

Վարչատարածքային բարեփոխումները և ապակենտրոնացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում

Խաչատրյան Հ. Գ.

Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի կառավարման ամբիոնի սապիրանտ, (Երևան, Հայաստան)
khachatryan.hamazasp@mail.ru

Հանգուցաբառեր՝ տեղական ինքնակառավարում, վարչատարածքային բարեփոխումներ, ապակենտրոնացում, համայնքների խոշորացում, վարչական ապակենտրոնացում, ֆիսկալ ապակենտրոնացում:

Административно-территориальные реформы и проблемы децентрализации в Республике Армения

Хачатрян А. Г.

Аспирант кафедры менеджмента,
Армянский государственный экономический университет (Ереван, Армения)
khachatryan.hamazasp@mail.ru

Аннотация. В последние годы в Республике Армения были проведены глубокие административно-территориальные реформы, направленные на формирование развитой системы местного самоуправления. Однако административные реформы могут быть эффективными только в том случае, если они сопровождаются административной и фискальной децентрализацией. Административные реформы должны создать необходимые предпосылки для дальнейшего углубления децентрализации. В результате реформ степень финансовой независимости сообществ должна повыситься, что повысит качество и доступность услуг, предоставляемых на уровне местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальные реформы, децентрализация, расширение сообществ, административная децентрализация, фискальная децентрализация.

Administrative-territorial reforms and problems of decentralization in the Republic of Armenia

Khachatryan H. G.

PhD student at management department,
Armenian State University of Economics (Yerevan, Armenia)
khachatryan.hamazasp@mail.ru

Abstract. In recent years, the Republic of Armenia has been undergoing profound administrative-territorial reforms aimed at developing a developed system of local self-government.

However, administrative reforms can only be effective if they are accompanied by administrative and fiscal decentralization. Administrative reforms must provide the necessary preconditions for further deepening of decentralization. As a result of the reforms, the degree of financial independence of the communities should increase, which will increase the quality, availability and accessibility of services provided at the local government level.

Key words: local self-government, administrative-territorial reforms, decentralization, enlargement of communities, administrative decentralization, fiscal decentralization.

Հանրային կառավարման համակարգի էությունը ենթադրում է, որ յուրաքանչյուր պետության բնորոշ է վարչատարածքային բաժանման առանձնահատուկ համակարգ: Երկրներում վարչատարածքային բաժանման համակարգը ձևավորվում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման ավանդույթների հիման վրա, ինչի արդյունքում էլ տարբեր երկրներում հանդիպում ենք վարչատարածքային բաժանման միաստիճան կամ բազմաստիճան համակարգերի՝ երկաստիճան, եռաստիճան և քառաստիճան: Սակայն

ինչպիսին էլ լինի վարչատարածքային բաժանման համակարգը, միևնույն է, նպատակը մեկն է. բարձրացնել կառավարման արդյունավետությունը, ինչն էլ ուղղակիորեն պետք է հանգեցնի մատուցվող հանրային ծառայությունների որակի, մատչելիության և հասանելիության աճին:

Անկախ պետական և տեղական ինքնակառավարման ավանդույթներից և ըստ այդմ էլ ձևավորված վարչատարածքային բաժանումից՝ անհրաժեշտ է ընդունել, որ ժողովրդավարական երկրներում պետությունը ծառայում է իր

քաղաքացիներին, իսկ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը կողմնորոշված է դեպի մարդկանց կենսական պահանջմունքների, շահերի և նպատակների բավարարմանը: Իսկ վերջիններս հնարավոր է իրականացնել՝ քաղաքացիներին մատուցելով հանրային նշանակություն ունեցող ծառայություններ: Ընդ որում, որքան մոտ է այդ ծառայությունը մատուցող մարմինը տեղի բնակիչներին, այնքան ավելի արդյունավետ է համարվում դրա մատուցումը և այնքան ավելի շատ են կարողանում բնակիչները ազդեցություն ունենալ այդ ծառայության մատուցման վրա [7, էջ 11]:

Հանրային նշանակության խնդիրները գտնվում են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ուշադրության կենտրոնում: Չարգացող և զարգացած երկրները գնալով փորձում են մեծացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերը հանրային բնույթի ծառայությունների մատուցման գործում: Պատճառն այն է, որ որքան բնակիչը մոտ է լիազոր մարմնին, այնքան ավելի մեծ լիազորություններ ունի ազդելու մատուցվող ծառայությունների որակի վրա:

Միջազգային պրակտիկայում ընդունված է հանրային ծառայություններ մատուցելու լիազորությունները տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցելը:

Լիազորությունների փոխանցման գործընթացը իրականացվում է սկզբունքորեն իրարից տարբեր 2 եղանակով՝ ապահամակենտրոնացում և ապակենտրոնացում:

Ապահամակենտրոնացումը պետական կառավարման կենտրոնական մարմնի որոշ լիազորությունների փոխանցումն է տարածաշրջաններում կենտրոնը ներկայացնող և տարածքային կառավարումն իրականացնող մարմնին, որոնք կենտրոնական իշխանության անմիջական ենթակայության տակ են գտնվում:

Ապակենտրոնացումը պետական կառավարման կենտրոնական մարմնի լիազորությունների փոխանցումն է վերջինիս ենթակայության տակ չգտնվող տեղական իշխանություններին կամ մասնավոր հատվածին: Առաջին դեպքում տեղի է ունենում կենտրոնական իշխանությունների լիազորությունների փոխանցում տեղերում բնակիչների շահերը անմիջականորեն ներկայացնող և նրանց կողմից ընտրված կառավարման մարմնին՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

Բնականաբար ապակենտրոնացման պարագայում լիազորությունների իրականացմամբ օժտվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինները, որոնք ավելի մոտ են կանգնած հիմնական շահառու հանդիսացող բնակիչներին:

Արդյունքում բնակիչները ավելի մեծ ազդեցություն են ունենում ընդունվող որոշումների և մատուցվող ծառայությունների որակի վրա:

Հետևաբար, ապակենտրոնացումը պետք է լինի վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման միջանկյալ նպատակը, իսկ վերջնարդյունքը պետք է լինի կայուն և զարգացած տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը:

Ապակենտրոնացման գործընթացը, որքան էլ նպաստում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը, այնուամենայնիվ չպետք է սահմանափակվի միայն լիազորությունների փոխանցմամբ (վարչական ապակենտրոնացում): Այն պետք է ուղեկցվի նաև ֆինանսական ապակենտրոնացմամբ:

Հետևաբար, լիազորությունների պատվիրակման հետ մեկտեղ անհրաժեշտ է տեղական իշխանության մարմիններին ապահովել այդ լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ նվազագույն ֆինանսական ռեսուրսներով, որն էլ կարգավորվում է պետական և տեղական բյուջեների միջև ձևավորվող բազմաբնույթ հարաբերություններով:

Ընդհանուր առմամբ, պետական բյուջեի և համայնքների բյուջեների փոխհարաբերությունների կարգավորման խնդիրները, դրանց մուտքերի ձևավորման շրջանակներում առնչվում են՝

ա) պետության կողմից ՏԻՄ-երին տրված պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսական ապահովմանը,

բ) կամավոր լիազորությունների իրականացման ուղղությամբ համայնքների ֆինանսական հիմքերի ապահովմանը,

գ) համայնքների ներդաշնակ զարգացման ֆինանսական հնարավորությունների առկա տարբերությունների նվազեցմանը,

դ) անհրաժեշտության դեպքերում պետական բյուջեից համայնքներին փոխառու միջոցների տրամադրմանը [4, էջ 29]:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետության և ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող համայնքային նշանակության ծառայությունների որակի բարձրացման և մատչելիության ու հասանելիության ապահովման նպատակով անհրաժեշտ է կիրառել ՏԻՄ-երի հզորացման առավել արդյունավետ մեթոդների կիրառում, որոնց թվում, ինչպես արդեն հասկացանք, կարևորվում է վարչական և ֆինանսական ապակենտրոնացումը:

Հետևաբար, համայնքների զարգացման սոցիալ-տնտեսական մարտահրավերների հաղթահարման միակ արդյունավետ ճանապարհը ՏԻՄ-երի հզորացումն է հենց ապակենտրոնացման ճանապարհով: Իսկ ապակենտրոնացումն ինքնանպատակ լինել չի կարող. դրա հիմնական արդյունքը պետք է լինի այս կամ այն

լիազորության առավել արդյունավետ իրականացումը, որից էլ պետք է օգտվեն համայնքների բնակիչները: Լիազորության իրականացումը հնարավոր է համապատասխան ֆինանսական միջոցների և ռեսուրսների առկայության պայմաններում [5, էջ 61]:

Ապակենտրոնացումը պետք է իրականացվի երկու ուղղությամբ: Վարչական ապակենտրոնացման իրականացումը պետք է ներառի հետևյալ գերակա ուղղությունները.

1. Վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացում,

2. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման խթանում,

3. ՏԻՄ-երի համար իրավաօրենսդրական դաշտի կատարելագործում:

Վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման համատեքստում կարևորվում է համայնքների խոշորացումը, որն էլ հենց պետք է հիմք հանդիսանա ապակենտրոնացման հետագա խորացման համար: Համայնքների խոշորացումը պետք է իրականացվի բազմաթիվ սկզբունքների պահպանմամբ որոնցից առանձնահատուկ կարևորվում է կամավորության սկզբունքը: Սակայն համայնքների խոշորացման և դրանց օպտիմալ մեծության որոշման ժամանակ պետք է համակողմանի ուսումնասիրություն և հաշվի առնվեն համայնքների կառավարման արդյունավետության վրա ազդող տարբեր գործոններ:

Վարչատարածքային բաժանման համակարգի զարգացման համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ համայնքների օպտիմալ մեծությունը լուրջ հիմնախնդիր է, որի քննարկման ժամանակ պետք է հաշվի առնվեն հետևյալ գործոնները.

• տնտեսական արդյունավետություն.

մատուցել առավել լայն շրջանակի ծառայություններ՝ հնարավորինս քիչ ծախսերով,

• ժողովրդավարություն.

ստեղծել կառավարման այնպիսի կառուցվածք, որը թույլ կտա մեծաթիվ բնակիչների մասնակից դարձնել իրենց համայնքի կառավարմանը, ինչպես նաև հնարավորինս ապահովել կառավարման մարմինների գործունեության թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը,

• տեղաբաշխում.

ստեղծել այնպիսի կառուցվածք և բաժանում, որի դեպքում մատուցվող ծառայությունները և հարկային բեռը կլինեն հավասարաչափ և արդարացի երկրի ողջ տարածքում,

• զարգացում.

ընտրել այնպիսի վարչատարածքային կառուցվածք, որը կապահովի առավելագույն տնտեսական աճ [5, էջ 62]:

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման խթանումը պետք է ներառի անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների ստեղծումը, մասնա-

վորապես, միջհամայնքային միավորումների լիազորությունների հստակեցումը, դրանց կազմում գտնվող համայնքների լիազորությունների սահմանումը, միջհամայնքային միավորումների կառավարման մարմինների, դրանց միջև ձևավորվող փոխհարաբերությունների, սեփականության ձևավորման, բյուջեների եկամուտների և ծախսերի ուղղությունների օրենսդրական կարգավորումները, ինչպես նաև այդ միավորումների կայացման օժանդակությունը:

ՏԻՄ-երի համար իրավաօրենսդրական դաշտի կատարելագործման գործընթացը պետք է ներառի ՏԻՄ-երին փոխանցվող նոր լիազորությունների շրջանակի սահմանումը, լիազորությունների ոլորտների և փոխանցման ժամկետների որոշումը, ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների որակի չափանիշների սահմանումը և դրանց իրականացման նկատմամբ պատշաճ վերահսկողության սահմանումը:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրականացման գերակա ուղղություններն են.

1. համայնքների ֆինանսական անկախության բարձրացումը,

2. համայնքների բյուջեների եկամուտների նոր աղբյուրների սահմանումը և եկամուտների կայունության ապահովումը,

3. ֆինանսական կառավարման նկատմամբ հսկողության և վերահսկողության արդյունավետ միջոցների ներդրումը,

4. ֆինանսական կառավարման հաշվետվողականության, օրինականության և թափանցիկության բարձրացումը,

5. ՏԻՄ-երի լիազորությունների (պարտադիր, կամավոր, պետության կողմից պատվիրակված) իրականացման համար բավարար ֆինանսական ռեսուրսների ապահովումը,

6. պետական և տեղական բյուջեների միջև փոխհարաբերությունների (միջբյուջետային հարաբերություններ) կատարելագործումը,

7. համայնքների համար վարկային ռեսուրսների հասանելիության բարձրացումը:

Թեև համայնքների ֆիսկալ ինքնաբավությունը ապակենտրոնացման հիմնարար և կարևորագույն հատկանիշներից է, այնուամենայնիվ դա ֆիսկալ ապակենտրոնացման միայն մեկ ասպեկտն է, որը նույնպես կախված է տվյալ համայնքի տնտեսական ակտիվության մակարդակից կամ ֆիսկալ կարևորությունից: Համահարթեցման (սուբսիդավորման) սկզբունքը ենթադրում է, որ պետության տնտեսական աջակցությունը ավելի ազդեցիկ կլինի սպառողական պահանջարկի և ծախսերի կրճատման վրա, եթե ծառայությունները մատուցվեն իշխանության հնարավորինս ստորին օղակների միջոցով [1, էջ 56]:

Ընդհանուր առմամբ, կարելի է վարչական ապակենտրոնացումը համարել ՏԻՄ-երին նոր

լիազորությունների փոխանցումը դրանց արդյունավետության բարձրացման նպատակով, իսկ ֆիսկալ ապակենտրոնացումը՝ այդ լիազորությունների պատշաճ իրականացման համար ՏԻՄ-երին անհրաժեշտ ռեսուրսներով ապահովումը:

Սակայն պետք է հաշվի առնել, որ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը մեծապես կախված է նաև ապակենտրոնացման աստիճանից: Պարզ է, որ ապակենտրոնացման աստիճանի օպտիմալացումը հնարավոր է միայն այն դեպքում, երբ ՏԻՄ-երին են փոխանցվում այն լիազորությունները, որոնք առավել արդյունավետ կարող են իրականացվել հենց համայնքներում: Իսկ դա հնարավոր է միայն ՏԻՄ-երի հզորացման արդյունքում: Ուստի ապակենտրոնացման բարձր աստիճանը կարող է վկայել կայացած տեղական ինքնակառավարման համակարգի առկայության մասին:

Ըստ որոշ տեսաբանների՝ ապակենտրոնացման աստիճանը բարձր է այնքանով, որքանով՝

1. մեծ է կառավարման ստորին մակարդակներում ընդունվող որոշումների քանակը,
2. կարևոր են ստորին մակարդակներում ընդունված որոշումները,
3. մեծ թվով գործառույթներ են առնչվում ստորին մակարդակներում ընդունված որոշումների հետ,
4. քիչ համաձայնեցում է պահանջում ընդունվող որոշումը [2, էջ 306-307]:

Հետևաբար, կարևորվում է նաև ապակենտրոնացման աստիճանի որոշումը, որի համար կիրառելի են բազմաթիվ մեթոդներ, որոնցից են.

1. տեղական բյուջեների եկամուտների հարաբերությունը ընդհանուր պետական եկամուտներին,
2. տեղական բյուջեների եկամուտների (առանց պետական տրանսֆերտների) հարաբերությունը ընդհանուր պետական եկամուտներին,
3. տեղական բյուջեների ծախսերի հարաբերությունը ընդհանուր պետական ծախսումներին, տեղական ծախսումների հարաբերությունը ընդհանուր պետական ծախսումներին՝ հանած սոցիալական ապահովության և ռազմական ծախսերը [1, էջ 55]:

Ապակենտրոնացման աստիճանի խորությունը բնութագրում է թե որ ոլորտներում են լիազորությունները փոխանցվել տեղական իշխանության մարմիններին: Որքան մեծ է տեղական մակարդակում լիազորությունների կարևորությունը, այնքան ավելի մեծ արդյունավետությամբ դրանք կարելի է իրականացնել: Սակայն պետք է գիտակցենք որ ՀՀ-ում համայնքները դեռևս պատրաստ չեն իրականացնել մեծ կարևորության լիազորություններ, մասնա-

վորապես՝ առողջապահության, հանրակրթության, հասարակական անվտանգության պահպանման ոլորտներում:

Միջազգային փորձի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ հատկապես միջնակարգ կրթության, սոցիալական ծառայության և, որոշ չափով, առողջապահության ոլորտներում լիազորություններն ավելի արդյունավետ են իրականացնում ապակենտրոնացված մարմինները: Սակայն Հայաստանի Հանրապետությունում մինչ այժմ շատ ցածր է այդ բնագավառներում ապակենտրոնացվածության մակարդակը, ինչը պայմանավորված է համայնքների փոքր լինելով, մարդկային ռեսուրսների պակասով և ֆինանսական անկարողությամբ [6, էջ 67-68]:

Ինչպես հասկացանք կայացած տեղական ինքնակառավարման համակարգը մրցունակ տնտեսություն ձևավորելու անհրաժեշտ նախապայմաններից մեկն է: Առանց համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացումն ապահովելու անհնար է զարգացած և ամուր պետություն ձևավորելը:

Ուստի տեղական ինքնակառավարումը և համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման ապահովումը առանձնահատուկ ուշադրության է արժանի: Սակայն պետք է հաշվի առնենք, որ ՀՀ-ում համայնքների գերակշիռ մեծամասնությունը գործնականում չեն կարող իրականացնել օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները, ինչը պայմանավորված է համայնքների ֆինանսական և տնտեսական ներուժի ոչ բավարար մակարդակով և բազմաթիվ թույլ կարողություններով համայնքների գոյությամբ: Այս իրավիճակում գործնականում անհնար է տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրականացվող ապակենտրոնացումը և դրա հետագա խորացումը:

Իր հերթին ապակենտրոնացման արդյունքում իշխանությունը մոտենում է ժողովրդին: Հանրային ծառայությունները մատուցվում են հասարակությանն ավելի մոտ կանգնած մարմինների միջոցով, ինչը նպաստում է դրանց արդյունավետ իրականացմանը: Մյուս կողմից ապակենտրոնացման արդյունքում որոշակի լիազորություններով օժտված մարմինները (առևտրային ընկերությունները, հասարակական կազմակերպությունները, տեղական ինքնակառավարման մարմինները և այլն) շահագրգռվածություն ունեն դրանց իրականացման հարցում, ինչն իր հերթին նպաստում է լիազորությունների իրականացման արդյունավետության բարձրացմանը [3, էջ 21]:

Հետևաբար, կայուն ու մրցունակ տնտեսության ձևավորման նպատակով անհրաժեշտ է օպտիմալացնել ՀՀ վարչատարածքային բաժանումը, հզորացնել համայնքների ֆինանսատնտեսական կարողությունները, որն էլ հիմք

կհանդիսանա ապակենտրոնացման խորացման և համայնքների կողմից մատուցվող ծառայությունների որակի բարձրացմանը:

Այնուամենայնիվ, կառավարման ապակենտրոնացումն ինքնապատակ չէ: Ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական և արդյունավետ կառավարման ինստիտուցիոնալ նախապայմաններից մեկն է և արդարացված է այնքանով, որքանով ծառայում է այդ նպատակին:

Ժողովրդավարական բարեփոխումների հաջողության կարևոր նախապայման է ապակենտրոնացման աստիճանի, այսինքն, իրավիճակից կախված, ախակենտրոնացման օպտիմալ մակարդակի և տարբերակի ընտրությունը [3, էջ 27]:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. **Թադևոսյան Չ. և ուրիշներ**, ՀՀ տարածքային համաչափ զարգացման սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրները, («Ամբերդ» մատենաշար): - Եր.: Տնտեսագետ, 2015.
2. **Հ. Օրդյանի ընդհ. խմբ.**, «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ» // «Պետական ծառայություն»: - Երևան, 2000 թ.
3. **Ղազարյան Է.**, Պետական կառավարման մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները Հայաստանի Հանրապետությունում: - Եր.: Դար, 2006.
4. **Ճահրազյան Վ.**, «Համայնքի բյուջետավորման ուղեցույց»: - Եր.: Նոյյան տապան, 2010.
5. **Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ**, Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայությունները արդի փուլում («Ամբերդ» մատենաշար): - Եր.: Տնտեսագետ, 2015.
6. **Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ**, Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում («Ամբերդ» մատենաշար): - Եր.: Տնտեսագետ, 2014.
7. **Տեղական ժողովրդավարության դպրոց**, Թեմատիկ ընթերցանության նյութեր, «Տեղական ինքնակառավարման համակարգի տեղն ու դերը հանրային կառավարման համակարգում», հղումը՝ https://celog.am/Files/Exam/Resource/8-%D4%B9%D5%A5%D5%B4%D5%A1_01_-_%D5%8F%D4%BB_%D5%B0%D5%A1%D5%B4%D5%A1%D5%AF%D5%A1%D6%80%D5%A3%D5%A8_%D6%87_%D5%B0%D5%A1%D5%B6%D6%80%D5%A1%D5%B5%D5%AB%D5%B6_%D5%AF%D5%A1%D5%BC%D5%A1%D5%BE%D5%A1%D6%80%D5%B8%D6%82%D5%B4%D5%A8.pdf

Сдана/Հանձնվել է՝ 28.05.2021
 Рецензирована/Գրախոսվել է՝ 10.06.2021
 Принята/Ընդունվել է՝ 18.06.2021