

Հիմնադիր – Founder – Учредитель:
ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ (ԵՊՀ)
YEREVAN STATE UNIVERSITY (YSU)
ЕРЕВАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (ЕГУ)
www.y-su.am

Հրատարակիչ – Publisher - Издатель:
ԱՐՑԱԽԻ ԵՐԻՏԱՍԱՐԴ ԳԻՏՆԱԿԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ՄԱՍՆԱԳԵՏՆԵՐԻ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄ (ԱԵԳՄՍ)
UNION OF YOUNG SCIENTISTS AND SPECIALISTS OF ARTSAKH (UYSSA)
ОБЪЕДИНЕНИЕ МОЛОДЫХ УЧЁНЫХ И СПЕЦИАЛИСТОВ АРЦАХА (ОМУСА)
www.aegmm.org

ԳԻՏԱԿԱՆ ԱՐՑԱԽ

SCIENTIFIC ARTSAKH

НАУЧНЫЙ АРЦАХ

№ 1(8), 2021

www.scientificartsakh.com

«Գիտական Արցախ» պարբերականն ընդգրկված է Հայաստանի Հանրապետության Բարձրագույն որակավորման կոմիտեի (ՀՀ ԲՈԿ) սահմանած դոկտորական և թեկնածուական ատենախոսությունների հիմնական արդյունքների ու դրույթների հրատարակման համար ընդունելի գիտական պարբերականների ցանկում:

«Գիտական Արցախ» պարբերականը պետերկված է www.elibrary.ru կայքում:

The «Scientific Artsakh» journal is included in the list of scientific periodicals acceptable for publication of the main results and provisions of doctoral and candidate theses established by the Higher Attestation Committee of the Republic of Armenia (HAC RA).

The «Scientific Artsakh» journal is posted on www.elibrary.ru website.

Журнал «Научный Арцах» включен в список научных периодических изданий, принятых для публикации основных результатов и положений докторских и кандидатских диссертаций, установленных

Высшим аттестационным комитетом Республики Армения (BAK RA).

Журнал «Научный Арцах» размещен на сайте www.elibrary.ru.

«ԱՐՑԱԽ» հրատ. – «ARTSAKH» Publ. – Изд. «АРЦАХ»

ԵՐԵՎԱՆ – YEREVAN – ЕРЕВАН

2021

Տպագրվում է Երևանի պետական համալսարանի գիտական խորհրդի որոշմամբ

Համարը հրատարակության է երաշխավորել «Գիտական Արցախ» պարբերականի խմբագրական խորհուրդը

ԽՄԲԱԳՐԱԿԱՆ ԽՈՐՀՈՒՐԴ

Լախագահ՝ Արամ ՍԻՄՈՆՅԱՆ, ԵՊՀ հայագիտական հետազոտությունների ինստիտուտի տնօրեն,
ՀՀ ԳԱԱ թղթակից անդամ, պատմական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Գլխավոր խմբագիր՝ Ավետիք ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ, իրավաբանական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ

Գլխավոր խմբագրի տեղակալ՝ Թեմինա ՄԱՐՈՒԹՅԱՆ, բանասիրական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ

Անդամներ՝

Աննա ԱՍԱՏՐՅԱՆ, արվեստագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Լենա ԱՄՐՅԱՆ, պատմական գիտությունների դոկտոր (**Տառագոնա, Իսպանիա**)

Արծրուն ԱՎԱԳՅԱՆ, բանասիրական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Հրանտ ԱՎԱԼԵՍՅԱՆ, հոգեբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Դավիթ ԲԱԲԱՅԱՆ, պատմական գիտությունների դոկտոր, դոցենտ

Վահրամ ԲԱԼԱՅԱՆ, պատմական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Խաչիկ ԳԱԼՍՏՅԱՆ, քաղաքական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Զուլիետա ԳՅՈՒԼԱՄԻՐՅԱՆ, մանկավարժական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Վլադիսլավ ԳՐՈՒՉԴԵՎ, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր (**Կոստորոմա, ՌԴ**)

Գևորգ ԴԱՆԻԵԼՅԱՆ, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Արման ԵՂԻԱԶԱՐՅԱՆ, պատմական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Ալֆրեդ դե ՉԱՅԱՍ, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր (**Ժնև, Շվեյցարիա**)

Սեյրան ՉԱԶԱՐՅԱՆ, փիլիսոփայական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Մարեկ ԺԵՅՄՈ, քաղաքական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր (**Օլշտին, Լեհաստան**)

Նատալյա ԿՈՎՎԵԼ, իրավաբանական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ (**Մինսկ, Բելառուս**)

Վալենտինա ԼԱՊԵՎԿԱ, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր (**Մոսկվա, ՌԴ**)

Օտտո ԼՈՒԻՏՅԵՐՅԱՆԴՏ, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր (**Համբուրգ, Գերմանիա**)

Ռուզաննա ՀԱԿՈՐՅԱՆ, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, դոցենտ

Իրինա ՀԱՅՈՒԿ, փիլիսոփայական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ (**Լվով, Ուկրաինա**)

Նազիկ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ, մանկավարժական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Մուշեղ ՀՈՎԱՆԹՅԱՆ, բանասիրական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Գագիկ ԴԱԶԻՆՅԱՆ, ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս, իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Աշոտ ՄԱՐԿՈՍՅԱՆ, տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Էդիկ ՄԻՆԱՍՅԱՆ, պատմական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Կարեն ՆԵՐՍԻՍՅԱՆ, տնտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ

Հայկ ՍԱՐԳՍՅԱՆ, տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Յուրի ՍՈՒՎԱՐՅԱՆ, ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս, տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Մաքսիմ ՎԱՍԻԿՎ, սոցիոլոգիական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր (**Դոնի Ռոստով, ՌԴ**)

Գարիկ ԶԵՌՅԱՆ, քաղաքական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Տիգրան ԶՈՉԱՐՅԱՆ, քաղաքական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Գիտական Արցախ, № 1(8), 2021, Երևան, «ԱՐՑԱԽ» հրատարակչություն, 2021, 280 էջ:

«Գիտական Արցախ» պարբերականի 2021թ. 1-ին (8-րդ) համարի տպագրությանն աջակցել է «Hi-Am» բարեգործական հիմնադրամը:

EDITORIAL COUNCIL

Chairman: Aram SIMONYAN, Director of Institute for Armenian Studies of YSU, NAS RA Associate Member, Doctor of History, Professor

Editor-in-Chief: Avetik HARUTYUNYAN, Ph.D. in Law, Associate Professor

Deputy Editor-in-Chief: Tehmina MARUTYAN, Ph.D. in Philology, Associate Professor

Members:

Anna ASATRYAN, Doctor of Arts, Professor

Lena ASRYAN, Doctor of History (Tarragona, Spain)

Artsrun AVAGYAN, Doctor of Philology, Professor

Hrant AVANESYAN, Doctor of Psychology, Professor

David BABAYAN, Doctor of History, Associate Professor

Vahram BALAYAN, Doctor of History, Professor

Gevorg DANIELYAN, Doctor of Law, Professor

Khachik GALSTYAN, Doctor of Political Sciences, Professor

Gagik GHAZINYAN, Academician of NAS RA, Doctor of Law, Professor

Vladislav GRUZDEV, Doctor of Law, Professor (Kostroma, Russia)

Julietta GYULAMIRYAN, Doctor of Pedagogical Sciences, Professor

Ruzanna HAKOBYAN, Doctor of Law, Associate Professor

Nazik HARUTYUNYAN, Doctor of Pedagogical Sciences, Professor

Irina HAYUK, Ph.D. in Philosophy, Associate Professor (Lviv, Ukraine)

Mushegh HOVSEPYAN, Doctor of Philology, Professor

Garik KERYAN, Doctor of Political Sciences, Professor

Tigran KOCHARYAN, Doctor of Political Sciences, Professor

Natalia KOVKEL, Ph.D. in Law, Associate Professor (Minsk, Belarus)

Valentina LAPAEVA, Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Otto LUCHTERHANDT, Doctor of Law, Professor (Hamburg, Germany)

Ashot MARKOSYAN, Doctor of Economics, Professor

Edik MINASYAN, Doctor of History, Professor

Karen NERSISYAN, Ph.D. in Economics, Associate Professor

Hayk SARGSYAN, Doctor of Economics, Professor

Yuri SUVARYAN, Academician of NAS RA, Doctor of Economics, Professor

Maksim VASKOV, Doctor of Sociology, Professor (Rostov-on-Don, Russia)

Arman YEGHIAZARYAN, Doctor of History, Professor

Seyran ZAKARYAN, Doctor of Philosophy, Professor

Alfred de ZAYAS, Doctor of Law, Professor (Geneva, Switzerland)

Marek ZEJMO, Doctor of Political Sciences, Professor (Olsztyn, Poland)

Scientific Artsakh, № 1(8), 2021, Yerevan, «ARTSAKH» Publishing House, 2021, 280 pages.

The publication of the 1st (8th) 2021 «Scientific Artsakh» journal was supported by «Hi-Am» Charity Foundation.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель: Арам СИМОНЯН, директор Института арменоведческих исследований ЕГУ, член-корреспондент НАН Республики Армения, доктор исторических наук, профессор

Главный редактор: Аветик АРУТЮНЯН, кандидат юридических наук, доцент

Заместитель главного редактора: Теймина МАРУТЯН, кандидат филологических наук, доцент

Члены:

Арцрун АВАГЯН, доктор филологических наук, профессор
Грант АВАНЕСЯН, доктор психологических наук, профессор
Рузанна АКОПЯН, доктор юридических наук, доцент
Назик АРУТЮНЯН, доктор педагогических наук, профессор
Анна АСАТРЯН, доктор искусствоведения, профессор
Лена АСРЯН, доктор исторических наук (Таррагона, Испания)
Давид БАБАЯН, доктор исторических наук, доцент
Ваграм БАЛАЯН, доктор исторических наук, профессор
Максим ВАСЬКОВ, доктор социологических наук, профессор (Ростов-на-Дону, Россия)
Хачик ГАЛСТЯН, доктор политических наук, профессор
Ирина ГАЮК, кандидат философских наук, доцент (Львов, Украина)
Владислав ГРУЗДЕВ, доктор юридических наук, профессор (Кострома, Россия)
Джюльетта ГЮЛАМИРЯН, доктор педагогических наук, профессор
Геворг ДАНИЕЛЯН, доктор юридических наук, профессор
Арман ЕГИАЗАРЯН, доктор исторических наук, профессор
Марек ЖЕЙМО, доктор политических наук, профессор (Ольштын, Польша)
Альфред де ЗАЙАС, доктор юридических наук, профессор (Женева, Швейцария)
Сейран ЗАКАРЯН, доктор философских наук, профессор
Гагик КАЗИНЯН, академик НАН РА, доктор юридических наук, профессор
Гарик КЕРЯН, доктор политических наук, профессор
Наталья КОВКЕЛЬ, кандидат юридических наук, доцент (Минск, Беларусь)
Тигран КОЧАРЯН, доктор политических наук, профессор
Валентина ЛАПАЕВА, доктор юридических наук, профессор (Москва, Россия)
Отто ЛЮХТЕРХАНДТ, доктор юридических наук, профессор (Гамбург, Германия)
Ашот МАРКОСЯН, доктор экономических наук, профессор
Эдик МИНАСЯН, доктор исторических наук, профессор
Карен НЕРСИСЯН, кандидат экономических наук, доцент
Мушег ОВСЕПЯН, доктор филологических наук, профессор
Гайк САРГСЯН, доктор экономических наук, профессор
Юрий СУВАРЯН, академик НАН РА, доктор экономических наук, профессор

Научный Арцах, № 1(8), 2021, Ереван, Издательство «АРЦАХ», 2021, 280 страниц.

Публикация 1(8) номера 2021 года журнала «Научный Арцах» была осуществлена при содействии благотворительного фонда «Hi-Am».

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ * CONTENTS * СОДЕРЖАНИЕ**ՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆ, HISTORY, ИСТОРИЯ**

- Գևորգ Ստեփանյան.** Հայերի էթնիկ զտումների և ցեղասպանական քաղաքականության իրագործման փուլերն Արևելյան Այսրկովկասում (XI-XX դդ.) (Մաս 1).....9
Gevorg Stepanyan. The Stages of Implementation of the Policy of Ethnic Cleansing and Genocide of Armenians in the Eastern Cis-Caucasus (11th-20th cc.) (Part 1)
Геворг Степанян. Этапы осуществления этнических чисток армян и геноцидальной политики в Восточном Закавказье (XI-XX вв.) (Часть 1)

**ՔԱՂԱՔԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ, ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՀԱՐԱԲԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ
 POLITICAL SCIENCE, INTERNATIONAL RELATIONS
 ПОЛИТОЛОГИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

- Կատերինա Ալթունյան.** Համայնքների խոշորացումը Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում. դրական և բացասական կողմերի վերլուծություն.....35
Katerina Altunyan. Enlargment of Communities in the Local Self-Government System of the Republic of Armenia: Analysis of Positive and Negative Outcomes
Катерина Алтунян. Увеличение общин в системе местного самоуправления Республики Армения: анализ положительных и негативных сторон

- Անժելա Էլիբեգովա.** Հայերի ջարդերը Սումգայիթում 1988 թվականին՝ որպես Ադրբեջանում հակահայկական քարոզչության գործոն.....47
Anzhela Elibegova. Armenians Pogrom in Sumgait in 1988 as a Factor of Anti-Armenian Propaganda in Azerbaijan
Анжела Элибегова. Погромы армян в Сумгаите в 1988 г. как фактор антиармянской пропаганды в Азербайджане

- Արտակ Հարությունյան.** Պետության ռազմական անվտանգության ներուժը. ետությունը, կառուցվածքը և առանձնահատկությունները.....54
Artak Harutyunyan. The Potential of Military Security of the State: Essence, Structure and Features
Артак Арутюнян. Потенциал военной безопасности государства: сущность, структура и особенности

ԻՐԱՎԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ, JURISPRUDENCE, ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

- Արթուր Դամբարյան.** Իրավունքի և օրենքի կոլիզիաները իրավունքի փիլիսոփայությունում.....64
Artur Ghambaryan. Collisions of Law and Justice in the Philosophy of Law
Артур Гамбарян. Коллизии права и закона в философии права

- Տիգրան Մարկոսյան, Անահիտ Սանթրոսյան.** Եվրասիական տնտեսական միության մարմինների նորմատիվ իրավական ակտերի կիրառման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում.....86
Tigran Markosyan, Anahit Santrosyan. Issues Pertaning to the Application of Normative Legal Acts of the Eurasian Economic Union Bodies in the Republic of Armenia
Тигран Маркосян, Анаит Сантросян. Проблемы применения нормативных правовых актов органов Евразийского экономического союза в Республике Армения

**ՔԱՂԱՔԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ,
ՄԻԶԱԶԳԱՅԻՆ ՀԱՐԱԲԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ
POLITICAL SCIENCE, INTERNATIONAL RELATIONS
ПОЛИТОЛОГИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**



**ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԽՈՇՈՐԱՑՈՒՄԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ
ԴՐԱԿԱՆ ԵՎ ԲԱՑԱՍԱԿԱՆ ԿՈՂՄԵՐԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ***

ՀՏԴ 352.075 (479.25)

DOI: [10.52063/25792652-2021.1-35](https://doi.org/10.52063/25792652-2021.1-35)

ԿԱՏԵՐԻՆԱ ԱԼԹՈՒՆՅԱՆ

*Երևանի պետական համալսարանի
միջազգային հարաբերությունների ֆակուլտետի
հանրային կառավարման ամբիոնի ասիստենտ,
բաղաձայնական գիտությունների թեկնածու,
բ.Երևան, Հայաստանի Հանրապետություն
katya.altunyan@ysu.am*

Հոդվածի նպատակն է համայնքների խոշորացման դրական և բացասական կողմերի վերլուծության հիման վրա ուղենշել հանրային կառավարման բաղադրիչ հանդիսացող, տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդիականացման գերակա խնդիրները ՀՀ-ում: Խնդիր է դրվել ուսումնասիրության միջոցով ներկայացնելու համայնքների խոշորացման գործընթացի փոփոխությունները՝ վերջին տարիների հասարակական-բաղաձայնական կերպափոխումների լույսի ներքո: Հոդվածում քննվել են համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման որոշիչ գործոնները՝ վարչատարածքային փոփոխությունները և ապակենտրոնացման խորացման քայլերը գնահատելու համար:

Հետազոտությունն իրականացվել է համագիտական և նեղ մասնագիտական մեթոդաբանության հիման վրա: Համայնքների խոշորացման տեսական հիմքերն ուսումնասիրվել են ապակենտրոնացման տեսությունների համեմատական մեթոդի կիրառմամբ: Հոդվածի շրջանակներում ներկայացված մտահանգումները՝ ընդհանուրից մասնավոր և հակառակը, դուրս են բերվել դեդուկցիայի և ինդուկցիայի մեթոդներով: Համապարփակ վերլուծության են ենթարկվել տեղական ինքնակառավարման դաշտը կարգավորող իրավական ու օրենսդրական հիմքերը:

Հետազոտության արդյունքում հանգել ենք այն եզրակացությանը, որ համայնքների խոշորացման հայեցակարգային հիմքերը վերանայման կարիք ունեն: Այդ են պահանջում հատկապես հասարակական-բաղաձայնական նոր իրողությունները և հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման ընթացքը: Մյուս կողմից, հայեցակարգային բարեփոխումների անհրաժեշտությունը թելադրված է հանրային կառավարման համակարգի և տեղական մարմիններում առկա խնդիրների վերաարժևորման անհրաժեշտությամբ:

* Հոդվածը ներկայացվել է 30.01.2021թ., գրախոսվել՝ 01.02.2021թ., տպագրության ընդունվել՝ 30.03.2021թ.:

Հիմնաբառեր՝ տեղական ինքնակառավարումը ՀՀ-ում, համայնքների խոշորացում, սուբվենցիա, խոշորացված համայնք, համայնքային միավորում, վարչատարածքային բարեփոխում, հանրային կառավարում:

Ներածություն

Հայաստանի Հանրապետության (ՀՀ)՝ արտաքին աշխարհի հետ համընթաց զարգացումը և հանրային կառավարման բարեփոխումների շարունակականության ապահովումը պահանջում են պարբերաբար վերաարժևորել կառավարման հայեցակարգային հիմքերը: Ժողովրդավարական կերպափոխումների միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ անցումային (տրանզիտի) փուլում գտնվող պետությունները հանրային կառավարման բարեփոխումները, որպես կանոն, իրականացնում են մեխանիկորեն, առանց ազգային առանձնահատկությունները, ռեսուրսներն ու հնարավորությունները ներուժը ճշգրիտ հաշվարկելու: Բացի այն, որ դա չի լուծում առկա խնդիրները, դեռ մի բան էլ ավելացնում է նորերը: Հարկ է, այդուհանդերձ, նշել, որ կառավարման հաջող փորձը պետք է լինի ուղենիշ ցանկացած պետության համար, քանի որ այդ դեպքում է հնարավոր առնվազն արտաքին աշխարհի հետ համընթաց զարգանալ: Սակայն մշտապես միջազգային փորձի վրա հիմնվելու և դրանից «կառչած լինելու» բացասական հեռանկարն այն է, որ ժողովրդավարության անցումային փուլում գտնվող պետություններն անընդհատ փնտրտուքի մեջ են: Այդ անվերջանալի փնտրտուքը (և ոչ միայն) իրապես խանգարում է պետության ինքնուրույն զարգացման ու արդիականացման գործընթացներին:

Ժողովրդավարական պետության կայացման և հանրային կառավարման արդի համակարգի ինստիտուցիոնալացման պարտադիր պայման են տեղական ինքնակառավարման ավանդույթների հաստատումը կամ «ներքևից» (կառավարման տեղական օղակից) ժողովրդավարական արժեքանության սերմանումն ու ամրապնդումը, ինչպես նաև կառավարման ու իշխանության ապակենտրոնացումը խորացնելը: Այս իմաստով ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման արդի համակարգի հիմքերը դրվել են դեռևս 2000-ականների սկզբին՝ հանրային կառավարման բարեփոխումներ անցկացնելու քաղաքականության շրջանակներում: Թեև իրականացվել են սահմանադրաիրավական և ինստիտուցիոնալ բնույթի միջոցառումներ, ընդունվել են համապատասխան կարգավորումներ, ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման մակարդակում առկա խնդիրները անկախությունից մինչև օրս լիարժեք չեն լուծվել: Այսպես օրինակ՝ մարզերի ու համայնքների համաչափ զարգացում ապահովելը, տնտեսական ու ֆինանսական թույլ ապակենտրոնացումը, որը պայմանավորում է իր հերթին քաղաքական ապակենտրոնացման ցածր աստիճան: Համայնքներում շարունակում են խնդիրներ մնալ հանրային ծառայությունների հասանելիությունը, ենթակառուցվածքների կառուցման ու տնտեսության զարգացման միջոցների սղությունը, համայնքային ռեսուրսների անարդյունավետ բաշխումը, կառավարումը և այլն:

Հատկանշական է, որ ապակենտրոնացման տեսության համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի այսօրինակ խնդիրները լուծելու համար անհրաժեշտ է ապահովել վարչատարածքային, ֆինանսական ու տնտեսական ապակենտրոնացում: Ապակենտրոնացման երեք գործընթացներն էլ ներառվել են ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների քաղաքականության մեջ: Սակայն ինչպես ցույց է տալիս ուսումնասիրությունը, հիմք է ընդունվել վարչատարածքային բարեփոխումների միջոցով ապակենտրոնացման մյուս երկու՝ ֆինանսական ու տնտեսական ձևերը խորացնելու առաջնահերթությունը: Ըստ այդմ, համայնքների խոշորացումը ապակենտրոնացման գործընթաց է, որն իրականացվում է վարչատարածքային փոփոխությունների, այն է՝ համայնքների միավորման կամ կարգավիճակի փոփոխության եղանակով: Այդ նպատակով ՀՀ-ում ընդունվել է համայնք-

ների խոշորացման հայեցակարգը, որը գրեթե մեկ տասնամյակ է, ինչ չի վերանայվել և կարիք ունի վերաարժևորման:

2018 թվականին ՀՀ համայնքների խոշորացման գործընթացի ժամանակավոր «սառեցումը», ինչպես ցույց տվեց ուսումնասիրությունը, նպատակ ուներ ոչ թե վերանայելու խոշորացման հայեցակարգի՝ մինչ այդ գործող տրամաբանությունը, այլ մշակելու նոր մոտեցումներ՝ գործընթացը շարունակելու համար: Ակնհայտ է, որ խոշորացումից առհասարակ հրաժարվելու նպատակ նոր ձևավորված քաղաքական էլիտան և լիազոր գերատեսչությունը չէին դրել: Պաշտոնական հայտարարություններից առնվազն պարզ է դառնում, որ խնդիրը պարզապես համայնքների խոշորացման ընթացակարգային ու գործիքային միջոցների վերանայումն էր, բացասական երևույթների պատճառների վերհանումը, խոշորացման ուղղությամբ առավել կշռադատված քաղաքականություն վարելու ցանկությունը և, ինչու չէ, տնտեսական հեղափոխության նպատակի իրականացումը: Համայնքների խոշորացման գործընթացի էությունը և փոփոխությունները հասկանալու նպատակով սույն ուսումնասիրության մեջ կքննարկվեն գործընթացի որոշ դրական ու բացասական կողմերը:

Համայնքների խոշորացում և միջհամայնքային միավորումներ

Տեղական ինքնակառավարման միավորներում խոշորացման գործընթացի ուսումնասիրության տեսական հիմքերը ներկայացված և հիմնավորված են «Բարեփոխումների տեսության» շրջանակներում (սույն՝ «Теория реформ»), որի բազում ուղղություններից է տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումն ու ժողովրդավարացումը: Այդ տեսության համաձայն՝ համայնքների խոշորացման դրական կողմերի շարքում նշվում են հանրային (համայնքային) ծառայությունների ծավալային աճը, համայնքների ֆինանսական ու բյուջետային կարողություններն ավելացնելու հնարավորությունները, քաղաքական հովանավորչության ձևերից խուսափելու ինստիտուցիոնալ եղանակները և այլն¹³⁵: Համայնքների խոշորացումը, սույն տեսության համաձայն, հնարավորություն է տալիս խորացնելու ապակենտրոնացման քաղաքականությունը՝ նոր կազմավորված (խոշորացված) համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահելով ավելի մեծ ծավալի լիազորություններ և դրանով իսկ մեծացնելով վերջիններիս դերը հանրային կառավարման համակարգում: Բարեփոխումների տեսության մեջ հանդիպում ենք «համայնքների խոշորացում» հասկացության սահմանմանը, որը նշանակում է առանձին բնակավայրերի համայնքի կարգավիճակից զրկում և դրանց միավորում նոր համայնքի սահմաններում¹³⁶: Սույն սահմանումը տրվում է նաև ՀՀ համայնքների խոշորացման հայեցակարգում, ինչը նշանակում է, որ համայնքների խոշորացման տրամաբանությունը մեզանում ևս կիրարկվել է միջազգայնորեն ճանաչված տեսությանը համահունչ:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում խոշորացման գործընթացի կարևորությունն ու նպատակահարմարությունը հասկանալու համար ուսումնասիրությունը սկսել ենք վարչատարածքային բաժանման խնդրից: Անկախությունից ի վեր մի շարք փորձագետներ ու պրակտիկ գործիչներ ՀՀ վարչատարածքային բաժանումը գնահատել են անարդյունավետ: Վարչատարածքային միավորներն աչքի են ընկել խիստ անհամաչափությամբ և մասնատվածությամբ: Այդուհանդերձ, մարզերի բաժանումը կատարվել է այնպես, որ յուրաքանչյուր մարզ ունենա համապատասխան ռեսուրսային հենք՝ պետության սոցիալ-տնտեսական

¹³⁵ St' u Sharpe, L. J. Theories and Values of Local Government, Political Studies, Political Studies, 1970, P. 153-174:

¹³⁶ Ст'у Мирошниченко Н.В., Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, Издательский дом «Среда», Чебоксары, 2018, С. 80-88.

ընդհանուր համակարգում մասնագիտանալու համար: Մարզերի ձևավորման ժամանակ հաշվի են առնվել նախկին շրջանների առանձնահատկությունները և գործող սոցիալ-տնտեսական ենթակառուցվածքները: Եվ վերջապես տարածքների բաժանումը մարզերի կատարվել է այնպես, որ բացառվի շրջանների տրոհումը տարբեր մարզերի միջև¹³⁷: Ավելին, վարչատարածքային անճշտությունների ու փոփոխությունների շուրջ հնարավոր հանրային վեճերը կանխելու նպատակով գրեթե բոլոր բնակավայրերը ստացել են առանձին համայնքի կարգավիճակ, ինչը նույն փորձագետների կարծիքով խորացրել է համակարգի մասնատվածությունը: Նշենք, որ 1995 թվականին՝ ՀՀ նոր տարածքային վարչական բաժանումը հաստատատելուց հետո, 1996 թվականին ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը: Այս երկու հիմնարար օրենքներով ճանաչվեցին վարչատարածքային միավորների սահմանները: 2002 թվականին «Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիան» ստորագրելուն պես ՀՀ-ն ձեռնամուխ եղավ կառավարման համակարգի ապակենտրոնացման խորացմանը, որին մեծապես նպաստեցին տեղական ինքնակառավարման մասին նոր օրենքի ընդունումը, 2005 թվականի սահմանադրական բարեփոխումները, ինչպես նաև «Երևանում Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը: 2011 թվականին Կառավարությունն ընդունեց «Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և Համայնքների խոշորացման» հայեցակարգը, որով սկիզբ դրվեց վարչատարածքային փոփոխությունների նոր փուլին¹³⁸:

Տեսականորեն նոր վարչատարածքային միավորների ձևավորման աշխատանքները սկսվեցին 2013 թվականից, որոնց ավարտին՝ 2015 թվականին, ՀՀ Ազգային ժողովը հավանություն տվեց Դիլիջան, Թումանյան և Տաթև համայնքների խոշորացման գործընթացին: Վերոնշյալ երեք համայնքներում անցկացված տեղական հանրաքվեի դրական արդյունքներն առնվազն փաստում են, որ խոշորացումը պահանջված էր տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Պահանջված լինելու առավել ակնհայտ պատճառների շարքում կարելի է նշել նույն վարչատարածքային մասնատվածությունը, որը գործնականում ազդել է կառավարման արդյունավետության վրա, ինչպես նաև համայնքների թույլ ենթակառուցվածքները, հանրային ծառայությունների ցածր որակը, համայնքային խնդիրների լուծման համար ֆինանսական միջոցների սակավությունը և այլն: Գիշտ է, միջազգային պարտավորությունների համատեքստում ՀՀ կառավարությունը համաձայնվեց տեղական ինքնակառավարման մարմիններում կառավարումը հանձնել համայնքներին, այդուհանդերձ խոշորացման գործընթացից հետո կենտրոնական իշխանությունից կախվածությունը չնվազեց: Հանրային կարծիքի ուսումնասիրությունների համաձայն՝ խոշորացման գործընթացի արդյունքները զոհացնող չեն եղել, ըստ այդմ, գործընթացի հանրային օգտակարության աստիճանը բավականին ցածր է գնահատվել¹³⁹: Համայնքների միավորման վերաբերյալ առկա դժգոհությունները, որպես կանոն, պայմանավորված են եղել նաև համայնքային փնջերի կազմավորման մոդելների և դրանցում համայնքների ընդգրկման վարչատարածքային, տնտեսական

¹³⁷ Տե՛ս Թումանյան Դ., Գիմիշյան Ս., Ամյան Կ., Թումանյան Լ. Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը, Երևան, Տիգրան Մեծ հրատարակչություն, 2003, էջ 6:

¹³⁸ Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ», Եր., 2011:

¹³⁹ Տե՛ս ՀՀ հինգ բազմաբնակավայր համայնքներում հանրային ծառայությունների և ենթակառուցվածքների վերաբերյալ քաղաքացիների գոհունակության ամփոփիչ գնահատում, ՀՀ Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն, Հայաստանում Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գրասենյակ, ՄԱԿ-ի Չարգացման ծրագիր, Երևան, 2019, 69 էջ:

Նպատակահարմարության վերաբերյալ փորձագիտական հիմնավորումների թուլությամբ, ինչպես նաև կենտրոնական իշխանության ազդեցությունների, որոշումների կայացման ոչ բավարար թափանցիկության, հրապարակայնության և մասնակցության խնդիրներով¹⁴⁰:

Առաջին խոշորացումից հետո տեղական ինքնակառավարման մարմիններում ապակենտրոնացումը շարունակվեց 2015 թվականի դեկտեմբերի 6-ի ՀՀ Սահմանադրության փոփոխությունների վրա հիմնվելով: Սահմանադրությունից փաստացի հանվեց խոշորացումից առաջ տեղական հանրաքվե անցկացնելու դրույթը, ինչը Եվրոպական խարտիայի ամենաառաջնային սկզբունքը չկատարելուց բացի նշանակում էր հանրային կարծիքի ստորադասում: Մինչ այդ օրենքով նախատեսվում էր տեղական հանրաքվեի անցկացումը, սակայն նշվում էր, որ հանրաքվեի բացասական արդյունքները չեն կարող խոչընդոտել խոշորացման գործընթացի իրականացումը: Ինչպես տեսնում ենք, տեղական հանրաքվեի ինստիտուտը, որպես որոշումների կայացման գործընթացի վրա ազդելու գործիք, ի սկզբանե լիարժեք չի կիրարկվել տեղական ինքնակառավարման մակարդակում: Իսկ արդեն հաջորդ՝ 2016 և 2017 թվականներին, խոշորացման փնջերում տեղական հանրաքվեներ առհասարակ չեն անցկացվել: Ավելին, խոշորացման գործընթացի մի շարք սկզբունքներ, ինչպիսիք են, օրինակ, միավորվող համայնքների ընդհանուր վարչական սահմանի առկայությունը, բնակավայրերի բնակիչների համատեղելիությունը և մենթալությունը, լիարժեք հաշվի չեն առնվել: Վերոնշյալից կարելի է եզրակացնել, որ համայնքների խոշորացումը, որպես վարչատարածքային փոփոխություններ կատարելու գործընթաց, դժվար է համարել արդյունավետ: Անարդյունավետության՝ վերը թվարկված պատճառների շարքում կարելի է ավելացնել նաև այն, որ խոշորացման գործընթացն իրականացվել է միավորման տարբեր մոդելներով: Դրանց մեջ են նախկին վարչական շրջանի սահմաններում միավորված համայնքների, նախկին շրջկենտրոնից կամ քաղաքային ու գյուղական համայնքներից կազմված համայնքների, միայն գյուղական համայնքներից կազմված համայնքների մոդելները:

Ի լրումն արդեն քննարկվող խնդիրների՝ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասնատվածության խնդիրը լուծելու անհրաժեշտությունից դրդված՝ որոշում ընդունվեց ստեղծել նոր **բազմաբնակավայր համայնքներ**, որը կրկին պետք է իրականացվեր համայնքների խոշորացման միջոցով: Բազմաբնակավայր համայնքների ձևավորման ամենախնդրահարույց կետը վերաբերում է խոշորացվող կամ միավորվող համայնքների «**արդյունավետ թվին**» (վերջինը ենթադրում է սահմանային այն միավորը, որը թույլ է տալիս արդյունավետ կառավարել ու ղեկավարել): Հասկանալու համար, թե ինչ շեշտադրումներով է ընթանում տեղական միավորների արդյունավետ թվի մասին մասնագիտական խոսույթը (դիսկուրսը), քննարկենք համայնքների համաչափ զարգացման և արդյունավետ կառավարման միջազգային փորձը: Եվրոպական երկրների փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման միավորների արդյունավետ թիվը տարբերվում է, իսկ այսպես կոչված խոշորացվող համայնքների արդյունավետ թիվը որոշում են, որպես կանոն, տնտեսական նպատակահարմարության, ժողովրդավարության, հանրային ծառայությունների մատուցման չափանիշներով: Հիմք ընդունելով այս տրամաբանու-

¹⁴⁰ Տե՛ս Վարչատարածքային բարեփոխումների երրորդ փուլում միավորված Արագածոտնի մարզի Ապարան, Ճաղկահովիտ, Գեղարքունիքի մարզի Ճամբարակ, Վարդենիս, Լոռու մարզի Ստեփանավան, Տաշիր, Գյուլագարակ, Կոտայքի մարզի Բյուրեղավան, Եղվարդ, Մեղրաձոր, Չարենցավան, Շիրակի մարզի Անի, Ախուրյան, Մարմարաշեն, Սյունիքի մարզի Սիսիան, Վայոց Ձորի մարզի Արենի, Տավուշի մարզի Բերդ համայնքներում կառավարման արդյունավետության ուսումնասիրություն, «Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա», «Մարդկային կապիտալի զարգացման կենտրոն», Արթիկ 2019, էջ 5:

թյունը՝ ՀՀ-ում նույնպես համայնքների խոշորացման հիմքում դրվել են նույն չափանիշները: Մինչև այժմ համայնքների միավորման գործընթացի ուսումնասիրությունը փաստում է, որ 1-ին փուլում՝ 2015 թվականին, ձևավորվել է 3, 2-րդ փուլում՝ 2016 թվականին՝ 15, 3-րդ փուլում՝ 2017 թվականին՝ 34 բազմաբնակավայր համայնքներ: Սակայն խոշորացված ու բազմաբնակավայր համայնքներն արդյունավետ կառավարելու խնդիրները և դրանց զարգացման թույլ տեմպը փաստում են գործարկման *մեթոդական սխալների մասին*: Մանրամասնելով վերջին միտքը՝ նշենք, որ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում համայնքների խոշորացումը բարդացնում է արդյունավետ կառավարման կառուցակարգը (հատկապես գյուղական համայնքների դեպքում): Կառավարման կառուցակարգի բարդացումը, ինչպես ցույց է տալիս ուսումնասիրությունը, միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունենալու հանգամանքով է պայմանավորված: Այսպես օրինակ՝ մեկ քաղաքի շուրջ 30-ից 40 համայնքների միավորումն արդեն իսկ ղեկավարման բարդություններ է ստեղծում: Համայնքների խոշորացման հայկական փորձը փաստում է, որ խոշորացման բացասական կողմերից է կառավարման կառուցակարգերի բարդացումը: Այդ խնդիրը բացակայում է եվրոպական երկրներում, քանի որ դրանց մեծ մասում գործում են տեղական ինքնակառավարման երկրորդ, երրորդ մակարդակներ: Ավելին, այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են՝ Չեխիան և Հունգարիան, երկրորդ ու երրորդ մակարդակների ամպլայության շնորհիվ փոքր համայնքները չեն խոշորացվում, և գործող կառավարման բարդ կառուցակարգերն ապահովում են արդյունավետ կառավարում: Ըստ այդմ, բազմաբնակավայր համայնքների կազմավորումը արդյունավետ չէ միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Երկրորդ մեթոդական սխալն այն է, որ ՀՀ տարածքում որոշ համայնքների աշխարհագրական դիրքը, ինչու էլ նաև ոչ բավարար նյութական և ոչ նյութական ներուժը չեն խթանում խոշորացումը, ինչը խոշորացման դեպքում երբեմն հանգեցնում վարչատարածքային միավորների կազմալուծման: Վերջինի լավ օրինակ է Սյունիքի մարզի Կապան քաղաքում իրականացված խոշորացումը, որից հետո մնացել են փոքր թվով չխոշորացված համայնքներ: Հարկավոր է հաշվի առնել այս խնդիրը, խոշորացվող համայնքների արդյունավետ թիվը որոշելու հարցը և խուսափել մեթոդական այլ սխալներից:

Շարունակելով նշենք, որ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում համայնքների խոշորացման բացասական կողմերը շատ են: Այդուհանդերձ, համակարգային խանգարումներ ունեցող խոշորացման գործընթացը համայնքներում ծրագրերի կառավարման և իրականացման տեսանկյունից ունեցել է դրական տեղաշարժ: Խոշորացված համայնքների ծրագրային փաստաթղթերի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ համայնքների խոշորացումն էականորեն նպաստել է **սուբվենցիոն ծրագրերից** օգտվելու համայնքների հնարավորությունների ընդլայնմանը: Հայտնի է, որ այսօր սուբվենցիոն ծրագիրը համայնք-պետություն հորիզոնական համագործակցության ձևաչափ է, որը ենթադրում է համայնքի կողմից կապիտալ որևէ ծրագիր ներկայացվելու և կառավարության կողմից դրական եզրակացություն ստանալու դեպքում այդ ծրագրի արժեքի մի մասի համաֆինանսավորում պետական բյուջեի միջոցներից: Ներկա դրությամբ ՀՀ Կառավարությունը սահմանում է սուբվենցիոն ծրագրերի ուղղվածությունները, ինչպես նաև սուբվենցիոն ծրագրից օգտվելու համար համայնքի համաֆինանսավորման չափը որոշելու նորմերը: ՀՀ պետական բյուջեից տրամադրվող սուբվենցիայի չափաբաժինը տոկոսային հարաբերությամբ սահմանվում է Կառավարության որոշմամբ ընդունված կարգով¹⁴¹: Սուբվենցիոն ծրագրերի

¹⁴¹ Տե՛ս ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հունվարի 31-ի N62-Ն որոշման «ՀՀ տարեկան բյուջեներով նախատեսված սուբվենցիաներից բացի ՀՀ համայնքների տնտեսական և սոցիալական ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված սուբվենցիայի հայտի մշակման,

գործարկման այս նոր տրամաբանությունը հաստատվել է 2018 թվականին: Փաստաթղթի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ամենացածր տոկոսով տրամադրվող սուբվենցիաները տրամադրվում են այգիների, պուրակների և հասարակական շենքերի կառուցում և/կամ վերանորոգում իրականացնելու ծրագրերին: Ամենաբարձր՝ 65-70 տոկոսով տրամադրվող սուբվենցիաներ տրամադրվում են խմելու ջրամատակարարման, ինչպես նաև ջրահեռացման համակարգի, ոռոգման համակարգի, փողոցային լուսավորության համակարգի, մանկապարտեզների կառուցման և/կամ վերանորոգման, բնակավայրերի գազաֆիկացման ծրագրերին: Տոկոսադրույքների սահմանման կարգում կարևոր չափանիշ է համարվում նաև մայրաքաղաքից համայնքի հեռավորությունը: Այսպես օրինակ՝ եթե մայրաքաղաքից մինչև 60 կմ հեռավորություն ունեցող բնակավայրին խմելու ջրամատակարարման, ինչպես նաև ջրահեռացման համակարգի կառուցման և/կամ վերանորոգման համար տրամադրվող սուբվենցիայի պետության չափաբաժինը 50% է, ապա 100 կմ-ից ավելի հեռավորություն ունեցող բնակավայրինը՝ 65%: Լայն արտոնություններով են սահմանվում հատկապես սահմանամերձ և (կամ) բարձր լեռնային բնակավայրերի սուբվենցիաների չափաբաժինը, որն արդեն վերը նշված բնագավառում ենթադրում է 70%-ի ֆինանսավորում: Սուբվենցիաների տրամադրման նախկին կարգով նման չափանիշներ չեն սահմանվել և բյուջեից տրամադրվել են ընդհանուր գումարներ: Հատկանշական է նաև, որ ՀՀ վարչապետի 2019 թվականի թիվ 278-Ա որոշմամբ ստեղծված հանձնաժողովի կողմից հավանության արժանացած սուբվենցիայի ծրագրային հայտերի ցանկում կարելի է տեսնել պահանջվող ընդհանուր գումարի, համայնքի մասնակցության և պետությունից պահանջվող գումարի չափերը (առավել մանրամասն տե՛ս *աղյուսակ 1-ը*):¹⁴²:

Աղյուսակ 1. Սուբվենցիոն ծրագրերի համաֆինանսավորումը

| | 2018թ. | 2019 թ. հունիսի 18-ի դրությամբ (4 նիստերով) | 2019 թ. հունիսի 20 (5-րդ նիստ) | 2019 թ. հունիսի 26 (6-րդ նիստ) | 2020 թ. |
|---|---------------|---|--------------------------------|--------------------------------|-------------|
| Հավանության արժանացած ծրագրերի թիվը | - | 239 | - | - | - |
| Պետբյուջեից համաֆինանսավորման չափը, ՀՀ դրամով | 1,620,693,828 | 6,236 մլրդ | 1,723 մլրդ | 8,02 մլրդ | 17,467 մլրդ |
| Համայնքների համաֆինանսավորման չափը | - | 5,038 մլրդ | 1,259 մլրդ | 8, 22 մլրդ | 24,849 մլրդ |

Ընդունված կարգավորումները դրական են, քանի որ նշված տրամաբանությամբ պետությունը ֆինանսավորում է տրամադրում այն ժամանակ, երբ հաստատվում է, որ համայնքն ի վիճակի է ծրագրով պահանջվող գումարի իր մասնաբաժինն ապահովել համայնքի բյուջեից: Այդ դեպքում համայնքներն իրենք շահագրգռված են լինում իրենց բյուջեի գումարները օգտագործելու նպատակային: Ի վերջո պարզ է՝ որքան մեծ է համայնքային բյուջեն, այնքան ավելի մեծ է լուրջ սուբվենցիոն ծրագրի դիմելու

ներկայացման, քննարկման և հաստատման կարգ», էջ 8 https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/2019/01/62v_voroshum.pdf:

¹⁴² Տե՛ս ՀՀ վարչապետի 2019 թվականի թիվ 278-Ա որոշմամբ ստեղծված հանձնաժողովի կողմից հավանության արժանացած սուբվենցիայի ծրագրային հայտերի ցանկ, http://mtad.am/u_files/file/ME/1_4_nister.pdf:

հնարավորությունը: Այստեղ հարկ է նաև հավելել, որ համայնքային բյուջեի ծավալը մեծացնելու տեսանկյունից համայնքների խոշորացումը, անկասկած, դրական ազդեցություն է ունեցել, բանի որ այդ գործընթացի շնորհիվ միավորվել են ոչ միայն համայնքները, այլև դրանց բյուջեները: Բազմաթիվ փոքր ու ֆինանսատնտեսական թույլ ներուժ ունեցող համայնքներ այդ կերպ կարողացել են լուծել ենթակառուցվածքների վերանորոգման, նորերի կառուցման և բազում այլ խնդիրներ: Այսպես օրինակ՝ Սյունիքի մարզի Ագարակ համայնքը Կապանին միացնելուց հետո հնարավոր է դարձել ոռոգման ցանցի և ջրի անցկացման խնդիրը լուծել սուբվենցիոն ծրագրով, ինչը համայնքում չի հաջողվել իրականացնել երկար տարիներ: Այլ համայնքներում մեծացել է ցանքատարածության շրջանառությունը, վերանորոգվել են ենթակառուցվածքները, ընդլայնվել հողերը, ստեղծվել են ֆերմերային տնտեսություններ: Ըստ այդմ, համայնքների ֆինանսական ներուժի բարձրացումը տեղական ինքնակառավարման համակարգի համար մնում է օբյեկտիվ անհրաժեշտություն: Ձեռնարկված վարչատարածքային բարեփոխումների ընդհանուր նպատակն է եղել ազգային ու տեղական մակարդակներում այնպիսի համակարգերի ստեղծումը, որոնք պետք է հնարավորություն տային համայնքներին՝ դառնալու բնակիչների պահանջմունքների նկատմամբ ավելի արագ արձագանքող միավորներ: Վերոնշյալ բարեփոխումների ընթացքում փոփոխվել են նաև համայնքի կառավարման, ռեսուրսների ձեռքբերման և տնօրինման սկզբունքները¹⁴³: Սուբվենցիոն ծրագրերից օգտվելու նպատակով փոքր և թույլ ներուժ ունեցող համայնքների միավորումը խոշորացման միջոցով, այդուհանդերձ, մի կարևոր հարցի պետք է պատասխանի, այն է՝ արդյոք դա կունենա՞ր երկարաժամկետ արդյունավետություն, թե՞ ոչ: Եթե համայնքների միավորման նպատակը պետք է լինի միայն սուբվենցիոն ծրագրից օգտվելու հնարավորությունը, ապա դժվար է երկարաժամկետ հեռանկարում խոշորացումը արդյունավետ համարել: Այստեղ է, որ անհրաժեշտություն է առաջանում անդրադառնալ միջհամայնքային միավորումների ձևավորման խնդրին՝ դիտարկելով այն որպես խոշորացման գործընթացի այլընտրանք:

Մինչև 2011 թվականի բարեփոխումների մեկնարկը ՀՀ-ում փոքր համայնքների համար համայնքային ծառայությունների բարելավման այլընտրանքային տարբերակ է համարվել միջհամայնքային համագործակցության ձևավորումը: Միջհամայնքային միավորումների (ՄՄ) ձևավորման և գործունեության իրավական համակարգը ՀՀ-ում ձևավորվել է 1996 թվականի «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, որը նույնությամբ պահպանվեց 2002 թվականին ընդունված նոր օրենքում: 2005 թվականին կատարված փոփոխություններից հետո ՀՀ Սահմանադրությունը ևս ամրագրում է միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու իրավունքը: Սակայն ՄՄ-ների սկզբունքները և կառավարման կարգը լիարժեք օրենսդրական ձևակերպում են ստացել միայն 2018 թվականին՝ որպես առանձին օրենք:

2011 թվականի դրությամբ ՀՀ-ի համայնքների շուրջ 70 տոկոսը ներառված է եղել նման համագործակցության ծրագրերում, որոնց մի մասը ստեղծվել է բանավոր համաձայնության հիման վրա և նույնիսկ պետական գրանցում չի ունեցել¹⁴⁴: Միջհամայնքային համագործակցության միջոցով համայնքներում առկա խնդիրները լուծելու նպատակով ստեղծված կառույցները, որպես կանոն, գործել են օրենսդրական անկատարության և սուղ ֆինանսական միջոցների պայմաններում: 2018 թվականին «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ ստեղծվել է կայուն

¹⁴³ Տե՛ս Վարչատարածքային բարեփոխումները Հայաստանում. Միջանկյալ գեկույց քաղված դասերի վերաբերյալ, Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերություն, Երևան, 2017 հունիս, էջ 10:

¹⁴⁴ Տե՛ս Հայաստանում գործող միջհամայնքային կառույցների առկա իրավիճակի գնահատում, Զարգացիական հասարակության և տեղական ինքնակառավարման աջակցության ծրագիր, ԱՄՆ ՄՉԳ/Զառնթերփարթ ինթերնեշնլ, Երևան, 2011, էջ 10:

իրավական հիմք ՄՄ արդյունավետ գործառնման համար՝ նրան տալով հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակ: Ամրագրված օրենսդրական դրույթների լիարժեք իրականացումը հնարավոր է միայն համայնքների կարողությունների զարգացման և համագործակցության կարևորության գիտակցման պարագայում: Ինչպես սահմանում է օրենքը, ՄՄ-ն տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով ստեղծված համայնքների միավորում է, որն իրականացվում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններով¹⁴⁵: ՄՄ-ները կարող են ստեղծվել կամավոր հիմունքներով և օրենքով՝ ՀՀ Կառավարության առաջարկությամբ: Ըստ այդմ, կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորմանը փոխանցվում են միավորման կանոնադրության մեջ ներառված՝ անդամ համայնքների պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված համայնքների ղեկավարների սեփական լիազորությունները, ինչպես նաև համայնքի ավագանու լիազորությունները: Երկրորդի դեպքում, այսինքն՝ օրենքով ստեղծված միավորմանը կարող են փոխանցվել միայն միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներին պետության պատվիրակած լիազորությունները: Ինչ վերաբերում է ՄՄ ստեղծման նպատակներին, ապա ըստ օրենքի՝ դրանք կարող են հանդիսանալ տեղական հումքի համատեղ օգտագործումը և արտադրանքի թողարկումը, արտադրական ենթակառուցվածքների (այն բնագավառներում, որոնք սպասարկում են արդյունաբերության, գյուղատնտեսության և շինարարության արտադրությունների աշխատանքների կազմակերպումը), ծառայություններ մատուցող օբյեկտների ստեղծումը և օգտագործումը (հիվանդանոցներ, մարզական շինություններ, մանկապարտեզներ):

2000-ականներից ի վեր ստեղծված ՄՄ-ներից շատերը (օրինակ՝ «Թումանյան միջհամայնքային միավորում» համայնքների միությունը (2004), որի կազմում ընդգրկված են Լոռու մարզի Թումանյանի տարածաշրջանի բոլոր 31 համայնքները¹⁴⁶) տրամադրել են մասնագիտական խորհրդատվություն համայնքներին, իրականացրել բարեգործական ծրագրեր, ինչպես նաև դրամաշնորհային ծրագիր: Հայկական մի շարք համայնքներում ձևավորված ՄՄ-ների հիմնական գործառնության մեջ են եղել նաև համայնքների կարողությունների զարգացումը, ուսուցումը, տեխնիկական աջակցությունը, համայնքային ծառայությունների մատուցումը, համայնքային կարիքների գնահատումը: Հատկանշական է, որ միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ստեղծվել են նաև կազմակերպություններ, ինչպես օրինակ՝ Վեդի տարածաշրջանի 18 համայնքների միավորման արդյունքում ձևավորված միջհամայնքային միավորման շրջանակներում է ստեղծվել «Մաբուր երկիր» ՄՂԸ-ն (2012), որը աղբահանության կառավարման խնդիրները լուծելու առաքելություն ստանձնեց: Մեկ այլ օրինակ է 2004 թվականին Արագածոտնի մարզի Ապարան տարածաշրջանի մի քանի համայնքների ստեղծած ՄՄ-ն՝ համայնքների սոցիալ-տնտեսական, միջհամայնքային ճանապարհաշինության, ֆինանսական աջակցության, տեղեկատվության, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված այլ հիմնախնդիրների լուծման համար: Նկատելք, որ որքան մեծ թվով համայնքներ են միանում միջհամայնքային միավորում ստեղծելու նպատակով, այնքան ավելի լուրջ հիմնարկ է ստեղծվում:

Ինչպես տեսնում ենք, ՄՄ-ների ստեղծումը նախատեսվում է հանրային ծառայությունների մատուցումը համատեղ միջոցներով իրականացնելու, ծառայությունների հասանելիությունն ապահովելու և որակը բարձրացնելու նպատակով: Վերջինիս

¹⁴⁵ Տե՛ս «Միջհամայնքային միավորների մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված 2018 թվականի մարտի 7, հոդված 2-ի կետ 1-ին, <http://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=150514>:

¹⁴⁶ Տե՛ս Թումանյան միջհամայնքային միավորում, <http://tumanyan.vs.am/%D5%B4%D5%A5%D6%80%D5%B4%D5%A1%D5%BD%D5%AB%D5%B6/>:

առավելությունն այն է, որ համայնքը ֆինանսական անբավարարության պատճառով իր ինքնուրույնությունից հրաժարվելու և մեկ այլ համայնքի մեջ ընդգրկվելու փոխարեն կարող է նախաձեռնել կամ միանալ ՄՄ-ին՝ վերը քննարկված բոլոր խնդիրների համար լուծումներ գտնելու և հանրային ծառայությունների ապահովման համար: Այս առումով ՄՄ-ների՝ որպես տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդի ինստիտուտի ուսումնասիրությունից հանգում ենք, որ ՀՀ մարզային ու համայնքային ծառայություններն ընդլայնելու և բարելավելու տեսանկյունից գրանցվել է դրական տեղաշարժ: ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում վարչատարածքային միավորների միջև առավել օրգանական միասնությունը ապահովելու տեսանկյունից ևս ՄՄ ինստիտուտն առավելություններ ունի համայնքների խոշորացման գործընթացի նկատմամբ: Այսպիսով՝ միջհամայնքային միությունների ստեղծումը վարչատարածքային փոփոխությունների կարևոր ուղղություն է: Միջհամայնքային համագործակցությունը ոչ պակաս կարևորվում է նաև պատվիրակված ու կամավոր լիազորությունների իրականացման ընթացքում: Համագործակցությունն անչափ կարևորվում է կառավարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից, որովհետև առանձին համայնքներ պարզապես ի գործ չեն լուծելու իրենց համայնքներում առաջացած կառավարման խնդիրները, քանի որ փորձ ու անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ չունեն՝ հրավիրելու այդ ոլորտի բարձրակարգ մասնագետներին:

Եզրակացություն

ՀՀ-ում համայնքների խոշորացումը չի ունեցել բացարձակ դրական կամ բացասական կողմեր: Գործընթացի վերլուծությունը փաստում է, որ ձեռքբերված արդյունքներն ունեցել են միաժամանակ դրական ու բացասական կողմեր: *Առաջին դրական կողմն* այն է, որ համայնքների խոշորացումը մասամբ կարողացել է լուծել տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասնատվածության խնդիրը, ստեղծել բազմաբնակավայր համայնքներ: Սակայն նույն գործընթացի *բացասական կողմն* այն է, որ մինչև օրս որոշված չէ խոշորացվող կամ միավորվող համայնքների «արդյունավետ թիվը»: Ավելին, խոշորացման ընթացքում թույլ են տրվել մեթոդական սխալներ, օրինակ՝ միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները հաշվի չառնելը, որ հանգեցրել է կառավարման կառուցակարգի բարդացմանը: Եվս մի մեթոդական սխալն այն է, որ խոշորացումը որոշ դեպքերում հանգեցրել է վարչատարածքային միավորների կազմալուծմանը: *Երկրորդ դրական կողմն* արձանագրվել է սուբվենցիոն ծրագրերից օգտվելու համատեքստում: Շնորհիվ նաև ընդունված նոր կարգի՝ համայնքների խոշորացումը ուղղակիորեն նպաստել է սուբվենցիոն ծրագրերից օգտվելու՝ համայնքների հնարավորությունների մեծացմանը: Պաշտոնական վիճակագրությունը ցույց է տալիս, որ համայնքի համաֆինանսավորման չափը 2018-ից ի վեր աճել է: Նույն գործընթացի *բացասական կողմը* դրա երկարաժամկետ արդյունավետության հավաստիքի բացակայությունն է: Անհրաժեշտ է հասկանալ՝ արդյոք արժե՞ գնալ խոշորացման միայն սուբվենցիոն ծրագրից օգտվելու համար, թե՞ ոչ: Հիշենք, որ համայնքների խնդիրների լուծման տեսանկյունից կարող է գործարկվել նաև միջհամայնքային միավորումների ինստիտուտը:

Այսպիսով՝ համայնքների խոշորացման դրական ու բացասական կողմերի վերլուծությունը ևս մեկ անգամ փաստում է, որ անհրաժեշտ է նոր հայեցակարգ, որում պետք է առաջարկվեն նաև վերոնշյալ խնդիրների լուծումները:

ENLARGMENT OF COMMUNITIES IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF THE REPUBLIC OF ARMENIA: ANALYSIS OF POSITIVE AND NEGATIVE OUTCOMES

KATERINA ALTUNYAN

*Yerevan State University
Faculty of International Relations,
Chair of Public Administration, Assistant,
Ph.D. in Political Sciences,
Yerevan, Republic of Armenia*

The purpose of the article is to point out the main issues of the local self-government system in the Republic of Armenia based on the analysis of the positive and negative aspects of enlargement process. The aim of the study is to present the changes in the conceptual basis of community enlargement in the light of recent socio-political reforms. The article examines the determinants of community enlargement creation of inter-community units to assess administrative-territorial changes steps to deepen decentralization.

The research conducted on the basis of scientific general methodology. The study of the theoretical basis of enlargement process in the Armenian local self-government system is carried out using a comparative method of decentralization theories. The considerations presented in the context of the hypothesis, from the general to the private and vice versa, derived from the methods of induction and deduction. The legal-legislative bases regulating the field of local self-government were comprehensively analyzed.

As a result, in the end of the research, it is concluded that the conceptual bases of enlargement need to be reconsidered, as it requires the simultaneous development of new socio-political realities and the modernization of the public administration system. On the other hand, the need to change the conceptual framework reforms is supported by the need to reconsider the issues existing in the local self-government system.

Keywords: *Local self-government in the Republic of Armenia, community enlargement, subvention, enlarged community, community union, administrative-territorial reform, public administration.*

УВЕЛИЧЕНИЕ ОБЩИН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ: АНАЛИЗ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫХ И НЕГАТИВНЫХ СТОРОН

КАТЕРИНА АЛТУНЯН

*ассистент кафедры государственного управления
факультета международных отношений
Ереванского государственного университета,
кандидат политических наук,
г. Ереван, Республика Армения*

Цель статьи – на основе анализа положительных и отрицательных аспектов процесса увеличения общин на местном уровне указать на приоритетные вопросы модернизации системы местного самоуправления в Республике Армения. В статье исследуются детерминанты увеличения общин, создание межобщинных единиц для оценки

эффективности административно-территориальных изменений, а также по углублению децентрализации.

Исследование проводилось на основе общей и узко профессиональной методики. Изучение теоретических основ увеличения местных общин проводилось с использованием сравнительного метода теорий децентрализации. Идеи, представленные в контексте гипотезы, от общего к частному и наоборот, были выведены методами индукции и дедукции; комплексно проанализированы законодательно-правовые основы, регулирующие сферу местного самоуправления.

В результате исследования сделан вывод о том, что концептуальные основы увеличения общин нуждаются в пересмотре, поскольку это требует одновременного освоения новых социально-политических реалий, модернизации системы государственного управления. С другой стороны, необходимость изменения концептуальных реформ продиктована необходимостью пересмотра проблем, существующих на местном уровне.

Ключевые слова: *местное самоуправление в Республике Армения, укрупнение общины, субвенция, укрупненная община, союз общин, административно-территориальная реформа, государственное управление.*