

ՄՈՑԻՈՂՈՔԻԱ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄՈԴԵԼԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

ԵՎԳԻՆԵ ՎԱՐԴԱՆՅԱՆ

Մահմանադրության ընդունումից հետո նորանկախ Հայաստանի Հանրապետությունը վստահորեն կանգնեց նոր պետականության կերտման ճանապարհին, որի ընթացքում հասարակական բոլոր ոլորտներում իրականացվեցին լուրջ և ծավալուն բարեփոխումներ, որոնք չըջանցեցին նաև հանրային կառավարման ոլորտը, որտեղ պետական կառավարմանը զուգահեռ սկսեց գործել նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Տեղական ինքնակառավարումը երաշխավորվեց ՀՀ Մահմանադրությամբ՝ որպես հանրային կառավարման կարևորագույն սկզբունք:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգը փաստացի ներդրվել է 1996 թվականին, երբ ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ ատաջին օրենքը, և տեղի ունեցան տեղական ինքնակառավարման մարմինների առաջին ընտրությունները: Այդպիսով դրվեց այդ համակարգի կայացման և զարգացման բավականին երկարատև ու բարդ գործընթացի հիմքը:

Ապակենտրոնացման խորացմանն ուղղված բարեփոխումների հաջորդականությունը և դրանց ընթացքն ու արդյունքները հաշվի առնելով՝ կարող ենք ներկայացնել ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման հետևյալ փուլերը:

1. 1995-2002 թթ.՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման շրջան, որի ընթացքում մշակվեց տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող օրենսդրական և ենթօրենսդրական դաշտը, ներդրվեցին տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտները, գործարկվեցին վարչական, կադրային, ֆինանսական մեխանիզմները, ձևավորվեց այդ ոլորտում հայրենական առաջին փորձը: Տեղական ինքնակառավարման «սաղմերը» դեռ վաղուց են ի հայտ եկել պատմական Հայաստանում՝ մասնավորապես միջնադարյան քաղաքներում և գյուղական խոշոր համայնքներում: Այնուամենայնիվ, համակարգն այնպիսին, ինչպիսին որ գործում է ներկայումս՝ իր հիմնական գաղափարներով, սկզբունքներով ու գործառույթներով, ներդրվել է հենց 1995 թվականից:

2. 2002-2011 թթ., որի մեկնարկը տրվեց այն ժամանակ, երբ Հայաստանն անդամագրվեց Եվրոպական խորհրդին և բազմաթիվ համաձայնագրերից ու կոնվենցիաներից բացի՝ ստորագրեց նաև «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան»: Այդ պահից Հայաստանը որդեգրեց ժողովրդավարության, հանրային կառավարմանը երկրի քաղաքացիների մասնակցության իրավունքի, իշխանության ապակենտրոնացման համաեվրոպական արժեքները և պարտավորվեց ձևավորել եվրոպական չափանիշներին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման իրավական կարգավորման համակարգ: 2002 թվականին ընդունվեց նաև ՀՀ նոր օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», որը միտված էր տեղական ինքնակառավարման համակարգի անկախության և ինքնուրույնության մեծացմանը, ֆինանսական և վարչական կարողությունների ընդլայնմանը, համայնքային մակարդակում ժողովրդավարության զարգացմանը: Մույն օրենքը տարբեր ոլորտներում համայնքի ղեկավարի լիազորությունների ընդլայնման, ավագանու ինստիտուտի կայացման, տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ պետական և տարածքային կառավարման մարմիններից անկախ և ինքնուրույն գործելու զգալի փոփոխություններ ապահովեց: Այդ ուղղությամբ կարևոր քայլեր էին նաև 2005 թվականի սահմանադրական բարեփոխումները, որտեղ Սահմանադրության համապատասխան դրույթներով ամրագրվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնությունն ու պատասխանատվությունը նախ և առաջ համայնքի բնակչության առջև: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման այս փուլի համար հատկանշական էր նաև «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի ընդունումը (2008 թ.), որի համաձայն՝ Երևանը ստացավ համայնքի կարգավիճակ, և վերջինիս ինքնակառավարման ոլորտում ամրագրվեցին յուրօրինակ պայմաններ և սկզբունքներ, որոնք բնորոշ չէին ՀՀ մնացյալ համայնքների ինքնակառավարման համակարգերին: Երևանի ինքնակառավարման ոլորտում նմանատիպ փոփոխությունները պայմանավորված էին մայրաքաղաքի զարգացման արագ տեմպերով, ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման և գործառնական արդյունավետության բարձրացման անհրաժեշտությամբ և տարբեր ոլորտներում միասնական ու արդյունավետ քաղաքականություն վարելու կարևորությամբ: Այս ընթացքում ընդունվեցին տեղական ինքնակառավարման իրավական կարգավորմանը վերաբերող բազմաթիվ իրավական ակտեր, և քանիցս լրացումներ ու փոփոխություններ կատարվեցին արդեն իսկ գործող հիմնական օրենքներում:

3. 2011-ից մինչ օրս: Այս փուլը սկիզբնավորվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման նոր ռազմավարության ընդունմամբ: Տեղական ինքնակառավարման համակարգում առաջացած

դժվարությունները, որոնք պայմանավորված էին ՀՀ վարչատարածքային բաժանմանը վերաբերող խնդիրներով, իրավական ոլորտի բացթողումներով, տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետության ցածր մակարդակով, այդ ոլորտում նոր և կարևոր բարեփոխումներ նախաձեռնելու պատճառ դարձան: Մասնավորապես, 2011 թվականին ՀՀ կառավարությունը № 44 արձանագրային որոշմամբ ընդունեց համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը՝ հիմք դնելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման հերթական փուլին: 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:

Այսպիսով, մեր երկրում տեղական ինքնակառավարումն արդեն անցել է կայացման երկար ուղի, սակայն, այնուամենայնիվ, զարգացման ու բարեփոխումների բավականին երկար գործընթացը դեռ առջևում է: Կարծում ենք, որ համայնքների խոշորացումն ու միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը կնպաստեն ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի առջև ծառայած հիմնական խնդիրների հաղթահարմանը, իսկ դրանք բավականին շատ են և պայմանավորված են բազմաթիվ փոքր համայնքների առկայությամբ, հայաստանյան համայնքների ռեսուրսների սղությամբ ու սահմանափակ կարողություններով և օրենքով նախատեսված լիազորություններն ինքնուրույն իրագործելու անհնարինությամբ, բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայությունների ցածր որակով կամ դրանց իսպառ բացակայությամբ: Համայնքների խոշորացումը կարող է ապահովել փոքրաթիվ բնակչություն և համայնքային սուղ բյուջե ունեցող համայնքների ուժերի, ռեսուրսների ու կարողությունների մեկտեղումը և հիմնախնդիրների համատեղ հաղթահարումը: Մինևույն ժամանակ անհրաժեշտ է հաշվի առնել նաև համայնքների խոշորացման հնարավոր բացասական հետևանքները, ինչպիսիք են՝ համայնքային ծառայողների շրջանում գործազրկության աճը, բնակչությունից համայնքային ծառայությունների կամ դրանք կարգավորող կառույցների տարածքային հեռավորության մեծացումը և այլն, և նախապես պլանավորել այդ հիմնախնդիրները հաղթահարելու կամ դրանց ազդեցությունը մեղմացնելու մեխանիզմները, 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 ըն-

թացքում առաջացած խնդիրները և ձևավորել ՏԻՄ ներկայացուցիչների 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 և իրավական պայմաններին, ինչպես նաև մշակութային առանձնահատկություններին առավել համապատասխան մոդելի ընտրության հարցը: Ընդհանրապես, մասնագիտական գրականության մեջ ընդունված է առանձնացնել տեղական ինքնակառավարման բազմաթիվ մոդելներ և դրանց տարաբնույթ դասակարգումներ, որոնցից ամենահայտնին հիմնվում է տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների բնույթի վրա: Այս չափանիշից ելնելով՝ միջազգային պրակտիկայում առանձնացվում են տեղական ինքնակառավարման մի քանի մոդելներ՝ անգլոսաքսոնական, մայրցամաքային և խառը¹: Իհարկե, տարբեր դասակարգումների շրջանակներում մոդելների այդ ցանկը համալրվում կամ պակասեցվում է, սակայն տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքագործառնության իմնարար ընդհանրությունները և առանցքային տարբերությունները հնարավոր է ներկայացնել հենց այդ երեք մոդելի միջոցով:

Անդրադառնալով տեղական ինքնակառավարման 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 առումներով²: 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 կառույցներ:

¹ См. у **Чиркин В. Е.** Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // "Журнал российского права", 1997, № 8, էջ 98:

² См. у **Саначев И. Д.** Сравнительный анализ моделей России, США и Западной Европы. Владивосток, 2005, էջ 54:

րին և առաջին հերթին պատասխանատու են համայնքի բնակիչների առջև: Միևնույն ժամանակ տեղական ինքնակառավարման և կենտրոնական իշխանության միջև հարաբերությունները սահմանվում են «տրված լիազորությունների շրջանակներում գործելու» սկզբունքով, այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են իրականացնել միայն այնպիսի գործառույթներ, որոնք իրենց վերապահված են օրենքով, կամ որոնք դուրս են պետական իշխանության լիազորություններից: Հենց այս հանգամանքով էլ պայմանավորված՝ անգլոսաքսոնականը համարվում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ինքնավարության հնարավորինս լայն շրջանակներ տրամադրող մոդել, որը տարածում է գտել հիմնականում նմանատիպ իրավահամակարգ ունեցող այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են ԱՄՆ-ը, Կանադան, Հնդկաստանը, Ավստրիայիան, Նոր Զելանդիան և այլն: Անդրադառնալով այդ մոդելի տեսական հիմքերին՝ պետք է ասել, որ մոդելի ձևավորման վրա էապես ազդել է 19-րդ դարում Եվրոպայում ստեղծված տեղական ինքնակառավարման մասին ազատ համայնքի տեսությունը: Այն արտացոլում է ֆեոդալական Եվրոպայում քաղաքների ինքնակառավարման փորձը: Տեսության հիմնադիրներն են համարվում *Տոկվիլը, Տուրեն, Հերբերը, Արենսը*, ովքեր գտնում էին, որ իրական իշխանությունը պատկանում է հենց համայնքին և այն անհատներին, ովքեր համախմբվել են իրականացնելու համայնքի ինքնակառավարումը³: Տեսության հիմքում ընկած է նաև այն գաղափարը, որ պետությունը պետք է ունենա սահմանափակ հնարավորություններ համայնքի ինքնակառավարման հարցերին միջամտելու առումով, և համայնքն իր կառավարման գործընթացներում պետք է լինի հնարավորինս ինքնուրույն ու պետական կառավարումից անկախ: Հետագայում ազատ համայնքի տեսության հիմնական դրույթներն իրենց արտացոլումը գտան տարբեր երկրների օրենսդրական բազմաթիվ ակտերում, մասնավորապես՝ Բելգիայի և Ֆրանսիայի՝ 19-րդ դարում ընդունված սահմանադրությունների մեջ: Ընդ որում, տեղական ինքնակառավարման մասին այս տեսությունն այսօր էլ շարունակում է տեղ գտնել բազմաթիվ երկրներում գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգերում:

Տեղական ինքնակառավարման՝ միջազգային պրակտիկայում լայն տարածում ստացած մյուս մոդելը մայրցամաքայինն է: Այն անգլոսաքսոնական մոդելի հիմնական դրույթներին հակադրվող մոդել է: Մասնավորապես, մայրցամաքային մոդելում շեշտադրվում է պետության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների անքակտելի ու ամուր կապը: Այս մոդելը, որը տարածված է Եվրոպայում (Ֆրանսիա, Ի-

³ Տե՛ս **Tocqueville Alexis De**. Democracy in America. London, Glasgow, Toronto. Oxford University Press, 1953, էջ 64:

տալիա, Իսպանիա, Բելգիա), ինչպես նաև Լատինական Ամերիկայի, Մերձավոր Արևելքի, Աֆրիկայի մի շարք երկրներում, տեղերում իրականացնում է պետական կառավարում տեղական ինքնակառավարման գույքորդմամբ, ինչը նշանակում է, որ գործում է տեղական ինքնակառավարման դասական, բրգաձև համակարգ, որի դեպքում ներքևում, այսինքն՝ տեղերում գործող իշխանությունները գտնվում են վերադաս մարմինների անմիջական ենթակայության ներքո⁴: Այս մոդելի դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնությունը բավականին սահմանափակված է, ինչը պայմանավորված է նրանով, որ տեղերում գործում են պետական կառավարման ներկայացուցիչներ, որոնց անմիջական վերահսկողության ներքո էլ գտնվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները⁵: Ընդ որում, տեղական ինքնակառավարման մայրցամաքային մոդելը որդեգրած երկրներում սահմանափակվում են նաև այն ոլորտները, որոնցում տեղական իշխանությունները կարող են ծավալել իրենց գործունեությունը: Սովորաբար դրանք այն ոլորտներն են, որոնք հասակորեն սահմանված են օրենքով, կամ որտեղ գոնե տեղական իշխանությունների գործունեությունն օրենքով արգելված չէ:

Մայրցամաքային մոդելի հիմքում ընկած են տեղական ինքնակառավարման մասին «պետական» տեսության հիմնական դրույթները, որոնց համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարումը դիտվում է որպես պետական գործունեության ձև, որն իրականացվում է պետության շրջանակներում և պետության կողմից տրված լիազորությունների հիման վրա: Հետևաբար, տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական գործառույթը համարվում է տեղերում պետական հարցերի կարգավորումը և պետական քաղաքականության իրագործումը: Սակայն այս տեսության հիմնադիրներից Լորենց ֆոն Շտեյնը հատկապես կարևորում էր այն հանգամանքը, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրականում պետական կառույցներ չեն, այլ իրավունքի ինքնուրույն սուբյեկտներ, որոնք իրավահարաբերությունների մեջ են գտնվում պետության հետ⁶: Հենց դրանով էլ տեղական ինքնակառավարման մարմինները տարբերվում են պետական կառավարման մարմիններից, որոնք չունեն այլ իրավունքներ ու շահեր, բացի պետականից և պետության կողմից տրամադրվածներից: Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարման այս տեսությունը և վերջինիս հիման վրա ձևա-

⁴ Տե՛ս **Шустов В. Г.** Основные модели местного самоуправления // <http://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya>. 14.07.2014, ժամը 14:55:

⁵ Տե՛ս «Local Government: Characteristics and Types» // <http://www.infoplease.com/encyclopedia/history/local-government-characteristics-types.html>. 14.07.2011, ժամը 15:01:

⁶ Տե՛ս **Mengelberg K.** Lorenz von Stein and His Contribution to Historical Sociology// *Journal of History and Ideas*. Vol. 22, # 2, University of Pennsylvania Press, 1979, էջ 267:

վորված համապատասխան մոդելը կարևորում են տեղական ինքնակառավարման ու պետական կառավարման սերտ կապն ու միմյանց փոխլրացնելու սկզբունքը:

Վերջին մի քանի տասնամյակների ընթացքում տեղական ինքնակառավարման համակարգում տեղի ունեցող լուրջ և շարունակական բարեփոխումները հանգեցրին տեղական ինքնակառավարման գործող մոդելների ու տեսական մոտեցումների մերձեցման, ինչի շնորհիվ ձևավորվեցին տեղական ինքնակառավարման *խառը մոդելը* և դրա տեսական հիմքը կազմող *երկակի յուրաքանչյուր կամ դուալիստական տեսությունը*: Վերջինս շեշտում է տեղական ինքնակառավարման երկակի բնույթը, և այն, որ տեղական ինքնակառավարումը, լինելով պետությունից անջատ և անկախ, միևնույնն է, գործում է պետության շրջանակներում: Այս տեսությունն ընդգծում է տեղական ինքնակառավարման միաժամանակ և՛ պետական, և՛ հասարակական բնույթը: Դա նշանակում է, որ դուալիստական տեսությունը տեղական ինքնակառավարումը դիտում է որպես միջնորդ պետության և քաղաքացու, պետության և քաղաքացիական հասարակության միջև:

Տեղական ինքնակառավարման մոդելների և դրանց հիմքում ընկած տեսական մոտեցումների ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս դատողություններ անել Հայաստանում գործող տեղական ինքնակառավարման մոդելի և վերջինիս հիմնական առանձնահատկությունների ու բնութագրիչների մասին:

Վերլուծելով տեղական ինքնակառավարման հայաստանյան համակարգի հիմնական բնութագրիչները, կառուցվածքային և գործառույթային առանձնահատկությունները՝ կարող ենք փաստել, որ այն իր բնույթով առավելապես հարում է տեղական ինքնակառավարման *խառը մոդելին*: Օրենսդրական մակարդակում այդ ընդհանրությունն ակնհայտ է և դրսևորվում է սեփական ու պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների ինստիտուտի միջոցով: Ինչպես և խառը մոդելը որդեգրած այլ երկրներում, Հայաստանում ևս տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն օրենքով սահմանված սեփական և պատվիրակված լիազորություններ: Ընդ որում, եթե սեփական լիազորությունների իրագործման ընթացքում ՏԻՄ-երը գործում են լիովին անկախ և ինքնուրույն՝ պետական կառավարման մարմիններից աջակցություն ստանալով հիմնականում օրենսդրական կարգավորումների տեսքով, ապա պատվիրակված լիազորությունների առումով տեղական ինքնակառավարման մարմինները գործում են որպես պետության ներկայացուցիչներ տեղերում և իրագործում են պետության գործառույթները վարչատարածքային տվյալ միավորման շրջանակում: Այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարման խառը մոդելի դեպքում համակարգն ունենում է անկախության և ինքնուրույնության հարաբերա-

կանոթեն լայն շրջանակներ, բայց միննույն ժամանակ հատակոթեն կրում է պետական կառավարման համակարգի ազդեցությունը, որն արտահայտվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ ինչպես սեփական լիազորությունների շարքը որոշելու և իրականացնելու հնարավորություն, այնպես էլ պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններն իրագործելու պարտավորություն ունենալով: Միննույն ժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ տեղական ինքնակառավարման հայաստանյան մոդելը միայն օրենսդրոթեն է նման միջազգային պրակտիկայում տարածում ստացած խառը մոդելին, քանի որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրական կախվածությունը պետական մարմիններից թույլ է տալիս ասելու, որ ՀՀ-ում գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգը իր բնույթով հարում է մայրցամաքային մոդելին, որովհետև այդ կախվածությունը շատ ավելի խորն է ու բազմաբնույթ և առաջին հերթին դրսևորվում է ֆինանսական կախվածության տեսքով: Այսօր Հայաստանի համայնքների մեծ մասի բյուջեն գոյանում է ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով համայնքներին տրամադրվող դոտացիաների հաշվին, իսկ այն համայնքները, որոնց հաջողվում է հավաքել սեփական եկամուտները և համայնքային բյուջեում ապահովել դրանց գերակշռող մասը, դեռևս շատ քիչ են. դրանք հիմնականում խոշոր քաղաքներն են, որոնք նաև պետական կամ ազգային որոշակի քաղաքականության կենտրոնում են (օրինակ՝ Երևանը, Ծաղկաձորը, Դիլիջանը, Ջերմուկը): ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կախվածությունը պետական կառույցներից դրսևորվում է նաև հարկային քաղաքականության միջոցով: Ինչպես սահմանված է ՀՀ մի շարք օրենքներում, հայաստանյան համայնքների բյուջեն գոյանում է տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների միջոցով⁷: Եթե տեղական հարկատեսակներ համարվող գույքահարկի և հողի հարկի դրույքաչափերը հաշվարկելիս, գանձելիս, տույժեր սահմանելիս տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերը որոշակի է, ապա նույնը չենք կարող ասել հյուրանոցային հարկի մասին, որի օրենսդրական կարգավորումը դեռևս մշակված չէ: Իսկ տեղական տուրքերի և վճարների առումով առկա են օրենսդրական մի շարք բացթողումներ⁸: Օրենսդրոթեն չեն կարգավորվում նաև համայնքների կողմից արժեթղթերի թողարկմանը վերաբերող մի շարք այլ գործընթացներ: Չեն իրականացվում նաև հարկային մյուս տեսակներից համայնքների բյուջեն համալրելու նպատակով օրենսդրոթեն նախատեսված մասհանումները:

⁷ Տե՛ս ՀՀ օրենքները «Հարկերի մասին» (1997 թ.), «Գույքահարկի մասին» (2002 թ.), «Հողի հարկի մասին» (1994 թ.), «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» (1997 թ.):

⁸ Տե՛ս «Տեղական տուրքերի և վճարների հայեցակարգին հավանություն տալու մասին» ՀՀ կառավարության արձանագրային նախագիծը, Եր., 2011, էջ 6-9:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կախվածությունը պետական կառույցներից դրսևորվում է նաև կադրային քաղաքականության ոլորտում: Մասնավորապես, կառավարությունը սահմանում է համայնքային ծառայողների հաստիքների առավելագույն թիվը համայնքների համապատասխան տեսակների համար՝ դրանով ազդելով համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառուցվածքի և գործառույթների վրա: Բացի դրանից, համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնների թեկնածուներին ներկայացվող՝ օրենսդրորեն ամրագրված չափանիշներով մի շարք պաշտոններ, հատկապես գլխավոր մասնագետի և աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնները, երկար ժամանակ թափուր են մնում: Այդ չափանիշները փոփոխման կարիք ունեն հատկապես մինչև 1000 բնակիչ ունեցող փոքր համայնքներում համայնքային ծառայողների շարքերը համալրելու առումով:

Այսպիսով, եթե վերլուծենք տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրական դաշտը, ապա կարող ենք փաստել, որ ՀՀ-ում գործում է տեղական ինքնակառավարման այնպիսի մոդել, որը թեև հարում է միջազգային պրակտիկայում լայն տարածում ստացած խառը մոդելին, այնուամենայնիվ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառման պրակտիկայի վերլուծությունը թույլ է տալիս փաստել, որ տեղական ինքնակառավարման հայաստանյան մոդելն իր բնույթով առավելապես «մայրցամաքային» է կամ կոնտինենտալ, որի դեպքում կախվածության մակարդակը պետությունից շատ ավելի բարձր է: Դա նաև հնարավորություն է տալիս պնդելու, որ հայաստանյան մոդելի հիմքում տեղական ինքնակառավարման պետական տեսությունն է: Եվս մի կարևոր հանգամանք. ՀՀ տեղական ինքնակառավարման գործող մոդելի տեսական հիմքն են նաև տեղական ինքնակառավարման «քաղաքական» կոչվող տեսության որոշ դրույթներ, որոնց հեղինակը համարվող Ռ. Գնեյստը պնդում էր, որ տեղական ինքնակառավարումը պետք է իրականացվի համայնքի պատվավոր քաղաքացիների կողմից և առանց դրամական որևէ փոխհատուցման, իսկ հիմնական խրախուսանքը պետք է լինեն համայնքի անդամների հարգանքը տվյալ պաշտոնը զբաղեցնող անձի նկատմամբ և վերջինիս բավարարվածությունը այդքան պատվավոր ու պատասխանատու գործով զբաղվելու համար⁹: Տեսական այս դրույթներն իրենց ազդեցությունն են ունեցել տեղական ինքնակառավարման հայաստանյան մոդելի ձևավորման վրա. Հայաստանի համայնքների ավագանիները, ընտրվելով համայնքի անդամների կողմից, իրենց պաշտոնեական գործունեությունն իրականացնում են անհատույց: Այս հանգամանքը պայմանավորում է համայնքի կառավարման գործըն-

⁹ Տե՛ս **Charles E. McClelland**. The German historians and England: A Study in Nineteenth Century Views. UK, Cambridge Univeristy Press, 1971, էջ 140:

թացնեբում ավագանու անդամների պասիվությունը, մոտիվացվածության բացակայությունը որոշակի նախաձեռնություններով հանդես գալու հարցում և իհարկե նաև խոչընդոտում է ավագանու ինստիտուտի կայացմանը մեր երկրում: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը նախատեսում է համայնքի ավագանու անդամ(ներ)ի պաշտոնեական գործունեության ընթացքում կատարված ծախսերի փոխհատուցում, սակայն նախ անհրաժեշտ է իրավական կարգավորման ենթարկել, թե գործունեության որ տեսակների դեպքում ավագանու անդամը կարող է հավականել ծախսերի մասնակի կամ լիարժեք փոխհատուցման, և որքան կարող է դա լինել գործունեության կոնկրետ ձևերի համար: Ինչպես ցույց են տալիս ուսումնասիրությունները, այդ պրակտիկան ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում գրեթե չի կիրառվում:

Այսպիսով, Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման անցած ուղու վերլուծությունը հավաստում է, որ տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես տեղական նշանակության խնդիրները լուծելու համար ստեղծված համակարգ, աստիճանաբար հարթում է իր ճանապարհը: Սակայն համակարգի արդյունավետ գործառնան տեսանկյունից դեռևս առկա են լուրջ խնդիրներ, որոնք պայմանավորված են մի կողմից օրենսդրական դաշտում առկա բացթողումներով և հակասություններով, մյուս կողմից՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական, կադրային, վարչական և այլ ռեսուրսների սղությանը: Դրանից բացի, մշակված չեն այն մեխանիզմները, որոնք կապահովեն համայնքային մակարդակում անհրաժեշտ ծառայությունների արդյունավետ մատուցումը բնակչությանը: Ուստի շարունակում է զգալի մնալ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կախվածությունը պետությունից: Այս և բազմաթիվ այլ հիմնախնդիրների լուծման ճանապարհին առաջանում է նաև տեղական ինքնակառավարման մոդելի գիտակցված ընտրության և հստակ ձևակերպման հարցը. դա պետք է հիմնված լինի մեր երկրի սոցիալ-տնտեսական պայմանների, ժողովրդագրական և մշակութային առանձնահատկությունների վրա և ի վիճակի լինի տալու տեղական ինքնակառավարման ռազմավարական և հայեցակարգային զարգացման տեսլականը:

Բանալի բառեր – տեղական ինքնակառավարում, ապակենտրոնացում, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններ, տեղական ինքնակառավարման մոդելներ, համայնքների խոշորացում, համայնքային ծառայություն

ЕВГИНЕ ВАРДАНИЯН – *Процесс формирования модели местного самоуправления в Республике Армения.* – Система местного самоуправления Армении – неотъемлемая часть общественного управления, а также механизм реализа-

ции демократических принципов правления. Однако до сих пор не решён вопрос о том, какой моделью местного самоуправления мы руководствуемся и какая модель наиболее эффективна для нашей политической системы.

В статье представлено развитие системы местного самоуправления в постсоветской Армении, проанализированы соответствующие модели, принятые в международной практике, изучены их теоретические основы, а также выявлены сходства и различия нашей нынешней системы местного самоуправления с общепризнанными моделями.

Ключевые слова: *децентрализация, полномочия органов местного самоуправления, модели местного самоуправления, объединение общин, общинная служба*

YEVGINE VARDANYAN – *The Process of Formation of the Model of Local Self-Government in RA.* – The local self-government system is already undividable part of public administration system of Armenia and the mechanism for realization of democratic principles. But the questions of what model of local self-government we have adopted and implement now and if that model is the most appropriate one for the geopolitical system of Armenia have no answers yet.

The article is devoted to the description of the development of the local self-government system in Armenia and to the analyses of the models of local self-government and their theoretical bases which has been formatted and used in different countries. But the primary goal of the article is to present the main similarities and differences of Armenian system of local self-government with the models which are commonly used in international practice.

Key words: *local self-government, decentralization, authorities of local self-government bodies, models of local self-government, consolidation of communities, community service*