվյալների հիման վրա:

Համայնքների ծախսերի վերլուծության համար հիմք են հանդիսացել աշխատանքի վարձատրության, ծառայությունների և ապրանքների ձեռք բերման, սուբսիդիաների, դրամաշնորհների, սոցիալական նպաստների և կենսաթոշակների, այլ ծախսերի, շենք-շինությունների, մեքենաների և սարքավորումների, պաշարների, բարձրարժեք ակտիվների և չարտադրված ակտիվների գծով գործառնական դասակարգման ծախսերը:

Աշխատանքի վարձատրության գծով ծախսերը 2013-2017թթ. ընթացքում ավելացել են շուրջ 2,8 մլրդ ՀՀ դրամով:

Չնայած այն հանգամանքին, որ Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների խոշորացումը փաստացի սկսվել է 2016 թվականին, այնուհանդերձ 2017

թվականի տվյալներով աշխատավարձի գծով ծախսերը չեն նվազել: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ համայնքների միավորման արդյունքում կրճատվել են մեծ թվով համայնքային հաստիքներ, հետևաբար պետք է արձանագրվեր աշխատավարձի գծով ծախսերի նվազում:

Սակայն այդ ծախսերի նվազում չի արձանագրվել: Գտնում ենք, որ այն պայմանավորված է եղել համայնքների միավորման արդյունքում հաստիքների կրճատման հետևանքով Հայաստանի Հանրապետության աշխատանքային օրենսդրությամբ սահմանված կարգով աշխատակիցներին աշխատավարձի վերջնահաշվարկների կատարմամբ և տրամադրմամբ, որոնք էական կշիռ են ունեցել աշխատավարձի գծով գործառնական դասակարգման ծախսերում:

Կարծում ենք, որ համայնքների խոշորացմամբ պայմանավորված դեռ բավական ողջամիտ ժամանակ չի անցել, որպեսզի արձանագրվի աշխատավարձի գծով ծախսերի նվազում և գտնում ենք, որ նման նվազման միտում կարող է արձանագրվել՝ օրինակ 2016 թվականին խոշորացված համայնքում՝ 2018-2019թթ.-ին, այսինքն՝ դրա համար անհրաժեշտ է որոշակի անցումային ժամանակաշրջան, որպեսզի արտահայտվեն ծախսային նվազումներ:

Ծառայությունների և ապրանքների ձեռքբերման գծով ծախսերը 2013 թվականի համեմատությամբ՝ 2017 թվականին աճել են 1,2 մլրդ դրամով, սակայն 2017 թվականի նշված ծախսերն ընդհանուր ծախսերի հանրագումարում կազմել են 19 տոկոս, որը նախորդ տարիների ընդհանուր ծախսերում ունեցած տեսակարար կշռի համեմատությամբ նվազել է:

Առհասարակ, Հայաստանի Հանրապետության համայնքների ընդհանուր ծախսերի շրջանակներում փոքր է ծառայությունների մատուցման գծով իրականացված ծախսերի տեսակարար կշիռը:

Կարծում ենք, որ տեղական ինքնակառավարման իրացման հիմնական ուղղություններից և նպատակներից մեկը բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցումն է, դրա հասանելիության և մատչելիության ապահովումն է: Սակայն նշված ոլորտում նախատեսված և իրականացված ծախսերի վիճակագրությունը հակառակն է ապացուցում:

Գտնում ենք, ի համեմատ վարչական գծով ծախսերի՝ մասնավորապես աշխատավարձի գծով առկա ծախսերի, մտահոգիչ են ծառայությունների գծով համայնքների ընդհանուր ծախսերում առկա ցուցանիշները և, հետևաբար, անհրաժեշտ ենք համարում այդ գծով իրականացվող ծախսերն ավելացնել, ի հաշիվ վարչական ապարատի պահպանման միջոցների, որի պայմաններում հնարավոր կլինի ապահովվել համայնքներում տեղական ինքնակառավարման իրացմամբ պայմանավորված հասանելի հանրային ծառայությունների մատուցումը:

Վերլուծության առարկա հանդիսացող հաջորդ ծախսային տեսակը սուբսիդիաների և դրամաշնորհների գծով ծախսերն են, որոնց մասով 2013-2017թթ. ընկած ժամանակահատվածում արձանագրվել է ավելացում, մասնավորապես՝ համապատասխանաբար 5,3 մլրդ դրամով և 2,2 մլրդ դրամով: Այս իմաստով նկատելի է պետության՝ կառավարության կողմից նպատակային ծրագրերի իրականացման նպատակով տրամադրվող ֆինանսական միջոցները համայնքներ ուղղելու դինամիկ աճը, որը պայմանավորված է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության զարգացման ծրագրով և ամենամյա ծրագրով նախատեսված նպատակային սուբսիդիաների բյուջետային հատկացումների ծավալով, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության մարզերին հրատապ ծրագրերի իրականացման նպատակով տրամադրված ֆինանսական ռեսուրսների աճով:

Ինչ վերաբերում է դրամաշնորհների գծով ծախսերի աճին, ապա Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին տարիներին մեծացել է միջազգային դոնոր կազմակերպությունների կողմից՝ ներդրումային և դրամաշնորհային ծրագրերի իրականացման նպատակով համայնքներին տրամադրվող ֆինանսական միջոցների ծավալները, որոնց արդյունքում համայնքներում իրականացվել են համայնքային նշանակության տարբեր ոլորտային ծրագրեր:

Համայնքների գործառնական դասակարգման մնացած ծախսերի գծով 2013-2017թթ. ընթացքում էական փոփոխություն չի արձանագրվել, որը կրկին անգամ փաստում է համայնքների բյուջետային միջոցների անբավարարությունը, համայնքային մակարդակում լրացուցիչ ֆինանսական աղբյուրների բացակայությունը, որոնց

պայմաններում տարբեր ոլորտներում իրականացվող ծախսերը մի քանի տարիների ընթացքում մնում են նույնը:

Ի տարբերություն համայնքների սեփական եկամուտների դինամիկ աճի վիճակագրությանը, համայնքների խոշորացումը դրական ազդեցություն չի ունեցել ծախսերի գծով ավելացման վրա, որը կարծում ենք մտահոգիչ հանգամանք է: Այս իմաստով նպատակահարմար է, քաղաքականություն մշակող պետական լիազոր մարմնի կողմից համայնքների ՏԻՄ-երին համապատասխան մեթոդական ցուցումների միջոցով ուղղորդումը, որպեսզի համայնքների ՏԻՄ-երը համայնքների տարեկան բյուջեները նախագծելիս էականորեն ավելացնեն համայնքային ենթակառուցվածքների, շենք-շինությունների, սարքավորումների և, իհարկե, ծառայությունների գծով ծախսերը:

Հիմք ընդունելով վերը բերված վերլուծությունը և դրանով պայմանավորված ցուցանիշները, կարծում ենք, որ համայնքների կողմից ծառայությունների գծով կատարված ծախսերը թերի են բավարար լինելու մակարդակից, և այդ մասով անհրաժեշտ է լուրջ խթանող միջոցներ կիրառում: Մի կողմից համայնքային սուղ բյուջետային միջոցները, մյուս կողմից համայնքների միավորման արդյունքում վարչական ապարատի կրճատմամբ պայմանավորված խնայողությունները, որևէ դրական ազդեցություն չեն ունեցել համայնքային ծառայությունների մատուցմանը միտված ծախսերի մասով:

Հաշվի առնելով համայնքների միավորման գործընթացի շարունակականությունը, կարծում ենք, որ բարեփոխումները նպատակ կունենան նաև անդրադառնալու ծառայությունների գծով բյուջետային ծախսերի ավելացմանը նպաստող գործողությունների իրականացմանը, հակառակ պարագայում նման տեմպերի շարունակականությունը կարող է էապես շեղել համայնքների խոշորացման բարեփոխումների գործնական ազդեցությունն իր բուն գաղափարին և նպատակին հասնելու ուղղուց: Համայնքների միավորման և բաժանման մասին դրույթ է պարունակում ՀՀ Սահմանադրությունը, սահմանելով, որ համայնքները հանրային շահերից ելնելով կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել⁵⁸:

⁵⁸ ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 190-րդ հոդված:

Պետությունը՝ ի դեմս Հայաստանի Հանրապետության կառավարության, հիմք ընդունելով վերոնշյալ սահմանադրական նորմը, Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացնում է վարչատարածքային բարեփոխումներ, մասնավորապես իրականացնելով համայնքների միավորում կամ համայնքների խոշորացում:

Համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքներն են⁵⁹

- տնտեսական նպատակահարմարությունը և զարգացման ապահովումը,
- հանրային ծառայությունների մատչելիությունը և հասանելիությունը,
- մարդկային (մասնագիտական) ռեսուրսներով ապահովվածությունը,
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնության ապահովումը,
- ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության, ինչպես նաև հաղորդակցության այլ միջոցների հասանելիության ապահովումը,
- արդյունավետ կառավարման իրականացումը:

Հարկ է նկատել, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման մասին օրենսդրական գործիքակազմերն իրավակիրառության տեսակետից գտնվում են շատ թույլ և ցածր մակարդակում: Մասնավորապես օրենսդրական մակարդակում թույլ են արտահայտված համայնքների միավորման սկզբունքները, կարգն ու չափորոշիչները:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է օրենսդրորեն ամրագրել վերը նշված բացերը, մասնավորապես լրացումներ կատարել «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում:

Անհրաժեշտ է նշել, որ միջազգային փորձը հստակորեն անդրադարձ չի կատարում և պատասխան չի տալիս այն հարցին, թե արդյո՞ք մեծ համայնքներն իրոք ավելի արդյունավետ են մատուցում ծառայություններ, իսկ փոքր համայնքներն առավել ժողովրդավարական են:

Մեր խորին համոզմամբ, համայնքների խոշորացման բարեփոխումների կատարման ժամանակ, անհրաժեշտ է իրազեկման աշխատանքներ կազմակերպել և իրականացնել համայնքների բնակչության շրջանում, մասնավորապես տեղերում հանրային քննարկումների և լսումների անցկացման միջոցով, բնակչությանը

⁵⁹ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի 5.2-րդ հոդված:

ծանոթացնել բարեփոխման նպատակներին, էությանը, հնարավոր ակնկալվող արդյունքներին, ներկայացնել պարզաբանումներ և այլն:

Այս հարցում անշուշտ մեծ դերակատարում ունի բարեփոխումներն իրականացնող պետական լիազոր մարմինը (<< տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունը), ինչպես նաև տարածքային կառավարման մարմինները (մարզպետարանները):

Խոշորացված համայնքի կազմում ընդգրկված բնակավայրերի, հատկապես փոքր բնակավայրի (բնակավայրերի) բնակիչների մոտ մտավախություն է առաջանում, որ խոշորացման պարագայում համայնքի կարգավիճակը կորցրած իրենց բնակավայրը կարող է ընդհանրապես դուրս մնալ նոր ձևավորված բազմաբնակավայր համայնքի ՏԻՄ-երի ուշադրությունից:

Գտնում ենք, որ նման մտահոգությունները որոշ իմաստներով տեղին են և իրատեսական, քանի որ գործնականում հնարավոր է լինեն այնպիսի իրավիճակներ, երբ միավորված փոքր բնակավայրի համայնքի միջոցներով կամ այլ աղբյուրներով չիրականացվեն և ոչ մի ծրագրեր, չմատուցվեն համայնքային ծառայություններ, փոխարենը դրանք իրականացվեն առավել մեծ բնակավայրերում:

Արժանահավատ ենք համարում ներկայացնել այն փաստը, որ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում, «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում և ոչ էլ այլ իրավական ակտերում չկա որևէ իրավակարգավորում, որը կապահովագրի բազմաբնակավայր համայնքի կազմում ընդգրկված փոքր բնակավայրերի ֆինանսական և տնտեսական շահերը:

Գտնում ենք, որ այս վարչատարածքային փարեփոխումների ներկա փուլում հարկավոր է ստեղծել այնպիսի օրենսդրական պայմաններ և գործիքակազմեր, որոնք կբացառեն նմանօրինակ հնարավոր կամայականությունները:

Անկախ նրանից, որ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը սահմանել է բոլոր բնակավայրերում, բացառությամբ համայնքի կենտրոնի, անխտիր վարչական ղեկավար ունենալու հանգամանքը⁶⁰, ինչպես նաև նույն վարչական ղեկավարին օրենքով տրվել է ավագանու նիստի օրակարգում հարց ներառելու

⁶⁰ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 31-րդ հոդվածի 1-ին մաս:

հնարավորություն, այնուամենայնիվ կարծում ենք, որ ներկայացուցչական իմաստով կան բացթողումներ:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկում ենք փոքր բնակավայրերից ավագանու անդամ ընտրվելու պարտադիր քվտա սահմանել: Այս խնդիրն իրապես լուծում պահանջող խնդիր է, խոշորացված համայնքների ՏԻՄ-երի վերջին ընտրությունների արդյունքները ցույց տվեցին, որ շատ ու շատ բնակավայրերից համայնքի ավագանու կազմում ներկայացուցիչներ չեղան:

Անշուշտ կարևորում ենք, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով բնակավայրի վարչական ղեկավարին համայնքի ավագանու նիստի օրակարգում հարց ներառելու օրենսդրական հնարավորության ստեղծումը, սակայն կարծում ենք, որ այն ժամանակավոր լուծում է, ուստի վերը նշված առաջարկության կիրառումը թեկուզ և համայնքների խոշորացման գործընթացի ավարտին միանշանակ տեղին կլինի և խիստ անհրաժեշտ:

Ըստ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի՝ տեղական ինքնակառավարման տարածքային սահմանազատման ցանկացած փոփոխության դեպքում անհրաժեշտ է նախապես խորհրդակցել տեղական ինքնակառավարման համապատասխան մարմինների հետ, իսկ եթե օրենքը թույլ է տալիս՝ անցկացնել նաև հանրաքվե⁶¹:

Համայնքների խոշորացման այս բաժնի սկզբում ներկայացվել են համայնքների միավորման և բաժանման սահմանադրական կարգավորումը, սակայն անհրաժեշտ ենք համարում նկատել, որ ՀՀ Սահմանադրությունը այդ մասով նախատեսել է լրացուցիչ կարգավորում ևս, այն է. «Ազգային ժողովը համապատասխան օրենքն ընդունելիս պարտավոր է լսել այդ համայնքների կարծիքը»⁶²:

Սահմանադրական վերը նշված նորմն իրավահրապարակման տեսակետից ոլորտը կարգավորող որևէ նորմատիվ իրավական ակտում չի ամրագրվել, և հետևաբար չկան սահմանված սահմանադրական այս նորմի իրականացման գործիքակազմերը և կառուցակարգերը:

⁶¹ Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական Խարտիա, հոդված 10:

⁶² ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում 190-րդ հոդված:

Անհրաժեշտ ենք համարում նկատել, որ նախկին Սահմանադրությունը (2005թ. փոփոխություններով) հստակ սահմանում էր, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման գործընթացը կազմակերպելիս կառավարությունը խոշորացվող համայնքներում կազմակերպում և իրականացնում էր տեղական հանրաքվեներ, որոնց արդյունքները կցվում էին օրենսդրական նախաձեռնությանը և ներկայացվում Ազգային ժողով: Սակայն տեղական հանրաքվեների արդյունքները կրում էին խորհրդատվական բնույթ, և Ազգային ժողովը համապատասխան օրենքը ընդունելիս կարող էր հաշվի չառնել այդ արդյունքները:

2015թ. փոփոխություններով ընդունված Սահմանադրությունը չամրագրեց խոշորացման գործընթացի իրականացման համար տեղական հանրաքվե նշանակելու և անցկացնելու պահանջ, փոխարենն Ազգային ժողովի համար սահմանեց համայնքների կարծիքը լսելու պարտավորություն:

Գտնում ենք, որ սահմանադրական վերը նշված նորմը նախորդ երկու տարիների ընթացքում իրականացված համայնքների խաշորացման գործընթացի ժամանակ և հիմա էլ իրականացվող գործընթացներում ոչ պատշաճ է կիրառվում: Մասնավորապես, հստակ օրենսդրական գործիքակազմերի բացակայության պայմաններում, կառավարությունը հայեցողական վարքագծի դրսևորմամբ է «լսում համայնքների կարծիքը»:

Փոխարենը համապատասխան օրենքներում գործիքակազմեր և կառուցակարգեր սահմանելուն, կառավարությունը՝ ի դեմս պետական լիազոր մարմնի, համայնքների խոշորացման ընթացքում համայնքների կարծիքը լսում է խորհրդարանական լսումներ անցկացնելու միջոցով:

Կատարված ուսումնասիրությունների և վերլուծությունների արդյունքում, պարզ է դարձել, որ համայնքների կարծիքը խորհրդարանական լսումներ անցկացնելու միջոցով լսելու տարբերակն առաջադրվել է ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից: Մասնավորապես, վերջինիս կողմից տրվել է պաշտոնական պարզաբանում ՀՀ Սահմանադրության 190-րդ հոդվածի կիրառման վերաբերյալ, սահմանելով որ համայնքների կարծիքը կարելի է լսել խորհրդարանական լսումներ անցկացնելու միջոցով:

Այս իրավիճակում, մեր խորին համոզմամբ, առկա են երկբևեռ խնդրահարույց հարցեր, առաջինը՝ արդյո՞ք ՀՀ արդարատության նախարարության կողմից տրված պաշտոնական պարզաբանումը, որպես իրավական հիմք, բավարար է սահմանադրական նորմը կիրառելու համար, և երկրորդն անհրաժեշտ չէ արդյո՞ք օրենսդրական մակարդակում իրավական լուծումների առաջադրումը:

Գտնում ենք, որ համայնքների կարծիքը լսելու վերաբերյալ պետք է ամրագրվեն հստակ օրենսդրական հիմքեր, մասնավորապես առաջարկում ենք համայնքների կարծիքը լսելու հստակ օրենսդրական կարգավորումներ նախատեսել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում և իհարկե «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում:

Մեր կողմից առաջ քաշված, վերը նշված առաջարկությունն առավել հստակ դարձնելու նպատակով, առաջարկում ենք, «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում կատարել լրացումներ առանձին հոդվածի տեսքով: Առաջարկվում է հոդվածը վերնագրել «Համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում համայնքների կարծիքը լսելը» վերտառությամբ: Հոդվածը կազմել չորս մասերից, առաջին մասում առաջարկվում է կիրառել ՀՀ գործող Սահմանադրության 190-րդ հոդվածի երկրորդ նախադասությունը, հոդվածի երկրորդ մասով առաջարկվում է սահմանել, որ լիազոր պետական կառավարման մարմինը միավորվող համայնքներում կազմակերպում է հանրային քննարկումներ և լսումներ, երրորդ մասով սահմանել, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում Ազգային ժողովը կազմակերպում և իրականացնում է խորհրդարանական լսումներ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենք» սահմանադրական օրենքով սահմանված կարգով: Հոդվածի չորրորդ մասով սահմանել հետևյալը, որ թե՛ համայնքներում կազմակերպված հանրային լսումները և քննարկումները և թե՛ Ազգային ժողովում կազմակերպված խորհրդարանական լսումները պարտադիր կերպով արձանագրվում են և կցվում են համայնքների միավորման կամ բաժանման օրենսդրական փաթեթին և ներկայացվում Ազգային ժողովի քննարկմանն ու հաստատմանը:

Միաժամանակ կարծում ենք, որ վերը նշված օրենսդրական առաջարկությունը, որևէ կերպ չի կարող սահմանափակել, համայնքների կարծիքն այլ կառուցակարգերով

լսելու հնարավորությանը, հետևաբար առաջարկվում է համայնքների կարծիքը լսելու այլընտրանքային եղանակներ ևս, մասնավորապես՝ սահմանել համայնքային մակարդակում հարցումներ կազմակերպելու օրենսդրական կարգավորումներ:

Գտնում ենք, որ համայնքների խոշորացման քաղաքականություն իրականացնելիս պետք չէ այն կիրառել բոլոր համայնքների և բնակավայրերի նկատմամբ: Մեր կարծիքով, գոյություն ունեն համայնքներ, որոնք իրենց աշխարհագրական դիրքով, այլ բնակավայրերի նկատմամբ ունեցած ընդհանրությունների բացակայությամբ, մակերևույթի ռելիեֆի կտրտվածությամբ և այլ բնութագրիչներով գտնվում են այնպիսի վիճակում, որ սկզբունքորեն նպատակահարմար չէ դրանց միացումն այլ համայնքների կամ բնակավայրերի:

Մյուս կողմից՝ որոշ համայնքներ, անկախ իրենց չափերից, ի զորու են ամբողջ ծավալով և բավարար արդյունավետությամբ իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունները և լուծել համայնքային նշանակություն ունեցող խնդիրները: Նման համայնքները ևս իրավունք ունեն մնալու առանձին համայնքային կարգավիճակում:

Կարծում ենք, որ ֆինանսապես թույլ համայնքների միավորումն առավել խոշորներին ինքնին դեռ չի ենթադրում դրանցում ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացում, հակառակը, գտնում ենք, որ ամեն մի դեպք պետք է ենթակա լինի մանրակրկիտ քննարկման, այլապես խոշորացումը կարող է բացասական հետևանքներ ունենալ մինչ այդ արդյունավետ գործող համայնքի կենսագործունեության վրա:

Գտնում ենք, որ ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացման և համայնքային ծառայության համակարգի ամբողջականացման ուղղությամբ անհրաժեշտ են գործնական քայլեր ձեռնարկել, որոնք հնարավորություն կընձեռնեն նոր որակի հանրային ծառայություններ բնակչության մատուցելուն: Համայնքների խոշորացումը իրենից ենթադրում է փոփոխություններ և՛ հանրային կառավարման որակի առումով, և՛ հանրային ծառայությունների մատուցման հասանելիության և մատչելիության իմաստներով: Համայնքների միավորման արդյունքում կրճատվում են միավորված համայնքների աշխատակազմերի համայնքային ծառայողների և վարչական

աշխատանք իրականացնողների հաստիքները: Այս առումով, համայնքների խոշորացման արդյունքում առաջարկվում է մշակել և ներդնել համայնքների աշխատակազմերի օպտիմալ կառուցվածքների մոդելներ, մասնավորապես՝ խոշորացման համատեքստում աշխատակազմերում դիտարկել ծառայություններ մատուցող մասնագետների (գյուղատնտեսի, անասնաբույժի, հողաշինարար և այլն) հաստիքների ներգրավվումը: Գտնում ենք, որ առաջարկվող մոդելի կիրառումը, հնարավորություն կընձեռի ոչ միայն վարչական հաստիքները փոխարինել հանրային ծառայություններ մատուցող հաստիքներով, այլև որոշակիորեն կիմաստավորի և կհիմնավորի համայնքների խոշորացման բուն էությունն ու գաղափարը և մասնակիորեն կարտահայտի նաև խոշորացման արդյունքները:

Կարևորելով արդեն իսկ ձեռք բերված հաջողությունները և ծառայությունների մատչելիությունն ու հասանելիությունը, առաջարկվում է ապահովել հանրային ծառայությունների մատուցման «Մեկ պատուհանի սկզբունքով» քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակների ստեղծման, զարգացման և, հետևաբար, ցանցի ընդլայնման շարունակականության գործընթացը:

3.3 Վարչական եվ ֆինանսական ապակենտրոնացման գերակա ուղղությունները՝ որպես ՏԻՀ արդյունավետ գործառնության նախադրյալներ

Հանրային կառավարման մարմինների կողմից լիազորությունների կազմակերպման և իրականացման պատկերը Հայաստանում անհամաչափ է բաշխված, թե՛ հանրային ծառայությունների մատուցման շրջանակի իմաստով և թե՛ պատասխանատվության բաշխման իմաստով:

Լիազորությունները վերաբաշխված են պետական կառավարման, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև:

Դեռևս փաստ է մնում այն հանգամանքը, որ հանրային ծառայություններ ենթադրող լիազորությունների գերակշիռ մասը գտնվում է պետական կառավարման և տարածքային կառավարման տիրույթում, որը հնարավորություն չի տալիս

համայնքային մակարդակում այդ լիազորությունները կազմակերպելու, բնակչությանն առավել հասանելի դարձնելու համար:

ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունների համալիր շրջանակը միտված է համայնքի բնակչությանը մատուցվող հանրային ծառայությունների որակի, հասանելիության և մատչելիության բարձրացման ապահովմանը: Հայաստանի Հանրապետության համայնքների ՏԻՄ-երի՝ օրենքով վերապահված լիազորությունները բաժանվում են երկու խմբի՝ սեփական (համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիրները լուծելու նպատակով) և պետության կողմից պատվիրակված⁶³:

ՀՀ օրենսդրությամբ ամրագրվել է, որ ՏԻՄ-երի համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական լիազորությունների իրականացումն ունի գերակայություն կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական լիազորությունների իրականացման նկատմամբ:⁶⁴

ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների իրականացման ֆինանսավորումն անկախ տվյալ լիազորության հիմքում ընկած խնդրի պարտադիրությունից կամ կամավորությունից, կատարվում է համայնքի բյուջեի միջոցների հաշվին, պարզապես սահմանված է մի առանձնահատկություն, համաձայն որի, համայնքի կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական լիազորությունների իրականացումը կատարվում է համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծման արդյունքում խնայված միջոցների հաշվին:

Փաստորեն, օրենքով հստակ տարանջատվել են լիազորությունների կատարման առաջնահերթությունները, սահմանելով, որ առաջին հերթին պետք է իրականացվեն պարտադիր խնդիրներից բխող սեփական լիազորությունները, այնուհետև եթե համայնքի ֆինանսական հնարավորությունները թույլ կտան, ապա նաև կամավոր խնդիրներից բխող սեփական լիազորությունները:

ՀՀ գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված են բավականին ծախսատար պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական լիազորություններ, մասնավորապես կոմունալ-

⁶³ ՀՀ Սահմանադրության (2015թ. փոփոխություններով) 182-րդ հոդվածի 1-ին մաս:

⁶⁴ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 10-րդ հոդվածի 9-րդ մաս:

տնտեսության, նախադպրոցական և արտադպրոցական կրթության բնագավառներում համայնքի ղեկավարին վերապահված սեփական լիազորությունները, որոնց ամբողջական իրականացումը լուրջ ֆինանսական հնարավորություններ է պահանջում, և, հետևաբար, նմանօրինակ ֆինանսավորում պահանջող լիազորությունների իրականացումը դեռևս մնում է խնդիր շատ ու շատ համայնքների համար:

Առհասարակ, համայնքների ՏԻՄ-երի լիազորությունների և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական և այլ հնարավորությունների համապատասխանության հարցը, մեր կարծիքով Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի ամենակարևոր և չափազանց բարդ հարցերից ու խնդիրներից մեկն է: Ակնհայտ է, որ առանց համապատասխան ռեսուրսների հնարավոր չէ կազմակերպել և իրականացնել ցանկացած ֆինանսավորում պահանջող լիազորություն, առավել ևս անիմաստ է խոսել առանց համապատասխան ֆինանսավորման տվյալ լիազորության արդյունավետ իրականացման մասին:

Գտնում ենք, որ անհրաժեշտ է սահմանել համայնքային մակարդակում մատուցվող համայնքային ծառայությունների մատուցման մակարդակի և արդյունավետության չափանիշներ:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունում գոյություն չունի պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսավորման հետ կապված հստակ կարգորոշումներ, մասնավորապես՝ չկան սահմանված պատվիրակված լիազորությունների իրականացման շրջանակային կարգը, փոխարենը յուրաքանչյուր պատվիրակված լիազորության իրականացման մասով կառավարության համապատասխան որոշումներով առանձին կարգեր են սահմանվել:

Մեծ թվով պատվիրակված լիազորություններ, որոնք նախատեսված են օրենքներով, փաստացի չեն կազմակերպվում և իրականացվում համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից, վերջիններիս վերաբերյալ համապատասխան պատվիրակման վերաբերյալ որոշումների և տրամադրվելիք ֆինանսական միջոցների բացակայության պատճառներով:

Ընդհանրապես, վերը բերված խնդրի առնչությամբ, կարծում ենք անհրաժեշտ է ցուցաբերել հայեցակարգային մոտեցում, որպեսզի քաղաքականություն մշակող մարմինները օրենսդրությամբ լրացուցիչ լիազորություններ չվերապահեն և դրա իրականացման համար համապատասխան ֆինանսական միջոցներ չուղղեն, որի արդյունքում մեծ թվով լիազորությունների իրականացումը մնում են «օդից կախված», կամ էլ պետական մարմինների կողմից կատարվեն մասնակիորեն:

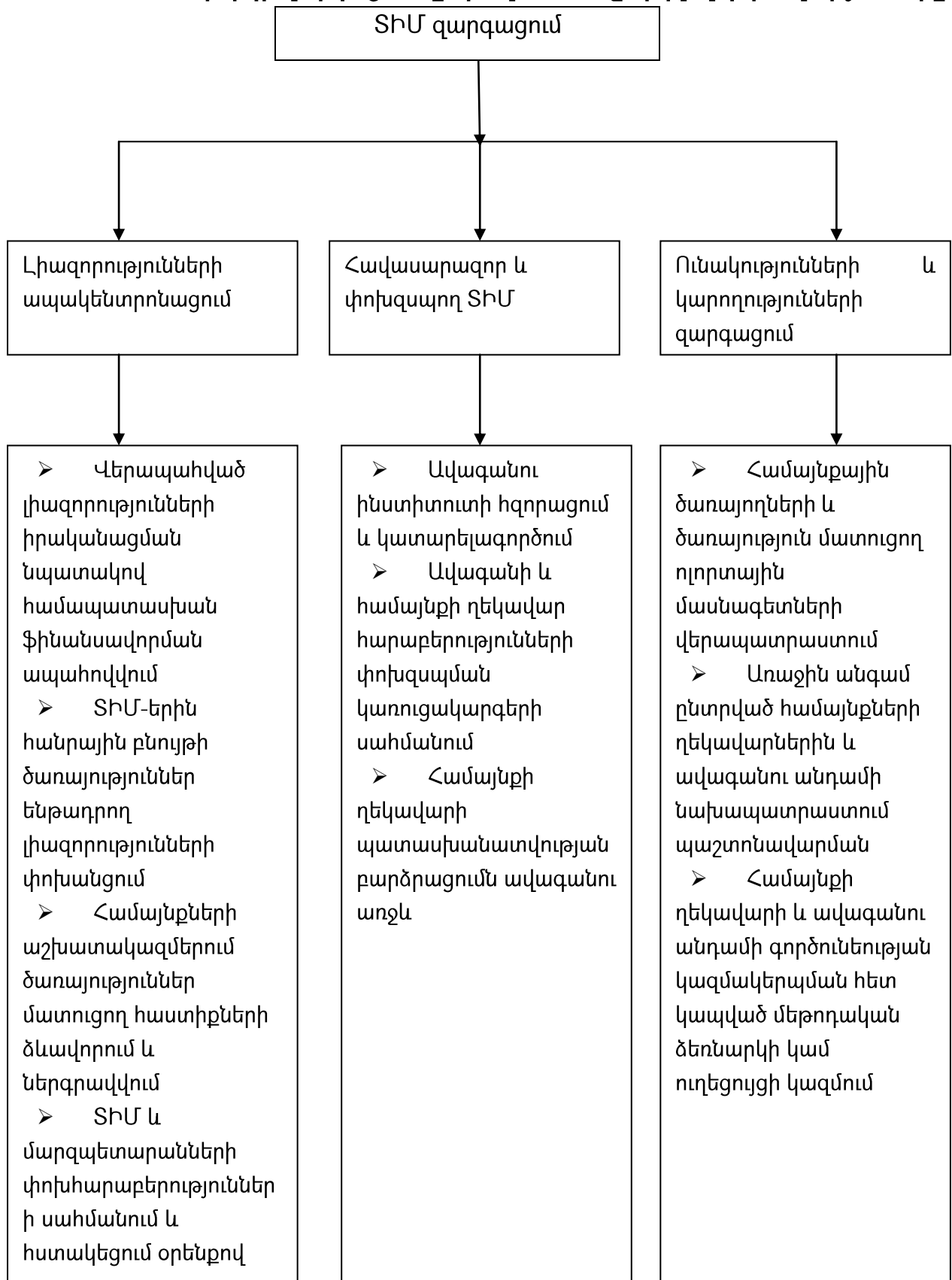
Այդ պատճառով, պատվիրակված լիազորությունների իրավական կարգավիճակի վերաբերյալ գտնում ենք, որ անհրաժեշտ է կատարել ուսումնասիրություններ և հետազոտություններ, որոնց արդյունքում կատարված եզրահանգումները թույլ կտան նախաձեռնելու օրենսդրական համապատասխան կարգավորումներ:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը և առաջխախտվածությունը ենթադրում է նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ղեկավարի և ավագանու ինստիտուտների հետագա զարգացում, դրանց վերապահված լիազորությունների հստակեցում, երկու մարմինների միջև փոխզսպման կառուցակարգերի կատարելագործում, ավագանու ինստիտուտի կայացման շարունակական քաղաքականության իրականացումը: Այս ամենը տեսանելի է իր ներքոթվարկյալ հիմնական ուղղություններով.

➤ ՏԻՄ-երին լրացուցիչ նոր լիազորությունների տրամադրում և պարտականությունների սահմանում ու ՏԻՄ-երի և տարածքային կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների իրավական հիմքերի հստակեցում (ապակենտրոնացման գործոն), տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքային փոփոխություններ:

➤ Լրացուցիչ լիազորությունների տրամադրման հետ կապված ֆինանսավորման սկզբունքների և գործող օրենքների սահմաններում գործառույթների իրականացման հստակ կառուցակարգերի գոյություն: Մասնավորապես, պետք է օրենսդրորեն ապահովել համայնքների լիազորությունների իրականացման ֆինանսական աղբյուրները, պետք է բացառել ոչ ճշգրիտ լիազորությունների տրամադրումը (կարճաժամկետ խնդիր):

ՏԻ համակարգի զարգացմանը միտված առաջարկվող գործողությունները



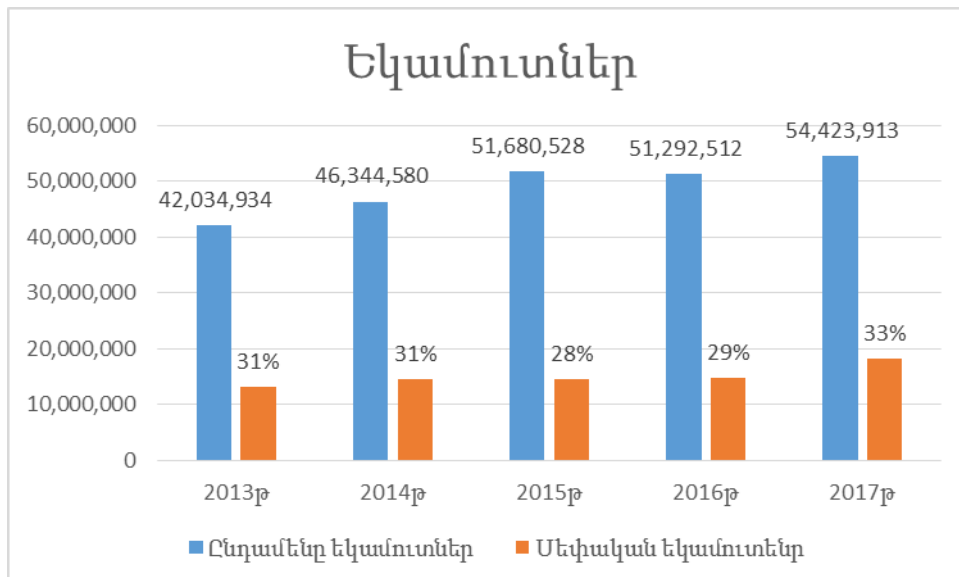
Լիազորությունների ապակենտրոնացման ամենակարևոր ուղղություններից է ֆիսկալ ապակենտրոնացումը:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացումից խոսելիս, գտնում ենք, որ առաջին հերթին պետք դիտարկել համայնքների առկա իրավիճակում գտնվող ֆինանսական հնարավորությունները և դրանցում սեփական եկամուտների մասնաբաժինը:

Ստորև ներկայացվում է գծանկար, որում արտահայտված են համայնքների ընդամենը եկամուտների և սեփական եկամուտների աճը 2013-2017թթ. ընթացքում:

ԳԾԱՆԿԱՐ 3.3.1

ՀՀ համայնքների ընդամենը և սեփական եկամուտների պատկերը 2013-2017թթ. ընթացքում



Չնայած այն հանգամանին, որ համայնքների խոշորացման ենթագլխում խոսվել է խոշորացման համատեքստում սեփական եկամուտների դինամիկ աճի մասին, այնուհանդերձ մեծ խնդիր է մնում Հայաստանի Հանրապետության համայնքների՝ ընդամենը եկամուտների մեջ, սեփական եկամուտների մասնաբաժնի ցածր մակարդակը:

Գծանկար 3.3.1-ից հստակ երևում է, որ հինգ տարիների կտրվածքով ավելացել են համայնքների ընդամենը եկամուտները, սակայն շատ ցածր է դրանում սեփական եկամուտների մասնաբաժնի ավելացման ցուցանիշը:

Մեր կարծիքով, այս խնդիրը պայմանավորված է ոչ այնքան սեփական եկամուտների հավաքագրման պատշաճ կազմակերպման հետ, այլ որքան սեփական եկամուտների քիչ թվով աղբյուրների հետ:

Հայաստանի Հանրապետությունում գործող հարկատեսակներից ընդամենը երկու հարկատեսակի վերապահումը համայնքային մակարդակին, գտնում ենք որ շատ քիչ է ապահովելու համայնքների սեփական եկամուտների ողջամիտ չափը և հետևաբար դրանով իսկ հասնելու համայնքների ֆինանսական անկախության մակարդակի:

Ընդհանուր եկամուտներում սեփական եկամուտների մասնաբաժնի ավելացումը հնարավոր կարելի է համարել այն դեպքում, երբ որ պետությունն իր հարկային և բյուջետային քաղաքականության արդյունքում համայնքներին վերապահել այլ հարկատեսակների հավաքագրման և օգտագործման իրավասություն, ինչպես նաև չբացառելով արդեն իսկ տարիներ շարունակ օրենքով⁶⁵ սահմանված որոշ հարկատեսակների և վճարների գծով մասհանումներ տրամադրելու հնարավոր կիրառությունը:

Սույն գիտական աշխատանքում անդրադարձ է կատարվել Հայաստանի Հանրապետությունում ընթացող վարչատարածքային բարեփոխումներին, մասնավորապես համայնքների խոշորացման գործընթացին:

Անշուշտ խոսվել է այն մասին, որ համայնքների խոշորացումն իրենից ենթադրում է նաև լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթաց:

Սակայն այս տեսակետից, հարկ ենք համարում անդրադառնալ նրան, որ ընթացող վարչատարածքային բարեփոխումներին զուգընթաց դեռևս լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթաց Հայաստանի Հանրապետությունում չի սկսվել:

Գործող բյուջետային համակարգի ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունը լիարժեքորեն չի ապահովվում համայնքների սեփական եկամուտների ծավալը, այն առումով, որ համայնքներին վերապահված են Հայաստանի Հանրապետությունում գործող հարկատեսակներից ընդամենը երկուսը՝ հողի հարկը և գույքահարկը:

⁶⁵ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), 86-րդ հոդված:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման անհրաժեշտությունն առավել մեծանում է, համայնքների ՏԻՄ-երին ոլորտային տարբեր օրենքներով վերապահվող լիազորությունների թվի աճով պայմանավորված:

Փաստորեն, մի կողմից խախտվում է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան, որով սահմանվում է, որ պետությունը համայնքների ՏԻՄ-երին լրացուցիչ լիազորություններով օժտելիս պարտավոր է նաև համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներով օժտել, մյուս կողմից չեն ձեռնարկվում ֆիսկալ ապակենտրոնացում ենթադրող գործնական քայլեր:

Անշուշտ կարևոր է վարչական ապակենտրոնացումը, սակայն անհրաժեշտ է դիտարկել վարչական ապակենտրոնացման ուղիղ կապը ֆիսկալ ապակենտրոնացման հետ:

Առանց ֆիսկալ ապակենտրոնացման հնարավոր չէ պատկերացնել վարչական ապակենտրոնացման արդյունքում փոխանցված լիազորությունների իրականացման մակարդակը, առավել ևս խոսել այդ լիազորությունների իրականացման արդյունավետության մասին:

Ապակենտրոնացման երկու ուղղությունները փոխկապակցված են միմյանց հետ, որոնցից մեկի բացակայության պայմաններում միանշանակ է արդյունավետության մակարդակի անկումը: Մեր երկրում վարչական ապակենտրոնացումը մասնակի իմաստով իրողություն է, սակայն անգամ մասնակի վարչական ապակենտրոնացման պայմաններում բացակայում են ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործոնների ուղղորդումը դեպի համայնքներ:

Ակնհայտ օրինակ է, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի ղեկավարին, որպես պետության կողմից պատվիրակված խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների ստեղծման, դրանց աշխատանքների կազմակերպման և իրականացման լիազորությունը: Օրենսդրական մակարդակով այս լիազորությունը սահմանված է տարիներ շարունակ որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունը, սակայն համայնքների ՏԻՄ-երը հաշվի առնելով լիազորության սոցիալական կարևորության մակարդակը, դա իրականացնում են սեփական միջոցներով: Փաստորեն ստացվում է մի վիճակ, երբ պետությունն իր վարած

օրենսդրական քաղաքականության արդյունքում համայնքների ՏԻՄ-երին վերապահում է, հատկապես, կարևոր համարվող մի պատվիրակված լիազորություն, սակայն չի տրամադրում դրա իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսները: Սա դիպուկ վարչական ապակենտրոնացման օրինակ է՝ առանց ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործոնի:

Նման օրինակներ կարելի է թվարկել, սակայն հարցի էությունը, ոչ այնքան պայմանավորված է նրանում, որ կան առանց ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրականացման՝ վարչական ապակենտրոնացման դեպքեր, այլ նրանում որ անհրաժեշտ է բացառել նման դեպքերը, առավել ևս օրենսդրական մակարդակում:

2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր խմբագրությամբ օրենքը նախատեսել է մի շարք լիազորություններ, որոնք կրում են ապակենտրոնացման բնույթ:

Հատկապես հատկանշական են **հետևյալները**⁶⁶

➤ Համայնքի ղեկավարի գործունեության նոր՝ արտակարգ իրավիճակներից բնակչության պաշտպանության և քաղաքացիական պաշտպանության կազմակերպման բնագավառում սահմանված սեփական և պետության պատվիրակված լիազորությունները:

➤ Առողջապահության, ֆիզիկական կուլտուրայի և սպորտի բնագավառում լրացված՝ համայնքի ղեկավարին պատվիրակված լիազորությունը առ այն, որ նա կազմակերպում է համայնքի տարածքում արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնության և սպասարկման իրականացումը:

➤ Սոցիալական պաշտպանության բնագավառում լրացված՝ համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորությունները, որոնք անմիջականորեն առնչվում են «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքի պահանջների ապահովման հետ: Ընդ որում, 5000-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքի աշխատակազմում ստեղծվում է համայնքի սոցիալական աշխատողի հաստիք, որի հիմնական իրավունքներն ու պարտականությունները ևս սահմանված են «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքով:

⁶⁶ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 16.12.2016, ՀՀ ՊՏ 2016.12.30/95(1275):

➤ Գյուղատնտեսության բնագավառում լրացված՝ համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություններից առաջինն առ այն, որ համայնքի ղեկավարն իրականացնում է համայնքի գյուղատնտեսական ռեսուրսների հաշվառում, որի կարգը սահմանում է Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը:

➤ Համայնքի ղեկավարի գործունեության նոր՝ զբոսաշրջության բնագավառում սահմանված սեփական լիազորությունները:

Օրենքի 5-րդ գլխում սահմանվել են տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները Գյումրի և Վանաձոր համայնքներում: Մասնավորապես, օրենքի 59-րդ հոդվածում տրվել է այդ համայնքների ղեկավարների լիազորությունների ընդհանուր բնութագիրը՝ սահմանելով սեփական 8 լիազորություններ և պետության պատվիրակած 5 լիազորություններ:

2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր խմբագրությամբ օրենքը լիազորությունների ապակենտրոնացման առումով սահմանել է նոր լիազորություններ **Գյումրի և Վանաձոր** համայնքների համար:

Հայաստանի Հանրապետությունում 2016 թվականին տեղական ինքնակառավարման ոլորտում իրականացված օրենսդրական փոփոխությունների արդյունքում հնարավորություն է ընձեռվել խորացնելու լիազորությունների ապակենտրոնացման քաղաքականությունը:

Վերլուծության ենթարկված և առաջարկվող լիազորությունների ապակենտրոնացման առաջարկությունները կարծում ենք, հնարավորություն կընձեռեն մի շարք կարևոր հանրային ծառայություններ ենթադրող լիազորություններ փոխանցելու համայնքների ՏԻՄ-երին:

Գտնում ենք, որ համայնքների խոշորացման և դրանց կայացմանն ու հզորացմանը միտված վարչատարածքային վերջին բարեփոխումներն արդեն իսկ ստեղծում են բավարար հիմքեր լիազորությունների ապակենտրոնացում իրականացնելու համար:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման մասով առաջարկվում է կազմակերպել և իրականացնել **հետևյալ լիազորությունների ապակենտրոնացումը**.

1. Արտահիվանդանոցային բժշկական սպասարկում իրականացնող հաստատությունների (ամբուլատորիաների) գործունեության կազմակերպումը և կառավարումը:

2. Հայաստանի Հանրապետության միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանությունն ու շահագործումը:

3. Հայաստանի Հանրապետության հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանությունն ու շահագործումը:

4. Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում անասնաբուժական ծառայության կազմակերպումն ու իրականացումը:

5. Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության գործունեության կազմակերպումը:

6. Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում նոտարական ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը:

7. Սոցիալական համալիր ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը:

Ապակենտրոնացում 1. Արտահիվանդանոցային բժշկական սպասարկում իրականացնող հաստատությունների (ամբուլատորիաների) գործունեության կազմակերպումը և կառավարումը:

Վերը նշված լիազորությունն առաջարկվում է փոխանցել համայնքների ղեկավարներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, հետևաբար այդ լիազորության իրականացումը դրա արդյունքում կկազմակերպվի և կիրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Առաջարկվում է նախնական կարգով խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառավարմանը հանձնել մարզի տարածքում գտնվող բոլոր արտահիվանդանոցային բժշկական սպասարկում իրականացնող հաստատությունները (ամբուլատորիաները), որոնք ներկայումս մեծ մասամբ ունեն մարզային ենթակայության կարգավիճակ:

Կատարված ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ Հայաստանի Հանրապետության համայնքներում գործող բուժ. ամբուլատորիաների մի մասը

համարվում են համայնքային ենթակայության, այսինքն՝ ունեն համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպության կարգավիճակ, սակայն ստվար զանգվածը դեռևս գտնվում է մարզային ենթակայության ներքո: Բուժ. ամբուլատորիաների մասով ամբողջական համայնքային ենթակայության անցում կատարելու համար առկա են օրենսդրական հիմքեր: Մասնավորապես՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 47-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 1-ին կետով համայնքի ղեկավարին համար սահմանված է հետևյալ պատվիրակված լիազորությունը. «կազմակերպում է համայնքի տարածքում արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնության և սպասարկման իրականացումը»:

Հիմք ընդունելով այն հանգամանքը, որ մի շարք համայնքներում ամբուլատորիաների գործունեության կազմակերպումն ու կառավարումը Հայաստանի Հանրապետության կառավարության համապատասխան որոշումներով արդեն իսկ տրվել են համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությանը և վերջիններս արդեն իսկ համարվում են համայնքային ենթակայության հաստատություններ, ինչպես նաև ղեկավարվելով «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 47-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 1-ին կետի դրույթներով, գտնում ենք, որ նշված լիազորությունը ենթակա է ամբողջական ապակենտրոնացման:

Կարծում ենք, որ վերը նշված գործընթացը կազմակերպելու և իրականացնելու նպատակով անհրաժեշտ է կատարել **հետևյալ գործողությունները**.

➤ Մշակել և կառավարության կողմից հավանության արժանացնել մարզային ենթակայության ամբուլատորիաները համայնքային ենթակայությանը փոխանցելու որոշումները:

➤ Կազմակերպել և իրականացնել Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կողմից ընդունված վերը նշված համապատասխան որոշումների կիրարկումն ապահովելու գործընթացը, մասնավորապես՝ պետական հաշվեկշռից գույքի փոխանցումն համայնքային հաշվեկշռի, համայնքների ավագանիների կողմից համայնքների բյուջեներում և համայնքային ենթակայության մարմինների ցանկերում համապատասխան փոփոխությունների կատարում, ըստ ենթակայության փոխանցվող հաստատությունների կազմակերպա-իրավական ձևերի փոփոխությունների

իրականացում և համապատասխանաբար իրավաբանական անձանց գրանցում իրականացնող պետական ռեգիստրի համապատասխան տարածքային ստորաբաժանումներում արդեն իսկ վերակազմակերպված հաստատությունների հիմնադիր փաստաթղթերի՝ այն է կանոնադրությունների գրանցում և գրանցման վկայականի ձեռքբերում:

Ապակենտրոնացում 2: Հայաստանի Հանրապետության միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանությունն ու շահագործումը:

Համայնքների խոշորացման արդյունքում նախկին համայնքները իրար կապող միջհամայնքային տեղական նշանակության ճանապարհները ստացել են ներհամայնքային կամ միջբնակավայրային ճանապարհների կարգավիճակ, որի պայմաններում, այդ ճանապարհների պահպանությունը և շահագործումը համարվում է համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորությունը: Անշուշտ համայնքային սուղ բյուջետային միջոցները բավարար չեն նման ծախսատար լիազորությունը կազմակերպելու և իրականացնելու համար:

Միջհամայնքային ճանապարհների պահպանության լիազորությունը վերապահված է մարզպետարաններին, որոնք պետական բյուջեից հատկացված միջոցների հաշվին իրականացնում են այդ լիազորությունը:

Հաշվի առնելով վերը նշված հանգամանքը, առաջարկվում է ապակենտրոնացնել միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանության և շահագործման լիազորությունը՝ փոխանցելով այն համայնքների ՏԻՄ-երին:

Նշված լիազորությունն ապակենտրոնացնելու համար անհրաժեշտ իրավակարգավորում է սահմանված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, մասնավորապես՝ օրենքի 44-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետով: Առաջարկվող լիազորության ապակենտրոնացումն ապահովելու համար անհրաժեշտ է կատարել **հետևյալ գործողությունը**.

➤ Կազմել, մշակել և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության հավանությանը արժանացնել վերը նշված լիազորության փոխանցման կիրարկումն ապահովող որոշում, հիմք ընդունելով «Հայաստանի Հանրապետության

վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով ամրագրված նոր ձևավորված բազմաբնակավայր համայնքների վարչական սահմանները և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը:

Առաջարկվում է այդ լիազորությունը փոխանցել համայնքների ղեկավարներին՝ որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, հետևաբար՝ այդ լիազորության իրականացումը դրա արդյունքում կկազմակերպվի և կիրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Ապակենտրոնացում 3: Հայաստանի Հանրապետության հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանությունն ու շահագործումը:

Հայաստանի Հանրապետությունում գործող հանրակրթական դպրոցներից՝ հիմնական դպրոցները գտնվում են մարզային ենթակայության ներքո (բացառությամբ՝ Երևան քաղաքի), իսկ ավագ դպրոցները Հայաստանի Հանրապետության կրթության պետական լիազոր մարմնի: Հետևաբար և հանրակրթական դպրոցների շենք-շինությունների պահպանության և շահագործման լիազորությունն վերապահված է համապատասխանաբար այդ մարմինների իրավասությանը:

Հաշվի առնելով Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացված և իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները, որոնց արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորվում են համայնքների նոր կարողություններով օժտված տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, և հիմք ընդունելով այն հանգամանքը, որ նշված շենք-շինություններին աշխարհագրական տեսակետից ամենամոտը գտնվող հանրային իշխանության մարմինները համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են, ուստի առավել նպատակահարմար է նշված ենթակառուցվածքների շահագործումն ու պահպանությունն վերապահել խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքների ղեկավարներին, որպես պետության պատվիրակված լիազորություն:

Գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 46-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետով համայնքի ղեկավարին վերապահված է հետևյալ սեփական լիազորությունը. «կազմակերպում և կառավարում է համայնքային ենթակայության դպրոցների, մանկապարտեզների, ակումբների, մշակույթի տների, երիտասարդական

կենտրոնների, գրադարանների, կրթական, մշակութային և երիտասարդական այլ հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեությունը, դրանց շահագործման և նորոգման աշխատանքները»:

Համաձայն Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 182-րդ հոդվածի, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են միայն օրենքով:

Հիմք ընդունելով Սահմանադրական վերը նշված դրույթը, ինչպես նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի վերը նշված հոդվածում պետությանը պատկանող հանրակրթական դպրոցների վերաբերյալ համապատասխան լիազորությունն ամրագրող դրույթի բացակայությունը, առաջարկվում է այս լիազորության ապակենտրոնացումը կազմակերպել և իրականացնել առաջին հերթին համապատասխան օրենսդրական փոփոխությունների նախաձեռնությամբ հանդես գալու միջոցով:

Վերը նշված լիազորությունն առաջարկվում է փոխանցել համայնքների ղեկավարներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, հետևաբար՝ այդ լիազորության իրականացումը դրա արդյունքում կկազմակերպվի և կիրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Նշված լիազորության ապակենտրոնացումը կազմակերպելու և իրականացնելու համար անհրաժեշտ է կատարել հետևյալ գործողությունները.

➤ Մշակել և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության հավանությանը արժանացնել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ կատարելու և «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին օրենքների նախագծերը:

➤ Ապահովել Հայաստանի Հանրապետությունում գործող բոլոր հանրակրթական դպրոցների շենք-շինությունների փոխանցումը պետական հաշվեկշռից համապատասխանաբար համայնքային հաշվեկշիռներ:

Ապակենտրոնացում 4: Համայնքներում անասնաբուժական ծառայության կազմակերպումն ու իրականացումը:

Հայաստանի Հանրապետությունում անասնաբուժական ծառայություններն առ այսօր մատուցվում են ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարության ենթակայությամբ գործող «Անասնաբուժասանիտարիայի և բուսասանիտարիայի ծառայությունների կենտրոն» ՊՈԱԿ-ի կողմից: Համայնքի ղեկավարին անասնաբուժության բնագավառում վերապահված թե՛ սեփական և թե՛ պատվիրակված լիազորությունները կրում են բացառապես աջակցող բնույթ:

Հաշվի առնելով Հայաստանի Հանրապետության կառավարության կողմից գյուղատնտեսության զարգացման ուղղությամբ որդեգրած քաղաքականությունը, առաջարկվում է անասնաբուժական ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը որպես համայնքի ղեկավարի պատվիրակված լիազորություն ապակենտրոնացման միջոցով վերապահել բազմաբնակավայր համայնքների ղեկավարներին: Բացի լիազորության պատվիրակումից, նաև համայնքներում սահմանել տեղական վճար՝ անասնաբույժի ծառայություններից օգտվելու նպատակով, որը և կծառայի անասնաբույժի հաստիքի պահպանման համար:

Նշված գործընթացն իրականացնելու համար անհրաժեշտ է կատարել **հետևյալ գործողությունները՝**

- Մշակել «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Անասնաբուժության մասին», «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքների նախագծերը:

- Մշակել և կառավարության հավանությանն արժանացնել վերը նշված օրենքների փոփոխությունների կիրարկումն ապահովող որոշումը և բոլոր խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում ավագանիների կողմից համապատասխան որոշումներով սահմանել նոր հաստիքացուցակներ՝ ներառելով անասնաբույժի հաստիքներ բնակավայրերի և անասնազխաքանակների թվաքանակները հաշվի առնելով:

Ապակենտրոնացում 5: Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության գործունեության կազմակերպումը:

Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման բնագավառի քաղաքականություն մշակող մարմինը ՀՀ արդարադատության նախարարությունն է, ի դեմս դրա կազմում գործող համապատասխան գործակալության, իսկ կոնկրետ ՔԿԱԳ լիազորությունները իրականացնող տարածքային մարմինները գտնվում են համայնքային ենթակայության ներքո:

ՔԿԱԳ տարածքային մարմինները տեղաբաշխված են Հայաստանի Հանրապետության տարածքում նախկին շրջանների թվաքանակի սկզբունքով, և գտնվում են նախկին շրջկենտրոններում:

Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացրած և իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում ձևավորվել են շուրջ 21 քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակներ և նախատեսվում է այդ գրասենյակների թիվն ավեացնել ընդգրկելով գրեթե բոլոր խոշորացվող համայնքները:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ նշված ծառայությունը պարբերաբար մատուցվող ծառայություն է, շատ համայնքներ և բնակավայրեր աշխարհագրական իմաստով հեռու են գտնվում նախկին շրջկենտրոններից, ինչպես նաև հիմք ընդունելով խոշորացված համայնքներում քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակների առկայությունն առաջարկվում է քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության կազմակերպման լիազորությունն ապակենտրոնացման միջոցով վերապահել խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքների ղեկավարներին:

Վերը նշված լիազորությունն առաջարկվում է փոխանցել համայնքների ղեկավարներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, հետևաբար՝ այդ լիազորության իրականացումը դրա արդյունքում կկազմակերպվի և կիրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Նշված լիազորության պատվիրակման և հետևաբար՝ ապակենտրոնացման արդյունքում այսօր գործող ՔԿԱԳ տարածքային մարմինները կպահպանվեն, քանի որ հիմնականում նախկին շրջկենտրոնները դառնում են խոշորացված համայնքների կենտրոններ, և լրացուցիչ նման լիազորությամբ կօժտվեն մյուս խոշորացված

համայնքների ղեկավարները, որոնց համայնքային կենտրոնները չունեն նախկին շրջկենտրոնի կարգավիճակ:

Գտնում ենք, որ նշված լիազորության փոխանցման համար սահմանափակող օրենսդրական հիմքեր չկան, փոխարենը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 36-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 4-րդ կետը միանգամայն տալիս է այն ապակենտրոնացնելու լիարժեք հնարավորությունը, քանի որ նշված դրույթը քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայությունը վերապահել է որպես պատվիրակած լիազորություն համայնքների ղեկավարներին՝ ընդհանրական սկզբունքով, առանց որևէ տարանջատման:

Նշված լիազորությունը խոշորացված համայնքների ղեկավարներին վերապահելու համար անհրաժեշտ է կատարել **հետևյալ գործողությունները**.

➤ Մշակել և կառավարության հավանությանն արժանացնել Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության կազմակերպման լիազորությունը բոլոր խոշորացված համայնքներում իրականացնելու կիրարկումն ապահովող որոշում.

➤ Կազմակերպել և իրականացնել բոլոր խոշորացված համայնքների աշխատակազմերում համապատասխան կառուցվածքային փոփոխությունները և նոր հաստիքացուցակների սահմանումը՝ ավագանիների համապատասխան որոշումների ընդունմամբ:

Ապակենտրոնացում 6: Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում նոտարական ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը:

Հայաստանի Հանրապետությունում նոտարական ծառայությունների մատուցման բնագավառի քաղաքականություն մշակող մարմինը Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարությունն է, իսկ Նոտարների լիցենզավորման և նշանակման հետ կապված հարցերի համակարգման մասնագիտական լիազոր մարմինը ՀՀ Նոտարական պալատն է:

Նոտարական տարածքները Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորված են նախկին շրջանների տարածքային համամասնությամբ, որը շատ դեպքերում դժվարացնում է նախկին շրջկենտրոնից մեծ հեռավորության վրա գտնվող

համայնքների և բնակավայրերի բնակիչներին այդ ծառայությունները հասանելի դարձնելը:

Վերը նշված լիազորությունն առաջարկվում է փոխանցել համայնքների ղեկավարներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, հետևաբար՝ այդ լիազորության իրականացումը դրա արդյունքում կկազմակերպվի և կիրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Նոտարական ծառայություններն ապակենտրոնացնելիս, դրանց մատուցումը հնարավոր կլինի կազմակերպել և իրականացնել բազմաբնակավայր համայնքներում ձևավորված և ձևավորվելիք քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակներում:

Նշված լիազորությունն ապակենտրոնացնելու համար անհրաժեշտ են օրենսդրական փոփոխություններ, իրականացնելով, մասնավորապես, **հետևյալ գործողությունները.**

➤ Մշակել, կառավարության հավանությանը արժանացնել, ՀՀ Ազգային ժողով ներկայացնել և Օրենսդրի կողմից ընդունել «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Նոտարիատի մասին» և ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքները:

➤ Մշակել և ընդունել ՀՀ արդարադատության նախարարի նոտարական տարածքների սահմանման մասին նոր հրաման ըստ խոշորացված համայնքների թվաքանակի տրամաբանության.

➤ Մշակել և կառավարության հավանությանը արժանացնել վերը նշված օրենքների կիրակումն ապահովող որոշումը, համապատասխանաբար իրականացնել խոշորացված համայնքների աշխատակազմերում կառուցվածքային փոփոխություններ և նոր հաստիքացուցակների սահմանում, ավագանիների որոշումներով:

Ապակենտրոնացում 7: Խոշորացված համայնքներում սոցիալական համալիր ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը:

Սոցիալական ծառայությունների և սոցիալական ապահովության բնագավառի քաղաքականություն մշակող պետական մարմինը ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունն է, որն այս ոլորտում իր գործունեությունը կազմակերպում

է սոցիալական ապահովության պետական ծառայության և դրա տարածքային բաժինների միջոցով:

Սոցիալական ապահովության պետական ծառայությունը Երևան քաղաքում ունի թվով 10 տարածքային բաժիններ, իսկ մարզերում՝ 41 տարածքային բաժիններ: Սոցիալական ապահովության ծառայության տարածքային մարմինները տեղակայված են մարզկենտրոններում և նախկին շրջկենտրոններում:

Սոցիալական ծառայությունների տրամադրումը որպես պատվիրակված լիազորություն տարիներ շարունակ իրականացվում է Երևան քաղաքում, ինչպես նաև Զերմուկ, Արարատ, Վանաձոր և մի քանի այլ քաղաքներում:

Հաշվի առնելով համայնքների խոշորացման գործընթացի ընդգրկման տեմպերը, ինչպես նաև 5000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքներում սոցիալական աշխատողի հաստիք ունենալու օրենսդրական պահանջը, առաջարկվում է սոցիալական ապահովության տարածքային մարմինների գործունեության կազմակերպումը և կառավարումը վերապահել խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքների ՏԻՄ-երին՝ որպես պետության պատվիրակված լիազորություն: Նշված լիազորության իրականացումը կկազմակերպվի և կիրականացվի ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Այս լիազորությունն ապակենտրոնացնելու համար անհրաժեշտ է կատարել հետևյալ հետևյալ գործողությունները.

➤ Մշակել «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքում և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքների նախագծեր:

➤ Համալիր ծառայության ապակենտրոնացման ապահովում, սեփականություն համարվող գույքի պետական հաշվեկշռից համայնքային հաշվեկշիռ փոխանցելու կազմակերպում և իրականացում, վարչական և վարչարարական գործողությունների կատարում (բաժինների վերակազմակերպում, կանոնադրական փոփոխություններ, պետական գրանցման փոփոխություններ և այլն):

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Սույն հետազոտության շրջանակներում ընդհանրացվել և ամփոփվել են Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության վերլուծություններն ըստ ուղղությունների և ոլորտների, ինչպես նաև տրվել են հաջորդիվ կատարված առաջարկություններում՝ համապատասխան լուծումներ ենթադրող գործիքակազմերի առաջարկներ:

Անշուշտ անհերքելի է այն փաստը, որ տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորվել է, և չնայած բազմաթիվ առկա խնդիրների, այն պետության կայուն զարգացող հանրային կառավարման համակարգերից է: Կարծում ենք, որ իրավական պետության սկզբունքներին համապատասխան, իրավական և ֆինանսական գործունե կանոնակարգման պարագայում՝ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելիս առաջացած բոլոր հարաբերությունները իրենց հնարավոր կարգավորումները կստանան, ապահովելով տեղական ինքնակառավարման պատշաճ իրականացումը, դրանով իսկ զարկ տալով ժողովրդավարության ամենակարևոր տարրերի հանրագումար հանդիսացող՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը:

Կատարված ուսումնասիրությունները և վերլուծությունները, որոնք ամփոփված են սույն գիտական աշխատանքի շրջանակներում, թույլ են տալիս եզրահանգելու, որ Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և արդյունավետության բարձրացման հարցում խնդրահարույց են մի շարք գործոններ, մասնավորապես.

- ինստիտուցիոնալ իմաստով ՏԻՄ-երի բովանդակությանը դեռևս անբավարար ծավալի լիազորությունների և գործառույթների վերապահումը,
- ֆինանսական կարողությունների և հնարավորությունների ցածր մակարդակը,
- համայնքների ՏԻՄ-երի համար լրացուցիչ եկամուտների աղբյուրների ներգրավման սահմանափակվածությունը,

- Ապակենտրոնացման, այդ թվում՝ վարչական և ֆինանսական ապակենտրոնացման ցածր մակարդակը,
- տեղական ինքնակառավարմանը բնակչության ցածր մասնակցությունը,
- ընթացող վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում իրականացվելիք ծրագրերի ֆինանսավորման ռեսուրսների սակավությունը,
- համայնքային ինքնաբավ տնտեսության զարգացման ինստիտուցիոնալ և ֆինանսա-տնտեսական նախադրյալների սահմանափակությունը:

Վերը նշված խնդիրներին համապատասխան լուծումներ առաջադրելու դեպքում, կարծում ենք, որ հնարավոր կլինի արձանագրել համակարգային առաջընթաց նշված ուղղություններում: Գիտական աշխատանքում կատարված ուսումնասիրությունների, վերլուծությունների, առաջ քաշված խնդիրների հիման վրա ստորև ներկայացնում ենք այն եզրահանգումներն ու առաջարկությունները, որոնց կիրառման պայմաններում հնարավոր ենք համարում տեղական ինքնակառավարման համակարգի շոշափելի զարգացումը և, հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացումը:

1. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման կարևորագույն գերակայություններից է տեղական ժողովրդավարության զարգացման ուղղությամբ աշխատանքների կատարումը: Մասնավորապես՝ տեղական մակարդակում որոշումների կայացմանը և հանրային կառավարմանը բնակիչների մասնակցության խթանումը, ՏԻՄ-երի գործունեության հրապարակայնության և թափանցիկության բարձրացումը ՏԻՄ-երի ընտրական համակարգի կատարելագործումը և, իհարկե, համայնքի ավագանու ինստիտուտի շարունակական զարգացումն ու հզորացումը: Վերոգրյալից ելնելով, մեր կողմից մշակվել է տեղական (համայնքային) կարողությունների գնահատման մեթոդաբանություն, և առաջարկվում է այն կիրառել Հայաստանի Հանրապետությունում, որի կիրառման պարագայում հնարավոր կլինի վեր հանել կարողությունների ձևավորման հետ հապված խնդիրները և, հետևաբար, առաջադրել դրանց լուծմանը միտված մասնագիտական գործիքակազմեր, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ և իրավակիրառ պրակտիկայի

զարգացման միջոցով խթանել հանրային կառավարմանը բնակչության մասնակցությունը:

2. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումից մինչ այսօր Հայաստանի Հանրապետությունում չի գնահատվել տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը: Նման գնահատականի բացակայությունը հնարավորություն չի ընձեռնում որոշելու համակարգի թույլ և ուժեղ կողմերը, հետևաբար դրանց հիման վրա համապատասխան քայլերի ձեռնարկումը: ՏԻԳՀ գնահատումն առանցքային և ուղղորդող օղակ և գործիք պետք է հանդիսանա ոլորտի քաղաքականությունը մշակող պետական լիազոր մարմնի համար, որով առաջնորդվելու դեպքում վեր կհանվեն համակարգի խնդրահարույց ուղղությունները, համակարգի գործունեության քանակական և որակական ցուցանիշները և, հետևաբար, համապատասխան լուծումներ կառաջադրվեն դրանց լուծման և իրագործման մասով: ՏԻԳՀ-ի հաշվարկումը նպատակ ունի իրականացնել ՀՀ ՏԻ համակարգի տարեկան գործունեության համապարփակ և մեթոդական գնահատումը, ինչպես նաև դասակարգելու գնահատման արդյունքները՝ հիմնված ՏԻՄ-երի գործունեության առանձին բնագավառների ու գործառույթների գնահատումների վրա, գնահատված արդյունքների հիման վրա, որոշելու համակարգի արդյունավետության մակարդակը երկու տարիների կտրվածքով: Ելնելով վերոգրյալից առաջարկվում է Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը գնահատելու նպատակով՝ կիրառել մշակված ՏԻԳՀ-ի մեթոդաբանությունը:

3. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման հաջորդ կարևորագույն ուղղությունը համարում ենք վարչատարածքային բարեփոխումները, միջհամայնքային համագործակցության խորացումն ու զարգացումը և համայնքների խոշորացման գործընթացի պատշաճ կազմակերպման շարունակականությունը: Ինչպես նաև կարևորելով մինչ համայնքների խոշորացումը համայնքների կարծիքը լսելու պետության պարտավորության պատշաճ կատարման ապահովումը, անհրաժեշտ է համայնքների կարծիքը լսելու համար հստակ գործիքակազմերի և կառուցակարգերի սահմանումը: Համայնքների կարծիքը լսելու վերաբերյալ առկա իրողությունը, այն է՝ խորհրդարանական լսումներ կազմակերպելու և անցկացնելու

միջոցով համայնքների կարծիքը լսելը, բավարար հիմք չէ, պատկերացում կազմելու քնակչության հանրային կարծիքի մասին, ուստի օրենսդրական հստակ հիմքերի ստեղծումը, մասնավորապես «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ կատարելու միջոցով, համարում ենք խիստ անհրաժեշտ և արդիական: Վարչատարածքային բարեփոխումները պատշաճ կազմակերպելու և իրականացնելու, ինչպես նաև սահմանադրական նորմը լիարժեք իրացնելու նպատակով առաջարկվում է, «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում կատարել լրացում՝ առանձին հոդվածի տեսքով, վերնագրելով այն «Համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում համայնքների կարծիքը լսելը»: Հոդվածը կազմել չորս մասերից, առաջին մասում կիրառելով ՀՀ գործող Սահմանադրության 190-րդ հոդվածի երկրորդ նախադասությունը, երկրորդ մասով սահմանել, որ լիազոր պետական կառավարման մարմինը միավորվող համայնքներում կազմակերպում է հանրային քննարկումներ և լսումներ, երրորդ մասով սահմանել, որ համայնքների միավորման կամ բաժանման դեպքում Ազգային ժողովը կազմակերպում և իրականացնում է խորհրդարանական լսումներ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենք» սահմանադրական օրենքով սահմանված կարգով: Հոդվածի չորրորդ մասով սահմանել հետևյալը, որ թե՛ համայնքներում կազմակերպված հանրային լսումները և քննարկումները, և թե՛ Ազգային ժողովում կազմակերպված խորհրդարանական լսումները պարտադիր կերպով արձանագրվում են և կցվում են համայնքների միավորման կամ բաժանման օրենսդրական փաթեթին և ներկայացվում Ազգային ժողովի քննարկմանն ու հաստատմանը: Միաժամանակ կարծում ենք, որ վերը նշված օրենսդրական առաջարկությունը, որևէ կերպ չի կարող սահմանափակել, համայնքների կարծիքն այլ կառուցակարգերով լսելու հնարավորությանը, հետևաբար առաջարկվում է համայնքների կարծիքը լսելու այլընտրանքային եղանակներ ևս, մասնավորապես՝ սահմանել համայնքային մակարդակում հարցումներ կազմակերպելու կամ հեռախոսային հաղորդագրությունների, գիտական և հետազոտական ուսումնասիրությունների և վերլուծությունների միջոցով հարցումներ կազմակերպելու օրենսդրական կարգավորումներ: Համայնքների խոշորացումը բացի

վարչատարածքային բարեփոխումնից, նաև տնտեսական բարեփոխում է, և գտնում ենք, որ այն անհրաժեշտ է կազմակերպել և իրականացնել ֆինանսական ռիսկերի գնահատման պարագայում: Այս իմաստով բարեփոխման արդյունքները թույլ են տալիս եզրահանգելու, որ Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող համայնքների խոշորացման գործընթացում հաշվի չեն առնվում փոքր բնակավայրերի ֆինանսական և տնտեսական շահերը, դրանք ապահովագրող իրավակարգավորումների կամ օրենսդրական սկզբունքների բացակայության պատճառով:

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը, կարծում ենք, որ ֆինանսապես թույլ համայնքների միավորումն առավել խոշոր և ուժեղ համայնքներին, ինքնին դեռ չի ենթադրում դրանցում տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացում, հակառակը, գտնում ենք, որ ամեն մի դեպք պետք է մանրակրկիտ ուսումնասիրվի և վերլուծվի, այլապես խոշորացումը կարող է բացասական հետևանքներ ունենալ մինչ այդ արդյունավետ գործող համայնքի կենսագործունեության վրա:

Հաշվի առնելով ընթացող բարեփոխումների ծավալները, առաջարկվում է համայնքների խոշորացման քաղաքականության իրականացման գործող տեմպերը նվազեցնել և իրականացնել կոնկրետ ոլորտային ներդրումներ նոր ձևավորված համայնքների կարողությունները մեծացնելու և հզորացնելու նպատակով: Նախ և առաջ ապահովել խոշորածավալ բարեփոխման արդյունքում արդեն իսկ ձևավորված համայնքներում տեղական ինքնակառավարման կայունությունը, հաշվարկել դրանցում արձանագրված հաջողություններն ու ռիսկերը, և ապա նոր անցնել խոշորացման հաջորդ գործընթացների իրականացմանը: Միաժամանակ անհրաժեշտ է համայնքների խոշորացման գործընթացի արդյունքում առավել մեծ և առանձնակի ուշադրություն դարձնել համայնքների սեփական եկամուտների հավաքագրման գործընթացին օժանդակող և աջակցող գործիքակազմերի և կառուցակարգերի ներդրմանը, մասնավորապես՝ համայնքներում սեփականություն հանդիսացող գույքի տարեկան օգտագործման և օտարման պլանների կազմման մասնագիտական և մեթոդական աջակցություն ցուցաբերելուն, տարեկան աշխատանքային պլանների կազմմանը մեթոդական աջակցություն ցուցաբերելուն, տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների հավաքագրման և դրանց բազանների վարման մասով մասնագիտական

վերապատրաստումների կազմակերպում և համայնքային ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների ու հմտությունների կատարելագործում և այլն: Համայնքների խոշորացման արդյունքում ձևավորված նոր համայնքի ավագանու կազմում ոչ բոլոր բնակավայրերից ավագանու անդամ չունենալու իրողությունից ելնելով, ինչպես նաև բոլոր բնակավայրերի հանրային խնդիրներն ավագանուն լսելի դարձնելու նպատակով, առաջարկվում է վերանայել ՏԻՄ-երի ընտրությունների հետ կապված ՀՀ ընտրական օրենսդրությունը, մասնավորապես սահմանելով խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում քվտավորման կարգը, որպեսզի հնարավորություն ընձեռվի համայնքի կազմում ընդգրկված բոլոր բնակավայրերին իրենց մասնակցությունն ապահովվել խոշորացված համայնքի ավագանու կազմում: Հայաստանի Հանրապետությունում 2016 թվականից սկսված համայնքների խոշորացման արդյունքում գտնում ենք, որ տեսանելի են համայնքներում արձանագրված ինստիտուցիանալ և տնտեսական զարգացումները, ներդրումային ծրագրերի իրականացումը, ֆինանսական հնարավորությունների կենտրոնացումը, նոր որակի ավագանու վերահսկողական գործունեությունը, և դրանից ելնելով առաջարկվում է ապահովել համայնքների խոշորացման գործընթացի շարունակականությունը, սակայն գործընթացը կազմակերպելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել 2011թ. ՀՀ կառավարության կողմից ընդունված հայեցակարգի համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները:

4. Հաջորդ կարևորագույն գերակայությունը համայնքների սեփական եկամուտների ավելացումն է՝ նոր եկամուտների աղբյուրների սահմանման կամ գոնե օրենսդրորեն արդեն իսկ սահմանված եկամուտների աղբյուրների կիրարկումը: Գործող պրակտիկայում համայնքնային բյուջեների լիակատար ձևավորման և զարգացման համար իրապես մեծ խոչընդոտ են համարվում օրենքով նախատեսված հարկատեսակներից մասհանումների կատարման բացակայությունը: Համայնքների ՏԻՄ-երի առանձին հարկատեսակների մասհանումներից օգտվելու կարգավորումը սահմանված է օրենքով, սակայն կարծում ենք, որ բացակայում է պետական քաղաքականության համայնքային մակարդակում մոտեցումն ու դրսևորումը, որի փաստացի ապացույցը Հայաստանի Հանրապետության կառավարության այս

ուղղությամբ անգործության ցուցաբերումն է (համապատասխան մասհանումները համայնքների ՏԻՄ-երին տրամադրելու վերաբերյալ կառավարության համապատասխան որոշման և դրանով սահմանվելիք կարգի բացակայությունը): ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացումն անմիջականորեն ենթադրում է համայնքային ծառայության ոլորտի զարգացումը, այն անժխտելիորեն համարում ենք տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության կարևոր գերակայություններից մեկը: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի գերակա խնդիրներից այնուհանդերձ մնում է համայնքների ֆինանսական անկախության ձևավորումը, մի կողմից թույլ սեփական եկամուտներից հավաքագրված միջոցները և մյուս կողմից պետությունից համահարթեցման դոտացիաներից և նպատակային սուբվենցիաներից շարունակական կախվածության մեջ գտնվելու վիճակը, բերում են համայնքների ֆինանսական անկախության մակարդակի իջեցման, այդ իսկ պատճառով առաջարկվում է լուծել ֆիսկալ ապակենտրոնացման ուղղությամբ գերակա խնդիրներ համարվող համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացման խնդիրը, կիրարկել ՀՀ բյուջետային համակարգի օրենսդրությամբ սահմանված հարկերից և վճարներից մասհանումների կատարման դրույթները, ինչպես նաև ապահովել համայնքային բյուջեների մուտքերի կայունությունը և բազմազանությունը, համապատասխան օրենսդրական և գործնական կառուցակարգերի վերանայման և կիրառման պայմաններում բարձրացնել համայնքներում հանրային ֆինանսների կառավարման, ինչպես նաև ֆինանսական հսկողության և վերահսկողության արդյունավետության, թափանցիկության, հաշվետվողականության և օրինականության մակարդակը:

5. Առկա հանրային խնդիրների լուծումներն ապահովելու և ծրագրային գործողություններ կազմակերպելու և իրականացնելու համար անշուշտ անհրաժեշտ են նոր տնտեսական և ֆինանսական հնարավորություններ: Համայնքի կայուն զարգացումն ապահովելու նպատակով առաջարկվում է ապահովել փոխատվական կապիտալի շուկայում համայնքների գործունեության զարգացումն ու խթանումը՝ համապատասխան գործուն կառուցակարգերի կիրառմամբ: Անշուշտ համայնքի կայուն զարգացումն հնարավոր է ապահովել նաև համայնքի ՏԻՄ-երին վերապահված

լիազորությունների ամբողջական կատարման արդյունքում, որը թերևս չի իրականացվում կամ թերի է իրականացվում համապատասխան ֆինանսական միջոցների բացակայության պատճառով: Արդյունավետ գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունենալու նպատակով, առաջարկվում է ապահովել ՏԻՄ-երին՝ օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացմանը համարժեք ֆինանսական միջոցների կայուն և ճկուն բազայով: Տարիներ շարունակ, առկա է վարկեր և փոխառու միջոցներ ստանալու վերաբերյալ օրենսդրական կարգավորումներ, որոնք փաստացի չեն կիրառվում: Մասնավորապես, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 86-րդ հոդվածով համայնքի բյուջեի ձևավորման աղբյուրներում նշվում են նաև վարկերն ու փոխառու միջոցները, իսկ «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 2-րդ մասը հստակ սահմանում է, որ պետական և համայնքների բյուջեները հիմնվում են ֆինանսական, դրամավարկային և հարկային միասնական պետական քաղաքականության վրա: Փաստորեն վերը նշված երկու օրենքներով սահմանված հնարավորությունները համայնքները չեն կարողանում իրացնել ՀՀ բանկային համակարգի միասնական մոտեցման բացակայության պատճառով: Առաջարկվում է, ապահովվել նշված երկու օրենքների կիրարկումը, փոփոխություններ կատարելով ՀՀ բանկային համակարգը կարգավորող օրենսդրությունում, ինչպես նաև բանկային կանոնադրություններում, որով ՀՀ համայնքները կճանաչվեն որպես գործունակ, պարտավորությունները պատշաճ ստանձնող, տնտեսական և ֆինանսական հնարավորություններ ունեցող սուբյեկտներ և դրանով իսկ հնարավորություն կընձեռվի համայնքներին ստանալու փոխառու և վարկային միջոցներ: Այդ միջոցների ներգրավվման պայմաններում հնարավոր կդառնան համայնքային միջնաժամկետ և երկարաժամկետ ծրագրերի իրականացումը:

6. Համայնքներում իրականացվող վարչական ծախսերը գերակա դիրք են գրավում հանրային ծառայությունների ծախսերի նկատմամբ, հետևաբար գտնում ենք, որ այն խոչընդոտ է հանդիսանում տեղական ինքնակառավարման բուն գաղափարի, այն է՝ բնակիչներին հանրային ծառայություններ մատուցելու մոտիվացիային: Հիմք ընդունելով այս հանգամանքը և դիտարկելով համայնքների խոշորացման

համատեքստը, առաջարկվում է ավելացնել ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծախսերում, դրանով իսկ ապահովելով բնակչության հասանելի ծառայությունների շրջանակի մեծացումը և, հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը: Անառարկելի է նրանց կարողությունների զարգացման գործում պետության շահագրգռվածության անհրաժեշտությունը, քանի որ ՏԻՄ-երը բացի սեփական լիազորություններից, իրականացնում են նաև պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններ: Այս համատեքստում կարևորում ենք, համայնքային ծառայության համակարգի զարգացման ռազմավարության և կադրային նոր քաղաքականության ընդունման անհրաժեշտությունը: ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացման և համայնքային ծառայության համակարգի ամբողջականացման ուղղությամբ անհրաժեշտ են գործնական քայլեր ձեռնարկել, որոնք հնարավորություն կընձեռնեն նոր որակի հանրային ծառայություններ բնակչության մատուցելուն: Այս առումով, առաջարկվում է մշակել և ներդնել համայնքների աշխատակազմերի օպտիմալ կառուցվածքների մոդելներ, մասնավորապես՝ խոշորացման համատեքստում աշխատակազմերում դիտարկել ծառայություններ մատուցող մասնագետների (գյուղատնտեսի, անասնաբույժի, հողաշինարար և այլն) հաստիքների ներգրավվումը:

7. Կարևորելով միջհամայնքային համագործակցության դերը տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման հարցում, գտնում ենք, որ անհրաժեշտ է միջհամայնքային համագործակցությանը զարկ տալ Հայաստանի Հանրապետությունում ընթացող համայնքների խոշորացման գործընթացի ավարտից հետո: Հակառակ պարագայում հնարավոր չէ պատկերացնել նախաձեռնվելիք համագործակցության կարգավորման առարկան, սուբյեկտներին և դրանց հետ կապված այլ հարաբերությունների կանոնակարգումները, քանի որ շատ համայնքներ, որոնք համարվում են կամ կարող են համարվել որևէ միջհամայնքային միավորման անդամ, համայնքների խոշորացման արդյունքում կորցնում են իրենց կարգավիճակը և, հետևաբար, այլևս չեն կարող սուվերեն կարգով հանդիսանալ միջհամայնքային համագործակցության սուբյեկտ: Համատեղ ծառայությունների մատուցումը, համատեղ վարչարարության իրականացումը և ծառայությունների վաճառքը կազմակերպելու և

իրականացնելու նպատակով առաջարկվում է օրենսդրական մակարդակով կարգավորել միջհամայնքային համագործակցությունը, ոչ միայն արդեն իսկ ընդունված «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքով ընձեռնված գործիքակազմերի միջոցով, այլ բացի այդ սահմանելով միջհամայնքային համագործակցության տիպային այլ կարգավիճակներ ՀՀ քաղաքացիական օրենսդրությամբ, մասնավորապես հիմնադրամների և հասարակական կազմակերպությունների միջոցով միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու հնարավորություն ստեղծելով: ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված է, որ հանրային շահերից ելնելով, կառավարության առաջարկությամբ օրենքով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ, գտնում ենք, որ այս տիրույթում առկա են որոշակի ռիսկային գործոններ: Մասնավորապես այն իմաստով, որ պետության կողմից ստեղծվող միջհամայնքային միավորումներին չպետք է վերապահվեն համայնքների ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունները, հակառակ դեպքում կարող ենք դիտարկել որպես անթույլատրելի միջամտություն տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացմանը: Ելնելով վերոգրյալից առաջարկվում է, օրենքով հստակ տարանջատել, որ պետությունն ի դեմս կառավարության, իրավունք ունի ստեղծելու միջհամայնքային միավորումներ՝ բացառապես ՏԻՄ-երի՝ պետության պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նպատակով: Միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը կարծում ենք հնարավորություն կընձեռնի համայնքներին մի շարք հանրային ծառայությունների մատուցման ոլորտներում հասնել շոշափելի արդյունքների, հետևաբար առաջարկվում է համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունները, ինչպես օրինակ աղբահանության կազմակերպումը և իրականացումը կոնսոլիդացնել և պատվիրակել միջհամայնքային միավորումներին: Միջհամայնքային միավորումներին նշված ծառայության իրականացման փոխանցումը հնարավորություն կընձեռնի համայնքներին կատարելու բյուջետային տնտեսումներ և կբարձրացնի մատուցվող ծառայության որակական մակարդակը, ինչպես նաև կնվազեցնի տեղական վճարի դրույքաչափերը:

8. Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումներին պետք է հաջորդեն մարզպետի և մարզպետարանի ինստիտուտի

հետ կապված բարեփոխումները: Մասնավորապես, համայնքների խոշորացմամբ ձևավորված փոքրաթիվ համայնքների արդյունքում, առաջարկվում է արմատական վերափոխումներ իրականացնել մարզպետարանի կառավարչական գործառույթների մասով: Գտնում ենք, որ լիազորությունների ապակենտրոնացման արդյունքում, մարզպետարանին պետք է վերապահվեն տարածքային ծրագրային գործառույթներ, որպեսզի մարզպետարանը, որպես տարածքային կառավարման մարմին իրագործի մարզի տարածքային զարգացումն ու դրա ապահովվումը, ինչպես նաև առաջարկվում է օրենքով միայն մարզպետարանին վերապահել իրավական և մասնագիտական հսկողության լիազորությունները, դրանով իսկ ստեղծելով վարչական հսկողության մի մակարդակ:

9. Պետական հողերի փոխանցման արդյունքում շատ համայնքներում առկա են գույքի փոխանցման արդյունքում համապատասխան իրավունքների գրանցում չկատարելու խնդիր, որը և տնտեսական և ֆինանսական իմաստով իր ուղղակի ազդեցությունն է ունենում տվյալ համայնքի տնտեսական կենսագործունեության վրա: ՀՀ համայնքային տնտեսական ներուժը գնահատելու նպատակով, առաջարկվում է ուսումնասիրել և վերլուծել առկա վիճակը, գույքագրել գույքի նկատմամբ գրանցում չունեցող համայնքների թիվը և գործուն քայլեր ձեռնարկել համապատասխան իրավունքի պետական գրանցումներն իրականացնելու և համայնքային հաշվեկշիռներում ներառելու նպատակով, գույքագրել ՀՀ համայնքների սեփականություն համարվող շենքերը, շինությունները և գնահատել դրանց ֆիզիկական վիճակը, ինչպես նաև հետևողական աշխատանքներ տանել՝ վերացնելու տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների տվյալների բազաների անճշտությունները և թերությունները, ուժեղացնելու հարկային վարչարարությունը, ավելացնելու դրանց գանձման մակարդակը:

10. ՏԻՄ-երը իրենց վերապահված լիազորությունները չեն կարող արդյունավետ իրականացնել, քանի որ, դրանք ապահովված չեն համապատասխան ռեսուրսներով: Առաջարկվում է սահմանել համայնքային ծառայությունների մակարդակի՝ ծավալի, որակի և արդյունավետության չափորոշիչներ և նորմատիվներ: Հետևաբար, օրենքի կամ կառավարության որոշմամբ սահմանված կարգի տեսքով

ընդունել ՏԻՄ-երի պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման շրջանակային բնույթ կրող կարգեր: Արդյունավետ գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունենալու և համայնքների ներդաշնակ զարգացման համար նրանց բևեռացման մեղմմանը և ֆինանսական հնարավորությունների առկա տարբերությունները նվազեցնելու նպատակով, առաջարկվում է կազմակերպել և իրականացնել լիազորությունների ապակենտրոնացում, մասնավորապես՝ ֆիսկալ և վարչական ապակենտրոնացման գերակայությունները հաշվի առնելով: Գտնում ենք, որ համայնքների միավորման և դրանց կարողությունների ամրապնդմանը միտված վարչատարածքային վերջին բարեփոխումներն արդեն իսկ ստեղծում են բավարար հիմքեր լիազորությունների ապակենտրոնացում իրականացնելու համար: Ելնելով վերոգրյալից առաջարկվում է իրականացնել տարածքային կառավարման մարմիններին վերապահված ոլորտային **հետևյալ լիազորությունների ապակենտրոնացում**. Արտահիվանդանոցային բժշկական սպասարկում իրականացնող հաստատությունների (ամբուլատորիաների) գործունեության կազմակերպումը և կառավարումը, Հայաստանի Հանրապետության միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանությունն ու շահագործումը, Հայաստանի Հանրապետության հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանությունն ու շահագործումը, խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում անասնաբուժական ծառայության կազմակերպումն ու իրականացումը, խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության գործունեության կազմակերպումը, խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում նոտարական ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը և սոցիալական համալիր ծառայությունների կազմակերպումն ու իրականացումը:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

Իրավական ակտեր:

1. ՀՀ Սահմանադրություն, 06.12.2015թ., ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում, [21, 22, 30, 52, 53, 58, 62]
2. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 07.05.2002, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196), [18, 27, 29, 31, 56, 60, 64, 65]
3. ՀՀ ընտրական օրենսգիրք (սահմանադրական օրենք), 25.05.2016, ՀՀՊՏ 2016.05.30/42(1222) [19]
4. «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման» հայեցակարգ, Երևան 2011թ. նոյեմբերի 10-ի թիվ 44 արձանագրային որոշում, [51]
5. «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենք, 26.12.1997, ՀՀՊՏ 1998.01.11/1 [23]
6. ՀՀ կառավարության 1997թ. մարտի 13-ի հ.42, մարտի 14-ի հ.51 և մայիսի 2-ի հ.116 որոշումներ, [25]
7. ՀՀ կառավարության 2005թ. մարտի 17-ի հ. 439-Ն որոշում, [26]
8. «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, 24.06.1997, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18 [28]
9. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենք, 07.11.1995, ՀՀԱԺՏ 1995/9 [55, 59]
10. ՀՀ կառավարության 2017-2022թթ. ծրագիր, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բաժին, էջ 13, [57]
11. Եվրոպական խարտիա «Տեղական ինքնակառավարման մասին», Ստրասբուրգ, 1985թ., հոդված 3, [4, 8, 61]

Մասնագիտական գրականություն և այլ աղբյուրներ:

12. Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ «Մենեջմենթ», (չորրորդ լրացված, բարեփոխված հրատարակություն), Երևան, Տնտեսագետ, 2016թ., 672 էջ:
13. Սուվարյան Յու. Մ., Միրզոյան Վ., Հանրային կառավարման տեսություն և պատմություն, Երևան, Գիտություն, 2013թ., 368 էջ:

14. Սուվարյան Յու. Մ., Հայրապետյան Ռ. և ուրիշներ Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայությունները արդի փուլում, Տնտեսագետ, Երևան, 2015թ., 138 էջ [17]:

15. Սուվարյան Յու. Մ., Կոպյան Վ. Մ., Տնտեսության հանրային կառավարում. մեթոդաբանությունը և արդի հիմնախնդիրները, Երևան, ԱՌՏ, 2003թ., 88 էջ:

16. Սուվարյան Յու. Մ., Չոբանյան Մ. Խ., Տնտեսության տարածքային կառավարման մեթոդաբանությունը և հիմնախնդիրները, Երևան, ԱՌՏ, 2007թ., 312 էջ:

17. Մովսիսյան Վ. Ռ., Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի զարգացումը Հայաստանում, Նոյյան տապան, Երևան, 2007թ., 92 էջ:

18. Հայրապետյան Ռ., Մնացականյան Տ., Ասատրյանց Ա., Բազմաբնակավայր համայնքների ձևավորման սկզբունքները, Լիմուշ, Ֆինանսներ և Էկոնոմիկա հանդես 11-12/2017, Երևան, 2017թ., 8-15 էջ:

19. Հայրապետյան Ռ., Ավետյան Ա., Համայնքների տնտեսական զարգացման նոր կառուցակարգերի գործարկման անհրաժեշտությունը ՀՀ-ում, Տնտեսագետ, Բանբեր ՀՊՏՀ N4(48)/2017, Երևան, 2017, 50-61 էջ:

20. Ղազարյան Է., Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ֆինանսական և բյուջետային խնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում (վերահրատարակություն), Դար, Երևան, 2006թ., 80 էջ:

21. Ղազարյան Է., Տեղական ինքնակառավարման համակարգի 10 տարիները Հայաստանի Հանրապետությունում, Էդիտ Պրինտ, Երևան, 2007թ., 72 էջ

22. Ղազարյան Է., Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում, Երևան, 2008թ., 252 էջ:

23. Դանիելյան Գ. ընդ. Խմբ., ՀՀ մունիցիպալ իրավունք, ուսումնական ձեռնարկ, Հայրապետ, Երևան, 2015թ., 384 էջ, [6]:

24. Հարությունյան Ա. Շ., ՀՀ մունիցիպալ իրավունք, Երևան, 2004թ., 358 էջ:

25. Թումանյան Դ., Շահբազյան Վ., Մասնակցային ժողովրդավարությունը տեղական մակարդակում. ինչու և ինչպես մասնակցել տեղական ինքնակառավարմանը, Նոյյան Տապան, Երևան, 2011, 170 էջ:

26. Խաչատրյան Գ., Մամիկոնյան Հ., Գևորգյան Կ., Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների տեղեկատվայնացման քաղաքականության հիմնադրույթները: Համայնքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի մոդել, Դար, Երևան, 2006թ., 208 էջ:

27. Օրդյան Հ. և ուրիշներ, Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ, Պետական ծառայություն, Երևան, 2000թ., 420 էջ, [24]:

28. Օրդյան Հ., Զաքարյան Ա. Ե. և ուրիշներ, Տարածքային զարգացում և կառավարում, Պետական ծառայություն, Երևան, 2005թ., 171 էջ:

29. Զաքարյան Ա. Ե., Տեղական ինքնակառավարման հիմնահարցերը ՀՀ-ում, Երևան, 2010թ.:

30. Թումանյան Դ., Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. զարգացման հրամայականները, Նոյյան տապան, Երևան, 2005թ., 59 էջ:

31. Թումանյան Դ. և ուրիշներ, Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում 2012-2013թթ., Վան Արյան, Երևան, 2015թ., 392 էջ:

32. Թումանյան Դ. և ուրիշներ, Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում 2014թ., Վան Արյան, Երևան, 2015թ. 198 էջ:

33. Թումանյան Դ. և ուրիշներ, Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում 2015թ., Երևան, Վան Արյան, 2016թ., 232 էջ:

34. Շահբազյան Վ. և ուրիշներ, Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում 2016թ., Երևան, Վան Արյան, 2017թ., 240 էջ:

35. Տեղական ինքնակառավարման տարեկան ինդեքս (ՏԻՏԻ), ՀՖՄ, ՀՌԿԿ, Հայաստան, Երևան, Վան Արյան, 2017թ., 78 էջ:

36. Միրզոյան Վ., Կառավարման արդյունավետություն և արդյունավետ կառավարում, Բանբեր ՀՊՏՀ N 2, 2012թ., էջ 63-64:

37. ԱՄՆ ՄԶԳ, Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման

նագմավարական մոտեցումներ պատրաստված ՔՀՏԻԱ ծրագրի շրջանակներում, Երևան, 2012թ., 106 էջ:

38. ԱՄՆ ՄԶԳ, Բարեփոխումների երկար ճանապարհին. ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը քաղաքացիների աչքերով, Երևան, 2016թ., 89 էջ:

39. Թումանյան Դ. և ուրիշներ, Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը, Երևան, 2004թ., 31 էջ:

40. Ռիգե Ա., Միչկա Պ., Մասնակցային կառավարում, Ձեռնարկ տեղական իշխանությունների համար, Երևան, 2011թ., 51 էջ:

41. Եվրոպական միության և Եվրոպայի խորհրդի համատեղ ծրագիր, Տեղական ֆինանսների համեմատական վերլուծության գործիքակազմ. Պիլոտավորում և յուրացված դասերը, Ստրասբուրգ, 2017թ., 87 էջ:

42. Абрамова И. Е., Ильин А. Ю, Развитие местного самоуправления как института гражданского общества, Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, Москва, № 4. 2016, 36-39 с.

43. Бондарь Н. С., Джагарян А. А., Сильное местное самоуправление- сильное государство: история и современность Конституционное и муниципальное право, Москва, № 4 2016, 62-74 с.

44. Васильев В. И., О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления, Журнал российского права, Москва, № 3, 2016, 5-18 с.

45. Панкевич, Н. В., Местное самоуправление в системе государственной власти, Политические исследования, Москва, № 2, 2016, 62-77 с.

46. Самигуллин, В. К., Местное самоуправление в контексте его гарантий, Конституционное и муниципальное право, Москва, № 1, 2016, 67-70 с.

47. Черкасов, А. И., Некоторые аспекты европеизации местного управления, Государственная власть и местное самоуправление, № 2, 2016, 20-24 с.

48. Балашова, Е. С., Проблемы управления муниципальными финансами, Международный научно-исследовательский журнал, Москва, № 4, 2016, 8-9с .

49. Зотова В.Б., Система муниципального управления. Учебник для вузов. Ростов-на-Дону 2005, 31 с., [3].

50. Петкун, Д. С., Проблемы развития муниципальной демократии, Человеческий капитал, Москва, № 1, 2016, 25-27 с.
51. Самсонов, А. И., Муниципально-правовое регулирование инвестиционной деятельности, Вестник экономической безопасности, Москва, № 1, 2016, 222-229 с.
52. Вавилов, Н. С., Роль гражданского общества в обеспечении гласности местного самоуправления, Административное и муниципальное право, № 1, Москва, 2016. 6-12 с.
53. Ветрова Г.Ю., Зайцевой Ю.С., Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления «Институт экономики города», Москва, 2004, 116 с.
54. Бабун Р.В., Организация местного самоуправления: Учебное пособие. – СПб.: С. Петербург, 2005, 192 с., [1, 2, 5].
55. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт, Журнал российского права, 1997, № 8, 98 с., [7].
56. Саначев И. Д. Сравнительный анализ моделей России, США и Западной Европы. Владивосток, 2005, 311 с.
57. Ветрова Г.Ю., Управление муниципальным экономическим развитием, "Институт экономики города", 2009. 260 с., [50].
58. Маршалова А. С, Новоселов А. С., Основы теории регионального воспроизводства: Курс лекций. – Москва, 2007, 318 с.
59. Когута А. Е, Основы местного самоуправления в городах России, С. Петербург, 2005, 250 с.
60. Транин А. А., Административно-территориальная организация капиталистического государства, Москва, 1984, 145 с.
61. Alexandra Wilde, Shipra Narang, Marie Laberge, Luisa Moretto, A Users guide to measuring local governance, UNDP, 160p., [9].
62. Paul Taylor, Mohamed Halfani, Urban Governance Index, , 2004, 97 p., [11]
63. Evan Bloom, Amy Sunseri, Aaron Leonard, Measuring and Strengthening Local Governance Capacity: The Local Governance Barometer, 2007, 38 p., [12, 33]
64. Good Governance for Local Development – GOFORGOLD Index, 2009, [13]

65. State of Local Democracy Assessment Framework, Brechtje Kemp and Mélida Jiménez, 2013, 100 p., [14]
66. Methodological Guidelines for Local Governance Analysis, UNDP, 2007
67. Kemitraan Partnership, Partnership Governance Index, Indonesia, 2010, [15,34].
68. Promoting Local Development Through Good Governance: A Partial Assessment of the GOFORDEV INDEX, Joseph J. Capuno, Ma. Melody S. Garcia and Janette S. Sardalla, 2001, 128 p., [16].
69. Means of Citizens Participation at Local Level, Report on Developments of Citizens Participation in Member States, Covering also the Integration of Foreigners in Local Life, Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government “Good Local and Regional Governance in Turbulent Times: the Challenge of Change”, 16th Session, Utrecht, 16-17 November 2009.
70. Dahl, R. and E.R. Tuft. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press 148 p.
71. Virola R. A., Agtarap K. F. S., Villanueva P. C., and Villaruel M. L. C. “The 2016 Elections and Good Governance Index: Performance, Promises, or Political Dynasties” Paper presented during the 13th National Convention on Statistics held on 3-4 October, EDSA Shangri-la Mandaluyong City, Philippines, 2016.
72. A Local Official’s Guide to Public Engagement in Budgeting: Institute for Local Government, From the Collaborative Governance Initiative, Sacramento (CA) 2010, 27 p.
73. Beierle, Thomas 1998. Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals. Washington, DC: Resources for the Future, 34 p.
74. Lemay M.C. Public Administration: Clashing Values in the Administration of Public Policy, 2nd Edition. 2006
75. A Local Official’s Guide to Public Engagement in Budgeting: Institute for Local Government, From the Collaborative Governance Initiative, Sacramento (CA) 2010, 27 p.
76. Bariow I. M., Special Dimensions of Urban Government. Chichester, 2001, 199 p.

77. Bartsch C., Promoting Brownfield Redevelopment: Role of Public-Private Partnerships, Northeast Midwest Institute, 2006, 105 p.
78. Beierle, Thomas Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals. Washington, DC: Resources for the Future, 1998, 34 p.
79. Berner, M., Amos, J., & Morse, R., What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. Public Administration Quarterly, 35(1), 2011, 128–163 p.
80. Borja, J. & Castells, M., Local and Global. The Management of Cities in the Information Age. London: Earthscan & Habitat, 1997., 121-123 p.
81. Dewey, John. The Public and Its Problems. The Collected Works of John Dewey, Later Works, Vol. 2, 364 p.
82. Effective Democratic Governance at Local and Regional Level, Proceedings of the South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference, Zagreb, 25-26 October 2004, 64 p.
83. Kyvellou S., Karaiskou E., Urban development through PPPs in the Euro-Mediterranean region, Management of Environmental Quality: An International Journal, 17(5), 2006, 599-610 p.
84. Muttalib M. A., Ali Khan M. A., Theory of Local Government, New Delhi, 1982, 256 p.
85. Public-Private Partnerships, A Guide for Municipalities, in Partnership with PPP Canada, The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2011, 74 p.
86. Renn, O., Webler, T., & Wiedemann, P. M., Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse. Dordrecht: Kluwer Academic, 1995, p. 2.
87. Roberts, Nancy, The age of direct citizen participation. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2009, 480 p.
88. UNCHS (Habitat) The Global Campaign for Good Urban Governance, Draft 4A, Nairobi, 2000, 24 p.

89. United Cities and Local Governments. 2010. Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, Barcelona, pp. 44, 68-70.

90. UN Development Programs and Essex University, UN-HABITAT, 2007, [10]

Էլեկտրոնային աղբյուրներ:

91. Մեթոդական ցուցումներ ՀՀԶԾ մշակման և կառավարման համար, Երևան, 2016թ., ՀՀ ՏԿԶՆ պաշտոնական կայք:

92. <http://www.parliament.am/>, ՀՀ Ազգային ժողովի պաշտոնական համացանցային կայք:

93. <http://www.mtad.am/>, ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կայք, [37, 40, 41, 47, 54, 67, 68, 69]:

94. <http://www.minfin.am/>, ՀՀ ֆինանսների նախարարություն, [43]:

95. <http://www.armstat.am/>, ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայության կայք, [35, 36, 38, 45, 49]:

96. <http://www.cfoa.am/>, Համայնքների ֆինանսիստների միավորման կայք:

97. <http://www.celog.am/>, Հանրային մասնակցություն տեղական ինքնակառավարմանը կայք:

98. <http://www.crrc.am/>, Հետազոտական ռեսուրսների կոլկասյան կենտրոնի կայք:

99. <http://www.elections.am/>, ՀՀ կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի կայք, [48]:

100. <http://www.irtek.am/>, իրավական տեղեկատվական կենտրոն:

101. <http://www.arlis.am/>, Հայաստանի իրավական տեղեկատվական համակարգ:

102. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> Եվրոմիության վիճակագրական ծառայության համացանցային կայք, [39, 42, 44, 46]:

103. <http://www.ncppp.org/>, ԱՄՆ-ի Հանրային և մասնավոր գործընկերության ազգային խորհուրդի պաշտոնական համացանցային կայք:

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

Հավելված 1

2016թ.-ին խոշորացված 18 համայնքների սեփական եկամուտները ըստ տարիների⁶⁷

(հազ. դրամ)

N	Համայնք	2016թ.	2017թ.	2018թ. կանխատեսում
1	Ուրցաձոր	25,956	32,544	35,181
2	Թումանյան	21,914	28,581	31,535
3	Արփի	24,098	37,913	40,872
4	Ամասիա	31,504	49,166	54,693
5	Աշոցք	40,482	61,113	65,816
6	Սարապատ	21,599	31,328	36,769
7	Գորիս	145,791	200,687	170,195
8	Տաթև	25,355	40,069	41,604
9	Տեղ	35,420	48,089	52,479
10	Գորայք	140,306	148,458	157,594
11	Մեղրի	186,139	251,933	254,613
12	Վայք	42,514	62,194	99,040
13	Զառիթափ	150,803	157,158	158,170
14	Ջերմուկ	193,491	277,326	326,612
15	Դիլիջան	182,292	240,741	315,674
16	Նոյեմբերյան	75,945	132,417	140,064
17	Այրում	52,868	73,707	90,612
18	Կողբ	20,547	27,945	39,808

⁶⁷ <http://mtad.am/hy/budgetary-incomes/> ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կայք

ՏԻԳՀ ցուցիչների գնահատումն՝ ըստ ՏԻ բնագավառների և գործառույթների

Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներ								
№	Ցուցչի անվանումը	2015		2016		Գնահատման սանդղակը		Ցուցչի գնահատումը %
		ՑԱ	ՑԳ	ՑԱ	ՑԳ			
Բնագավառի անվանումը. 1. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներ								
Գործառույթի անվանումը. 1.1. Բարեփոխումների իրավական և ծրագրային գնահատում								
1	ՏԻ բնագավառի օրենսդրության համապատասխանությունը ՀՀ Սահմանադրությանը (սահմանադրական դրույթների իրավակիրառության աստիճանը ՀՀ օրենսդրությունում), %	67%	7	55%	6	10	Կատարյալ	100%
						9	Շատ լավ	85 - 100 %
						8	Լավ	70 - 85 %
						7	Բավականին լավ	60 - 70 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50 - 60 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40 - 50 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30 - 40 %
						3	Բավականին վատ	20 - 30 %
						2	Վատ	10 - 20 %
						1	Շատ վատ	0 - 10 %
0	Գոյություն չունի	0%						
Գործառույթի անվանումը. 1.2. Վարչապարաձքային բարեփոխումներ								
2	ՀՀ մեկ համայնքի (առանց Երևանի) բնակչության միջին թիվը, մարդ	2106	4	2135	4	10	Կատարյալ	16001-ից 19000 մարդ
						9	Շատ լավ	12001-ից 16000 մարդ / 19001 -ից 23000 մարդ
						8	Լավ	8201-ից 12000 մարդ / 23001-ից 26000 մարդ
						7	Բավականին լավ	5601-ից 8200 մարդ / 26001-ից 29000 մարդ

						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	4201-ից 5600 մարդ / 29001-ից 35000 մարդ
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	3001-ից 4200 մարդ / 35001-ից 42000 մարդ
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	2101-ից 3000 մարդ / 42001-ից 50000 մարդ
						3	Բավականին վատ	1501-ից 2100 մարդ / 50001-ից ավելի մարդ
						2	Վատ	1001-ից 1500 մարդ
						1	Շատ վատ	1000-ից քիչ
						0	Գոյություն չունի	0
3	ՀՀ մեկ համայնքի վարչական տարածքի միջին չափը, կմ ²	31.1	4	31.8	4	10	Կատարյալ	270.01-ից 330 կմ ²
						9	Շատ լավ	200.01-ից 270 կմ ² / 330.01-ից 400 կմ ²
						8	Լավ	140.01-ից 200 կմ ² / 400.01-ից 510 կմ ²
						7	Բավականին լավ	90.01-ից 140 կմ ² / 510.01-ից 670 կմ ²
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	60.01-ից 90 կմ ² / 670.01-ից 880 կմ ²
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.01-ից 60 կմ ² / 880.01-ից 1150 կմ ²
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	20.01-ից 40 կմ ² / 1150.01-ից 1500 կմ ²
						3	Բավականին վատ	10.01-ից 20 կմ ² / 1500.01 կմ ² -ից մեծ
						2	Վատ	3.01-ից 10 կմ ²
						1	Շատ վատ	3 կմ ² ից փոքր
						0	Գոյություն չունի	0

Գործառույթի անվանումը. 1.3. Միջհամայնքային համագործակցություն								
4	Միջհամայնքային համագործակցության կառույցներում ընդգրկված համայնքների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների ընդհանուր թվի մեջ, %	47%	5	40%	5	10	Կատարյալ	Բարձր է 90%-ից
						9	Շատ լավ	80-ից 90%
						8	Լավ	70-ից 80%
						7	Բավականին լավ	60-ից 70%
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50-ից 60%
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40-ից 50%
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30-ից 40%
						3	Բավականին վատ	20-ից 30%
						2	Վատ	10-ից 20%
						1	Շատ վատ	0-ից 10%
						0	Գոյություն չունի	0%
Բնագավառի անվանումը. 2. Համայնքի սեփականություն, զարգացման ծրագրեր և ֆինանսներ								
Գործառույթի անվանումը. 2. 1. Համայնքի սեփականության գույք								
5	ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով ծախսերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում, %	15%	3	14%	3	10	Կատարյալ	> 45.0 %
						9	Շատ լավ	40.1 - 45.0 %
						8	Լավ	35.1 - 40.0 %
						7	Բավականին լավ	30.1 - 35.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	25.1 - 30.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	20.1 - 25.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	15.1 - 20.0 %
						3	Բավականին վատ	10.1 - 15.0 %
						2	Վատ	5.1 - 10.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 5.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
Գործառույթի անվանումը. 2.2. Համայնքի բյուջեի մասին եկամուտներ								
6	ՀՀ համայնքների (առանց	56	2	55.8	2	10	Կատարյալ	> \$ 400

	Երևանի) բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով, ԱՄՆ դոլար					9	Շատ լավ	\$361 - \$400
						8	Լավ	\$316 - \$360
						7	Բավականին լավ	\$271 - \$315
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	\$226 - \$270
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	\$181 - \$225
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	\$136 - \$180
						3	Բավականին վատ	\$91 - \$135
						2	Վատ	\$46 - \$90
						1	Շատ վատ	\$01 - \$45
						0	Գոյություն չունի	\$0
7	ՀՀ համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտների մեջ (համայնքների ֆինանսական անկախությունը կամ ինքնուրույնությունը)	27%	3	27%	3	10	Կատարյալ	90.1 - 100.0 %
						9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
Գործառույթի անվանումը. 2.3. Փոխառու միջոցներ (Պարտքի կառավարում)								
8	ՀՀ համայնքների բյուջեների վարկերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր մուտքերում, %	0	0	0	0	10	Կատարյալ	24.1 - 27.0 %
						9	Շատ լավ	21.1 - 24.0 %
						8	Լավ	18.1 - 21.0 %
						7	Բավականին լավ	15.1 - 18.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	12.1 - 15.0 %

						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	9.1 - 12.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան	6.1 - 9.0 %
						3	Բավականին վատ	4.1 - 6.0 %
						2	Վատ	2.1 - 4.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 2.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
Գործառույթի անվանումը. 2.4. ՏԻՄ-երի լիազորությունների և ֆինանսների համապատասխանություն								
9	ՀՀ համայնքների բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՀ համախմբված բյուջեի ընդհանուր ծախսերում, %	9%	3	9%	3	10	Կատարյալ	> 25.0 %
						9	Շատ լավ	22.6 - 25.0 %
						8	Լավ	20.1 - 22.5 %
						7	Բավականին լավ	17.6 - 20.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	15.1 - 17.5 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	12.6 - 15.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	10.1 - 12.5 %
						3	Բավականին վատ	7.6 - 10.0 %
						2	Վատ	5.1 - 7.5 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 5.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
10	ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների փաստացի ծախսը մեկ շնչի հաշվով, ԱՄՆ դոլար	57	2	56	2	10	Կատարյալ	> \$ 400.0
						9	Շատ լավ	\$360.1 - \$400.0
						8	Լավ	\$315.1 - \$360.0
						7	Բավականին լավ	\$270.1 - \$315.0
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	\$225.1 - \$270.0
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	\$180.1 - \$225.0
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	\$135.1 - \$180.0
						3	Բավականին վատ	\$90.1 - \$135.0
						2	Վատ	\$45.1 - \$90.0

						1	Շատ վատ	\$0.1 - \$45.0
						0	Գոյություն չունի	\$0
11	Վարչական բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների ընդհանուր ծախսերում, %	42%	2	42%	2	10	Կատարյալ	<= 5.0 %
						9	Շատ լավ	5.1 - 10.0 %
						8	Լավ	10.1 - 15.0 %
						7	Բավականին լավ	15.1 - 20.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	20.1 - 25.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	25.1 - 30.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 35.0 %
						3	Բավականին վատ	35.1 - 40.0 %
						2	Վատ	40.1 - 45.0 %
						1	Շատ վատ	> 45.0 %
						0	Գոյություն չունի	100.00%
Բնագավառի անվանումը. 3. Տեղական ժողովրդավարություն								
Գործառույթի անվանումը. 3.1. Ընտրական գործընթացի ժողովրդավարացում								
12	ՀՀ բնակչության ընդհանուր թվում այն համայնքների բնակիչների ընդհանուր թվի տեսակարար կշիռը, որտեղ համայնքի ավագանու ընտրություններն անց են կացվում համամասնական ընտրակարգով, %	36%	4	43%	5	10	Կատարյալ	100%
						9	Շատ լավ	85.1 - 99.9 %
						8	Լավ	70.1 - 85.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
13	Տվյալ տարվա ընթացքում	51%	6	58%	6	10	Կատարյալ	> 90.0 %

	կայացած ՏԻՄ-երի ընտրությունների ժամանակ բնակիչների մասնակցության միջին մակարդակը, %					9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
14	Առնվազն 5000 բնակիչ ունեցող համայնքների կազմում համայնքի բյուջեի նախագծի հանրային քննարկումներ/խումբեր կազմակերպած և անցկացրած համայնքների տեսակարար կշիռը, %	68%	6	66%	6	10	Կատարյալ	100%
						9	Շատ լավ	90.1 - 99.9 %
						8	Լավ	80.1 - 90.0 %
						7	Բավականին լավ	70.1 - 80.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	60.1 - 70.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	50.1 - 60.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	40.1 - 50.0 %
						3	Բավականին վատ	30.1 - 40.0 %
						2	Վատ	15.1 - 30.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 15.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
Գործառույթի անվանումը. 3.2. Հանրային մասնակցություն								
15	Պաշտոնական համացանցային կայք ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների ընդհանուր	30%	2	23%	2	10	Կատարյալ	100%
						9	Շատ լավ	90.1 - 99.9 %
						8	Լավ	80.1 - 90.0 %
						7	Բավականին լավ	70.1 - 80.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	60.1 - 70.0 %

	թվի մեջ, %					5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	50.1 - 60.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	40.1 - 50.0 %
						3	Բավականին վատ	30.1 - 40.0 %
						2	Վատ	15.1 - 30.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 15.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
Բնագավառի անվանումը. 4. Համայնքի կառավարում								
Գործառույթի անվանումը.4.1. Մարդկային ռեսուրսների կառավարում և կարողությունների զարգացում								
16	Բարձրագույն կրթությամբ համայնքների ղեկավարների տեսակարար կշիռն՝ ընդհանուրի մեջ, %	60%	6	61%	6	10	Կատարյալ	100.00%
						9	Շատ լավ	90.1 - 99.9 %
						8	Լավ	80.1 - 90.0 %
						7	Բավականին լավ	70.1 - 80.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	60.1 - 70.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	50.1 - 60.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	40.1 - 50.0 %
						3	Բավականին վատ	30.1 - 40.0 %
						2	Վատ	20.1 - 30.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 20.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
17	Համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգ ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռն՝ ընդհանուրի մեջ, %	65%	6	62%	6	10	Կատարյալ	100.00%
						9	Շատ լավ	90.1 - 99.9 %
						8	Լավ	80.1 - 90.0 %
						7	Բավականին լավ	70.1 - 80.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	60.1 - 70.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	50.1 - 60.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	40.1 - 50.0 %
						3	Բավականին վատ	30.1 - 40.0 %

						2	Վատ	20.1 - 30.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 20.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
Բնագավառի անվանումը: 5. Համայնքային (հանրային բնույթի) ծառայությունների մատուցում								
Գործառույթի անվանումը: 5.1. Սոցիալական ուղղվածություն ունեցող ծառայություններ (կրթություն, մշակույթ, առողջապահություն, սպորտ, սոցիալական պաշտպանություն և այլն)								
18	Նախադպրոցական կրթության ծառայություն մատուցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ	36%	4	35%	4	10	Կատարյալ	> 90.0 %
						9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
19	Նախադպրոցական հաստատություններում ընդգրկված երեխաների տեսակարար կշիռը ՀՀ նախադպրոցական տարիքի երեխաների ընդհանուր թվի մեջ, %	29%	3	29%	3	10	Կատարյալ	> 90.0 %
						9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %

						0	Գոյություն չունի	0%
Գործառույթի անվանումը. 5.2. Քաղաքաշինական-կոմունալ ծառայություններ								
20	Համայնքի գլխավոր հատակագիծ ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ, %	9.5	1	10.7	2	10	Կատարյալ	> 90.0 %
						9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
21	Աղբահանության ծառայություն մատուցող համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ, %	57%	6	58%	6	10	Կատարյալ	> 90.0 %
						9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %
						7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%
22	Ներհամայնքային փողոցային լուսավորության ծառայություն մատուցող	66%	7	71%	8	10	Կատարյալ	> 90.0 %
						9	Շատ լավ	80.1 - 90.0 %
						8	Լավ	70.1 - 80.0 %

	համայնքների տեսակարար կշիռը համայնքների ընդհանուր թվի մեջ, %					7	Բավականին լավ	60.1 - 70.0 %
						6	Ավելի շատ լավ, քան վատ	50.1 - 60.0 %
						5	Միջին՝ ոչ լավ ոչ վատ	40.1 - 50.0 %
						4	Ավելի շատ վատ, քան լավ	30.1 - 40.0 %
						3	Բավականին վատ	20.1 - 30.0 %
						2	Վատ	10.1 - 20.0 %
						1	Շատ վատ	0.1 - 10.0 %
						0	Գոյություն չունի	0%

ՏԻԳՀ ցուցիչների գնահատման չափանիշների հիմնավորումները

Թիվ 2 ցուցիչ (ՀՀ մեկ համայնքի (առանց Երևանի) բնակչության միջին թիվը, մարդ). ուսումնասիրվել են եվրոպական 42 երկրների համանման ցուցիչներ: Ըստ այդմ, պարզվել է, որ նույն այդ երկրներում ՏԻ մեկ միավորի բնակչության միջին թիվը կազմել է 17 618 մարդ, ԵՄ անդամ երկրներում՝ 15 985 մարդ, ԵՄ անդամ երկրներից մինչև 100 000 բնակչություն ունեցող երկրներում՝ 16 688 մարդ, իսկ մինչև 50 000 բնակչություն ունեցող երկրներում՝ 16 788 մարդ: Հաշվի առնելով այս տվյալները, հատկապես՝ տարածքային առումով Հայաստանի հետ համադրելի երկրների նույն ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «16 001-ից 19 000 մարդ» միջակայքը:

Թիվ 3 ցուցիչ (ՀՀ մեկ համայնքի վարչական տարածքի միջին չափը, կմ²). ուսումնասիրվել են եվրոպական 42 երկրների համանման ցուցիչներ: Ըստ այդմ, պարզվել է, որ այդ երկրներում ՏԻ մեկ միավորի վարչական տարածքի միջին չափը կազմում է 287.8 կմ², ԵՄ անդամ երկրներում՝ 264.4 կմ², ԵՄ անդամ երկրներից մինչև 100 000 բնակչություն ունեցող երկրներում՝ 210.5 կմ², իսկ մինչև 50 000 բնակչություն ունեցող երկրներում՝ 108.3 կմ²: Հաշվի առնելով այս տվյալները՝ ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «270.01-ից 330 կմ²»:

Թիվ 6 և ցուցիչ (ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով, ԱՄՆ դոլար). ուսումնասիրվել են ԵՄ անդամ երկրների համանման ցուցիչներ: Ըստ այդմ, պարզվել է, որ այդ երկրներում համայնքների բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով կազմել է \$3528: Հաշվի առնելով ՏԻԳՀ հաշվարկման ընթացքում կիրառված մեթոդական մոտեցումները (տե՛ս ՀՀ և ԵՄ անդամ երկրների ՀՆԱ-ների համադրման սկզբունքը) և նվազեցնելով նշված ցուցանիշը մինչև սկզբնական թվի 11.25%-ը, ստանում ենք՝ ՀՀ համայնքների բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով $\$3528 * 11.25\% / 100\% = \397 : Հետևաբար՝ ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «մեծ է \$400-ից» արժեքը:

Թիվ 8 ցուցիչ (ՀՀ համայնքների բյուջեների վարկերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր մուտքերում, %). ուսումնասիրվել են ԵՄ անդամ երկրների համանման ցուցիչները: Ըստ այդմ, պարզվել է, որ այդ երկրներում համայնքների բյուջեների վարկերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր մուտքերում միջինում կազմել է 26.5%: Հաշվի առնելով այս տվյալը՝ ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «24.1 – 27.0%» միջակայքը:

Թիվ 9 ցուցիչ (ՀՀ համայնքների բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՀ համախմբված բյուջեի ընդհանուր ծախսերում, %). ուսումնասիրվել են ԵՄ անդամ երկրների համանման ցուցիչները: Ըստ այդմ, պարզվել է, որ այդ երկրներում համայնքների բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը երկրի համախմբված բյուջեի ընդհանուր ծախսերում միջինում կազմել է 24.4%: Հաշվի առնելով այս տվյալը՝ ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «մեծ է 25.0%-ից» արժեքը:

Թիվ 10 ցուցիչ (ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների փաստացի ծախսը մեկ շնչի հաշվով, ԱՄՆ դոլար). ուսումնասիրվել են ԵՄ անդամ երկրների համանման ցուցիչները: Ըստ այդմ, պարզվել է, որ այդ երկրներում համայնքների բյուջեների փաստացի ծախսը մեկ շնչի հաշվով միջինում կազմել է \$3506: Հաշվի առնելով ՏԻԳՀ հաշվարկման ընթացքում կիրառված մեթոդական մոտեցումները (տե՛ս ՀՀ և ԵՄ անդամ երկրների ՀՆԱ-ների համադրման սկզբունքը) և նվազեցնելով նշված ցուցանիշի արժեքը մինչև սկզբնական թվի 11.25%-ը, ստանում ենք՝ համայնքների բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով $\$3506 * 11.25\% / 100\% = \395 : Հետևաբար՝ ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «մեծ է \$400-ից» արժեքը:

Թիվ 11 ցուցիչ (Վարչական բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) բյուջեների ընդհանուր ծախսերում, %). հիմք է ընդունվել ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում աշխատակազմերի պահպանման ծախսերի տեսակարար կշիռների ուսումնասիրությունը: Ըստ այդմ, ցուցչի գնահատման չափանիշների սանդղակի վերին (կատարյալ) սահման է ընտրվել «մեծ է կամ հավասար 5%-ից» արժեքը:

Համայնքների բնակչության թիվը, եկամուտները և սեփական եկամուտները
 դասակարգված ըստ մարզերի⁶⁸

(հազ. դրամ)

	Բնակչության թիվը		Ընդամենը եկամուտներ		Սեփական եկամուտներ	
	2016թ.	2017թ.	2016թ.	2017թ.	2016թ.	2017թ.
ՍՅՈՒՆԻՔ	138.938	139.038	4,395,898	4,802,638	1,391,293	1,685,713
ՎԱՅՈՑ ՁՈՐ	60.441	60.414	1,642,195	1,836,393	579,688	726,650
ԿՈՏԱՅՔ	313.123	315.126	6,804,167	7,477,911	2,421,987	3,164,765
ԱՐՄԱՎԻՐ	301.326	303.813	6,690,624	7,143,948	2,046,375	2,628,683
ԱՐԱՐԱՏ	287.262	290.302	6,549,960	6,907,764	1,830,231	2,365,796
ԱՐԱԳԱԾՈՏՆ	154.521	154.297	3,587,807	3,708,230	1,018,861	1,237,073
ՇԻՐԱԿ	299.970	299.484	6,424,021	6,708,591	1,774,320	2,163,010
ՏԱՎՈՒՇ	139.355	139.791	3,229,719	3,449,482	718,324	887,095
ԳԵՂԱՐՔՈՒՆԻՔ	249.484	249.764	5,666,471	5,886,257	1,269,687	1,519,263
ԼՈՌԻ	305.158	305.810	6,301,651	6,502,698	1,667,754	1,852,850

⁶⁸ <http://mtad.am/hy/budgetary-incomes/> ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կայք

ՀՀ համայնքների ծախսերն ըստ տնտեսագիտական դասակարգման⁶⁹

(հազ. դրամ)

	2013թ.	2014թ.	2015թ.	2016թ.	2017թ.
ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՄԱՍ	37,589,647	41,384,492	46,732,971	47,239,236	49,301,851
ՖՈՆԴԱՅԻՆ ՄԱՍ	6,483,424	7,492,824	8,213,887	7,446,686	7,805,689
աշխատանքի վարձատրություն	14,810,285	15,346,829	17,264,846	17,739,611	17,593,655
ծառայություններ և ապրանքներ	9,588,402	10,784,025	11,613,853	10,803,709	10,830,108
սուբսիդիաներ	8,492,075	9,814,136	11,108,735	12,315,829	13,779,922
դրամաշնորհներ	2,505,364	3,040,292	3,888,425	3,795,324	4,706,018
նպաստ և կենսաթոշակ	1,698,128	1,785,853	2,008,452	2,055,491	1,894,200
այլ ծախսեր	495,392	613,357	848,661	529,272	497,948
շենքեր	4,489,666	5,399,219	6,432,404	5,850,230	5,897,755
մեքենա սարքավորումներ	1,985,272	2,071,546	1,721,029	1,569,997	1,889,006
պաշարներ	8,487	22,059	60,454	26,458	18,928
ԸՆԴԱՄԵՆԸ ԱՌԱՆՑ ԵՐԵՎԱՆ	44,073,071	48,877,316	54,946,858	54,685,922	57,107,540

⁶⁹ <http://mtad.am/hy/budgetary-expenditure/> ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կայք