Լիազորությունների ապակենտրոնացումը որպես տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման գերակա ուղղություն

Պետրոսյան Վահագն Գ.
Կառավարման ամբիոնի դասախոս, ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի (Երևան, ՀՀ)
https://orcid.org/0009-0007-9981-4379
vahagn.petros@mail.ru
Յոլչյան Լիլիա Ա.
«Կառավարում» մասնագիտության «Պետական կառավարում և տեղական ինքնակառավարում» կրթական ծրագրի հեռակա 2-րդ կուրսի ուսանող,
ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիա (Երևան, ՀՀ)
https://orcid.org/0009-0007-5136-9819
lilya.yolchyan@mail.ru

ՀՏԴ՝ 352; **EDN:** QKYKAG; **JEL:** E62, H3, M1, M38
DOI: 10.58587/18292437-2026.5-254
Հանգուցաբառեր և բառակապակցություններ՝ ապակենտրոնացում, լիազորություն, համայնք, պատվիրակված, ֆիսկալ, հարկաբյուջետային, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, օրենք, իրավունք, երաշխիքներ, իրավունքներ, արդյունավետություն

Децентрализация полномочий как приоритетное направление развития системы местного самоуправления

Петросян Ваагн Г.
преподаватель кафедры управления, Академия государственного управления РА (Ереван, РА)
Ёлчян Лилия А.
студент 2-го курса заочной формы обучения образовательной программы «Государственное и местное самоуправление» по специальности «Управление» Академия государственного управления РА (Ереван, РА)

Аннотация. Статья посвящена исследованию теорий децентрализации полномочий, передового международного опыта в этой сфере, а также анализу существующих возможностей децентрализации в Армении. В контексте передовой мировой практики рассматриваются перспективы формирования предпосылок для развития системы местного самоуправления посредством реализации процесса децентрализации полномочий.
Цель статьи – на основе изучения и анализа отечественных и зарубежных теорий, а также прикладной практики управления децентрализацией полномочий, проанализировать и обосновать необходимость децентрализации с точки зрения устойчивого развития системы местного самоуправления в Республике Армения, и представить рекомендации по ее практической реализации.
В статье, сквозь призму общей науки государственного управления, особое внимание уделяется изучению и анализу теорий децентрализации, комплексному исследованию международного опыта децентрализации полномочий, а также определению существующих возможностей для децентрализации в Республике Армения и выявлению препятствующих этому проблем.
Ключевые слова и словосочетания: община, полномочие, децентрализация, делегированный, фискальный, налогово-бюджетный, закон, органы местного самоуправления, право, гарантии, права, эффективность

Decentralization of Powers as a Priority Direction for the Development of the Local Self-Government System

Petrosyan Vahagn G.
Lecturer at the Academy of Public Administration of the Republic of Armenia (Yerevan, RA)
Yolchyan Lilia A.
Second-year part-time student of the "Public Administration and Local Self-Government" educational program, majoring in "Management" at the Public Administration Academy of the RA (Yerevan, RA)

Abstract. The article is devoted to the study of theories of decentralization of powers, leading international experience in this field, and the assessment of existing opportunities for decentralization in Armenia. In the context of advanced global practices, the paper examines the prospects for establishing prerequisites for the development of the local self-government system through the implementation of power decentralization.

The objective of the article is to study and analyze domestic and international theories, as well as the applied practices of managing the decentralization of powers; to analyze and substantiate the necessity of decentralization from the perspective of sustainable development of the local self-government system in the Republic of Armenia; and to present recommendations aimed at its practical implementation.
Through the prism of general public administration science, the article emphasizes the study and analysis of decentralization theories, a comprehensive analysis of international experience in the decentralization of powers, and, within this context, outlining the existing opportunities for decentralization in the Republic of Armenia while identifying the obstacles thereto.
Keywords & phrases: community, power, decentralization, delegated, fiscal, fiscal, law, local self-government bodies, right, guarantees, rights, efficiency (or effectiveness)

Ներածություն

Ընդհանուր հանրային կառավարման գիտության տեսանկյունից, կենտրոնացված կառավարման տեսությունը ժողովրդավարական հասարակարգ ունեցող պետությունների համար, վաղուց կորցրել է իր արդիականությունը և կարծես թե «իր տեղը զիջել է ապակենտրոն կառավարման տեսությանը»: Պետության հանրային կառավարման համակարգում, տեղական ինքնակառավարման համակարգը ունի իր ուրույն տեղը, այն որպես հանրային կառավարման առանձին համակարգ և ինքնուրույն ինստիտուտ, ինքնին համարվում է ապակենտրոնացված կառավարման օրինակ:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը պայմանավորված է որոշակի փուլերով, որոնց շրջանակում, այդ համակարգը առաջին հերթին ձևավորվում է, որից հետո անցնում կայունացման և զարգացման շրջափուլերով, վերափոխումներով կամ բարեփոխումներով: Այդ վերափոխումների առանցքային ուղղություններից մեկը հանդիսանում է տեղական մակարդակում հանրային կարևորություն ունեցող լիազորությունների ապակենտրոնացումը, որն ըստ էության, նախադրյալներ է ստեղծում պետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայուն և արդյունավետ գործունեության համար:

Զարգացող երկրներում, որոնց շարքին է դասվում նաև Հայաստանի Հանրապետությունը, տեղական ինքնակառավարման համակարգային բարեփոխումները, որպես կանոն, սկսվում են վարչատարածքային փոփոխություններից և երկրի վարչատարածքային կառուցվածքի վերանայումից: Այս վերափոխումները, որպես կառավարման մասշտաբի էֆֆեկտի արդյունավետության բարձրացման նպատակ, ամրագրվում են հիմնականում որպես պետությունների կենտրոնական իշխանությունների բացառիկ իրավասություններ, որպիսի պայմաններում, զարգացող երկրները տարիներով, ընդհուպ մինչև տասնամյակներով, անցնում են վարչատարածքային բարեփոխումների անդադար գործընթացներով:

Չդադարող վարչատարածքային բարեփոխումները, որևէ կերպ չեն կարող բավարար պայման հանդիսանալ պետության ներսում կենտրոնական իշխանության մարմինների լիազորությունների ապակենտրոնացման համար, հակառակը, այդ իրավիճակում, լիազորությունների ապակենտրոնացման ցանկացած սցենար կամ դրան ուղղված ցանկացած քաղաքականություն, կարող է դիտարկվել ռիսկային: Լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի կայուն և անխոչընդոտ իրականացման տեսանկյունից, շատ կարևոր է պետության ներսում ունենալ ձևավորված կայուն վարչատարածքային կառուցվածք, որն իր հերթին ենթադրում է բավարար նախադրյալներ և պայմաններ, իրականացնելու տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանն ուղղված բարեփոխումներ, այդ թվում՝ լիազորությունների ապակենտրոնացում:

Հանրային կառավարման գիտական տեսությունների և դրանցով պայմանավորված տեղական ինքնակառավարման տարբեր մոտեցումների ուսումնասիրություններից պարզ է դառնում, որ պետության հանրային կառավարման համակարգի արդյունավետությունը, նախևառաջ չափելի է դառնում հանրային կառավարման համակարգում գործող իշխանության տարբեր մակարդակների՝ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերի գործունեության արդյունավետության գնահատմամբ:

Լիազորությունների ապակենտրոնացումը, ըստ էության հանրային կառավարման բարեփոխումների այն ուղղությունն է կամ տեսակը, որն միաժամանակ վերաբերելի է ինչպես պետական կառավարման համակարգին, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման համակարգին:

Լիազորությունների ապակենտրոնացումը, հանրային կառավարման երկու մակարդակների մասով բարդ գործընթաց է, այն մի կողմից նախատեսում է պետական կառավարման համակարգի մարմինների իրավասությունների կրճատում կամ վերանայում, մյուս կողմից, ենթադրում է լիազորությունների փոխանցում տեղական մակարդակի իշխանության մարմիններին: Ե՛վ լիազորություն փոխանցող կողմը, և՛ լիազորություն ստացող կողմը (համայնքը, ՏԻՄ-ը), ապակենտրոնացման գործընթացում պետք է

ունենան որոշակի պատրաստվածություն, ավելին, տեղական ինքնակառավարման իրավունքի տրամաբանության լույսի ներքո, նաև համաձայնություն:

Բացի այդ, ապակենտրոնացման գիտական տեսությունը իրավացիորեն սահմանել է հանրային ֆինանսների (միջոցների) փոխանցում կենտրոնական մակարդակից՝ տեղական մակարդակի մարմիններին, որի պարագայում, կենտրոնական հանրային իշխանության մարմինների տնօրինմանը ուղղված ֆինանսական միջոցները, ուղղվում են տեղական համայնքների բյուջեներ, ինչը առավել ուժեղացնում է տեղական իշխանություններին և գործառնական և ֆունկցիոնալ հնարավորությունների իմաստներով:

Գիտական նորույթ

Հոդվածի առանձնահատկությունն այն է, որ փորձ է արվում լիազորությունների ապակենտրոնացման թեմայի շրջանակներում կատարված գիտական հետազոտությունների և առաջավոր եվրոպական երկրների փորձի ուսումնասիրությունների համատեքստում անդրադառնալ լիազորությունների ապակենտրոնացման կարևորությանը, այն դիտարկելով, որպես տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման գերակա ուղղություն:

Հատկանշական է, որ հոդվածում ներկայացված եզրահանգումներում հիմնավորվել է Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման գերակա ուղղությունների շարքում լիազորությունների ապակենտրոնացման դիտարկումը, ավելին, հոդվածի շրջանակում նաև հիմնավորվել է այն հանգամանքը, որ լիազորությունների ապակենտորնացումը ինքնին, կարող է հանդիսանալ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման կարևոր նախադրյալներից մեկը:

Հոդվածի գիտական և գործնական արդյունքը կայանում է նրանում, որ հոդվածի եզրահանգումներում, ապակենտրոնացման գիտական տեսությունների և միջազգային լավագույն փորձի լույսի ներքո, հիմնավորվել է Հայաստանի Հանրապետությունում Հայաստանի Հանրապետությունում, տեղական ինքնակառավարման համակարգային բարեփոխումների շրջանակում, լիազորությունների ապակենտրոնացման կազմակերպման և իրականացման ինստիտուցիոնալ և գործնական անհրաժեշտությունն ու հնարավորությունները:

Պատահական չէ, որ ֆիսկալ ֆեդերալիզմի գիտական տեսության շրջանակում, Ուոլես Օութսի կողմից առաջադրվել է ապակենտրոնացման այն հասկացությունը, ըստ որի. «Տեղական հանրային բարիքների տրամադրումը տեղական իշխանությունների կողմից ավելի արդյունավետ է, քանի որ նրանք ավելի լավ գիտեն իրենց համայնքի բնակիչների կոնկրետ կարիքները, քան կենտրոնական կառավարությունը» [**1**]:

Հիմնահարցի վերլուծություն

Ապակենտրոնացման փիլիսոփայությունը, հատկապես տեղական կառավարման համատեքստում, մանրակրկիտ ուսումնասիրվել է կառավարման տարբեր գիտական տեսանկյուններից՝ բացահայտելով դրա հնարավոր առավելություններն ու թերությունները: Հանրային կառավարման դասական տեսությունն այն կարծիքին է, որ ապակենտրոնացումը, որը բնորոշվում է կենտրոնական մարմնից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լիազորությունների փոխանցմամբ, կարող է բարելավել կառավարման արդյունավետությունն ու որոշումների կայացման արդյունավետությունը՝ ստորին օղակի իշխանության մարմիններին հնարավորություն տալով արագ և արդյունավետ կերպով լուծել տարածաշրջանային և տեղական նշանակության հարցերն ու խնդիրները [**2**]:

Իտալիայում իրականացված էմպիրիկ հետազոտությունները հաստատում են, որ հարկաբյուջետային ապակենտրոնացումը դրական կապ ունի համայնքային գործունեության արդյունավետության հետ: Սա վկայում է այն մասին, որ երբ ծախսերի և եկամուտների վերաբերյալ որոշումների կայացումը համադրվում է, տեղական կառավարումը կարող է բարելավվել [**3**]:

Այնուամենայնիվ, ապակենտրոնացման և տնտեսական աճի միջև կապը բարդ է և ոչ միանշանակ: Օրինակ՝ թեև որոշ գիտական հետազոտություններ ցույց են տալիս, որ հանրային ֆինանսների և եկամուտների ապակենտրոնացումն ու հարկաբյուջետային անկախությունը կապված են զարգացման ավելի լավ արդյունքների հետ, ծախսերի ապակենտրոնացման վերաբերյալ ապացույցները միանշանակ չեն [**4**]:

Ապակենտրոնացումը (Decentralization) միջազգային քաղաքագիտության, հանրային կառավարման և տնտեսագիտության ամենաշատ ուսումնասիրված թեմաներից և ուղղություններից է: Ապակենտրոնացման թեմաներով վերջին տարիներին կատարված գիտական և վերլուծական հետազոտությունների թիվը աննախադեպ աճ է գրանցել, որն մեր կարծիքով պատահական չէ և ուղիղ համեմատական է առաջավոր աշխարհում հանրային կառավարման, առավելապես՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգերի վերափոխումների հետ:

Ապակենտրոնացման միջազգային գիտական տեսությունները, ապակենտրոնացումը դիտարկում են մի քանի տեսական պրիզմաներով.

- **Հանրային ընտրության տեսություն** (Public Choice Theory) և Տիբուի մոդել (Tiebout

Model): Ըստ Չարլզ Տիբուի (Charles Tiebout) տեսության՝ ապակենտրոնացումը ստեղծում է մրցակցություն տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ) միջև: Քաղաքացիները «քվեարկում են իրենց ոտքերով»՝ տեղափոխվելով այն համայնքներ, որոնք առաջարկում են լավագույն հանրային ծառայությունները և հարկային պայմանները:

- **Ֆիսկալ ֆեդերալիզմի տեսություն** (Fiscal Federalism Theory): Ուոլաս Օութսի (Wallace Oates) «Ապակենտրոնացման թեորեմը» (Decentralization Theorem) փաստում է, որ տեղական իշխանություններն ավելի լավ գիտեն իրենց համայնքի կարիքները, քան կենտրոնական կառավարությունը: Ուստի, ծառայությունների տեղայնացումը բարձրացնում է տնտեսական արդյունավետությունը:
- **Գործակալական տեսություն** (Principal-Agent Theory): Այս տեսությունը ուսումնասիրում է կապը կենտրոնական կառավարության (պրինցիպալ) և տեղական իշխանությունների (գործակալ) միջև՝ կենտրոնանալով վերահսկողության, հաշվետվողականության և տեղեկատվական ասիմետրիայի վրա:
- **Ժողովրդավարական ապակենտրոնացման տեսություն** (Democratic Decentralization Theory): Նշված գիտական տեսությունը շեշտադրում է համայնքի բնակիչների՝ քաղաքացիների մասնակցության, տեղական ժողովրդավարության և հանրային հաշվետվողականության ուժեղացումը: Այս գիտական տեսությունը անքաքտելիորեն կապված է տեղական ինքնակառավարման ժամանակակից և դասական տեսությունների հետ, ավելին, որոշակի իմաստով, բխում է տեղական ինքնակառավարման գիտական տեսություններից:

Հատկանշական է ապակենտրոնացման տեսակների դասակարգումը, ըստ որի, ապակենտրոնացման տեսակները տարանջատվում կամ դասակարգվում են ըստ հանրային կառավարման ֆունկցիոնալ չափորոշիչների (Dimensions) մեթոդով:

Ապակենտրոնացման ֆունկցիոնալ առաջին տեսակը, թերևս կարելի է համարել **քաղաքական (Political)** ապակենտրոնացումը: Քաղաքական ապակենտրոնացման գործընթացում, կառավարչական որոշումներ կայացնելու նպատակով՝ իշխանության և լիազորությունների փոխանցում տեղական ընտրված մարմիններին (ավագանի, համայնքի ղեկավար):

Քաղաքական ապակենտրոնացմանը հաջորդում է վարչական (Administrative) ապակենտրոնացման տեսակը: Ընդհանուր ապակենտրոնացման քաղաքականության մեջ, **վարչական ապակենտրոնացումը** համարվում է ֆունկցիոնալ ամենակարևոր փուլերից կամ ապակենտրոնացման տեսակներից մեկը: Վարչական ապակենտրոնացման պարագայում, հանրային ծառայությունների պլանավորման և իրականացման լիազորությունները (գործառույթները) բաշխվում են կառավարման կենտրոնական մարմիններից դեպի տեղական մակարդակի իշխանության մարմիններ:

Ապակենտրոնացման, որպես ընդհանուր կառավարման վերափոխման գործընթացի արդյունավետ իրականացումը անմիջականորեն պայմանավորված է ապակենտրոնացման երրորդ տեսակի՝ **ֆինանսական ապակենտրոնացման** հետ: Պետության ազգային օրենսդրությամբ, համայնքների որոշակի բյուջետային ինքնուրույնության երաշխիքների սահմանումը, տեղական բյուջե ձևավորելու, սեփական եկամուտներ (հարկեր, տուրքեր) հավաքագրելու և ծախսեր կատարելու իրավունքների վերապահումը, մեր կարծիքով, ոչ այլ ինչ է, քան ֆինանսական ապակենտրոնացում:

Ֆինանսական ապակենտրոնացումը, իր հերթին ունի առանձին ենթատեսակ, որը համարվում է **հարկաբյուջետային (Fiscal) ապակենտրոնացումը**: Հարկաբյուջետային ապակենտրոնացումը, ընդհանուր ապակենտրոնացման տեսության մեջ, բնորոշման իմաստով, հաճախ իրարամերժ սահմանումների և տարբեր տեսաբանների կողմից տարբեր մեկնաբանությունների է արժանանում:

Հարկաբյուջետային կամ ֆիսկալ ապակենտրոնացումը, անմիջականորեն վերաբերում է պետության հարկաբյուջետային քաղաքականության այն ուղղությանը, որով, պետությունը հանրային (հարկային) եկամուտների մի մասը ապակենտրոնացնում է տեղական բյուջեների մակարդակ՝ ամբողջական հարկատեսակը ճանաչելով, որպես տեղական հարկ, կամ ազգային հարկատեսակից համայնքներին մասհանումներ կատարելու միջոցով:

Ապակենտրոնացման և կառավարման որակի միջև կապը տեսականորեն երկիմաստ է, իսկ էմպիրիկ տվյալները՝ հակասական: Դասական տեսությունը պնդում է, որ ապակենտրոնացումը բարելավում է կենտրոնական կառավարությունների՝ հավաքական առաջնահերթություններին լիարժեք արձագանքելու կարողությունը: Մեկ այլ մոտեցում մատնանշում է որոշ թերություններ, որոնք կապված են համակարգման խնդիրների և իներցիայի հետ [**5**]:

Հանրային կառավարման գիտական ուսումնասիրությունների վերջին տարիների զարգացումները, ըստ էության, միտված են համաշխարհային մասշտաբով իրականացված խաչաձև վերլուծությունների արդյունքների ամփոփմանը, տեսության մակարդակում, քննարկելով ապակենտրոնացման այս երկու հակադիր տեսակետները և ժողովրդավարության ազդեցությունը:

Միջազգային հետազոտությունների և գիտական աշխատանքների ուսումնասիրությունների արդյունքները, մեր կարծիքով, հիմնավոր կերպով ցույց են տալիս, որ

- ✓ ապակենտրոնացումն ունի անկախ և դրական ազդեցություն կառավարման որակի վրա,
- ✓ ապակենտրոնացման քաղաքական, ֆինանսական և վարչական տեսակներն ունեն բավականին տարբեր ազդեցություններ,
- ✓ այդ ազդեցությունները թուլանում են, երբ հաշվի է առնվում ժողովրդավարության գործոնը:

Վերը թվարկված գործոններն ու ազդեցությունները, վստահաբար լույս են սփռում աշխարհում ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումների օպտիմալ նախագծման և իրականացման վրա: Կարծում ենք, որ դրանով է նաև պայմանավորված այն հանգամանքը, որ չկա միանշանակ ընկալում ապակենտրոնացման կոնկրետ տեսության կամ ուղղության մասով, որով պայմանավորված, զարգացած և զարգացող պետությունների տեղական ինքնակառավարման համակարգերի համար բնորոշ չեն համընդհանուր կիրառության ենթակա ապակենտրոնացման մոդելները, դրանք անշուշտ տարբերվում են միմյանցից, ելնելով կոնկրետ պետությունների առանձնահատկություններից և կառավարման կառուցվածքներից:

Ապակենտրոնացումը, որպես կառավարման շրջանակ, համաշխարհային ընկալում և ճանաչում է ձեռք բերել հանրային ծառայությունների մատուցումը բարելավելու, քաղաքացիների մասնակցությունը խթանելու և տեղական հաշվետվողականությունը բարձրացնելու իր ներուժի շնորհիվ: Այն ներառում է իշխանության և պատասխանատվության փոխանցումը կենտրոնական կառավարությունից կառավարման ստորին մակարդակներին կամ այլ կազմակերպություններին, հնարավորություն տալով տեղական մակարդակում որոշումների կայացմանը և ռեսուրսների կառավարմանը: Այս գործընթացը հատկապես կարևոր է եղել կառավարման մարտահրավերները լուծելու համար տարբեր սոցիալ-քաղաքական և տնտեսական համատեքստերում [**6**]:

Պատմականորեն, ապակենտրոնացումը համարվել է կենտրոնացված կառավարման համակարգերի անարդյունավետությանը և կոշտությանը հակազդելու մեխանիզմ: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լիազորելով՝ ապակենտրոնացումը խթանում է համայնքի կարիքներին արձագանքելը և նպաստում է համայնքային և տարածաշրջանային մարտահրավերների համար հարմարեցված լուծումների ստեղծմանը [**7**]: Մեր կարծիքով, այն նաև կապված է եղել թափանցիկության բարելավման և ժողովրդավարական գործընթացների ամրապնդման հետ, քանի որ քաղաքացիները ավելի մեծ հասանելիություն և վերահսկողություն ունեն իրենց բնակավայրերում որոշումների կայացման գործընթացների նկատմամբ:

Այնուամենայնիվ, ապակենտրոնացման արդյունավետությունը այս արդյունքներին հասնելու գործում զգալիորեն տարբերվում է տարբեր երկրներում և կառավարման մոդելներում: Այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են քաղաքական կամքը, ինստիտուցիոնալ կարողությունները, ռեսուրսների բաշխումը և սոցիալ-տնտեսական անհավասարությունները, կարևոր դեր են խաղում ապակենտրոնացման գործընթացների իրականացման հաջողության կամ ձախողման գործում: Որոշ համատեքստերում, ապակենտրոնացումը, ըստ էության հանգեցրել է կառավարման բարելավման և սոցիալ-տնտեսական զարգացման, մինչդեռ, բազմաթիվ են օրինակները, երբ տարբեր երկրներում ապակենտրոնացումը սրել է անհավասարությունները, կառավարման անարդյունավետությունը և իշխանության անհավասարակշռությունը [**8**]:

Կարծում ենք, որ ապակենտրոնացումը դարձել է կառավարման կարևորագույն ռազմավարություն կամ ռազմավարական մոտեցում՝ հատկապես մասնակցային ժողովրդավարության խթանման, տեղական մակարդակում հաշվետվողականության բարձրացման և տնտեսական զարգացմանը նպաստելու իմաստներով: Որոշումների կայացման լիազորությունները տարածաշրջանային և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցելու ուղղությամբ աճող ուշադրությունը լայն հետաքրքրություն է առաջացրել քաղաքականություն մշակողների, հետազոտողների և տարբեր կառույցների շրջանում:

Առաջավոր եվրոպական երկրների փորձի ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ ենթազգային մակարդակի կառավարման մարմինների լիազորությունները չպետք է լինեն անսահմանափակ, և որ ծառայությունների մատուցման գործընթացում կառավարման ավելի բարձր օղակների կողմից իրականացվող որոշակի վերահսկողությունը նպաստում է քաղաքացիների վստահության բարձրացմանը հանրային ծառայողների նկատմամբ: Օրինակ՝ կենտրոնական կամ մարզային (ռեգիոնալ) իշխանությունները կարող են տեղական ինքնակառավարման մարմիններից պահանջել կառավարման ավելի բարձր չափանիշների պահպանում ֆինանսների և բյուջետավորման ոլորտներում՝ դրանով իսկ խթանելով հաշվետվողականությունն ու թափանցիկությունը տեղական մակարդակում և ամրապնդելով քաղաքացիների վստահությունը տեղական իշխանությունների հանդեպ:

Սա, մեր կարծիքով, նաև կարող է երաշխավորել, որ կառավարման ստորին օղակների գործունեությունը համահունչ լինի ազգային առաջնահերթություններին այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են շրջական միջավայրի պահպանությունը, գյուղատնտեսությունը, քաղաքաշինությունը, սոցիալական պաշտպանությունը և այլն:

Սույն հոդվածի շրջանակում արված եզրահանգումները հաստատում են այն տեսակետը, որ ապակենտրոնացված քաղաքական համակարգերը բարձրացնում են կառավարման արդյունավետությունը՝ քաղաքացիների ընկալմամբ: Նախ՝ քաղաքացիները սովորաբար ավելի մեծ վստահություն են ցուցաբերում տեղական ինքնակառավարման մարմինների, քան տարածաշրջանային կամ կենտրոնական իշխանության մարմինների նկատմամբ: Երկրորդը՝ ծառայությունների մատուցման գործընթացում քաղաքացիների տեսանկյունից՝ տեղական իշխանությունները համարվում են առաջնային ծառայություն մատուցողները:

Ուսումնասիրելով և վերլուծելով ապակենտրոն կառավարման և լիազորությունների ապակենտրոնացման ժամանակակից տեսությունները, ինչպես նաև առաջավոր եվրոպական երկրների փորձը, կարելի է առնվազն ենթադրել, նույնիսկ որոշակի իմաստով փաստել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում տարիներ շարունակ քննարկվող ապակենտրոնացման սցենարներն ու փորձերը, դրանց իրականացմանն ուղղված, պետության կողմից մշակված քաղաքականությունը, իրականացվել են առանց առկա իրողությունների ճիշտ հասցեագրման և երկարաժամկետ կտրվածքով ապակենտրոնացման քաղաքականության ռազմավարական տեսլականի ոչ լիարժեք սահմանմամբ:

Այսպես, Հայաստանում ապակենտրոնացմանն ուղղված վերջին տարիների քաղաքականությունը, իրավացիորեն կարելի է որակել բացառապես փաստաթղթային կամ ինստիտուցիոնալ մակարդակում գերագնահատված բարեփոխում, որը սկսվել և ավարտվել է միայն հայեցակարգերի կամ ռազմավարությունների մակարդակներում: Այն հանգամանքը, որ Հայաստանում կառավարման ապակենտրոնացումը դեռևս սկսվել է 1996 թվականից, փաստ է, որի վառ վկայությունը, շուրջ 30 տարի կենսագործվող ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգն է:

Սակայն, մեր կարծիքով, ուշադրության է արժանի այն հանգամանքը, որ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը, անցած երեսուն տարիների ընթացքում, անցնելով զարգացման որոշակի փուլերով, կրելով համակարգային լրջագույն փոփոխություններ, զերծ է մնացել լիազորությունների ապակենտրոնացման իրական գործընթացից և դրա հնարավոր հետևանքներից: Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին 10 տարիների ընթացքում կատարված վարչատարածքային բարեփոխումները, պետության կողմից առնվազն պետք է դիտարկվեին լիազորությունների ապակենտրոնացման համար կարևոր նախադրյալ, որպիսի պայմաններում, կենտրոնական իշխանությունը պետք է ձեռնամուխ լիներ լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի կազմակերպմանն ու իրականացմանը:

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված է հետևյալ կարևոր հիմնադրույթը, ըստ որի. Պետական մարմինների լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացման նպատակով դրանք օրենքով կարող են պատվիրակվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին [**9**, հոդված 182, մաս 2]: Սահմանադրական նշված կարգավորման ամրագրումը պատահական չէ, այն ըստ էության բխում է Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացված Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի դրույթներից, ի մասնավորի. Պետական լիազորությունների իրականացումը, որպես կանոն, պետք է առավելապես դրվի քաղաքացիներին ամենից մոտ կանգնած իշխանության մարմինների վրա [**10**, հոդված 4, մաս 3]:

Սահմանադրության և Խարտիայի կարգավորումներից հետևում է, որ պետությունը, պետք է առնվազն գործուն քայլեր ձեռնարկել և ինստիտուցիոնալ մակարդակում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցել հանրային կարևորություն ունեցող լիազորությունները, որն ըստ էության, պետք է իրականացվեր լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված քաղաքականության մշակման և իրականացման միջոցով: Սակայն, անհրաժեշտ է արձանագրել, որ Հայաստանի Հանրապետությունում, լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված որևէ կոնկրետ գործնական քայլ չի իրականացվել, որի արդյունքում, Հայաստանում կոնկրետ հանրային կարևորություն ունեցող որևէ լիազորություն վերջին 10 տարիների ընթացքում չի փոխանցվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

Վերը նշվածը փաստվում է հետևյալով՝ դեռևս 2023 թվականին, ընդունվեց Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտորնացման հայեցակարգը [**11**]: Նշված հայեցակարգը, բխում էր Կառավարության 2021-2026 թվականների զարգացման ծրագրից և դրա միջոցառումների ծրագրից, որով նախատեսված էր հետևյալը. այն լիազորությունները, որոնք հնարավոր է փոխանցել տեղական ինքնակառավարման

մարմիններին, մասնավորապես՝ սոցիալական ապահովության, առողջության առաջնային պահպանման, միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանության ու շահագործման, հանրակրթական դպրոցների շենք-շինությունների պահպանության և շահագործման ոլորտներում[**12**, 6.6-րդ ենթաբաժին]:

Միաժամանակ, ուշադրության է արժանի այն հանգամանքը, որ Կառավարության 2021 թվականի օգոստոսի 18-ի N1363-Ա որոշմամբ հավանության արժանացած Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թվականների հնգամյա ծրագրի 6.6-րդ ենթաբաժնով սահմանված ուղենիշային կարգավորումների լույսի ներքո, ինչպես նաև «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգը հաստատելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի 2023թ. նոյեմբերի 7-ի N1111-Ա որոշման հավելվածով սահմանված միջոցառումների ծրագրի հիման վրա, տեղական ինքնակառավարման բնագավառի պետական լիազոր մարմինը, 2025-2026 թվականների ընթացքում մշակեց Հայաստանի Հանրապետության 2027-2031 թվականների լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարական ծրագիրը [**13**], որը պետք է հաստատվի Կառավարության որոշմամբ:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարական ծրագիրը դեռևս Կառավարության կողմից հավանության չի արժանացել, որպիսի պայմաններում, ըստ էության, չեն կատարվել Կառավարության 2021-2026 թվականների հնգամյա ծրագրով նախատեսված միջոցառումներից բխող՝ ՀՀ լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի պահանջները, այն է՝ լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարության ընդունումը և դրանից բխող միջոցառումների ու գործողությունների կատարումը:

Ստացվում է այնպես, որ Հայաստանի Հանրապետությունում, լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված քաղաքականությունը իրականացվում է բացառապես <u>քաղաքականության մշակման</u> տրամաբանության լույսի ներքո, այն էլ մասնակիորեն, իսկ կոնկրետ ապակենտրոնացման <u>քաղաքականության իրագործումը</u> գործնականում և իրավակիրառական պրակտիկայի մակարդակում, որևէ կերպ չի կատարվում:

Եզրակացություն

Ամփոփելով սույն հոդվածի շրջանակում կատարված վերլուծությունները, կարելի է արձանագրել, որ ապակենտրոնացումը կարևոր դեր է խաղում պետության կառավարման դինամիկայի ձևավորման գործում, ունենալով զգալի հետևանքներ պետության թե՛ քաղաքական, թե՛ վարչական համակարգերի համար: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին իշխանությունը և որոշումների կայացման լիազորությունները փոխանցելով, ապակենտրոնացումը նպաստում է ավելի արձագանքող, թափանցիկ և հաշվետու կառավարման կառուցվածքների ստեղծմանը: Տարբեր երկրներում և տարածաշրջաններում ապակենտրոնացման մոդելների համեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ չնայած ապակենտրոնացման առավելությունները, ինչպիսիք են քաղաքական մասնակցության աճը, ռեսուրսների ավելի լավ բաշխումը և ծառայությունների մատուցման բարելավումը, ակնհայտ են, հաջողության աստիճանը մեծապես կախված է համատեքստից, ներառյալ քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական միջավայրը:

Գտնում ենք, որ ապակենտրոնացման իրականացումը պահանջում է հասցեագրված և հաշվարկված պլանավորում, ինչպես նաև, հավասարակշռություն տեղական ինքնակառավարման համակարգի և կենտրոնական իշխանության միջև՝ կառավարման հնարավոր մասնատումից և անարդյունավետությունից խուսափելու համար: Մինչդեռ որոշ պետություններ, զգալի առաջընթաց են գրանցել ապակենտրոնացման գործում, շատերը շարունակում են բախվել այնպիսի մարտահրավերների, ինչպիսիք են տեղական մակարդակում սահմանափակ կարողությունները և քաղաքական դիմադրությունը: Հետևաբար, ապակենտրոնացման դրական ազդեցությունը մեծացնելու համար անհրաժեշտ է կենտրոնանալ ինստիտուցիոնալ շրջանակների ամրապնդման, համարժեք կարողությունների զարգացման ապահովման և կառավարման տարբեր մակարդակների միջև համագործակցության խթանման վրա:

Հարկ է նաև արձանագրել, որ, ապակենտրոնացումը կարող է բարելավել կառավարումը՝ այն դարձնելով ավելի ներառական և տեղական կարիքներին արձագանքող, սակայն դրա հաջողությունը կախված է կառավարման յուրաքանչյուր համատեքստի կոնկրետ պայմաններին համապատասխանող մոտեցումների ճիշտ և հաշվարկված պլանավորումից, նախագծումից և իրականացումից:

Առաջարկվում է Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման բնագավառի պետական լիազոր մարմնին և Կառավարությանը, ձեռնամուխ լինել Կառավարության կողմից որդեգրած քաղաքականության իրականացմանը, գործուն քայլեր ձեռնարկելով Կառավարության 2021 թվականի օգոստոսի 18-ի N1363-Ա որոշմամբ հավանության արժանացած Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թվականների հնգամյա

ծրագրի հիման վրա ընդունված՝ «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգը հաստատելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի 2023թ. նոյեմբերի 7-ի N1111-Ա որոշմամբ սահմանված լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարությունը (ռազմավարական ծրագիր) ընդունելու և իրականացնելու ուղղությամբ:

Միաժամանակ, առաջարկվում է տարածքային կառավարման բնագավառի պետական լիազոր մարմնին, հաշվի առնելով Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին երկու տարիներին իրականացված հանրակրթական դպրոցների կառավարման լիազորությունների կենտրոնացման հանգամանքը (ապակենտրոնացման փոխարեն՝ հանրակրթական դպրոցների բովանդակային կառավարումը կենտրոնացվեց կրթության բնագավառի լիազոր մարմնի ենթակայությամբ), վերանայել «Հայաստանի Հանրապետության 2027-2031 թվականների լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարական ծրագիրը հաստատելու մասին» Կառավարության որոշման նախագիծը, մասնավորապես՝ նախագծից հանել հանրակրթական դպրոցների շենք-շինությունների պահպանության և շահագործման լիազորության ապակենտրոնացման հետ կապված կարգավորումները:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. **Annalisa Fedelino and Teresa Ter-Minassian**, Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences, p: 79, 2010 International Monetary Fund, Washington, USA
2. **Christia, A. M., & Ispriyarso, B.** Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia. // Law Reform, 2019. 15(1), pp: 149–163
3. **Trisnaningsih, S., & Ariadi, D.** Literature Review: Decentralization Analysis in Improving Managerial Performance. // Journal Research of Social Science, Economics, and Management, 2022, 2(5), pp: 884–888.
4. **Eprianto, I.** Literature Review: Factors Affecting The Performance Accountability Report of Government Agencies (LAKIP) // Local Government in Indonesia. Accounting and Finance Studies, 2023, 3(1), pp: 1–23.
5. Types of decentralisation and governance: Evidence from across the world. Pedro J. Camões. 15 October 2020. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/pa.2435
6. DECENTRALIZATION AND ITS IMPACT ON GOVERNANCE: A COMPARATIVE ANALYSIS. IPE Journal of Management. ISSN 2249-9040 Volume 14, No 30, July-December 2024, p: 57. file:///C:/Users/vahag/Downloads/10paper.pdf
7. **Rondon, M.** Decentralization and its implications on governance in post-conflict societies. // International Journal of Governance Studies, 2017, 13(2), pp: 203–222. https://doi.org/10.1007/s00484-017-1327-2
8. **Smoke, P.** Decentralization in developing countries: A framework for analysis. // Public Administration and Development, 2003, 23(4), pp: 295–309. https://doi.org/10.1002/pad.287
9. ՀՀ Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններ: ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում:
10. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, ՀՀԱԳՆՊՏ 2012.12.28/14(22)
11. «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգը հաստատելու մասին» Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի 2023թ. նոյեմբերի 7-ի N1111-Ա որոշում, https://www.arlis.am/hy/acts/199632/latest
12. Կառավարության 2021 թվականի օգոստոսի 18-ի N1363-Ա որոշմամբ հավանության արժանացած Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թվականների հնգամյա ծրագիր:
13. «Հայաստանի Հանրապետության 2027-2031 թվականների լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարական ծրագիրը հաստատելու մասին» Կառավարության որոշման նախագիծ: https://e-draft.am/projects/9271

Сдана/Հանձնվել է՝ 15.09.2026
Рецензирована/Գրախոսվել է՝ 22.09.2026
Принята/Ընդունվել է՝ 29.09.2026