

Բանալի բաներ՝

միջհամայնքային համագործակցություն, տեղական ինքնակառավարում, համայնքների խոշորացում:

Վարչատարածքային բարեփոխումները բոլոր երկրներում եղել են պետական կառավարման համակարգի արդիականացման կարեւոր բաղադրիչներ: Մեր հանրապետությունում իրականացված տարբեր վերլուծություններ ցույց են տվել, որ գյուղական համայնքների փոքր ռեսուրսային ներուժի պատճառով նրանք չեն կարողանում ապահովել օրենսդրությամբ իրենց վերապահված լիազորությունների մի մասը: Դրա արդյունքում՝ համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների որակը ցածր է անհրաժեշտ մակարդակից², այսինքն՝ փոքր գյուղական համայնքների մոտ ռեսուրսները բավարար չեն որակյալ ծառայությունների մատուցման համար, ինչը նշանակում է, որ օբյեկտիվ անհրաժեշտություն է առաջանում ռեսուրսների միավորման և տարբեր համայնքների կողմից համատեղ օգտագործման առումով: Բազմաթիվ երկրների փորձը վկայում է, որ դա առավել արդյունավետ կարելի է իրականացնել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման և համայնքների խոշորացման միջոցով:

Ուստի՝ այդ նպատակով պետք է նշել, որ մեր հանրապետությունում արդեն սկսվել են իրականացվել որոշակի գործընթացներ՝ կապված համայնքների խոշորացման հետ, որոնք պետք է ավարտվեն 2018թ.: Արդյունքում՝ ստեղծվել է մի իրավիճակ, որտեղ չնայած հստակ կանոնակարգված չէ բարեփոխումների գործընթացը, սակայն այնուամենայնիվ սկսվել են իրականացվել համայնքների խոշորացման աշխատանքներ: Դա բավականին ռիսկային է, սակայն անհրաժեշտ է իրականացնել հենց այս փուլում, քանի որ 2017թ. հետո էական փոփոխություններ են նախատեսվում հանրային կառավարման ամբողջ համակարգում՝ կապված սահմանադրական փոփոխությունների հետ:

Վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման շրջանակներում ՀՀ համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման համար մշակվել է իրավական ամուր հիմք, որի վերաբերյալ դրույթներն ամրագրված են ՀՀ Սահմանադրության մեջ³, տարբեր իրավական ակտերում⁴ և միջազգային համաձայնագրերում⁵: Բացի իրավական հիմքը, գործընթացի կարեւորությունն արտահայտվում է նաև տարբեր վերլուծությունների միջոցով, որոնց համաձայն՝ հանրապետության մոտ 50%-ն ունեն մինչև 1000 բնակիչ, որը բավականին փոքր ցուցանիշ է մեկ համայնքի ձեւավորման և նրա կողմից բարձրորակ հանրային ծառայությունների մատուցման տեսանկյունից: Վերլուծությունների առումով կարեւոր ցուցանիշ է նաև այն, որ գյուղական ու քաղաքային համայնքներին տրվել է լիազորությունների միեւնույն շրջանակը (բացառություն է կազմում Երեւան քաղաքը), չնայած նրանք ունեն տարբեր տեսակի ռեսուրսներ: Այս առումով կարեւոր է նաև այն փաստը, որ վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգի ձեւավորման ժամանակ հաշվի չեն առնվել համայնքների աշխարհագրական, հարկերի հավաքագրման, ռեսուրսային ներուժի և համանման այլ ցուցանիշների առանձնահատկությունները, ինչը հանգեցրել է համայնքների անհամաչափ զարգացման:

Հրատապ հարց է նաև բազմաթիվ համայնքներում առկա փոքրաթիվ աշակերտներով հանրակրթական դպրոցների առկայությունը: Վերջին ժամանակաշրջանի միգրացիոն գործընթացներն առավել խորացրին այդ հիմնահարցը և համայնքների խոշորացման հետագա քայլերում անհրաժեշտ է հատուկ ուշադրություն դարձնել խոշորացվող համայնքների դպրոցների տեղակայման վայրի և սպասարկման գործընթացների հետ կապված հարցերին:

ՀՀ վարչատարածքային բաժանմանը վերաբերող նշված և այլ առանձնահատկություններն էլ հիմք են հանդիսանում սկիզբ դնելու վարչատարածքային նոր բաժանման, որը նպաստավոր պայմաններ կստեղծի համայնքների համաչափ զարգացման համար: Համայնքների խոշորացումը և միջհամայնքային միավորումների ստեղծումն ըստ էության հանդիսանում են տեղական ինքնակառավարման նոր համակարգի ձեւավորման պայմաններ, որոնց շրջանակներում համայնքներին պետք է տրվեն լիազորությունների իրականացման նոր հնարավորություններ: Սակայն այդ հնարավորությունների իրականացման համար համայնքները պետք է ունենան.

● տնտեսաաշխարհագրական ընդհանրություններ, որի սահմաններում մի քանի համայնք կարող են միավորել իրենց լիազորությունները և ապահովել տվյալ տարածքի համար արդյունավետ տնտեսական զարգացում,

● ֆինանսաբյուջետային հնարավորություններ, որը կապահովի համարյալիություն միավորվող համայնքների կարիքների ու տարբեր տեսակի ռեսուրսների միջև և կնպաստի համայնքների լիազորությունների իրագործման ֆինանսական ապահովմանը.

ՀՏԴ 338(479.25) : 351/354

ՀՀ ՎԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ՆԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԸ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍՈՒՄ

Ատենախոսության թեմա՝
ՀՀ տեղական ինքնակառավարման զարգացման հեռանկարները
միջհամայնքային համագործակցության միջոցով

Գիտական ղեկավար՝
Միքայել ՄԻՔԱՅԵԼՅԱՆ
Տնտեսագիտության դոկտոր,
պրոֆեսոր

Ղուկաս
ԽԱԶԻԿՅԱՆ
Եվրոպական
կրթական
տարածաշրջանային
ակադեմիայի
հայցորդ

● տնտեսական ռեսուրսների զարգացման հնարավորություններ, որոնց շնորհիվ կարող է կիրառվել մասշտաբի էֆեկտը եւ դրանով իսկ մեծանալ միավոր տնտեսական ռեսուրսի օգտագործման արդյունավետության ցուցանիշը:

Իրավիճակի վերլուծությունը թույլ է տալիս կատարել հետազոտություններ, որոնց առանցքը տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարելավման նպատակով վարչատարածքային նոր բաժանում իրականացնելն է՝ միջամայրաքային միավորումների ստեղծման եւ համայնքների խոշորացման միջոցով: Այդ նպատակով, կարծում ենք, անհրաժեշտ է իրականացնել հետևյալ քայլերը.

● Անհրաժեշտ է մեկ միասնական փաստաթղթային փաթեթով (հայեցակարգ, իրավական ակտեր, գործողությունների ծրագիր, ժամանակացույց եւ այլն) սակայն տարբեր փուլերով իրականացնել համայնքների խոշորացման եւ միջամայրաքային միավորումների ձեւավորման գործընթացը: Առաջին փուլում պետք է իրականացնել համայնքների խոշորացում պարտադիր լինելու սկզբունքով այն համայնքների համար, որոնք չեն բավարարում տեղական ինքնակառավարման որոշակի սկզբունքների, երկրորդ փուլում՝ միջամայրաքային միավորումների ստեղծում կամավոր եւ պարտադիր սկզբունքների համադրմամբ՝ կամավոր միավորվելու դեպքում արտոնություններ սահմանելով:

● Բոլոր այն համայնքներում, որտեղ խոշորացման եւ միջամայրաքային միավորումների ստեղծման համար անհրաժեշտ չափորոշիչները հիմնականում համապատասխանում են հայեցակարգով եւ իրավական ակտերով ընդունված չափանիշներին, կարելի է փորձարկել՝ համայնքների խոշորացմանը զուգահեռ, միջամայրաքային միավորման ստեղծման տարբերակը, որը կպահանջի ավելի քիչ վարչական ռեսուրսներ եւ կնվազեցնի ֆինանսական ու այլ տիպի ռիսկերի ի հայտ գալու հավանականությունները:

● Հանրապետության տարածքում համայնքների խոշորացմանը զուգահեռ, կարելի է ներդնել միջամայրաքային համագործակցության տարբեր ձևեր, հաջորդ փուլում նրանց հիման վրա միջամայրաքային կոնկրետ լիազորություններով միավորումներ ստեղծելու նպատակով: Համագործակցության ձևերի ստեղծման արդյունավետության բարձրացման համար անհրաժեշտ է կիրառել պետական խթաններ:

● Համայնքների խոշորացումը եւ միջամայրաքային միավորումների ձեւավորումն անհրաժեշտ է իրականացնել հնարավորինս արագ, քանի որ այժմ դրանց համար նպատակադր ժամանակներ են այն առումով, որ ՀՀ տնտեսական ոչ բարենպաստ միջավայրը բացասաբար է անդրադառնում նաեւ համայնքներում պետական աջակցությամբ իրականացվող ծրագրերի վրա եւ նվազում է համայնքների կառավարման տնտեսական արդյունավետությունը:

● Միջամայրաքային միավորումների ձեւավորման կամավորության եւ պարտադիր լինելու չափորոշիչների սահմանումը կարելու է, քանի որ 2016թ. սեպտեմբերին տեղի ունեցած տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների փորձը ցույց է տալիս, որ միայն կամավոր հիմունքներով դրանց ստեղծումն արդյունավետ լինել է կարող, իսկ դրան հասնելու համար անհրաժեշտ է օրենսդրական միջամտություն: Ընդ որում՝ պարտադիր պայմաններ պետք է պարունակեն հատկապես բյուջետային մուտքերի ձեւավորման ու ծախսման, ինչպես նաեւ բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցման դրույթները:

● Միջամայրաքային միավորումների կազմավորման համար պարտադիր չէ, որ բոլոր այդպիսի կառույցներն ունենան միեւնույն լիազորությունները եւ ելնելով տվյալ միջամայրաքային միավորման տնտեսաաշխարհագրական ու այլ առանձնահատկություններից (բարձր լեռնային կամ սահմանամերձ գոտի եւ այլն) կարելի է սահմանել միջամայրաքային միավորմանը փոխանցվող լիազորությունների նկատմամբ տարբերակված մոտեցում:

● Անհրաժեշտ է հստակ սահմանել, թե արդյոք միջամայրաքային միավորումները համարվում են տեղական ինքնակա-

ռավարման երկրորդ մակարդակ, թե՛ ոչ: Կարելի է սկզբնական փուլում նրանց չտրամադրել այդ կարգավիճակը եւ սահմանել պետական ավելի մեծ վերահսկողություն, իսկ հետագայում՝ դրանց կայացման դեպքում, պատվիրակել նաեւ նոր լիազորություններ՝ մեծացնելով ապակենտրոնացման աստիճանը եւ տրամադրել տեղական ինքնակառավարման նոր մակարդակի կարգավիճակ:

Նման քայլերի իրականացման համար պահանջվում են հստակ մեխանիզմների մշակում, ինչպես նաեւ կառավարման ավանդույթների ձեւավորում: Թե՛ մեկը եւ թե՛ մյուսը բավականին բարդ գործընթացներ են, հետևաբար՝ պետական միջամտությունը մեր կողմից խիստ կարեւորվում է:

Միջամայրաքային միավորումների ձեւավորումը հնարավորություն է ստեղծում ոչ միայն ընդլայնելու ապակենտրոնացումը, այլ նաեւ ապահովելու կենտրոնացումը: Միայն այս դեպքում հնարավորություն կստեղծվի էլ ավելի ամրապնդել տարածքային կառավարման մարմինների ու միջամայրաքային միավորումների միջեւ փոխհարաբերությունները, քանի որ մեկ մարզի կտրվածքով այդ միավորումները մեծ թիվ չեն կազմի եւ արդյունքում՝ արդյունավետ փոխհարաբերությունների ձեւավորման համար մեծ վարչական ու ֆինանսական ռեսուրսներ չեն պահանջվի:

Ներկայացվել է 09.11.2016թ.
Ընդունվել է տպագրության 30.12.2016թ.

1. Հայաստանի համայնքների խոշորացում. սահմանական ուսումնասիրություն, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Local Government and Public Service Reform Initiative, Երևան 2008, Էջ 4
2. <http://mta.gov.am/region/downloads/docs/charts/pdf/Tex.inqnak/Concept/Consol.pdf>
3. ՀՀ Սահմանադրություն, Գոթված 110
4. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 2002, գլուխ 8
5. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա