



ՍԵՂԱԿ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

«Վերականգնողական կառավարման ակադեմիայի ասպիրանտ»

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ ՓՈԽՀԱՐԱՔԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄԸ ԳՈՐԾԱՌՈՒԹԱՅԻՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ՀԱՄԱՏԵՔՍՏՈՒՄ

Տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների կարգավորման համակարգը «Օրենսդրությամբ սահմանված ոլորտներում այն կապերի, սկզբունքների և գործառույթների համալիրն է, որի միջոցով տեղական ինքնակառավարման մարմինները (ՏԻՄ) մի կողմից՝ իրականացնում են իրենց լիազորությունները և լուծում համայնքային նշանակության խնդիրներ, մյուս կողմից՝ կրում են պետական իշխանության մարմինների ուղղակի և անուղղակի կարգավորիչ ազդեցությունը: Իրենց գործունեության ընթացքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները բազմաշերտ փոխհարաբերությունների մեջ են պետական կառավարման մարմինների և քաղաքացիական հասարակության այլ ինստիտուտների հետ: Այդ փոխհարաբերությունները շատ դեպքերում պայմանավորում են ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրենց վերապահված լիազորությունների արդյունավետությունը, այլ նաև ազդեցություն են գործում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ընթացքի վրա:

Հիմնաբառեր. տեղական ինքնակառավարում, հանրային կառավարման գործառույթային բարեփոխումներ, վարչատարածքային բաժանում, քաղաքային և գյուղական համայնքներ

JEL: L32, M1, M38

«Հ հանրային կառավարման գործառնության բարեփոխումների իրականացման համատեքստում տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները պայմանականորեն կարելի է դիտարկել ներհամայնքային, տարածաշրջանային, պետական և վերապետական հարթություններում: Նման հարթությունների ստորաբաժանումը հիմնականում պայմանավորված է ՏԻՄ-ի առջև դրված խնդիրներով ու կազմակերպական լիազորությունների շրջանակներով, օրենսդրանորմատիվային հիմքերով և այլ չափանիշներով:

Ներհամայնքային հարթությունը ներառում է 2 տիպի փոխհարաբերություններ: Առաջինը վերաբերում է գործադիր և ներկայացուցչական մարմիններին, իսկ երկրորդը ՏԻՄ-ի և տնտեսավարող սուբյեկտների, միջհամայնքային միավորումների, համատիրությունների և համայնքի անդամների միջև բազմաբնույթ փոխհարաբերություններին:

Տարածաշրջանային հարթությունն ընդգրկում է մարզպետարանների և հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ստորաբաժանումների ու ծառայությունների հետ փոխհարաբերությունների ենթահամակարգը: Միևնույն ժամանակ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են գործակցել ոչ միայն իրենց գործունեությունը համակարգող, այլ նաև մյուս մարզպետարանների և հանրապետական գործադիր մարմինների հետ, մասնակցել մի քանի մարզերի տարածքներում իրականացվող ծրագրերին և այլն: Այսինքն՝ տվյալ մակարդակի փոխհարաբերությունները դուրս են գալիս այն շրջանակներից, որոնք ձևավորվում են մարզերում համայնքների միավորման զուտ տարածքային գործոնով և ավելի լայն են, քան կարելի է ենթադրել: Ինչ վերաբերում է դրանց բնութագրական կողմին, պետք է նշել, որ մյուս մակարդակի փոխհարաբերություններից դրանք որակապես տարբերվում են նրանով, որ պետության տարածքային քաղաքականության հիմնական և կարևոր ուղղություններից են:

Փոխհարաբերությունների մյուս՝ ավելի բարձր պետական հարթությունն ընդգրկում է պետական մարմինների հետ հարաբերությունների ենթահամակարգը: Այս մակարդակում տեղական ինքնակառավարման մարմինները փոխհարաբերություններ են ձևավորում պետական իշխանության գործադիր, օրենսդիր և դատական թևերի հետ, ինչն էլ պայմանավորում է տվյալ մակարդակում ձևավորվող փոխհարաբերությունների բովանդակությունը և դաշտը (գլխավորապես համապետական նշանակության խնդիրների լուծման նպատակով): Փոխհարաբերությունների պետական մակարդակը մյուսներից տարբերվում է նաև նրանով, որ այս դեպքում ՏԻՄ-ի հետ պետությունը կարող է «երկխոսության» մեջ մտնել ինչպես անմիջական, այնպես էլ միջնորդավորված ձևով:

Այս առումով հարկ է առանձնացնել դատական իշխանության հետ փոխհարաբերությունները, որոնք փոքր-ինչ տարբերվում են իշխանության մյուս թևերի հետ համայնքների շփումներից: Մասնավորապես, ծավալային առումով, դատական իշխանության հետ համայնքների փոխհարաբերությունների գերակշիռ մասը բաժին է ընկնում տվյալ իշխանության ստորին օղակին՝ առաջին ատյանի դատարաններին, որոնք գտնվում են համայնքների կամ մարզերի տարածքներում, իսկ պետական մակարդակով նման հարաբերություններ տեղի են ունենում այնքանով, որքանով խնդրի լուծումը կապվում է վերաքննիչ և վճռաբեկ դատարանների հետ: Ուստի, դատական փոխհարա-

բերությունները կարելի է դասել ոչ միայն պետական, այլ նաև տարածաշրջանային կամ ներհամայնքային մակարդակի փոխհարաբերություններին:

Ինչ վերաբերում է փոխհարաբերությունների բարձրագույն՝ վերպետական մակարդակին, ապա տվյալ դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են ունենալ հիմնականում երկու տեսակի գործընկերներ: Դրանցից առաջինը օտարերկրյա պետությունների տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են, որոնց հետ համայնքի ղեկավարը կարող է մտնել պայմանագրային հարաբերությունների մեջ: Որպես փոխհարաբերության գործընկեր կարող են հանդես գալ նաև միջազգային (այդ թվում՝ ֆինանսական) կազմակերպությունները, սակայն այն տարբերությամբ, որ եթե առաջինների հետ տեղական ինքնակառավարման մարմինները փոխհարաբերություններ են հաստատում ուղղակիորեն, ապա վերջիններիս հետ՝ միայն գործադիր մարմնի միջոցով:

Փոխհարաբերությունների այս մակարդակի բնորոշ գիծը պայմանավորված է նախևառաջ միջազգային բնույթով, հետևապես՝ վերպետական փոխհարաբերությունները հաճախ անվանում են միջազգային:

Վերոբերյալ փոխհարաբերությունների համակարգում գործառութային բարեփոխումների տեսանկյունից առավելապես կարևորվում են պետական իշխանության մարմինների հետ համայնքների փոխհարաբերությունները: Վերջիններիս տեսակները շատ ավելի բազմազան են, քան փոխհարաբերությունների մակարդակները, ինչը, բնականաբար, ենթադրում է դրանց դասակարգում ըստ մի շարք չափանիշների, որոնցից կարելի է առանձնացնել չորսը՝

1. փոխհարաբերությունների մակարդակներ,
2. կառավարչական գործառույթներ,
3. փոխհարաբերությունների հայեցակետ,
4. համայնքի ինքնուրույնության աստիճան կամ լիազորությունների բնույթ:

ՏԻՄ-ի փոխհարաբերություններն ընդհանրապես, իսկ պետական իշխանության մարմինների հետ՝ մասնավորապես, խիստ որոշակի են, ուղղորդված և բազմաբնույթ, որոնց համակարգումը, կանոնակարգումն ու զարգացումն անհնար է առանց կայուն և, որ ամենակարևորն է, փոխհարաբերությունների սուբյեկտների համար ընդունելի սկզբունքների սահմանման: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի բնականոն զարգացումը հանգեցրել է մի շարք հիմնարար սկզբունքների ձևավորման, որոնց զգալի մասն իրենց արտացոլումն են գտել օրենսդրական համապատասխան ակտերում և դարձել տեղական ինքնակառավարման ու պետական կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների ձևավորման պարտադիր պայման: Ուստի պատահական չէ, որ դրանց մեծ մասը համընկնում կամ էլ սերտորեն առնչվում է տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների հետ: Այս տեսանկյունից՝ հանրային կառավարման գործառութային բարեփոխումներից ակնկալվող արդյունքներն են.

- տնտեսական միջավայրի ամբողջականության պահպանումը,
- շահերի համադրումը կամ փոխշահավետության սկզբունքի արմատավորումը,
- կազմակերպական լիազորությունների շրջանակներում գործելու դեպքում պետական մարմինների գործունեությանը միջամտելու դեպքերի նվազեցումը կամ իսպառ բացառումը,

- տարածքային շրջանացման և միասնացման համատեղումը,
- հրապարակայնությունն ու թափանցիկությունը,
- կառուցողականությունը և այլն:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության նկատմամբ իրականացվող վերահսկողության հիմնական ուղիները բացահայտելու համար առաջնային է տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պետական կառավարման մյուս մարմինների միջև առկա փոխհարաբերությունների հնարավոր դրսևորումների և դրանցից ածանցյալ վերահսկողության հիմնական կառուցակարգերի ուսումնասիրումը: Այդ իսկ նպատակով դիտարկենք օրենսդիր, գործադիր, դատական իշխանությունների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները:

Օրենսդիր իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները պարզելու համար նախևառաջ անհրաժեշտ է բնութագրել օրենսդիր մարմնի լիազորությունները, բացահայտել տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ հնարավոր առնչությունները: Օրենսդիր մարմնի լիազորությունները սահմանվում են ՀՀ օրենսդրությամբ և համապատասխան կանոնակարգերով:

Օրենքներ ընդունելու միջոցով օրենսդիր մարմինը ոչ միայն դրսևորում է քաղաքական վերաբերմունք այս կամ այն որոշման կամ բնագավառի նկատմամբ, այլև սահմանում և կանոնակարգում է հասարակական հարաբերությունները, քաղաքական պլատֆորմ է ստեղծում գործադիր իշխանության մարմինների գործունեության համար: Օրենքների ընդունման իմաստով օրենսդիր իշխանությունում տեղական ինքնակառավարման հարցերի խնդիրներով զբաղվում է պետական-իրավական հարցերի մշտական հանձնաժողովը: Որպես կանոն, այդ հանձնաժողովը գլխադասային է դիտվում տեղական ինքնակառավարման բոլոր օրենսդրական նախաձեռնությունների քննարկումների ժամանակ: Եթե օրենսդիր իշխանության քննարկմանը ներկայացված օրինագծերը վերաբերում են ֆինանսական համահարթեցմանը, բյուջետային հատկացումներին, բյուջետային հարաբերությունները կանոնակարգող խնդիրներին, ապա, պետական-իրավական հարցերի հանձնաժողովին զուգահեռ, որպես գլխադասային է ճանաչվում նաև ֆինանսավարկային, բյուջետային և տնտեսական հարցերի մշտական հանձնաժողովը:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետ առնչության իմաստով, օրենսդիր իշխանության բացառիկ և կարևորագույն իրավասություններից է երկրի վարչատարածքային բաժանման սահմանումը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները օրենսդիր մարմնի օրենսդրական գործունեության վրա կարող են ազդեցություն ունենալ պառլամենտական լոբբինգի միջոցով իրենց համայնքների տարածքներն ընդգրկող ընտրատարածքներից ընտրված պատգամավորների, ինչպես նաև քաղաքական կուսակցությունների միջոցով: Հարկ է նկատել, որ օրենսդիր մարմինը տեղական ինքնակառավարման համակարգին վերաբերող որոշումներն ընդունելիս հնարավորինս հաշվի է առնում ՏԻՄ-ի կարծիքը, այս կամ այն նախագծի վերաբերյալ դիտողությունները:

Գործնականում տեղական ինքնակառավարման մարմինները փոխհարաբերությունների մեջ են գտնվում հիմնականում գործադիր իշխանության մարմինների հետ: Այդ փոխհարաբերություններն առնչվում են ինչպես պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրակա-

նացմանը, այնպես էլ կրում են վերահսկողական և գործընկերային դրսևորումներ:

Կախված երկրների կառավարման ձևից՝ գործադիր իշխանությունը կարող է կազմավորվել տարբեր ճանապարհներով:

Պաշտամենտական հանրապետություններում գործադիր իշխանությունը կազմավորվում է պառլամենտի կողմից և հաշվետու է վերջինիս: Նախագահական և կիսանախագահական հանրապետություններին բնորոշ է նախագահի կողմից գործադիր իշխանության կազմավորման սկզբունքը: Կան երկրներ, որտեղ գործադիր իշխանությունը կազմավորվում է ընտրությունների միջոցով: Ինչ ճանապարհով էլ կազմավորվի գործադիր իշխանությունը, դրա հիմքում հասարակության մեջ և խորհրդարանում քաղաքական ուժերի դասավորության կարևորությունն է: Այսինքն՝ բոլոր երկրներին բնորոշ է գործադիր իշխանության ծրագրերի, պետական բյուջեի հաստատումը խորհրդարանի կողմից:

1996 թ. ի վեր իրականացված բարեփոխումներն ու կուտակված փորձը հիմք են տալիս վստահորեն ասելու, որ այժմ տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում որոշակիորեն կայացած է: Տեղական ինքնակառավարումը կարգավորող օրենսդրական դաշտը կազմված է ՀՀ սահմանադրությունից, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրից, ՀՀ օրենքներից և ենթաօրենսդրական ակտերից: Օրենքների մեջ առանցքայինը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքն է, որն ընդունվել է 2002 թ. մայիսի 7-ին: Ըստ օրենքի՝ «Տեղական ինքնակառավարումը բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների համայնքային խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով երաշխավորված իրավունքն ու համայնքի կարողությունն է: Տեղական ինքնակառավարումը իրականացվում է երկրի ողջ տարածքում»¹:

Սակայն այս օրենքի ընդունումը չէր կարող ինքնաբերաբար հանգեցնել տեղերում նոր գործելակերպի արմատավորմանը: Նույնիսկ ամենակատարյալ օրենսդրությունը դեռ չի երաշխավորում տեղական հասարակության ներդաշնակ զարգացում, քանի որ օրենքով ամրագրված հիմնադրույթները և սկզբունքները չեն կարող լիովին ներառել իրական կյանքի զարգացման հնարավոր միտումները:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը քաղաքացիական հասարակության կարևորագույն ինստիտուտներից է, քանի որ դիտարկվում է որպես քաղաքացիական նախաձեռնությունների արդյունքում ձևավորված մի համակարգ, որը տվյալ տարածքում համատեղ բնակվող և իրենց կեցությամբ պայմանավորված ընդհանուր շահեր ու հետաքրքրություններ ունեցող մարդկանց հնարավորություն է ընձեռում ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու տեղական նշանակության խնդիրները:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումից ի վեր առանցքային խնդիրներից է համարվում երկրի վարչատարածքային կառուցվածքը, ավելի որոշակի՝ դրա մասնատվածության բարձր աստիճանը: Բանն այն է, որ նոր վարչատարածքային բաժանման ժամանակ

¹ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը (ընդունվել է 07.05.2002-ին), հոդված 3:

Հայաստանի մոտավորապես հազար բնակավայրերի դեպքում ստեղծվեց 896 համայնք, այսինքն՝ գրեթե յուրաքանչյուր բնակավայր ստացավ համայնքի կարգավիճակ, և շատ դժվար է դրանք կառավարել միևնույն ձևով: Համայնքները միմյանցից տարբերվում են ինչպես բնակչության թվով (օրինակ՝ 28 և 10 000), այնպես էլ տարածքային սկզբունքով: Մեծ թվով համայնքների ստեղծման նպատակը հնարավորինս շատ բնակավայրերի ինքնակառավարվելու իրավունքի տրամադրումն է:

Վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգը ձևավորելիս ստեղծվեցին, ինչպես նշվեց, բավական մեծ թվով համայնքներ, որոնց միջև առկա են էական տարբերություններ: Դրանք վերաբերում են համայնքների տարածքներին, բնակչության քանակին, ֆինանսական հնարավորություններին և այլն: Ընդ որում, օրենսդրությունը, այս գործոններից անկախ, բոլոր համայնքներին օժտել է նույն լիազորություններով և պարտականություններով: Միակ բացառությունը Երևանն է:

Ժամանակակից պայմաններում մեր հանրապետության 502 համայնքներից 218-ն ունեն 1000-ից պակաս բնակչություն: Ըստ բնակչության թվի՝ ամենամեծը Շիրակի մարզի Ախուրյան գյուղական համայնքն է (10046 բնակիչ), ամենափոքրը՝ Գեղարքունիքի մարզի Վերին Շորժան (28): Փաստորեն, բնակչության թվով ամենամեծ գյուղական համայնքն ամենափոքրից մեծ է 358 անգամ: Բոլոր համայնքների համար գործում է միևնույն օրենսդրությունը՝ անկախ չափերից և բնակչության թվից: Այսպես՝ Գյումրի քաղաքի (մոտ 200000 բնակչություն) և Վերին Շորժայի (28) տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն նույն լիազորություններն ու պարտականությունները: Սա էլ հենց հանգեցնում է դժվարությունների, քանի որ համայնքների մեծ մասը չի կարողանում բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայություններ մատուցել:

Աղյուսակ 1

Մարզերի գյուղական համայնքների դասակարգումն ըստ բնակչության թվի՝ 2018 թ. հունվարի 1-ի դրությամբ²

Հ/հ	Մարզը	Մինչև 300 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների թիվը	301-500 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների թիվը	501-1000 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների թիվը	Ընդամենը
1.	Արագածոտն	30	9	36	75
2.	Արարատ	4	0	14	18
3.	Արմավիր	4	3	5	12
4.	Գեղարքունիք	18	11	15	44
5.	Լոռի	30	15	19	64
6.	Կոտայք	3	3	14	20
7.	Շիրակ	33	10	25	68
8.	Սյունիք	59	11	16	86
9.	Վայոց ձոր	15	4	5	24
10.	Տավուշ	4	9	14	27
	Ընդամենը	200	75	163	438

Գրեթե նույն իրավիճակում են քաղաքային համայնքները: Մասնավորապես՝ 49 քաղաքներից 2-ը կան 4.1%-ն ունեն մինչև 1.000 բնակիչ, 1.001–5000 բնակիչ ունի 6 քաղաք կամ ընդհանուրի 12.2%-ը, 5001–15000 բնակիչ՝

² Տես՝ Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ, էջ 5:

18 քաղաքային համայնք կամ ընդհանուրի 36,7%-ը: Ընդհանուր առմամբ, 15000-ից քիչ բնակիչ ունի 26 քաղաքային համայնք կամ քաղաքային համայնքների 53%-ը: Եթե, միջին հաշվով, որոշենք 1 համայնքում բնակվող մարդկանց թիվը, ապա կստացվի 3599 մարդ, ընդ որում, առանց Երևան քաղաքի այդ ցուցանիշը 2391 է: Քաղաքային համայնքներում, միջին հաշվով, բնակվում է 20148 մարդ (առանց Երևան քաղաքի), իսկ գյուղական համայնքներում՝ 1406 մարդ:

Կարևոր է նշել նաև ըստ մարզերի համայնքների բաշխվածությունը: Սա վերաբերում է ինչպես քաղաքային, այնպես էլ գյուղական համայնքներին: Ընդհանուր առմամբ, ամենաշատ համայնքներ ունի Շիրակի մարզը, իսկ ամենաքիչը՝ Վայոց ձորը (տարբերությունը՝ շուրջ 2,7 անգամ): Պետք է նկատել, որ ամենաշատ համայնքներ ունեցող մարզերը (Արագածոտն, Լոռի, Շիրակ և Սյունիք) առանձնանում են նաև համայնքների փոքր չափերով:

Ճիշտ չի լինի ասել, թե ըստ մարզերի քաղաքային և գյուղական համայնքների բաշխումը վարչատարածքային բաժանման կարևորագույն խնդիրներից է, բայց դա հաշվի չառնելը բացասական ազդեցություն կունենա մարզերի կառավարելիության և կառավարման արդյունավետության վրա: Հարկ է հաշվի առնել նաև կառավարելիության նորման: Այսինքն՝ անհրաժեշտ է սահմանել համայնքների այն մոտավոր թիվը, որը կարելի է ընդգրկել մեկ մարզի վարչական սահմանում:

Աղյուսակ 2

Մարզերի քաղաքային համայնքների դասակարգումն ըստ բնակչության թվի³

Հ/հ	Մարզի անվանումը	Մինչև 1000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	1001-5.000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	5.001-15.000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	15.000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	Ընդամենը
1.	Արագածոտն	0	0	2	1	3
2.	Արարատ	0	0	1	3	4
3.	Արմավիր	0	0	1	2	3
4.	Գեղարքունիք	0	0	3	2	5
5.	Լոռի	1	2	1	3	7
6.	Կոտայք	0	1	3	3	7
7.	Շիրակ	0	0	1	2	3
8.	Սյունիք	1	2	1	4	8
9.	Վայոց Ձոր	0	0	3	0	3
10.	Տավուշ	0	1	2	2	5
	Ընդամենը	2	6	18	22	48

Համայնքներում բնակչության թվի այս խիստ տարբերությունները հիմք են դառնում, որ պետությունը համայնքների նկատմամբ որոշակի քաղաքականություն իրականացնելիս մեծ կարևորություն տա այդ ցուցանիշին: Մասնավորապես՝ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքում բնակչության թիվը համարվում է համայնքներին տրվող դոտացիաների չափի հաշվարկման գործոն: Իսկ հիշյալ օրենքում կատարված նոր փոփոխությունների արդյունքում մինչև 300 բնակիչ ունեցող համայնքների նկատմամբ

³ Աղյուսակը կազմվել է ըստ ՀՀ Կառավարության կողմից ընդունված Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգի (էջ 5), ինչպես նաև ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայության վիճակագրական տեղեկագրի ամփոփ տվյալների համադրման արդյունքում:

ցուցաբերվում է հատուկ մոտեցում՝ տրամադրելով տարեկան 1,5 մլն դրամ դոտացիա՝ հաշվի չառնելով դոտացիաների հաշվարկման մյուս գործոնները: Այսինքն՝ բնակչության թվի գործոնը տվյալ դեպքում ստանում է բացառիկ նշանակություն և կարևորություն:

Համայնքները միմյանցից տարբերվում են ոչ միայն բնակչության թվով, այլև համայնքների կարգավիճակով: ՀՀ Կառավարության 1998 թվականի նոյեմբերի 17-ի «Հայաստանի Հանրապետության սահմանամերձ համայնքների ցանկը հաստատելու մասին» թիվ 713 և 1998 թվականի նոյեմբերի 27-ի «Հայաստանի Հանրապետության բնակավայրերն ըստ բարձունքային նիշերի դասակարգելու մասին» թիվ 756 որոշումներով որոշ համայնքներ ստացել են առանձնահատուկ կարգավիճակ: Լեռնային բնակավայրի կարգավիճակ են ստացել Ճամբարակ, Վարդենիս, Հրազդան, Ծաղկաձոր, Արթիկ, Սարալիկ, Դաստակերտ, Քաջարան քաղաքային և 187 գյուղական համայնքներ: Բարձր լեռնային կարգավիճակ ունեն Ապարան, Մարտունի, Գավառ, Ջերմուկ քաղաքային և 139 գյուղական համայնքներ: Սահմանամերձ համայնքների ցանկում ընդգրկված քաղաքներն են Ճամբարակը, Գորիսը, Քաջարանը, Մեղրին, Ագարակը, Նոյեմբերյանը:

Համայնքների առանձնահատկությունները քննարկելիս չի կարելի անտեսել, որ հանրապետությունում գոյություն ունի բնակչության թվի 50%-ից ավելի փախստականներով բնակեցված 57 համայնք, որոնց նկատմամբ պետք է ցուցաբերել հատուկ մոտեցում:

Ուսումնասիրելով Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային միավորների՝ տվյալ դեպքում համայնքների չափերն ու բնակչության թվի ցուցանիշները՝ ճիշտ կլինի որոշակի զուգահեռներ անցկացնել արտասահմանյան երկրների վարչատարածքային միավորների և դրանցում բնակչության թվի տարբերությունների միջև: Նշենք, որ զգալիորեն տարբեր են տեղական ինքնակառավարման միավորների չափերը եվրոպական երկրներում: Մի կողմից՝ Անգլիան, Սկանդինավյան երկրները, Հոլանդիան աչքի են ընկնում տեղական ինքնակառավարման համեմատաբար մեծ միավորներով, մյուս կողմից՝ Ֆրանսիայում կա գրեթե 40.000 շատ փոքր միավոր⁴: Կամ, օրինակ, Բուլղարիան և Լեհաստանը պատկանում են տեղական ինքնակառավարման մեծ միավորներ ունեցող երկրների խմբին, իսկ, ի հակադրություն նշվածների, Հունգարիան, Սլովակիան և Չեխիան տարածքային բաժանման վերջին գործընթացներից հետո ունեն շատ փոքր միավորներ⁵:

Այս առումով, հետաքրքրական է անգլիացի տեսաբանների առաջարկած մոտեցումը, որն ստացել է «ապակենտրոնացման թեորեմ» անվանումը: Ըստ այդ մոտեցման՝ հանրային ամեն մի ծառայություն պետք է մատուցեն այն մարմինները, որոնք իշխանություն ունեն հնարավորինս փոքր աշխարհագրական տարածքում՝ այդ ծառայությունների մատուցման օգուտները և ծախսերը տվյալ տարածքին վերապահելու կարողության պարագայում⁶:

⁴ Տե՛ս „Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise” by Anwar Shah, World Bank Policy Research Working Paper 3282, Washington D.C., April, 2004, էջ 14:

⁵ Տե՛ս „Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe” (Edited by Pawel Swianiewich, Budapest, 2002):

⁶ Տե՛ս „Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise” by Anwar Shah, World Bank Policy Research Working Paper 3282, Washington D.C., April, 2004, էջ 8:

Երկրների միջև տարբերությունները բացատրվում են պատմությամբ (ավանդույթով) և, որոշ առումով, տարածքային բաժանման իներտությամբ: Մի շարք երկրների տեղական ինքնակառավարման տարածքային կազմակերպումը, իսկապես, պատմական ավանդույթի խոր արմատներ ունի, և որևէ փոփոխություն, հավանաբար, խստորեն կմերժվի (դասական օրինակ է Ֆրանսիան):

Որոշ երկրներում տեղական ինքնակառավարման միավորների չափերը վերջերս են վերաձևավորվել: Օրինակ՝ բրիտանական մեծ միավորներն ունեն ընդամենը 20 տարվա պատմություն⁷: Բացի դրանից, Սկանդինավյան երկրներում տեղական ինքնակառավարման փոքր միավորների միացումը տեղի է ունեցել վերջին 20–40 տարիների ընթացքում:

Աղյուսակ 3

Եվրոպական որոշ երկրներում տեղական ինքնակառավարման միավորների միջին չափը⁸

Հ/հ	Երկիրը	1000-ից պակաս բնակչություն ունեցող միավորների տեսակարար կշիռը (%)	Բնակչության միջին թիվը	Միջին տարածքը (կմ ²)
1.	Անգլիա և Ուելս	0	123000	533
2.	Լիտվա	0	66000	1166
3.	Բուլղարիա	0	35000	423
4.	Շվեդիա	0	29500	1595
5.	Հոլանդիա	0.2	20500	60
6.	Դանիա	0	18000	150
7.	Լեհաստան	0	16000	130
8.	Մակեդոնիա	3	15800	209
9.	Սլովենիա	3	10300	106
10.	Ալբանիա	0	10000	77
11.	Ֆինլանդիա	5	10500	730
12.	Նորվեգիա	4	9000	710
13.	Խորվաթիա	3	8800	104
14.	Ռումինիա	2	7600	81
15.	Իտալիա	24	6500	38
16.	Էստոնիա	9	5700	178
17.	Իսպանիա	61	5000	60
18.	Ուկրաինա	-	4600	56
19.	Լատվիա	32	4300	115
20.	Հունգարիա	54	3300	32
21.	Սլովակիա	68	1900	17
22.	Չեխիա	80	1700	13
23.	Ֆրանսիա	77	1300	15

Սոցիալ-տնտեսական գործոնները պայմանավորում են վարչատարածքային միավորների կենտրոն խոշոր քաղաքային համայնքների արագ աճը: Ռուսաստանի Դաշնությունում խոշոր քաղաքների կատեգորիային են դասվում 500 հազարից ավելի բնակիչ ունեցող քաղաքները, իսկ առանձնահատուկ խումբ են 1 միլիոնից ավելի բնակիչ ունեցող մեգապոլիսները⁹:

⁷ Հարկ է նշել, որ Միացյալ Թագավորությունը բոլորովին վերջերս (վերջին տասը տարիներին) է սկսել քննարկել միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգատեղծելու տարբերակը, որը կարող է հանգեցնել նույնիսկ տեղական ինքնակառավարման ավելի մեծ միավորների ձևավորմանը:

⁸ Տե՛ս „Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe“ (Edited by Pawel Swianiewich, Budapest, 2002):

⁹ Տե՛ս Основы местного самоуправления в городах России / под ред. Когута А.Е. , СПб., 1995:

Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունից կարելի է եզրակացնել, որ թվարկված պետություններն արդյունավետ վիճակի են հասել վերջին տարիների ընթացքում, թեև նույնիսկ դրանք դեռ շատ անելիքներ ունեն կատարյալ տեղական ինքնակառավարման համակարգ ստեղծելու համար:

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման անցած տարիների փորձը ցույց է տալիս, որ այն հիմնականում ձևավորված է. ստեղծվել են տեղական ինքնակառավարման քաղաքական, տնտեսական, իրավական, ֆինանսական և կազմակերպական հիմքերը: Համակարգը գործում է, սակայն առկա են բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, առաջընթացը շատ դանդաղ է, ոչ հստակ պլանավորված: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները դեռևս չեն կարողանում բավարարել իրենց համայնքների նվազագույն կարիքները: Դրանք չեն ձևավորվել որպես միասնական ուժ՝ սեփական շահերը ներկայացնելու ու պաշտպանելու համար: Այդ ամենով պայմանավորված՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները լիարժեքորեն չեն կատարում իրենց կարևոր դերը հանրային կառավարման համակարգում: Բարեփոխումներն այս ոլորտում անհրաժեշտ է շարունակել՝ ցուցաբերելով համակարգային ու համալիր մոտեցումներ:

Օգտագործված գրականություն

1. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք (ընդունվել է 07.05.2002 թ.):
2. Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում, ՀՊՏՀ «Ամբերդ» հետազոտական կենտրոն, խմբի ղեկավար Յու.Սուվարյան, Եր., 2014:
3. Основы местного самоуправления в городах России / под ред. Когута А.Е., СПб., 1995.
4. „Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe” (Edited by Pawel Swianiewich, Budapest, 2002).
5. „Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise” by Anwar Shah, World Bank Policy Research Working Paper 3282, Washington D.C., April, 2004.

СЕДРАК АРУТЮНЯН

Аспирант Академии государственного управления РА

Регулирование взаимоотношений между органами местного самоуправления и государственного управления в контексте функциональных реформ.– Система

регулирования взаимоотношений между органами местного самоуправления и государственного управления – это комплекс тех связей, принципов и функций, определенных законодательством РА, по средствам которого органы местного самоуправления с одной стороны осуществляют свои полномочия и решают задачи регионального значения, с другой стороны – несут на себе прямое и косвенное регулирующее влияние органов государственной власти. В процессе своей деятельности органы местного самоуправления находятся во взаимоотношениях между органами государственного управления и другими институтами государственного общества. Эти взаимоотношения в большинстве случаев обуславливают не только эффективность полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, а и осуществляют влияние на процесс развития системы местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, функциональное реформирование публичного управления, административное деление, городские и сельские общины.*

JEL: L32, M1, M38

SEDRAK HARUTYUNYAN

Post-graduate at the Public Administration Academy of the RA

Regulation of the Relationship Between Local Government and Public Administration in the Context of Functional Reforms.– The system of regulation of relations between local

self-government bodies and state administration is a set of those connections, principles and functions defined by the legislation of the Republic of Armenia, by means of which local governments on one hand exercise their powers and solve problems of regional importance, on the other hand bear direct and indirect regulatory influence of public authorities. In the process of their activities, local self-government bodies are in the relationship between public administration boards and other institutions of the state society. These relationships in most cases determine not only the effectiveness of the powers conferred on local governments, but also influence the development of the system of local self-government.

Key words: *local self-government, functional reform of public administration, administrative division, urban and rural communities.*

JEL: L32, M1, M38