

ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ
ՎԻՃԱԿԻ ՎԵՐԱԲԵՐՑԱԼ

Նախաբան

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի ձևավորման սահմանադրական հիմքերը Հայաստանի ժողովուրդն ամրագրել է 1995թ. սահմանադրական հանրաքվեի արդյունքում: Երկրի վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի հաստատմամբ, ինչպես նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» (1996թ.) ՀՀ օրենքի ընդունմամբ Հայաստանի Հանրապետությունում սկսվեց իշխանության ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը:

Տարեցտարի ՀՀ իշխանությունները շարունակական քայլեր են ձեռնարկում տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների, հետագա ապակենտրոնացման ուղղությամբ, սակայն ապակենտրոնացումը որպես գործընթաց, դրսևորվել է մի շարք բացթողումներով և հակասական լուծումներով, որոնք ստվերում են ապակենտրոնացման գործընթացը՝ չապահովելով դրա համապատասխանությունը Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի և ՀՀ սահմանադրության դրույթներին:

1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ապակենտրոնացման ընդհանուր սկզբունքները

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածը սահմանում է այն ընդհանուր սկզբունքները, որոնց վրա պետք է հիմնված լինեն տեղական մարմինների պարտականությունների և լիազորությունների բնույթը: Սույն հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն. «Պետական լիազորությունների իրականացումը, որպես կանոն, պետք է առավելապես դրվի իշխանության այն մարմինների վրա, որոնք ամենից մոտ են քաղաքացիներին: Այդ լիազորություններից որևէ մեկը իշխանության այլ մարմնին տալը պետք է տրվի հաշվի առնելով առաջադրված խնդրի ծավալի բնույթը, ինչպես նաև խնայողության ու արդյունավետության պահանջները»: Ըստ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի բացատրական զեկույցի 4-րդ հոդվածի այս մասը արտահայտում է այն ընդհանուր սկզբունքը, որ հանրային լիազորությունների իրականացումը պետք է լինի ապակենտրոնացված: Այդ

սկզբունքն արտահայտվել է Եվրոպայի խորհրդի համատեքստում մի շարք առիթներով, մասնավորապես, 1977 թվականին Տեղական կառավարման համար պատասխանատու եվրոպական նախարարների Լիսաբոնի կոնֆերանսի եզրակացություններում: Այն ենթադրում է, որ եթե խնդիրն իր չափով կամ բնույթով այնպիսին չէ, որ այն լուծում է պահանջում ավելի մեծ տարածքային շրջանակում կամ առկա են արդյունավետության կամ տնտեսման առումով գերակշիռ նկատառումներ, ապա այն պետք է առավելագույն չափով վստահվի կառավարման տեղական մակարդակին¹:

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով, ինչպես նաև այլ օրենսդրական ակտերով համայնքների ՏԻՄ-երին վերապահված է շուրջ 300 լիազորություն, որոնք, սակայն, ըստ էության, չեն արտահայտում համայնքի բնակիչների կոնկրետ հանրային ծառայություններ ստանալու ակնկալիքները և հանրային իշխանության կողմից մատուցվելիք ծառայությունների հիմնական բնույթը: Այս իմաստով, հարկ է անդրադառնալ այն իրավահարազնող խնդրին, որ հանրային բնույթի ծառայություններ ենթադրող հիմնական լիազորությունները Հայաստանի Հանրապետությունում վերապահված են գործադիր իշխանության հանրապետական և տարածքային կառավարման մարմիններին, իսկ օժանդակ բնույթի, կամ ինչպես ընդունված է անվանել, ոչ բացառիկ լիազորությունները վերապահված են համայնքների ՏԻՄ-երին:

Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը մշակում է պետության տարածքային քաղաքականությունը, որն իրականացվում է մարզպետների միջոցով: Ըստ էության, վերը մեջբերվածը սահմանադրական նորմ է, որն արտահայտված է Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 160-րդ հոդվածում: Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանը վերապահված ոլորտային քաղաքականությունների իրականացումը մարզպետների կողմից իրականացվում է անմիջականորեն կամ համայնքների ՏԻՄ-երի միջոցով: Փաստորեն, մեծ թվով լիազորություններ, որոնք ենթակա են կատարման տարածքային կառավարման մարմինների կողմից, այնուհանդերձ շատ դեպքերում իրականացվում են համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից, կամ էլ այդ լիազորությունները նույնաբովանդակ են և դուրս են գալիս լիազորությունների բացարձակության սկզբունքի շրջանակից: Օրինակ՝ գյուղատնտեսական ռեսուրսների հաշվառման լիազորությունը վերապահված է թե՛ մարզպետարաններին, և թե՛ համայնքների ղեկավարներին: Ստացվում է այնպես, որ մարզային գյուղատնտեսական ռեսուրսների հաշվառումը կազմվում է տվյալ մարզի համայնքների գյուղատնտեսական ռեսուրսների հաշվառման արդյունքում: Այս պարագայում, հարց է առաջանում, եթե համայնքի ղեկավարը օրենքով կատարում է նշված լիազորությունը, ապա ինչու՞մն է կայանում

¹ <https://rm.coe.int/16800ca437>

խնդիրը, վերջինիս կողմից այդ լիազորության իրականացման արդյունքները ոչ թե մարզպետարան ներկայացնելը, այլև քաղաքականությունը մշակող պետական լիազոր մարմին՝ գյուղատնտեսության նախարարությանը:

Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարման մարմիններին վերապահված են հետևյալ ոլորտներում պետության տարածքային քաղաքականության իրականացումը.

- ֆինանսներ,
- քաղաքաշինություն, բնակարանային և կոմունալ տնտեսություն,
- տրանսպորտ և ճանապարհաշինություն,
- գյուղատնտեսություն և հողօգտագործում,
- կրթություն,
- առողջապահություն,
- սոցիալական ապահովություն,
- մշակույթ և սպորտ,
- բնության և շրջակա միջավայրի պահպանություն
- առևտուր, հանրային սնունդ և սպասարկում:

Ընդ որում, մարզպետներին վերապահված է վերը մեջբերված ոլորտներում այնպիսի հիմնական լիազորություններ, որոնք կրում են համապատասխան ոլորտի պետական ծրագրերը ամբողջությամբ իրականացնելու բնույթ: Օրինակ՝ կրթության ոլորտում մարզպետը իրականացնում է հանրակրթության պետական քաղաքականությունը, առողջապահության ոլորտում՝ պետական առողջապահական ծրագրերը և այլն: Մինչդեռ՝ համայնքների ՏԻՄ-երին, կրթության բնագավառում վերապահված է նախադպրոցական կրթության կազմակերպման և իրականացման լիազորությունը, որը մինչ այժմ մնում է Հայաստանի Հանրապետության կրթական համակարգի չկայացած ինստիտուտներից մեկը, որի կապակցությամբ, անգամ կարգորոշումներ չի սահմանել ՀՀ Սահմանադրությունը: Նույն առողջապահության բնագավառում, իրավակիրառ պրակտիկայում բացակայում է բժշկական օգնության, արտահիվանդանոցային բժշկական սպասարկման բնույթի ծառայությունների համալիր անցման պրակտիկան համայնքների ՏԻՄ-երին:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման առումով փորձ արվեց 16.12.2016թ. ընդունված՝ նոր խմբագրությամբ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով նոր հնարավորություններ սահմանել, սակայն դրանք չեն կրում ռեալ ապակենտրոնացման բնույթ և որևէ կերպ չեն պահպանել ապակենտրոնացման գործընթացին բնորոշ երկու հատկանիշները՝ կամ համապատասխան ֆինանսավորման աղբյուրներով ապահովվումը, կամ էլ որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորության սահմանումը և ֆինանսավորումը: Այդ լիազորություններն են՝

- ✓ Համայնքի ղեկավարի գործունեության նոր՝ արտակարգ իրավիճակներից բնակչության պաշտպանության և քաղաքացիական պաշտպանության կազմակերպման բնագավառում սահմանված սեփական և պետության պատվիրակած լիազորությունները
- ✓ առողջապահության, ֆիզիկական կուլտուրայի և սպորտի բնագավառում լրացված՝ համայնքի ղեկավարին պատվիրակված լիազորությունը առ այն, որ նա կազմակերպում է համայնքի տարածքում արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնության և սպասարկման իրականացումը,
- ✓ սոցիալական պաշտպանության բնագավառում լրացված՝ համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորությունները, որոնք անմիջականորեն առնչվում են «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքի պահանջների ապահովման հետ: Ընդ որում, 5000-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքի աշխատակազմում ստեղծվում է համայնքի սոցիալական աշխատողի հաստիք, որի հիմնական իրավունքներն ու պարտականությունները ևս սահմանված են «Սոցիալական աջակցության մասին» ՀՀ օրենքով,
- ✓ գյուղատնտեսության բնագավառում լրացված՝ համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություններից առաջինն առ այն, որ համայնքի ղեկավարն իրականացնում է համայնքի գյուղատնտեսական ռեսուրսների հաշվառում, որի կարգը սահմանում է Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը,
- ✓ համայնքի ղեկավարի գործունեության նոր՝ զբոսաշրջության բնագավառում սահմանված սեփական լիազորությունները:
- ✓ անասնաբուժության և անասնաբուծության բնագավառում՝ համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորությունները 29.12.2017թ. ընդունված օրենքով լրացվել է հետևյալ լիազորությամբ. «ապահովում է անասնաբուժական ծառայության գործունեության կազմակերպումը՝ համայնքն սպասարկող անասնաբույժի միջոցով»: Միաժամանակ՝ համայնքն սպասարկող անասնաբույժի հաստիքի պահպանման համար «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվել է անասնաբուժական ծառայության տեղական վճար:

Վերը թվարկված և ոչ մի լիազորության մասով ապակենտրոնացման գործընթաց չի ապահովվել, ոչ ֆինանսավորման և ոչ էլ իրականացման տեսանկյունից: Արժանահավատ է դիտարկել նաև այն հանգամանքը, որ Երևանի օրինակով, Գյումրի և Վանաձոր համայնքների ղեկավարներին օրենքով վերապահվել են մի շարք կարևորագույն լիազորություններ՝ պատվիրակման տեսքով, սակայն մինչ օրս չի ապահովվում օրենքով նշված համայնքների ՏԻՄ-երին փոխանցված լիազորությունների իրականացմանը միտված պետության ենթաօրենսդրական և իրավակիրառ գործողությունները: Այդ լիազորություններն են՝

- համայնքի տարածքում ճանապարհային երթևեկության կարգավորումը՝ ճանապարհային գծանշումների, ինչպես նաև երթևեկության նշանների և լուսացույցների (բացառությամբ օրենսդրությամբ նախատեսված դեպքերում ժամանակավոր տեղադրվածների) տեղադրման միջոցով.
- օրենքով սահմանված կարգով մասնակցում է պետական սեփականություն համարվող բժշկական օգնություն և սպասարկում իրականացնող հաստատությունների և մարզական կազմակերպությունների կառավարմանը.
- համայնքի տարածքում իրականացնում է պետական սոցիալական ապահովության ծրագրերը.
- իրականացնում է բնապահպանական պետական ծրագրերով նախատեսված աշխատանքները համայնքի տարածքում:

Միաժամանակ, անդրադառնալով լիազորությունների ապակենտրոնացման խնդրին, անհրաժեշտ է փաստել, որ ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունը այս ուղղությամբ՝ 2017 թվականի վերջին կազմել և գերատեսչական շրջանառության էր դրել «Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզ» փաստաթղթի նախագիծը, որը մեծաթիվ թերությունների և միգուցե նաև «քաղաքական կամքի» բացակայության պայմաններում չիրագործվեց:

2. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացման ապահովումը ֆինանսական համապատասխան միջոցներով

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների և ֆինանսական ռեսուրսների համաչափության սկզբունքն իր արտացոլումն է գտել Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում և ՀՀ Սահմանադրությունում: Մասնավորապես, Տեղական ինքնակառավարման երոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ “Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական միջոցները պետք է համաչափ լինեն սահմանադրությամբ կամ օրենքով տրված իրենց լիազորություններին”²: ՀՀ սահմանադրության 186-րդ հոդվածի համաձայն. “1. Համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով օրենքով սահմանվում են հարկային և ոչ հարկային այնպիսի աղբյուրներ, որոնք անհրաժեշտ են այդ խնդիրների իրականացումն ապահովելու համար: 2. Համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման”³:

² <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=20822>

³ <http://concourt.am/armenian/constitutions/index2015.htm>

Վարչատարածքային ռեֆորմի արդյունքում համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահվեցին բազմաթիվ լիազորություններ, որոնց իրականացման համար սակայն պետությունը չապահովվեց համապատասխան ֆինանսական աղբյուրներով: Այդ են վկայում իրավակիրառ պրակտիկային հայտնի այն բազմաթիվ դեպքերը, երբ տեղական ինքնակառավարման մարմինները չեն կարողանում իրականացնել օրենքներով իրենց վերապահված լիազորությունները: Խնդրի էությունը կայանում է նրանում, որ օրենքներով լիազորությունների փոխանցումը համայնքների ՏԻՄ-երին, ներկայացվել է որպես ապակենտրոնացման մեթոդ, սակայն լիազորությունների ապակենտրոնացումը դիտարկվել է միայն որպես լիազորությունների ապակենտրոնացում, որը չի ուղեկցվել ֆինանսական ռեսուրսների ապակենտրոնացմամբ, ինչի արդյունքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական աղբյուրները բացակայում են:

3. Վարչական ապակենտրոնացման գործընթացի ուղղությամբ իրականացվող քաղաքականությունը

Վարչական ապակենտրոնացման ուղղությամբ գերակա են համարվում՝ ՀՀ վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացման խնդիրը, մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման գործընթացի անավարտ լինելու կամ առհասարակ այդ գործընթացի սխալ կազմակերպման արդյունքները, միջհամայնքային համագործակցության խթանմանն ուղղված քաղաքականության բացակայությունը և իհարկե համայնքների ՏԻՄ-երի լիազորությունների՝ իրավասությունների ու պարտականությունների հստակեցումը:

Վարչական ապակենտրոնացման ուղղությամբ Հայաստանի Հանրապետության կողմից կատարված ամենագլխավորը գործողությունը թերևս կարելի է համարել վարչատարածքային բարեփոխումները, որոնք կատարվել են համայնքների՝ լսված լինելու իրավունքի խախտման պայմաններում: Վարչատարածքային սահմանները փոփոխելիս համայնքների լսված լինելու իրավունքն ամրագրված է ինչպես Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 5-րդ հոդվածում, այնպես էլ ՀՀ Սահմանադրության 190-րդ հոդվածում: Սակայն, օրենսդրական բացի պայմաններում, երբ կարգավորված չեն համայնքների լսված լինելու իրավունքի իրացման եղանակները, մեխանիզմները, ընթացակարգը, ինչպես նաև այդ կապակցությամբ համապատասխան մարմինների պարտականությունները, իրավակիրառ պրակտիկայում այդ իրավունքը մնացել է չիրագործված և ձեռք է բերել դեկլարատիվ բնույթ:

Վարչական ապակենտրոնացումը կատարվել է նաև առանց որևէ վարչական բնույթի ապակենտրոնացում ենթադրող կոնկրետ գործողությունների

բացակայության պայմաններում: Այսպես՝ վարչական ապակենտրոնացումը համայնքների խոշորացման համատեքստում, ըստ էության, պետք է դրսևորվեր նոր ձևավորված համայնքների ՏԻՄ-երի վարչական կարողությունների ամրապնդմանը միտված օրենսդրական կառուցակարգերի սահմանմամբ, հանրային բնույթի ծառայություններ ենթադրող լիազորությունների վերապահմամբ, համայնքի վարչական ապարատի և քաղաքացիներին համալիր ծառայությունների սպասարկման գործիքակազմերի ներդրմամբ, սակայն, պրակտիկական ցույց է տալիս, որ որևէ գործողություն այդ ուղղություններով պետությունը չի իրականացրել և ավելին՝ շարունակում է ցուցաբերել անգործություն:

4. Ֆինանսական ապակենտրոնացման գործընթացի ուղղությամբ իրականացվող քաղաքականությունը

Հարկ է արձանագրել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում ապակենտրոնացման գործընթաց չի իրականացվում, կամ իրականացվում է առանց երկբևեռ համամասնությամբ: Մասնավորապես՝ օրենքներով համայնքների ՏԻՄ-երին վերապահվող լիազորությունները կարելի է ինչ-որ տեղ դիտարկել վարչական ապակենտրոնացմանը բնորոշ գործողություն, սակայն ապակենտրոնացման իրավակիրառ միջազգային փորձին և պատմությանը հայտնի չեն դեպքեր, երբ վարչական ապակենտրոնացումը ուղեկցվի առանց ֆինանսական ապակենտրոնացման: Ֆինանսական կամ ինչպես ընդունված է ասել ֆիսկալ ապակենտրոնացումը, պետական իշխանության ապակենտրոնացման գործընթացի անբաժան և կարևորագույն մասերից մեկն է: Այն պայմանավորում է երկրում քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացման փաստացի իրականացումը, տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը և հետագա զարգացման ընթացքը: Այս առումով, անչափ կարևորվում է ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրավական դաշտի ստեղծումը և հետևողական զարգացումը:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման ուղղությամբ գերակա են. համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացումը, համայնքային բյուջեների մուտքերի կայունության և բազմազանության ապահովումը, համայնքներում հանրային ֆինանսների կառավարման, ինչպես նաև ֆինանսական հսկողության և վերահսկողության արդյունավետության, թափանցիկության, հաշվետվողականության և օրինականության բարձրացումը, ՏԻՄ-երի սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովումը, համայնքների բյուջեներին պետական ֆինանսական օժանդակության համակարգի կատարելագործումը և

արդյունավետության բարձրացումը, փոխատվական կապիտալի շուկայում համայնքների գործունեության զարգացումն ու խթանումը:

Համայնքների իրական ֆինանսական անկախության աստիճանը կամ ինչպես ընդունված է անվանել ֆիսկալ ապակենտրոնացման մակարդակը որոշող կարևորագույն ցուցանիշներից է համայնքների բյուջեների ընդհանուր մուտքերի մեջ սեփական մուտքերի տեսակարար կշիռները և համայնքների բյուջեների ընդհանուր տեսակարար կշիռը Հայաստանի Հանրապետության տարեկան ՀՆԱ-ում: Այն կազմում է ՀՀ ՀՆԱ-ի 7-ից 8 տոկոսը, որը ի համեմատ Եվրոպական միջինի՝ հինգից վեց անգամ ցածր է:

Եզրակացություն

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը, կարելի է արձանագրել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում բավականին ցածր է լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակը: Այն պայմանավորված է հիմնականում հետևյալ հանգամանքներով՝

- 1. Օրենքներով հանրային նշանակության ծառայություններ ենթադրող լիազորությունները վերապահված են հանրապետական գործադիր և տարածքային կառավարման մարմիններին.*
- 2. Փոքր թվով լիազորություններ, որոնք օրենքով արդեն իսկ վերապահվել են համայնքների ՏԻՄ-երին որպես պատվիրակված լիազորություն, չեն իրագործվում ենթաօրենսդրական կառուցակարգերի և պետության կողմից տրամադրվելիք ֆինանսավորման բացակայության պատճառներով.*
- 3. Համայնքների ՏԻՄ-երին օրենքներով վերապահվում են սեփական լիազորություններ, դրանք պետության կողմից անվանվում են որպես «լիազորության ապակենտրոնացում», խախտելով ՀՀ Սահմանադրության 186-րդ հոդվածի 1-ին մասի սահմանադրական պահանջները (օր.անասնաբուժական ծառայությունը):*

Անփոփելիով սույն փաստաթղթում իրականացված վերլուծությունը, կարող ենք փաստել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում պետության՝ ի դեմս կառավարության կողմից չի վարվում վարչական և ֆիսկալ ապակենտրոնացման մակարդակի բարձրացմանն ուղղված քաղաքականություն: Այն դրսևորվում է հիմնականում հետևյալ իրավաիրացնող և իրավակիրառ գործողություններով կամ անգործությամբ՝

1. Վարչատարածքային բարեփոխումներին զուգահեռ կամ դրանց արդյունքում համայնքների ՏԲՄ-երին՝ օրենքով հանրային բնույթի ծառայություններ ենթադրող լիազորությունների տրամադրման բացակայությամբ.
2. համայնքների ՏԲՄ-երին օրենքով սեփական լիազորությունների վերապահմամբ և դրանց իրականացմանը միտված ֆինանսավորման աղբյուրների չսահմանմամբ.
3. օրենքով համայնքների ՏԲՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների վերապահմամբ և դրանց իրականացման կարգի ու ֆինանսավորման բացակայությամբ.
4. համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացմանը միտված քաղաքականության բացակայությամբ.
5. համայնքային բյուջեների մուտքերի կայունության և բազմազանության ապահովմանը միտված օրենսդրական կառուցակարգերի բացակայությամբ.
6. համայնքներում հանրային ֆինանսների կառավարման, ինչպես նաև ֆինանսական հսկողության և վերահսկողության անարդյունավետ և համայնքների ինքնուրույնության բացառիկ իրավունքի խախտման քաղաքականության իրականացմամբ: