

## ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՊԱՇՏՈՆՆԵՐԻ ԴԱՍԱԿԱՐԳՄԱՆ ԴԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԳՅՈՒՄ

### Սահակ ՄԱՆՈՒԿՅԱՆ

*ԵՊՀ հանրային կառավարման  
ամբիոնի ասպիրանտ*

Օրենքով սահմանված ընդհանուր հիմունքներով հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու ԶԶ քաղաքացիների Սահմանադրությամբ նախատեսված իրավունքը (30.2 հոդվ.) ապահովելու նպատակով համայնքային ծառայության պաշտոնի հավակնող անձանց ներկայացվում են որակավորման որոշակի չափանիշներ՝ ըստ յուրաքանչյուր պաշտոնին անձնագրով սահմանված պահանջների: Այդ չափանիշները, որպես կանոն, ընդգրկում են բարձրագույն, երբեմն բարձրագույն մասնագիտական կրթությունը, աշխատանքային ստաժը, մասնագիտական գիտելիքները, աշխատանքային հմտություններն ու կարողությունները, օտար լեզվի (լեզուների) իմացության աստիճանը, ինչպես նաև Հանրապետության Սահմանադրության, համայնքային ծառայողների լիազորությունների վերաբերող իրավական ակտերի իմացությունը և այլ պահանջներ, որոնք տեսական ու գործնական առումով չեն հակասում համայնքային ծառայության ընդունվելու հավասար հնարավորության սկզբունքին:

Համայնքային ծառայության պաշտոնների դասակարգման խնդրի բովանդակության բացահայտմանը մեծ չափով կարող է նպաստել «համայնքային ծառայության պաշտոն» հասկացության պարզաբանումը: Մասնագիտական գրականության մեջ տարբեր մեկնաբանություններ են տրվում այս հասկացությանը: Քանի որ «պետական պաշտոն», «համայնքային ծառայության պաշտոն» հասկացություններն իրավական և բովանդակային առու-

մով էապես չեն տարբերվում իրարից, ուստի նպատակահարմար է անդրադառնալ «պաշտոն» և «պետական պաշտոն» եզրույթներին, այնուհետև՝ «համայնքային ծառայության պաշտոնին»:

Իրավաբանական գրականության մեջ «պաշտոն» հասկացությունը բնորոշվում է երկու տեսանկյունով՝ մի դեպքում ընդգծելով պետական ծառայողի իրավական կարգավիճակի բնույթը<sup>1</sup>, մյուս դեպքում՝ իրավական վիճակին համապատասխան լիազորությունների բնույթը<sup>2</sup>:

Առաջին դեպքում պաշտոնը ներկայացված է որպես ծառայողական պարտականություն: Այս հասկացությունը միաժամանակ նշանակում է վարչական կամ կարգադրական գործունեություն՝ կառավարչական իմաստով որպես որոշակի սոցիալական դեր, որը իրականացնում է ծառայողը հասարակական կազմակերպությունում, պետական և համայնքային մարմիններում, հիմնարկներում և ձեռնարկություններում: Պաշտոնը մեկ անձի համար իրավաբանորեն սահմանված գործառույթների և լիազորությունների ծավալն է՝ մասնակցելու համապատասխան իրավաբանական անձի (մարմնի, հիմնարկի, ձեռնարկության) լիազորությունների իրականացմանը:

Երկրորդ դեպքում, առանձնահատուկ ուշադրություն դարձնելով ըստ զբաղեցրած պաշտոնի նախատեսված պարտականություններին, հեղինակները եզրահանգում են, որ պաշտոնը պարտականությունների և դրան համապատասխան սահմանված իրավունքների համալիր է, որով որոշվում են պետական կամ հասարակական մարմնում ծառայողի տեղն ու դերը: Պաշտոնը նախապայմաններ է ստեղծում համայնքային ծառայության պաշտոնների միասնականացման և հիերարխիայի հաս-

## **ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ**

տատման համար, ինչպես նաև համաձայնեցնում և ապահովում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը՝ որպես ամբողջական կառուցակարգ:

Ներկայացված կարծիքներում արտահայտված մտքերը ի մի բերելով՝ կարելի է ասել, որ պետական ծառայողը պետական մարմնի ապարատի կառուցվածքում նախատեսված հաստիքային միավոր է և կոչված է ապահովելու պետական մարմնի խնդիրների ու գործառույթների կատարումը կամ էլ համապատասխան պետական պաշտոն զբաղեցնող անձի (օրինակ՝ երկրի նախագահի, կառավարության ղեկավարի և այլն) գործունեությունը:

Իրավահամեմատական ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ Հայաստանի Հանրապետության օրենքներում, մասնավորապես՝ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» (2001թ. դեկտեմբերի 4)<sup>3</sup>, «Համայնքային ծառայության մասին» (2004թ. դեկտեմբերի 12)<sup>4</sup> և «Հանրային ծառայության մասին» (2011թ. մայիսի 26)<sup>5</sup> բովանդակային առումով միասնական սահմանում չի տրված «համայնքային ծառայություն հասկացությանը»:

Քաղաքացիական ծառայության վերաբերյալ օրենքը սահմանում է, որ համայնքային ծառայությունը «Մասնագիտական գործունեություն է, որն ուղղված է Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և օրենքներով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված խնդիրների և գործառույթների իրականացմանը» (1-ին հոդվածի 4-րդ կետ), իսկ Հանրային ծառայության վերաբերյալ օրենքն ամրագրում է. «Համայնքային ծառայությունը մասնագիտական գործունեություն է, որն ուղղված է Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված խնդիրների և գործա-

ռույթների իրականացմանը» (3-րդ հոդվածի 4-րդ մաս):

«Համայնքային ծառայության մասին» օրենքի 1-ին հոդվածի 1-ին մասը նախ ամրագրում է. «Համայնքային ծառայությունը հանրային ծառայության ինքնուրույն տեսակ է», իսկ 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի «ա» կետով սահմանում է. «Համայնքային ծառայությունը՝ քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների արդյունքներից անկախ մասնագիտական գործունեություն է, որը կատարվում է համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերում (Երևանում՝ Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմում) (այնուհետ՝ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմ)՝ Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով այդ մարմիններին վերապահված խնդիրների և գործառույթների իրականացման նպատակով» (ընդգծումն իմն է՝ Ս. Ս.):

Այսպիսով, ինչպես քաղաքացիական ու համայնքային ծառայությունների, այնպես էլ հանրային ծառայության վերաբերյալ ՀՀ օրենքները տարաբնույթ բովանդակությամբ են բնորոշում «համայնքային ծառայություն» հասկացությունը, որը և տարատեսակ մեկնաբանությունների տեղիք է տալիս: Ճիշտ է, «Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումից հետո (2011թ. մայիսի 26)<sup>6</sup> «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքի 1-ին հոդվածն ուժը կորցրած ճանաչվեց, սակայն այս հարցում վերջնական հստակություն չմտցվեց: Կարծում ենք, անհրաժեշտ է «Համայնքային ծառայության մասին» և «Հանրային ծառայության մասին» օրենքներում հարթել «համայնքային ծառայություն» տարաբովանդակ հասկացությունները և մեկ միասնական բնորոշում տալ: Միաժամանակ գտնում ենք, որ նպատակահարմար է շրջանառել «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 4-րդ մասի «համայնքային ծա-

ռայություն» հասկացությունը:

Քանի որ «համայնքային ծառայության պաշտոն» հասկացությունը և դրա հետ կապված բառակապակցություններն ինչպես օրենսդրության, այնպես էլ մասնագիտական գրականության մեջ մեկնաբանվում են տվյալ երկրի օրենսդրությանը համապատասխան, և այս առումով միասնական կարծիք չկա, ուստի մեզանում այն բնորոշելիս պետք է հենվել ՀՀ համայնքային ծառայության օրենսդրությամբ ամրագրված դրույթների վրա:

«Համայնքային ծառայության մասին» օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի «բ» կետի համաձայն՝ համայնքային ծառայության պաշտոնը համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկով նախատեսված պաշտոնն է, իսկ նույն օրենքի 7-րդ հոդվածի 1-ին մասում տրված է համայնքային ծառայության պաշտոնների դասակարգման պատճառաբանությունը, համաձայն որի՝ համայնքային ծառայության պաշտոնները դասակարգվում են խմբերի՝ էլենելով այդ պաշտոնը զբաղեցնող անձանց աշխատանքի կազմակերպման և ղեկավարման պատասխանատվության, որոշումներ կայացնելու լիազորությունների, շփումների և ներկայացուցչության, խնդիրների բարդության և դրանց ստեղծագործական լուծման պահանջի, ինչպես նաև գիտելիքների և հմտությունների անհրաժեշտ մակարդակից:

Ելնելով վերը նշված պատճառաբանություններից՝ նույն հոդվածի 2-րդ մասում համայնքային ծառայության պաշտոններն դասակարգվում են 3 խմբերի.

ա) համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոններ,

բ) համայնքային ծառայության առաջատար պաշտոններ,

գ) համայնքային ծառայության կրտսեր պաշտոններ:

Վերոհիշյալ հոդվածի արդեն 3-րդ մասում նշվում է, որ համայնքային ծառայության պաշտոնների յուրաքանչյուր խումբ դասակարգվում է 3 ենթախմբի: Ի դեպ,

պաշտոնների խմբերում 1-ինը համարվում է տվյալ խմբի բարձրագույն ենթախումբը: Ընդ որում, մինչ «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքի ընդունումը (2008թ. սեպտեմբերի 30)<sup>7</sup> համայնքային ծառայության ոչ թե բոլոր պաշտոններն էին դասակարգվում 3 ենթախմբերի, այլ միայն առաջատար և կրտսեր, բացի գլխավորից: Վերոնշյալ օրենքի ընդունմամբ բոլոր խմբերի պաշտոնները դասակարգվեցին 3 ենթախմբերի: Միաժամանակ անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոնների 1-ին ենթախմբում ընդգրկվում է միայն 15 հազարից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնը:

Ուշադրության է արժանի այն փաստը, որ, ի տարբերություն հանրային ծառայության համակարգի մյուս ծառայությունների պաշտոնների խմբերի, օրենսդիրը պաշտոնների ամենաքիչ խումբը սահմանել է միայն համայնքային ծառայության պաշտոնների համար: Այսպես, հանրային ծառայության մի շարք տեսակների<sup>8</sup> պաշտոնները դասակարգել է 4 նույնական՝ բարձրագույն, գլխավոր, առաջատար և կրտսեր խմբերի: «Ոստիկանությունում ծառայության մասին» (2002թ. հուլիսի 3)<sup>9</sup> օրենքի 4-րդ հոդվածի համաձայն՝ ոստիկանության պաշտոնները ևս դասակարգվում են վերոնշյալ 4 խմբերի, բացառությամբ 3-րդ խմբի անվանման, որը կոչվում է ոչ թե «առաջատար պաշտոններ», այլ «ավագ պաշտոններ»:

«Զինվորական ծառայություն անցնելու մասին» օրենքով (2002թ. հուլիսի 3)<sup>10</sup> (15-րդ հոդված) զինվորական պաշտոնները բաժանվում են հրամանատարական և ոչ հրամանատարական: Հրամանատարական կազմի պաշտոններն իրենց հերթին դասակարգվում են 3 խմբերի՝ բարձրագույն հրամանատարական, ավագ հրամանատարական և միջին հրամանատարա-

## ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ

կան, իսկ ոչ հրամանատարական կազմի պաշտոնները՝ 5 խմբերի՝ բարձրագույն սպայական, ավագ սպայական, կրտսեր սպայական, ենթասպայական և շարքային:

«Դիվանագիտական ծառայության մասին» օրենքը (2001թ. հոկտեմբերի 24)<sup>11</sup> (17-րդ հոդված) դիվանագիտական ծառայության պաշտոնները դասակարգում է ավելի մեծաքանակ՝ 16 խմբերի: Այն սկսվում է բարձրագույն՝ ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության գլխավոր քարտուղարի պաշտոնից և ավարտվում է ամենաստորին՝ կցորդի պաշտոնով:

Արտասահմանյան երկրների հանրային (համայնքային) ծառայության մասին օրենսդրության ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ այդ երկրներում ևս խնդրո առարկա ծառայությունը բաժանվում է նվազագույնը 4 խմբերի, իսկ ենթախմբերը երբեմն գերազանցում են 2 տասնյակը:

Այսպես, Եվրոպական համայնքային (հանրային) ծառայությունը բաժանվում է 4 հինական խմբերի՝ A, B, C և D: Բարձրագույն խումբը՝ A-ն, բաժանվում է 8 ենթախմբերի, առավել բարձրից՝ A1-ից մինչև A8-ը, B և C՝ 5, իսկ D-ն՝ 4 ենթախմբերի: Ընդհանուր՝ 22 ենթախումբ<sup>12</sup>: Իսկ Ռուսաստանի Դաշնությունում, համաձայն «Համայնքային ծառայության մասին» օրենքի 8-րդ հոդվածի, համայնքային ծառայության պաշտոնները դասակարգվում են հինգ խմբի՝ բարձրագույն, գլխավոր, առաջատար, ավագ, կրտսեր:

Լիտվայում և Ֆրանսիայում հանրային ծառայողները բաժանվում են 4 մակարդակի՝ A, B, C և D<sup>13</sup>, իսկ Ճապոնիայում հանրային ծառայողների ծառայողական կարգավիճակը որոշվում է նրանց զբաղեցրած ծառայողական պաշտոնով, որը նրանք զբաղեցնում են իրենց կարգին (ռանգին) համապատասխան: Գոյություն ունեցող 8 կարգերից (ռանգերից) յուրաքանչյուրը բաղկացած է 15 աստիճաններից<sup>14</sup>:

Համաձայն «Մոսկվա քաղաքում համայնքային ծառայության մասին» օրենքի՝ համայնքային ծառայության պաշտոնները դասակարգվում են 4 խմբի՝ գլխավոր, առաջատար, ավագ, կրտսեր<sup>15</sup>:

«Հանրային ծառայության մասին» օրենքում հանրային ծառայությունը բնորոշվում է որպես «պետությանը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացում, որն ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը, պետական և համայնքային պաշտոնները» (3-րդ հոդված 1-ին մաս): Ըստ նույն օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մասի՝ պետական պաշտոններ են համարվում քաղաքական (բացառությամբ ՀՀ համայնքների ղեկավարների պաշտոնների), հայեցողական (բացառությամբ ՀՀ համայնքների ղեկավարների տեղակալների, խորհրդականների, մամուլի քարտուղարների, օգնականների, ինչպես նաև համայնքների ղեկավարների տեղակալների օգնականների պաշտոնների), քաղաքացիական, ինչպես նաև պետական ծառայության պաշտոնները:

Այսպիսով, ներպետական և արտասահմանյան երկրների համայնքային (հանրային) ծառայությունների մասին օրենսդրության ուսումնասիրությունից պարզվում է, որ միայն Հայաստանի Հանրապետությունում է, որ համայնքային ծառայության պաշտոնները դասակարգվում են 3 խմբի, որը, կարծում ենք, կարող է առաջացնել կառավարման, կազմակերպական դժվարություններ, հատկապես մեծաթիվ բնակչություն ունեցող քաղաքային համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերում:

Խնդիրն այն է, որ մեծաթիվ բնակչություն ունեցող քաղաքային համայնքներում համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում համայնքային ծառայողների թիվը մի քանի հարյուր անգամ գերազանցում է փոքր բնակչություն ունեցող գյուղական համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերում համայնքային ծառայողների թիվը:

Բնականաբար, մեծ թվով համայնքային ծառայողներից բաղկացած աշխատակազմի քարտուղարի կատարած աշխատանքն անհամեմատ ծանր է փոքր կամ միջին թվով համայնքի աշխատակազմի քարտուղարի աշխատանքից: Եվ սա այն դեպքում, որ համայնքային ծառայության համակարգում գոյություն չունեն բարձրագույն խմբի պաշտոններ, իսկ որպես գլխավոր խմբի 1-ին ենթախմբի պաշտոն սահմանված է միայն 15000 և ավելի բնակիչ ունեցող տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնը:

Համաձայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի<sup>16</sup> 30-րդ հոդվածի՝ համայնքի ղեկավարի լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացումը, ինչպես նաև քաղաքացիական իրավահարաբերություններում նրա մասնակցությունն ապահովվում են համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի միջոցով, որի կառավարումն իրականացնում է համայնքի ղեկավարը, իսկ ընթացիկ գործունեությունը ղեկավարում է աշխատակազմի քարտուղարը՝ իրեն վերապահված լիազորությունների սահմաններում: Դրա հետ մեկտեղ, համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի կառուցվածքում կարող են նախատեսվել միայն «բաժին» տեսակի կառուցվածքային և (կամ) առանձնացված ստորաբաժանումներ, որոնց հաստիքային միավորների նվազագույն թվաքանակը սահմանում է պետական լիազորված մարմինը:

Համայնքային ծառայողների հաստիքային միավորների թիվը ևս հաստատում է պետական լիազորված մարմինը: Հաստիքային միավորների ամենափոքր թիվը սահմանված է երկուսը (ամենափոքր համայնքների համար):

Հայաստանի Հանրապետության ամենախոշոր համայնքների՝ Երևանի, Գյումրիի և Վանաձորի համար սահմանված են համապատասխանաբար՝ 1581, 168 և 137 հաստիքային միավորներ: Մնացած համայնքների համար սահմանված ցուցանիշները տեղաբաշխված են այս միջակայ-

քում: Օրինակ, Էջմիածին՝ 61, Արտաշատ՝ 38, Վեդի՝ 27 և այլն<sup>17</sup>: Փաստորեն, ամենամեծ համայնքի համայնքային ծառայողների թիվը 790 անգամ մեծ է ամենափոքր համայնքի համայնքային ծառայողների թվից: Սա բացատրվում է նրանով, որ Հայաստանի Հանրապետության համայնքների միջև առկա են էական տարբերություններ, որոնք վերաբերում են բնակչության թվին, համայնքներին պատկանող տարածքներին, բնակլիմայական պայմաններին, սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքներին:

Այսպես, ըստ 2001թ. մարդահամարի տվյալների՝ Հայաստանի Հանրապետությունում առկա էր մինչև 100 բնակիչ ունեցող 28, մինչև 300 բնակիչ ունեցող 184 համայնք: Բնակչության թվով ամենամեծ գյուղական համայնքն Ախուրյանն է (10015 մարդ), իսկ ամենափոքրը՝ Վերին Շորժան (24 մարդ): Փաստորեն, ամենամեծ գյուղական համայնքն ամենափոքրից մեծ է շուրջ 417 անգամ: Իսկ ինչ վերաբերում է համայնքների տարածքներին, ապա համայնքների միջին տարածքը 20 քառ. կմ է, իսկ գյուղական համայնքների միջին տարածքը 20,2 քառ. կմ, ամենափոքր գյուղական համայնքի տարածքը Դպրեվանք համայնքինն է՝ 0,3 քառ. կմ, իսկ ամենամեծը՝ Գետափ համայնքինը՝ 117,8 քառ. կմ: Այսպիսով, տարածքով ամենամեծ գյուղական համայնքը ամենափոքրից մեծ է 370 անգամ<sup>18</sup>:

Սկսած, որ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման համակարգը ձևավորվել է «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» 1995թ. նոյեմբերի 7-ի օրենքով<sup>19</sup>, համաձայն որի Հայաստանը բաժանվեց 11 մարզի՝ ներառյալ մայրաքաղաք Երևանը (մարզի կարգավիճակով): Այդ ժամանակ առկա 48 քաղաքների և 952 գյուղերի հիման վրա ստեղծվեցին 930 համայնքներ, որոնցից 47-ը՝ քաղաքային, 871-ը՝ գյուղական և 12-ը՝ թաղային համայնքներ:

Տեղական ինքնակառավարման համա-

### **ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ**

կարգի հետագա զարգացման անհրաժեշտությունից ելնելով՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը հաստատեց «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը»<sup>20</sup>, ուր ի թիվս այլ հարցերի, տարածքային կառավարման արդյունավետության բարձրացման և վարչատարածքային միավորների սոցիալ-տնտեսական ներդաշնակ զարգացման նպատակով տեղ գտան նաև հետևյալ հարցերը.

1) համակողմանիորեն հիմնավորված սկզբունքի հիման վրա հանրապետության վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացում.

2) գյուղական, քաղաքային և թաղային համայնքների լիազորությունների տարբերակում և հստակեցում:

Վերը նշված խնդիրների լուծման համար ժամկետ էր սահմանված 2004-2006թթ.: Չնայած այդ հարցերի խիստ կարևորությանը՝ նախատեսված ժամկետներում վերը նշված ուղղություններով գրեթե ոչինչ չի արվել<sup>21</sup>:

Կատարված փոփոխությունների արդյունքում 2006-ի վերջին Հայաստանի Հանրապետությունում գործում էին 926 համայնքներ, որից 48-ը՝ քաղաքային, 866-ը՝ գյուղական և 12 թաղային համայնքներ Երևանում, իսկ հետագա տարիներին պատկերը էապես չի փոխվել:

2009թ. ապրիլի 23-ի թիվ 12 արձանագրային որոշմամբ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունն ի գիտություն ընդունեց «Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և համայնքների խոշորացման հայեցակարգը», իսկ վարչապետի որոշմամբ ստեղծվեց միջգերատեսչական հանձնաժողով (26.05.09), վերջինս էլ ձևավորել է համայնքների խոշորացման հարցերի աշխատանքային խումբ<sup>22</sup>: Սակայն, պետք է նշել, որ այս ուղղությամբ նույնպես կոնկրետ աշխատանքներ չեն

կատարվել:

2009թ. Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման համակարգում կատարված փոփոխությունները հիմնականում պայմանավորված էին Սահմանադրության 108-րդ հոդվածի գործնական կիրառմամբ. 2008թ. դեկտեմբերի 26-ին ընդունվեց «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը<sup>23</sup>, համաձայն որի՝ Երևանի 12 թաղային համայնքները վերակազմավորվեցին որպես Երևան համայնք, որի արդյունքում Հայաստանի Հանրապետության համայնքների թիվը 926-ից դարձավ 915, որից 866՝ գյուղական և 49-ը՝ քաղաքային: Երևան քաղաքում փաստացի ձևավորվեց միամակարդակ տեղական ինքնակառավարում: Նախկին թաղային համայնքների տարածքներում ձևավորվեցին 12 վարչական շրջաններ: Ընդ որում, եթե նախկինում Երևանի վարչատարածքային միավորների ղեկավարների պաշտոնը ընտրովի էր, ապա ներկայումս նրան նշանակում է և պաշտոնից ազատում Երևանի քաղաքապետը: Նշենք, որ համայնքների թվի կրճատումը չի շտկել մեկ համայնքին ընկնող բնակչության միջին թվի ցուցանիշները, եթե հաշվի չենք առնում Երևան համայնքը, որտեղ այն կազմում է 2342 մարդ: Մեր մայրաքաղաքը Եվրախորհրդի անդամ երկրների մեջ վերջիններից մեկն է: Այս ցուցանիշները ցույց են տալիս Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման միավորների խիստ մասնատվածությունը:

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ եվրոպական երկրների մեծ մասում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման նպատակով համայնքները խոշորացվել են, և այդ միտումը շարունակվում է նաև այժմ: Կան երկրներ, որտեղ մինչև 1000 բնակիչ ունեցող համայնքներ ընդհանրապես գոյություն չունեն (Անգլիա և Ռեյխ, Լիտվա, Բուլղարիա, Շվեդիա, Դանիա, Լեհաստան և այլն), բացի այդ՝ կան քիչ թվով երկրներ, որտեղ դեռևս

պահպանվել են մեծ թվով փոքր համայնքներ՝ Իսպանիա, Ֆրանսիա (տես աղյուսակ 1): Համայնքների բնակչության թվաքանակին զուգահեռ փոխվում են նաև նրանց միջին տարածքները: Խոշոր համայնքների հողային ռեսուրսները բնականաբար ավելի շատ են, քան փոքրերինը, որը և ավելի մեծ հնարավորություններ է տալիս համապատասխան համայնքներին ավելի արդյունավետ օգտագործելու այդ ռեսուրսները:

Ինչ վերաբերում է Հարավային Կովկասի երկրներին, ապա այստեղ մինչև 2006-ը հիմնականում գերակշռում էին մեծ թվով փոքր և թույլ կարողություններ ունեցող համայնքները: Հայաստանում, Ադրբեջանում պատկերը մնացել է նույնը, իսկ Վրաստանում տեղական ինքնակառավարման միավորները խոշորացվել են, և 2006թ-ից ի վեր գործում են 68 համայնքներ՝ նախկին 1004-ի փոխարեն<sup>24</sup>:

**Աղյուսակ 1. Ընտրված եվրոպական երկրներում համայնքների թիվը և միջին չափերը<sup>25</sup>**

	երկիրը	Համայնքների թիվը	1000-ից պակաս բնակչություն ունեցող համայնքների տեսակարար կշիռը(%)	Մեկ համայնքին ընկնող բնակչության միջին թիվը(մարդ)	Մեկ համայնքի միջին տարածքը (քառ.կմ)
1.	Անգլիա և Ուելս	375	0	123000	533
2.	Լիտվա	56	0	66000	1166
3.	Բուլղարիա	262	0	35000	432
4.	Շվեդիա	288	0	29500	1595
5.	Հոլանդիա	443	0.2	20500	60
6.	Դանիա	98	0	18000	150
7.	Լեհաստան	2483	0	16000	130
8.	Սակեդոնիա	84	3	15800	209
9.	Սլովենիա	192	3	10300	106
10.	Ալբանիա	373	0	10000	77
11.	Ֆինլանդիա	426	5	10500	730
12.	Նորվեգիա	162	4	9000	710
13.	Իտրվաթիա	542	3	8800	104
14.	Ռումինիա	2862	2	7600	81
15.	Էստոնիա	254	9	5700	178
16.	Իսպանիա	8094	61	5000	60
17.	Լատվիա	563	32	4300	115
18.	Ֆրանսիա	36763	77	1300	15
19.	Վրաստան	68	0	64285	458
20.	Ադրբեջան	2660	53	3082	25
21.	Հայաստան	926	48	3480	20

## **ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ**

Այսպիսով, վերոշարադրյալը ցույց է տալիս, որ Հայաստանի Հանրապետությունում առկա են մեծ թվով փոքր և թույլ համայնքներ, և չնայած այս հանգամանքին՝ օրենքով բոլոր համայնքներին՝ անկախ դրանց մեծությունից և ֆինանսական հնարավորություններից, վերապահված են նույն լիազորությունները: Կարծում ենք, որպեսզի Հայաստանի Հանրապետությունում զարգանա տեղական ինքնակառավարման համակարգը, անհրաժեշտ է անհապաղ խոշորացնել համայնքները՝ միացնելով հարևանությամբ գտնվող թույլ համայնքները որոշակի սկզբունքների և չափանիշների հիման վրա: Սա մեր երկրի համար խիստ անհրաժեշտ է:

Կարծում ենք՝ առաջին հերթին պետք է միավորել հատկապես մինչև 1000 բնակիչ ունեցող բոլոր համայնքները, պարզապես վերացնել Հայաստանի Հանրապետությունում մինչև 100 բնակիչ ունեցող համայնքի կարգավիճակի բնակավայրերը, քանի որ դրանք, հիմնականում, ֆինանսական միջոցների բացակայության պատճառով, ի վիճակի չեն լուծելու և՛ իրենց առջև ծառայած խնդիրները, և՛ մատուցելու որակյալ համայնքային ծառայություններ:

Կարծում ենք՝ օրենսդիրը ճիշտ է վարվել՝ տարբերակելով համայնքներն ըստ բնակչության թվի և սահմանելով, որ համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոնների 1-ին ենթախմբում ընդգրկվում է միայն 15 հազարից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնը: Միաժամանակ գտնում ենք, որ հավասարակշռությունը չի հաջողվել պահպանել, քանի որ որքան անգամ մեծ է 15 հազար բնակչություն ունեցող համայնքը մինչև 100 կամ մինչև 300 բնակիչ ունեցող համայնքներից (որոնք միասին կազմում են շուրջ 200 համայնք, այսինքն՝ համայնքների ընդհանուր թվի շուրջ 21%-ը), այնքան անգամ էլ փոքր է 1 միլիոն և ավելի բնակչություն ունեցող համայնքից: Այսինքն՝ և՛ Երևանի, և՛ Գյում-

րիի համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնը սահմանել գլխավոր խմբի 1-ին ենթախմբ, քանի որ դրանք իրենց աշխատակազմերում ունեն համապատասխանաբար 1581 և 168 համայնքային ծառայողներ: Իսկ Արտաշատում և Վեդիիում, ուր աշխատում են համապատասխանաբար 38 և 27 համայնքային ծառայողներ, այդ համամասնությունը հիմնավորված չէ:

Որպեսզի վերոնշյալած անհավասարակշռությունը հարթվի, ինչպես նաև մեծ համայնքներում բարձրացվեն աշխատանքի արդյունավետությունն ու վերահսկողությունը, առաջարկում ենք համայնքային ծառայության պաշտոնները ևս դասակարգել 4 խմբի՝ ավելացնելով բարձրագույն խումբը: Բացի այդ, հաշվի առնելով Երևանի նշանակությունը հանրապետության կյանքում, ինչպես նաև չանտեսելով հանրապետության երկրորդ և երրորդ քաղաքները, որոնք իրենց մարդկային, ֆինանսական ռեսուրսներով մի քանի տասնյակ անգամ գերազանցում են մյուս քաղաքային համայնքներին, առաջարկում ենք բարձրագույն խմբի պաշտոններ նախատեսել միայն այդ քաղաքային համայնքներում:

Այսպիսով, առաջարկում ենք «Համայնքային ծառայության մասին» օրենքի 7-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ մասերը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ.

2. Համայնքային ծառայության պաշտոնները դասակարգվում են հետևյալ խմբերի.

- ա) համայնքային ծառայության բարձրագույն պաշտոններ,
- բ) համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոններ,
- գ) համայնքային ծառայության առաջատար պաշտոններ,
- դ) համայնքային ծառայության կրտսեր պաշտոններ:

3. Համայնքային ծառայության պաշտոնի յուրաքանչյուր խումբ, բացի բարձրագույն պաշտոնից, դասակարգվում է 1-ին, 2-րդ և 3-րդ ենթախմբերի: Համայնքային ծառայության պաշտոնների խմբերում 1-ին ենթախմբերը տվյալ խմբի բարձրագույն



ենթախումբն է:

Համայնքային ծառայության բարձրագույն պաշտոնի 1-ին ենթախմբում ընդգրկվում է Երևան, Գյումրի և Վանաձոր քաղաքային համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերի քարտուղարների պաշ-

տոնները:

Համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոնների 1-ին ենթախմբում ընդգրկվում է միայն 15000 և ավելի բնակչություն ունեցող համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնը:

<sup>1</sup> Տե՛ս *Чихладзе Л. Т., Поддубная О. С.* Муниципальная служба в Российской Федерации. —М.: МИЭМП, 2006, էջ 21: *Казанцев Ю. О., Писарев А. И.*, Муниципальное право России, М., 1998, էջ 49: *Бахрах Д. Н.* Административное право. Учеб. для вузов-М.: Изд. БЕК, 1999, էջ 103:

<sup>2</sup> Տե՛ս *Петров Г. И.*, Основы советского социального управления. Л., 1974, էջ 69: *Чихладзе Л. Т., Д. О. Ежевский.* Муниципальная служба в Российской Федерации. —Ростов н/Д: Феникс, 2009, էջ 23: *Лазарев Б. М.*, Государственная служба. М., 1993, էջ 6: *Ноздрачев А. Ф.*, Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих.-М.: "Статус", 1999, էջ 129:

<sup>3</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2002.01.09/1(176):

<sup>4</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2005.01.26/7(379):

<sup>5</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2011.06.17/37(840):

<sup>6</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2011.06.17/37(840):

<sup>7</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2008.11.05/66(656):

<sup>8</sup> Տե՛ս «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքը (7-րդ հոդված), «Մաքսային ծառայության մասին» օրենքը (2002թ. հուլիսի 3) (7-րդ հոդված) ՀՀՊՏ 2002.08.08/32(207), «Հարկային ծառայության մասին» օրենքը (2002թ. հուլիսի 3) (14-րդ հոդված) ՀՀՊՏ 2002.08.14/33(208), «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» օրենքը (2007թ. նոյեմբերի 28) (7-րդ հոդված) ՀՀՊՏ 2007.12.26/66(590), «ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» օրենքը (2009թ. հունիսի 11) (7-րդ հոդված) ՀՀՊՏ 2009.07.15/35(701):

<sup>9</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2002.08.08/32(207):

<sup>10</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2002.07.19/26(201):

<sup>11</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2001.12.12/39(171):

<sup>12</sup> Տե՛ս *Հարությունյան Ա. Շ.* Եվրոպական միության իրավունքի հիմունքները (սահմանադրական իրավունք): Դասագիրք.-Եր.: Տիգրան ՍԵՏ, 2011, էջ 450:

<sup>13</sup> Տե՛ս Public management profiles of Central and Eastern European countries: Lithuania, OECD, SIGMA, 1999, էջ 19-20, *Е. В. Осиночкина.* Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук.-Казань, 2006, էջ 140:

<sup>14</sup> Տե՛ս Административное право зарубежных стран: Учебник/ Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной.- М.: Спарк, 2003, էջեր 241, 429-430:

<sup>15</sup> Տե՛ս О муниципальной службе в городе Москве: Закон г. Москвы от 24 марта 2004 г.// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. 1 24:

<sup>16</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 2002/21 (196), 21.06.2002:

<sup>17</sup> Տե՛ս Local self-government reforms in Armenia (2009 and 2010), Book 4; ed. by D. Tumanyan, Noyan Tapan, Yerevan, 2011, էջ 242:

<sup>18</sup> Տե՛ս Local self-government reforms in Armenia (2004-2006), Book 2; ed. by D. Tumanyan, Noyan Tapan, Yerevan, 2008, էջ 164:

<sup>19</sup> Տե՛ս ՀՀԱԺՏ 1995/9:

<sup>20</sup> Տե՛ս ՀՀ կառավարության 1 994 որոշում 08.03.2003, [www.gov.am/files/docs/56.pdf](http://www.gov.am/files/docs/56.pdf):

<sup>21</sup> Տե՛ս Local self-government reforms in Armenia (2004-2006), Book 2; ed. by D. Tumanyan, Noyan Tapan, Yerevan, 2008, էջ 163:

<sup>22</sup> Տե՛ս Local self-government reforms in Armenia (2009 and 2010), Book 4; ed. by D. Tumanyan, Noyan Tapan, Yerevan, 2011, էջ 199:

<sup>23</sup> Տե՛ս ՀՀՊՏ 13 (669), 16.01.09:

<sup>24</sup> Ավելի մանրամասն տե՛ս Consolidation or Fragmentation?. Edited by Pawel Swianiewicz (2002):

<sup>25</sup> Ավելի մանրամասն տե՛ս *Д. Туманян, Д. Лосаберидзе, М. Гюлялиев.* Местное самоуправление на Южном Кавказе, Ереван, 2007:

**ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ****PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF THE MUNICIPAL SERVICE IN THE RA****Sahak MANUKYAN***PHD student, YSU  
Chair of Public Administration*

Researching international, as well as domestic legislation about municipal (public) service in detail, a conclusion is made that it is only in the RA that positions of the municipal service are classified into 3 groups, which can lead to managerial, organizational difficulties, especially in the staffs of the chiefs of the city communities with large population.

The question is that in the city municipalities with large population the number of municipal workers in the staff of the chief of the community is several hundred times greater than the number of municipal servants in the staff of the chief of the rural community with small population.

Certainly, the work of the chief of staff with numerous municipal workers is harder than the work of the chief of staff that has small or average number of workers.

And this is the case that in the municipal service higher-ranking posts do not exist, and the first subgroup of the main group is set only at the chief of the community the local self-government with a population of 15 thousand and more people.

In addition in the RA there is a large number of small and weak municipalities, and despite this, the law establishes the same powers to all regardless of their territories and financial capabilities.

To restore the inequity, as well as to improve the efficiency and control in large municipalities, in the article it is proposed to divide the post of municipal services into four groups adding the highest group. In addition, having into account the importance of Yerevan in the economic and political life of the country, and not forgetting the second and third cities of the Republic, it is proposed to include high-ranking posts only in the above-mentioned city municipalities.