



*Հերագորական խմբի ղեկավար՝
ՅՈՒՐԻ ՄԻՔԱՅԵԼԻ ՍՈՒՎԱՐՅԱՆ
ՀՀ ԳԱՄ ակադեմիկոս,
տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր*

*Հերագորական խմբի անդամներ՝
Ռ. Ա. ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ
Ս. Ա. ԱՍԱՏՐՅԱՆՑ
Տ. Ս. ՄՆԱՑԱԿԱՆՅԱՆ*

**ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

ՀՏԴ 352(479.25)
ԳՄԴ 67.99(2Հ)1
Պ 481

**Հրատարակության և երաշխավորել
ՀՊՏՀ գիտական խորհուրդը**

Մասնագիտական խմբագիր՝

Միրզոյան Վ. Ա.
փ.գ.դ., պրոֆեսոր

Գրախոսներ՝

Հովհաննիսյան Կ. Ա.
տ.գ.թ, դոցենտ
Շահնազարյան Ն. Հ.
տ.գ.թ., դոցենտ

Խմբագրական խորհուրդ՝

Աթոյան Կ. Լ. (նախագահ)

տ.գ.դ., պրոֆեսոր

Վարդանյան Գ. Ի.

տ.գ.դ., պրոֆեսոր

Սուվարյան Յու. Մ.

ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս, տ.գ.դ., պրոֆեսոր

Ավետիսյան Ս. Ս.

տ.գ.դ., պրոֆեսոր

**Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման
Պ 481 հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում / Յու. Մ. Սուվարյան և
ուրիշներ. – Եր.: Տնտեսագետ, 2014 –164 էջ.- («Ամբերդ» մատենաշար):**

Սույն աշխատությունում գնահատվել է պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը, բացահայտվել լուծման ենթակա հիմնախնդիրները, որոնց հաղթահարմամբ կարող է ապահովվել հանրային կառավարման այդ բաղադրիչների հետագա զարգացումը: Մասնավորապես՝ հետազոտության շրջանակներում պարզաբանվել է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման դերը հանրային կառավարման համակարգում, գնահատվել է գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների գործունեության արդյունավետությունը, վերլուծվել են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների առանձնահատկությունները ՀՀ-ում, լիազորությունների բաշխումը և դրանց համապատասխանությունը ֆինանսական ռեսուրսներին, լուսաբանվել են միջհամայնքային միավորումների և համայնքների վարչական խոշորացման հիմնախնդիրները, ինչպես նաև դիտարկվել է տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության խոչընդոտները և հնարավորությունները:

Նախատեսված է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հիմնախնդիրներով հետաքրքրվողների համար:

ՀՏԴ 352(479.25)
ԳՄԴ 67.99(2Հ)1

ISBN 978-9939-61-086-3

© «Ամբերդ» հետազոտական կենտրոն, 2014 թ.
© «Տնտեսագետ» հրատարակչություն, 2014 թ.

Ներածություն.....	5
Գլուխ 1. Պետական կառավարումը և տեղական ինքնակառավարումը հանրային կառավարման համակարգում.....	7
Գլուխ 2. Օրենսդիր և գործադիր իշխանության արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդիրները.....	22
2.1. Օրենսդիր իշխանության գործունեության արդյունավետությունը	22
2.1.1. Որպես նախաբան	22
2.1.2. Ազգային ժողովը որպես օրենսդիր և ներկայացուցչական մարմին	23
2.1.3. ՀՀ ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքի՝ 1991–2013 թթ. փոփոխությունների վերլուծությունը.....	32
2.1.4. Ազգային ժողովի լիազորությունների շրջանակի վերլուծություն.....	46
2.2. Գործադիր իշխանության գործունեության արդյունավետության գնահատումը.....	59
2.3. Վարչական բարեփոխումների արդյունքները և բյուջետային ծախսերի արդյունավետությունը.....	70
Գլուխ 3. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման գերակայությունները	92
3.1. Կառուցվածքային բարեփոխումները տեղական ինքնակառավարման համակարգում	92
3.2. Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները	104
3.3. Համայնքային ծառայության արդյունավետությունը	115
3.4. Լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության ապահովումը տեղական ինքնակառավարման համակարգում	120
3.5. Համայնքի ղեկավարի և ավագանու միջև լիազորությունների բաշխման հիմնախնդիրները.....	128
3.6. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հիմնախնդիրները..	133
3.7. Համայնքների խոշորացման գործընթացի առանձնահատկությունները և զարգացման հեռանկարները.....	140
3.8. Համայնքի բնակիչների մասնակցության ապահովումը տեղական ինքնակառավարմանը (մասնակցային կառավարում)	147
Օգտագործված գրականության ցանկ.....	153
Համառոտագիր	157
Հավելվածներ.....	161

Աշխարհի ժողովուրդների ընտանիքում, իբրև մեկը հնագույն ազգերից, հայ ժողովուրդն էական ավանդ է ներդրել պետական ու հասարակական կառավարման տեսության և պրակտիկայի զարգացման ասպարեզներում: Հայկական պետականությունը սկիզբ է առնում հանրահայտ Ուրարտուից կամ Վանի թագավորությունից (մ.թ.ա. IX–VI դարեր)¹, որին հաջորդել են Երվանդունիների հայկական թագավորությունը (մ.թ.ա. VI–II դարեր)², Մեծ Հայքի թագավորությունը (մ.թ.ա. 189 թ. – մ.թ. 428 թ.)³, Բագրատունիների թագավորությունը (862–1045 թթ.), Կիլիկյան հայկական պետությունը (մեծ իշխանապետություն՝ 1080–1198 թթ., թագավորություն՝ 1198–1375 թթ.):

Իբրև պետականության դրսևորումներ՝ տնտեսական, ռազմական, մշակութային որոշակի ինքնուրույնություն ունեցող վարչաքաղաքական կազմավորումներ գործել են Խաչենի իշխանությունը (X–XV դարեր), Արցախի և Սյունիքի մելիքությունները (XVI դարի երկրորդ կեսից մինչև XIX դարի առաջին քառորդը)⁴:

XX դարի ընթացքում ստեղծվել են հայկական առաջին (1918–1920 թթ.) ժողովրդավարական հանրապետությունը, այնուհետև երկրորդ (1920–1990 թթ.) իր բնույթով խորհրդային միութենական հանրապետությունը, որը գործել է մեկ այլ պետության՝ ԽՍՀՄ կազմում: 1990 թ. հիմնադրվել է հայկական երրորդ հանրապետությունը՝ որպես ժամանակակից ժողովրդավարական պետություն: Ընդհանուր առմամբ՝ հայոց պետականության պատմությունը կազմում է շուրջ 1650 տարի, զգալիորեն ավելի քիչ, քան հայ ժողովրդի պատմությունն է (մոտ 1/3-ը):

Անտարակույս, յուրաքանչյուր ժողովրդի համար պետության և պետական կառավարման առկայությունը հիմնական երաշխիքն է, որ կարող է ապահովել երկրի տնտեսության ու մշակույթի կայուն զարգացումը, սահմանների անձեռնմխելիությունը, ժողովրդի բարեկեցության համար կարևոր աստվածատուր տարածքի (հողի, ջրի, բնական այլ ռեսուրսների) ապահովումն ու նպատակասլաց օգտագործումը: Ահա թե ինչու հայ մտավոր մշակույթի ներկայացուցիչները միշտ կարևորել են հայկական պետության ստեղծման ու զարգացման, պետական կառավարման մոդելների գնահատման, ապագա հայկական պետության համար սահմանադրության հիմնադրույթների լուսաբանման, պետական կառավարման մարմինների լիազորությունների սահմանման, գործառույթների տարանջատման, պետություն-եկեղեցի փոխհարաբերությունների կարգավորման հիմնախնդիրների լուծման համար համապատասխան երաշխավորությունների մշակման անհրա-

¹ Տե՛ս Հայկական սովետական հանրագիտարան, Ե., 1986, հ. 12, էջ 276:

² Նույն տեղում, հ. 3, էջ 638–640:

³ Նույն տեղում, հ. 7, էջ 434–436:

⁴ Նույն տեղում, հ. 5, էջ 25–26:

ժեշտությունը¹: Ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունում ստեղծված է հանրային կառավարման ժամանակակից համակարգ. պետության գլուխը ՀՀ նախագահն է, գործում են պետական իշխանության օրենսդիր, գործադիր և դատական մարմինները, ստեղծված է Եվրոպական հռչակագրին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման համակարգ, ՀՀ սահմանադրությամբ սահմանված են նշված մարմինների լիազորությունները, ինչպես նաև հասարակական, հասարակական-քաղաքական կազմակերպությունների և զանգվածային լրատվության միջոցների ազատ գործունեության սկզբունքները:

Հանրային կառավարման արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորվում է իշխանության թևերի միջև լիազորությունների օպտիմալ պատվիրակմամբ և գործառույթների այնպիսի տարանջատմամբ, որը հնարավորություն է ընձեռում ապահովելու դրանց միջև հակակշիռների նպատակահարմար կառուցակարգերի գործադրում: Միաժամանակ պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության վրա ազդում են ներքին և արտաքին միջավայրերի տնտեսական, քաղաքական ու միջազգային բնույթի խիստ դինամիկ, հարավոփոխ և փոխադարձաբար շաղկապված գործոններ:

Այս պայմաններում հարկ է մշտադիտարկել և գնահատել հանրային կառավարման արդյունավետությունը, իսկ անհրաժեշտության դեպքում իրագործել համակարգի բարեփոխումներ: Սույն աշխատության հեղինակային կոլեկտիվը հետապնդել է հենց այդ նպատակը. փորձել է գնահատել պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը, բացահայտել լուծման ենթակա հիմնախնդիրները, որոնց հաղթահարմամբ կարող է ապահովվել հանրային կառավարման այդ բաղադրիչների հետագա զարգացումը:

Աշխատությունը շարադրվել է ՀՊՏՀ «Ամբերդ» գիտահետազոտական կենտրոնի թեմատիկայի շրջանակներում և տրամադրված ֆինանսական ռեսուրսներով հետազոտական աշխատանքի արդյունքների հիման վրա:

Աշխատության հեղինակները հետազոտական խմբի անդամներն են՝ **Յու. Մ. Մուվարյան**, ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս, թեմայի գիտական ղեկավար, աշխատության ընդհանուր խմբագիր, շարադրել է ներածությունը, **Ռ. Ա. Հայրապետյան**, տնտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ, շարադրել է 3-րդ գլուխը, **Ս. Ա. Ասարյան**, տնտեսագիտության թեկնածու, շարադրել է 2.1. հատվածը, **Տ. Ս. Մասցակյան**, տնտեսագիտության թեկնածու, շարադրել է 1-ին գլուխը, 2.2. և 2.3. հատվածները:

Հետազոտական թեմայի կատարման ընթացքում նյութերի հավաքմանն ու մշակմանն օժանդակել են ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի ասպիրանտ **Նարե Գանիեյանը** և մագիստրոս **Անահիտ Մարինյանը**:

¹ Այս հարցերի մասին մանրամասն տե՛ս Մուվարյան Յու., Միրզոյան Վ., Հանրային կառավարման տեսություն և պատմություն, Եր., «Գիտություն», 2013, 368 էջ:

ԳԼՈՒԽ 1

ՊԵՏԱԿԱՆ ԵՎ ՄՈՒՆԻՑԻՊԱԼ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Պետական կազմավորումների առաջացումից ի վեր մարդիկ մշտապես փորձել են գտնել պետական կառավարման իրագործման այնպիսի մոտեցումներ, որոնք կապահովեն կառավարման օբյեկտի շահերից բխող կառավարում: Հնուց հայտնի են պետական կառավարման համակարգի որոշ տեսակների արատները. օրինակ՝ միապետությունը հեշտորեն վերածվում է բռնապետության: Նույնիսկ 20-րդ դարի կեսերին, երբ մարդկությունն ուներ ահռելի նվաճումներ գիտության գրեթե բոլոր ճյուղերում, պետական կառավարման հարցը մնում էր նույնքան արդիական, որքան, ասենք, մ.թ.ա. 5-4-րդ դարերում՝ Պլատոնի օրոք: Խիստ բնութագրական է Ուինսթոն Չերչիլի հանրահայտ միտքը, թե «ժողովրդավարությունը կառավարման վատագույն ձևն է, եթե հաշվի չառնել բոլոր մյուս ձևերը, որոնք ժամանակ առ ժամանակ փորձարկվում են»¹:

Միննույն ժամանակ հենց 20-րդ դարի կեսերին էլ, ժամանակակից ընկալմամբ, քաղաքացիական հասարակության ձևավորման ալիքի վրա առաջ եկավ հանրային կառավարման ըմբռնումը: Եվ հատկանշական է, որ Չերչիլն իր նույն ելույթում նշում է, թե «մեր երկրում կա համընդհանուր զգացում, որ մարդիկ պետք է կառավարեն՝ անընդհատ կառավարեն, և սահմանադրական միջոցներով արտահայտվող հասարակական կարծիքը պետք է ձևավորի, ուղղորդի և վերահսկի նախարարների գործողությունները, որոնք մարդկանց ծառաներն են, ոչ թե տերերը»:

Այսպիսով՝ հանրային կառավարման երևույթը որակապես է տարբերվում պետական կառավարումից: Հանրային կառավարման համակարգի առանցքը պետական կառավարման համակարգն է, սակայն ժամանակակից պայմաններում հանրային կառավարմանն ակտիվորեն մասնակցում են ոչ միայն պետական և տեղական իշխանությունները, այլև հասարակական կազմակերպությունները և զանգվածային լրատվության միջոցները: Հանրային կառավարման այս անուղղակի մասնակիցների առաջնային գործառույթը շահերի՝ կարգավորված կերպով ներկայացումն ու իրացումն է: Դա կարող է դրսևորվել որոշումների ընդունմանը մասնակցելու, պետական կառավարման մարմնի գործողությունները վերահսկելու կամ որևէ այլ ձևով:

¹ Parliament Bill HC Deb. 11 November 1947.

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_206

Հասկանալի է, որ աշխարհի բոլոր պետություններում էլ մարդիկ ունեն հնարավորություն որևէ կերպ արտահայտելու իրենց կամքն ու շահերը: Որոշ դեպքերում դա իրականացվում է պարբերական ընտրությունների պարզ կառուցակարգով, որոշ երկրներում գործում է անմիջական ժողովրդավարությանը մոտ համակարգ, որոշ երկրներում էլ մարդիկ ստիպված են հանրահավաքներ կազմակերպելու: Սակայն, այս ամենը դեռևս հանրային կառավարում չէ երկու հիմնական պատճառներով. առաջին՝ կառավարմանը մարդկանց մասնակցությունն անընդհատ չէ, և երկրորդ՝ որոշիչը մեծամասնության կամքն է: Քաղաքացիական հասարակության առկայությունը վերացնում է այս երկու հիմնական թերությունները: Հետևաբար՝ լիարժեք հանրային կառավարում հնարավոր է միայն կայացած քաղաքացիական հասարակության պայմաններում:

Հայաստանի Հանրապետությունում, ինչպես և գրեթե բոլոր այլ պետություններում, հանրային կառավարման համակարգի մասին խոսելիս պետք է հասկանալ, որ քննարկվում է ոչ թե առկա համակարգի՝ հանրային կառավարման համակարգ լինել-չլինելը (այո կամ ոչ), այլ դրա համապատասխանության աստիճանը հանրային կառավարման ըմբռնմանը, գործառույթյան պայմանների առկայությունը, հեռանկարները և այլն:

Այսպիսով՝ անհրաժեշտ է տալ երկու սկզբունքային հարցերի պատասխան.

1. որքանով են պատրաստ հասարակական կազմակերպությունները (ՀԿ-ները) և զանգվածային լրատվության միջոցները (ԶԼՄ-ները) հանրային կառավարման անուղղակի մասնակիցների դերին,
2. որքանով են պատրաստ պետական կառավարման մարմինները (ՊԿՄ-ները) և տեղական ինքնակառավարման մարմինները (ՏԻՄ-երը) հանրային կառավարման ուղղակի մասնակիցների դերին:

Առաջին հարցն առնչվում է ՀՀ-ում քաղաքացիական հասարակության կայացվածությանը: Պետք է նշել, որ «քաղաքացիական հասարակություն» հասկացությունն ունի տարբեր մեկնաբանություններ, ինչպիսիք են՝ դասական, դաշինքային, դիպլոմատիկական, ժամանակակից ըմբռնումները²: Այստեղ քննարկվում է ժամանակակից ըմբռնմամբ քաղաքացիական հասարակությունը, որը սահմանվում է հետևյալ կերպ. «Քաղաքացիական հասարա-

² Edwards M., „Civil Society”. Cambridge, „Polity Press”, 2004, pp. 6–10

Zaleski P., „Tocqueville on Civil Society: A Romantic Vision of the Dichotomic Structure of Social Reality”. Archiv fur Begriffsgeschichte, Bd., 2008, p. 50

Фельдблом В., „Гражданское общество (с позиции современной общеэкономической теории)”. „CIVITAS. Вестник гражданского общества”, 25.12.2008. <http://vestnikcivitas.ru/docs/457>

Almond G., Verba S., „The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations”. Princeton, „Princeton University Press”, 1989, pp. 208–243.

կություն» հասկացությունը վերաբերում է ընդհանուր շահերով, նպատակներով և արժեքներով առնչվող կամավոր կոլեկտիվ գործողությունների ոլորտին: Տեսականորեն՝ քաղաքացիական հասարակության ինստիտուցիոնալ ձևերը տարբերվում են պետության, ընտանիքի և շուկայի ինստիտուցիոնալ ձևերից, սակայն գործնականում պետության, քաղաքացիական հասարակության, ընտանիքի և շուկայի միջև սահմանները հաճախ բարդ, ոչ հստակ և պայմանական են: Քաղաքացիական հասարակությունը, սովորաբար, ներառում է բազմազան ոլորտներ, սուբյեկտներ և ինստիտուցիոնալ ձևեր, որոնք տարբերվում են իրենց ձևայնության չափով, ինքնավարության աստիճանով և հզորությամբ: Քաղաքացիական հասարակությունները հաճախ «բնակեցված» են այնպիսի կազմակերպություններով, ինչպիսիք են գրանցված բարեգործական կազմակերպությունները, զարգացման ոչ պետական կազմակերպությունները, համայնքային խմբերը, կանանց կազմակերպությունները, կրոնական կազմակերպությունները, մասնագիտական միավորումները, արհկոմիտեները, ներքին օգնության խմբերը, հասարակական շարժումները, գործարար միավորումները, միությունները և քարոզող խմբերը»³:

ՀՀ-ում քաղաքացիական հասարակության կայացվածությունը գնահատելու համար անհրաժեշտ է, նախ, առանձնացնել դրա բաղադրիչները.

- իրավական կայացվածություն,
- ինստիտուցիոնալ կայացվածություն,
- հասարակական կայացվածություն:

Իրավական կայացվածությունը վերաբերում է օրենսդրական դաշտին՝ քաղաքացիական հասարակության գործառույթների կատարման հնարավորություններն ապահովելու կամ կաշկանդելու առումով: Քաղաքացիական հասարակության լիարժեք գործունեության համար իրավական դաշտը, առաջին հերթին, պետք է ապահովի «քաղաքացիական միավորումների» ձևավորման և գործունեության պայմաններ: ՀՀ-ում չկա ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին միասնական օրենք: Սա դժվարացնում է որևէ կազմակերպության նույնականացումը՝ որպես քաղաքացիական հասարակության անդամի: ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգիրքը նախատեսում է հասարակական միավորումների, հիմնադրամների և իրավաբանական անձանց միությունների տեսակներ⁴: Գործնականում հեշտորեն կարող է առաջանալ թյուրիմացություն կազմակերպության գործունեության իրական շարժառիթների վերաբերյալ: Օրինակ՝ ինչո՞վ է զբաղվում ենթադրյալ «Հացի խնդիր» հիմնադրամը կամ իրավաբանական անձանց «Հարուստ գյուղ» միությունը:

³ The London School of Economics and Political Science, Centre for Civil Society, „Definition of Civil Society”. <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/default.htm>

⁴ ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգիրք, ՀՕ-239, ՀՀՊՏ 1998.08.10/17(50), հոդվածներ 51, 122–127:

Իրավական նման պայմանները թույլ չեն տալիս հստակեցնելու քաղաքացիական հասարակության պատկերը:

Դաշտը կարգավորող երկու հիմնական օրենքներն են «Հասարակական կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենքը⁵ և «Հիմնադրամների մասին» ՀՀ օրենքը⁶: Բացի նշվածներից՝ մի շարք իրավական ակտեր վերաբերում են քաղաքացիական հասարակության՝ հանրային կառավարմանը մասնակցելու հնարավորություններին: Սակայն այդ հարցը կքննարկվի ՊԿՄ-ների և ՏԻՄ-երի՝ հանրային կառավարման մոդելով աշխատելու հսկվածության տեսանկյունից:

Հասարակական կազմակերպությունների մասին օրենք ՀՀ-ում առաջին անգամ ընդունվել է 1996 թ.: Առանց էական փոփոխությունների այն գործել է շուրջ հինգ տարի, և 2001 թ. ընդունվել է նոր օրենք հասարակական կազմակերպությունների մասին, որը գործում է մինչ օրս: Մենք գրուցել ենք հասարակական ութ կազմակերպությունների ղեկավարների հետ և պարզել, որ միայն երկուսն են ծանոթ նշված օրենքին: Հասկանալի է, որ ընտրանքը շատ փոքր է, և չի կարելի ընդհանրացնող եզրակացություններ անել, սակայն այս երևույթը բնորոշ է բոլոր ՀԿ-ներին:

Հիմնադրամների մասին ՀՀ օրենքն ընդունվել է 2002 թ., գործում է մինչ օրս՝ բազմիցս ենթարկվելով փոփոխությունների: Ուշագրավ է օրենքի հոդված 3-ում նշված այն ձևակերպումը, որ հիմնադրամը հետապնդում է սոցիալական, բարեգործական, մշակութային, կրթական, գիտական, առողջապահական, բնապահպանական և (կամ) այլ հանրօգուտ նպատակներ: Եթե կողմնորոշվել միայն այս ձևակերպմամբ, ապա հիմնադրամները պետք է համարել քաղաքացիական հասարակության լիարժեք անդամներ: Գործնականում հիմնադրամների, ինչպես նաև ՀԿ-ների գործունեության իրական նպատակների շրջանակն ավելի լայն է, ինչն արդեն ինստիտուցիոնալ կայացվածության հարց է:

Ինստիտուցիոնալ կայացվածությունը վերաբերում է քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կողմից իրենց գործառույթների կատարմանը: Այդ գործառույթներն են ներքին՝ միավորող, կազմակերպիչ, ինստիտուցիոնալ, տեղեկացնող, ուսիլիտար, և արտաքին՝ ներկայացուցչական, տեղեկատվական, մասնակցողական գործառույթները:

Ընդունված է համարել, որ քաղաքացիական հասարակությունը՝ որպես ոչ ձևական և ինքնակազմակերպված միավորումների ամբողջություն, դարեր շարունակ եղել է հայոց պատմության կարևորագույն շարժիչ ուժերից մեկը: Հատկապես այն ժամանակաշրջաններում, երբ կորսված է եղել պե-

⁵ ՀՀ Օրենքը հասարակական կազմակերպությունների մասին, ՀՕ-268, ՀՀՊՏ 2001.12.27/42(174):

⁶ ՀՀ Օրենքը հիմնադրամների մասին, ՀՕ-516-Ն, ՀՀՊՏ 2003.02.12/9(244):

տականությունը, մարդիկ կարողացել են գտնել ինքնակազմակերպման այլ տարրերակներ, որոնք, առաջին հերթին, ձևավորվել են եկեղեցու և համայնքների ներքո: Թվում է, թե այսպիսի նախապատմության դեպքում քաղաքացիական հասարակության ինստիտուցիոնալ կայացվածության խնդիր չպետք է ծագեր: Սակայն 1920-ականներից, երբ Հայաստանում հաստատվեցին խորհրդային կարգեր, անկախ քաղաքացիական ամեն մի միավորում դիտարկվում էր որպես վտանգի աղբյուր պետական իշխանության համար: Ուստի խորհրդային տարիներին անկում ապրեցին մինչ այդ գործող և ժամանակակից քաղաքացիական հասարակության ձևավորման համար հնարավոր հիմք եղած միավորումները: Սակայն 1980-ականների երկրորդ կեսին գորրաչույան «վերակառուցման» ալիքով առաջ եկան մի շարք քաղաքացիական նախաձեռնություններ, որոնք վերջիվերջո հիմք դարձան անկախություն պահանջող միասնական շարժման համար: 1991 թ.-ից՝ Խորհրդային Միությունից անկախացումից ի վեր, հայաստանյան քաղաքացիական հասարակությունն սկսեց բուռն, սակայն տարերայնորեն ինքնակազմակերպվել՝ առանց պետությունից կամ էլ մասնավոր հատվածից որևէ էական աջակցության: Քաղաքացիական միավորումների կազմավորման հիմնական պատճառն այդ տարիներին առկա բազմաթիվ խնդիրներն էին, հիմնականում կապված 1988 թ. երկրաշարժի և Արցախի պատերազմի հետևանքների, ինչպես նաև տնտեսական համակարգի փլուզման հետ: Այդ տարիներին կարևորագույն նշանակություն ունեցավ Սփյուռքը (թեև սպասումներն ավելի մեծ էին, այնուամենայնիվ, Սփյուռքի հայկական համայնքների նյութական և ոչ նյութական օժանդակությունն զգալիորեն նպաստեց քաղաքացիական միավորումների ձևավորմանն ու առաջխաղացմանը)⁷:

Հայաստանյան քաղաքացիական հասարակության զարգացման հաջորդ հզոր ալիքը 2000-ականներին էր՝ պայմանավորված համացանցի տարածմամբ: Մարդկանց ներգրավվածությունը համացանցում և հատկապես սոցիալական ցանցերում որակապես նոր զգացում և հնարավորություններ ստեղծեց: Մարդիկ կարողացան ազատորեն իրենց կարծիքն արտահայտել՝ առանց էական ջանքեր գործադրելու, «տանը նստած»: Ստացվեց այնպես, որ, օրինակ, վարչապետին որևէ հարցով կամ բողոքով դիմելու համար այլևս անհրաժեշտ չէր նրա նստավայրի դիմաց ցույցեր կազմակերպել կամ ֆիզիկական ստորագրություններ հավաքել քաղաքացիներից. բավական էր խնդիրը սոցիալական ցանցի միջոցով հայտնել հանրությանը, և ընդամենը մի քանի ժամվա ընթացքում բոլոր հետաքրքրվածները միանում էին խնդրի քննարկմանը: Այսպիսով՝ ներկայիս քաղաքացիական հասարակության գոր-

⁷«Հայաստանի քաղաքացիական հասարակությունը. անցումային փուլից դեպի համախմբում» վերլուծական զեկույց CIVICUS ՔՀԻ իրականացնող ազգային թիմի: Եր., «Աստղիկ», 2010, էջ 24-29:

ծունեության զգալի մասը տեղափոխվեց համացանց: 2010–2011 թթ. առաջ եկավ համացանցում քաղաքացիական հասարակության ակտիվացման խոշորագույն ալիքը (այն համաշխարհային էր և Հայաստանում ևս ունեցավ դրսևորումներ): Վերջինս պայմանավորված էր համաշխարհային երկու իրադարձություններով: Առաջինը հանրահայտ WikiLeaks ծրագրի ակտիվացումն էր, ապա՝ դրան հետևած ազրեսիան WikiLeaks-ի նկատմամբ: Պարզ դարձավ, որ նույնիսկ ամենահզոր պետությունների քաղաքականության վրա հնարավոր է ազդել միմիայն տեղեկատվության միջոցով⁸: Հաշվված օրեր անց սկսվեց մյուս իրադարձությունը, այսպես կոչված՝ «արաբական գարունը»: Վերջինիս ընթացքում բազմիցս ապացուցվեց, որ համացանցում ձևավորված և գործող քաղաքացիական հասարակությունը ոչ միայն կարող է վերածվել հզոր շարժումների, այլև դրանք կոորդինացնել: Թունիսում, Եգիպտոսում, Լիբիայում պետական իշխանությունները, առաջին հերթին, փորձում էին սահմանափակել մարդկանց մուտքը ոչ թե հրապարակներ կամ կառավարական շինություններ, այլ հենց համացանց: Իսկ երբ «համացանցային խավարումն» սկսում էր արդյունքներ տալ, մարդիկ գտնում էին համացանց մտնելու այլընտրանքային տարբերակներ (դրանով իսկ կրկին ցույց տալով համացանցի կարևորությունը)⁹: Այս ժամանակաշրջանում նկատվեց նաև հայաստանյան համացանցի քաղաքացիական հասարակության որոշակի քաղաքականացում (նույնիսկ այն պայմաններում, որ ոչ 2010 թ., ոչ էլ 2011 թ. ՀՀ-ում համապետական ընտրություններ չեն եղել):

Եթե ոչ ձևական քաղաքացիական հասարակությունը Հայաստանում տարեցտարի զարգանում է, ապա ձևական քաղաքացիական հասարակությանը դեռևս հատուկ է ինստիտուցիոնալ անկատարությունը, որն ունի բազում դրսևորումներ: Օրինակ՝ ՀՀ Կառավարության էլեկտրոնային ռեգիստրի¹⁰ միջոցով որոշ ոլորտների մեր ուսումնասիրությունները ցույց տվեցին, որ Երևան քաղաքում միևնույն նպատակներ հետապնդող կազմակերպությունների միջին թիվը երեքն է: Եթե հաշվի առնենք, որ գործունեության տարածքային որևէ խնդիր չկա, ապա սա վկայում է ՀԿ-ների՝ իրենց գործառույթները չգիտակցելու կամ թերակատարելու մասին: Ընդ որում՝ որոշ ՀԿ-ների նախագահների հետ զրույցից պարզվեց, որ միևնույն նպատակ հետապնդող ՀԿ-ները ոչ միայն չեն համագործակցում, այլև, որպես կանոն, թշնամաբար են տրամադրված միմյանց նկատմամբ: Ինստիտուցիոնալ կայացվածության

⁸ Шамир И., Лейбин В., „Как именно WikiLeaks взорвет мир. Кейблгейт: депеши американских послов”. Журнал „Русский репортер”, 2010. <http://rusrep.ru/article/2010/11/29/wikileaks>

⁹ Эфендиева М., „Египет стер себя с интернет-карты мира”. Business Frequency Modulation, 2011. <http://www.bfm.ru/news/123448?doctype=article>

¹⁰ Էլեկտրոնային ռեգիստր Հայաստանի Հանրապետության կառավարության: <https://www.e-register.am/am/search>

մեկ այլ խնդիր է հասարակական կազմակերպությունների մարդկային ռեսուրսների ցածր իրազեկությունը: Հասկանալի է, որ սկզբնապես որևէ իրազեկություն չի էլ պահանջվում, սակայն հասարակական կազմակերպությունների խնդիրն է ձևավորել իր անդամների մեջ քաղաքակիրթ քաղաքացիական հասարակության ընկալում և գործունեության համապատասխան սկզբունքներ:

Հասարակական կայացվածությունը վերաբերում է հասարակության որոշակի հատկանիշների առկայությանը, որոնք բնութագրում են հասարակության՝ քաղաքացիական հասարակություն ձևավորելու պատրաստությունը: Ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ հասարակական կայացվածությունը ներառում է այնպիսի բնութագրիչներ, ինչպիսիք են ազգային մտածելակերպը և արժեհամակարգը, սոցիալ-տնտեսական վիճակը և դրանից բխող՝ հասարակությանը հետաքրքրող խնդիրների շրջանակը, պետության հետ երկխոսություն վարելու հնարավորության ընկալումը, կրթական մակարդակը և այլն: Քաղաքացիական հասարակության ձևավորման և զարգացման միտումները կանխորոշող ամենակարևոր գործոններից է հասարակության վերաբերմունքը պետության (պետական կառավարման մարմինների) նկատմամբ: Այս եզրակացությանն են եկել ամերիկացի գիտնականներ Գ. Ալմոնդը և Ս. Վերբան՝ ուսումնասիրելով ամերիկացիների, բրիտանացիների, գերմանացիների, իտալացիների և մեքսիկացիների բնութագրերը¹¹:

Հայաստանցիների՝ քաղաքացիական հասարակության հասարակական կայացվածությունը կանխորոշող դրական գործոններից են կրթական բարձր մակարդակը և քաղաքականությամբ հետաքրքրվածության բարձր աստիճանը, իսկ բացասական գործոններից են պետության՝ որպես փակ համակարգի ընկալումը, քաղաքական գործիչների և հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ անվստահությունը: Եթե համեմատենք Ալմոնդի և Վերբայի ուսումնասիրած հինգ մոդելների հետ, ապա հայաստանյան մոդելն ամենից շատ նման է իտալականին, թեև կան նմանություններ նաև բրիտանական և մեքսիկական մոդելներն (աղյուսակ 1):

¹¹ Almond G., Verba S., „The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations”. Princeton, „Princeton University Press”, 1989, pp. 40–84, 117–167, 307–336.

«Ազգային հպարտության» կառուցվածքը՝
ըստ հարցման արդյունքների¹²

Ազգային հպարտության գործոն	ամերիկացիներ	բրիտանացիներ	գերմանացիներ	իսրայելցիներ	մեքսիկացիներ
կառավարական, քաղաքական ինստիտուտները, %	85	46	7	3	30
սոցիալական ոլորտը կարգավորող իրավական դաշտը, %	13	18	6	1	2
դիրքը միջազգային հարաբերություններում, %	5	11	5	2	3
տնտեսական համակարգը, %	23	10	33	3	24
մարդկանց արժանիքները, %	7	18	36	11	15
հոգևոր առաքինությունը և կրոնը %	3	1	3	6	8
մշակութային նվաճումները, %	1	6	11	16	9
գիտական նվաճումները, %	3	7	12	3	1
երկրի բնական բնութագրիչները, %	5	10	17	25	22
ոչինչ (գործոնի բացակայություն), %	4	10	15	27	16
այլ գործոններ, %	9	11	3	21	14

Ընդհանրապես, քաղաքացիական հասարակության զարգացվածության միջազգային համեմատությունները առնչվում են մի շարք մեթոդաբանական դժվարությունների, որոնցից են չափելիության և տարբեր երկրների առանձնահատկությունների հաշվառման դժվարությունները: Թեև տարբեր գիտնականներ և կազմակերպություններ մշակել են զանազան համաթվեր (դրանցից ամենահայտնին, թերևս, CIVICUS-ի CSI՝ Civil Society Index մոտեցումն է, որը, սակայն, չի հաշվարկվում աշխարհի բոլոր պետությունների համար և, վերջին հաշվով, փորձագիտական գնահատական է, ընդ որում՝ ամեն մի երկրի համար փորձագետները տարբեր են¹³), գործնականում դրանց կիրառությունը ոչ մի լուրջ եզրակացության չի հանգեցնում, քանի որ ակնհայտ են քաղաքացիական հասարակության ձևավորման ազգային (պատմական, մշակութային և այլ) առանձնահատկությունները (օրինակ՝ Նի-

¹² Almond G., Verba S., “The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations”. Princeton, “Princeton University Press”, 1989, p. 64.

¹³ CSI Methodology and Conceptual Framework.

http://www.civicus.org/new/media/CSI_Methodology_and_conceptual_framework.pdf

դերյանդներում և Հարավային Կորեայում քաղաքացիական հասարակության ձևավորումն ընթացել է միանգամայն տարբեր հիմքերով¹⁴):

Հանրային կառավարման անողդակի մասնակիցների մյուս խմբին՝ ԶԼՄ-ներին, բնորոշ չէ ազգային առանձնահատկությունների էական ազդեցությունը: ԶԼՄ-ների՝ հանրային կառավարմանը մասնակցելու կառուցակարգը տարբեր երկրներում էականորեն չի տարբերվում: ԶԼՄ-ների ազատությունը բնութագրող ամենաճանաչված մեթոդաբանությունները մշակել են այնպիսի միջազգային կազմակերպություններ, ինչպիսիք են «Reporters without Borders»-ը¹⁵ և «Freedom House»-ը¹⁶:

Աղյուսակ 2

2013 թ. մամուլի ազատության համաթիվը՝
ըստ «Reporters without Borders»-ի

Դիրք	Պետություն	Համաթիվ	Իրավիճակի գնահատական
1	Ֆինլանդիա	6.38	Լավ իրավիճակ
11	Էստոնիա	9.26	Լավ իրավիճակ
33	Լիտվա	18.24	Բավարար իրավիճակ
39	Լատվիա	22.89	Բավարար իրավիճակ
55	Մոլդովա	26.01	Նկատելի խնդիրներ
74	Հայաստան	28.04	Նկատելի խնդիրներ
100	Վրաստան	30.09	Նկատելի խնդիրներ
106	Ղրղզստան	32.20	Նկատելի խնդիրներ
123	Տաջիկստան	35.71	Դժվար իրավիճակ
126	Ուկրաինա	36.79	Դժվար իրավիճակ
148	Ռուսաստան	43.42	Դժվար իրավիճակ
154	Թուրքիա	46.56	Դժվար իրավիճակ
156	Ադրբեջան	47.73	Դժվար իրավիճակ
157	Բելառուս	48.35	Դժվար իրավիճակ
160	Ղազախստան	55.08	Դժվար իրավիճակ
164	Ուզբեկստան	60.39	Շատ վտանգավոր իրավիճակ
174	Իրան	73.40	Շատ վտանգավոր իրավիճակ
177	Թուրքմենստան	79.14	Շատ վտանգավոր իրավիճակ

¹⁴ Lyons M., „Measuring and Comparing Civil Societies”. Cosmopolitan Civil Societies Journal, Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 71–84.

¹⁵ 2013 World Press Freedom Index: Dashed Hopes after Spring. <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>

¹⁶ Freedom of the Press 2013: Middle East Volatility amid Global Decline. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2013>

2013 թ. մանուկի ազատության համաթիվը՝
ըստ «Freedom House»-ի

Գիրք	Պետություն	Համաթիվ	Իրավիճակի գնահատական
1-2	Նորվեգիա	10	Ազատ
1-2	Շվեդիա	10	Ազատ
13-18	Էստոնիա	16	Ազատ
40-44	Լիտվա	24	Ազատ
55-60	Լատվիա	28	Ազատ
96-104	Վրաստան	49	Մասամբ ազատ
112-117	Մոլդովա	53	Մասամբ ազատ
120-125	Թուրքիա	56	Մասամբ ազատ
131-133	Ուկրաինա	60	Մասամբ ազատ
134-139	Հայաստան	61	Ոչ ազատ
134-139	Ալժիր	61	Ոչ ազատ
134-139	Էկվադոր	61	Ոչ ազատ
134-139	Կոտ դ'Իվուար	61	Ոչ ազատ
134-139	Մեքսիկա	61	Ոչ ազատ
134-139	Պարագվայ	61	Ոչ ազատ
158	Ղրղզստան	69	Ոչ ազատ
172-173	Տաջիկստան	79	Ոչ ազատ
176	Ռուսաստան	81	Ոչ ազատ
177-178	Ադրբեջան	82	Ոչ ազատ
182-187	Ղազախստան	84	Ոչ ազատ
191-192	Իրան	92	Ոչ ազատ
193	Բելառուս	93	Ոչ ազատ
195	Ուզբեկստան	95	Ոչ ազատ
196-197	Թուրքմենստան	96	Ոչ ազատ

Ուշագրավ է նաև վերոնշյալ ցուցանիշների դինամիկան: Օրինակ՝ «Reporters without Borders»-ի ուսումնասիրություններում Հայաստանը ներգրավվել է 2003 թ.-ից (աղյուսակ 4):

Հայաստանում ՋԼՄ-ների զարգացումը կայուն համարել չի կարելի (այդ թվում՝ ըստ աղյուսակ 4-ի տվյալների): Հիմնական պատճառն այն է, որ ՋԼՄ-ների՝ որպես հանրային կառավարման մասնակիցների կայացվածությունը որոշվում է ոչ միայն դրանց ազատության աստիճանով, այլև այդ ազատությունն օգտագործելու պատրաստությամբ կամ, այլ կերպ ասած՝ կամքով: Հնարավորությունների առումով հայաստանյան ՋԼՄ-ները՝ որպես

ամբողջություն, բավական ազատ են, սակայն հաճախ չեն գիտակցում այդ ազատությունը կամ պարզապես ջանք չեն գործադրում հանրային կառավարմանը մասնակցելու:

Աղյուսակ 4

Հայաստանում մամուլի ազատության համաթվի դինամիկան՝ ըստ «Reporters without Borders»-ի

Թվական	Դիրք	Համաթիվ	Իրավիճակի գնահատական
2003	90	25.17	Բավարար իրավիճակ
2004	83	23.50	Բավարար իրավիճակ
2005	102	26.00	Նկատելի խնդիրներ
2006	101	25.50	Նկատելի խնդիրներ
2007	77	23.63	Բավարար իրավիճակ
2008	102	22.75	Բավարար իրավիճակ
2009	111	31.13	Նկատելի խնդիրներ
2010	101	27.50	Նկատելի խնդիրներ
2011	77	27	Նկատելի խնդիրներ
2012	77	27	Նկատելի խնդիրներ
2013	74	28.04	Նկատելի խնդիրներ

Հարկ է նշել, որ խոսքը չի վերաբերում ՁԼՄ-ների ազատությանն՝ ըստ քանակի. եթե հաշվի չառնենք նեղ մասնագիտացած ՁԼՄ-ները, ապա հայաստանյան հեռուստաընկերությունների, ռադիոընկերությունների և տպագիր մամուլի զգալի մասն ակնհայտորեն «կցված» է որևէ քաղաքական ուժի: Սակայն օրեցօր ավելանում են ՁԼՄ-ների մասնակցությամբ խնդիրների լուսաբանման և բարձրացման դեպքերը, որոնց արդյունքում այդ խնդիրները հայտնվում են պետական և տեղական իշխանությունների ուշադրության կենտրոնում: Հայաստանում ՁԼՄ-ների ազատության գործնական դրսևորման մեջ խոշորագույն դերակատարում ունի համացանցը, որն անփոխարինելի միջավայր է, առաջին հերթին, այն առումով, որ անմիջական հետադարձ կապի հնարավորություն է տալիս: Հատկանշական է, որ գրեթե բոլոր հեռուստաընկերությունները, ռադիոընկերությունները և օրաթերթերը ակտիվորեն օգտվում են համացանցի միջավայրից և, որպես կանոն, իրենց տարածած տեղեկությունները հավասարապես (երբեմն շատ ավելի վաղ) տեղադրում են իրենց համացանցային կայքերում:

Հանրային կառավարման ուղղակի կամ անմիջական մասնակիցներն են պետական կառավարման մարմինները (ՊԿՄ-ները) և տեղական ինքնակառավարման մարմինները (ՏԻՄ-երը):

Պետական կառավարման հայաստանյան համակարգը ձևավորվել է ՀԽՍՀ համակարգի հիման վրա, սակայն տարիների ընթացքում, զանազան օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներով, ենթարկվել կառուցվածքային փոփոխությունների: Ամեն դեպքում ՀՀ պետական կառավարման համակարգի հիմքում իշխանությունների տարանջատման սկզբունքն է, որը պահանջում է օրենսդիր, գործադիր և դատական անկախ իշխանությունների առկայություն: Այս ամենի հիմքում ՀՀ Սահմանադրությունն է, որն ընդունվել է 1995 թ. հանրաքվեի միջոցով և փոփոխվել 2005 թ.:

Պետության գլուխը համարվում է ՀՀ Նախագահը: Նախագահի գործառույթներին վերաբերող երկու ամենանշանակալի փոփոխությունները եղան 1996 և 2005 թթ.: Առաջինը վերաբերում է ՀՀ փոխնախագահի պաշտոնի վերացմանը (այս բարձրաստիճան պաշտոնը գոյություն է ունեցել 1991–1996 թթ.): Երկրորդը կապված է սահմանադրական փոփոխությունների հետ, որոնցով Նախագահի լիազորություններն ընդհանուր առմամբ կրճատվեցին. գործադիր իշխանության ղեկավարման զգալի մասն ամրագրվեց վարչապետի պաշտոնին:

Հանրային կառավարման համատեքստում Նախագահը միշտ էլ ընկալվել է՝ որպես պետական կառավարման «ամենաբաց» մարմիններից մեկը: Սա հատուկ է այն մարմիններին կամ պաշտոնյաներին, որոնք ընտրվում են ուղղակի ընտրություններով: Սակայն Հայաստանում այս ընկալման ավելի կարևոր պատճառներից է «փոքր պետությունների ախտանիշը»: Քաղաքացիական հասարակության ոչ ձևական կազմավորումներն ու անհատ քաղաքացիները համարում են, որ իրենց խնդիրների լուծման ամենակարճ ճանապարհն «անցնում է Նախագահի նստավայրով»:

Ուղղակի ընտրությունների միջոցով ձևավորվող մյուս մարմինն Ազգային ժողովն է, որն օրենսդիր իշխանության կրողն է: Ընդհանրապես հայտնի է, որ օրենսդրական, օրինաստեղծ գործունեությունը որոշակի մշակույթ է պահանջում, ինչն ամեն մի երկրում մեծապես կախված է պատմությունից (օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության երկու պալատները, ԱՄՆ երկու պալատները, Նիդերլանդների երկու պալատները, Ուկրաինայի ռադան): Հայոց պատմության ընթացքում բազմիցս հանդիպում են դրվագներ, որոնք լավ հիմք կարող էին լինել Հայաստանում պառլամենտարիզմի մշակույթի զարգացման համար (խոսքը, առաջին հերթին, վերաբերում է աշխարհաժողովներին, որոնց մասնակցում էին հայ նախարարները, ինչպես նաև բարձրաստիճան հոգևորականները, ովքեր մեծ դեր ունեին օրենսդրական գործունեության մեջ): 18–19-րդ դարերում, երբ իրական էր թվում հայկական պետության վերականգնումը կամ հիմնադրումը, առաջացան հայկական պառլամենտարիզմի ձևավորման տեսական հիմքերը («Որոգայթ փառաց» և այլն)՝ մասամբ ոգեշնչված նաև Ֆրանսիական մեծ հեղափոխությամբ: 1918–

1920 թթ. Հայաստանը պառլամենտական երկիր էր: Սակայն հայկական պառլամենտարիզմի հնարավոր զարգացումն ընդհատվեց խորհրդային կարգերի հաստատմամբ, երբ միապալատ խորհրդարանին փոխարինեց Խորհուրդների համագումարը և այնուհետև Գերագույն խորհուրդը: Պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքի առումով ՀԽՍՀ-ն խորհրդարանական էր, սակայն քաղաքական այլընտրանքի բացառման պայմաններում պառլամենտարիզմի զարգացում հնարավոր չէր: 1991 թ. իր պատմության ընթացքում առաջին անգամ Հայաստանն ունեցավ նախագահ: Սակայն մինչև 1995 թ. Գերագույն խորհրդի և Նախագահի միջև իշխանության բաժանումը հեղհեղուկ էր: Սահմանադրության հանրաքվեին զուգահեռ ձևավորվեց ՀՀ Ազգային ժողովը: Սակայն այդ տարիներին քաղաքական դաշտը դեռևս ձևավորված չէր, և Ազգային ժողովի գումարումն էլ հիմնականում մեծամասնական սկզբունքով էր (պատգամավորների համարյա 80 տոկոսը): Տարիների ընթացքում քաղաքական դաշտի կայացմանը զուգահեռ՝ ավելանում էր համամասնական սկզբունքով ընտրվող պատգամավորների թիվը: 2005 թ. սահմանադրական փոփոխություններով այդ հարաբերակցությունը հստակ ամրագրվեց և գործում է մինչ այսօր:

Հանրային կառավարման համակարգում խորհրդարանն ունի ուրույն դեր՝ կապված թե՛ դրա գործառույթների, թե՛ ձևավորման հիմունքների և դրանցից բխող հաշվետվողականության հետ: Պետական կառավարման այս մարմնի յուրահատկությունն այն է, որ պատգամավորներն անմիջականորեն կախված են հասարակությունից (փաստացի և ապագա ընտրողներից) և հաշվետու են հասարակությանը: Սակայն այս պարզ և միաժամանակ գործուն կառուցակարգի կիրառմանը Հայաստանում խոչընդոտում է ընտրական գործընթացների նկատմամբ հասարակության վստահության ցածր մակարդակը:

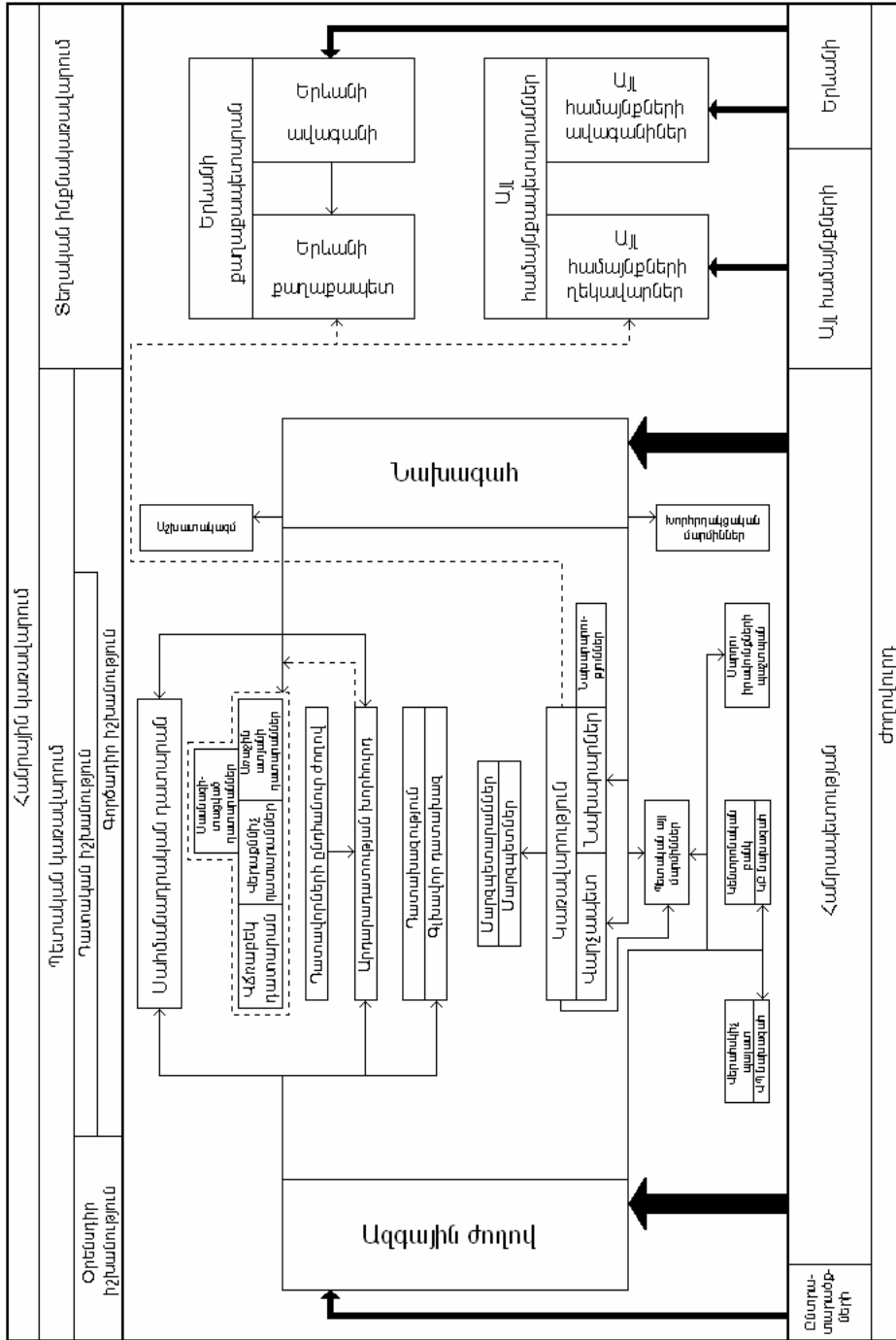
Պետական կառավարման հայաստանյան ողջ համակարգը ձևավորվում է վերոնշյալ երկու ընտրովի մարմինների՝ Ազգային ժողովի և Նախագահի միջոցով (գծապատկեր 1): Պետական կառավարման որոշ մարմիններ, որոնք կենսական նշանակություն ունեն ժողովրդավարական պետության համար, նախատեսված են Սահմանադրությամբ (օրինակ՝ Վերահսկիչ պալատ, Կենտրոնական բանկ, Մարդու իրավունքների պաշտպան, դատական իշխանության մարմիններ, տարածքային կառավարման մարմիններ):

Գործադիր իշխանության առանցքային կրողը Կառավարությունն է՝ բաղկացած վարչապետից և նախարարներից: Կառավարությանն առընթեր ՊԿՄ-ներից գատ առանձնակի ուշադրության է արժանի տարածքային կառավարման համակարգը, որը ևս գործադիր իշխանության մասն է: Հայաստանում տարածքային կառավարման դերը, ընդհանուր առմամբ, Կառավարության գործունեության իրականացումն է մարզերում՝ գործադիր իշխա-

նության տարածքային ծառայությունների կոորդինացման միջոցով: Սակայն, փաստորեն, տարածքային կառավարման ծածկույթն անբնական օղակ է համապետական կառավարման մարմինների և տեղական ինքնակառավարման ծածկույթի միջև: Ընդհանրապես տարածքային կառավարումը՝ որպես «վերնից» ձևավորվող հարթություն, կիրառելի է կա՛մ խոշոր պետություններում, կա՛մ ճգնաժամային իրավիճակներում, երբ առկա են որոշակի առաջնահերթ խնդիրներ:

Ի տարբերություն տարածքային կառավարման՝ տեղական ինքնակառավարումը «ներքևից» ձևավորվող հարթություն է, որ առկայությունն անհերքելիորեն անհրաժեշտ է հանրային կառավարման իրագործման համար: Տեղական ինքնակառավարման համակարգն ապահովում է հանրային կառավարման այն ընկալումը, որ իշխանությունները կոչված են ոչ թե իշխելու, այլ ծառայություններ մատուցելու: Ընդ որում՝ այն ծառայությունները, որոնց մատուցումը պետք է լինի միասնական, իրականացնում են ՊԿՄ-ները, իսկ այն ծառայությունները, որոնք կարող են մատուցվել տեղայնորեն և ենթակա են տարբերակման՝ ըստ «սպառողների», իրականացնում են ՏԻՄ-երը: Խոշոր պետություններում, որտեղ բարձր է բնակչության՝ հանրային ծառայությունների նկատմամբ պահանջունքների տարբերակվածության աստիճանը, նույնիսկ օրենսդրական գործառույթները կարող են լինել ապակենտրոնացած (հիմնականում դա իրականացվում է դաշնային համակարգի միջոցով, օրինակ՝ ԱՄՆ-ում): Ըստ էության՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգը կոչված է զգալիորեն թեթևացնելու ՊԿՄ-ների «գործառութային բեռը»: Սակայն տեղական ինքնակառավարման հայաստանյան համակարգը դեռևս չի ձևավորել նմանատիպ կարողություններ:

Հայաստանյան հասարակությունը ընկալում է տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինները հավասարապես՝ որպես իշխանական «միջտորդ» օղակներ, որոնց հետ հանրային կառավարմանը հատուկ հարաբերություններ ձևավորելն անհեռանկար նախաձեռնություն է: Ուստի և՛ հայաստանյան քաղաքացիական հասարակությունը գերադասում է երկխոսել համապետական կառավարման մարմինների հետ:



Գծապատկեր 1

Հանրային կառավարման կառուցվածքը ՀՀ-ում

ԳԼՈՒԽ 2

ՕՐԵՆՍՊԻՐ ԵՎ ԳՈՐԾԱԴԻՐ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

2.1 Օրենսդիր իշխանության գործունեության արդյունավետությունը

2.1.1. Որպես նախաբան

Օրենսդիր իշխանության գործունեությունը, ներկայացուցչական մարմնի կազմավորումը, գործառույթները, կազմակերպական ներքին խնդիրները, փոխհարաբերությունները պետական իշխանության մյուս մարմինների հետ միշտ էլ գտնվել են քաղաքական իրականության և սահմանադրաիրավական ուսմունքների առանցքում:

Հասարակական կյանքի, քաղաքական համակարգի և պետական իշխանության մարմինների ժողովրդավարացման միտումները մեծապես կախված են ներկայացուցչական ժողովրդավարության, պառլամենտարիզմի զարգացման քայլերից: Հայաստանի Հանրապետությունում ժողովրդավարական սկզբունքներով աստիճանաբար կազմավորվեցին պետական իշխանության նոր ինստիտուտներ, եղածներն էլ բարեփոխվեցին և արդիականացան, քաղաքական համակարգը կայունացման միտումներ ցուցաբերեց: Այս իրավիճակում երկրում արժեքային նոր համակարգի ձևավորման ու արմատավորման գործում էական դերակատարում ունեցավ 1990 թ. ժողովրդի ընտրած պառլամենտը:

Հայաստանի Հանրապետության անկախացումից հետո երկրում ձևավորվեց պետական իշխանության ամբողջովին նոր համակարգ, սկզբունքորեն նոր դեր վերապահվեց օրենսդիր մարմնին: Պառլամենտն անցած 22 տարվա ընթացքում էականորեն, բարեփոխվեց և նրա լիազորություններն ու գործառույթները սահմանվեցին՝ ելնելով իրավական, ժողովրդավարական պետությանը բնորոշ սկզբունքներից:

1918–1920 թթ. տարիներին Հայաստանում պառլամենտը և պառլամենտարիզմն առաջին քայլերն արեցին՝ նույնիսկ օրենսդիր և գործադիր իշխանությունների միջև գործառույթները տարանջատվեցին:

1995 թ. ՀՀ Սահմանադրության ընդունումից հետո ՀՀ Ազգային ժողովը, որպես համապետական ներկայացուցչական մարմին, իր լիազորություններն իրականացնում է՝ ըստ Սահմանադրության 4-րդ գլխում («Ազգային ժողովը») սահմանված (հոդված 62–84) նորմերի և «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքի:

2.1.2. Ազգային ժողովը՝ որպես օրենսդիր և ներկայացուցչական մարմին

Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը, որպես պետական իշխանության համակարգի կարևորագույն մաս, իրականացնում է բարձրագույն օրենսդիր իշխանությունը: Ազգային ժողովը ոչ միայն մեծ դեր է խաղում երկրի հասարակական-քաղաքական կյանքում, նպաստում իրավական, ժողովրդավարական և սոցիալական պետության կառուցմանը, այլև կարգավորում, կանոնակարգում է հասարակական կարևոր հարաբերությունները՝ հարստացնելով ու զարգացնելով Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությունը, պետական-իրավական պրակտիկան: Լինելով ներկայացուցչական մարմին, ժողովրդից ստանալով անմիջական մանդատ՝ վերահսկողության միջոցով հակակշռում է գործադիր իշխանությանը, գործադրում է Սահմանադրությամբ ամրագրված հավասարակշռության ու զսպումների կառուցակարգերը:

ՀՀ-ում նոր ձևավորվող օրենսդրության հիմքերը հիմնականում դրվեցին 1990 թ. օգոստոսի 23-ին ընդունված «Հայաստանի անկախության մասին» Հռչակագրով¹⁷: Հռչակագրով հիմք դրվեց նաև Հայաստանի իրավական անկախության գործընթացին, որն ավարտվեց 1991 թ. սեպտեմբերի 23-ի ՀՀ Գերագույն Խորհրդի պատմական որոշումով: Գերագույն Խորհուրդը, հիմք ընդունելով 1991 թ. սեպտեմբերի 21-ի համաժողովրդական հանրաքվեի արդյունքները, որոշում ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության անկախության հռչակման մասին»¹⁸, որով անկախությունն իրական դարձավ: Հիմնվելով Հռչակագրում ամրագրված դրույթներին՝ 1991 թ. նոյեմբերի 19-ին ՀՀ Գերագույն Խորհուրդն ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն Խորհրդի մասին» ՀՀ օրենքը, որի 1-ին հոդվածում ամրագրված է. «Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն Խորհուրդը մշտապես գործող մարմին է, որն իրականացնում է օրենսդիր իշխանությունը և Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված այլ իրավասություններ»¹⁹:

1991 թ. սեպտեմբերի 21-ի հանրաքվեի միջոցով Հայաստանի Հանրապետության՝ ԽՍՀՄ-ից դուրս գալու պատմական իրողությունը չէր կարող իր կնիքը չդնել նաև խորհրդարանական գործունեության ու պատլամենտարիզմի զարգացման գործընթացի վրա: Հասարակական զարգացումն տրամաբանությունը 1995 թ. հուլիսի 5-ին համաժողովրդական հանրաքվեով ընդունված ՀՀ Սահմանադրությունն էր: 1995 թ. ՀՀ Սահմանադրության ընդունու-

¹⁷ Գերագույն Խորհրդի տեղեկագիր. N 16 /972/, 1990, հոդված 256:

¹⁸ Տե՛ս ՀՀ Գերագույն Խորհրդի տեղեկագիր, N 18, հոդված 390:

¹⁹ Հայաստանի Հանրապետության գործող օրենքների ժողովածու (1990–1995 թթ.), Երևան, 1995, էջ 189:

մից հետո ՀՀ խորհրդարանը՝ «Ազգային ժողովը», որպես համապետական ներկայացուցչական մարմին, իր լիազորություններն իրականացնում է՝ Սահմանադրության 4-րդ գլխում սահմանված նորմերի²⁰ և «Ազգային ժողովի կանոնակարգ»²¹ (այսուհետ՝ Կանոնակարգ) ՀՀ օրենքին համապատասխան:

Իրավական ժողովրդավարության հաստատման ու ամրապնդման նպատակով Ազգային ժողովի կարևոր խնդիրն է ապահովել կապը և համագործակցությունն իշխանության միակ աղբյուրն ու կրողը հանդիսացող ժողովրդի և նրա ներկայացուցիչների միջև, ընդունել օրենքներ, հաստատել ծրագրեր, որոնք կոչված են ապահովելու հասարակության կենսամակարդակի բարձրացումը, շուկայական տնտեսության արմատավորումը, սոցիալ-մշակութային առաջընթացը: Խորհրդարանն իր լիազորությունների սահմաններում քննարկում է բազմաթիվ և բազմաբնույթ հարցեր: Ժողովրդավարական պետության զարգացման ճանապարհին Ազգային ժողովը՝

1. իր լիազորություններն իրականացնելիս աշխատում է ամբողջ գործունեությունը կառուցել ժողովրդավարական սկզբունքներին և չափանիշներին, սահմանադրական սկզբունքներին և դրույթներին համապատասխան, հաշվի առնելով նաև իրավակիրառական պրակտիկան՝ կոլեգիալ կարգով ընդունում է օրենքներ, որոշումներ, հանդես գալիս որպես մեծամասնության և փոքրամասնության երկխոսությունն ապահովող մարմին:

2. ընդունում է իրավական սկզբունքներին և բարոյական արժեքներին համապատասխանող օրենքներ, կանոնակարգում, ճիշտ ուղղորդում հասարակական հարաբերությունների զարգացումը՝ հաստատելով կարգուկանոն, իրականացնելով այնպիսի քաղաքականություն, որը հարիր է ժողովրդավարական համակարգին և կարող է նպաստել քաղաքացիական հասարակության կայացմանը:

3. հենվում է սահմանադրական նորմերի վրա՝ ձգտելով հաստատել սահմանադրական օրինականություն, իրական վերահսկողություն սահմանում Կառավարության գործունեության նկատմամբ:

Ազգային ժողովի կարգավիճակի վրա էական ազդեցություն ունեն հանրապետությունում արմատավորված կիսանախագահական կառավարման ձևը, որը ներառում էր կառավարման նախագահական և պառլամենտական համակարգերի տարրեր:

Քանի որ կիսանախագահական ձևի չափանիշներից մեկը Կառավարության պատասխանատվությունն է խորհրդարանի առջև, ապա բնական է

²⁰ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, (հոդված 62–84) Երևան, «Մխիթար Գոշ», 1997:

²¹ Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կանոնակարգ, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2002:

այն պահանջը, որ կառավարության նշանակման հարցում խորհրդարանը պետք է ունենա ավելի լայն լիազորություններ: Խորհրդարանի առջև Կառավարության պատասխանատվության սկզբունքը ենթադրում է, որ Կառավարությունն ի սկզբանե պետք է վայելի խորհրդարանական մեծամասնության աջակցությունը և հրաժարական տա, եթե այդ մեծամասնությունն այլևս չի աջակցում իրեն: Սակայն, մինչև սահմանադրական բարեփոխումները, ըստ գործող Սահմանադրության, Հանրապետության Նախագահը լիովին ազատ էր վարչապետի նշանակման հարցում:

2005 թ. նոյեմբերի 27-ի սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում Հանրապետության Նախագահն Ազգային ժողովում պատգամավորական թևերի բաշխման և պատգամավորական խմբակցությունների հետ խորհրդակցությունների հիման վրա վարչապետ է նշանակում պատգամավորների մեծամասնության վստահությունը վայելող անձին, իսկ եթե դա հնարավոր չէ, ապա առավել թվով պատգամավորների վստահությունը վայելող անձին²²:

Սահմանադրության 74-րդ հոդվածով՝ կառավարությունն իր կազմավորումից հետո քսանօրյա ժամկետում Ազգային ժողով է ներկայացնում իր ծրագիրը, որի հաստատման համար պահանջում է քվեարկություն՝ ի տարբերություն հին Սահմանադրության: Կառավարության ծրագրին Ազգային ժողովի հավանություն տալու հարցը քննարկվում է արտահերթ և քվեարկության է դրվում այն ներկայացվելուց հետո հնգօրյա ժամկետում: Կառավարության ծրագրին հավանություն տալու մասին որոշումն ընդունվում է Ազգային ժողովի պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ:

Այս երկու դրույթները կիսանախագահական կառավարման ձևի շրջանակներում ուժեղացնում են Ազգային ժողովի դիրքերը, որը, իր հերթին զսպվում և հակակշռվում է ԱԺ-ն ազատ արձակելու նախագահական լիազորությամբ: Հատկանշական է, որ Հանրապետության Նախագահը չի կարող ազատել վարչապետին, որին պաշտպանում է ԱԺ-ի մեծամասնությունը:

Սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում Ազգային ժողովը այլևս չի գտնվում լուծարման մշտական սպառնալիքի տակ:

Հանրապետության Նախագահը Ազգային ժողովի նախագահի կամ վարչապետի առաջարկությամբ կարող է արձակել Ազգային ժողովը, եթե.

- ա) Ազգային ժողովը հերթական նստաշրջանի երեք ամսվա ընթացքում որոշում չի կայացնում կառավարության որոշմամբ անհետաձգելի համարվող օրենքի նախագծի վերաբերյալ, կամ

²² ՀՀ Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 4-րդ կետ, 2005 թ.

- բ) հերթական նստաշրջանի ընթացքում Ազգային ժողովի նիստերը երեք ամսից ավելի չեն գումարվում, կամ
- գ) հերթական նստաշրջանի ընթացքում Ազգային ժողովը երեք ամսից ավելի իր քննարկած հարցերի վերաբերյալ որևէ որոշում չի կայացնում:

Այս հոդվածը սահմանափակում է ԱԺ-ն արձակելու երկրի նախագահի բացարձակ իրավունքը: Եթե նախկինում Նախագահը ամեն պահի կարող էր արձակել ԱԺ-ը, և սահմանված էին միայն այն դեպքերը, երբ ԱԺ-ն չի կարող արձակվել, ապա տվյալ փոփոխությամբ սպառնիչ սահմանված են այն բացառիկ դեպքերը, երբ ԱԺ-ն կարող է արձակվել: Շատ կարևոր է ազատ արձակման հիմքերի բովանդակությունը: Դրանք 3-ն են և ընդհանուր առմամբ վերաբերում են այն դեպքերին, երբ Ազգային ժողովն անգործության է մատնված կամ արդյունավետ չի գործում: Բնական է, որ այդպիսի դեպքերում ԱԺ-ի արձակումն օրինաչափ է հասարակության և պետության առջև ծառայած խնդիրներին արդյունավետ լուծումներ տվող նոր ներկայացուցչական օրենսդիր մարմնի ձևավորման նպատակով, բայց նույնիսկ այդ դեպքում Նախագահը կարող է դա անել ԱԺ նախագահի կամ վարչապետի առաջարկությամբ, այլ ոչ միանձնյա:

Այսպիսով, սահմանադրական բարեփոխումներն ապահովում են պետական իշխանության տարբեր թևերի միջև զսպումների և հակակշիռների արդյունավետ մեխանիզմների ստեղծումը, ինչպես նաև առավել ընդգծում և որոշակիացնում Ազգային ժողովի տեղն ու դերը պետական իշխանության մարմինների համակարգում:

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը չի բովանդակում նաև հատուկ նորմ Ազգային ժողովի ներկայացուցչական բնույթի մասին, ինչը նույնպես երկնտանքի տեղիք է տալիս այն առումով, թե հանրապետության օրենսդիր մարմինն արդյոք իրավունք ունի՞ հանդես գալու որպես ժողովրդի ինքնիշխանության կրող: Խնդիրն այն է, որ պետական մարմինների ներկայացուցչական բնույթը, սովորաբար, կապում են ժողովրդից ընտրությունների միջոցով համապատասխան մանդատ ստանալու և ընտրողների կամքն ու շահերը ներկայացնելու հետ:

Վերոնշյալ հանգամանքով հանդերձ՝ Ազգային ժողովը, նախ և առաջ, ներկայացուցչական մարմին է, ներկայացնում է տարբեր շերտեր, խավեր՝ ընտրությունների միջոցով: Ուստի, այս առումով սահմանադրական բարեփոխումների ընթացքում ճիշտ կլիներ Սահմանադրության 62-րդ հոդվածի առաջին մասում նշել՝ «Ազգային ժողովը ներկայացուցչական, օրենսդիր մարմին է»: Նման բնութագրումն առավել ամբողջական կբնութագրեր Ազգային ժողովի հիմնական գործառնությունը, կնպաստեր խորհրդարանի և խորհրդարանական ժողովրդավարության զարգացմանն ու խորացմանը:

Եթե Սահմանադրության մեջ հատուկ նշված չէ Ազգային ժողովի պառլամենտականության և ներկայացուցչական բնույթի մասին, ապա նույնը չի կարելի ասել նրա՝ օրենսդիր մարմին լինելու վերաբերյալ: Սահմանադրության 62-րդ հոդվածում հատակ ամրագրված է՝ «Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդիր իշխանությունն իրականացնում է Ազգային ժողովը»:

Սահմանադրության այդ նորմը հնարավոր է մեկնաբանել երկու իմաստով՝

- ա)** Հայաստանի Հանրապետությունում օրինաստեղծ գործունեությամբ կարող է զբաղվել միայն Ազգային ժողովը, որովհետև Սահմանադրության նշված նորմում օրենսդրական գործառնություն իրականացնող այլ սուբյեկտ թվարկված չէ:
- բ)** Հայաստանի Հանրապետությունում Ազգային ժողովը միակ պետական մարմինը չէ, որն օժտված է օրինաստեղծ իրավասությամբ: Սահմանադրության 62-րդ հոդվածում նշված չէ, որ Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդիր իշխանությունն իրականացնում է միայն Ազգային ժողովը:

Օրենսդիր իշխանության իրավասությունը վերապահելով Ազգային ժողովին՝ Սահմանադրությունը դրանով իսկ ամրագրում է կարևոր մի սկզբունք, ըստ որի Հայաստանի Հանրապետության ոչ մի օրենք չի կարող ընդունվել, եթե չի քննարկվել Ազգային ժողովում, չի արժանացել նրա հավանությանը, իսկ Ազգային ժողովը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ օրենսդրության ոլորտում օժտված է անսահմանափակ իրավասությամբ:

Սահմանադրության 4-րդ գլուխը նվիրված է ՀՀ խորհրդարանի՝ Ազգային ժողովի կազմակերպման և գործունեության հիմունքներին: Հանրապետության Նախագահի, Կառավարության և ՀՀ դատարանների հետ միասին Ազգային ժողովն իրականացնում է պետական իշխանությունը մեր երկրում:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 62-րդ հոդվածի 4-րդ մասի՝ Ազգային ժողովը գործում է սեփական կանոնակարգին համապատասխան²³:

ՀՀ ԱԺ կանոնակարգը ընդունվել է 2002 թվականի փետրվարի 20-ին (բարեփոխված տարբերակը՝ 2008 թվականի նոյեմբերի 17-ին): Պետք է նշել, որ Ազգային ժողովի կանոնակարգին տրվել է օրենքի ուժ:

Ժամանակակից սահմանադրական իրավունքում «կանոնակարգ» (ռեգլամենտ)²⁴ հասկացությունը գործածվում է մի քանի իմաստով: Նախ՝ որպես ներկայացուցչական մարմինների նիստերի, նստաշրջանների վարման

²³ ՀՀ Սահմանադրական իրավունք, Ն.Այվազյան, Երևան 2003թ., էջ 152–157:

²⁴ Ֆրանսերեն reglement, regler՝ «կանոն» բառից է:

կարգ, երկրորդ՝ մշտական կամ ժամանակավոր կանոնների հավաքածու, որը կարգավորում է խորհրդարանի ներքին կառուցվածքը, գործունեության կազմակերպման ձևերը, ինչպես նաև պատգամավորների իրավական դրությունը: Այդ կանոնների ամբողջությունը (ռեգլամենտը) խորհրդարանն է ընդունում՝ սահմանադրություններում, սահմանադրական և օրգանական օրենքներում ամրագրված սկզբունքներին և այլ դրույթներին համապատասխան: Շատ խորհրդարաններում կամ դրանց պալատներում ստեղծված են հատուկ կոմիտեներ, որոնք վերահսկում են կանոնակարգի կատարումը:

Որոշ երկրներում (Ֆրանսիա, Իտալիա, Իսպանիա և այլն) կառավարությունը ռեգլամենտար իշխանության իրականացման կարգով ընդունում է ակտեր (ռեգլամենտներ, կանոնադրություններ), որոնցով կարգավորվում են հասարակական հարաբերությունները: Դրանց իրավաբանական ուժը ցածր է օրենքների իրավաբանական ուժից, դրանք ենթաօրենսդրական ակտեր չեն, քանի որ հրապարակվում են այնպիսի հարցերի առնչությամբ, որոնք օրենքով կարգավորված չեն:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության՝ Ազգային ժողովը մշտապես գործող մարմին է, որի համար առանձնակի կարևորություն է ստանում նրա գործունեության ճիշտ և հստակ կազմակերպումը: Այդ խնդիրն իր ամրագրումն է ստացել ինչպես Սահմանադրության մեջ, այնպես էլ, ավելի մանրամասն, ԱԺ կանոնակարգում:

ՀՀ Սահմանադրության 68-րդ հոդվածի համաձայն՝ նորընտիր Ազգային ժողովի առաջին նստաշրջանը գումարվում է պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն երկու երրորդի ընտրությունից հետո՝ երրորդ հինգշաբթի օրը, նախկին երկրորդի փոխարեն: Արտահերթ ընտրության դեպքում նորընտիր Ազգային ժողովի առաջին նստաշրջանը գումարվում է պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն երկու երրորդի ընտրությունից հետո՝ երկրորդ հինգշաբթի օրը:

Այստեղից պարզորոշ է, որ Ազգային ժողովն ամբողջ կազմով գործում է միայն նստաշրջաններում: Վերջիններիս ընթացքում է, որ Ազգային ժողովը լայն կոլեկտիվության և հրապարակայնության պայմաններում քննարկում և լուծում է իր իրավասությանը վերապահված բոլոր հարցերը: Գործունեության նստաշրջանային կարգը հնարավորություն է ընձեռում պատգամավորների ընդհանուր կամքի և կարծիքի դրսևորման, հետևաբար նաև՝ քննարկվող հարցերի ճիշտ և օբյեկտիվ լուծման համար: Նստաշրջանում է, որ Ազգային ժողովն իրականացնում է իր օրենսդրական իրավասությունը, ընտրում կամ նշանակում է Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմիններին և պաշտոնատար անձանց:

Սահմանադրությունը տարբերում է հերթական կամ արտահերթ նստաշրջանները:

Ազգային ժողովի նստաշրջանների կանոնավոր հրավիրումը լուրջ երաշխիք է պետական իշխանության ներկայացուցչական և օրենսդիր մարմնի նորմալ գործունեության ապահովման համար, ահա թե ինչու Սահմանադրությունը հստակ որոշում էր Ազգային ժողովի հերթական նստաշրջանների գումարման պարբերականությունը և կայուն ժամկետները: Սակայն Սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում վերացվել է հերթական նստաշրջանների ժամկետների ամրագրումը և այն վերապահվել է Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենքին: Ըստ որի՝ Ազգային ժողովը տարեկան գումարում է երկու հերթական նստաշրջան՝ սեպտեմբերի երկրորդ երկուշաբթի օրից մինչև դեկտեմբեր ամսվա երկրորդ հինգշաբթին և փետրվարի առաջին երկուշաբթի օրից մինչև հունիսի երկրորդ հինգշաբթի օրը²⁵: Տարբեր երկրներում նստաշրջանի գումարումների թիվը ևս տարբեր է: Օրինակ՝ Ֆիլիպիններում անցկացվում է տարեկան մեկ նստաշրջան. Սահմանադրության 15-րդ բաժնի 7-րդ հոդվածի համաձայն Կոնգրեսը գումարվում է տարին մեկ անգամ՝ հուլիսի չորրորդ երկուշաբթի օրը, և աշխատում է իր սահմանած ժամկետով, բայց ոչ պակաս, քան 30 օր ընդմիջումով: Ֆրանսիայի Սահմանադրության 28-րդ հոդվածով նախատեսված էր, որ խորհրդարանի նստաշրջանները գումարվում են տարեկան երկու անգամ, որոնցից առաջինի տևողությունը 80 օր է, իսկ երկրորդինը՝ 90, այսինքն՝ խորհրդարանի տարեկան նստաշրջանների տևողությունը կես տարի էր: 1995 թ. Ֆրանսիայի Սահմանադրության փոփոխություններով նախատեսվեց խորհրդարանի նստաշրջանը գումարել տարեկան մեկ անգամ՝ ոչ ավելի, քան ինն ամիս ժամկետով՝ 120 օր տևողությամբ:

ՀՀ Ազգային ժողովի հերթական նստաշրջանի չորսօրյա նիստերը սկսվում են նստաշրջանի բացման օրը: Հերթական նստաշրջաններն անցկացվում են երեք շաբաթը մեկ գումարվող չորսօրյա նիստերի միջոցով:

Ազգային ժողովի նիստերը դռնբաց են, դռնփակ նիստ կարող է գումարվել Ազգային ժողովի որոշմամբ: Ազգային ժողովի կանոնակարգում (հոդ. 43) սահմանված է դռնփակ նիստի կարգավիճակը: Դռնփակ նիստին, բացի պատգամավորներից, կարող են ներկա գտնվել Հանրապետության Նախագահը, Ազգային ժողովում Հանրապետության Նախագահի մշտական և լիազորած ներկայացուցիչները, վարչապետը, նրա լիազորած ներկայացուցիչը, Սահմանադրական դատարանի նախագահը, Կառավարության անդամները, ՀՀ գլխավոր դատախազը (այսուհետ՝ Գլխավոր դատախազ), ՀՀ վճռաբեկ դատարանի նախագահը, ՀՀ կենտրոնական բանկի (այսուհետ՝ Կենտրոնական բանկ) նախագահը, Վերահսկիչ պալատի նախագահը, Աշխատակազմի ղեկավարը և նրա սահմանած ցանկով՝ նիստի սպասարկումն

²⁵ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենք, հոդված 35:

ապահովող աշխատակիցները, ինչպես նաև նիստը վարողի հրավիրած անձինք: Նիստերի դոնբաց լինելը վկայությունն է այն բանի, որ հանրապետության օրենսդիր իշխանության մարմնի գործունեության մեջ արմատավորված է հրապարակայնության սկզբունքը: Դոնբաց նիստին, բացի վերոնշյալներից, կարող են ներկա գտնվել նաև Աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանումների ղեկավարները, Ազգային ժողովի նախագահի և նրա տեղակալների խորհրդականներն ու օգնականները, մշտական հանձնաժողովների, խմբակցությունների և պատգամավորական խմբերի փորձագետները (մասնագետները), Ազգային ժողովում հավատարմագրված լրագրողները, Աշխատակազմի ղեկավարի սահմանած ցանկով նիստի լուսաբանումն ապահովող աշխատակիցները, ինչպես նաև նիստը վարողի և քննարկվող հարցի գլխադասային հանձնաժողովի հրավիրած անձինք:

Ազգային ժողովի արտահերթ նստաշրջանները կարող են հրավիրվել ըստ անհրաժեշտության: Մինչև սահմանադրական բարեփոխումները, ըստ ՀՀ Սահմանադրության, Ազգային ժողովի արտահերթ նստաշրջան գումարում էր Հանրապետության Նախագահը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի կամ Կառավարության նախաձեռնությամբ: Սահմանադրական այս նորմը հնարավորություն էր ստեղծում, որ ՀՀ կառավարության օրենսդրական նախաձեռնության կարգով առաջադրված օրենքների նախագծերը մտնեին Ազգային ժողովի արտահերթ նստաշրջան: Պրակտիկան ցույց էր տալիս, որ այս լիազորությունը ՀՀ Նախագահը բավական լայնորեն օգտագործում էր և դեռ ավելին, կարծես թե օրինաչափություն էր դարձել «արտահերթ նստաշրջանների» միջոցով առավել կարևորագույն և մեծ թվով օրինագծեր ընդունելը:

Սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում փոփոխության է ենթարկվել նաև այս հոդվածը, ըստ որի արտահերթ նստաշրջան կամ նիստ գումարում է Ազգային ժողովի նախագահը՝ Հանրապետության Նախագահի, պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն մեկ երրորդի կամ Կառավարության նախաձեռնությամբ: Արտահերթ նստաշրջանը կամ նիստն անցկացվում են նախաձեռնողի սահմանած օրակարգով և ժամկետում:

Որոշակի առանձնահատկություններ ունի Ազգային ժողովի հերթական գումարման անդրանիկ նստաշրջանը: Առաջին նիստի առանձնահատկությունն այն է, որ խորհրդարանը ձևավորում է իր մարմինները և կառուցվածքային այլ ստորաբաժանումները. կատարվում է՝

1. հաշվիչ հանձնաժողովի ընտրություն (Կանոնակարգի 24-րդ հոդված),
2. Ազգային ժողովի նախագահի ընտրություն (Սահմանադրության 79-րդ հոդված, Կանոնակարգի 17-րդ հոդված),
3. Ազգային Ժողովի նախագահի տեղակալների ընտրություններ,

4. մշտական հանձնաժողովների նախագահների ընտրություն (Սահմանադրության 73-րդ հոդված, Կանոնակարգի 21-րդ հոդված),
5. մշտական հանձնաժողովների կազմավորում, անհրաժեշտության դեպքում ժամանակավոր հանձնաժողովների ստեղծում (Սահմանադրության 73-րդ հոդված, Կանոնակարգի 21-րդ հոդված). Ազգային ժողովն այսուհետ կարող է քննարկել մշտական հանձնաժողովների քանակի նպատակահարմարության հարցը,
6. Կառավարության գործունեության ծրագրի ներկայացում և Կառավարության վստահության հարցի քննարկում:

Անդրանիկ նստաշրջանի առանձնահատկությունների վերաբերյալ Ազգային ժողովի կանոնակարգը բովանդակում է առանձին հոդված (հոդ. 34): Առաջին նստաշրջանի գումարման օրվա մասին հայտարարում է կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը: Մինչև Ազգային ժողովի նախագահի ընտրությունը, Ազգային ժողովի անդրանիկ նստաշրջանը բացում և վարում է տարիքով առավել ավագ պատգամավորը: Նստաշրջանի բացման առթիվ հանդիսավոր խոսքի իրավունք ունեն Հանրապետության Նախագահը և Ամենայն Հայոց Կաթողիկոսը:

Ըստ Կանոնակարգի՝ նիստերի օրակարգը կազմված է երեք մասից, առաջին մասում ընդգրկվում են այն նախագծերը, որոնց վերաբերյալ գլխադասային հանձնաժողովը տվել է դրական կարծիք, երկրորդ մասում՝ այն նախագծերը, որոնց հանձնաժողովը տվել է բացասական կարծիք, իսկ երրորդ մասը ներառում է՝ Նախագահի առարկություններով և առաջարկություններով վերադարձված օրենքը, Կառավարության որոշմամբ անհետաձգելի համարվող օրենքների նախագծերը միջազգային պայմանագրերի վերաբերյալ, Սահմանադրությամբ և օրենքներով նախատեսված նշանակումների և լիազորությունների դադարեցման, հաշվետվությունների, ընտրության, նախորդ նստաշրջանի օրակարգում ընդգրկված անավարտ հարցերը, որոնք նստաշրջանի օրակարգ են մտնում առանց քննարկման և քվեարկության:

Այսպիսով՝ ժամանակակից խորհրդարանը ժողովրդական ներկայացուցչական բարձրագույն մարմինն է, արտահայտում է ժողովրդի ինքնիշխան կամքը, առաքելությունն է օրենքների միջոցով կանոնակարգել կարևորագույն հասարակական հարաբերությունները, կազմավորել պետական իշխանության բարձրագույն մարմինները, իրականացնել վերահսկողություն գործադիր իշխանության բարձրագույն մարմինների և բարձրագույն պաշտոնատար անձանց նկատմամբ²⁶:

²⁶ Чиркин В.Е., Государствование. Учебник. М., „Юрист“, 1999, с. 270.

2.1.3. ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքի՝ 1991–2013 թթ. փոփոխությունների վերլուծությունը

Պետական իշխանության ամեն մի մարմնի գործունեության արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է նաև այն հանգամանքով, թե ինչպիսին են պետական ապարատի աշխատակազմի մասնագիտական կարողությունները, ինչպիսին է տեղեկատվության ստացման և վերլուծության մակարդակը, տվյալ մարմինն որքանով է ապահովված ժամանակակից տեխնիկական սարքավորումներով և այլն:

1990–1995 թթ. Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն խորհրդի, այնուհետև Ազգային ժողովի գործունեությունն ապահովվեց խորհրդարանի աշխատակազմի միջոցով: Անկախ պետականության ջատագովների, իսկական արհեստավարժների մի խումբ նվիրեց իրեն այս անչափ կարևոր և բարդ գործին, ու նաև նրանց օգնությամբ է, որ կայացավ օրենսդիր մարմինը, և պառլամենտարիզմը դարձավ իրողություն:

Աշխատակազմը Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ ստեղծված իրավաբանական անձի կարգավիճակ չունեցող պետական կառավարչական հիմնարկ է, գործում է ՀՀ Սահմանադրությանը, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ», «Պետական կառավարչական հիմնարկների մասին», «Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» և ՀՀ այլ օրենքներին, ինչպես նաև ՀՀ ԱԺ նախագահի «ՀՀ ԱԺ աշխատակազմի կանոնադրությունը և կառուցվածքը հաստատելու մասին» որոշմամբ և այլ իրավական ակտերին համապատասխան:

Ազգային ժողովը նպաստեց նաև պետական ծառայության զարգացմանն ու փորձի կուտակմանը: Ազգային ժողովը, որպես պետական իշխանության օրենսդիր մարմին, պետք է կարգավորեր նաև իր Աշխատակազմի գործունեությունը՝ առանձին օրենքով: 2002 թ. դեկտեմբերի 4-ին Ազգային ժողովն ընդունեց «Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը (այսուհետ՝ Օրենք): Օրենքը սահմանեց, որ անկախ երկրում քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից, անկախ ընտրությունների արդյունքներից՝ Աշխատակազմում պետական ծառայությունը մասնագիտական գործունեություն է, որի նպատակն է ապահովել Ազգային ժողովի լիազորությունների և գործունեության իրականացումը՝ Սահմանադրությանն ու Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությանը համապատասխան: Օրենքն անդրադառնում է Աշխատակազմում պետական ծառայողների պաշտոնների դասակարգման և դասային աստիճանների, պաշտոնների նշանակման, վերապատրաստման, ատեստավորման, իրավական կարգավիճակի, ինչպես նաև այստեղ պետական ծառայության կազմակերպմանն ու ղեկավարման հարցերին:

ՀՀ ԱԺ աշխատակազմը գործում է նաև ՀՀ ԱԺ նախագահի «ՀՀ ԱԺ աշխատակազմի կանոնադրությունը և կառուցվածքը հաստատելու մասին» որոշմամբ: Սա ներառում է Աշխատակազմի գործունեության նպատակները, խնդիրները և գործառնությունները, գույքի տնօրինման, տիրապետման և օգտագործման կարգը, Աշխատակազմի կառուցվածքը, նրա ղեկավարի, ստորաբաժանումների գործառնությունները, պետական ծառայողի գործունեության շրջանակները, նախատեսում է, թե ինչպես են ծառայողներն ապահովում Ազգային ժողովի ու պատգամավորների գործունեությունը, աջակցում նրանց: Ամեն մի ստորաբաժանում ունի Աշխատակազմի ղեկավարի հաստատած կանոնակարգ: Աշխատակազմի գործունեությունը վերահսկում են Ազգային ժողովի նախագահը, վերջինիս հանձնարարությամբ՝ նաև նախագահի տեղակալները:

Աշխատակազմն իրականացնում է իրավական, կազմակերպական, փաստաթղթային, ֆինանսական, նյութատեխնիկական, վերլուծական-տեղեկատվական գործունեություն, ապահովում Ազգային ժողովի նիստերի կազմակերպումը, արձանագրումը, սղագրումը և արձանագրությունների կազմումը, աջակցում պատգամավորներին՝ իրենց գործառնություններն իրականացնելիս: Աշխատակազմում չեն կարող գործել կուսակցական, կրոնական, հասարակական կազմակերպություններ: Աշխատակազմը համագործակցում է Նախագահի, Կառավարության, պետական այլ մարմինների աշխատակազմերի հետ:

Աշխատակազմն իր հիմնական խնդիրներին համապատասխան՝ իրականացնում է հետևյալ հիմնական գործառնությունները՝

- 1) իրականացնում է ՀՀ օրենքների և Ազգային ժողովի որոշումների նախագծերի մասնագիտական փորձաքննություն և ներկայացնում եզրակացություններ,
- 2) նախապատրաստում և Ազգային ժողովի նախագահին է ներկայացնում Ազգային ժողովի նախագահի որոշումների, կարգադրությունների, ինչպես նաև այլ փաստաթղթերի նախագծեր,
- 3) անհրաժեշտության դեպքում նախապատրաստում և Ազգային ժողովի նախագահին է ներկայացնում Ազգային ժողովի գործունեության ապահովմանն ուղղված իրավական ակտերի նախագծեր,
- 4) հավաքում, մշակում, վերլուծում և Ազգային ժողովի նախագահին է ներկայացնում ՀՀ-ում և օտարերկրյա պետություններում սոցիալ-տնտեսական, քաղաքական և իրավական գործընթացների վերաբերյալ տեղեկատվություն,
- 5) կազմակերպում և իրականացնում է հետազոտական-վերլուծական աշխատանքներ՝ անհրաժեշտության դեպքում ներգրավելով համապատաս-

խան գիտական կազմակերպությունների, գիտնականների և փորձագետների,

6) պարբերաբար ուսումնասիրում և վերլուծում է տնտեսության և պետական կառավարման համապատասխան բնագավառների վիճակը, վերհանում հրատապ հարցերը, մշակում և ներկայացնում համապատասխան առաջարկություններ,

7) պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններից, կազմակերպություններից, պաշտոնատար անձանցից ստանում է անհրաժեշտ տեղեկատվություն և նյութեր,

8) իրականացնում է քաղաքացիների, կազմակերպությունների, պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պաշտոնատար անձանց՝ Ազգային ժողովի նախագահին և Աշխատակազմին ուղղված նամակների ուսումնասիրությունը, վերլուծությունը, անհրաժեշտության դեպքում դրանց՝ համապատասխան մարմիններին, պաշտոնատար անձանց վերահասցեագրումը, ամփոփումը և ՀՀ Ազգային ժողովի ղեկավարությանը համապատասխան հաշվետվությունների ներկայացումը,

9) կազմակերպում է քաղաքացիների ընդունելությունը, իրականացնում է քաղաքացիների առաջարկությունների, դիմումների ու բողոքների գրանցումը և հաշվառումը,

10) ապահովում և վերահսկում է Ազգային ժողովի նախագահի որոշումների պաշտոնական հրապարակումը,

11) իրականացնում է Ազգային ժողովի նստաշրջանների և նիստերի օրակարգերի նախագծերի պատրաստումը, ինչպես նաև նիստերի կազմակերպական-տեխնիկական սպասարկումը,

12) ապահովում է զանգվածային լրատվության միջոցների հետ Ազգային ժողովի նախագահի, Ազգային ժողովի մյուս մարմինների և խմբակցությունների, պատգամավորական խմբերի համագործակցությունը,

13) համագործակցում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, ինչպես նաև օտարերկրյա պետական մարմինների, միջազգային և օտարերկրյա կազմակերպությունների, դրանց պաշտոնատար անձանց հետ,

14) աջակցում է այլ պետությունների խորհրդարանների և միջազգային կազմակերպությունների հետ միջազգային (միջխորհրդարանական) կապերի հաստատմանն ու զարգացմանը,

15) նպաստում է օտարերկրյա պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց, օտարերկրյա քաղաքական և հասարակական գործիչների, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների հետ Ազգային ժողովի համագործակցությանը,

16) կազմակերպում և ապահովում է Ազգային ժողովի նախագահի, տեղակալների, հանձնաժողովների նախագահների, Աշխատակազմի ղեկավարի գործունեությանն առնչվող արարողակարգային միջոցառումները,

17) իրականացնում է Աշխատակազմում պետական ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցույթների, ինչպես նաև Աշխատակազմում պետական ծառայողների վերապատրաստմանն ու ատեստավորմանն նախապատրաստական աշխատանքներ,

18) կազմակերպում և ապահովում է Ազգային ժողովի պատգամավորների և Աշխատակազմի աշխատակիցների կադրային գործի վարումը,

19) կազմակերպում և վարում է Ազգային ժողովի և Աշխատակազմի արխիվային գործը և գործավարությունը,

20) Ազգային ժողովի նախագահի սահմանած կարգով՝ ապահովում է Ազգային ժողովի նախագահին առընթեր խորհրդակցական մարմինների գործունեությունը,

21) սահմանված կարգով ապահովում է Ազգային ժողովի հանձնաժողովների, խմբակցությունների, պատգամավորական խմբերի և պատգամավորների գործունեությունը,

22) իրականացնում է Ազգային ժողովի ֆինանսական ապահովումը և հաշվապահական հաշվառումը,

23) իրականացնում է Ազգային ժողովի նյութատեխնիկական ապահովումը և տրանսպորտային սպասարկումը,

24) ապահովում է Ազգային ժողովի գույքի սպասարկումը, պահպանությունը և անվտանգ շահագործումը,

25) իրականացնում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքով, այլ օրենքներով, Ազգային ժողովի որոշումներով, Ազգային ժողովի նախագահի որոշումներով և կարգադրություններով Աշխատակազմին վերապահված այլ գործառույթներ:

Աշխատակազմի կառուցվածքում ներառվում են՝

1) Աշխատակազմի ղեկավարը, Աշխատակազմի ղեկավարի առաջին տեղակալը, Աշխատակազմի ղեկավարի տեղակալները,

2) Ազգային ժողովի նախագահի խորհրդականները, Ազգային ժողովի նախագահի օգնականները, Ազգային ժողովի նախագահի մամուլի քարտուղարը, Ազգային ժողովի նախագահի ռեֆերենտները (Ազգային ժողովի նախագահի աշխատակազմ),

3) ՀՀ Ազգային ժողովի նախագահի տեղակալների աշխատակազմները,

4) Ազգային ժողովի պատգամավորների օգնականները,

5) Ազգային ժողովի խմբակցությունների և պատգամավորական խմբերի գրասենյակները,

6) Աշխատակազմի ղեկավարի աշխատակազմը,
7) ստորաբաժանումները՝ քարտուղարություն, վարչություն, բաժին և այլն:

Աշխատակազմի ղեկավարն օրենքով սահմանված կարգով ղեկավարում է կառույցի ընթացիկ գործունեությունը, կազմակերպում Ազգային ժողովի նախագահի ընթացիկ և հեռանկարային աշխատանքային ծրագրերի նախապատրաստումը և դրանք ներկայացնում Ազգային ժողովի նախագահի հաստատմանը, ԱԺ նախագահի ստորագրմանն է ներկայացնում ԱԺ նախագահի որոշումները, կարգադրությունները, ինչպես նաև այլ պաշտոնական փաստաթղթեր, արձակում է հրամաններ, կնքում աշխատանքային պայմանագրեր, տալիս պարտադիր կատարման ցուցումներ, վերահսկում և ստուգում դրանց կատարումը, ինչպես նաև այլ գործառնության պարտականություններ:

Ազգային ժողովի աշխատակազմի կառուցվածքում ի սկզբանե տեղ գտան ներքոնշյալ ստորաբաժանումները, որոնք տարիների ընթացքում ենթարկվեցին բավական լուրջ և խորքային բարեփոխումների՝

1. քարտուղարություն (ընդհանուր բաժին, արձանագրային բաժին, սղագրական բաժին, նիստերի ապահովման բաժին, Ազգային ժողովի պաշտոնական ինտերնետային կայքի սպասարկման բաժին),
2. փորձաքննության վարչություն (իրավական փորձաքննության բաժին, իրավախորհրդատվական բաժին, սոցիալական և տնտեսական փորձաքննության բաժին),
3. հետազոտությունների և վերլուծությունների կենտրոն,
4. հասարակայնության և տեղեկատվության միջոցների հետ կապերի վարչություն (խորհրդարանական տեղեկատվության բաժին, տեղեկատվության միջոցների հետ կապերի բաժին),
5. արտաքին կապերի վարչություն (միջխորհրդարանական կապերի և եվրահնտեգրման բաժին, միջազգային կազմակերպությունների բաժին, ԱՊՀ բաժին),
6. արարողակարգի վարչություն (անձնագրային սպասարկման բաժին, այցերի և ընդունելությունների բաժին),
7. տեղեկատվական վարչություն (տեղեկատվության ապահովման բաժին, գրադարան, արխիվ),
8. անձնակազմի կառավարման վարչություն,
9. ֆինանսատնտեսագիտական և հաշվապահական հաշվառման վարչություն (հաշվապահական հաշվառման բաժին, տնտեսագիտական բաժին և գնումների բաժին),

10. գործերի կառավարչություն (նյութատեխնիկական ապահովման բաժին, շենքերի շահագործման բաժին, բարեկարգման և սպասարկման բաժին, ավտոտրանսպորտային բաժին),
11. քաղաքացիների ընդունելության և նամակների բաժին (Ազգային ժողովի ընդունարան),
12. հեռահաղորդակցության համակարգերի սպասարկման բաժին,
13. առաջին բաժին,
14. հրատարակչություն,
15. ներքին աուդիտի բաժին:

Դիտարկենք դրանցից մի քանիսի գործունեության ոլորտները:

Աշխատակազմի ամենակարևոր ստորաբաժանումներից է քարտուղարությունը, որն իր բաժինների միջոցով հիմնականում կազմակերպում է Ազգային ժողովի նիստերի անցկացման տեխնիկական ողջ ապահովումը, նախօրոք հանձնաժողովներից հավաքում է Ազգային ժողովի նստաշրջանի օրակարգում առաջարկվող հարցերը, կազմում օրակարգի նախագիծը և ներկայացնում Ազգային ժողովի նախագահի կողմից Ազգային ժողովի նիստերին նախորդող ուրբաթ օրվա խորհրդակցության ժամանակ: Քարտուղարությունը ստեղծում է բոլոր պայմանները՝ Սահմանադրության և Կանոնակարգի պահանջներին համապատասխան՝ Ազգային ժողովի նիստերն անցկացնելու համար, իրականացնում նիստերի սղագրությունը, համապատասխան արձանագրությունների կազմումը, համագործակցում Նախագահի և Կառավարության աշխատակազմերի համապատասխան կառույցների հետ: Քարտուղարությունն Ազգային ժողովի նախագահին ապահովում է համապատասխան փաստաթղթերով, տեղեկատվությամբ:

Տեղեկատվությանը մեծապես նպաստում է Ազգային ժողովի համացանցային կայքը²⁷, որտեղ տեղադրվում է Ազգային ժողովի և նրա գործունեության մասին ամբողջ տեղեկատվությունը: Բոլոր օրենքների նախագծերը դրվում են համացանցում: Էլեկտրոնային կայքի էջերում լուսաբանվում են հանդիպումները, միջոցառումները, խորհրդարանական լուումները, հանձնաժողովների նիստերը:

Ընդհանուր բաժնի հիմնական խնդիրն է իրականացնել միասնական գործավարություն, գրանցել փաստաթղթերը, ապահովել դրանց մուտքն ու ելքը:

Արձանագրային բաժնի խնդիրն է վերծանել, կազմել Ազգային ժողովի նիստերի արձանագրությունները, արխիվացնել, ինչպես նաև օրենքները ենթարկել լեզվաճանաչման խմբագրման: Արձանագրային բաժնում կատարվում է նաև օրենքների ռուսերեն թարգմանությունը, որը չի հրատարակվում

²⁷ Աժ պաշտոնական ինտերնետային կայքն է՝ www.parliament.am

(ԳԽ-ի ժամանակ (1990–1995 թթ.) առանձին հրատարակությամբ տպագրվում էր):

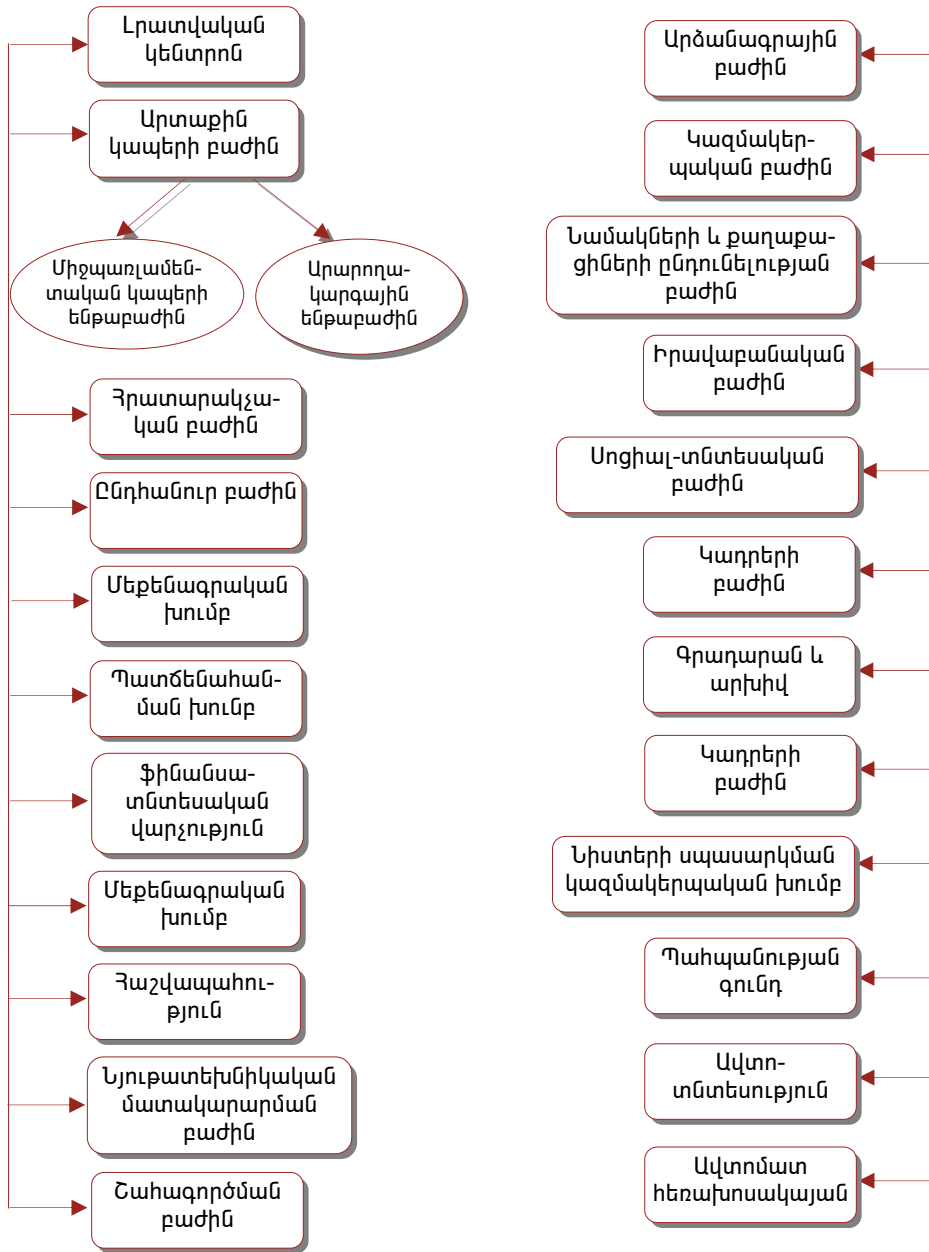
Առանցքային ստորաբաժանումներից է նաև Փորձաքննության վարչությունը: Վերջինիս հիմնական գործառնությունը ԱԺ-ի քննարկմանը ներկայացվող օրենքների և Ազգային ժողովի քննարկմանը ներկայացվող օրենքների և Ազգային ժողովի որոշումների նախագծերի իրավաբանական և տնտեսագիտական մասնագիտական փորձաքննությունը և համապատասխան եզրակացությունների պատրաստումն է: Վարչությունը իրավաբանական խորհրդատվությամբ է ապահովում ԱԺ նախագահին, նրա տեղակալներին, մշտական հանձնաժողովներին և պատգամավորներին:

Հաջորդ ստորաբաժանումն Արտաքին կապերի վարչությունն է, որը մասնակցում է ԱԺ-ի միջազգային գործունեության ամենամյա ծրագրի նախագծի կազմման աշխատանքներին: Ապահովում է ԱԺ-ի բարեկամական խմբերի և միջխորհրդարանական հանձնաժողովների քարտուղարությունների աշխատանքների իրականացումը և այլն:

Աշխատակազմում էական աշխատանքներ է ծավալում հասարակայնության և տեղեկատվության միջոցների հետ կապերի վարչությունը, որն Ազգային ժողովի վերաբերյալ պաշտոնական տեղեկատվությունն օպերատիվ տարածում է լրատվամիջոցներով, խորհրդարանում ապահովում է զանգվածային տեղեկատվության միջոցների ներկայացուցիչների աշխատանքը, կազմակերպում է մամուլի ասուլիսներ, ճեպագրույցներ, պատրաստում տեղեկատվական-վերլուծական նյութեր:

(Աշխատակազմի կառուցվածքը տե՛ս գծապատկեր 1ա, 1բ, 1գ, 1դ՝ ըստ ՀՀ Գերագույն խորհրդի և Ազգային ժողովի գումարումների):

Ինչպես նկատում ենք գծապատկերից, Գերագույն խորհրդի աշխատակազմում գործել են առանձնացված ստորաբաժանումներ, վերջիններիս աշխատանքների համակարգումը պայմանականորեն վարչությունների ներքո չի իրականացվել, բացառությամբ արտաքին կապերի բաժնի մեջ գործող՝ համապատասխանաբար միջպառլամենտական կապերի և արարողակարգային ենթաբաժինների, սակայն այստեղ ուշագրավ է նաև այն փաստը, որ, ըստ վերոնշյալ կազմկառուցվածքի, փաստորեն, արարողակարգային ենթաբաժնի ներառումը արտաքին կապերի բաժնում բացառում է տեղական բնույթի աշխատանքային հանդիպումների արարողակարգային միջոցառումների իրականացումը: Նկատենք, որ նման կառուցվածքով Գերագույն խորհրդի աշխատակազմը նախատեսված էր իր գործունեությունը իրականացնել 260 մեծամասնական ընտրակարգով ընտրված պատգամավորների համար: Ստացվում է՝ ավելի շատ պատգամավորների գործունեության բնականոն աշխատանքը կազմակերպելու համար 23 ստորաբաժանումներով աշխատակազմը բավարարում էր:



Գծապատկեր 1ա

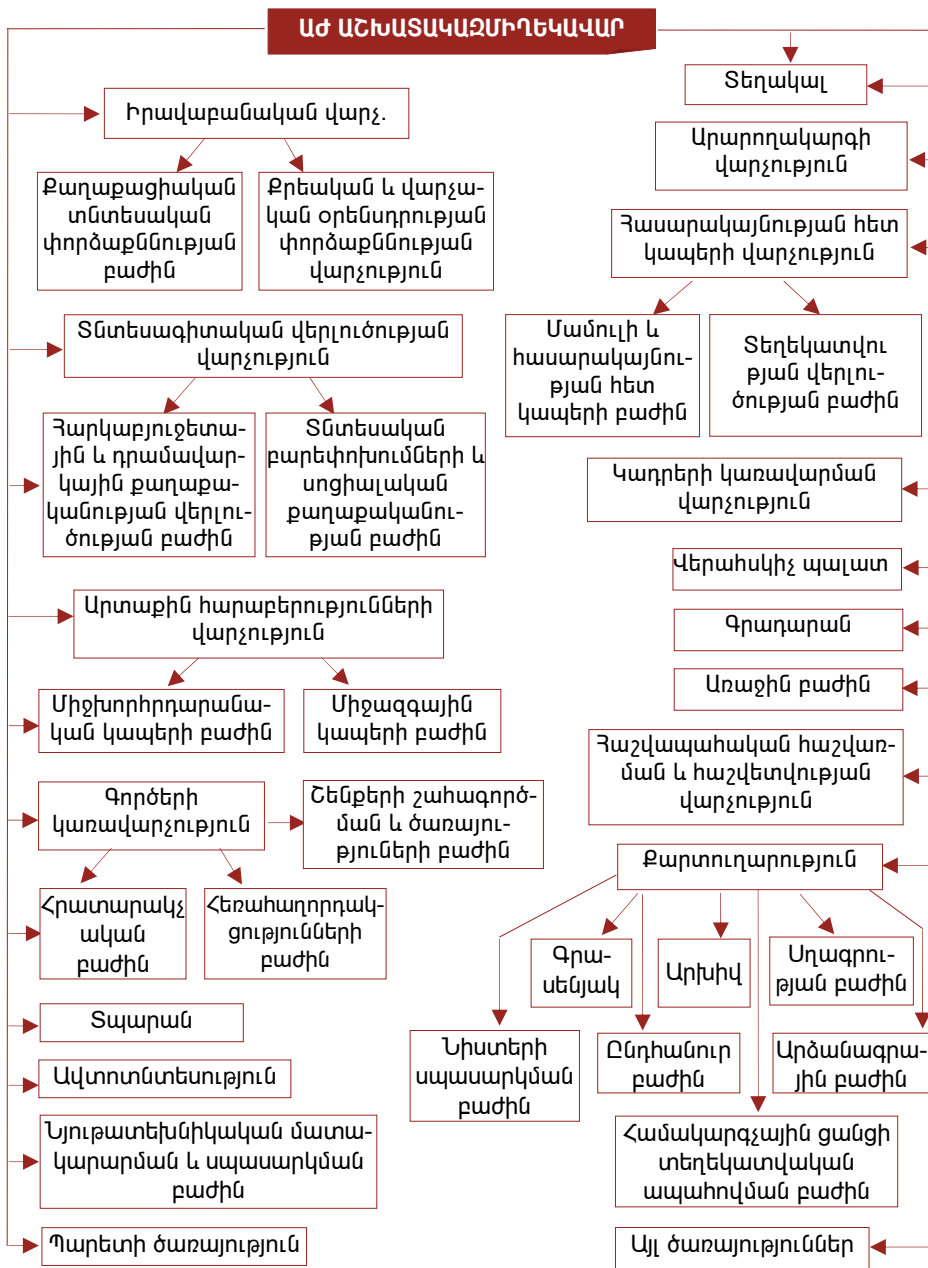
Գերագույն խորհրդի աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանումները (1991 թ.)

Ի տարբերություն 1991 թ.-ի Գերագույն խորհրդի աշխատակազմի կառուցվածքին, հետագայում 10 տարի անց, վերակազմավորված Ազգային ժողովի աշխատակազմը ներկայանում է կառուցվածքային ստորաբաժանումների նոր ցանկով: 2001 թ. ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքը ներկայացված է գծապատկեր 1բ-ում:

Կառուցվածքային ստորաբաժանումներն այստեղ առավել համախմբված և ներդաշնակ են, մասնավորապես՝ կա հստակ տարանջատում վարչությունների և բաժինների միջև: Վարչության կարգավիճակով ստեղծվել է 9 ստորաբաժանում՝ իրավաբանական, արարողակարգի, հասարակայնության հետ կապերի, տնտեսագիտական վերլուծության, արտաքին հարաբերությունների, կադրերի կառավարման, հաշվապահական հաշվառման և հաշվետվության վարչությունները, գործերի կառավարչությունն ու քարտուղարությունը: Կարևոր փոփոխություն այստեղ արդեն իսկ ակնհայտ է՝ ձևավորվել է Վերահսկիչ պալատը: Հատկանշական է, որ օրենսդրության վերլուծության վարչության կազմում գործող բաժինները ներկայացված են ըստ իրավունքի ճյուղերի, բայց մասամբ (օրինակ՝ առկա է քաղաքացիական իրավունքի բաժին, բայց չկա քաղաքացիական դատավարության բաժին, նույնը կարելի է ասել քրեական և քրեական դատավարության դեպքում): Նման մոտեցումը, կարծում ենք, ընդունելի է բուհերի կազմակառուցվածքների համար, այլ ոչ օրենսդիր մարմնի աշխատակազմում գործող վարչության համար: Նման մոտեցմամբ առաջնորդվելու դեպքում կունենանք բազմաթիվ բաժիններ, ինչն արդյունավետ չէ: Հետագա փոփոխությունները, կարծես, լուծել են այդ խնդիրը, իրավաբանական վարչության կազմում ներառելով իրավախորհրդատվական և իրավական փորձաքության բաժինները, որոնք, ըստ էության, համահունչ են ընդհանուր գաղափարախոսությանը:

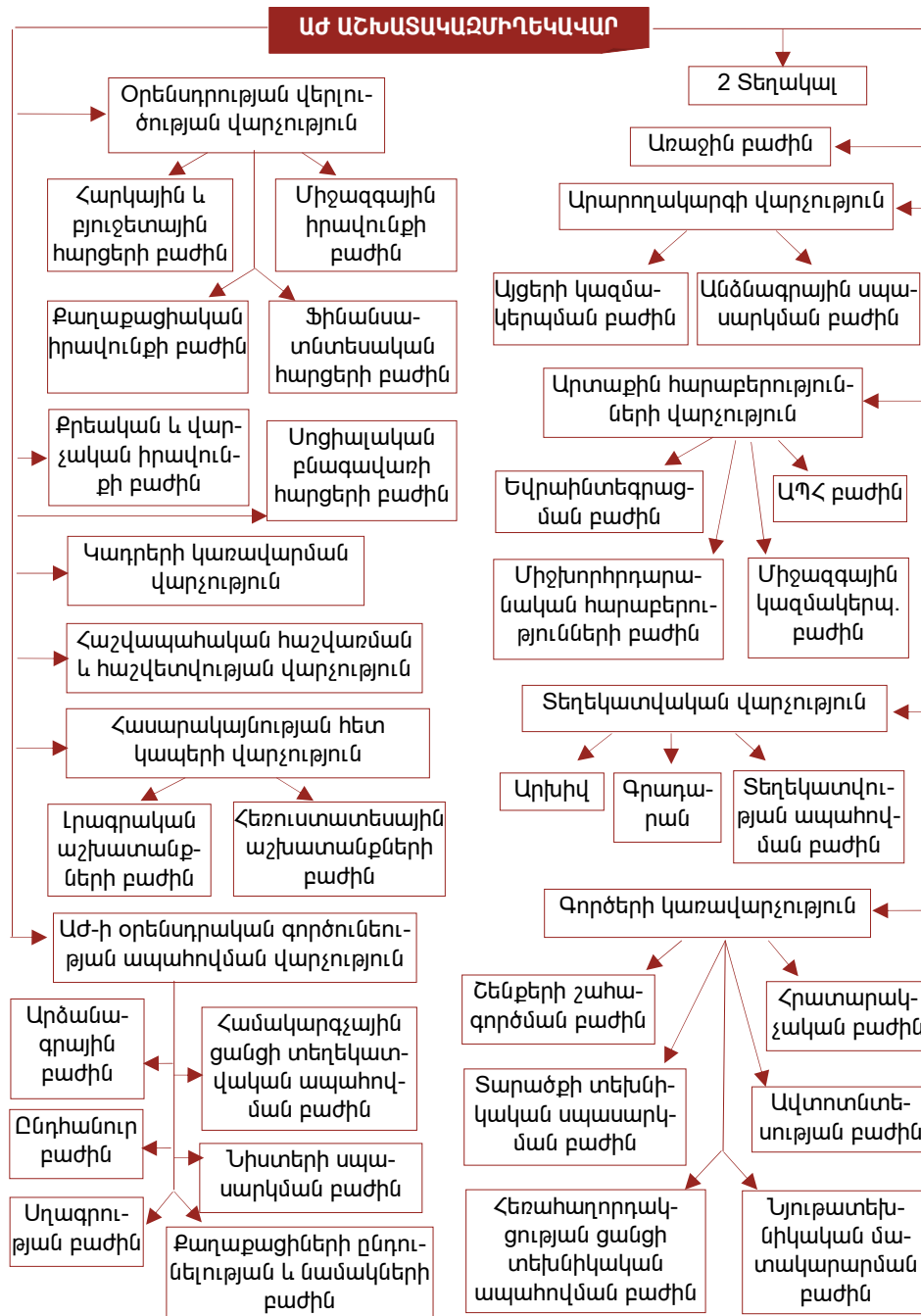
Ինչ վերաբերում է արտաքին կապերի վարչությանը, պետք է նշենք, որ այստեղ նկատվում է գործառույթների կրկնություն և ավելին՝ եվրաինտեգրման գործընթացին մասնակից պատվիրակությունների քարտուղարները զբաղեցնում էին մյուս բաժնի հաստիքները: Սա ինքնին կարող է արդյունավետության նվազման լուրջ պատճառ դառնալ: Փոփոխության է ենթարկվել հասարակայնության հետ կապերի վարչության բաժիններից տեղեկատվության վերլուծության բաժինը՝ ստանալով վարչության կարգավիճակ:

Ըստ էության, վարչությունների թիվը 2006 թ. ԱԺ աշխատակազմում մնում է անփոփոխ, սակայն, բովանդակային տեսանկյունից, դրանց մի մասը ստանում է այլ ուղղվածություն, ընլայնվում է որոշ վարչությունների կազմը՝ համալրվելով նոր բաժիններով (տե՛ս գծապատկեր 1գ):



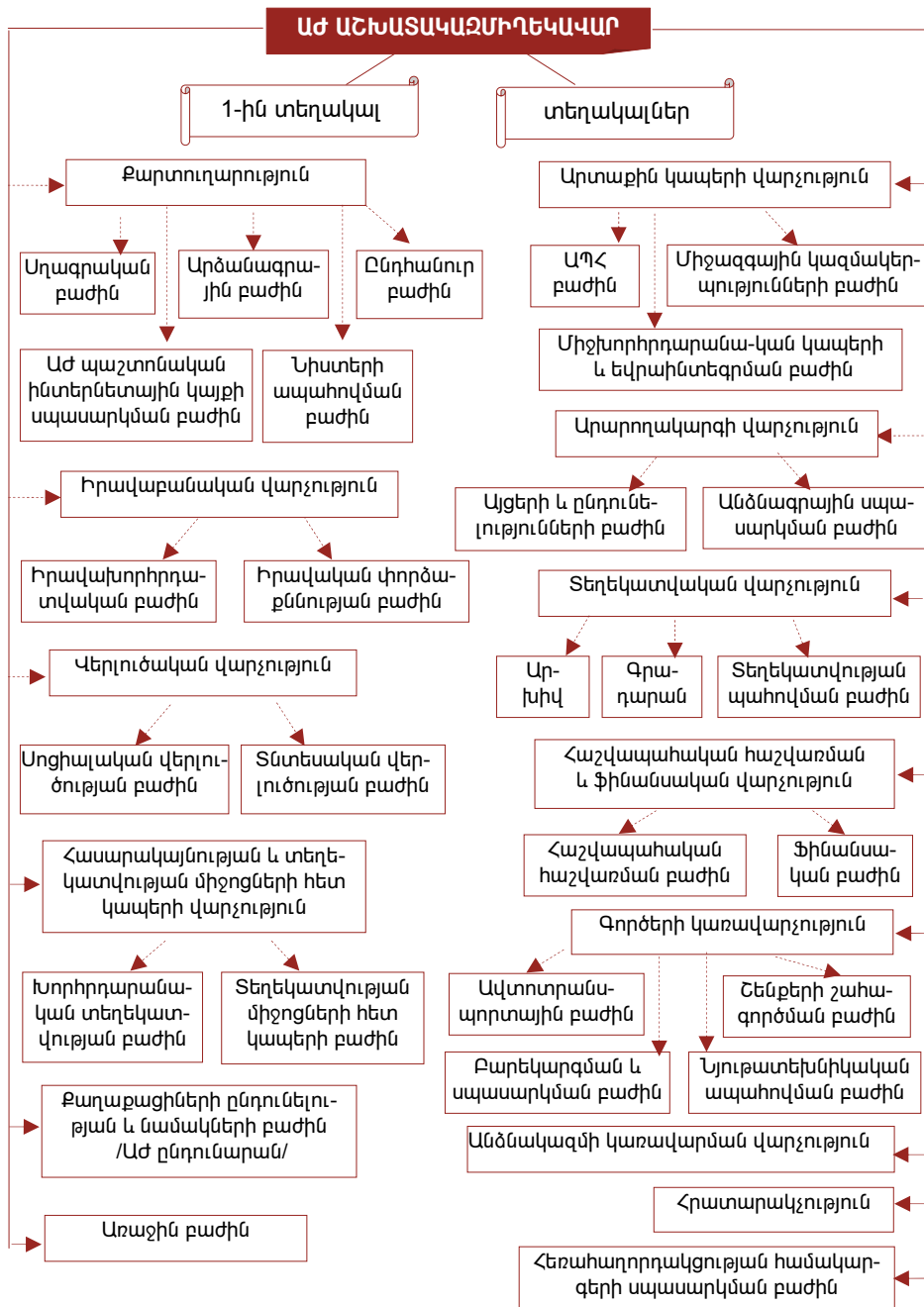
Գծապատկեր 1բ

ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանումները (2001 թ.)



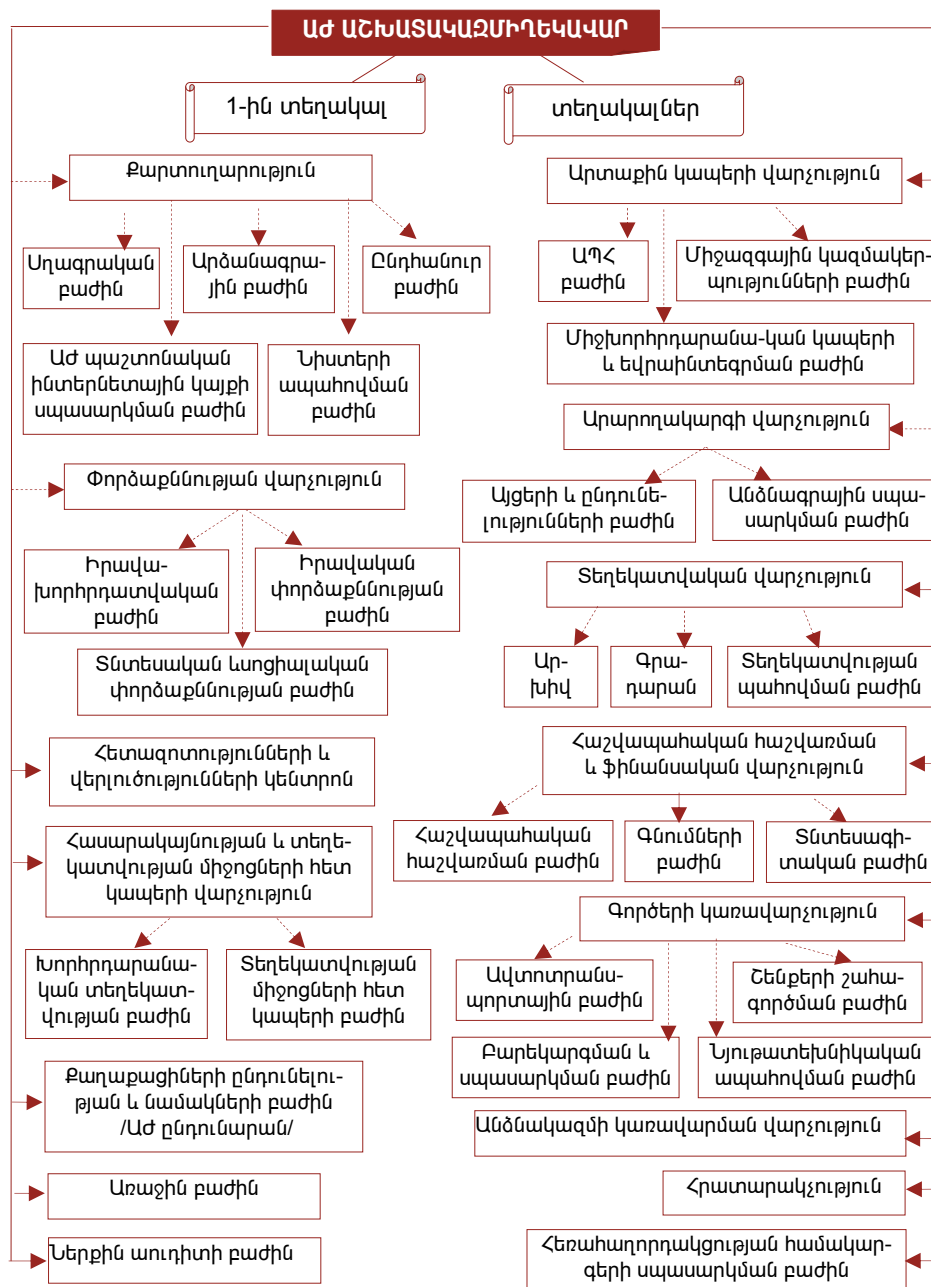
Գծապատկեր 1գ

ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանումները (2006 թ.)



Գծապատկեր 1դ

ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքը (2009 թ.)



Գծապատկեր 1և

ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքը (2013 թ.)

2009 թ. ԱԺ աշխատակազմի կառուցվածքում զգալի փոփոխություններ կատարվեցին: Որոշ բաժիններ առանձնացան վարչություններից իբրև ինքնուրույն ստորաբաժանում: Ըստ այդմ՝ ԱԺ աշխատակազմում նկատվում է բաժինների թվի նվազում՝ շնորհիվ վարչությունների կամ դրանց հավասարազոր ստորաբաժանումների ձևավորման (տե՛ս գծապատկեր 1ե):

Ինչպես նկատում ենք, քարտուղարության կազմից առանձնացվել է քաղաքացիների ընդունելության և նամակների բաժինը: Այս փոփոխության նպատակն էր ավելի անմիջական դարձնել քաղաքացիների հետ կապը:

Վերլուծական վարչության գործառույթները ներառում էին և՛ փորձաքննությունը, և՛ վերլուծությունը, սակայն փաստացի երկրորդ գործառույթն իրականացվում էր մասամբ. վերջին կառուցվածքային փոփոխությունները փորձեցին լրացնել այդ բացը: Մյուս փոփոխությունները հիմնականում խմբագրական բնույթի են:

2013 թ. հուլիսին ԱԺ նախագահի որոշմամբ փոփոխություններ և լրացումներ են կատարվել «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի աշխատակազմի կանոնադրությունը հաստատելու մասին» 2009 թ. որոշման մեջ: Ըստ այդմ՝ նախկին Իրավաբանական և Վերլուծական վարչությունների փոխարեն ստեղծվել է Փորձաքննության վարչություն, նաև հիմնվել է նոր՝ Հետազոտությունների և վերլուծությունների կենտրոն:

Ինչ վերաբերում է կենտրոնի ստեղծմանը, այն ստեղծվել է Համաշխարհային բանկի հետ արդեն երեք տարի ընթացող համագործակցության՝ պետական կառավարչական մարմինների գործունեության արդիականացման ծրագրի շրջանակներում: Այս կենտրոնի ստեղծումը ծրագրի բաղադրիչներից մեկն է, ինչի մասին հայկական կողմը որոշում է կայացրել՝ ուսումնասիրելով միջազգային փորձը:

Ըստ «Ներքին աուդիտի մասին» ՀՀ օրենքի՝ կազմակերպության ղեկավարը պետք է ապահովի կազմակերպությունում ներքին աուդիտի համակարգի առկայությունն ու գործունեությունը: Նորմը իմպերատիվ է, ինչով պայմանավորված էլ համապատասխան բաժնի ստեղծումը իրողություն դարձավ:

Մյուս փոփոխությունը վերաբերում է ֆինանսատնտեսագիտական և հաշվապահական հաշվառման վարչության կազմում գնումների բաժնի ստեղծմանը:

2.1.4. Ազգային ժողովի լիազորությունների շրջանակի վերլուծություն

Սահմանադրությունը խորհրդարանին օժտում է անհրաժեշտ լիազորություններով, որպեսզի այն կարողանա արդյունավետ իրականացնել իր գործառնությունները:

Կախված այն բանից, թե սահմանադրություններն ինչ ծավալի իրավասություն են ամրագրում օրենսդիր մարմին, կարելի է թվարկել խորհրդարանների 3 տեսակ՝

- ա) անսահմանափակ իրավասությամբ,
- բ) բացարձակ սահմանափակ իրավասությամբ,
- գ) հարաբերական սահմանափակ իրավասությամբ:

Անսահմանափակ իրավասություն ունենալը հատուկ է խորհրդարանական կառավարման երկրների օրենսդիր իշխանության մարմիններին (օրինակ՝ Մեծ Բրիտանիա):

Բացարձակ սահմանափակ իրավասություն ունեցող պառլամենտների լիազորությունները, որպես կանոն, սպառնիչ կերպով թվարկվում են երկրի սահմանադրության մեջ: Այդպիսի երկրի դասական օրինակ է Ֆրանսիան, որի Սահմանադրությունը (34, 35, 49 հոդ.) բովանդակում է խորհրդարանի իրավասության ենթակա հարցերի ճշգրիտ ցանկը, որոնց վերաբերյալ նա կարող է ընդունել օրենքներ և այլ որոշումներ: Մնացած բոլոր հարցերը, ըստ էության, թողնված են գործադիր իշխանության (առավելապես կառավարության) իրավասությանը:

Համեմատաբար ավելի մեծ թիվ են այն երկրները, որոնց խորհրդարանն ունի հարաբերական սահմանափակ իրավասություն: Դրա իմաստն այն է, որ սահմանադրությունները սպառնիչ կերպով չեն թվարկում խորհրդարանի լիազորությունները, կամ էլ թվարկելով դրանք, միաժամանակ նշում են այն ոլորտները, որոնց վերաբերյալ խորհրդարանի գործունեությունն արգելվում է²⁸:

Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը հարաբերական սահմանափակ իրավասությամբ օրենսդիր մարմին է, որովհետև Սահմանադրությունը նրա տնօրինության առարկաները և լիազորություններն ամրագրել է ոչ սպառնիչ տեսքով: Թեև Սահմանադրության 4-րդ գլուխն ամբողջովին նվիրված է Ազգային ժողովի կարգավիճակին, այնուամենայնիվ չի սպառում բոլոր լիազորությունները: Ազգային ժողովի և Հանրապետության Նախագահի փոխգործողության հիմքերը սահմանված են 3-րդ, մասամբ էլ 4-րդ գլխում ու ներառել են հարցերի բավական լայն տարապատկեր, մասնավորապես՝ մի շարք պաշտոնատար անձանց նշանակման համաձայնե-

²⁸ Տե՛ս Կոլումբիայի 1991 թ Սահմանադրության 136 հոդվածը:

ցում, Ազգային ժողովի ընտրությունների նշանակում և արձակում, Նախագահի մասնակցությունը օրենսդրական գործընթացին, ռազմական դրություն մտցնելու և այդ բնույթի այլ միջոցառումների իրականացում, Նախագահի պաշտոնանկությունը և այլն:

Կառավարությանն անվտանգություն հայտնելու, բյուջեի նախագծի նախապատրաստման և ընդունման հարցերի մի մասը կարգավորված է Սահմանադրության 5-րդ գլխում (կառավարություն): 6-րդ գլխում (Դատական իշխանություն) ամրագրված են ՀՀ Սահմանադրական դատարանի լիազորությունները Ազգային ժողովի հետ ունեցած փոխհարաբերություններում:

Խորհրդարանի լիազորություններն են օրենսդրական, ֆինանսական (բյուջեի ընդունում, հարկերի սահմանում), ֆինանսական հսկողություն կառավարության նկատմամբ, արտաքին քաղաքական պայմանագրերի վավերացում, պատերազմի հայտարարում, խաղաղության կնքում, պետական մարմինների ձևավորում, կառավարությանը և Հանրապետության նախագահին անվտանգության հայտնում և այլն: ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված՝ Ազգային ժողովի իրավասության վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս առանձնացնելու նրա գործունեության մի քանի ուղղություններ:

ՀՀ ԱԺ օրենսդրական լիազորությունը վերջինիս գործունեության հիմնական և գլխավոր գործառույթն է: Որպես կանոն, խորհրդարանի օրենսդրական իշխանության մենաշնորհը բացարձակ է (Անգլիա, ԱՄՆ, ՌԴ և այլն)²⁹: ՀՀ Սահմանադրության 62-րդ, 74–77-րդ, 81–84-րդ հոդվածներով Ազգային ժողովն է իրականացնում օրենսդիր իշխանությունը: Սա նշանակում է, որ օրենք ընդունելու լիազորությունը տրված է բացառապես Ազգային ժողովին: Կանոնակարգն էլ սահմանում է օրենքների ընդունման ողջ ընթացակարգը: Իրավական երկու ակտով՝ Սահմանադրությամբ և Կանոնակարգով է կանոնակարգվում նաև ԱՊՀ անդամ պետությունների օրենսդիր մարմինների գործունեությունը³⁰:

Դեռևս հին հույներն ասել են, որ «Պետության կայունությունը արդարապատության մեջ է» և «Արդարադատությունն ու բարեկեցությունն օրենքների օրենքն են»: Հենց արդարությունը պետք է մարմնավորվի օրենքներում: Ֆրանսիացի լուսավորիչները (Շ. Մոնտեսքյո և Ժ. Ժ. Ռուսո), իրենց հերթին, հիմնավորել են օրենքների գերակայությունը նրանով, որ դրանք ժողովրդի ընդհանուր (միասնական) կամքի արտահայտությունն են և կարգավորում են առավել կարևոր, աչքի ընկնող և կայուն հասարակական հարաբերությունները:

²⁹ Տե՛ս Տրամպերտ Կ. Ս. Сравнительное конституционное право, М., 1996; Конституционное право зарубежных стран, М., 1999 և այլն:

³⁰ Տե՛ս Регламент Парламента Грузии. - "Ведомости Парламента Грузии", 1994, N 20, с. 428.

Օրենսդրական նախաձեռնության կարգով օրենքի նախագիծ Ազգային ժողով ներկայացնելու իրավունք ունեն պատգամավորները և Կառավարությունը: Նշենք նաև, որ շատ երկրներում օրենսդրական նախաձեռնության իրավունքի սուբյեկտների շրջանակն ավելի լայն է: Այդպիսիք են Լատվիան, Լիտվան, Սլովենիան, Լեհաստանը, Ռումինիան, Պորտուգալիան, Իտալիան և այլն, որտեղ նման իրավունք է տրամադրվում նաև ընտրելու իրավունք ունեցող որոշակի թվով քաղաքացիների: Ռուսաստանում օրենսդրական նախաձեռնության սուբյեկտ են նաև ՌԴ Նախագահը, իսկ իրենց վերաբերող հարցերի շրջանակում նաև ՌԴ սահմանադրական դատարանը, ՌԴ գերագույն դատարանը, ՌԴ գերագույն արբիտրաժային դատարանը (ՌԴ Սահմանադրության 104-րդ հոդված):

Պայմանավորված օրենքների ընդունման, փոփոխման և ուժը կորցնելու կարգով՝ դրանք կարելի է բաժանել 2 մասի. օրենքներ, որ ընդունվում են հանրաքվեների միջոցով, և օրենքներ, որ ընդունվում են Ազգային ժողովում՝ պատգամավորների կողմից: 2001 թ. սեպտեմբերի 12-ին ընդունված «Հանրաքվեի մասին» ՀՀ օրենքի 1-ին հոդվածի համաձայն՝ հանրաքվեն Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների՝ անմիջականորեն ժողովրդի իշխանություն իրականացնելու, Սահմանադրություն ընդունելու կամ դրանում փոփոխություններ կատարելու, օրենքներ ընդունելու եղանակն է: Սահմանադրության 112-րդ հոդվածի 2-րդ մասի ուժով Ազգային ժողովը զրկված է հանրաքվեով ընդունված օրենքները վերացնելու կամ դրանց մեջ փոփոխություններ կատարելու իրավունքից:

«Հանրաքվեի միոցով ընդունված օրենքները փոփոխվում են միայն հանրաքվեով»³¹:

Շեղանաբար, կարող ենք ասել, որ խորհրդարանական օրենքի իրավաբանական ուժը զիջում է հանրաքվեով ընդունված օրենքին:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության՝ Ազգային ժողովը ոչ միայն ընդունում է օրենքներ, այլև որոշումներ (տրամադրվային, անհատական և լոկալ)՝ Նախագահին անվտանգություն հայտնելու, պատգամավորին կապանավորելու համաձայնություն տալու, կառավարությանն անվտանգություն հայտնելու և այլ հարցերով, ինչպես նաև որոշումներ սեփական գործունեության կազմակերպման հարցերով: Ազգային ժողովի որոշումները ստորագրում և հրապարակում է Ազգային ժողովի նախագահը:

ՀՀ Սահմանադրության 71-րդ հոդվածում ամրագրված է, որ օրենքները և Ազգային ժողովի որոշումները ընդունվում են նիստին ներկա պատգամավորների ձայների մեծամասնությամբ, եթե նիստին ներկա է պատգամավորների ընդհանուր թվի կեսից ավելին: Միաժամանակ կան օրենքներ,

³¹ Սահմանադրության 112-րդ հոդվածի 2-րդ մաս, Երևան 2005 թ.:

որոնք ընդունվում են պատգամավորների ընդհանուր թվի կեսից ավելիի ձայներով: Այսպես, այն օրենքները, որոնք պահանջում են պետության եկամուտների պակասեցում կամ ծախսերի ավելացում, ընդունվում են պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ: Այսպիսին է կարգը նաև Ֆինլանդիայում, Շվեդիայում, Ֆրանսիայում և այլ երկրներում: Հատկանշական է, որ պետական պաշտոնյայի նշանակման և հետկանչի վերաբերյալ որոշումները ևս պահանջվում է ընդունել պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ, առանձին դեպքերում՝ նույնիսկ 2/3-ի համաձայնությամբ: Այսպես, ՀՀ Նախագահի հրաժարականի (Սահմանադրության 58-րդ հոդված), Կառավարությանն անվստահություն հայտնելու (Սահմանադրության 74, 84-րդ հոդվածներ), ԱԺ Նախագահի ընտրության (Սահմանադրության 79-րդ հոդված), Սահմանադրական դատարանի անդամի լիազորությունները դադարեցնելու (Սահմանադրության 83-րդ հոդված 3-րդ կետ) մասին որոշումներ կայացնելու համար պահանջվում է պատգամավորների ընդհանուր թվի մեծամասնության համաձայնությունը:

Այսպիսով, Ազգային ժողովի օրենսդրական գործունեության հիմնական ուղղություններից մեկը օրենքների գրագետ մշակելն է, որ դրանցում ձևավորված վարքագծի կանոնները չմասն միայն թղթի վրա, այլ իրապես խոր ազդեցություն ունենան հասարակական հարաբերությունների վրա: Ազգային ժողովը պետք է ընդունի այնպիսի օրենքներ, որոնցով համապատասխան հարաբերությունների կարգավորման մակարդակը համապատասխանի երկրի զարգացման պահանջներին և պայմաններին:

ՀՀ Ազգային ժողովի իրավասության մեջ է ֆինանսական գործառույթը: Դա, ամենից առաջ, արտահայտվում է պետության եկամուտների և ծախսերի ծավալի հաստատման, ինչպես նաև հարկերի սահմանման լիազորությամբ, որն իրականացվում է բյուջեի մասին օրենքն ընդունելիս:

Պետական բյուջեի հաստատումը խորհրդարանի գլխավոր լիազորություններից է: Ուկրաինայի Սահմանադրության 85-րդ հոդվածում թվարկված են Գերագույն Ռադայի լիազորությունները: Այստեղ, առավել, քան այլ սահմանադրություններում, ամբողջական տրվում են պետական բյուջեի հաստատման, դրանում փոփոխություններ կատարելու, պետական բյուջեի կատարման վերահսկողություն սահմանելու, դրա մասին հաշվետվության հաստատման լիազորությունները: Այս բոլոր փուլերն ամրագրված են որպես սահմանադրական նորմեր, այն դեպքում, երբ շատ երկրներում դրանք ներառված են բյուջետային համակարգի մասին օրենքներում և կանոնակարգերում:

Պետական բյուջեի քննարկումը և ընդունումը Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի օրինաստեղծ գործունեության կարևորագույն մասն է: Պետական բյուջեն օրենսդիր մարմնի հաստատագրած՝ եկամուտ-

ների և ծախսերի նախահաշիվն է, որին համապատասխան Կառավարությունը պարտավորվում է ապահովել եկամուտների ձևավորումը հարկերի և այլ մուծումների հավաքագրման միջոցով: Երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացումը պայմանավորված է ֆինանսների ճիշտ հավաքագրմամբ և վերաբաշխմամբ: Բնական է, որ բյուջեի հաստատմանը և կատարմանը պետք է նախորդեն հարկային, բանկային, մաքսային հարաբերությունների օրենսդրական կարգավորումը, ինչպես նաև վարկային համաձայնագրերի ու պայմանագրերի վավերացումը (եթե այդպիսիք կան): ՀՀ Սահմանադրության 76-րդ հոդվածում նշված է. «Ազգային ժողովը կառավարության ներկայացմամբ հաստատում է պետական բյուջեն: Մինչև բյուջետային տարվա սկիզբը պետական բյուջեն չհաստատվելու դեպքում ծախսերը կատարվում են նախորդ տարվա բյուջեի համամասնություններով»: Կառավարությունը բյուջեի նախագիծը ԱԺ-ի քննարկմանն է ներկայացնում բյուջետային տարին սկսվելուց առնվազն 90 օր առաջ՝ նախկին 60-ի փոխարեն: Բյուջեի մասին օրենքի նախագծի քննարկումն Ազգային ժողովի նիստում սկսվում է ոչ ուշ, քան բյուջետային տարվան նախորդող դեկտեմբեր ամսվա առաջին չորսօրյա նիստում:

Պետական բյուջեի քննարկման և հաստատման կարգը սահմանվում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ օրենքով»³²:

Փաստորեն, Սահմանադրությունը, բյուջեի հաստատման լիազորությունը տալով խորհրդարանին, միաժամանակ կարգավորում է խորհրդարան-կառավարություն հնարավոր հակասությունների լուծման, բյուջեի չհաստատման դեպքում՝ երկրում ֆինանսական-բյուջետային հարաբերությունները:

ՀՀ բյուջետային համակարգը, բյուջե կազմելու և ողջ բյուջետային գործընթացը կանոնակարգվում է «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով (24 հունիսի 1997 թ.)³³: Բյուջետային համակարգի մեջ մտնում են պետական և համայնքային բյուջեները, որոնք հենվում են ֆինանսական, դրամավարկային և հարկային միասնական քաղաքականության վրա: Բյուջետային համակարգի էական մասն է բյուջետային գործընթացը. սա ամեն տարվա բյուջեի կազմում է, կառավարությունում և խորհրդարանում քննարկումները, բյուջեի ընդունումը, կատարումը և, իհարկե, տարեկան հաշվետվության հաստատումը, ինչպես նաև եռամսյակը մեկ խորհրդարանում հաղորդմամբ հանդես գալը: Այս շղթան էլ հենց բյուջետային գործընթացի էությունն է:

³² «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենք, գլուխ 10, էջ 83, Երևան 2009 թ.:

³³ ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր. N 18, 11 օգոստոսի 1997 թ., էջ 24–55:

Ազգային ժողովի ֆինանսական գործունեության ոլորտի կարևոր լիազորություններից է բյուջեի կատարման վերաբերյալ կառավարության հաշվետվության հաստատումը: Ազգային ժողովի նիստում, մինչև հերթական բյուջետային տարվա պետական բյուջեի հաստատումը, Ազգային ժողովը քննարկում է ընթացիկ տարվան նախորդող տարվա պետական բյուջեի կատարման մասին հաշվետվությունը:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 77-րդ հոդվածի՝ Ազգային ժողովը պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվությունը քննարկում և հաստատում է Հայաստանի Հանրապետության վերահսկիչ պալատի եզրակացությամբ³⁴: Պետք է նշել, որ Հայաստանի Հանրապետության վերահսկիչ պալատը արդեն անկախ վերահսկողական մարմին է: Ուստի, ըստ Սահմանադրության 83.4-րդ հոդվածի 5-րդ մասի՝ Ազգային ժողովը վերահսկիչ պալատի նախագահին նշանակում է ոչ թե Ազգային ժողովի նախագահի, այլ Հանրապետության Նախագահի առաջարկությամբ: Սակայն, վերահսկիչ պալատը հաշվետու է Ազգային ժողովին, այլ ոչ թե Հանրապետության Նախագահին: Վերահսկիչ պալատի գործունեության ծրագիրը հաստատում է Ազգային ժողովը:

Պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ կառավարության տարեկան հաշվետվությունը Ազգային ժողովը քննարկում է գրեթե նույն ընթացակարգով³⁵, ինչպես բյուջեի ընդունումը:

Արտաքին հարաբերությունների ոլորտում Ազգային ժողովը օժտված է որոշակի լիազորություններով, ինչն ամրագրված է ՀՀ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածում, ըստ որի Ազգային ժողովը վավերացնում, կասեցնում կամ չեղյալ է հայտարարում Հայաստանի Հանրապետության միջազգային պայմանագրերը: Մինչև սահմանադրական բարեփոխումները՝ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածով, Ազգային ժողովի կողմից վավերացման ենթակա միջազգային պայմանագրերի շրջանակը սահմանվում էր օրենքով, իսկ այժմ սահմանադրական մակարդակով է ամրագրվում Ազգային ժողովի վավերացմանը ենթակա միջազգային պայմանագրերի շրջանակը: Ըստ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի՝ Ազգային ժողովի վավերացմանը ենթակա են այն միջազգային պայմանագրերը՝

- ա) որոնք ունեն քաղաքական կամ ռազմական բնույթ կամ նախատեսում են պետական սահմանի փոփոխություն,
- բ) որոնք վերաբերում են մարդու իրավունքներին, ազատություններին և պարտականություններին,

³⁴ Մինչև սահմանադրական փոփոխությունները կոչվում էր Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատ, ձևավորվում էր (վեց տարի ժամկետով) Ազգային ժողովի կողմից և հաշվետու էր միայն նրան:

³⁵ Տե՛ս «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքի 87–89 հոդվածները:

- գ) որոնք ֆինանսական պարտավորություններ են նախատեսում Հայաստանի Հանրապետության համար,
- դ) որոնց կիրառումը նախատեսում է օրենքների փոփոխություն կամ նոր օրենքի ընդունում կամ սահմանում է օրենքներին հակասող նորմեր,
- ե) որոնցով նախատեսված է վավերացում,
- զ) օրենքով սահմանված այլ դեպքերում:

Ազգային ժողովի վավերացման ենթակա միջազգային պայմանագրերի շրջանակը Սահմանադրությամբ ամրագրելու հանգամանքը կարելի է առաջընթաց համարել, քանի որ միշտ էլ օրենքով Ազգային ժողովի վավերացմանը ենթակա միջազգային պայմանագրերի շրջանակը նվազագույնի հասցնելու վտանգ կա:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի՝ «Միջազգային պայմանագրերը ուժի մեջ են մտնում միայն վավերացվելուց կամ հաստատվելուց հետո: Միջազգային պայմանագրերը Հայաստանի Հանրապետության իրավական համակարգի բաղկացուցիչն են: Եթե վավերացված միջազգային պայմանագրում սահմանվում են այլ նորմեր, քան նախատեսված են օրենքներով, ապա կիրառվում են այդ նորմերը: Սահմանադրությանը հակասող միջազգային պայմանագրերը չեն կարող վավերացվել»:

Ազգային ժողովը միջազգային պայմանագրերը վավերացնում է այն քանից հետո, երբ ըստ Սահմանադրության 100-րդ հոդվածի 2-րդ կետի՝ ՀՀ Սահմանադրական դատարանը որոշում է դրանցում ամրագրված պարտավորությունների՝ ՀՀ Սահմանադրությանը համապատասխանության հարցը:

Ազգային ժողովն ունի լիազորություններ պաշտպանության և ազգային անվտանգության ոլորտում:

Բազում երկրներում պատերազմի և խաղաղության հարցերը բացառապես խորհրդարանի գործառույթն են: Դիտարկենք մի քանի օրինակներ:

Հունգարիայի Սահմանադրության 19-րդ հոդվածում ամրագրված է, որ «Պատերազմ հայտարարելու և խաղաղություն կնքելու հարցերի որոշումը» խորհրդարանի գործառույթն է, իսկ, ասենք, Լեհաստանի Սեյմը Լեհաստանի Հանրապետության անունից ընդունում է որոշում պատերազմի և խաղաղության կնքման մասին: Լեհաստանի Սահմանադրության 116-րդ հոդվածի 2-րդ կետում ամրագրված է, որ պատերազմական վիճակի մասին Սեյմը կարող է հայտարարել միայն այն դեպքում, երբ զինված հարձակում է կատարվել երկրի վրա կամ, երբ միջազգային պայմանագրերից ելնելով, պարտավորություն ունի համատեղ պաշտպանվելու ագրեսիայից: Ռումինիայի Սահմանադրության 62-րդ հոդվածի 2-րդ կետի 5-րդ ենթակետը նվիրված է պատերազմի և խաղաղության հայտարարման լիազորություններին³⁶:

³⁶ Конституции государств Центральной и Восточной Европы, М., 1997, с. 283.

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի (3-րդ մաս)՝ Ազգային ժողովը Հանրապետության Նախագահի առաջարկությամբ որոշում է ընդունում պատերազմ հայտարարելու և խաղաղություն հաստատելու մասին: Ազգային ժողովի նիստ գումարելու անհնարինության դեպքում պատերազմ հայտարարելու հարցը լուծում է Հանրապետության Նախագահը: Հանրապետության վրա զինված հարձակման, դրա անմիջական վտանգի առկայության կամ պատերազմ հայտարարվելու դեպքերում Հանրապետության Նախագահը հայտարարում է ռազմական դրություն և կարող է անցկացնել ընդհանուր կամ մասնակի զորահավաք և որոշում է ընդունում զինված ուժերի օգտագործման մասին:

Խորհրդարաններին վերապահված վերահսկողության իրավունքներից է Կառավարությանը վստահության հարց առաջադրելու լիազորությունը:

Կառավարությանն անվստահություն հայտնելու հարցը իրավական հակակշիռ և զսպում է պարունակում: Ազգային ժողովը կարող է անվստահություն հայտնել կառավարությանը.

1. Ըստ Սահմանադրության 84-րդ հոդվածի՝ սեփական նախաձեռնությամբ, վերահսկողական գործառնություններից ելնելով՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ,

2. Ըստ 74-րդ հոդվածի՝ կառավարության գործունեության ծրագիրը քննարկելիս,

3. ՀՀ կառավարությունը պետական բյուջեն չհաստատելիս կամ իր համար կարևորագույն օրենքի նախագծի ընդունման առնչությամբ կարող է դնել իր վստահության հարցը: Սակայն վստահության հարցը կառավարությունը կարող է դնել ամեն մի նստաշրջանում երկու անգամից ոչ ավելին:

Տարբեր պետությունների կանոնակարգերով որոշակի սահմանափակումներ են նախատեսվում, օրինակ՝ Ֆրանսիայի Հանրապետությունում նույն նստաշրջանում միայն մեկ անգամ կարելի է Կառավարության վստահության հարցը լսել:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 74-րդ հոդվածի՝ Կառավարությունը նորընտիր Ազգային ժողովի կամ իր կազմավորումից 20 օր հետո Ազգային ժողովի հավանությանն է ներկայացնում գործունեության ծրագիրը, որի ընդունման առնչությամբ կարող է դնել իր վստահության հարցը:

Խորհրդարանում կառավարությանն անվստահություն հայտնելու բարդացված մեխանիզմը թույլ է տալիս, որ Կառավարությունն ավելի վստահորեն աշխատի, ինչը նպաստում է նաև երկրում կայունության ապահովմանը: Կարևոր է նաև այն հանգամանքը, որ կառավարությանն անվստահություն հայտնելու որոշման օգտին պետք է քվեարկեն պատգամավորների ընդհանուր թվի կեսից ավելին: Այս դեպքում անվստահության հարցը որոշ-

վում է, եթե Ազգային Ժողովի որակյալ մեծամասնությունը կողմ է քվեարկում:

Նման նախագիծ պատգամավորների կողմից չներկայացնելու դեպքում Կառավարության գործունեության ծրագիրը համարվում է հավանության արժանացած: Ծրագիրը հավանության չարժանանալու դեպքում Կառավարությունը հրաժարական է տալիս, որն իրականացվում է վարչապետի կողմից՝ ՀՀ նախագահին դիմում ներկայացնելով: Նկատենք, որ Կառավարության վստահության հարցի քննարկումը դառնում է ձևական, եթե խորհրդարանում ունի քաղաքական մեծամասնություն:

Մի կարևոր խնդիր ևս. մեր երկրի Սահմանադրության 74-րդ հոդվածում ամրագրված է «Կառավարության գործունեության ծրագիրը» հասկացությունը: Սակայն հասկանալի չէ՝ դա տարեկա՞ն, չո՞րս տարիների, թե՞ հեռանկարային ծրագիր է:

Կառավարության վստահության հիմնախնդիրն ունի նաև իր հակալքիռները. կան երկրներ, որտեղ սահմանադրական նորմերով ամրագրված է, որ Կառավարությանն անվստահություն հայտնելու դեպքում դրան կարող է հաջորդել խորհրդարանի արձակումը: Նման հարց կարող է առաջանալ նաև Հայաստանում, քանի որ, ըստ Սահմանադրության 74.1 հոդվածի առաջին մասի՝ Հանրապետության Նախագահն արձակում է Ազգային ժողովը, եթե Ազգային ժողովը երկու անգամ անընդմեջ երկու ամսվա ընթացքում հավանություն չի տալիս կառավարության ծրագրին: Հետևաբար, Նախագահն ազատ է ընտրելու այն հիմքը, որի առկայությամբ կարող է խորհրդարանի լուծարման հարցը դնել: Նշանակում է՝ Կառավարությանն անվստահություն հայտնելու Ազգային Ժողովի որոշումը պետք է լինի խիստ հիմնավորված, փաստարկված, որ երկիմաստ մեկնաբանության տեղիք չտա, ընդունելի լինի և՛ պառլամենտի, և՛ նախագահի, և՛ ողջ հասարակության համար:

Ազգային ժողովը ունի լայն լիազորություններ պետական մարմինների ձևավորման, պաշտոնատար անձանց նշանակման կամ ընտրության ոլորտում:

Սահմանադրական բարեփոխումների համատեքստում Ազգային ժողովը ստանում է նոր նշանակումներ կատարելու լիազորություն:

1995 թ. ընդունված Սահմանադրությամբ Ազգային ժողովը որևէ առնչություն չունի գլխավոր դատախազի նշանակմանը և ազատմանը, ըստ փոփոխված Սահմանադրության 103-րդ հոդվածի 2-րդ մասի՝ Գլխավոր դատախազին Հանրապետության Նախագահի առաջարկությամբ նշանակում է Ազգային ժողովը՝ 6 տարի ժամկետով: Նույն անձը չի կարող ավելի քան երկու անգամ անընդմեջ նշանակվել գլխավոր դատախազ: Օրենքով սահմանված դեպքերում Հանրապետության Նախագահի առաջարկությամբ Ազ-

գային ժողովը պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ կարող է պաշտոնանկ անել Գլխավոր դատախազին (հոդված 103, մաս 3)³⁷:

Նման դրույթի նախատեսումը վկայում է Հանրապետության Նախագահի լիազորությունների սահմանափակման և Ազգային ժողովի դերակատարության մեծացման մասին:

Ըստ Սահմանադրության 83-րդ հոդվածի՝ Սահմանադրական դատարանի ինն անդամներից հինգին նշանակում է Ազգային ժողովը: Սահմանադրական դատարանի նախագահի պաշտոնը թափուր մնալուց հետո՝ երեսնօրյա ժամկետում ԱԺ նախագահի առաջարկությամբ՝ Սահմանադրական դատարանի կազմից նշանակվում է Սահմանադրական դատարանի նախագահ: Բացի դրանից, Սահմանադրական դատարանի եզրակացության հիման վրա Ազգային ժողովը պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ կարող է դադարեցնել Սահմանադրական դատարանի՝ իր նշանակած անդամի լիազորությունները, համաձայնություն տալ նրան որպես մեղադրյալ ներգրավելու, կալանավորելու կամ նրա նկատմամբ դատական կարգով վարչական պատասխանատվության ենթարկելու հարց հարուցելու վերաբերյալ:

Ազգային ժողովը նոր Սահմանադրության 94.1 հոդվածին համապատասխան՝ ընտրում է արդարադատության խորհրդի երկու իրավաբան-գիտնականների:

Սահմանադրության փոփոխություններով առաջին անգամ սահմանադրորեն ամրագրվեց մարդու իրավունքների պաշտպանի հաստատությունը: Ըստ Սահմանադրության 83.1 հոդվածի 1-ին մասի՝ Ազգային ժողովը ընտրում է մարդու իրավունքների պաշտպան պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն 3/5-ով՝ 6 տարի ժամկետով:

Սահմանադրության 83.2 հոդվածի համապատասխան՝ հեռարձակվող լրատվության միջոցների ազատության, անկախության և բազմազանության ապահովման նպատակներով օրենքով ստեղծվում է անկախ մարմին, որի անդամների կեսն ընտրում է Ազգային ժողովը, իսկ կեսին նշանակում է Հանրապետության Նախագահը՝ 6 տարի ժամկետով: Ազգային ժողովն այդ մարմնի անդամներին ընտրում է պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ:

³⁷ Գլխավոր դատախազը շարունակում է պաշտոնավարել ոչ ավելի, քան հինգամիս Ազգային ժողովի հաջորդ գումարման առաջին նստաշրջանի բացման օրվանից հետո՝ մինչև Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 9-րդ կետով սահմանված կարգով գլխավոր դատախազի նշանակումը:

Հանրապետության Նախագահի առաջարկությամբ Ազգային ժողովը վեց տարի ժամկետով նշանակում է նաև Կենտրոնական բանկի և Վերահսկիչ պալատի նախագահներին (հոդ. 83.3–83.4):

Սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում Ազգային ժողովը ստացել է նոր լիազորություն՝ իր կանոնակարգով նախատեսված կարգով կարող է ընդունել ուղերձներ և հայտարարություններ³⁸: Այս լիազորության շնորհիվ խորհրդարանն ի վիճակի կլինի օպերատիվ արձագանքելու երկրի ներքին և արտաքին քաղաքականության կարևոր հարցերին և արտահայտելու քաղաքական կամքը:

Հայաստանի Հանրապետության Ազգային Ժողովը Սահմանադրությամբ չունի դատական գործառնություններ: Աշխարհում շատ քիչ խորհրդարաններ կան, որ օգտվում են նման լիազորություններից: Այս առումով հետաքրքիր փորձ կա Մեծ Բրիտանիայի և Հյուսիսային Իռլանդիայի Թագավորության պառլամենտի Լորդերի պալատում. հանցագործություն կատարած պաշտոնյաների հարցը քննարկվում է այստեղ՝ այն վերաժամվում է վերաքննիչ ատյանի դատարանի: Շատ երկրներում, այդ թվում՝ Հայաստանի Հանրապետությունում, խորհրդարանն օժտված է երկրի նախագահին, խորհրդարանի նշանակած պաշտոնատար անձանց, Կառավարությանը անվտանգություն հայտնելու, նաև՝ դատական պատասխանատվության կանչելու համար թույլատվություն տալու իրավասությամբ: Նախագահին անվտանգություն հայտնելու ընթացակարգն ստացել է «հիմպիչմենտ» անվամբ:

Ըստ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 57-րդ հոդվածի՝ «Հանրապետության Նախագահը կարող է պաշտոնանկ արվել պետական դավաճանության կամ այլ ծանր հանցագործության համար»: Նման խնդիր կարող է առաջադրել Ազգային Ժողովը, որը պատգամավորների թվի ձայների մեծամասնությամբ ընդունում է որոշում Սահմանադրական դատարանն ղեկավարող համար՝ Հանրապետության նախագահին պաշտոնանկ անելու մասին եզրակացություն ստանալու: Սահմանադրական դատարանը «եզրակացություն է տալիս Հանրապետության նախագահին պաշտոնանկ անելու հիմքերի առկայության մասին»: Միայն Սահմանադրական դատարանի եզրակացության դեպքում կարող է խորհրդարանը քննարկել նախագահին անվտանգություն հայտնելու հարց, որը, ի դեպ, քննարկվում է կանոնակարգով սահմանված ընթացակարգին համապատասխան: Այս ընթացակարգը բարդ կառուցակարգ ունի, քանի որ նախագահն օժտված է առաջնային մանդատով, և երկրի անկախության, կայունության, ամբողջ անվտանգության երաշխավորի պաշտոնանկությունը պարզեցված կարգով ու անհիմն չպետք է կատարվի: Դրա հիմնավորումն է Սահմանադրական դատարանի եզրա-

³⁸ ՀՀ Սահմանադրության 62-րդ հոդվածի 2-րդ մաս

կացության առկայությունը, պատգամավորների մեծամասնության համաձայնությունը:

Նախագահին պաշտոնանկ անելու որոշում կայացնում է Ազգային ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երկու երրորդով³⁹: Դա նշանակում է, որ խորհրդարանի որակյալ մեծամասնությունը, այսինքն՝ և՛ ընդդիմությունը, և՛ իշխանական մեծամասնությունը համաձայն են պաշտոնանկության հետ, և այստեղ թյուրիմացություն լինել չի կարող: Պաշտպանական հաջորդ մեխանիզմն այն է, որ նախագահին պաշտոնանկ անելու հարցը լուծվում է գաղտնի քվեարկությամբ:

ՀՀ Նախագահի պաշտոնանկությունն Ազգային ժողովի բացարձակ լիազորությունն է, քանի որ միայն պատգամավորները կարող են նման հարց բարձրացնել ԱԺ նստաշրջանի ընթացքում: Բացի վերոհիշյալներից՝ Ազգային ժողովը ունի լիազորություններ նաև այլ ոլորտներում:

Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածի 1-ին կետի՝ «Ազգային ժողովը Հանրապետության Նախագահի առաջարկությամբ հայտարարում է համաներում»⁴⁰: Համաներումը, բնականաբար, վերաբերում է քրեական պատժից մարդկանց ամբողջական ազատելուն կամ պատիժը որոշակի չափով մեղմացնելուն: Անկախությունից հետո մարդասիրական առաջին ակտը, որ Գերագույն խորհուրդը կիրառեց հանցագործների նկատմամբ, «Հայաստանի Անկախության հռչակագրի ընդունման առթիվ ամնիստիայի մասին» ՀՀ օրենքն էր⁴¹: 1992 թ. հոկտեմբերի 5-ին ընդունվեց օրենք «Հայաստանի Հանրապետության անկախության հռչակման տարեդարձի առթիվ ամնիստիայի մասին»⁴²: ՀՀ Ազգային ժողովը 1995 թ. սեպտեմբերի 26-ին ընդունեց որոշում՝ «Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության ընդունման կապակցությամբ համաներում հայտարարելու մասին»⁴³: Համաներում է իրականացվել 1997 թ. ապրիլին, որը հիմնավորվել է մարդասիրական սկզբունքներով և ՀՀ Սահմանադրությամբ առաջնորդվելով⁴⁴: «Հայաստանի Հանրապետության Անկախության հռչակման 7-րդ տարեդարձի կապակցությամբ համաներում հայտարարելու մասին» Ազգային ժողովը սեպտեմբերին նույնպես ընդունել է համապատասխան որոշում: Որպես աշխարհում առաջինը քրիստոնեությունը պետական կրոն ընդունած երկիր՝ օրինաչափ էր, որ Հայաստանում քրիստոնեությունը պետական կրոն հռչակելու 1700-ամյակի առիթով ևս համաներում հայտարարվեց: Այսպիսով, համա-

³⁹ ԱԺ կանոնակարգ, հոդված 95, 3-րդ մաս, Երևան, 2009 թ.:

⁴⁰ Համաներում հայտարարելու մասին ՀՀ Նախագահի առաջարկության քննարկման կարգը տե՛ս նույն տեղում, հոդված 90:

⁴¹ Հայաստանի գործող օրենքների ժողովածու (1990–1995 թթ.): Երևան, 1995 թ., էջ 43–45:

⁴² Նույն տեղում, էջ 435–436:

⁴³ «ՀՀ Ազգային ժողովի տեղեկագիր», N 3-4, 1995 թ., էջ 42–46:

⁴⁴ Տե՛ս՝ ս ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր, 1997թ., N 10, էջ 5–8:

ներման ակտերը ընդունվում են կարևոր պետական-քաղաքական իրադարձությունների, տոների, հորեյանների առթիվ:

Ազգային ժողովը կառավարության առաջարկությամբ սահմանում է Հանրապետության վարչատարածքային բաժանումը⁴⁵:

ՀՀ Սահմանադրության 81-րդ հոդվածն Ազգային ժողովին իրավունք է վերապահում չեղյալ հայտարարել Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 13-րդ (ռազմական դրություն հայտարարելը, զինված ուժերի օգտագործումը) և 14-րդ (արտակարգ դրություն) կետերով նախատեսված միջոցառումների իրականացումը:

Այսպիսով՝ ամփոփելով վերը նշվածը, նկատում ենք, որ սահմանադրական բարեփոխումներով էական առաջընթաց արձանագրվեց Ազգային ժողովի տեղի և դերի հստակեցման, լիազորությունների ավելացման առումով: Սակայն դարձյալ խնդրահարույց հարցեր կան, օրինակ՝ ո՛չ Նախագահի և ո՛չ էլ Կառավարության լիազորությունները սահմանափակված չեն միայն Սահմանադրությամբ, իսկ Ազգային ժողովի լիազորությունները սահմանվում են միայն Սահմանադրությամբ, այսինքն՝ օրենքները հետագայում կարող են պետական իշխանության մյուս մարմիններին օժտել լրացուցիչ լիազորություններով, իսկ Ազգային ժողովի լիազորություններն օրենքով ընդլայնվել չեն կարող: Իհարկե, կարելի է պատճառաբանել, որ Ազգային ժողովը, լինելով օրենսդիր մարմին, կարող է իրեն շոայլորեն օժտել լիազորություններով, սակայն չնոռանանք Նախագահի արգելանքի մասին, որը կարող է հակակշռել այն:

⁴⁵ ՀՀ Սահմանադրության 82-րդ հոդված, Երևան, 2005 թ:

2.2

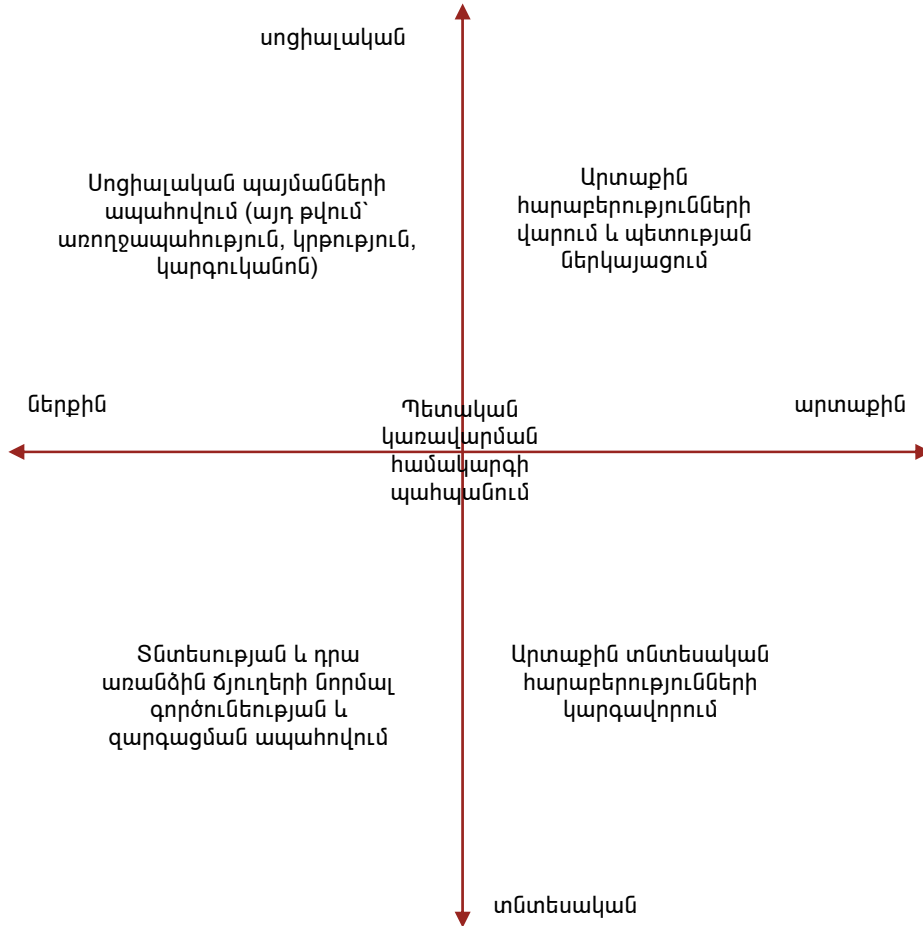
Գործադիր իշխանության գործունեության արդյունավետության գնահատում

Գործադիր իշխանությունը պետական կառավարման համակարգի առավել ճկուն՝ բարեփոխումների ենթակա հատվածն է: Միաժամանակ գործադիր իշխանությանն է վերաբերում պետական կառավարման գործառնությունների մեծամասնությունը: Աշխարհի գրեթե բոլոր պետություններում գործում են նմանատիպ գործառնություններ ունեցող որոշակի մարմիններ, իսկ որոշ ՊԿՄ-ներ էլ հատուկ են միայն առանձնահատուկ երկրներին՝ կախված դրանց տնտեսական, սոցիալական, մշակութային, պատմական, բնակլիմայական առանձնահատկություններից: Օրինակ՝ առողջապահությանը վերաբերող գործառնություններն ընդհանուր են բոլոր պետությունների համար, և համապատասխան ՊԿՄ-ներ (որպես կանոն՝ նախարարություններ) կան գրեթե բոլոր պետություններում: Իսկ, օրինակ, նավթային տնտեսությամբ երկրների համար հատուկ է նավթի կամ նավթարդյունաբերության նախարարության առկայությունը: Նույն կերպ ՀՀ-ում գործում է Սփյուռքի նախարարությունը: Հետևաբար՝ գործադիր իշխանության գործառնությունների օպտիմալ կազմը և դրա հիման վրա ձևավորվող գործադիր իշխանության օպտիմալ կառուցվածքը չի կարելի համարել ստանդարտ: Գործադիր իշխանության «միակ լավագույն կառուցվածք» պարզապես գոյություն չունի: Սա ավելի է դժվարացնում գործադիր իշխանության գործունեության արդյունավետության՝ առանց այդ էլ մեթոդաբանական բարդություններով ծանրաբեռնված գնահատումը: Թվային որևէ ցուցանիշի կամ ցուցանիշների համակարգի կիրառումն այս հարցում արդյունավետ չէ, առաջին հերթին, այն պատճառով, որ գործադիր իշխանության գործունեության արդյունքը բազմաբնույթ ծառայությունների ամբողջություն է, ինչն անհնար է արտահայտել միասնական ցուցանիշով: Առավել կիրառելի է հետևյալ պարզ մոտեցումը. գործադիր իշխանության արդյունավետությունը կազմված է առանձին բաղադրիչներից, որոնք են.

1. գործադիր իշխանության կառուցվածքի համապատասխանությունը գործառնություններին (կազմակերպական արդյունավետություն),
2. գործառնությունների իրագործման աստիճանը (կատարողական արդյունավետություն),
3. ստացված արդյունքների համապատասխանությունը ծախսերին (ֆինանսական արդյունավետություն):

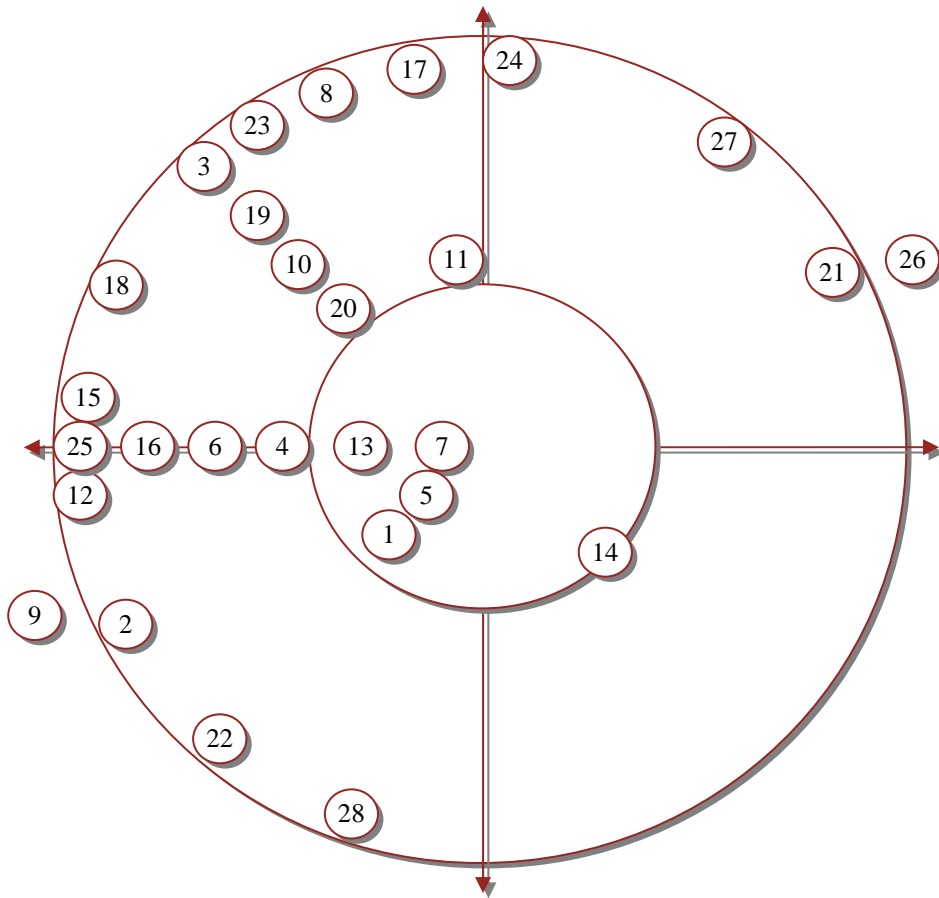
Կազմակերպական արդյունավետությունը գնահատելու համար, նախ, պետք է ուրվագծել գործադիր իշխանության գործառնությունների ամբողջությունն ու տրամաբանական կապերը: Թե՛ գործադիր իշխանության, թե՛ ընդ-

հանրապես պետության գործառույթներն ընդունված է, առաջին հերթին, դասակարգել ներքին և արտաքին գործառույթների: Մյուս կարևորագույն առանցքը գործադիր իշխանության գործառույթների տնտեսական կամ սոցիալական բնույթն է (գծապատկեր 2):



Գծապատկեր 2

ՀՀ նախարարությունները և կառավարությանն առընթեր մարմինները գործադիր իշխանության գործառույթների վերը ներկայացված դաշտում կարելի է պատկերել հետևյալ կերպ (գծապատկեր 3):



Գծապատկեր 3

**ՀՀ գործադիր իշխանության մարմիններն՝
ըստ գործառույթների**

Գծապատկերում համարակալված են հետևյալ ՊԿՄ-ները.

1. Նախագահ
2. Վարչապետ
3. Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
4. Առողջապահության նախարարություն
5. Արդարադատության նախարարություն
6. Արտակարգ իրավիճակների նախարարություն
7. Արտաքին գործերի նախարարություն
8. Բնապահպանության նախարարություն
9. Գյուղատնտեսության նախարարություն

10. Էկոնոմիկայի նախարարություն
11. Էներգետիկայի և բնական պաշարների նախարարություն
12. Կրթության և գիտության նախարարություն
13. Մշակույթի նախարարություն
14. Պաշտպանության նախարարություն
15. Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարություն
16. Սփյուռքի նախարարություն
17. Տարածքային կառավարման նախարարություն
18. Տրանսպորտի և կապի նախարարություն
19. Քաղաքաշինության նախարարություն
20. Ֆինանսների նախարարություն
21. Կառավարության աշխատակազմ
22. Ազգային անվտանգության ծառայություն
23. Անշարժ գույքի կադաստրի պետական կոմիտե
24. Միջուկային անվտանգության կարգավորման պետական կոմիտե
25. Ոստիկանություն
26. Պետական գույքի կառավարման վարչություն
27. Պետական եկամուտների կոմիտե
28. Քաղաքացիական ավիացիայի գլխավոր վարչություն

Պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային բարեփոխումներին, իհարկե, առանձին անդրադարձ կլինի, սակայն նշենք, որ գործառույթային դաշտում ՊԿՄ-ների տեղաբաշխմանն առաջին հայացքից իսկ երևում է, որ կա գործառույթների ոչ հստակ տարանջատում: Իսկ եթե հաշվի առնենք նաև ՊԿՄ-ների ազդեցության բնույթը (խթանող, կարգավորող, վերահսկող և այլն), ապա ավելի ակնհայտ է կառուցվածքային փոփոխությունների անհրաժեշտությունը: Իրականում գործադիր իշխանության կառուցվածքն անկախացումից ի վեր կրել է բազում փոփոխություններ: Մասնավորապես՝ ներկայացնենք նախարարությունների կազմի փոփոխությունները՝ ըստ տարիների: Պայմանականորեն տարանջատենք գործադիր իշխանության գործունեության ոլորտները՝ տնտեսական-կազմակերպական, սոցիալական-մշակութային, իրավական-ուժային: Նման տարանջատումը խիստ պայմանական է և նպատակ ունի ընդամենը պարզեցնելու կառավարության կառուցվածքի փոփոխությունների վերլուծությունը:

Տնտեսական-կազմակերպական խումբը ներկայումս ներառում է հետևյալ ոլորտները.

- ֆինանսներ,
- էկոնոմիկա,
- գյուղատնտեսություն,
- տրանսպորտ և կապ,

- էներգետիկա և բնական պաշարներ,
- քաղաքաշինություն,
- տարածքային կառավարում,
- աշխատակազմ (Կառավարության):

Ֆինանսների նախարարությունը գործել է հենց անկախացման օրերից մինչև 1997 թ.: Այնուհետև, մինչև 1999 թ. գործել է միավորված՝ Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությունը: Կարճատև առանձնացումից հետո 2000 թ. կրկին վերականգնվում է Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությունը և գործում մինչև 2008 թ., ինչից հետո ձևավորվում և մինչ օրս գործում է ներկայիս Ֆինանսների նախարարությունը: Ընդհանրապես ֆինանսների և էկոնոմիկայի ոլորտների միավորման փորձերը հակասական գնահատականներ են ստացել, սակայն պարզ ճշմարտությունն այն է, որ էկոնոմիկայի ոլորտը կապված է ազգային տնտեսության զարգացման հետ և զուտ տնտեսական գործառույթ է, մինչդեռ ֆինանսների ոլորտը վերաբերում է պետական համակարգի գործունեությանը: 1999–2003 թթ. գործել է նաև Պետական եկամուտների նախարարությունը (1995 թ. ևս Հարկային տեսչության պետը համարվել է նախարար), որի գործառույթները, ընդհանուր առմամբ, նույն՝ ֆինանսների ոլորտին են վերաբերում, թեև այդ նախարարության ներկայիս իրավահաջորդը՝ Պետական եկամուտների կոմիտեն է:

Էկոնոմիկայի նախարարությունը ևս գործել է 1991 թ. մինչև 1997 թ., կարճատև 1999–2000 թթ. և 2008 թ. մինչ օրս, այլ կերպ ասած՝ Ֆինանսների նախարարությանը զուգահեռ: Սակայն էկոնոմիկայի ոլորտը ներառել է նաև առանձին ենթաոլորտներ, որոնց հիման վրա տարբեր տարիներին գործել են առանձին նախարարություններ: Մասնավորապես՝ 1991 թ.-ից գործել են Առևտրի նախարարությունը (մինչև 1995 թ.), Արդյունաբերության նախարարությունը (մինչև 1997 թ.), 1994 թ. կարճատև գործել է Թեթև արդյունաբերության նախարարությունը, 1995–1997 թթ. գործել է Առևտրի, սպասարկումների և զբոսաշրջիկության նախարարությունը, 1997–2000 թթ.՝ Արդյունաբերության և առևտրի նախարարությունը, իսկ 2002–2007 թթ.՝ Առևտրի և տնտեսական զարգացման նախարարությունը: Էկոնոմիկայի ոլորտի փոփոխությունների բնույթը, վերջին հաշվով, բուն ճյուղային է, այսինքն՝ առանձնաձևում են տնտեսության այն ճյուղերը, որոնք առանձնակի պետական ուշադրության կարիք ունեն: Որքանով է նման մոտեցումն արդարացված՝ առանձին քննարկման խնդիր է: Սակայն նախարարությունների մակարդակով նման փոփոխականությունն առաջացնում է կազմակերպական բազմաթիվ դժվարություններ, և ճյուղային մոտեցումը նպատակահարմար է կիրառել միայն ստորաբաժանումների կամ ժամանակավոր հանձնաժողովների ձևավորման տարբերակով՝ ապահովելով կառուցվածքային և կադրային կայունություն:

Գյուղատնտեսության ոլորտի առանձնահատկությունները, թերևս, այնքան նշանակալի են, որ այն չի ենթարկվում վերոնշյալ տրամաբանությանը (ճյուղային մոտեցումից խուսափելու վերաբերյալ): Գյուղատնտեսության նախարարությունը գործում է 1991 թ.-ից մինչ օրս, սակայն 1995–1996 թթ. գործել է Գյուղատնտեսության և պարենի նախարարության ձևով, իսկ 2000 թ.՝ Գյուղատնտեսության և բնօգտագործման նախարարության ձևով: Մինչև 1993 թ. գործել է նաև Հացամթերքի նախարարությունը, իսկ 1993–1996 թթ.՝ Պարենի և մթերումների նախարարություն: Գյուղատնտեսության ոլորտը կարգավորող ՊԿՄ-ների պատմությունը, ընդհանուր առմամբ, բավական բնորոշ է ընդհանրապես գործադիր իշխանության զարգացման առումով. մասնատվածություն՝ 1990-ականներին, փորձարկումներ՝ դարասկզբին, այնուհետև՝ կառուցվածքային կայունացում, և այս ամենի՝ կազմակերպական արդյունավետության անէական ազդեցությունը կատարողական արդյունավետություն վրա (որն առանձին կքննարկվի):

Տրանսպորտի և կապի ոլորտի ՊԿՄ-ների պատմությունը ևս համապատասխանում է վերոնշյալ զարգացմանը: Մինչև 1998 թ. գործել են երկու նախարարություններ՝ առանձին Կապի (1991 թ.-ից) և Տրանսպորտի և հաղորդակցության (1995 թ.-ից): 1998–2000 թթ. գործել են երկու այլ նախարարություններ՝ առանձին Փոստի և հեռահաղորդակցության և առանձին Տրանսպորտի: Միայն 2000 թ. ձևավորվեց Տրանսպորտի և կապի նախարարությունը, որը գործում է մինչ օրս: Սա այն ՊԿՄ-ներից է, որին հնարավոր է կարճ կյանք կանխատեսել. ճյուղային այս նախարարության կարգավորման ոլորտը կարող է հակվել կա՛մ դեպի տնտեսական, կա՛մ դեպի ենթակառուցվածքային: Երկու դեպքում էլ այն մոտենում է որևէ այլ ՊԿՄ-ի՝ միավորման հեռանկարով:

Էներգետիկայի և բնական պաշարների նախարարությունն իր ներկայիս անվանումն ստացել է 2008 թ.՝ մինչ այդ կոչվելով Էներգետիկայի նախարարություն (1995–2008 թթ.), իսկ ավելի վաղ՝ Էներգետիկայի և վառելիքի նախարարություն (1992–1995 թթ.): Կառուցվածքային էական փոփոխություններ այս ոլորտում չեն եղել: Այս ՊԿՄ-ն ճյուղային է, սակայն գործառնություններով սերտորեն կապված է Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի գործունեության հետ: Ընդհանրապես, այս նախարարությունը ստեղծվել է էներգետիկ ճգնաժամի պայմաններում՝ այն հաղթահարելուն ուղղված գործողությունները կոորդինացնելու նպատակով: Այսօր այս ՊԿՄ-ի՝ որպես առանձին նախարարության արդիականությունը, թերևս, վիճարկելի է:

Քաղաքաշինության ոլորտը մինչև 1995 թ. կարգավորվել է Շինարարության նախարարության կողմից, որին զուգահեռ գործել է նաև Ճարտարապետության և քաղաքաշինության պետական վարչությունը: 1995 թ.-ից

մինչ օրս գործում է Քաղաքաշինության նախարարությունը՝ բացառությամբ 2000 թ., երբ կարճատև գործել է Տարածքային կառավարման և քաղաքաշինության գործունեությունը կարգավորող նախարարի պաշտոնը:

Տարածքային կառավարման գծով նախարարի պաշտոնն առաջին անգամ նախատեսվել է 1995 թ.: 1996–1998 թթ. նախարարությունը կոչվել է Տարածքային կառավարման, իսկ 1998–1999 թթ.՝ Տարածքային կառավարման և օպերատիվ հարցերի նախարարություն՝ այդպիսով ներառելով որոշ գործառույթներ, որոնք նախկինում իրականացնում էր Կառավարության աշխատակազմը: Սակայն կառուցվածքային այս միավորումը երկար կյանք չունեցավ, և 1999–2002 թթ. նորից գործում էր Տարածքային կառավարման նախարարությունը (բացառությամբ վերոնշյալ կարճատև միավորման՝ Տարածքային կառավարման և քաղաքաշինության գործունեությունը կարգավորող նախարարի գլխավորությամբ): 2002–2005 թթ. Կառավարության կազմում գործում էր Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի պաշտոնը, ինչն այս պաշտոնի գործառույթների շրջանակի ընդլայնման հերթական փորձն էր: Սակայն 2005 թ. մինչ օրս գործում է միայն Տարածքային կառավարման նախարարությունը, իսկ օպերատիվ հարցերի և ենթակառուցվածքների ոլորտները կարգավորում են այլ ՊԿՄ-ներ (թեև որոշ գործառույթների պատասխանատուն Տարածքային կառավարման նախարարությունն է): Օպերատիվ հարցերի ոլորտով հիմնականում զբաղվում է Կառավարության աշխատակազմը (1997–1998 թթ. Կառավարության աշխատակազմի ղեկավարը համարվում էր օպերատիվ հարցերի նախարար, իսկ 1999 թ. գործել է առանձին Օպերատիվ հարցերի նախարարություն): Ենթակառուցվածքների ոլորտով զբաղվում են տարբեր ՊԿՄ-ներ, որոշ գործառույթներ էլ ՏԻՄ-երինն են: Այնուամենայնիվ, 1999–2000 թթ. գործել է Արտադրական ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարի պաշտոնը:

Կազմակերպական գործառույթներ իրականացնող հաջորդ ՊԿՄ-ն՝ Կառավարության աշխատակազմը, ներկայիս ընկալմամբ ձևավորվել է 1996 թ. (մինչև 2008 թ. և սկսած 2013 թ. Կառավարության աշխատակազմի ղեկավարը ևս համարվում է նախարար): Մինչև 1995 թ. վերոնշյալ պաշտոնին նման էր Կառավարության գործերի կառավարիչը (նախկինում՝ Նախարարների խորհրդի գործերի կառավարիչ): Այնուհետև պաշտոնը վերանվանվեց Կառավարության քարտուղարի և 1995–1996 թթ. ստացավ նախարարի կարգավիճակ:

Տնտեսական-կազմակերպական խմբին է կարելի դասել նաև պետական գույքի կառավարման ոլորտը: Ներկայիս Պետական գույքի կառավարման վարչության փոխարեն 2000–2003 թթ. գործել է նույնանուն նախարարությունը: Վերջինս, սակայն, կարելի է համարել Սեփականաշնորհման նա-

խարարության շարունակություն (գործել է 1997–2000 թթ., իսկ 1996 թ.՝ Սեփականաշնորհման և օտարերկրյա ներդրումների նախարարություն): Նախկինում գործող նախարարություններից են նաև Տնտեսական և կառուցվածքային բարեփոխումների նախարարությունը (1998–1999 թթ.), Նյութական ռեսուրսների նախարարությունը (1991 թ.), Վիճակագրության, պետական ռեզիստրի և վերլուծության նախարարությունը (1998–2000 թթ.): 1995–1996 թթ. գործել են ևս երեք նախարարություններ, որոնց կարգավորման ոլորտը դժվար է դասել որևէ խմբի, սակայն դրանք առավելապես տնտեսական կազմակերպական բնույթի գործառույթների հետ գործ ունեին: Այդ նախարարություններն էին ԱՊՀ-ի, Եվրոմիության և միջազգային տնտեսական կազմակերպությունների հետ կապերի գծով նախարարությունը, Ազգային ժողովի հետ կապերի գծով նախարարությունը և Տեղեկատվության նախարարությունը: Սակայն այս ՊԿՄ-ները կարճ կյանք ունեցան և էականորեն չազդեցին գործադիր իշխանության զարգացման ընդհանուր տրամաբանության վրա:

Սոցիալական-մշակութային և իրավական-ուժային խմբերի համեմատ տնտեսական-կազմակերպական խումբը միշտ էլ առավել է ենթարկվել փոփոխությունների՝ պայմանավորված օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներով: Առաջնային օբյեկտիվ պատճառը, իհարկե, տնտեսական իրականության փոփոխություններին էին:

Սոցիալական-մշակութային խումբը ներկայումս ներառում է հետևյալ ոլորտները.

- աշխատանքի և սոցիալական հարցեր,
- բնապահպանություն,
- առողջապահություն,
- կրթություն և գիտություն,
- սպորտի և երիտասարդության հարցեր,
- մշակույթ,
- սփյուռք:

Ինչպես նշվեց, այս խմբում էական կառուցվածքային փոփոխություններ չեն իրականացվել, իսկ իրականացվածներն էլ հիմնականում ներխաճային բնույթի էին: Ընդհանրապես, սոցիալական-մշակութային բնույթի հարցերում կազմակերպական արդյունավետությունը երկրորդական է. առավել կարևոր է կատարողական արդյունավետությունը: Այնուամենայնիվ, դիտարկենք այս խմբի ՊԿՄ-ների կառուցվածքային փոփոխությունները:

Ներկայիս Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը գործում է 2003 թ.-ից: Մինչ այդ՝ 1996–2003 թթ., այս նախարարության ոլորտն ավելի նեղ էր, կոչվում էր «Սոցիալական ապահովության» նախարարություն (բացառությամբ 2000 թ. մի կարճ հատվածի), թեև անկախացման

օրվանից գործող ՊԿՄ-ի կարգավորման ոլորտն առավել համապատասխանում էր ներկայիս տարբերակին (մինչև 1995 թ. գործել է Աշխատանքի և սոցիալական ապահովության նախարարությունը): 1995–1996 թթ. այս ՊԿՄ-ի կարգավորման ոլորտում էր նաև ներկայիս Միգրացիոն պետական ծառայության (Տարածքային կառավարման նախարարության) գործառնությունների փաթեթը. նախարարությունը կոչվում էր «Սոցիալական ապահովության, զբաղվածության և բնակչության տեղաշարժի»:

Բնապահպանությունը պետական կառավարման բազային գործառնություններից է, և հենց անկախացման օրվանից էլ, բնականաբար, գործում է ոլորտը կարգավորող ՊԿՄ: Անվանափոխություններով հանդերձ՝ նախարարությունը, ընդհանուր առմամբ, էական կառուցվածքային կամ գործառնության փոփոխություններ չի կրել՝ բացառությամբ 1995–1996 թթ., երբ նախարարության կարգավորման ոլորտն ընդլայնվեց՝ «Բնապահպանության և ընդերքի» նախարարություն: Դրանից հետո՝ 1996 թ. մինչ օրս, գործում է Բնապահպանության նախարարությունը, իսկ մինչ այդ՝ Բնապահպանության և շրջակա միջավայրի նախարարությունը (1991–1994 թթ.) և Բնության և շրջակա միջավայրի պահպանության նախարարությունը (1994–1995 թթ.):

Առողջապահությունը ևս, լինելով պետական կառավարման բազային գործառնություններից մեկը, միշտ կարգավորվել է Առողջապահության նախարարության կողմից՝ առանց միավորումների, անջատումների կամ վերանվանումների: Միայն 2000 թ. կարճատև գործել է (կարելի է ասել՝ փորձարկվել) Առողջապահության և սոցիալական ապահովության նախարարությունը:

Կրթության և գիտության ոլորտի պետական կարգավորման կառուցվածքի պատմությունը կարելի է բաժանել երկու մասի՝ մինչև 1995 թ. և դրանից հետո: Ներկայիս միացյալ ՊԿՄ-ն՝ Կրթության և գիտության նախարարությունը, ձևավորվել է միայն 1995 թ.: Իսկ մինչ այդ ոլորտը բաժանված է եղել երկու ենթաօլորտների՝ իրենց առանձին ՊԿՄ-ներով. առանձին գործել են Լուսավորության նախարարությունը և առանձին Բարձրագույն կրթության և գիտության նախարարությունը: Պետության գիտակրթական միասնական համակարգի զարգացման միասնական քաղաքականության մշակման և իրագործման տեսակետից, անշուշտ, նախընտրելի է միասնական ՊԿՄ-ի տարբերակը:

Հաջորդ երկու՝ սպորտի և երիտասարդության հարցերի ու մշակույթի ոլորտները սերտորեն կապված են կառուցվածքային առումով: Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարությունը համեմատաբար երիտասարդ կառույց է՝ որպես նախարարություն գործում է 2008 թ.: Ի տարբերություն վերջինիս՝ Մշակույթի նախարարությունը գործում է անկախացման օրվանից, սակայն 1995–2008 թթ. կոչվել է Մշակույթի և երիտասարդության հարցերի նախարարություն: Գործնականում այս՝ առաջին հայացքից ան-

հասկանալի ձևակերպված՝ երիտասարդության հարցերի ոլորտով զբաղվում է Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարության հինգ վարչություններից մեկը՝ երիտասարդական քաղաքականության վարչությունը: Սակայն թե՛ իրավական ձևակերպումներով, թե՛ գործնականում երիտասարդության հարցերը՝ որպես առանձին ոլորտ, պարզապես գոյություն չունեն⁴⁶:

Սփյուռքի նախարարությունը ևս ձևավորվել է 2008 թ.: Գործառնության հանձնարարությունը այս ՊԿՄ-ն ունի բազում հատումներ Արտաքին գործերի նախարարության հետ և Մշակույթի նախարարության հետ: ՊԿՄ-ի «կարգավորման օբյեկտի» իմաստով Սփյուռքի և Արտաքին գործերի նախարարությունների սկզբունքային տարբերությունն այն է, որ Արտաքին գործերի նախարարությունը գործ ունի պետությունների, միջազգային կազմակերպությունների հետ (ձևական կապեր), մինչդեռ Սփյուռքի նախարարությունը՝ օտարերկրյա հայկական համայնքների, հասարակական կազմակերպությունների, անհատների հետ (ոչ ձևական կապեր): Թեև կազմակերպական արդյունավետության տեսակետից սա կարող է արդարացված թվալ, կատարողական և ֆինանսական արդյունավետության տեսակետից առկա է գործառնությունների կրկնօրինակում:

Իրավական-ուժային խումբը ներկայումս ներառում է հետևյալ ոլորտները.

- արդարադատություն,
- արտակարգ իրավիճակներ,
- պաշտպանություն,
- արտաքին գործեր:

Ընդհանրապես իրավական-ուժային բնույթի գործառնությունները, որպես կանոն, բազային են: Դա է վկայում նաև այն փաստը, որ վերոնշյալ ոլորտները կարգավորող ՊԿՄ-ներից երեքը գործում են անկախացման օրվանից մինչ այսօր՝ առանց գործառնության էական փոփոխությունների և նույնիսկ անվանափոխության: Դրանք են Արդարադատության նախարարությունը, Պաշտպանության նախարարությունը և Արտաքին գործերի նախարարությունը: Իսկ Արտակարգ իրավիճակների նախարարությունը գործում է միայն 2008 թ.-ից՝ նախկին Արտակարգ իրավիճակների վարչության փոխարեն (թեև 1995–1997 թթ. այս վարչության պետն ունեցել է նախարարի կարգավիճակ):

Մինչև 2002 թ. Կառավարության կազմում եղել են իրավական-ուժային բնույթի ևս երկու նախարարություններ՝ Ազգային անվտանգության նախա-

⁴⁶ ՀՀ Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարության պաշտոնական կայք, «Երիտասարդություն» բաժին: <http://msy.am/youth.html>

րարությունը և Ներքին գործերի նախարարությունը: Որպես առանձին նախարարություններ դրանք գործել են 1995–1996 թթ. և 1999–2002 թթ., իսկ 1996–1999 թթ.՝ միավորված՝ Ներքին գործերի և ազգային անվտանգության նախարարությունը: Մինչև 1995 թ. գործել է միայն Ներքին գործերի նախարարությունը, իսկ մյուս ոլորտի ՊԿՄ-ն Ազգային անվտանգության պետական վարչությունն էր: Ընդհանրապես, Ներքին գործերի նախարարության գաղափարը ՀՀ-ն ժառանգել էր ԽՍՀՄ-ից: Այսօր այս երկու ոլորտների պատասխանատու ՊԿՄ-ներն են Ոստիկանությունը և Ազգային անվտանգության ծառայությունը:

Ընդհանուր առմամբ, հայաստանյան գործադիր իշխանության կառուցվածքային փոփոխությունների պատմությունը պայմանականորեն կարելի է բաժանել երեք փուլի.

1. 1991–1997 թթ.՝ այս փուլում դեռևս ձևավորված չէր նախարարության՝ որպես գործադիր իշխանության լիարժեք ՊԿՄ-ի ընկալումը,

2. 1998–2002 թթ.՝ թեև արդեն ձևավորվել էր ոլորտային ՊԿՄ-ների ընկալումը, դեռևս փնտրվում էին գործառնությունների բաշխման առավել արդյունավետ (քայք միևնույն ժամանակ՝ բազային) տարբերակները, կատարվում էին բազմաթիվ փորձարկումներ՝ միավորումներ և առանձնացումներ, հաճախ էլ սուկ պարզ անվանափոխություններ՝ առանց էական բովանդակային փոփոխությունների,

3. 2003 թ.-ից մինչ օրս՝ կարելի է ասել, որ բազմաթիվ փորձարկումներից հետևեց կայունացման փուլը, ինչը մեծապես առնչվում է նաև քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ընդունմանը 2001 թ. դեկտեմբերին. քաղաքացիական ծառայության համակարգը՝ որպես ՊԿՄ-ների՝ բարձրորակ հանրային ծառայությունների մատուցումն ապահովող մի կառուցակարգ, պահանջում էր կառուցվածքային կայունություն, և ներկայումս, երբ գործում է այդ համակարգը, ՊԿՄ-ների կառուցվածքային փորձարկումների մեծ ալիք այլևս հնարավոր չէ:

Այսպիսով՝ որպես գործադիր իշխանության կազմակերպական արդյունավետության գնահատական՝ կարող ենք նշել հետևյալը: Տնտեսական-կազմակերպական խմբում անհրաժեշտ է վերանայել ճյուղային ՊԿՄ-ների կարգավիճակը և գործընթացային վերլուծության միջոցով բարեփոխել զուտ կազմակերպական ՊԿՄ-ները: Սոցիալական-մշակութային խմբում առկա են գործառնության խնդիրներ՝ թե՛ միջխմբային, թե՛ ներխմբային, թե՛ ՊԿՄ-ների ներսում: Իսկ իրավական-ուժային խմբում կառուցվածքային էական խնդիրներ չկան, առաջին հերթին, այն պատճառով, որ այստեղ հիմնականում ընդգրկված են պետական կառավարման բազային ոլորտները:

Ինչ վերաբերում է կատարողական արդյունավետության և ֆինանսական արդյունավետության գնահատմանը, ապա դրա, թերևս, լավագույն

եղանակը ոլորտային արդյունքային ցուցանիշների և բյուջետային ծախսերի համադրումն է՝ համատատանումների բացահայտման և միտումների արձանագրման միջոցով:

2.3

Վարչական բարեփոխումների արդյունքները և բյուջետային ծախսերի արդյունավետությունը

Ըստ կառավարման նշանավոր տեսաբան Հարինգտոն Էմերսոնի՝ առավելագույն ջանքեր գործադրելով առավելագույն արդյունքի հասնել՝ նշանակում է աշխատել լարված, մինչդեռ աշխատել արդյունավետ՝ նշանակում է հասնել առավելագույն արդյունքի՝ գործադրելով նվազագույն ջանքեր:

Հանրային կառավարման արդյունավետության գնահատումը ևս պետք է ենթարկվի Էմերսոնի տրամաբանությանը: Անշուշտ, ամենակարևորը արդյունքն է՝ հանրային որակյալ կառավարումը՝ որպես ծառայություն, որ մատուցում են երկրի բնակչությանը հանրային կառավարման մարմինները: Սակայն կարևոր են նաև այն ծախսերը, որոնցով ուղեկցվում է այդ ծառայության մատուցումը: Վերջին հաշվով, սա որակի և գնի դասական հարաբերակցությունն է՝ դրան բնորոշ ներքին հակասություններով: Այս տեսակետից թվում է, թե հանրային կառավարման «որակ-գին» հարաբերակցության վերլուծությունը պետք է իրականացվի նույն գործիքակազմով, ինչ ամեն մի այլ ծառայության կամ ապրանքի դեպքում: Սակայն հանրային կառավարման արդյունավետության գնահատումը շատ ավելի համալիր և բազմակողմանի խնդիր է: Պատահական չէ, որ հանրային կառավարման արդյունավետության գնահատման համընդհանուր մեթոդ գոյություն չունի: Սա բացատրվում է հիմնականում հետևյալ հանգամանքներով.

- տարբեր դեպքերում տարբեր են գնահատման նպատակները. մի դեպքում նպատակը միջազգային համեմատություններն են, մեկ այլ դեպքում՝ միևնույն պետության հանրային կառավարման արդյունավետության դինամիկայի գնահատումը,
- հանրային կառավարման ազդեցության դաշտն ընդգրկում է բազում և տարաբնույթ ոլորտներ, որոնց մի մասը շատ դժվար է գնահատել, առավել ևս գնահատել համադրելի գնահատականներով՝ հանրային կառավարման արդյունավետությանը միասնական գնահատական տալու նպատակով,

- միևնույն միջոցառումը հանրային կառավարման տարբեր ոլորտներում (օրինակ՝ սոցիալական, տնտեսական, բնապահպանական) կարող է ունենալ ոչ միայն տարբեր, այլև հակադիր ազդեցություն,
- հանրային կառավարման ազդեցության զգալի մասն անուղղակիորեն է դրսևորվում, հետևաբար՝ դժվար է գնահատել, թե որն է արդյունքի կամ էֆեկտի որ բաժինն է շնորհիվ հանրային կառավարման,
- տարբեր պետություններ ունեն տարբեր ռեսուրսներ (բնակչություն, տարածք, բնական ռեսուրսներ, աշխարհագրական դիրք և այլն), որոնք, որպես հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացման սահմանափակումներ, դժվար է համադրել (եթե լինեն միայն մեկ տարբերություն կամ սահմանափակում, ասենք՝ պետությունները տարբերվեին միայն բնակչությամբ, ապա հարաբերական ցուցանիշների կիրառումը կլիներ տվյալ խնդրի լիարժեք լուծում, մինչդեռ մի քանի տարբերությունների դեպքում առաջանում է դրանց համադրելիության խնդիրը):

Արդյունավետության գնահատման կարևորագույն խնդիր է նաև այն, որ հանրային կառավարման համակարգի նպատակների և խնդիրների վերաբերյալ առկա են տարբեր պատկերացումներ, և կախված նրանից, թե ով և ինչի համար է իրականացնում այդ գնահատումը, հնարավոր են տարբեր արդյունքներ: Որպես ավելի պարզ և ակնառու օրինակ՝ եթե պետք է գնահատել շատ հզոր շարժիչի արդյունավետությունը, ապա կախված այդ շարժիչի խնդիրներից՝ կստացվեն տարբեր գնահատականներ. եթե դրա օգտագործումն արդյունավետ է տիեզերագնացության ոլորտում, ապա անընդունելիորեն ծախսատար է կենցաղային տեխնիկայում օգտագործելիս: Նույն կերպ՝ հանրային կառավարման համակարգի արդյունավետությունը մեծապես կանխորոշվում է դրա խնդիրներով. եթե երկրում սոցիալական խնդիրները շատ չեն, տնտեսությունն արդյունավետ աշխատում է մասնավոր հատվածի շնորհիվ, անվտանգությունը վտանգող արտաքին և ներքին գործոններ չկան, ապա հանրային կառավարման համակարգը պետք է լինի նվազագույն, այլապես՝ անխուսափելի կլինեն անիմաստ ծախսերը:

Տարբեր միջազգային կազմակերպություններ և գիտահետազոտական ինստիտուտներ մշակել են բազմաթիվ մեթոդաբանական մոտեցումներ: Դրանցից են Միավորված ազգերի կազմակերպության՝ «լավ կառավարման» հայեցակարգը (հիմնված է ութ հիմնական սկզբունքների վրա. հանրային կառավարումը պետք է լինի կոնսենսուսի միտված, մասնակցություն ապահովող, օրենքի գերակայությանը հետևող, օգտակար և արդյունավետ, հաշվետու, թափանցիկ, արձագանքող, անկողմնակալ և ընդգրկուն), իրական առաջընթացի ցուցիչը (GPI. այս մոտեցումն ամենաբարձր մակարդա-

կով կիրառվում է Կանադայում, որտեղ ամեն տարի ներկայացուցիչների պալատում քննարկվում են այս ցուցիչի արդյունքները), մի շարք հարաբերական ցուցանիշներ (համախառն ներքին արդյունքի և հանրային կառավարման համակարգի ծախսերի հարաբերակցության ձևով), մարդկային ներուժի զարգացման գործակիցը (HDI՝ մշակված Միավորված ազգերի կազմակերպության մասնագետների կողմից), անգլիական Լեստերի համալսարանի՝ կյանքով բավարարվածության գործակիցը (SWL), «երջանիկ մոլորակ» գործակիցը (HPI), «Լեգատում» ինստիտուտի մշակած՝ բարեկեցության գործակիցը (LPI), Համաշխարհային բանկի՝ կառավարման համաշխարհային ցուցիչների խումբը (տնտեսագետներ Դ. Կաուֆմաննի, Ա. Կրայի և Մ. Մաստրուցցիի մշակած այս մոտեցումը ներառում է վեց ուղղություն. կարծիքներ բարձրաձայնելը և դրանց հաշվի առնելը կամ ներգրավվածությունը, քաղաքական կայունությունը և բռնության բացակայությունը, կառավարության գործունեության արդյունավետությունը, կարգավորման որակը կամ իրավական դաշտը, օրենքի գերակայությունը, կոռուպցիայի դեմ պայքարը), Բերտելշմանի հիմնադրամի մշակած՝ կայուն կառավարման ցուցիչների խումբը (այս մեթոդաբանությամբ փորձ է արվում գնահատել ոչ թե արդյունքները, նվաճումները կամ «անցած ճանապարհը», այլ «չանցած կամ մնացած ճանապարհը») և այլն:

Վերջին տարիներին ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում նկատելի են կայունացման միտումներ, սակայն անընդհատ բարեփոխումները դեռևս շարունակվում են: ՀՀ անկախության տարիներին բուռն բարեփոխումների և դրանց հաջորդած հարաբերական կայունացման արդյունքների գնահատումը կարևորվում է կատարելագործման հետագա ուղղությունների որոշման առումով՝ որպես ուղենիշ ընդունելով անցած ճանապարհի հաջողությունները և բացառելով սխալների կրկնությունը: Բարեփոխումների մշակման և իրագործման կուտակված փորձի գնահատումը պետք է զուգակցվի դրանց ընթացքում և արդյունքում ֆինանսական ցուցանիշների վերլուծությամբ: Այս առումով կարևորվում է բնակչության՝ հանրային ծառայությունների համար վճարած գումարի ծախսման արդյունավետությունը:

Պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության վերաբերյալ հարցերի պատասխաններն առաջին հերթին պետք է փնտրել պետական բյուջեում: Ընդհանուր առմամբ, պետական բյուջեն ծախսերի մասով արտացոլում է ծառայությունների այն ամբողջությունը, որ մատուցում է պետական կառավարման համակարգը (դրամական արտահայտությամբ): Սակայն պետական բյուջեի ծախսերի մի մասն ուղղված է հենց պետական կառավարման համակարգի պահպանմանը: Հետևաբար՝ պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության կարևորագույն ցուցանիշ է պե-

տական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի տեսակարար կշիռը պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերում:

Պետական բյուջեի ծախսերի վերլուծությունը նպատակահարմար է ներկայացնել երկու ժամանակահատվածներով՝ 1997–2007 թթ. և 2008–2012 թթ.: Այս բաժանման պատճառներն են.

- ՀՀ պետական բյուջեի մշակման և ներկայացման մեթոդաբանությունը տարեցտարի փոխվել է: Բյուջեի ծախսերի՝ գործառնական, տնտեսագիտական և ըստ մարմինների ամբողջական և միասնական դասակարգումները հասանելի են ոչ բոլոր տարիների համար:
- 1990-ականների առաջին կեսի պատերազմական իրավիճակում և հետպատերազմական ժամանակաշրջանում, բնականաբար, պետական բյուջեի ծախսերն ունեցել են արտասովոր կառուցվածք՝ ժամանակի խնդիրներին համապատասխան:
- Պետական բյուջեի մասին օրենքի հավելվածները հրապարակվում են ոչ ամբողջությամբ, և տարբեր տարիներին տարբեր է եղել բյուջեի՝ հրապարակման ոչ ենթակա բաժինների կազմը:

Առավել կենտրոնանալով 2008–2012 թթ. տվյալների վրա՝ 1997–2007 թթ. ցուցանիշները կներկայացվեն՝ ըստ գործառնական դասակարգման: Որպես պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերի բաղադրիչներ՝ կդիտարկվեն ծախսերի հետևյալ խմբերը.

Ա	Օրենսդիր մարմին և պետական կառավարում
Բ	Պետական ֆինանսական կառավարում
Գ	Կրթության և գիտության բնագավառում պետական կառավարում
Դ	Առողջապահության բնագավառում պետական կառավարում
Ե	Սոցիալական ապահովագրության և սոցիալական ապահովության բնագավառի պետական կառավարում
Զ	Մշակույթի և սպորտի ոլորտում պետական կառավարում
Է	Վառելիքային և էներգետիկ համալիրի պետական կառավարում
Ը	Գյուղատնտեսության և բնապահպանության բնագավառում պետական կառավարում
Թ	Արդյունաբերության, հանքային հանածոների և շինարարության պետական կառավարում
Ճ	Տրանսպորտի և կապի բնագավառում պետական կառավարում
Ի	Առևտրի, մատակարարման գործունեության և այլ ոլորտների պետական կառավարում

Վերոնշյալ խմբերի անվանումները և բաժանումը պայմանական են, քանի որ տարբեր տարիներին տեղի են ունեցել որոշակի վերադասավորումներ: Մասնավորապես՝ 1998 թ.-ից բնապահպանության ոլորտն առանձնացվեց «Ը» խմբից և միացվեց «Թ» խմբին: Իսկ 1999 թ. «Ի» խմբին ավելացավ սպասարկումների ոլորտը: 2000 թ. «Զ» խմբում ավելացվեցին տեղեկատվության և կրոնի բնագավառները:

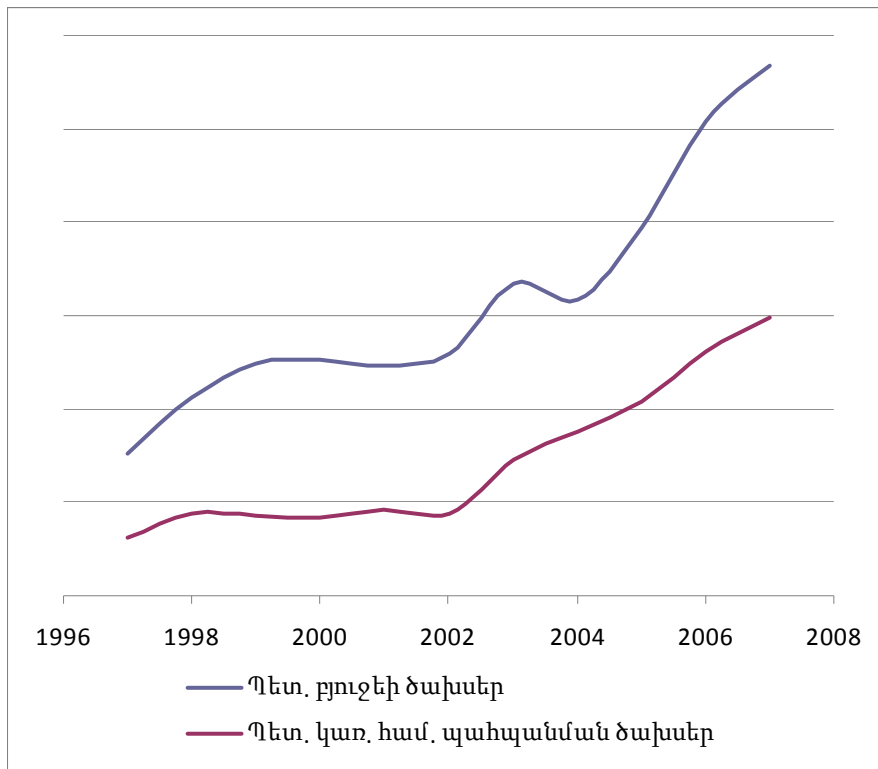
Այսպիսով՝ նշված թվականներին պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի և վերոնշյալ խմբերի ծախսերի գումարի դինամիկան ունեցել է հետևյալ միտումները (աղյուսակ 5):

Աղյուսակ 5

Պետական բյուջեի ծախսերը 1997–2007 թթ.

Թվական	Պեր. բյուջեի ծախսեր (հազ. դրամ)	Պեր. կառ. համ. պահպանման ծախսեր (հազ. դրամ)
1997	151912719	6160221
1998	211702503	8729019
1999	248310109	8515723
2000	252780439	8436363
2001	247231794	9142278
2002	260147713	8701414
2003	334238598	14630546
2004	317039162	17604403
2005	394600143	20807921
2006	508691121	26145224
2007	566928848	29784785

Ինչպես երևում է ստորև ներկայացված գծապատկերից՝ պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերի դինամիկան հիմնականում համապատասխանում է պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի դինամիկային:



Գծապատկեր 4

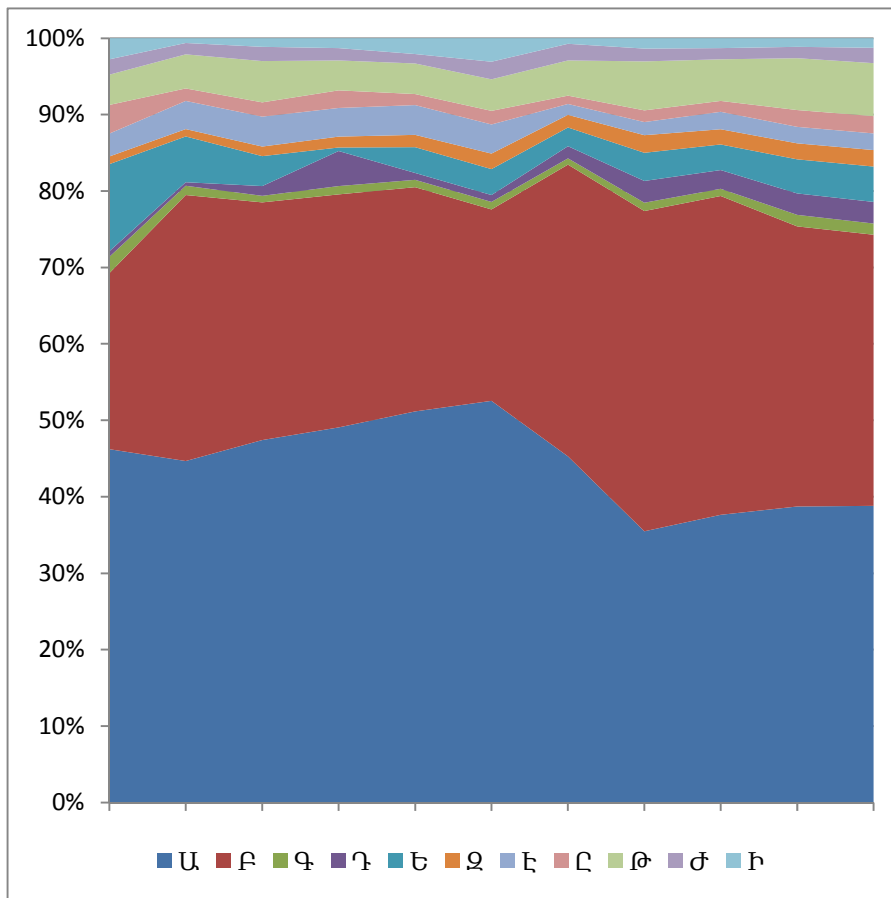
Պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի և պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերի համատատանումը 1997–2007 թթ.

Ըստ ծախսերի առանձին խմբերի՝ պատկերը ներկայացված է աղյուսակ 6-ում:

Պետ. բյուջեի ծախսերը՝ ըստ խմբերի (հազ. դրամ)

Խումբ	Թ վ ա կ ա ն										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ա	2847872	3899746	4037709	4140159	4677896	4573007	6625106	6248004	7830099	10123802	11562081
Բ	1418209	3036816	2648538	2571535	2680872	2177766	5584939	7374822	8680774	9580137	10559461
Գ	132282	106218	72239	90947	89369	86895	119198	190325	194934	396218	436379
Դ	44567	40188	109763	387051	81084	77252	233165	502489	510702	730537	844105
Ե	702119	523380	333329	39469	308173	295330	357995	647751	695801	1169196	1381729
Զ	62010	83499	106819	120454	148515	177638	240646	404072	414045	546550	639882
Է	183814	321524	332174	315301	355399	331021	207731	302913	477214	562959	648786
Ը	231173	143171	158601	194489	132230	154510	159744	271220	296394	574251	670311
Թ	243754	389550	461671	330747	365606	359420	674748	1126023	1131259	1775714	2065533
Ճ	123824	128539	157084	135992	112656	200047	318264	295317	303492	387388	599503
Ի	170597	56388	97796	110219	190478	268528	109010	241467	273207	298472	377015

Ըստ առանձին խմբերի՝ ծախսերի դինամիկայի թռիչքաձև փոփոխությունների հիմքում հիմնականում կառուցվածքային փոփոխություններն են:

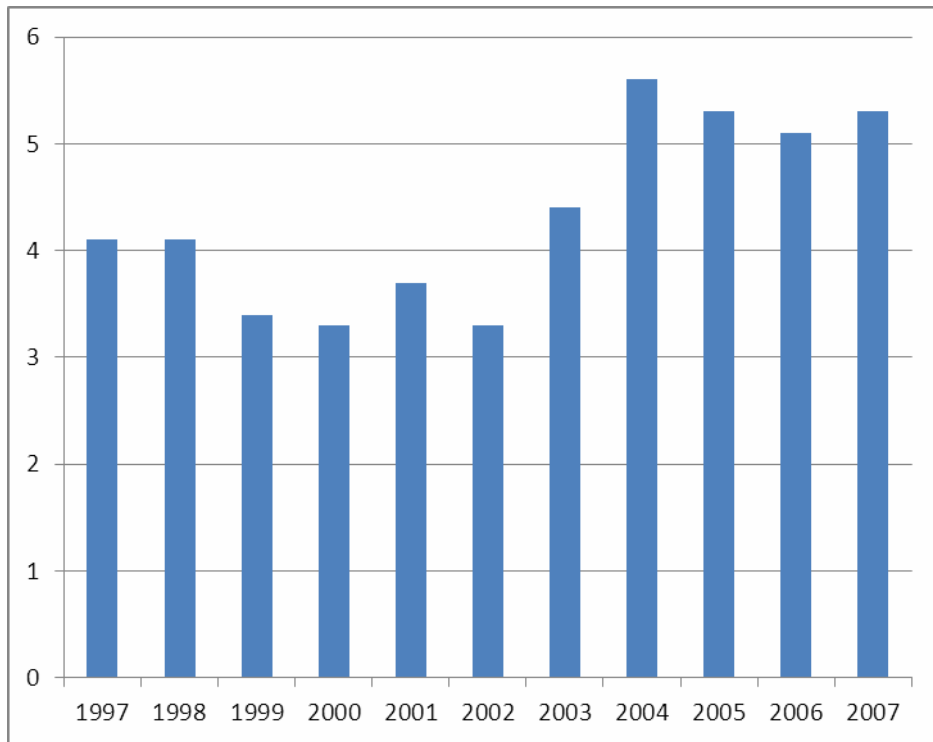


Գծապատկեր 5

Պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերի՝ ըստ խմբերի կառուցվածքի դինամիկան 1997–2007 թթ.

Ինչ վերաբերում է պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերում պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի տեսակարար կշռին, ապա 1997–2007 թթ. այն գնահատվում է հետևյալ արժեքներով:

Այս ցուցանիշի փոփոխությունները պայմանավորող հիմնական գործոններն են պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային փոփոխությունները և քաղաքացիական ծառայության համակարգի գործարկումը:



Գծապատկեր 6

Պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի տեսակարար կշիռը պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերում 1997–2007 թթ. (%)

Վերջին տարիներին բյուջեի մշակման և ներկայացման բարեփոխումները թույլ են տալիս կատարելու առավել ճշգրիտ ուսումնասիրություն՝ հաշվարկելով պետական կառավարման առանձին մարմինների պահպանման ծախսերը: Հետազոտության ենթարկելով պետական կառավարման 40 մարմիններ և մարմինների խմբեր, պարզվել է, որ իրականում պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի տեսակարար կշիռը պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերում շատ ավելի բարձր է, քան այն ցուցանիշները, որոնք ներկայացված են գծապատկեր 6-ում: Իրականում այդ ցուցանիշը շուրջ 8.5% է: Սակայն սա էլ լիարժեք գնահատական չէ, քանի որ պետական կառավարման ոչ բոլոր մարմինների պահպանման ծախսերն են ենթակա հրապարակման:

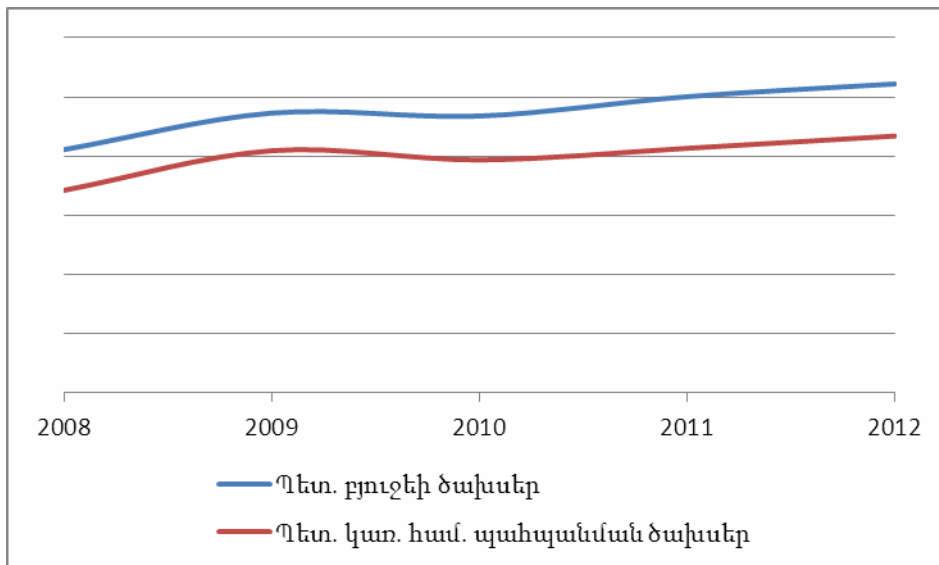
Այսպիսով՝ 2008–2012 թթ. պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի և պետական կառավարման մարմինների պահպանման գումարային ծախսերի դինամիկան ունեցել է հետևյալ միտումները.

Աղյուսակ 7

Պետ. բյուջեի ծախսերը 2008–2012 թթ.

Թվական	Պետ. բյուջեի ծախսեր (հազ. դրամ)	Պետ. կառ. համ. պահպանման ծախսեր (հազ. դրամ)
2008	822054378	68442321
2009	945449770	81846735
2010	935524584	78723406
2011	1001054276	82653342
2012	1044179625	86816376

Այս երկու ցուցանիշների համատեղումը գնահատելու համար ներկայացնենք դրանց դինամիկաների ընդհանուր պատկերը:



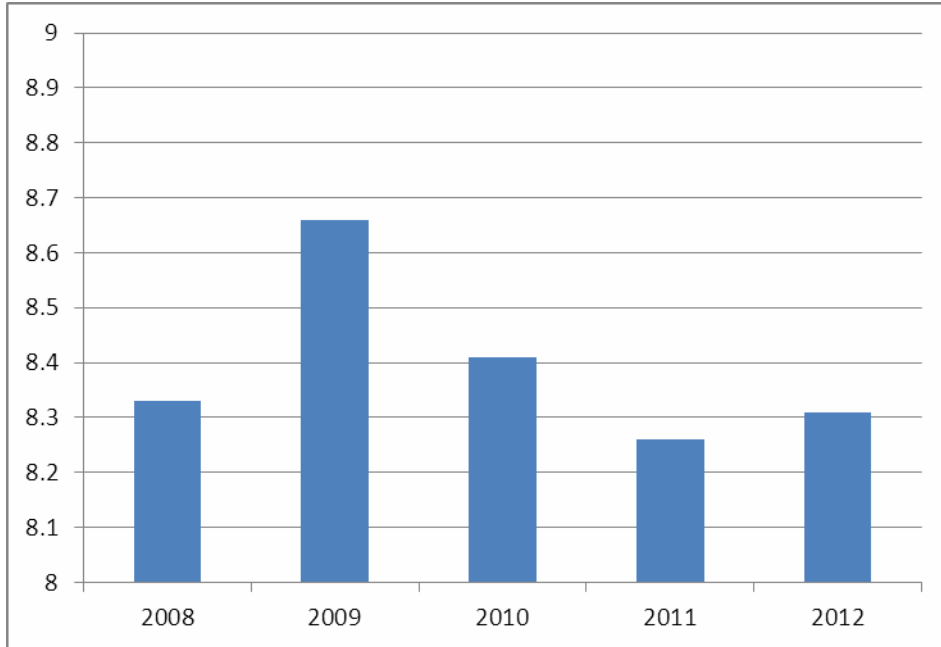
Գծապատկեր 7

Պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի և պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերի համատեղումը 2008–2012 թթ.

Ինչպես երևում է գծապատկերից՝ առկա է խիստ ուժեղ համատեղում: Գործնականում նման ուժեղ համատեղումը նշանակում է, որ պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերը կատարվում են «ըստ հնարավորության», այլ ոչ թե «ըստ անհրաժեշտության»: Պետական կառավարման համակարգի պահպանման ծախսերի՝ «ըստ անհրաժեշտու-

թյան» կատարման դեպքում այդ ծախսերը չպետք է զգայուն լինեն բյուջեի ընդհանուր ծախսերի գումարի նկատմամբ:

2008–2012 թթ. պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի և պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի հարաբերակցության ցուցանիշը եղել է բավական կայուն՝ մոտ 8.5% (+/- 0.2%):



Գծապատկեր 8

Պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի տեսակարար կշիռը պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերում 2008–2012 թթ. (%)

Քանի որ 2008 թ. հետո տեղի ունեցան մի շարք կառուցվածքային փոփոխություններ (Ֆինանսների և Էկոնոմիկայի, ինչպես նաև Առևտրի և տնտեսական զարգացման նախարարությունների հիման վրա ձևավորվեցին Ֆինանսների նախարարությունը և Էկոնոմիկայի նախարարությունը, Էներգետիկայի նախարարությունը վերածվեց Էներգետիկայի և բնական պաշարների նախարարության, ձևավորվեցին Արտակարգ իրավիճակների նախարարությունը, Սփյուռքի նախարարությունը, Հարկային պետական ծառայության և Մաքսային պետական կոմիտեի միավորմամբ՝ Պետական եկամուտների կոմիտեն), պետական կառավարման առանձին մարմինների պահպանման ծախսերի ցուցանիշները նպատակահարմար է դիտարկել 2009 թ.-ից:

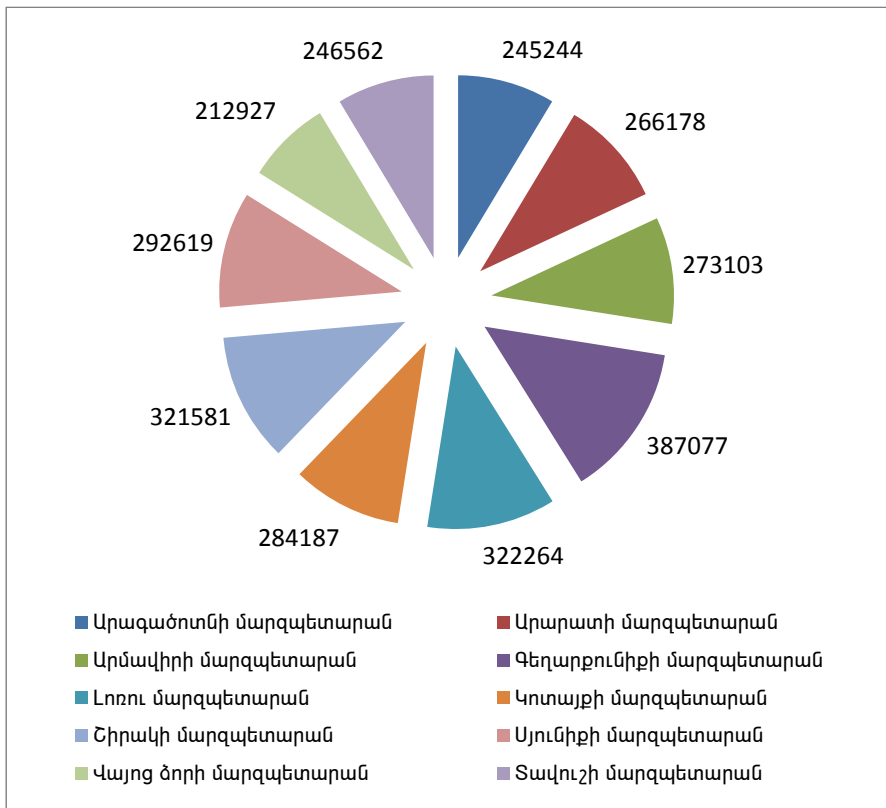
Պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերը 2009–2012 թթ.
(Կառավարություն, հազ. դրամ)

Պետական կառավարման մարմիններ	Թվական			
	2009	2010	2011	2012
Կառավարության աշխատակազմ	1342154	1213537	1366321	1388676
Տարածքային կառավարման մարմիններ	3348755	2676793	2820100	2851740
Տարածքային կառավարման նախարարություն	450237	420531	465330	562346
Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն	3312700	3119466	3175967	3237326
Առողջապահության նախարարություն	1188242	1080977	1089958	1103361
Արդարադատության նախարարություն	1274974	1253452	1357213	1412787
Արտակարգ իրավիճակների նախարարություն	4533699	4523505	4668077	4869528
Արտաքին գործերի նախարարություն	1203010	1171503	1379666	1378133
Բնապահպանության նախարարություն	879030	815671	892120	874557
Գյուղատնտեսության նախարարություն	785774	730720	772524	771286
Էկոնոմիկայի նախարարություն	657122	592979	662087	679162
Էներգետիկայի և բնական պաշարների նախարարություն	443875	451238	492714	499851
Կրթության և գիտության նախարարություն	564646	548217	575399	580067
Մշակույթի նախարարություն	322212	289822	301952	311482
Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարություն	192434	187074	195446	197696
Սփյուռքի նախարարություն	273362	181077	218939	213854
Տրանսպորտի և կապի նախարարություն	389212	389514	397601	407794
Տրանսպորտի և կապի նախարարություն	502016	473447	489953	439857
Ֆինանսների նախարարություն	1736679	1595676	1698239	1704644

Պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերը 2009–2012 թթ. (այլ մարմիններ, հազ. դրամ)

Պերական կառավարման մարմիններ	Թվական			
	2009	2010	2011	2012
Նախագահի աշխատակազմ	2375284	2425431	2657120	2892523
Ազգային ժողով	2477179	2519009	2731843	2739494
Վերահսկիչ պալատ	629651	687692	783887	859414
Պետական եկամուտների կոմիտե	9851806	9655925	9711607	10943660
Անշարժ գույքի կադաստրի պետական կոմիտե	2342500	2390000	2748000	3471494
Միջուկային անվտանգության կարգվորման պետական կոմիտե	188839	191174	196871	197023
Պետական գույքի կառավարման վարչություն	243487	306267	317959	322155
Քաղաքացիական ավիացիայի գլխավոր վարչություն	142619	132485	136012	137395
Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով	148067	141415	145996	182294
Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողով	406987	407263	407262	404811
Հեռուստատեսության և ռադիոյի ազգային հանձնաժողով	95125	128906	197991	198887
Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետ հանձնաժողով	208654	202135	215351	216620
Ազգային անվտանգության խորհուրդ	323934	293040	344639	365352
Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդ	186673	171902	183822	188358
Ազգային վիճակագրական ծառայություն	641820	603522	622219	631464
Ոստիկանություն	24666546	22557091	23665266	24045187
Դեսպանություններ և ներկայացուցչություններ	5141954	6232423	5939834	6691766
Դատախազություն	2443748	2392256	2503197	2524002
Դատական իշխանության մարմիններ	5788814	5438034	5954959	6139635
Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմ	136115	125437	163101	173895
Այլ մարմիններ	6800	6800	6800	6800

Բավական հավասարակշռված են տարածքային կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերը՝ ըստ մարզերի:



Գծապատկեր 9

Մարզպետարանների պահպանման ծախսերը 2012 թ. (հազ. դրամ)

Պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի հիմնական մասն է աշխատանքի վարձատրությունը՝ շուրջ 77%: Սակայն այս ցուցանիշը տարբերվում է՝ ըստ պետական կառավարման մարմնի գործառույթների առանձնահատկության: Եթե պետական կառավարման որևէ մարմնի պահպանման ծախսերում մեծ է աշխատանքի վարձատրության տեսակարար կշիռը, ապա դա չի նշանակում, թե տվյալ մարմնում ավելի մեծ աշխատավարձ է նախատեսված: Դա ընդամենը նշանակում է, որ տվյալ մարմնի գործառույթների կատարումը հիմնականում պահանջում է մարդկային ռեսուրսների գործարկում: Եվ ընդհակառակը՝ եթե այս ցուցանիշը որևէ մարմնի համար ցածր է, նշանակում է, որ տվյալ մարմնի գործառույթների կատարման համար անհրաժեշտ են տնտեսական այլ բովանդակության ծախսեր:

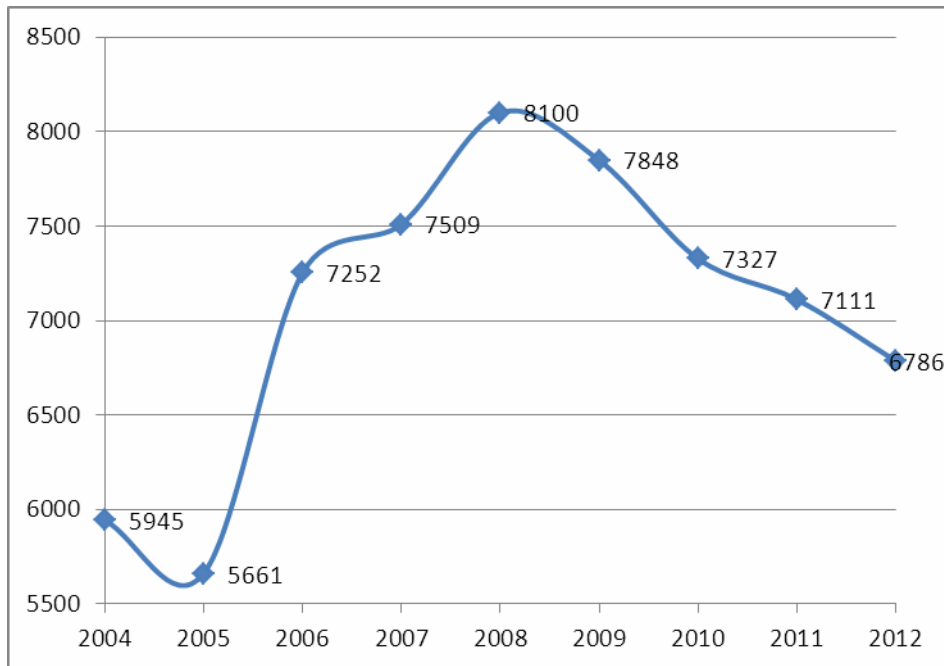
Աշխատանքի վարձատրության տեսակարար կշիռը պետական կառավարման մարմինների պահպանման ծախսերում 2012 թ.

<i>Պետական կառավարման մարմիններ</i>	<i>Պահպանման ծախսեր (հազ. դրամ)</i>	<i>Աշխատանքի վարձատրություն (հազ. դրամ)</i>	<i>Տեսակարար կշիռ (%)</i>
Նախագահի աշխատակազմ	2892523	630197	21.8
Կառավարության աշխատակազմ	1388676	539780	38.9
Արտաքին գործերի նախարարություն	1378133	704998	51.2
Ազգային ժողով	2739494	1533141	56
Ազգային անվտանգության խորհուրդ	365352	235480	64.5
Տարածքային կառավարման նախարարություն	562346	364786	64.9
Պետական գույքի կառավարման վարչություն	322155	210302	65.3
Արդարադատության նախարարություն	1412787	927977	65.7
Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմ	173895	115283	66.3
Միջուկային անվտանգության կարգավորման պետական կոմիտե	197023	133363	67.7
Սփյուռքի նախարարություն	213854	158247	74
Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով	182294	137034	75.2
Ոստիկանություն	24045187	18471205	76.8
Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարություն	197696	152523	77.2
Տարածքային կառավարման մարմիններ	2851740	2211244	77.5
Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն	3237326	2507846	77.5
Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդ	188358	148382	78.8
Տրանսպորտի և կապի նախարարություն	407794	324122	79.5
Անշարժ գույքի կադաստրի պետական կոմիտե	3471494	2760851	79.5
Հեռուստատեսության և ռադիոյի ազգային հանձնաժողով	198887	158858	79.9
Դատական իշխանության մարմիններ	6139635	4978002	81.1
Ֆինանսների նախարարություն	1704644	1386261	81.3
Դատախազություն	2524002	2075339	82.2
Արտակարգ իրավիճակների նախարարություն	4869528	4023920	82.6

Էներգետիկայի և բնական պաշարների նախարարություն	499851	413146	82.7
Մշակույթի նախարարություն	311482	258100	82.9
Քաղաքացիական ավիացիայի գլխավոր վարչություն	137395	113893	82.9
Գյուղատնտեսության նախարարություն	771286	644715	83.6
Վերահսկիչ պալատ	859414	719900	83.8
Բնապահպանության նախարարություն	874557	734488	84
Քաղաքաշինության նախարարություն	439857	374390	85.1
Կրթության և գիտության նախարարություն	580067	495459	85.4
Ազգային վիճակագրական ծառայություն	631464	544476	86.2
Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողով	216620	187818	86.7
Էկոնոմիկայի նախարարություն	679162	591926	87.2
Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողով	404811	354316	87.5
Առողջապահության նախարարություն	1103361	1002825	90.9
Պետական եկամուտների կոմիտե	10943660	10135189	92.6
Այլ մարմիններ	6800	6570	96.6
Ընդամենը*	80124610	61466352	76.7

* առանց դեսպանությունների և ներկայացուցչությունների

Պետական կառավարման համակարգի արդյունավետությունը քննարկելիս չի կարելի շրջանցել այն հարցը, թե որքան մարդկային ռեսուրս է գործարկվում այդ համակարգում: ՀՀ պետական ծառայության համակարգը ներառում է ծառայության մի քանի տեսակ, սակայն հիմնականը քաղաքացիական ծառայությունն է: Ըստ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի տվյալների՝ քաղաքացիական ծառայողների թիվը 2012 թ. եղել է 6786:



Գծապատկեր 10

Քաղաքացիական ծառայողների թիվը 2004–2012 թթ.

Հասկանալի է, որ պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության տեսակետից պետք է ձգտել քաղաքացիական ծառայողների թվի հնարավոր նվազեցման: Սակայն այս ցուցանիշի բացարձակ արժեքի փոխարեն ավելի ճիշտ է այն դիտարկել՝ որպես հարաբերական ցուցանիշ՝ համեմատելով երկրի բնակչության քանակի և պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի հետ:

Երկրի բնակչության թվաքանակի և քաղաքացիական ծառայողների թվի հարաբերակցությունը ցույց է տալիս, թե մեկ քաղաքացիական ծառայողը միջին հաշվով որքան բնակչի է սպասարկում: Բացի բուն կառավարչական պատճառներից՝ այս ցուցանիշը կախված է նաև երկրի բնակչության աշխարհագրական տեղաբաշխումից և տնտեսության կառուցվածքից: Հայտնի է, որ պետական ծառայողների թվի աճը կարող է պայմանավորված լինել նաև գործազրկության դեմ պետության պայքարով: Օրինակ, Շրի Լանկայում պետությունը, բախվելով գործազրկության բարձր մակարդակին և չկարողանալով տալ նորմալ լուծում, որոշեց արհեստականորեն ընդլայնել պետական կառավարման համակարգը՝ դրա շնորհիվ ստեղծելով աշխատատեղեր: Իհարկե, նման մոտեցումն արժանացել է և արժանի է քննադատության: Պետությունը և հասարակությունը պետք է ձգտեն վերոնշյալ ցու-

ցանիշի ավելացմանը, սակայն դա պետք է ունենա որոշակի «փոխհատուցում»: Այլ կերպ ասած՝ եթե կրճատվում է քաղաքացիական ծառայողների թիվը, և արդյունքում ավելանում է մեկ ծառայողի սպասարկածների թիվը, ապա սա պետք է զուգորդվի (փոխհատուցվի), օրինակ՝ հանրային ծառայությունների՝ էլեկտրոնային եղանակով մատուցման ընդլայնմամբ:

Բնակչության և պետական/քաղաքացիական ծառայողների թվի հարաբերակցությունը

Աղյուսակ 11

Երկիր	Պետական/քաղաքացիական ծառայողների թիվ	Բնակչություն	Հարաբերակցություն (բնակիչ / ծառայող)
Հայաստան	6786	3024100	446
Ավստրիա	48016	8464554	176
Բուլղարիա	39537	7282041	184
Դանիա	34902	5608784	161
Էստոնիա	2889	1286540	445
Իռլանդիա	29718	4585400	154
Լեհաստան	5348	38533299	7205
Լյուքսեմբուրգ	5405	537000	99
Հունգարիա	59200	9906000	167
Նիդերլանդներ	120000	16805500	140
Շվեդիա	236000	9616429	41
Չեխիա	17486	10512900	601
Պորտուգալիա	578111	10562178	18
Սլովակիա	36000	5412008	150
Սլովենիա	35000	2061285	59
Ֆինլանդիա	76500	5445883	71
Ֆրանսիա	2484000	65806000	26

Ինչպես երևում է աղյուսակից, Հայաստանում քաղաքացիական ծառայողների թիվը, համեմատելով բնակչության թվի հետ, գտնվում է ընդունելի մակարդակում: Դիտարկված երկրների մեծ մասում պետական կառավարման համակարգը շատ ավելի ուռճացված է, քան Հայաստանում: Սակայն ավելի ցածր հարաբերակցությամբ երկրների «ախտորոշումը» նույնը չէ: Օրինակ՝ Շվեդիայի, Ֆինլանդիայի, Դանիայի ցուցանիշը պայմանավորված է այդ պետությունների սոցիալական հակվածությամբ, Ֆրանսիայի ցուցանիշի հիմքում ավանդաբար կենտրոնացած կառավարման համակարգն է,

արևելաեվրոպական մի շարք երկրներում առկա է տնտեսության անհավասարակշիռ կառուցվածք և այլն:

Պետական բյուջեի ընդհանուր ծախսերի և քաղաքացիական ծառայողների թվի հարաբերակցությունը հաճախ մեկնաբանվում է՝ որպես մեկ ծառայողի վրա կատարվող ծախսերի ցուցանիշ: Եթե շարժվենք այս տրամաբանությամբ, ապա պետք է ձգտել այդ հարաբերակցության նվազմանը: Սակայն իրականում տեղին է հակառակ ձգտումը, քանի որ պետական բյուջեի ծախսերը, առաջին հերթին, ենթադրում են որոշակի ծրագրեր, աշխատանքներ, որոնք պետք է իրականացվեն: Այլ կերպ ասած՝ վերոնշյալ հարաբերակցությունը ցույց է տալիս, թե մեկ ծառայողը պետական բյուջեի որ մասն է իրականացնում: Արդյունավետությունը ենթադրում է փոքրաթիվ ծառայողներով մեծ բյուջեի կատարում:

Աղյուսակ 12

Պետական բյուջեի ծախսերի և պետական/քաղաքացիական ծառայողների թվի հարաբերակցությունը

Երկիր	Պետական/քաղաքացիական ծառայողների թիվ	Պետ. բյուջե (ծախսեր, հազ. դոլար)	Հարաբերակցություն (հազ. դոլար/ծառայող)
Հայաստան	6786	2600000	383
Ավստրիա	48016	216600000	4511
Բուլղարիա	39537	19200000	486
Դանիա	34902	127500000	3653
Էստոնիա	2889	8600000	2977
Իռլանդիա	29718	97900000	3294
Լեհաստան	5348	100600000	18811
Լյուքսեմբուրգ	5405	25500000	4718
Հունգարիա	59200	68200000	1152
Նիդերլանդներ	120000	420400000	3503
Շվեդիա	236000	277100000	1174
Չեխիա	17486	59410000	3398
Պորտուգալիա	57811	120200000	208
Սլովակիա	36000	37800000	1050
Սլովենիա	35000	23500000	671
Ֆինլանդիա	76500	137600000	1799
Ֆրանսիա	2484000	1535000000	618

Ահա այս ցուցանիշով արդեն երևում են Հայաստանում պետական կառավարման արդյունավետության խնդիրները: Դիտարկված երկրներից Հայաստանն առաջ է միայն Պորտուգալիայից: Վերջինս հայտնի է պետական կառավարման բավական անարդյունավետ և քննադատվող համակարգով:

Որպես ամփոփում՝ նշենք, որ պետական կառավարման արդյունավետության՝ որպես արդյունք/ծախսեր հարաբերակցության բարձրացման ռեզերվները պետք է փնտրել ոչ միայն «հայտարարում», այլև «համարիչում»:

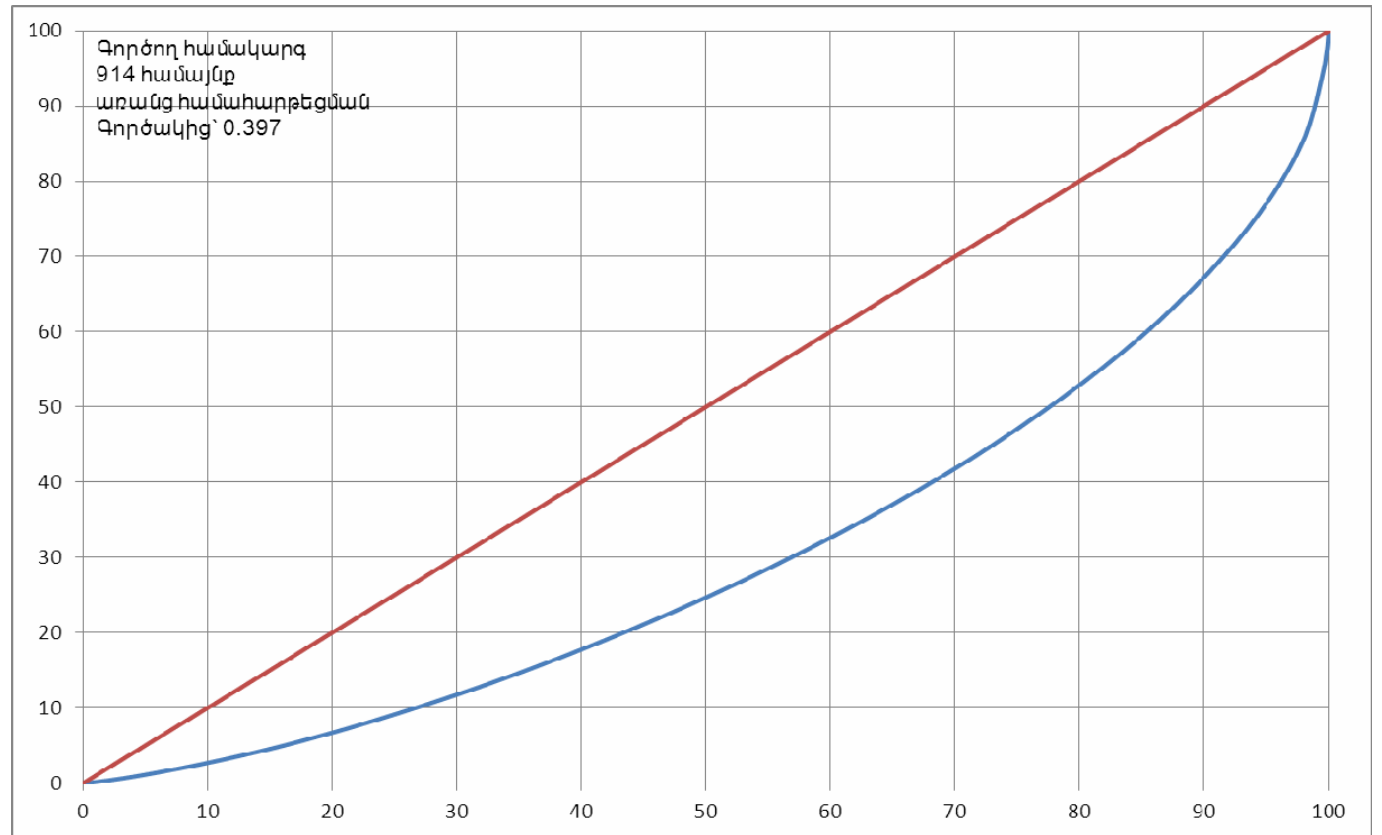
Առանձնակի ուշադրության է արժանի համահարթեցման նպատակով պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներ փոխանցվող լրավճարների խնդիրը: Ուսումնասիրելով 914 համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտների և համահարթեցման նպատակով ստացվող լրավճարների ցուցանիշները, նույն ցուցանիշների արժեքները մեկ բնակչի հաշվով, ինչպես նաև համայնքների դիրքը համահարթեցումից առաջ և հետո՝ պարզ է դառնում, որ թեև համահարթեցման նպատակով հատկացվող լրավճարները մասամբ ծառայում են իրենց նպատակին, սակայն դրանց բաշխման սկզբունքները բավական հարցեր են առաջացնում: Նույնիսկ առանց խորը ուսումնասիրությունների՝ ակնառու է առնվազն երկու խոշոր թերություն: Նախ՝ համահարթեցման նպատակով լրավճար ստանում են բոլոր 914 համայնքները (միակ բացառությունը՝ 915-րդ համայնքը, Գեղարքունիքի մարզի Արծվաշեն համայնքն է), այդ թվում՝ ամենահարուստները, ինչն ինքնին հակասում է համահարթեցման տրամաբանությանը: Երկրորդ՝ համահարթեցման արդյունքում փոխվում է համայնքների դասավորությունը՝ ըստ մեկ բնակչի հաշվով սեփական եկամուտների (մինչև համահարթեցումը) և լրավճարներով սեփական եկամուտների (համահարթեցումից հետո):

Համահարթեցման արդյունավետությունն առավել ակնառու ցույց տալու համար կարելի է կազմել «համայնքների Լորենցի կորը» և հաշվարկել «համայնքների Ջինիի գործակիցը»:

Մինչև համահարթեցումը Ջինիի գործակիցը կազմում է 0.397: Որպես համայնքների բնութագրիչ՝ օգտագործվում է դրա սեփական եկամուտների մակարդակը մեկ բնակչի հաշվով:

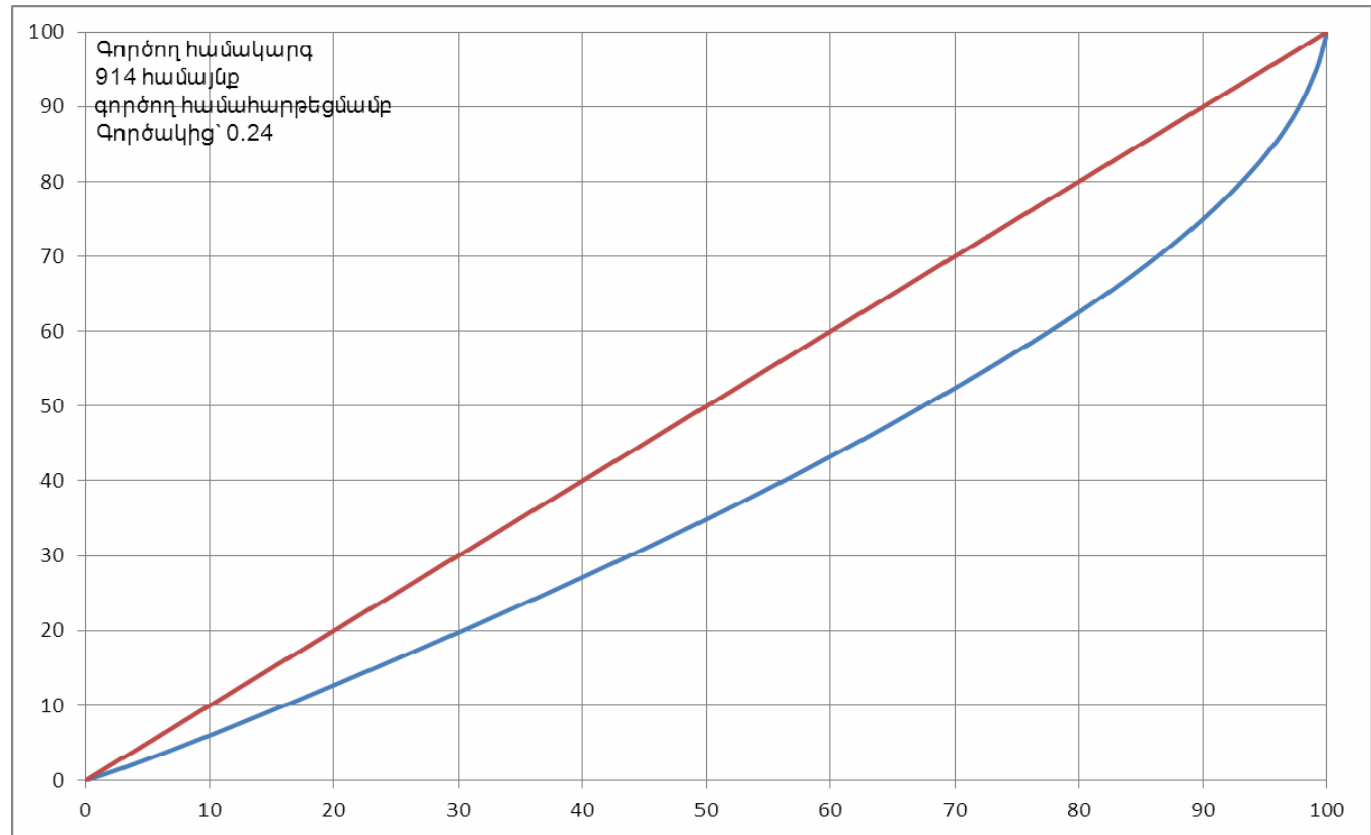
Համահարթեցումից հետո Ջինիի գործակիցը կազմում է 0.24: Որպես համայնքների բնութագրիչ՝ օգտագործվում է դրա սեփական եկամուտների մակարդակի և համահարթեցման լրավճարների գումարը մեկ բնակչի հաշվով:

Ի հարկե, գործակիցի՝ 0.157 կետով նվազեցումը դրական արդյունք է: Սակայն համահարթեցման այլ մոտեցումների կիրառմամբ կարելի է հասնել մինչև 0.042 արժեքի, այսինքն՝ 0.355 կետով նվազեցման, ինչն ավելի քան 2 անգամ ավելի արդյունավետ է, քան գործող մոտեցումը:



Գծապատկեր 10

«Համայնքների Լորենցի կորը» մինչև համահարթեցումը



Գծապատկեր 10

«Համայնքների Լորենցի կորը» համահարթեցումից հետո

ԳԼՈՒԽ 3

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԳԵՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

3.1 Կառուցվածքային բարեփոխումները տեղական ինքնակառավարման համակարգում

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումից անցել է շուրջ տասնյոթ տարի (1996 թ-ից): Սակայն, համակարգի հիմքերը դրվել են, ցավոք, առանց տեղական ինքնակառավարման հայեցակարգի և ապակենտրոնացման ռազմավարության: 1996թ.-ից ի վեր իրականացված բարեփոխումներն ու կուտակված փորձը հիմք են տալիս վստահորեն ասելու, որ այժմ տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում որոշակիորեն կայացած է: Տեղական ինքնակառավարումը կարգավորող օրենսդրական դաշտը կազմված է ՀՀ Սահմանադրությունից, Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Հռչակագրից, ՀՀ օրենքներից և ենթօրենսդրական ակտերից: Օրենքների մեջ առանցքայինը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքն է, որն ընդունվել է 2002 թ. մայիսի 5-ին: Ըստ օրենքի՝ «Տեղական ինքնակառավարումը բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների համայնքային խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով երաշխավորված իրավունքն ու համայնքի կարողությունն է: Տեղական ինքնակառավարումը իրականացվում է երկրի ողջ տարածքում»⁴⁷:

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

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը քաղաքացիական հասարակության կարևորագույն ինստիտուտներից է, քանի որ այն դիտարկվում է

⁴⁷ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք (ընդունվել է 07.05.2002-ին), հոդված 3:

որպես քաղաքացիական նախաձեռնությունների արդյունքում ձևավորված մի համակարգ, որը հնարավորություն է ընձեռում տվյալ տարածքում համատեղ բնակվող և իրենց կեցությամբ պայմանավորված ընդհանուր շահեր ու հետաքրքրություններ ունեցող մարդկանց ինքուրույն և սեփական պատասխանատությամբ լուծելու տեղական նշանակության խնդիրները:

Հայաստանում գործում է միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ, ընդ որում՝ բոլոր համայնքները գործում են միևնույն օրենսդրական դաշտում, բացի Երևան քաղաքից: Տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի բացակայությունը ամբողջական չի դարձնում համակարգը: Դրանով պայմանավորված՝ շատ համայնքներում տեղական ինքնակառավարումը բավարար մակարդակ չունի: Անցած տարիների փորձը ցույց տվեց, որ վարչատարածքային առկա բաժանումը սահմանափակում է ապակենտրոնացման հետագա ծավալումը և խոչընդոտում տեղական ինքնակառավարման առաջընթացին:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է համայնքներում, իսկ տարածքային կառավարումը՝ մարզերում: Համայնքը՝ որպես մասնավոր և հանրային իրավունքների սուբյեկտ, ունի իրավաբանական անձի կարգավիճակ, և որպես նրա հիմնադիր հանդես է գալիս համայնքի բնակչությունը: Համայնքի վարչական սահմանները սահմանվում են ըստ «Վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգի: ՀՀ համայնքները երկու տեսակ են՝ գյուղական և քաղաքային: Գյուղական են համարվում այն համայնքները, որոնք կազմված են բացառապես գյուղական բնակավայրերից, իսկ քաղաքային՝ առնվազն մեկ քաղաքային բնակավայր ունեցող համայնքները⁴⁸:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումից ի վեր առանցքային հարցերից մեկը համարվում է երկրի վարչատարածքային կառուցվածքը, իսկ ավելի կոնկրետ՝ դրա մասնատվածության բարձր աստիճանը: Բանն այն է, որ նոր վարչատարածքային բաժանման ժամանակ Հայաստանի մոտ հազար բնակավայրերի պայմաններում ստեղծվեց 915 համայնք, այսինքն՝ գրեթե յուրաքանչյուր բնակավայր ստացավ համայնքի կարգավիճակ, որոնք շատ դժվար է կառավարել միևնույն ձևով: Համայնքները միմյանցից տարբերվում են ինչպես բնակչության թվով, այնպես էլ տարածքային սկզբունքով, ուստի 28 հոգուց կազմված համայնքն ու մոտ 10.000 բնակչություն ունեցող համայնքը կառավարելը միակերպ չափազանց անարդյունավետ է: Մեծ թվով համայնքների ստեղծումը հիմնականում պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ հնարավորինս շատ բնակավայրեր ստանային ինքնակառավարվելու իրավունք:

⁴⁸ «Վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենք (ընդունվել է 07.11.1995-ին), հոդված 5:

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

Մեր հանրապետության 915 համայնքներից՝ 440-ը (438 գյուղական և 2 քաղաքային) կամ 48%-ը ունեն 1.000-ից պակաս բնակչություն: Հանրապետության 866 գյուղական համայնքներից 200-ը կամ ընդհանուրի 23%-ը ունեն մինչև 300 բնակիչ, 75-ը կամ ընդհանուրի 8.6%-ը՝ 301–500 բնակիչ, 163-ը կամ 18.8%-ը՝ 501–1.000 բնակիչ: Ըստ բնակչության թվի՝ ամենամեծ գյուղական համայնքը Շիրակի մարզի Ախուրյան համայնքն է (10.046 բնակիչ), ամենափոքրը՝ Գեղարքունիքի մարզի Վերին Շորժան (28): Փաստորեն, ամենամեծ գյուղական համայնքը, ամենափոքրից բնակչության թվով մեծ է 358 անգամ: Բոլոր համայնքների համար գործում է միևնույն օրենսդրությունը՝ անկախ չափերից և բնակչության թվից: Այսպես, Գյումրի քաղաքի (մոտ 200.000 բնակչությամբ) և Վերին Շորժայի (28 բնակիչ ունեցող) տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն նույն լիազորություններն ու պարտականությունները: Սա էլ հենց հանգեցնում է դժվարությունների, քանի որ համայնքների մեծ մասը չի կարողանում բնակչությանն անհրաժեշտ ծառայություն մատուցել:

Ստորև աղյուսակով ներկայացնենք մարզերը՝ ըստ իրենց գյուղական համայնքներում բնակիչների թվի:

Գրեթե նույն իրավիճակում են քաղաքային համայնքները: Մասնավորապես՝ 49 քաղաքներից 2-ը կամ 4.1%-ն ունեն մինչև 1.000 բնակիչ, 1.001–5.000 բնակիչ ունեն 6 քաղաքներ կամ ընդհանուրի 12.2%-ը, 5.001–15.000 բնակիչ՝ 18 քաղաքային համայնքներ կամ ընդհանուրի 36.7%-ը: Ընդհանուր առմամբ՝ 15.000-ից քիչ բնակիչ ունեն 26 քաղաքային համայնքներ կամ քաղաքային համայնքների 53%-ը: Եթե միջին հաշվով որոշենք 1 համայնքում բնակվող մարդկանց թիվը, ապա կլինի 3.599 մարդ, ընդ որում՝ առանց Երևան քաղաքի այդ ցուցանիշը 2.391 մարդ է: Քաղաքային համայնքներում միջին հաշվով բնակվում է 20.148 մարդ (առանց Երևան քաղաքի), իսկ գյուղական համայնքներում՝ 1.406 մարդ:

**Մարզերի գյուղական համայնքների դասակարգումը՝
ըստ բնակչության թվի⁴⁹**

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

Աղյուսակ 14-ով ներկայացնենք մարզերը՝ ըստ իրենց քաղաքային համայնքներում բնակչության թվի:

Կարևոր է նշել նաև ըստ մարզերի համայնքների բաշխվածությունը: Սա վերաբերում է ինչպես քաղաքային, այնպես էլ գյուղական համայնքներին: Ընդհանուր առմամբ՝ ամենաշատ համայնքներ ունի Շիրակի մարզը, իսկ ամենաքիչը՝ Վայոց Ձորը (տարբերությունը՝ շուրջ 2.7 անգամ): Պետք է նկատել, որ ամենաշատ համայնքներ ունեցող մարզերը (Արագածոտն, Լոռի, Շիրակ և Սյունիք) առանձնանում են նաև համայնքների փոքր չափերով:

Ճիշտ չի լինի ասել, որ ըստ մարզերի քաղաքային և գյուղական համայնքների բաշխումը վարչատարածքային բաժանման կարևորագույն հարցերից է, բայց դրա հաշվի չառնելը բացասական ազդեցություն կունենա մարզերի կառավարելիության և կառավարման արդյունավետության վրա: Այստեղ անհրաժեշտ է հաշվի առնել նաև կառավարելիության նորման: Սա նշանակում է, որ անհրաժեշտ է սահմանել համայնքների այն մոտավոր թիվը, որը կարելի է ընդգրկել մեկ մարզի վարչական սահմանում:

⁴⁹ Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ, էջ 5:

Մարզերի քաղաքային համայնքների դասակարգումը՝
ըստ բնակչության թվի⁵⁰

Մարզի անվանումը	Մինչև 1.000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	1.001–5.000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	5.001–15.000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	15.000-ից ավել բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	Ընդամենը
Արագածոտն	0	0	2	1	3
Արարատ	0	0	1	3	4
Արմավիր	0	0	1	2	3
Գեղարքունիք	0	0	3	2	5
Լոռի	1	2	1	3	7
Կոտայք	0	1	3	3	7
Շիրակ	0	0	1	2	3
Սյունիք	1	2	1	4	8
Վայոց Ձոր	0	0	3	0	3
Տավուշ	0	1	2	2	5
Ընդամենը	2	6	18	22	48

Ինչ վերաբերում է համայնքի անվանը, ապա պետք է նշել, որ այն համայքը, որը կազմված է 1 բնակավայրից, կրում է հենց նրա անունը, իսկ այն համայնքը, որն ունի 1-ից ավելի բնակավայր, անվանվում է առավել շատ բնակչություն ունեցող բնակավայրի անունով:

Համայնքներում բնակչության թվի այս խիստ տարբերությունների օգուտը միայն այն է, որ պետությունը համայնքների նկատմամբ որոշակի քաղաքականություն իրականացնելիս մեծ կարևորություն է տալիս այդ ցուցանիշին: Մասնավորապես՝ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքում բնակչության թիվը համարվում է համայնքներին տրվող դոտացիաների չափի հաշվարկման գործոն: Իսկ հիշյալ օրենքում կատարված նոր փոփոխությունների արդյունքում մինչև 300 բնակիչ ունեցող համայնքների նկատմամբ ցուցաբերվում է հատուկ մոտեցում՝ տրամադրելով տարեկան 1,5 մլն. դրամ դոտացիա՝ հաշվի չառնելով դոտացիաների հաշվարկման մյուս

⁵⁰ Աղյուսակը կազմվել է հեղինակային խմբի կողմից ՀՀ Կառավարության կողմից ընդունված 'Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման' հայեցակարգի (էջ 5), ինչպես նաև ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության վիճակագրական տեղեկագրի ամփոփ տվյալների համադրման արդյունքում:

գործոնները: Այսինքն՝ բնակչության թվի գործոնը տվյալ դեպքում ստանում է բացառիկ նշանակություն և կարևորություն:

Համայնքները միմյանցից տարբերվում են ոչ միայն բնակչության թվով, այլև համայնքների կարգավիճակով: ՀՀ կառավարության 1998 թվականի նոյեմբերի 17-ի «Հայաստանի Հանրապետության սահմանամերձ համայնքների ցանկը հաստատելու մասին» թիվ 713 և 1998 թվականի նոյեմբերի 27-ի «Հայաստանի Հանրապետության բնակավայրերն ըստ բարձունքային նիշերի դասակարգելու մասին» թիվ 756 որոշումներով որոշ համայնքներ ստացել են առանձնահատուկ կարգավիճակ: Լեռնային են համարվում այն բնակավայրերը, որոնք գտնվում են ծովի մակերևույթից 1700–2000 մետր բարձրության վրա: Բարձր լեռնային բնակավայրերը ծովի մակերևույթից 2000 և ավելի մետր բարձրության վրա գտնվողներն են: Լեռնային բնակավայրի կարգավիճակ են ստացել Ճամբարակ, Վարդենիս, Հրազդան, Ծաղկաձոր, Արթիկ, Մարալիկ, Դաստակերտ, Քաջարան քաղաքային և 187 գյուղական համայնքներ: Բարձր լեռնայինի կարգավիճակ ունեն Ապարան, Մարտունի, Գավառ, Ջերմուկ քաղաքային և 139 գյուղական համայնքներ: Սահմանամերձ համայնքների ցանկում ընդգրկված քաղաքներն են՝ Ճամբարակը, Գորիսը, Քաջարանը, Մեղրին, Ագարակը, Նոյեմբերյանը:

Համայնքների առանձնահատկությունները քննարկելիս չի կարելի անտեսել, որ Հանրապետությունում գոյություն ունեն բնակչության 50%-ից ավելի փախստականներով բնակեցված 57 համայնք, որոնց նկատմամբ պետք է ցուցաբերել առանձնահատուկ մոտեցում:

Ուսումնասիրելով Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային միավորների՝ տվյալ դեպքում համայնքների, չափերն բնակչության թվի ցուցանիշները, ճիշտ կլինի որոշակի զուգահեռներ անցկացնել արտասահմանյան երկրների վարչատարածքային միավորների և դրանցում բնակչության թվի տարբերությունների միջև: Նշենք, որ զգալիորեն տարբեր են տեղական ինքնակառավարման միավորների չափերը եվրոպական երկրներում: Մի կողմից՝ Անգլիան, սկանդինավյան երկրները, Հոլանդիան աչքի են ընկնում տեղական ինքնակառավարման համեմատաբար մեծ միավորներով, մյուս կողմից՝ Ֆրանսիայում կա գրեթե 40.000 շատ փոքր միավոր: Կամ, օրինակ, Բուլղարիան և Լեհաստանը պատկանում են տեղական ինքնակառավարման մեծ միավորներ ունեցող երկրների խմբին, իսկ, ի հակադրություն նշվածների, Հունգարիան, Սլովակիան և Չեխիան տարածքային բաժանման վերջին գործընթացներից հետո ունեն շատ փոքր միավորներ⁵¹: Ադյուսակ 15-ում հակիրճ ներկայացված են այդ տարբերությունները:

⁵¹ „Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe” (Edited by Pawel Swianiewich, Budapest, 2002):

Այս առումով, հետաքրքրական է անգլիացի տեսաբանների առաջարկած մոտեցումը, որն ստացել է «ապակենտրոնացման թեորեմ» անվանումը: Ըստ այդ մոտեցման՝ հանրային ամեն մի ծառայություն պետք է մատուցեն այն մարմինները, որոնք իշխանություն ունեն հնարավորինս փոքր աշխարհագրական տարածքում՝ այդ ծառայությունների մատուցման օգուտները և ծախսերը տվյալ տարածքին վերապահելու կարողության պարագայում⁵²:

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

Որոշ երկրներում տեղական ինքնակառավարման միավորների չափերը վերջերս են վերաձևավորվել: Օրինակ՝ Բրիտանական մեծ միավորներն ունեն ընդամենը 20 տարվա պատմություն⁵³: Բացի դրանից, սկանդինավյան երկրներում տեղական ինքնակառավարման փոքր միավորների միացումը տեղի է ունեցել վերջին 20–40 տարիների ընթացքում:

Սոցիալտնտեսական գործոնները պայմանավորում են վարչատարածքային միավորների կենտրոն՝ խոշոր քաղաքային համայնքների արագ աճը: Ռուսաստանի Դաշնությունում խոշոր քաղաքների կատեգորիային են դասվում 500 հազարից ավելի բնակիչ ունեցող քաղաքները, իսկ առանձնահատուկ խումբ են 1 միլիոնից ավելի բնակիչ ունեցող մեգապոլիսները⁵⁴:

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

⁵² „Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise” by Anwar Shah, World Bank Policy Research Working Paper 3282, Washington D.C., April 2004, p. 8.

⁵³ Հարկ է նշել, որ Միացյալ Թագավորությունը բոլորովին վերջերս (վերջին տասը տարիներին) է սկսել քննարկել միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգստեղծելու տարբերակը, որը կարող է հանգեցնել նույնիսկ տեղական ինքնակառավարման ավելի մեծ միավորների ձևավորմանը:

⁵⁴ Основы местного самоуправления в городах России / Под ред. Когута А.Е. - СПб., 1995.

Եվրոպական որոշ երկրներում տեղական ինքնակառավարման միավորների միջին չափը⁵⁵

ՀՀ	Երկիրը	1000-ից պակաս բնակչություն ունեցող միավորների տեսակարար կշիռը (%)	Բնակչության միջին թիվը	Միջին տարածքը (կմ ²)
1.	Անգլիա և Ուելս	0	123000	533
2.	Լիտվա	0	66000	1166
3.	Բուլղարիա	0	35000	432
4.	Շվեդիա	0	29500	1595
5.	Հոլանդիա	0.2	20500	60
6.	Դանիա	0	18000	150
7.	Լեհաստան	0	16000	130
8.	Մակեդոնիա	3	15800	209
9.	Սլովենիա	3	10300	106
10.	Ալբանիա	0	10000	77
11.	Ֆինլանդիա	5	10500	730
12.	Նորվեգիա	4	9000	710
13.	Իսրայել	3	8800	104
14.	Ռումինիա	2	7600	81
15.	Իտալիա	24	6500	38
16.	Էստոնիա	9	5700	178
17.	Իսպանիա	61	5000	60
18.	Ուկրաինա	-	4600	56
19.	Լատվիա	32	4300	115
20.	Հունգարիա	54	3300	32
21.	Սլովակիա	68	1900	17
22.	Չեխիա	80	1700	13
23.	Ֆրանսիա	77	1300	15

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է տեղական ինքնակառավարման մարիինների միջոցով: ՀՀ տեղական ինքնակառավարման մարմին (այսուհետ՝ ՏԻՄ) են համարվում համայնքի ղեկավարն ու համայնքի ավագանին: Երկուսն էլ ընտրվում են բնակիչների գաղտնի քվեարկությամբ՝ 4 տարի ժամկետով (նախկին 3-ի փոխարեն): Համայնքի ղեկավարը (քաղաքային համայնքում՝ քաղաքապետը, գյուղական համայնքում՝ գոտապետը) համայնքի գործադիր մարմինն է, իսկ ավագանին՝ ներ-

⁵⁵ „Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe” (Edited by Pawel Swianiewich, Budapest, 2002):

կայացուցչական: Երկուսն էլ իրենց լիազորություններն ու պարտականությունները կատարում են օրենքով սահմանված կարգով⁵⁶: ՏԻՄ-երի հիմնական լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ և օրենքով: Սակայն այդ դրույթը չի խանգարում, որ ՏԻՄ-երին, օրենքին համապատասխան, որոշակի նպատակներով լրացուցիչ լիազորություններ տրվեն⁵⁷: Համաձայն տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական հռչակագրի 11-րդ հոդվածի՝ ՏԻՄ-երն իրենց լիազորությունների ազատ իրականացման, Սահմանադրությամբ կամ ներպետական օրենսդրությամբ ամրագրված տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների պահպանման համար պետք է ունենան դատարանով պաշտպանվելու իրավունք: Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման անցած տարիների փորձը ցույց է տալիս, որ այն հիմնականում ձևավորված է. ստեղծված են տեղական ինքնակառավարման քաղաքական, տնտեսական, իրավական, ֆինանսական և կազմակերպական հիմքերը: Համակարգը գործում է, սակայն առկա են բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, առաջընթացը շատ դանդաղ է, թույլ պլանավորված: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները դեռևս չեն կարողանում բավարարել իրենց համայնքների նվազագույն կարիքները: Նրանք չեն ձևավորվել որպես միասնական ուժ՝ սեփական շահերը ներկայացնելու ու պաշտպանելու համար: Այդ ամենով պայմանավորված՝ ՏԻՄ-երը լիարժեքորեն չեն կատարում իրենց կարևոր դերը հանրային կառավարման համակարգում: Բարեփոխումներն այս ոլորտում անհրաժեշտ է շարունակել՝ ցուցաբերելով համակարգային ու համալիր մոտեցումներ:

Ուսումնասիրելով ժամանակակից զարգացած ժողովրդավարական երկրների փորձը՝ հասկանում ենք, որ դրանց բարեկեցության մեջ մեծ նշանակություն է ունեցել կենտրոնական կառավարումից անկախ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ստեղծումը: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման վրա ազդում են բազում գործոններ՝ իշխանությունների քաղաքական կամքը, սպակենտրոնացման ռազմավարության և գործողությունների պլանի առկայությունը, երկրի սոցիալտնտեսական վիճակը, վարչատարածքային բաժանումը և այլն: Առանձնահատուկ է վարչատարածքային բաժանման դերը: Ճիշտ և օպտիմալ վարչատարածքային բաժանումը կառավարման արդյունավետության բարձրացման կարևոր և անհրաժեշտ պայման է: Այդ իսկ պատճառով տեղական ինքնակառավարման արդյունավետ համակարգի ստեղծման ժամանակ առանցքային դերը պատկանում է վարչատարածքային բաժանմանը:

⁵⁶ ՀՀ Սահմանադրություն, հոդված 107

⁵⁷ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Հռչակագիր, հոդված 4

Տեղական ինքնակառավարման համակարգում վարչատարածքային միավորները պետք է բավարարեն որոշակի պայմանների: Դրանք են՝

Ֆիզիկական պայմաններ. այն տարածքը և շրջակա միջավայրն են, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարումը: Այստեղ հատկապես կարևորվում է հողային համապատասխան ռեսուրսների առկայությունը: Գյուղատնտեսական, քաղաքաշինական և այլ հողային ռեսուրսների չափերից, որակից ու օգտագործման հնարավորություններից է կախված վարչատարածքային միավորի զարգացման հեռանկարը: Կարող են լինել միավորներ, որտեղ գերակշռող է հողային ռեսուրսի այս կամ այն տեսակը: Տվյալ դեպքում շատ կարևոր է այդ միավորի ռազմավարական նպատակի ճշտումը՝ կախված դրա աշխարհագրական դիրքից, բնական ռեսուրսներից, տրանսպորտային ուղիներից, հանգստի գոտիներից և այլն: Հողային, բնական ու նյութական ռեսուրսների ռացիոնալ օգտագործմամբ է պայմանավորված տվյալ միավորի տնտեսության ու ենթակառուցվածքների ձևավորումն ու զարգացումը:

Տնտեսական ու ֆինանսական պայմաններն այն հնարավորություններն են, որոնք ընձեռվում են ՏԻՄ-երին համայնքի արդյունավետ կառավարումն իրականացնելու և բնակչությանը հանրային ծառայություններ մատուցելու նպատակով: Այդ նպատակին է ծառայում տեղական բյուջեն, որի ձևավորումը և մեծությունը կախված է շատ գործոններից՝

- տեղական բյուջեին ամրագրված հարկային եկամուտների չափերից,
- տեղական տուրքերից,
- վճարներ և վարձեր սահմանելու հնարավորությունից,
- բյուջեի մուտքերն ապահովելու լիազորությունից ու կարողությունից և այլն:

Նշված պայմանների դեպքում է, որ ՏԻՄ-երը կարող են ձևավորել համապատասխան բյուջեներ բնակչությանը հանրային ծառայություններ մատուցելու համար: Դրան մեծ չափով կնպաստի նաև տարբեր շուկաների ու շուկայական մեխանիզմների առկայությունը:

Օրենսդրական ու ինստիտուցիոնալ պայմաններն ապահովում են ՏԻՄ-երի բնականոն գործունեությունն ու զարգացումը, պաշտպանում շահերը: Տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական և օրենսդրական հիմքերը երաշխավորում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայունությունը և խոչընդոտում կենտրոնական կառավարման անհարկի միջամտությունները: Հանրային կառավարման ինստիտուցիոնալ շրջանակի ձևավորումն անշրջելի է դարձնում տեղական ինքնակառավարման գոյությունը:

Մարդկային ռեսուրսների առկայության և իրացման պայմանները վերաբերում են ՏԻՄ-երի կարողություններին: Մարդկային ռեսուրսները զարգացում ապահովող ակտիվ տարր են: Տվյալ վարչատարածքային միավորման բնակչությունը պետք է ունենա մտավոր ներուժ և դա համապատասխան ուղղությամբ ուղղորդելու հնարավորություն ու կամք: Առաջընթացի ապահովումը հնարավոր է միայն ՏԻՄ-երի կարողությունների (քաղաքականության մշակում, մեխանիզմների ձևավորում, մասնագիտական գիտելիքների առկայություն ու նորացում, պրոֆեսիոնալիզմ և այլն) գործադրմամբ:

Վերը նշված պայմաններն անհրաժեշտ է դիտարկել փոխադարձ կապի և փոխազդեցության մեջ: Եթե երկրի վարչատարածքային բաժանումը (հատկապես վարչատարածքային այն միավորների ձևավորումը, որտեղ իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում) հաշվի առնի այս պայմանները, ինչպես նաև որոշ արտաքին գործոններ (պետության տարածքային քաղաքականություն, տարածաշրջանային շուկաներ և այլն), ապա տեղական ինքնակառավարման համակարգը կունենա զարգացման մեծ հնարավորություն:

Ուսումնասիրելով վարչատարածքային բաժանման փորձը՝ սկսած խորհրդային տարիներից մինչև մեր օրերը, կարելի է տալ նրա դրական և բացասական կողմերի գնահատականները:

Դրական են համարվում.

- խորհրդային կառավարման համակարգից անցումը պետական մարզային և տեղական ինքնակառավարման համակարգին, տեղական ինքնակառավարման դերի և նշանակության բարձրացումը՝ որպես պետության ժողովրդավարական ինստիտուտների և տնտեսության կայուն զարգացման հիմքի,
- վարչական տարածքների խոշորացումը (մեկ մարզի մեջ ընդգրկված է նախկին 3–4 վարչական շրջան), դրա հետ կապված՝ կառավարման ապարատի կրճատումը,
- ստեղծվեցին կառավարման կազմակերպական առավել պարզ կառուցվածքներ,
- հնարավորություն տրվեց արդյունավետ օգտագործելու տարածքի ռեսուրսները և ապահովելու մարզի տնտեսության համալիր զարգացում,
- կրճատվեցին տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում պետական ծառայության հաստիքները՝ կրճատելով պետական բյուջեի ծախսերը:
- Բացասական են համարվում.

- նախկին վարչական շրջանների մեխանիկական միացումները, որով նախորդ բաժանման թերությունները փոխանցվեցին նոր կառուցվածքին,
- մեծ թվով փոքր, թույլ և բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու կարողություն չունեցող համայնքների ստեղծումը,
- տեղի ունեցավ որակյալ աշխատուժի, ինչպես նաև կապիտալի հոսք դեպի մարզկենտրոններ,
- մարզպետարանների լիազորությունների դեկլարատիվ բնույթը, դրանց իրականացման մեխանիզմների, ինչպես նաև տարածքային կառավարման օրենքի բացակայությունը,
- այն հանգամանքը, որ լիարժեք հաշվի չեն առնվել հանրապետության ռելիեֆային խիստ բարդ կառուցվածքը, մակերևույթի կտրտվածությունը, կլիմայական պայմանների բազմազանությունը, գոտիականության առանձնահատկությունները, տրանսպորտային միասնական համակարգի բացակայությունը, դրա հետ կապված՝ որոշ համայնքների հեռավորությունը մարզկենտրոնից, ինչը դժվարություն է ստեղծում համայնքների և մարզկենտրոնների միջև բնականոն կապ ապահովելու, պատմականորեն ձևավորված ենթակառուցվածքների ընդհանրությունը, նախկին շրջանների միջև եղած որոշակի հակասությունները:

Այսպիսով, 1996-ից գործող վարչատարածքային բաժանումը բացասաբար է անդրադարձել որոշ տարածաշրջանների սոցիալտնտեսական վիճակի վրա: Նախկին 37 գյուղական շրջանների այն վարչական կենտրոնները, որոնք դադարել են այդպիսին լինելուց, բոլոր առումներով նահանջել են: Վարչական կենտրոն լինելու գործոնը վճռական դեր է խաղացել ոչ միայն այդ կենտրոնի, այլև նրա ենթակայության բնակավայրերի զարգացման համար: Սակայն սխալ կլինի կարծել, որ միայն վարչատարածքային բաժանումն է այդ անկման պատճառը: Դա պայմանավորված է նաև նախկինում ձևավորված և գործող համակարգից նոր ձևավորվող տեղական ինքնակառավարման համակարգին անցնելով, ինչը դժվարություններ է ստեղծում արդյունավետ կառավարման համար:

3.2

Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները ՀՀ-ում

Տեղական ինքնակառավարումը պետական կառավարման համակարգի մասը չէ՝ պահպանում է քաղաքացիական հասարակության առանձին ինստիտուտի կարգավիճակը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները ինքնուրույն են իրենց գործունեության մեջ: Նրանք գործում են սահմանադրության և օրենքների շրջանակներում, իրենց իրավասությանը վերաբերող խնդիրներում ազատ են որոշումներ կայացնելու և նրանք պետական կառավարման մարմինների ստորադասը կամ ենթակա մարմինները չեն համարվում:

Իրենց գործունեության ընթացքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները բազմաշերտ փոխհարաբերությունների մեջ են պետական կառավարման մարմինների և քաղաքացիական հասարակության այլ ինստիտուտների հետ: Այդ փոխհարաբերությունները շատ դեպքերում պայմանավորում են ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը, այլև ազդում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ընթացքի վրա:

Մեր երկրում տեղական ինքնակառավարման համակարգը, որպես հանրային կառավարման բաղադրիչ, կազմավորվել է 1996 թվականի նոյեմբերի 10-ին, երբ առաջին անգամ տեղի ունեցան տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ: Մինչ այդ տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հիմքերն ամրագրված էին 1995 թվականի հուլիսի 5-ին ընդունված ՀՀ Սահմանադրությամբ, իսկ տարածքային կառավարման հիմքերը՝ նույն թվի նոյեմբերին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով: Այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի գաղափարն արմատավորվեց, երբ Հայաստանը որդեգրեց ժողովրդավարական արժեքների ուղիով գնալու ճանապարհը: Մինչև տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմավորումը, անկախության ձեռքբերումից հետո շարունակում էին պահպանվել խորհրդային ժամանակաշրջանից գործող վարչատարածքային բաժանումը և տեղերում իշխանության իրականացման համակարգը⁵⁸:

Եվրոպայի խորհրդին Հայաստանի Հանրապետության անդամակցությունն էական նշանակություն ունեցավ նաև տեղական ինքնակառավարման

⁵⁸ <http://www.mta.gov.am>

համակարգի բարեփոխման և զարգացման համար: Մասնավորապես՝ Հայաստանը վավերացրեց Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագիրը, 2002 թվականին ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենքը, իսկ 2005 թվականի սահմանադրական փոփոխությունները նոր էջ բացեցին համակարգի հետագա զարգացման համար:

Տնտեսության ազատականացումը, քաղաքացիական հասարակության ձևավորումը ժամանակի ընթացքում իմաստագրվում են պետության՝ մինչ այդ իրականացվող գործառույթների և լիազորությունների մի մասը վերջիններս կորցնում են իրենց արդիականությունն ու նշանակությունը: Մյուս կողմից՝ նոր ձևավորված և պետական կառավարման համակարգի մաս չկազմող տնտեսական, սոցիալական, քաղաքական և հասարակական միավորներն առավել կենսունակ և ճկուն են նոր փոխհարաբերություններում ակտիվ դերակատարում ունենալու իմաստով: Թերևս, սրանով է պայմանավորված ժողովրդավարական հասարակարգերից սկիզբ առած և անվերջանալի ընթացք ունեցող ապակենտրոնացման անհրաժեշտությունը:

Հայաստանի Հանրապետությունում ապակենտրոնացման քաղաքականության իրականացումը կարելի է բաժանել երկու փուլի: Առաջին փուլում նոր սկսեց կազմավորվել տեղական ինքնակառավարման համակարգը, և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահվեցին որոշակի լիազորություններ: Երկրորդ փուլը կարելի է կապել 2002 թվականին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հետ: Կա կարծիք, որ այս փուլում ընդլայնվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների շրջանակները և բարձրացվեց դրանց ինքնուրույնության աստիճանն ու դերը հանրային կառավարման համակարգում⁵⁹:

Սակայն իրականում, մեր կարծիքով, գործող օրենսդրությունը դեռևս ամբողջությամբ չի արտացոլում փաստացի իրավիճակը և հաճախ չի նպաստում համայնքներում ծագած խնդիրների լուծմանը, տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացմանը և ապակենտրոնացման հետագա խորացմանը: Սրա հետ միասին, համայնքների վարչական ռեսուրսը գուրկ է համայնքային խնդիրները պետական քաղաքականության մակարդակ բարձրացնելու հնարավորությունից և ժամանակի ընթացքում, հանգամանքների թելադրանքով հեռանալով իրական հիմնախնդիրներից ու դրանց լուծումներից, սևեռվել է մասնավոր խնդիրների լուծման վրա:

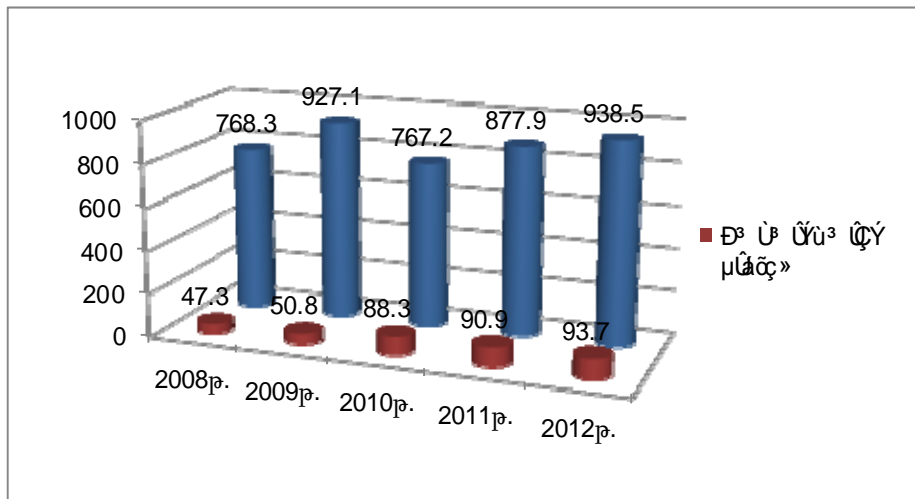
Ապակենտրոնացման սկզբնական ձեռքբերում պետք է համարել այն, որ քաղաքականապես ճանաչվեց տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես պետական կառավարման համակարգից անկախ կառավարման ինքնուրույն

⁵⁹ Է. Ֆ. Ղազարյան, Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր.: Դար, 2006:

համակարգ: Այսինքն՝ տեղի ունեցավ քաղաքական ապակենտրոնացման գործընթաց, որի շնորհիվ նոր կազմավորված տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք ստացան ինքուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու համայնքային նշանակության խնդիրները, տնօրինելու համայնքային սեփականությունն ու միջոցները:

Տնտեսական ապակենտրոնացման առումով կարևոր նշանակություն է ունեցել պետական սեփականություն հանդիսացող գույքի մի մասը համայնքներին հանձնելու գործընթացը, որը սկիզբ է առել 1997 թվականի մարտի 14-ին ընդունված ՀՀ կառավարության «Երևան քաղաքի թաղային համայնքների սեփականություն հանդիսացող գույքի ցանկը սահմանելու մասին» և «Համայնքային սեփականության գույքի ցանկը սահմանելու մասին» որոշումներով: Հատկանշական և օրինաչափ է, որ պետական գույքը համայնքներին հանձնելու գործընթացը շարունակական է, և ՀՀ կառավարության որոշումներով պարբերաբար համայնքներին է հանձնվում պետական սեփականություն հանդիսացող այս կամ այն գույքը:

Ֆինանսական ապակենտրոնացման կարևորությունը դրսևորվում է առավելապես համայնքի՝ բյուջե ունենալու հնարավորությամբ: Ի դեպ, օրենքով, որպես համայնքային բյուջեի աղբյուրներ, ամրագրվել են ոչ միայն սեփական եկամուտները, այլև որոշ հարկատեսակներից համայնքային բյուջեին կատարվող մասհանումները: Մասնավորապես՝ սկզբնական շրջանում գույքահարկի և հողի հարկի 95%-ն ուղղվում էր համայնքային բյուջեին, իսկ 5%-ը՝ պետական բյուջե: Վերջինս պետական բյուջեի համար առավելապես ուներ կանոնակարգային և հաշվարկային, քան ֆիսկալ նշանակություն: Հետագայում օրենքով ամրագրվեց, որ գույքահարկն ու հողի հարկն ամբողջությամբ ուղղվում են համայնքային բյուջեներ՝ կազմելով վերջիններիս հարկային եկամուտների զգալի մասը: Հարկ է նկատել, որ հետագայում համայնքներին են փոխանցվել նաև հողի հարկի և գույքահարկի հավաքագրման իրավասությունները: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքային բյուջեների հարկային եկամուտների շարքում սահմանվել են եկամտահարկից և շահութահարկից մասհանումները, որոնց տոկոսադրույքները որոշվում են ամեն տարվա ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքով: Ֆինանսական ապակենտրոնացման կարևորագույն ցուցանիշ է համարվում համայնքային բյուջեների տեսակարար կշիռը, համախմբված պետական բյուջեում (զծապատկեր 13):



Գծապատկեր 13

ՀՀ համայնքային և պետական բյուջեները համախմբված բյուջեում, մլրդ դրամ⁶⁰

Ընդհանուր առմամբ, պետական և համայնքային բյուջեները կարող են ունենալ փոխհարաբերությունների հետևյալ ձևերը.

- դոտացիաներ,
- սուբվենցիաներ,
- բյուջետային փոխատվություններ,
- բյուջետային վարկեր,
- բյուջետային երաշխիքներ,
- պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացման համար հատկացումներ:

1997 թվականի հունիսի 26-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվում է, որ համայնքների ներդաշնակ զարգացումն ապահովելու նպատակով պետական բյուջեի ծախսերում նախատեսվում են համայնքների բյուջեներին ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով՝ համայնքների ընթացիկ ծախսերի ծածկման համար անհատույց և անվերադարձ կարգով տրվող դրամական միջոցներ՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ: Ընդ որում՝ համայնքներին չի կարող պարտադրվել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացված միջոցները ուղղել կոնկրետ ծախսերի կատարմանը: Պետական բյուջեից համայնքներին ֆինանսական համահար-

⁶⁰ Հայաստանի Հանրապետության 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 թթ. պետական բյուջեներ

թեցման սկզբունքով տվյալ տարում տրամադրվող դոտացիաների ընդհանուր գումարը հաշվարկվում է՝ հիմք ընդունելով տվյալ տարվան նախորդող երկրորդ բյուջետային տարում Հայաստանի Հանրապետության համախմբված բյուջեի փաստացի եկամուտների հանրագումարի ոչ պակաս, քան 4 տոկոսը⁶¹:

Ընդհանուր առմամբ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և գործադիր իշխանության միջև գոյություն ունի ֆինանսական և բյուջետային խնդիրներին վերաբերող փոխհարաբերությունների մի ամբողջություն:

Նախ և առաջ, պետական լիազորված մարմինը և մարզպետարանը մեթոդական, խորհրդատվական օգնություն են ցույց տալիս համայնքի բյուջեի նախագծի մշակմանը, ինչպես նաև օրենքով սահմանված կարգով վերահսկում են բյուջետային գործընթացը: Մեթոդական ուղեցույցները յուրաքանչյուր տարի մշակվում են պետական լիազորված մարմնի կողմից և կոչված են ՏԻՄ-երին իրազեկելու տվյալ տարվա համար բյուջեի նախագծի կազմման հիմնական դրույթների մասին՝ հաշվի առնելով օրենսդրական և ենթաօրենսդրական փոփոխությունները: Դրանք համայնքներին են հասցվում մարզպետարանների միջոցով: Սա չի ենթադրում մարզպետարանի միջամտություն տեղական ինքնակառավարմանը: Մեթոդական օգնություն ցույց տալիս՝ մարզպետարանը չի կարող որոշել եկամուտների ձևավորման աղբյուրները կամ դրանց ծախսման ուղղությունները:

Համայնքի բյուջեի կատարման սպասարկումն իրականացվում է ֆինանսների նախարարության միասնական գանձապետական համակարգի՝ տեղական գանձապետական բաժանմունքների միջոցով. սա ՏԻՄ-երի և հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների միջև փոխհարաբերությունների օրինակ է:

Համայնքի բյուջեի մուտքերի ապահովման նպատակով ՏԻՄ-երը կարող են փոխհարաբերությունների մեջ մտնել պետական հարկային մարմինների հետ, որոնք օրենքով սահմանված դեպքում պետք է ապահովեն եկամտահարկի, շահութահարկի մասհանումների մուտքը համայնքի բյուջե: Հարկ է նկատել, որ նախքան օրենսդրական փոփոխությունները՝ հողի հարկի և գույքահարկի հավաքագրումն իրականացնում էին պետական հարկային մարմինները: Նոր օրենքի գործադրումը ենթադրում է պետական հարկային և տեղական ինքնակառավարման մարմինների սերտ համագործակցություն ինչպես տվյալների շտեմարանի ստեղծման, այնպես էլ հավաքագրման միասնական մեթոդաբանության առումով:

⁶¹ «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ»: Ոստմնական ձեռնարկ, տ.գ.դ.պրոֆեսոր Է. Օրդյանի ընդհանուր խմբագրությամբ, Երևան, «Պետական ծառայություն», 2000 թ.:

Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների կարևորագույն որոշիչներից են պատվիրակված լիազորությունները, այսինքն՝ պետական այն լիազորությունները, որոնց իրականացումը պետությունը վերապահում է համայնքներին: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» 1996 և 2002 թվականների օրենքներով պատվիրակված լիազորությունների համեմատության պատկերը հետևյալն է. 1996 թվականին ընդունված օրենքով՝ քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանության բնագավառում ՏԻՄ-երին վերապահված պետության պատվիրակված 3 լիազորություններին ներկա օրենքով ավելացել են հետևյալները.⁶²

- վավերացնում է համայնքի բնակիչ համարվող անձանց կտակը, եթե այդ համայնքում չկա մշտապես գործող նոտար,

- հաստատում է համայնքի բնակիչ համարվող անձանց՝ տրանսպորտային միջոց վարելու իրավունք ստանալու, աշխատավարձ և աշխատանքային հարաբերությունների հետ կապված այլ վճարներ ստանալու, նպաստներ և կրթաթոշակներ, քաղաքացիների բանկային ավանդներ և փոստային առաքումներ (այդ թվում՝ դրամական և ծանրոցային) ստանալու լիազորագրեր, եթե այդ համայնքում չկա մշտապես գործող նոտար:

Սույն բնագավառում տեղի է ունեցել պատվիրակված լիազորությունների ծավալի ընդլայնում, սակայն նկատելի է նաև լիազորությունները համայնքներին պատվիրակելու տարբերակված մոտեցման կիրառում. լիազորություն պատվիրակվել է ոչ բոլոր համայնքներին:

Եթե 1996 թվականի օրենքով ֆինանսների բնագավառում ՏԻՄ-երին լիազորություններ չէին պատվիրակվել, ապա ներկայում այս բնագավառում համայնքի ղեկավարին վերապահված է 2 լիազորություն: Հասարակական կարգի պահպանության բնագավառում 1996 թվականի օրենքով սահմանված էին երեք պատվիրակված լիազորություն, իսկ 2002 թվականի օրենքով դրանցից մեկը կրճատվել է: Տեղի է ունեցել լիազորությունների ծավալի կրճատում նաև պաշտպանության բնագավառում: Մասնավորապես՝ տվյալ բնագավառում պատվիրակված երկու լիազորությունները նոր օրենքով ձևակերպվել են որպես կամավոր: Որոշ փոփոխություններ են տեղի ունեցել նաև հատակագծման, կառուցապատման, շինարարության և հողօգտագործման, ինչպես նաև կոմունալ տնտեսության և բարեկարգման բնագավառներում:

Կրթության, մշակույթի և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքի բնագավառում նախկին օրենքով վերապահված էին երկու կամավոր լիազորություններ, ապա ներկայումս հանվել է համայնքի տարածքում

⁶² «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 07.05.2002թ., ՀՀ ՊՏ N 21 (196), 21.06.2002:

գտնվող պատմամշակութային հուշարձանների պահպանության լիազորությունը՝ թողնելով ՀՀ տոների և հիշատակի օրերի հետ կապված միջոցառումների կազմակերպումը: Պատվիրակված լիազորությունների ծավալի կրճատում է տեղի ունեցել նաև առողջապահության, ֆիզիկական կուլտուրայի և սպորտի բնագավառներում:

Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները քննարկելիս հարկ է նշել նաև այն կարևոր դրույթը, որ վերջիններս պետական կառավարման մարմինների մաս չեն կազմում, իսկ ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացումը պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց կողմից արգելվում է, եթե այլ բան չի նախատեսված ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքով:

ՏԻՄ-երի և օրենսդիր իշխանության փոխհարաբերությունները:

Օրենսդիր իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները սկսվում են Ազգային ժողովի կարևորագույն՝ օրենսդիր գործառույթի իրականացումով: Ինչպես ՀՀ Սահմանադրության մեջ, այնպես էլ Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական հռչակագրում նշված է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ և օրենքներով: Պետական քաղաքականության ուղղությունները հստակեցնող որոշումներ ընդունելիս՝ Ազգային ժողովի օրենքներն ուղղակիորեն և անուղղակիորեն առնչվում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի խնդիրներին:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի, ինչպես նաև համակարգին առնչվող այլ օրենքների ընդունումով՝ օրենսդիրը սահմանում է «համայնք», «տեղական ինքնակառավարում», «համայնքի վարչական տարածք» և այլ հասկացությունները, սահմանում՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները, դրանց լիազորությունների ու իրավասությունների շրջանակները, համայնքների ֆինանսական հարաբերությունները և այլն: Ազգային ժողովը, հաստատելով պետական բյուջեն, հաստատում է նաև պետական բյուջեից համայնքներին համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաների, սուբսիդիաների և պետական բյուջեից հատկացվող այլ պաշտոնական տրանսֆերտների չափերը, որոնցով օրենսդիրը սահմանում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման վերաբերյալ տվյալ տարվա պետական քաղաքականությունը: Օրենքով սահմանվում է, որ համայնքներին չեն կարող պարտադրվել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացված դոտացիաներն օգտագործել որևէ կոնկրետ ծախս կատարելու կամ հաշվանցում կատարելու համար: Օրենքում նշվում է նաև, որ պետական բյուջեից համայնքներին համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաների ընդհանուր գումարը հաշվարկվում է՝ հիմք ընդունելով նախորդ բյուջետային տարում ՀՀ համախմբված բյուջեի փաս-

տացի եկամտուների հանրագումարի ոչ պակաս, քան 4 տոկոսը: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը սահմանում է այն դրույթը, որ ամեն տարվա պետական բյուջեն հաստատելիս Ազգային ժողովը պետք է հաստատի նաև եկամտային հարկի, շահութահարկի և բնապահպանական վճարների մասհանումների դրույքաչափերը, որոնցով հաշվարկված ֆինանսական միջոցները ուղղվելու են համայնքային բյուջեները: «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով օրենսդիրն է որոշում համայնքների թիվը, անվանում և վերանվանում, միավորում և տարանջատում համայնքները:

Ընդհանուր առմամբ, Ազգային ժողովը տեղական ինքնակառավարման համակարգին առնչվող օրենսդրական փաստաթղթեր ընդունելիս հնարավորինս հաշվի է առնում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարծիքը, այս կամ այն նախագծի վերաբերյալ նրանց դիտողություններն ու առաջարկությունները՝ պատգամավորական հանդիպումների և խորհրդարանական լսումների միջոցով:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինները, իրենց հերթին, Ազգային ժողովի օրենսդրական գործունեության վրա կարող են ազդել խորհրդարանային լոբբինգի միջոցով՝ իրենց համայնքների տարածքներն ընդգրկող ընտրատարածքներից ընտրված պատգամավորների, ինչպես նաև կուսակցությունների միջոցով: Համայնքներն օրենսդիր մարմնի առջև կարող են հանդես գալ նաև միասնական ճանապարհով՝ համապատասխան հասարակական կազմակերպությունների միջոցով:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը համայնքի ղեկավարի աշխատավարձի սահմանումը հարաբերության մեջ է դրել Ազգային ժողովի պատգամավորի աշխատավարձից: Հարկ է նշել, որ նախորդ օրենքում հարաբերության օբյեկտը մարզպետի աշխատավարձն էր: Նման հարաբերության տրամաբանությունը բխում է համայնքի ղեկավարի և ԱԺ պատգամավորի ընտրովի մարմին լինելու հանգամանքով:

Օրենքը սահմանում է, որ պետությունը համայնքների, միջհամայնքային միավորումների և Երևանի վարչական շրջանների միավորման նկատմամբ վերահսկողություն է իրականացնում Ազգային ժողովի և կառավարության միջոցով: Ընդ որում, Ազգային ժողովի վերահսկողական գործառույթն իրականացվում է Վերահսկիչ պալատի միջոցով, որը ոչ ավելի, քան տարին մեկ անգամ կարող է ստուգել պետական բյուջեից համայնքներին, միջհամայնքային միավորումներին և Երևանի վարչական շրջանների միավորմանը տրամադրված ֆինանսական միջոցների նպատակային օգտագործումը⁶³:

⁶³ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 07.05.2002թ., ՀՀ ՊՏ N 21 (196), 21.06.2002:

ՏԻՄ-երի և գործադիր իշխանության փոխհարաբերությունները:
ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված՝ մարզերում պետական կառավարման և մարզի վարչական տարածքի համայնքներում տեղական ինքնակառավարման համադրմամբ իրականանում են անմիջական փոխհարաբերությունները ՏԻՄ-երի և գործադիր իշխանության միջև, կարգավորվում խնդիրների շրջանակները, ոլորտներն ու բնույթը:

Գործադիր իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերություններում պայմանականորեն կարելի է առանձնացնել երեք տիրույթ՝ Առաջին դեպքում հարաբերությունների օբյեկտ կարող է լինել համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու կամ լիազորությունները դադարեցնելու, երկրորդում՝ համայնքի կենսական շահերին և սոցիալապես սակայն խնդիրներին առնչվող, իսկ երրորդում՝ ապակենտրոնացման գործընթացով պայմանավորված ՏԻՄ-երին նոր լիազորություններով օժտելու հարցերը:

Գործադիր իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները հիմնականում առնչվում են համայնքի ղեկավարի գործունեությանը: Իրեն վերապահված խնդիրներն իրականացնելիս՝ մեծ համայնքի ղեկավարը հնարավորություն ունի գործնական և աշխատանքային հարաբերությունների մեջ մտնելու հանրապետական գործադիր մարմինների հետ: Սակայն, մեր կարծիքով, գյուղական համայնքների ղեկավարների համար խնդիրներ լուծելու այս տարբերակը գրեթե բացառվում է:

Գործադիր իշխանության հետ փոխհարաբերություններով է պայմանավորված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքի ղեկավարին՝ ըստ տարբեր բնագավառների վերապահված լիազորությունների իրականացումը:

Գոյություն ունեն որոշակի խնդիրներ, որոնք տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են լուծել միայն պետական լիազորված մարմնի համաձայնությամբ: Ֆինանսների, քաղաքաշինության և հողօգտագործման, հասարակական կարգի պահպանության, տրանսպորտի և օրենքով սահմանված մյուս բնագավառներում պետության պատվիրակված մի շարք լիազորությունները համայնքի ղեկավարը իրականացնում է ոչ միայն օրենքով, այլև կառավարության սահմանած կարգին, չափանիշներին և պահանջներին համապատասխան:

Ինչ վերաբերում է տարածքային կառավարման մարմինների հետ ՏԻՄ-երի փոխհարաբերություններին, ապա մարզերում պետական կառավարում պետք է իրականացվի պետական և համայնքային շահերի ներդաշնակման և փոխհամաձայնեցման սկզբունքով, ինչը ենթադրում է մարզպետարանների, հանրապետական գործադիր մարմինների, վերջիններիս

տարածքային ծառայությունների և ՏԻՄ-երի համագործակցություն: Մարզպետը օրենսդրությամբ իրեն վերապահված իրավասության և լիազորությունների սահմաններում կազմակերպում և համակարգում է հանրապետական գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների, մարզպետարանի աշխատակազմի և ՏԻՄ-երի համատեղ և համաձայնեցված գործունեությունը: Մինևույն ժամանակ՝ մարզպետին վերապահված է օրենսդրությամբ սահմանված կարգով պետության կողմից համայնքին պատվիրակված և պարտադիր լիազորությունների կատարման ընթացքի՝ տեղերում անմիջական վերահսկողության իրականացումը:

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ-կառավարություն հարաբերությունները կրում են նաև վերահսկողական բնույթ: Մասնավորապես՝ կառավարությունը, ի դեմս պետական լիազորված մարմնի կամ մարզպետարանի, ոչ ավելին, քան տարին մեկ անգամ, համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում իրականացնում է ֆինանսատնտեսական ստուգում: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ լիազորությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու դեպքում մարզպետն իրավունք ունի նրանց առաջարկելու իր սահմանած խելամիտ ժամկետում վերացնել խախտումները: Չվերացնելու դեպքում մարզպետն իրավունք ունի դիմելու դատարան՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ օրենքով նախատեսված պատասխանատվության միջոցներ կիրառելու, կամ համայնքին՝ պարտավորեցնելու համապատասխան գործողություն կատարելու:

Հարկ է նշել, սակայն, որ մարզպետարանների գործառույթները գրեթե սահմանափակվում են վերահսկողության իրականացմամբ, քանի որ սուսկ խորհրդանշական կարողություններով մարզպետարաններն ի գործու չեն ձևակերպելու և լուծելու համայնքային ու տարածքային խնդիրները կամ էլ պահանջելու պետական համապատասխան մարմիններից դրանց լուծումը:

ՏԻՄ-երի և գործադիր իշխանության մարմինների միջև գոյություն ունեն նաև խորհրդատվական բնույթի հարաբերություններ, որոնք իրականացվում են մարզի խորհրդի միջոցով: Մարզի խորհրդում համայնքի ղեկավարները կարող են բարձրացնել և քննարկման առարկա դարձնել իրենց համայնքների և մարզի սոցիալտնտեսական հիմնախնդիրներին առնչվող ցանկացած հարց, որ հետագայում, անհրաժեշտության դեպքում, մարզպետի միջոցով քննարկման է ուղարկվում համապատասխան իրավասու մարմիններին⁶⁴:

Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների առանցքային խնդիրներից մեկը վերա-

⁶⁴ Է. Ֆ. Ղազարյան, Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր.: Դար, 2006:

բերում է մարզպետի ներկայացմամբ համայնքի ղեկավարի պաշտոնանկությանը: Այս խնդիրը չի կորցրել իր արդիականությունը նաև 2005 թվականի սահմանադրական բարեփոխումներից հետո: Ինչպես 1995 թվականի, այնպես էլ 2005 թվականի Սահմանադրությունները նախատեսում են մի դրույթ, ըստ որի կառավարությանը իրավասություն է տրվում պաշտոնանկ անելու համայնքի ղեկավարին: Սակայն, ի տարբերություն 1995 թվականի՝ նոր Սահմանադրությունը ենթադրում է Սահմանադրական դատարանի մասնակցությունը այս գործընթացին՝ սահմանելով, որ կառավարությունն օրենքով նախատեսված դեպքերում սահմանադրական դատարանի եզրակացության հիման վրա կարող է պաշտոնանկ անել համայնքի ղեկավարին: Ինչպես երևում է, երկու դեպքում էլ պահպանվում է կառավարության կողմից պաշտոնանկության հնարավորությունը: Կառավարությունը Նախագահի կազմավորած նշանակովի մարմին է, մարզպետները, որպես հայեցողական պաշտոնյաներ նշանակված են կառավարության կողմից: Այսինքն՝ ստացվում է, որ նշանակովի պաշտոնյա մարզպետի առաջարկությամբ, մեկ այլ նշանակովի մարմին՝ կառավարությունը, իրավունք ունի պաշտոնանկ անել ընտրությունների միջոցով պաշտոն ստանձնած համայնքի ղեկավարին⁶⁵:

Այս երևույթի մյուս բացասական կողմը, մեր կարծիքով, այն է, որ կառավարությունը՝ որպես քաղաքական մարմին ընդունում է քաղաքական բնույթի որոշումներ: Այսինքն՝ կառավարության կողմից ընդունված ցանկացած որոշում քաղաքական որոշում է: Քաղաքական պաշտոն է համարվում նաև համայնքի ղեկավարի պաշտոնը: Ստացվում է, որ որևէ համայնքի ղեկավարին (քաղաքական գործչին) պաշտոնանկ անելու մասին կառավարության ընդունած որոշումը ունի կամ կարող է ունենալ քաղաքական ենթատեքստ՝ հետապնդելով քաղաքական նպատակներ:

Որպես քաղաքացիական իրավահարաբերությունների սուբյեկտ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց գործունեության ընթացքում որոշակի հարաբերությունների մեջ են մտնում դատական մարմինների հետ: Նախ և առաջ, հարկ է նշել, որ համայնքի իրավունքների, օրինական շահերի և սեփականության՝ օրենքով սահմանված կարգով պաշտպանությունը տեղական ինքնակառավարման ինը սկզբունքներից մեկն է: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները դատական քննարկման առարկա կարող են դարձնել իրենց իրավասությունների իրականացմանն առնչվող ամեն մի խնդիր: Ընդ որում, դա կարող է վերաբերել ինչպես այլ անձանց և

⁶⁵ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, ՀՀ ՊՏ 05.12.2005, Հատուկ Թողարկում Հոդ. 1426:

մարմինների հետ, այնպես էլ համայնքի ղեկավարի և ավագանու միջև առաջացող փոխհարաբերություններին:

Դատարանում կարող են բողոքարկվել նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների (համայնքի ղեկավարի և ավագանու) որոշումները, գործողությունները և անգործությունը: Տվյալ դեպքում որպես բողոքարկող կողմ կարող են հանդես գալ պետական լիազորված մարմինը և համապատասխան մարզպետը:

Ուշագրավ է, որ օրենսդրությունը նախատեսում է նաև դեպքեր, երբ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք ունեն դատարանում բողոքարկելու համայնքի իրավունքները խախտող պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց որոշումներն ու գործողությունները: Օրենքը նախատեսում է համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու հարաբերությունների տեղափոխումը դատական հարթություն. որոշումը ստանալուց տասնօրյա ժամկետում ավագանին կամ համայնքի ղեկավարը կարող են այն բողոքարկել դատարան: 2007 թվականի փետրվարի 22-ին ընդունված «Դատախազության մասին» ՀՀ օրենքով դատախազին իրավունք է տրվում մասնակցելու ավագանու նիստերին: Օրենքը չի նախատեսում դատախազի խորհրդակցական ձայնի իրավունքը ավագանու նիստերի ժամանակ:

Դատարան կամ դատախազություն պետք է փոխանցվեն համայնքում պետական կառավարման մարմինների կողմից կատարված ստուգումների հետևանքով հայտնաբերված քրեական պատասխանատվություն առաջացնող խախտումների վերաբերյալ նյութերը, և միայն այդ մարմինների հաղորդման հիման վրա դատախազությունը կարող է քրեական հետապնդում հարուցել և համայնքում, օրենքով սահմանված կարգով, իրականացնել ստուգում:

3.3

Համայնքային ծառայության արդյունավետությունը

Համայնքների զարգացման հիմնական պայմաններից մեկը արհեստավարժության հենքի վրա ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացման նախադրյալներն են: 2004 թ. դեկտեմբերի 14-ին «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը հիմք դրեց ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունն ապահովող, մասնագիտական ու կառավարչական հմտություններով օժտված կայուն աշխատակազմերի ձևավորման, այլև՝ ընդհանրապես հանրային ծառայության ոլորտում կառուցակարգերի ու մեթոդների միասնականացման:

Համայնքային ծառայությունը հանրային ծառայության ինքնուրույն տեսակ է: «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը համայնքային ծառայությունը սահմանում է որպես քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների արդյունքներից անկախ մասնագիտական գործունեություն, որը կատարվում է համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերում (Երևանում՝ Երևանի քաղաքապետարանի աշխատակազմում)՝ Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով այդ մարմիններին վերապահված խնդիրների և գործառույթների իրականացման նպատակով⁶⁶:

«Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով ամրագրվում են համայնքային ծառայության հիմնական սկզբունքները, կարգավորվում համայնքային ծառայության պաշտոնների և դասային աստիճանների դասակարգման, համայնքային ծառայության պաշտոնի նշանակման, համայնքային ծառայողների ատեստավորման և վերապատրաստման, համայնքային ծառայության կադրային պահուստի, համայնքային ծառայողների իրավական վիճակի, համայնքային ծառայության կազմակերպման և ղեկավարման, ինչպես նաև դրանց առչվող մյուս հարաբերությունները: 2011 թ. փետրվարի 10-ին օրենքում կատարվել են փոփոխություններ և լրացումներ, իսկ դեկտեմբերի 8-ին՝ փոփոխություններ: Փետրվարի 10-ի փոփոխություններով, մասնավորապես, կանոնակարգվում են այն դեպքերը, երբ համայնքային ծառայության պաշտոնի է նշանակվում քաղաքացիական ծառայության դասային աստիճան ունեցող անձը:

Համայնքային ծառայության դասային աստիճան շնորհելու իրավասություն ունեցողներին, օրենքի փոփոխությամբ, տրվել է նաև օրենքով նախատեսված դեպքերում դասային աստիճանից զրկելու իրավասություն: 1000-ից պակաս բնակչություն ունեցող համայնքների համար, բացառության կարգով, աշխատակազմի քարտուղարի պաշտոնի անձնագրի չափորոշիչների կազմից հանված են բարձրագույն կրթությունը և աշխատանքային ստաժն ու փորձը: Համայնքային ծառայողի նկատմամբ կիրառվող սահմանափակումների շարքում ավելացվել է, որ համայնքային ծառայողն իրավունք չունի անձամբ զբաղվելու ձեռնարկատիրական գործունեությամբ:

ՀՀ կառավարության 2011 թ. դեկտեմբերի 15-ի թիվ 1796-Ն որոշմամբ սահմանվել է հանրային ծառայության առանձին տեսակների, այդ թվում՝ համայնքային ծառայության, պաշտոնների, խմբերի փոխադարձ համապատասխանությունը: «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 12-րդ հոդվածում նշված՝ համայնքային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունք չտվող պատճառների թվում նշվում է նաև որոշակի հիվանդությամբ

⁶⁶ ՀՀ օրենքը «Համայնքային ծառայության մասին», 10.02.2011, ՀՀ ՊՏ 2011.03.16/16 (819)

տառապելու հանգամանքը: Համաձայն օրենքի պահանջի՝ 2011 թ. դեկտեմբերի 15-ի կառավարության թիվ 1801-Ն որոշմամբ հաստատվել է հանրային ծառայության պաշտոնի նշանակվելու դեպքում լիազորությունների իրականացմանը խոչընդոտող հիվանդությունների ցանկը: Դեկտեմբերի 15-ի մեկ այլ՝ թիվ 1816-Ն որոշմամբ սահմանվել է հանրային ծառայողի կողմից ծառայողական պարտականությունների կատարման բերումով այլ ծառայողների կատարած իրավախախտումների և հանրային ծառայությանն առնչվող անօրինական, այդ թվում՝ կոռուպցիոն բնույթի գործողությունների մասին համապատասխան պաշտոնատար անձանց, իրավասու պետական մարմինների և տեղեկացնելու և հանրային ծառայողի անվտանգության կարգը:

2011 թ. հուլիսի 1-ի դրությամբ համայնքային ծառայությունում առկա պաշտոնների թիվը 6795 միավոր է, որից փաստացի համալրված պաշտոնների թիվը՝ 6369 միավոր: Եթե հաստատված առկա պաշտոնների թիվը 2010 թ. տարեվերջի ցուցանիշի համեմատ (6798 միավոր), գրեթե չի փոխվել, ապա փաստացի համալրված պաշտոնների թիվն ավելացել է 85-ով՝ 6369 միավոր (2010 թ.-ին՝ 6284 միավոր): 2011 թվականին փաստացի զբաղված էր համայնքային ծառայության պաշտոնների ընդհանուր թվի 93.7%-ը (2010 թ.՝ 92.4%): Թափուր տեղերի թվի նվազումը դրական միտում է⁶⁷:

2012 թ. հունվարի 1-ի դրությամբ Հայաստանում համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկում ընդգրկված է եղել 6784 պաշտոն: Բնականաբար, ամենամեծ թվով համայնքային ծառայողներ ունի Երևանի քաղաքապետարանը՝ 1610, ինչպես կենտրոնական, այնպես էլ Երևանի վարչական շրջանների ղեկավարների աշխատակազմերը ներառյալ: Համայնքային ծառայողների թվով երկրորդ տեղում Լոռու մարզն է՝ 707 ծառայող, որին հաջորդում է Արմավիրի մարզը: Թերևս, օրինաչափ է, որ ամենափոքր թվով համայնքային ծառայողներ ունի Վայոց ձորի մարզը՝ 184: Ընդհանուր առմամբ, համայնքային ծառայության համակարգն աչքի է ընկնում իր կայունությամբ: Կադրային հոսքը զգալիորեն քիչ է: 2011 թ. տվյալներով՝ 6784 պաշտոններից 6370-ը համալրվել է: Ընդ որում, 2010 թվականի համեմատությամբ զբաղեցված պաշտոնների թիվը 2011-ին գերազանցել է մոտ 2 տոկոսով: Մակայն իրականում ամեն ինչ այդքան միանշանակ չէ, քանի որ համայնքների վերոնշյալ առանձնահատկությունների պատճառով միմյանցից էականորեն տարբերվող համայնքներում տարբեր են նաև կադրերի հոսունության մակարդակները: Կադրերի հոսունության մակարդակը բարձր է հատկապես քաղաքային մեծ համայնքներում, իսկ գյուղական համայնքներում այն ակնհայտորեն նվազում է: Դա հիմնականում պայմանավորված է

⁶⁷ «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011թ.). Գիրք 5» տ.գ.թ. Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ, Երևան, Նոյան Տապան, 2012:

նրանով, որ գյուղական համայնքներում անհրաժեշտ թվով մասնագետներ չկան, իսկ եղածների համար ինքնաիրացման այլ հնարավորությունները շատ սահմանափակ են: Բացի դրանից, համայնքների ղեկավարներն էլ հիմնականում ապավինում են նույն փորձառու կադրերին⁶⁸:

Այդուհանդերձ, ինչպես ընդհանրապես հանրային ծառայության ոլորտում, այնպես էլ համայնքային ծառայության համակարգում բարձր որակավորում ունեցող կադրերի պակաս է զգացվում: Մասամբ այս խնդրի լուծմանն է ուղղված կադրերի պահուստի և ծառայողների վերապատրաստման ինստիտուտների ներդրումը: Սակայն կադրերի պահուստը, որն ամենից առաջ կոչված է ժամանակավոր թափուր պաշտոնների համալրման խնդրի լուծմանը, այս համակարգում դեռևս իր գործառույթն ամբողջությամբ չի կարողանում կատարել: 2011-ին կադրերի պահուստում գրանցվել է ընդամենը վեց անձ, որոնցից միայն երեքի հետ է համայնքային ծառայության ժամկետային աշխատանքային պայմանագիր կնքվել: Այս իրողությունը բացատրվում է այն հանգամանքով, որ համայնքային ծառայության համակարգում գործող կադրերի պահուստը դեռևս ամբողջությամբ չի լուծում ժամանակավոր թափուր պաշտոնները համալրելու խնդիրը, քանի որ հաստիքների կրճատման հիմքով ազատված համայնքային ծառայողները հիմնականում արտամրցութային կարգով զբաղեցնում են այլ պաշտոններ, իսկ մրցութայիններում հաղթող ճանաչված, սակայն պաշտոնի չնշանակված անձանցից քչերն են ցանկանում գրանցվել կադրերի պահուստում:

Ինչ վերաբերում է վերապատրաստմանը, ապա տեղական ինքնակառավարման համակարգում դրան առանձնահատուկ ուշադրություն է դարձվում: Համայնքային ծառայողների առաջին վերապատրաստման գործընթացը կազմակերպվել է 2007–2009 թվականներին, որի շրջանակներում ՀՀ պետական բյուջեի միջոցներով վերապատրաստվել է 4572 ծառայող: Վերջիններիս շարունակական վերապատրաստման անհրաժեշտությունից ելնելով ու հաշվի առնելով հատկապես համայնքների մեծ մասի բյուջետային սուղ հնարավորությունները՝ Տարածքային կառավարման նախարարության նախաձեռնությամբ 2010–2012 թվականներին իրականացվել է մարզերի համայնքային ծառայողների հերթական վերապատրաստման գործընթացը:

«Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 45-րդ հոդվածում 2011 թ. փետրվարի 10-ին կատարվել է հետևյալ լրացումը. «Համայնքային ծառայողների հերթական վերապատրաստման անցկացումն ապահովում է ՀՀ կառավարության լիազորած պետական կառավարման մարմինը՝ ՀՀ տվյալ տարվա պետական բյուջեով համապատասխան միջոցներ նախատեսված լինելու դեպքում»:

⁶⁸ <http://www.mta.gov.am>

Ի տարբերություն նախորդ տարիների, երբ վերապատրաստման ծրագրերը համայնքային ծառայողների տարբեր խմբերի համար չեն տարբերակվել, 2011 թ. վերապատրաստումը կատարվել է հաստատված չորս՝ միմյանցից էականորեն տարբերվող ծրագրերով, որոնք մշակվել են համայնքային ծառայողների թե՛ մասնագիտական գիտելիքների, թե՛ կառավարչական հմտությունների կարիքների գնահատման արդյունքներով: Ծրագրերը ըստ հարցերի բնագավառների հետևյալն են.

1. ընդհանուր և իրավական,
2. ֆինանսատնտեսական,
3. քաղաքաշինության, կոմունալ տնտեսության և գյուղատնտեսության,
4. սոցիալական:

Ծրագրերն ընդգրկել են 3 բաժին՝

- ընդհանուր գիտելիքներ (քաղաքագիտական« իրավագիտական» տնտեսագիտական և կառավարման),
- մասնագիտական գիտելիքներ,
- աշխատանքային և կառավարչական հմտություններն ու կարողությունները համայնքային ծառայության համակարգում⁶⁹:

Համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման գործընթացը կարելի է ավարտված համարել, որովհետև այն խնդիրները, որոնք այսօր ծանոթում են ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության առջև, հիմնականում ուղղված են համակարգի զարգացմանը:

Հայաստանի 915 համայնքները միմյանցից տարբերվում են բնակչության թվի, կենսամակարդակի, սահմանամերձ կամ հեռավոր, բարձր լեռնային գոտում գտնվելու առումներով: Այս և այլ տարաբնույթ առանձնահատկությունների պատճառով «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված դրույթների լիարժեք և ամբողջական իրականացումն ակնհայտորեն պահանջում է առանձնակի մոտեցումներ՝ իրարից էականորեն տարբերվող համայնքներում համայնքային ծառայության համակարգը կայացնելու համար:

⁶⁹ «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011թ.). Գիրք 5», տ.գ.թ. Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ, Երևան, Նոյան Տապան, 2012:

3.4

Լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանության ապահովումը տեղական ինքնակառավարման համակարգում

Ներկայում Հայաստանում գործող 915 համայնքները միմյանցից բավական տարբերվում են իրենց վարչական տարածքների չափերով, բնակչության թվով, բյուջեների եկամտային կարողություններով, ծախսային կարիքներով և այլ ցուցանիշներով: Սակայն, Հայաստանի բոլոր համայնքների (բացառությամբ Երևան քաղաքի), անկախ դրանց առանձնահատկություններից, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները, դրանց իրավական, տնտեսական, ֆինանսական հիմքերն ու երաշխիքները սահմանվում են միևնույն՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով:

ՏԻՄ-երի լիազորությունները բաժանվում են երկու խմբի՝

1. սեփական, որոնք իրենց հերթին լինում են՝
 - պարտադիր,
 - կամային,
2. պետության կողմից պատվիրակված⁷⁰:

ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների ցանկն ըստ բնագավառների, ինչպես նաև դրանց իրականացման կարգը սահմանվում է օրենքով: Պարտադիր լիազորությունները ենթակա են առաջնահերթ կատարման համայնքի բյուջեի փաստացի եկամուտների սահմաններում: Կամավոր լիազորություններն իրականացնում են համայնքի բյուջեով նախատեսված հատկացումներին համապատասխան և ավագանու նախատեսած կարգով: ՏԻՄ-երի մասին օրենքով տրվում են կամային լիազորությունների օրինակներ ըստ լիազորությունների առանձին բնագավառների, սակայն դրանց ցանկը վերջնական և սպառիչ չէ, և տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներին համապատասխան ՏԻՄ-երը կարող են իրականացնել համայնքային շահերին վերաբերող և օրենքին չհակասող ցանկացած գործունեություն: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքից բացի այլ օրենքներով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները համայնքները կարող են իրականացնել միայն որպես կամավոր լիազորություններ:

Հետևաբար, ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակը կարող է շատ ավելի լայն լինել, քան սահմանված է օրենքով:

⁷⁰ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 07.05.2002 թ., ՀՀ ՊՏ N 21 (196), 21.06.2002:

Տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներին համապատասխան՝ պետական մարմինների լիազորությունների իրականացումը կարող է փոխանցվել համայնքներին, եթե վերջիններիս կողմից դրանց իրականացումը կարող է ավելի արդյունավետ լինել: Հենց այդ լիազորություններն էլ կազմում են պատվիրակված լիազորությունների բովանդակությունը: Դրանք իրականացվում են օրենքներով կամ կառավարության կողմից սահմանած կարգով: Պատվիրակված լիազորություններն ամբողջովին և պարտադիր պետք է ֆինանսավորվեն պետական բյուջեի միջոցներից՝ հատուկ այդ նպատակով նախատեսված հատկացումների շնորհիվ:

Ինչպես և պարտադիր լիազորությունները, պետության պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են համայնքի արտահերթ կատարման (պատվիրակված լիազորությունների կատարումից համայնքները կարող են հրաժարվել միայն ֆինանսավորման բացակայության դեպքում):

ՀՀ ՏԻՄ-երի՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» (Երևան համայնքի դեպքում՝ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին») ՀՀ օրենքով սահմանված լիազորությունների քանակական տվյալները՝ ըստ առանձին տեսակների (պարտադիր, կամավոր և պետության կողմից պատվիրակված) և ՏԻՄ-երի գործունեության բնագավառների (առ 1-ը հունվարի 2013 թ.), բերված են աղյուսակ 16-ում:

Աղյուսակ 16

ՀՀ ՏԻՄ-երի լիազորությունների քանակական տվյալները՝ ըստ առանձին տեսակների և գործունեության բնագավառների (առ 1-ը հունվարի 2013 թ.)

Ը/Ը	Բնագավառը	Պարտադիր լիազորությունների թիվը		Պատվիրակված լիազորությունների թիվը		Կամավոր լիազորությունների թիվը	
		ՀՀ այլ ՏԻՄ-եր	Երևանի ՏԻՄ-եր	ՀՀ այլ ՏԻՄ-եր	Երևանի ՏԻՄ-եր	ՀՀ այլ ՏԻՄ-եր	Երևանի ՏԻՄ-եր
1.	Քաղաքացիների և տնտեսավարող սուբյեկտների իրավունքների պաշտպանություն*	8	0	8	0	0	0
2.	Ֆինանսներ	8	7	0	0	0	0
3.	Հասարակական կարգի պահպանություն	0	4	2	0	0	0
4.	Պաշտպանության կազմակերպում	3	3	0	0	3	3
5.	Քաղաքաշինություն և կոմունալ տնտեսություն	20	13	0	1	5	0
6.	Հողօգտագործում	5	1	3	4	2	0

«ԱՄԲԵՐԴ» ՄԱՏԵՆԱՇԱՐ. 1

7. Տրանսպորտ (և ճանապարհաշինություն)*	4	4	1	2	1	0
8. Առևտուր և ծառայություններ (սպասարկում)*	7	2	0	0	0	0
9. Կրթություն, մշակույթ և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքներ	1	2	1	1	5	3
10. Առողջապահություն, ֆիզիկական կուլտուրա և սպորտ	1	3	0	4	3	3
11. Աշխատանք և սոցիալական ծառայություն (սոցիալական պաշտպանություն)*	0	1	1	1	2	1
12. Գյուղատնտեսություն	2	0	2	4	2	0
13. Բնության և շրջակա բնական միջավայրի պահպանություն (բնապահպանություն)*	1	4	2	2	0	1
14. Ավագանու հետ հարաբերություններ*	0	10	0	0	0	0
15. Գործադիր իշխանության հանրապետական մարմինների և դրանց Երևանի տարածքային ծառայությունների հետ հարաբերություններ*	0	5	0	0	0	0
16. Քաղաքացիական պաշտպանություն և արտակարգ իրավիճակներ*	0	2	0	0	0	0
17. Էլեկտրոնային հաղորդակցություն, էլեկտրամատակարարում, ջրամատակարարում, գազամատակարարում*	0	2	0	0	0	0
Ընդամենը	60	63	20	19	23	11

*) «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում բերված՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունների բնագավառների անվանումները տարբերվում են «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում բերված նույն բնագավառների անվանումներից⁷¹:

⁷¹ «Համայնքի ծախսային քաղաքականության մեթոդաբանություն», Երևան, 2013

Բերված տվյալներից երևում է, որ ՀՀ ՏԻՄ-երի օրենքով սահմանված պարտադիր լիազորությունների թիվը 60 է (Երևանի դեպքում՝ 63), պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների թիվը՝ 20 (Երևանի դեպքում՝ 19) և կամավոր լիազորությունների թիվը՝ 23 (Երևանի դեպքում՝ 11), իսկ բոլոր լիազորությունների թիվը՝ 103 (Երևանի դեպքում՝ 93):

ՏԻՄ-երին վերապահված բոլոր լիազորությունների իրականացման հիմնական երաշխիքը ֆինանսական միջոցների առկայությունն է, որը, առաջին հերթին, պայմանավորված է նրանով, թե եկամտուտի ինչ աղբյուրներ են ամրակցվում համայնքների բյուջեներին: Այդ եկամուտները կարող են լինել տարբեր՝ ինչպես պետական բյուջեից փոխանցվող, այնպես էլ սեփական եկամուտներ: Եթե պետական բյուջեից փոխանցվող միջոցները հիմնականում ունեն տարբերակված բնույթ և նպատակ են հետապնդում հնարավորինս հավասարեցնելու համայնքների ֆինանսական և ենթակառուցվածքային ունակությունները, ապա սեփական եկամուտները համայնքների ֆինանսական անկախության և սեփական քաղաքականություն իրականացնելու հիմնական երաշխիքն են:

Համայնքների բյուջեների եկամուտների շրջանակը բավական լայն է, ներառում է տարբեր հարկատեսակներ, պետական տուրքի որոշ տեսակներ, տեղական տուրքեր և վճարներ, կապիտալի գործառնություններից եկամուտներ, պաշտոնական տրանսֆերտներ, ոչ հարկային եկամուտներ և այլ: Տեղական ինքնակառավարման համակարգում լիազորությունները ֆինանսավորվում են հավաքագրված տեղական եկամուտներից և պաշտոնական տրանսֆերտներից, այդ թվում՝ ՀՀ պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաներից:

Ֆինանսական համահարթեցման նպատակը համար տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ օրենքով սահմանված լիազորությունների իրականացման համար համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների առկա տարբերության նվազեցումն է: Դոտացիաները նախատեսված չեն փոխհատուցելու որևէ կոնկրետ ծախսի ֆինանսավորումը, ուղղված են բյուջեի ընդհանուր պակասուրդի մեղմացմանը, իսկ համայնքներին էլ չեն կարող պարտադրվել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացված ֆինանսական միջոցներն օգտագործել որևէ կոնկրետ ծախս կատարելու համար: Դոտացիաների ընդհանուր գումարը հաշվարկվում է «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» օրենքով սահմանված կարգով՝ հիմք ընդունելով տվյալ տարվան նախորդող երկրորդ բյուջետային տարում ՀՀ համախմբված բյուջեի փաստացի եկամուտների հանրագումարի ոչ պակաս, քան 4%-ը⁷²:

⁷² ՀՀ օրենքը «Ֆինանսական համահարթեցման մասին», 24.11.1998 թ., ՀՀ ՊՏ 31.12.1998 թ. 33/66/, Երևան, 1998:

Սուրվենցիաները պետական բյուջեից հատկացվում են համայնքային բյուջեներին՝ անվերադարձելիության սկզբունքով: Նախքան սուրվենցիաների տրամադրումը պետական կառավարման (ի դեմս տարածքային կառավարման մարմինների) և տեղական ինքնակառավարման մարմինները համատեղ քննարկում են համայնքի հիմնախնդիրները, ճշտում դրանց առաջնահերթությունները ու ֆինանսավորման անհրաժեշտությունը, որից հետո միայն այդ գումարներն արտացոլվում են պետական բյուջեում:

Պետությունը համայնքներին սուրվենցիաներ տրամադրում է նաև համաֆինանսավորման կարգով: Սուրվենցիա տրամադրելիս սահմանվում է, թե որ ծրագրի իրականացմանը համայնքը պետք է ունենա ֆինանսական, նյութական կամ աշխատանքային որոշակի մասնակցություն: Սուրվենցիաները պետք է ծախսվեն բացառությամբ սահմանված նպատակներով, իսկ պետական մարմիններն էլ իրավասու են վերահսկել դրանց օգտագործման արդյունավետությունն ու նպատակայնությունը:

Պետական լիազորված մարմնի համաձայնությամբ համայնքը կարող է ստանալ նաև բյուջետային վարկեր և փոխատվություններ: Վարկային պայմանագրերը կնքվում են այն պայմանով, որ յուրաքանչյուր բյուջետային տարում վարկի մարման ծրագրով նախատեսված տարեկան գումարը՝ մայր գումարի և տոկոսավճարների հանրագումարը, չգերազանցի համայնքի բյուջեի համապատասխան տարվա ֆոնդային մասի եկամուտների 20%-ը: Համայնքը նոր վարկ կարող է վերցնել նախորդ վարկային պարտքն ամբողջությամբ մարելուց հետո: Տվյալ վարկային միջոցները պարտադիր ուղղվում են համայնքային բյուջեի ֆոնդային մաս:

Ի տարբերություն վարկերի՝ փոխատվությունները տրամադրվում են առաջնային ծախսերի ֆինանսավորման համար, ուղղվում են բյուջեի վարչական մաս և ենթակա են վերադարձման տվյալ բյուջետային տարվա ընթացքում:

Պատվիրակված լիազորությունների կատարման համար համայնքը ստանում է նաև պետական բյուջեից միջոցների կատարվող հատկացումներ: Վերջիններիս տրամադրման համար նախապես պետք է հստակեցվեն լիազորությունների իրականացման չափանիշները, ինչպես նաև՝ կատարվելիք աշխատանքների ծավալը, ֆինանսավորման մեծությունը, կարգը և պայմանները: Այս միջոցները ևս նպատակային և անվերադարձելի են:

Համայնքը ստանում է նաև բյուջետային երաշխիքներ, երբ պետությունը հանդես է գալիս իբրև միջնորդ-երաշխավոր համայնքի՝ այլ կազմակերպությունների հետ փոխհարաբերություններում: Այն դեպքում, երբ համայնքն ի վիճակի չի լինում կատարել իր պարտականությունները երրորդ կողմի հանդեպ, ապա պետությունն իր վրա է վերցնում դրա իրականացումը պետական բյուջեի միջոցներից:

Իրենց լիազորությունների իրականացման համար համայնքների են փոխանցվում նաև պետական սեփականություն համարվող անշարժ գույքի, այդ թվում՝ անավարտ շինարարության օբյեկտների մասնավորեցումից և օտարումից ստացվող միջոցները՝ մուտքերի 30%-ի չափով: Ընդ որում, նշված միջոցները կարող են օգտագործվել բացառապես կառավարության սահմանած կարգով՝ կառավարության հետ համաձայնեցված ծրագրերի ֆինանսավորման նպատակով⁷³:

Ուշադրության արժանի է նաև այն հանգամանքը, որ համայնքների նկատմամբ իրականացվող պետական քաղաքականության վրա որոշիչ ազդեցություն ունի բնակչության թիվը: Մասնավորապես՝ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքում բնակչության թիվը համարվում է համայնքներին տրվող դոտացիաների հաշվարկման որոշիչ գործոն: Իսկ հիշյալ օրենքի պահանջների կիրառման արդյունքում փոքր բնակչություն ունեցող համայնքները ստանում են նախատեսված համահարթեցման դոտացիայի չնչին մասը: Այսինքն՝ բնակչության թվի գործոնը տվյալ դեպքում ստանում է բացառիկ նշանակություն և կարևորություն, որի հետևանքով տեղի է ունենում փոքր ու խոշոր համայնքների ֆինանսական ունակությունների բևեռացման խորացում:

Պետությունը, որպես աջակցություն, համայնքներին տրամադրում է սուբսիդիաներ, ճանապարհաշինական նախագծեր, կառուցում ջրահեռացման համակարգեր: Տարատեսակ կապիտալ ծրագրերի շնորհիվ կատարվում են որոշակի վերականգնումներ, մասամբ էլ՝ կապիտալ շինարարություն, բայց դրանք համայնքային խնդիրներն արմատապես չեն լուծում, որովհետև համայնքներն իրենք մնում են միջին ու մեծ կապիտալ ծրագրերն ինքնուրույն իրականացնելու կարողություններից զուրկ:

Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենքի պահանջից ելնելով՝ Կառավարության 1997 թ. որոշմամբ համայնքներին է փոխանցվել այն սեփականությունը, որն անհրաժեշտ է համայնքների լիազորությունների իրականացման համար: Սակայն, փաստացի այն փոշիացվեց բոլոր համայնքների միջև, և այժմ համայնքների մեծամասնությունը չունի լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ ու տեխնիկական միջոցներ: Դրանց նորովի ձևավորումը համայնքներից կպահանջի լուրջ ֆինանսական ներդրումներ, որոնք մոտ ապագայում սպասելի չեն: Եթե սրան ավելացնենք, որ Հայաստանի համախմբված բյուջեի ընդամենը 6–7%-ն է կազմում համայնքների բյուջեների բաժինը, որը բացարձակ թվային արտահայտությամբ շատ փոքր գումար է, ապա ակնհայտ է փոքր համայնքների անմխիթար վիճակը:

⁷³ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 07.05.2002 թ., ՀՀ ՊՏ N 21 (196), 21.06.2002:

Մտահոգիչ է նաև միջին հաշվով մեկ համայնքին ընկնող բյուջետային միջոցների գումարի մեծությունը, որը ՀՀ համայնքներում 2011-ին եղել է 25 մլն դրամ: Ընդ որում, մինչև 500 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների բյուջեները, որպես կանոն, չեն գերազանցում 5 մլն դրամի սահմանագիծը: Սրա հետ միասին համայնքային բյուջեները կատարվում են միջինը 40–50%-ով. շատ վատ են հավաքագրվում հողի և գույքի հարկերը: Մյուս կողմից էլ՝ չեն ֆինանսավորվում նաև պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները:

Պետք է նշել նաև, որ բոլոր մարզերում առկա են նախորդ տարիներից կուտակված ապառքներ (*տղյուսակ 17*):

Աղյուսակ 17

ՀՀ համայնքային բյուջեների պարտքային դրությունը թվային տվյալներով⁷⁴

Մարզի անվանումը	1996–2008 թթ. կուտակված պարտքը	Պարտքի մարումը մինչև 01.01.11 թ.	2010 թ. կուտակված պարտքը 01.01.11 թ. դրությամբ	Բողաններ նախորդ տարիների կուտակված պարտքը 01.01.11 թ. դրությամբ	Պարտքի մարումը 01.01.12 թ. դրությամբ	2011 թ. պարտքը 01.01.12 թ. դրությամբ	Բողաններ պարտքը 01.01.12 թ. դրությամբ
Արագածոտն	454,776	412,966	1,573	43,383	27,091	0	16,292
Արարատ	9,926	9,926	0	0	0	0	0
Արմավիր	348,474	281,629	0	66,845	57,525	0	9,320
Գեղարքունիք	590,217	400,870	0	189,347	87,780	0	101,567
Լոռի	100,126	94,683	0	5,443	5,443	0	0
Կոտայք	72,517	72,517	0	0	0	0	0
Շիրակ	481,558	429,625	2,573	54,506	26,232	1,071	29,345
Սյունիք	126,214	110,491	0	15,723	1,060	0	14,663
Վայոց Ձոր	115,277	109,601	0	5,676	5,676	0	0
Տավուշ	22,202	18,363	0	3,839	519	0	3,320
Ընդամենը	2,321,287	1,940,671	4,146	384,762	211,326	1,071	174,506

⁷⁴ Հաշվետվություն (տարեկան) ՀՀ համայնքների (ըստ մարզերի) բյուջեների կատարման վերաբերյալ, 2011 թ.

ՀՀ համայնքների մի քանի տարիների բյուջեների ուսումնասիրությունները փաստում են, որ համայնքների առնվազն 45%-ը իրենց բյուջետային միջոցներով ի վիճակի են ապահովելու միայն աշխատակազմի և համայնքի նստավայրի պահպանման ծախսերը: Այդ համայնքների՝ կողմից օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացման հնարավորությունը չնչին է: Եթե համայնքային բյուջեները դիտարկենք կառուցվածքային տեսանկյունից, ապա կարելի է նկատել, որ համայնքային բյուջեների եկամուտներում մեծ տեսակարար կշիռ ունեն ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները:

Ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների բաշխման առումով ևս առկա են մեծ տարբերություններ: Հարկ է նշել, որ համայնքների մեծամասնությունը ընդհանրապես չունի ֆոնդային բյուջե, և դա այն դեպքում, երբ համայնքային ենթակառուցվածքները, նույնիսկ ամենալավատեսական գնահատումներով, գտնվում են անբավարար վիճակում: Համայնքների՝ առանց այդ էլ սուղ ֆինանսական միջոցները, չունենալով նաև հավաքագրման բավարար մակարդակ, չեն կարող հնարավորություն ընձեռնել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին իրականացնելու նույնիսկ պարտադիր լիազորությունները:

Ըստ կատարված ուսումնասիրությունների՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրականացնում են իրենց լիազորությունների միջին հաշվով 30%-ից ոչ ավելին: Երբեմն շատ համայնքների ՏԻՄ-եր հաշտվում են իրենց՝ սովորույթի ուժով վարվող ծախսային քաղաքականության հետ և փորձեր չեն կատարում բարելավելու ուղղությամբ: Նրանք, կամա թե ակամա, հաճախ խախտում են համայնքային ծառայությունների մատուցման ողջամիտ համամասնությունները՝ առաջնահերթություն տալով համայնքային այս կամ այն ծառայությանը, անտեսելով կամ մասնակիորեն մատուցելով մյուս ծառայությունները: Հայաստանի ՏԻՄ-երը շատ դեպքերում ուշադրություն չեն դարձնում օրենսդրական այն պահանջին, ըստ որի նրանք առաջնահերթ պետք է իրականացնեն իրենց պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները, որից հետո միայն՝ կամավոր լիազորությունները: Որպես հետևանք՝ ՏԻՄ-երը հաճախ խախտում են օրենքի պահանջները՝ ֆինանսավորելով կամավոր լիազորությունները՝ պարտադիր լիազորությունների փոխարեն:

3.5

Համայնքի ղեկավարի և համայնքի ավագանու միջև լիազորությունների բաշխման հիմնախնդիրները

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը այն հիմնական փաստաթուղթն է, որը սահմանում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների առաքելությունը և լիազորությունները: Այս օրենքը 2002 թ. ընդունումից ի վեր 20-ից ավելի անգամ ենթարկվել է փոփոխությունների՝ նպաստելով երկրում կատարվող ապակենտրոնացման գործընթացի ամրապնդմանն ու ընդլայնմանը, ինչպես նաև այն համապատասխանեցնելու Սահմանադրական փոփոխություններին և Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրին:

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին օժտում է մի շարք կարևոր իրավասություններով: Համայնքի ղեկավարի և ավագանու միջև լիազորությունների արդյունավետ բաշխումն ու նրանց կառուցողական համագործակցությունը կարևորագույն նախադրյալ է համայնքում արդյունավետ ինքնակառավարում իրականացնելու:

Հարկ է նշել, որ ավագանին գործում է միայն որպես ներկայացուցչական մարմին, իբրև հակակշիռ, առաջին հերթին, համայնքի ղեկավարի իշխանությանը, իսկ համայնքի ղեկավարը հանձն է առնում հիմնականում գործադիր իրավասություններ: Ըստ տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի՝ ավագանին, հիմնականում, որոշումներ է ընդունում ձայների պարզ մեծամասնությամբ: Թեև ավագանու առանձին անդամներ կարող են դեմ քվեարկել, մեծամասնության կողմից ընդունված որոշումը պարտադիր է համայնքի ղեկավարի համար:

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը սահմանում է համայնքի ավագանու և ղեկավարի լիազորությունների ցանկը: Ավագանին համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ է որոշում կամավոր լիազորությունների իրականացման կարգը և անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները, իսկ պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացումը կազմակերպում և ղեկավարում է համայնքի ղեկավարը՝ օրենքով կամ կառավարության սահմանած կարգով ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ:

Սեփական և պետության պատվիրակած լիազորությունները համայնքի ղեկավարն իրականացնում է հետևյալ բնագավառներում՝

1. քաղաքացիների և տնտեսավարող սուբյեկտների իրավունքների պաշտպանություն,
2. ֆինանսներ,

3. հասարակական կարգի պաշտպանություն,
4. հանրային միջոցառումների կանոնակարգում,
5. պաշտպանության կազմակերպում,
6. քաղաքաշինություն և կոմունալ տնտեսություն,
7. հողօգտագործում,
8. տրանսպորտ,
9. առևտուր և ծառայություններ,
10. կրթություն, մշակույթ և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքներ,
11. առողջապահության, ֆիզիկական կուլտուրա և սպորտ,
12. աշխատանք և սոցիալական ծառայություն,
13. գյուղատնտեսություն,
14. բնության և շրջակա միջավայրի պաշտպանություն⁷⁵:

Համայնքի գոյության և զարգացման կարևորագույն երաշխիքներն են համայնքի բյուջեն և համայնքի զարգացման քառամյա ծրագիրը: Ըստ էության, այս ոլորտում լիազորությունների նման բաշխման մեջ առկա է դարերով փորձարկված և իրեն արդարացրած խորհրդարանական մոդելին համանման մի մոդել, երբ բյուջեի և համայնքի զարգացման ծրագրի և բյուջեի մշակման, հաստատման և իրականացման փուլում գործադիր մարմինը և ավագանին ունեն հավասարակշռված լիազորություններ:

Համայնքի զարգացման քառամյա ծրագիրը մշակում է համայնքի ղեկավարը և ներկայացնում նորընտիր ավագանու հաստատմանը՝ վերջինիս լիազորությունների ստանձնման օրվանից եռամսյա ժամկետում: Ավագանին քննարկում է ծրագիրը, կատարում փոփոխություններ և իր որոշմամբ ընդունում է այն:

Համայնքի բյուջեն նույնպես կազմում է համայնքի ղեկավարը, հաստատում՝ ավագանին: Համայնքի ղեկավարը բյուջեի նախագիծը ավագանու քննարկմանն է ներկայացնում կառավարության կողմից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով համայնքներին տրամադրվող դոտացիաների նախնական թվի հրապարակումից հետո՝ երկամսյա ժամկետում: Եթե պետական բյուջեն ընդունելիս դոտացիաների նախնական թվերը փոփոխվում են, ապա երկշաբաթյա ժամկետում ավագանու հաստատմանը պետք է ներկայացվեն բյուջեի համապատասխան փոփոխությունները: Ներկայացնելով բյուջեի նախագիծը՝ համայնքի ղեկավարը նաև պատասխանում է ավագանու հարցերին: Ավագանին, իր հերթին, նախագծի վերաբերյալ կարող է ներկայացնել առաջարկություններ, որոնք քննարկում են ավագանու նիստում:

⁷⁵ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 07.05.2002թ., ՀՀ ՊՏ N 21 (196), 21.06.2002:

Եթե նման առաջարկությունները նախատեսում են նոր ծախսեր, ապա առաջարկողը պետք է նշի նաև համապատասխան ֆինանսավորման աղբյուրները: Համայնքի ղեկավարը ստանում է մինչև մեկ շաբաթ ժամանակ՝ նախագծում համապատասխան փոփոխություններ իրականացնելու և ավագանու առաջարկությունների վերաբերյալ իր դիրքորոշումը հայտնելու համար:

Համայնքի բյուջեի հաստատման հետ կապված համայնքի ղեկավարը կարող է դնել իր հրաժարականի հարցը: Եթե վերջինս չի ընդունվում, ապա բյուջեի նախագիծը համարվում է հաստատված:

Համայնքի ավագանին իրավասու է որոշում կայացնելու մարզպետին առաջարկություն ներկայացնելու՝ համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու վերաբերյալ: Նման որոշում ավագանին կարող է կայացնել միայն համապատասխան հիմքերի առկայության դեպքում, ինչպիսիք են՝ բյուջեի փաստացի ստացված եկամուտների սահմաններում պարտադիր լիազորությունները չկատարելը, նաև եթե դատական կարգով իրավական այլ ակտերին հակասող են ճանաչվել համայնքի ղեկավարի մի շարք որոշումներ, կամ էլ երբ համայնքի ղեկավարը խախտում է ավագանու ընդունած որոշումները: Մարզպետը համայնքի ղեկավարին պաշտոնանկ անելու մասին առաջարկությունը ներկայացնում է կառավարությանը, որն էլ, Սահմանադրական դատարանի եզրակացության առկայության պարագայում, կայացնում է հարցի վերաբերյալ վերջնական որոշում:

Աղյուսակ 18-ում ներկայացվում են համայնքի ղեկավարի և ավագանու լիազորությունները՝ միմյանց համեմատելի տեսքով որոշակի խնդիրների վերաբերյալ:

Չնայած այս կարևորագույն լիազորություններին և, ըստ մեզ, դրանց՝ բավականաչափ նպատակահարմար և հավասարակշիռ բաշխմանը, մեր կարծիքով, համայնքի ավագանին միշտ չէ, որ իրական ուժ և իշխանություն ունի տեղական ինքնակառավարման համակարգում և կարողանում է արդյունավետ իրականացնել վերոհիշյալ լիազորությունները: Համայնքի ավագանու փաստացի լիազորությունների շրջանակները մեծապես կախված են տվյալ համայնքի չափից, բնակչության թվից, բյուջեի իրական հնարավորություններից, ինչպես նաև երկրում տիրող քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական իրավիճակից: Պատճառներից է և այն, որ մեր երկրում գործադիր իշխանությունը ավանդաբար ավելի շատ լծակների է տիրապետում և ուժեղ է օրենսդիր իշխանությունից:

Համայնքի ղեկավարի և ավագանու լիազորությունների բաշխումը⁷⁶

Համայնքի ղեկավարի լիազորությունները	Համայնքի ավագանու լիազորությունները
<p>համայնքի զարգացման քառամյա ծրագիրը ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը.</p>	<p>հաստատում է համայնքի զարգացման ծրագիրը.</p>
<p>կազմում և համայնքի ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում համայնքի բյուջեի նախագիծը, դրանում առաջարկվող փոփոխությունները, ու ապահովում է բյուջեի կատարումը, որի վերաբերյալ եռամսյա հաղորդումներ և տարեկան հաշվետվություն է ներկայացնում համայնքի ավագանուն.</p>	<p>հաստատում է համայնքի բյուջեն, բյուջեի՝ համայնքի ղեկավարի առաջարկած փոփոխությունները և բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը. վերահսկում է համայնքի բյուջեի կատարումը և համայնքի ստացած վարկերի ու այլ ներգրավված ֆինանսական միջոցների օգտագործումը.</p>
<p>համայնքի ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում տեղական հանրաքվե նշանակելու մասին որոշման նախագիծը.</p>	<p>նախաձեռնում և օրենքով սահմանված կարգով նշանակում է տեղական հանրաքվե.</p>
<p>կնքում է ՀՀ կամ այլ պետությունների համայնքների հետ համագործակցության մասին պայմանագրեր, դրանք ներկայացնում համայնքի ավագանու վավերացմանը, միջհամայնքային միավորում ստեղծելու, ինչպես նաև համայնքների հիմնադրած միություններին անդամակցելու և դրանց անդամավճարները մուծելու մասին որոշման նախագծերը ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը.</p>	<p>որոշում է կայացնում միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելու մասին, ինչպես նաև առաջարկություն է ներկայացնում պետական լիազորված մարմին՝ այլ համայնքների հետ միավորվելու նոր համայնք ստեղծելու վերաբերյալ. որոշում է կայացնում միջհամայնքային միավորումում իր ներկայացուցիչը նշանակելու վերաբերյալ.</p>
<p>համայնքային ենթակայության բյուջետային հիմնարկների և ոչ առևտրային կազմակերպությունների ստեղծման, վերակազմակերպման կամ լուծարման մասին որոշման նախագիծը ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը.</p>	<p>օրենքով սահմանված կարգով որոշում է կայացնում համայնքային բյուջետային հիմնարկների, համայնքի մասնակցությամբ առևտրային և ոչ առևտրային կազմակերպությունների ստեղծման, վերակազմակերպման կամ լուծարման մասին.</p>
<p>համայնքի ավագանու որոշմամբ նշանակում և ազատում է համայնքի բյուջետային հիմնարկների ղեկավարներին: Ավագանու կողմից երկու անգամ համաձայնություն չտալու դեպքում համայնքի ղեկավարը նշանակում է կատարում առանց համաձայնեցնելու ավագանու հետ.</p>	<p>իր որոշմամբ համաձայնություն է տալիս համայնքի ղեկավարի ներկայացրած՝ բյուջետային հիմնարկների և ոչ առևտրային կազմակերպությունների ղեկավարների թեկնածուներին.</p>

⁷⁶ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, 07.05.2002 թ., ՀՀ ՊՏ N 21 (196), 21.06.2002:

<p>համայնքային ենթակայության առևտրային կազմակերպությունների խորհուրդների և վերստուգիչ մարմինների կազմերի վերաբերյալ որոշման նախագծերը ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը.</p>	<p>ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով հաստատում է համայնքի մասնակցությամբ առևտրային կազմակերպությունների խորհուրդների և վերստուգիչ մարմինների կազմերը: Այդ մարմիններում ավագանու առաջադրած ներկայացուցիչների թիվը կարող է լինել միայն կեսից պակաս.</p>
<p>համայնքի ավագանու սահմանած կարգով կնքում է համայնքի սեփականությունը վարձակալությամբ հանձնելու պայմանագրերը. համայնքի սեփականություն համարվող գույքն օտարելու մասին որոշման նախագիծը ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը.</p>	<p>որոշում է կայացնում համայնքի սեփականություն համարվող գույքը վարձակալության հանձնելու և օտարելու մասին, հաստատում է դրանց վարձավճարների, օտարման գների չափերը և պայմանները, իսկ աճուրդային եղանակով օտարելու դեպքում՝ գույքի մեկնարկային գինը.</p>
<p>համայնքի ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում համայնքի անվանման և վերանվանման ենթակա փոփոխությունները, պողոտաները, հրապարակները, զբոսայգիները, համայնքային ենթակայության կրթական, մշակութային և այլ հիմնարկներն ու կազմակերպությունները (բացառությամբ պատմամշակութային ու բնապատմական հուշարձանների).</p>	<p>որոշում է կայացնում համայնքային նշանակության փողոցների, պողոտաների, հրապարակների, զբոսայգիների, համայնքային ենթակայության կրթական, մշակութային և այլ հիմնարկների ու կազմակերպությունների անվանման և վերանվանման վերաբերյալ.</p>
<p>համայնքի ավագանու հաստատմանն է ներկայացնում առաջարկ՝ ՀՀ և օտարերկրյա քաղաքացիներին համայնքի պատվավոր քաղաքացու կոչում շնորհելու վերաբերյալ.</p>	<p>որոշում է կայացնում գյուղական և քաղաքային համայնքների ավագանիների կողմից՝ իրենց կանոնակարգերին համապատասխան ՀՀ և օտարերկրյա քաղաքացիներին համայնքի պատվավոր քաղաքացու կոչում շնորհելու կամ պատվավոր կոչումից զրկելու վերաբերյալ,</p>
<p>աշխատակազմի և բյուջետային հիմնարկների աշխատակիցների թվաքանակի, հաստիքացուցակի և պաշտոնային դրույքաչափերի վերաբերյալ որոշման նախագծերն ու դրանցում առաջարկվող փոփոխությունները ներկայացնում է ավագանու հաստատմանը.</p>	<p>հաստատում է համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի և բյուջետային հիմնարկների աշխատակիցների թվաքանակը, հաստիքացուցակը և պաշտոնային դրույքաչափերը.</p>

3.6

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում

Վերջին տարիներին ինչպես քաղաքական, այնպես էլ գիտական շրջանակներում հաճախակի են դարձել «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի փոփոխություններին վերաբերող քննարկումներն ու կարծիքների փոխանակումները: Այդ առթիվ քննարկման են ներկայացվել տարբեր նախագծեր, որոնք առաջարկում են գործող կառուցվածքի սկզբունքային փոփոխություններ: Փոփոխություններին վերաբերող առաջարկությունների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ դրանք հիմնականում առնչվում են միայն մարզերի մակարդակով վարչատարածքային կառուցվածքին և ուղղված են մարզերի թվի ավելացմանը: Տարբեր հեղինակներ առաջարկում են մարզերի մակարդակով վարչատարածքային բաժանման տարբեր մոտեցումներ: Մասնավորապես՝ Ս. Մելքումյանն առաջարկում է կազմավորել 18 մարզ (ներառյալ Երևան քաղաքը)⁷⁷, Վ. Մանասյանն առաջարկում է ՀՀ տարածքը բաժանել 16 մարզի (ներառյալ Երևան քաղաքը)⁷⁸: Հրապարակում են նաև մարզերը նախկին վարչական շրջաններին համապատասխանեցնելու տարբերակները:

Մի շարք հեղինակներ շրջանառության մեջ են դրել նաև մեկ այլ հայեցակարգային մոտեցում, համաձայն որի պետական և տարածքային կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումն ուղղակիորեն կապված են վարչատարածքային օպտիմալ կառուցվածքի ձևավորման հետ, ինչը հնարավորություն կտա վերացնելու վարչատարածքային բաժանման բացասական կողմերը:

Որպես վարչատարածքային փոփոխությունների կարևորագույն ուղղություն ենք համարում միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը: Ինչպես հայտնի է, Հայաստանի Հանրապետությունը դասվում է անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների շարքին, իսկ այդպիսի երկրներին բնորոշ է բարեփոխումների լայնածավալ գործընթացի իրականացումը: Բարեփոխումներն ընդգրկում են հանրային կառավարման տարբեր ոլորտներ, այդ թվում՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Ուստի առանձնահա-

⁷⁷ Ս. Մելքումյան, Հայաստանի Հանրապետության նոր վարչատարածքային բաժանումը հրամայական պահանջ է, «Էկոնոմիկա», 2000, N 6, էջ 37-40:

⁷⁸ Վ. Մանասյան, Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման շուրջ, «Հայաստան. ֆինանսներ և էկոնոմիկա», 2001, N 1, էջ 47-51:

տուկ կարևորություն ունի միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հարցը, որն անհրաժեշտ է դիտարկել բարեփոխումների այս ժամանակահատվածի համատեքստում: Հայաստանի Հանրապետության 915 համայնքների զգալի մասը փոքր, թույլ, համապատասխան ռեսուրսներ և կարողություններ չունեցող միավորներ են, որոնք կա՛մ չեն իրականացնում իրենց լիազորությունների մի մասը, կա՛մ իրականացնում են ոչ բավարար մակարդակով: Շատ համայնքների ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսները հնարավորություն չեն տալիս նրանց ամբողջությամբ մատուցելու իրենց վերապահված հանրային ծառայությունները: Միջհամայնքային համագործակցության կարիք է զգացվում ջրամատակարարման, էլեկտրամատակարարման, աղբահանության, թափոնների վնասագերծման, համայնքների բյուջեների հարկային մուտքերի ապահովման և այլ խնդիրների լուծման դեպքերում: Դրանով է հիմնականում պայմանավորված միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման և որոշ հանրային ծառայություններ համատեղ մատուցելու անհրաժեշտությունը: Ասվածը, առաջին հերթին, վերաբերում է պարտադիր լիազորություններին: Սակայն, միջհամայնքային համագործակցությունը ոչ պակաս կարևորվում է նաև պատվիրակված և կամավոր լիազորությունների իրականացման ընթացքում: Համագործակցությունն անչափ կարևորվում է կառավարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից, որովհետև առանձին համայնքներ պարզապես ի գործու չեն լուծելու իրենց համայնքներում առաջացած կառավարման խնդիրները, քանի որ, նախ, փորձ չունեն, իսկ հետո էլ՝ անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ՝ հրավիրելու այդ ոլորտի բարձրակարգ մասնագետների: Այդ պարագայում հարց է ծագում՝ արդյոք համայնքը պետք է հրաժարվի ինքնուրույնությունից, քանի որ ֆինանսական միջոցների անբավարարության պատճառով նրան անհրաժեշտ է ընդգրկել մեկ այլ համայնքի մեջ: Այս խնդիրը կարող է լուծում ստանալ համայնքների միջև համագործակցության միջոցով և «վերհամայնքային վարչական մարմնի» ստեղծումով: Այստեղ հարկ է նկատել, որ միջհամայնքային կառույց ձևավորելիս մասնակից համայնքները պահպանում են իրենց կարգավիճակը՝ որպես տեղական ինքնակառավարման սուբյեկտ, և այն լիազորությունները, որոնք կարող են իրականացնել հանրային ծառայությունների իրականացման մասով: Համայնքները միջհամայնքային միավորմանն են փոխանցում իրենց լիազորությունների այն մասը, որն անհնար է իրականացնել մեկ համայնքի ուժերով:

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության իրավական համակարգը Հայաստանում ձևավորվել է 1996 թ. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, որը նույնությամբ պահպանվեց 2002 թ. ընդունված նոր օրենքում, որի 78-րդ հոդվածով սահմանված է, որ համայնքները որոշակի խնդիրներ համատեղ լուծելու և դրանց իրականաց-

ման ծախսերը նվազեցնելու նպատակով կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Նշված է նաև, որ միջհամայնքային միավորումներն ունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ, իսկ դրանց խնդիրներն ու իրավասությունները սահմանվում են օրենքով (այնուամենայնիվ, որևէ օրենքով այդպիսի կազմակերպությունների լիազորությունները դեռևս սահմանված չեն): Օրենքի 79-րդ հոդվածով սահմանվում է միավորման ձևավորման մեխանիզմները, ըստ որի միջհամայնքային միավորումները ստեղծվում են համայնքների ղեկավարների կնքած և համայնքների ավագանիների հաստատած պայմանագրերի հիման վրա: Միավորումներին վերաբերող հոդվածների այս աղքատիկ խումբը եզրափակում է 80-րդ հոդվածը՝ սահմանելով, որ միջհամայնքային միավորման կառավարման համար ստեղծվում է միավորման խորհուրդ՝ կազմված համայնքների ղեկավարներից, և միջհամայնքային միավորումն իր կազմից ընտրում է խորհրդի նախագահ: Այս հոդվածում նշվում է նաև, որ միջհամայնքային միավորման խորհրդի նիստն իրավագոր է, եթե նիստին ներկա է խորհրդի անդամների կեսից ավելին, իսկ որոշումներն ընդունվում են նիստին ներկա անդամների ձայների մեծամասնությամբ: Հատկանշական է, որ բացի 78-րդ հոդվածից, միջհամայնքային միավորումների ձևավորման իրավունքի մասին նշված է նաև օրենքի 9-րդ հոդվածի 7-րդ կետով: Հարկ է նշել նաև, որ, չնայած օրենքի առկայությանը, այնուամենայնիվ մինչև օրս որևէ միջհամայնքային միավորման ստեղծման դեպք չի գրանցվել: Այս ամենից պարզ է դառնում, որ միջհամայնքային միավորումներին վերաբերող իրավական դաշտը պետք է ենթարկվի զարգացման և լրամշակման, իսկ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքն էլ պետք է առավել հստակ սահմանի դրանց կազմավորման ձևերը, մեխանիզմները, կառավարման մարմինները, ինչպես նաև դրույթներ բովանդակի լիազորությունների, բյուջեի ձևավորման աղբյուրների և այլ կարևոր հարցերի վերաբերյալ:

2005 թ. կատարված փոփոխություններից հետո ՀՀ Սահմանադրությունը ևս ամրագրում է միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու իրավունքը: Համաձայն Սահմանադրության 110-րդ հոդվածի՝ օրենքով սահմանված կարգով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ:

Միջհամայնքային միավորումների ևս մեկ կարևոր փաստաթուղթ է Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական հռչակագիրը, ըստ որի տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց լիազորություններն իրականացնելիս իրավունք ունեն համագործակցելու և օրենքով սահմանված կարգով միավորվելու ինքնակառավարման այլ մարմինների հետ՝ ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրներ լուծելու նպատակով⁷⁹:

⁷⁹ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիա, հոդված 10:

Հաշվի առնելով վերը նշվածը՝ կարելի է առանձնացնել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության 2 խոչընդոտ՝ ֆինանսական միջոցների պակասը և օրենսդրական դաշտի անկատարությունը: Ֆինանսական միջոցների պակասը, թերևս, կարելի է չեզոքացնել շահութահարկից, եկամտային հարկից, բնապահպանական վճարներից կատարվող մասհանումների, ինչպես նաև միջհամայնքային միավորումների մատուցած ծառայությունների դիմաց գանձվող վարձավճարների միջոցով: Օրենսդրական դաշտի առումով անհրաժեշտ է կատարել խնդրի լուծման երկարատև և բազմակողմանի ուսումնասիրություն: Գործող օրենքի թերություններից մեկն էլ այն է, որ թեև սահմանում է միջհամայնքային միավորումների ստեղծման նպատակը, կարգավիճակը, ստեղծման համար պահանջվող քայլերը, կառավարման մարմիններն ու որոշումների ընդունման կարգը, սակայն չի մանրամասնում իրականացման կարգն ու պայմանները⁸⁰: Այս առումով հարկ ենք համարում նշել, որ Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովը դեռևս 2006 թ. առաջին ընթերցմամբ ընդունել է ««Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը: Այդ նախագիծը ոչ միայն որոշակի փոփոխություններ է նախատեսում, այլև փորձում է կանոնակարգել միջհամայնքային միավորումների օրենսդրական հիմքերը: Կարելի է առանձնացնել նախագծի 78/2 հոդվածը, ըստ որի միջհամայնքային միավորումը կարող է ստեղծվել.

1. համայնքների կամավոր միավորմամբ,
2. օրենքով, կառավարության ներկայացմամբ:

Այս բաժանումից հետո արդեն թե՛ դրանց հիմնելու և համալրելու կարգը, թե՛ կանոնադրությունը, թե՛ լիազորությունները սահմանվում են առանձին-առանձին: Ներկա օրենսդրության պայմաններում գոյություն չունի միջհամայնքային միավորումների ձևավորման այլ տարբերակ, քան տեղական նախաձեռնությունն ու կամավորությունը: Այսինքն՝ դրանց ստեղծման անհրաժեշտության գիտակցումը պետք է դրսևորվի համայնքներում, այլ ոչ թե պետական կառավարման մարմիններում: Փաստորեն, սա ենթադրում է, որ միջհամայնքային միավորումներ չեն կարող ստեղծվել ոչ կառավարության որոշմամբ, ոչ օրենքով: Չնայած ներկա իրողությանը՝ գոյություն ունեն այլ առաջարկություններ, որոնք սկզբունքորեն նոր դերակատարում են առաջարկում միջհամայնքային միավորումներին՝ սահմանելով նաև դրանց կազմավորման, կառավարման մարմինների և լիազորությունների նոր ստեղծումներ: Մասնավորապես՝ առաջարկվում է միջհամայնքային միավորման ստեղծման իրավասությունը գոյություն ունեցող ապակենտրոնացված

⁸⁰ Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային միավորումների իրավական կարգավորումը: Հակիրճ վերլուծություն, Գերմանական տեխնիկական համագործակցության կազմակերպություն: -Եր.: Դար, 2005, էջ 6:

համակարգից տեղափոխել կենտրոնական հարթություն և վերապահել Ազգային ժողովին: Նշված մոտեցման մեջ նշվում է, որ միջհամայնքային միավորումների ստեղծումն ամրագրվում է օրենքով և իրականացվում է Ազգային ժողովի կամ կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ:

Միջհամայնքային միավորումները ձևավորելիս առաջարկվում է նախօրոք ուսումնասիրել համայնքների կարողությունները՝ հաշվի առնելով դրանց մարդկային, ֆինանսական ու տնտեսական ներուժը, ինչպես նաև օրենքով վերապահված պարտադիր լիազորությունների փաստացի իրականացման մակարդակը: Դրանից հետո առանձնացնել այն համայնքները, որոնց կարողությունները հնարավորություն են տալիս ինքնուրույն իրականացնելու պարտադիր լիազորությունները: Այդ համայնքները օրենքով պետք է ճանաչվեն որպես «ինքնուրույն» համայնքներ և պահպանեն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքներին վերապահված լիազորությունների իրականացումը ամբողջ ծավալով: Դրանք այն համայնքներն են, որոնց բնակչության թիվը 15000-ից ավելի է, և որոնք վերջին երկու երեք տարիներին կարողացել են կատարել իրենց պարտադիր լիազորությունները (Աբովյան, Արմավիր, Ալավերդի, Աշտարակ, Արարատ, Արթիկ, Արտաշատ, Գավառ, Գյումրի, Գորիս, Դիլիջան, Իջևան, Կապան, Մասիս, Հրազդան, Չարենցավան, Սիսիան, Սյիտակ, Ստեփանավան, Սևան, Վաղարշապատ, Վանաձոր քաղաքները և, իհարկե, Երևան քաղաքը՝ որպես առանձին համայնք): Մնացած համայնքները որոշակի տարածքներում ձևավորում են միջհամայնքային միավորումներ, որոնք փոքր համայնքների համար կենտրոնացված ձևով կիրականացնեն այն լիազորությունները, որոնք տեղերում հնարավոր չէ իրականացնել: Միջհամայնքային միավորումների կազմում ընդգրկված համայնքները տեղերում շարունակելու են իրականացնել օրենքով սահմանված այն բոլոր լիազորությունները, որոնք ներկայումս իրականացվում են իրենց կողմից⁸¹:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հիմքերի առումով հարկ է նշել, որ, չնայած բոլոր առաջարկություններին, վերոհիշյալ օրենքի նախագծի 78/5 հոդվածով սահմանվում է, որ միջհամայնքային միավորում հիմնելու օրենսդրական նախաձեռնությամբ կարող է հանդես գալ միայն կառավարությունը (Ազգային ժողովին այդպիսի իրավունք չի վերապահվում):

Անհրաժեշտ է նշել, որ շատ կարևոր են նաև նախագծի 78/15, 78/16 և 78/17 հոդվածները, որոնք սահմանում են համապատասխանաբար միջհամայնքային միավորումներից համայնքների դուրս գալու կարգը, միջհամայնքային միավորման լուծարման կարգը և համայնքների պատասխանատվու-

⁸¹ Թումանյան Դ., Գիմիշյան Ս., Այվազով Ա. Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը: Երևան, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, 2004, էջ 19:

թյունը: Մեր կարծիքով, սա ևս կարևոր քայլ է միջհամայնքային միավորումների իրավական դաշտի հստակեցման և, վերջինիս շնորհիվ, որպես հետևանք՝ դրանց առաջացման գործում, քանի որ համայնքների՝ մինչ այդ գոյություն ունեցող վախ՛ն ու անորոշությունը՝ կապված միջհամայնքային միավորումներին անդամակցելու հետ, այլևս կվերանա: Այս դեպքում համայնքները գոնե կոնկրետ կիմանան, թե ի՛նչ պայմաններում նրանք կարող են դուրս գալ միավորումից, ի՛նչ կարող են ակնկալել դրանից, ո՛ր դեպքերում կարող է լուծարվել միավորումը և ի՛նչ հետևանքներ դա կունենա, ինչպես նաև պատկերացում կունենան, թե ի՛նչ պատասխանատվություն են կրում նման դեպքերում:

Գտնում ենք, որ նախագծի 78-րդ հոդվածի 2-րդ կետը սահմանափակում է համայնքների իրավունքները՝ սահմանելով, որ համայնքները կարող են ընդգրկվել միայն մեկ միջհամայնքային միավորման մեջ: Այդ սահմանափակումը ավելորդ արգելք է համայնքների համար այս կամ այն միավորմանը նախապատվություն տալու որոշումը ընդունելիս: Դրա հետ մեկտեղ՝ միայն մեկ միջհամայնքային միավորումը ի գործու չէ իրական օգնություն ցուցաբերելու թույլ համայնքներին իրենց լիազորությունները կատարելու և խնդիրները լուծելու:

Այս և մնացած փոփոխություններն ու լրացումները հնարավոր է նպաստեն միջհամայնքային միավորումների առաջացմանը, սակայն, կարծում ենք, կա դրանց ձևավորման ևս մեկ՝ ոչ պակաս էական խոչընդոտ: Բանն այն է, որ համայնքների ղեկավարները չեն ցանկանում մտնել մի այնպիսի մարմնի մեջ, որը կարող է իշխել հանդիսանալ իրենց համայնքի վրա:

Քաղաքացիական օրենսգրքի 51-րդ հոդվածի 4-րդ կետով սահմանվում է, որ ոչ առևտրային կազմակերպություն համարվող իրավաբանական անձինք կարող են ստեղծվել հասարակական միավորումների, հիմնադրամների, իրավաբանական անձանց միությունների, ինչպես նաև օրենքով նախատեսված այլ ձևերով: Ինչպես գիտենք, համայնքները նույնպես իրավաբանական անձ են,⁸² ուստի օրենքի այս դրույթը տարածվում է նաև նրանց վրա: Օրենքով նախատեսված այլ ձևերի շարքին է պատկանում նաև միջհամայնքային միավորումը, որը սահմանված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, սակայն, ինչպես արդեն նշվել է, այն թերի է և հնարավորություն չի տալիս հիմնադրելու միջհամայնքային միավորումներ: Ըստ քաղաքացիական օրենսգրքի նույն հոդվածի և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 16-րդ հոդվածի 22-րդ կետի՝ համայնքները՝

⁸² Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005, հոդված 104.1:

որպես իրավաբանական անձինք, հնարավորություն են ստանում իրենց գործունեությունը համակարգելու, ինչպես նաև ընդհանուր շահերը ներկայացնելու և պաշտպանելու նպատակով կազմավորելու միություններ: Համայնքների միությանն առնչվող օրենսդրությունը բավական հստակ է: Դրանք բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու որևէ լիազորություն չունեն, իսկ ֆինանսական միջոցների գոյացման հիմնական աղբյուրը անդամավճարներն են: Ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունում գործում են բազմաթիվ համայնքների միություններ: Գտնում ենք, որ դրանց հիման վրա հետագայում հնարավոր է և նպատակահարմար ձևավորել միջհամայնքային միավորումներ: Բազմաթիվ միջազգային կազմակերպություններ հիմնականում տեխնիկական աջակցություն են ցուցաբերում համայնքների միջհամայնքային միավորումներ կամ միություններ ստեղծելու հարցում:

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հիմնախնդրի տեսանկյունից կարևոր է նաև պետության դերը: Արտասահմանյան երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ պետության կողմից տրամադրվող դրամաշնորհները շատ մեծ խթան են դրանց ձևավորման համար: Բացի դրանից, պետության անուղղակի միջամտությունը հնարավորություն է ընձեռում որոշակի խնդիրների լուծման և նպատակների իրականացման առումով համախմբելու համայնքային ուժերն ու ռեսուրսները և ապահովելու համատեղ մասնակցությունը ընդհանուր նշանակության խնդիրների լուծմանը: Պետությունը, օժանդակելով միջհամայնքային միավորումներին, փաստորեն, անուղղակիորեն հոգում է սեփական երկրի բնակիչների կարիքները, քանի որ միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հիմնական նպատակն է հասնել նրան, որ քաղաքացիներին մատուցվեն կենսապահովման համար անհրաժեշտ նվազագույն ծառայություններ՝ անկախ նրանից, թե ինչ մեծության համայնքում են նրանք բնակվում:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով բոլոր 915 համայնքներին (բացառությամբ Երևան քաղաքի), անկախ դրանց մարդկային, ֆինանսական և տնտեսական ռեսուրսներից, վերապահված են միննույն լիազորությունները: Այդ լիազորությունների կարևորագույն մասն են համայնքներին օրենքով վերապահված պարտադիր լիազորությունները, որոնք իրենց բնույթով ենթակա են պարտադիր ու առաջնահերթ կատարման և ուղղակիորեն առնչվում են բնակչության բարեկեցության խնդիրներին: Եթե բոլոր համայնքները կարողանային լիարժեք իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված գոնե պարտադիր լիազորությունները, ապա երկրի վարչատարածքային համակարգի օպտիմալացումը չէր լինի արդիական և հրատապ խնդիր: Սակայն, նույնիսկ այդ դեպքում օպտիմալացումը կարող է

նվազեցնել համայնքների վարչական ծախսերը, իսկ ազատված միջոցները կարելի է ուղղել բնակչությանը ծառայություններ մատուցելուն:

Միջհամայնքային միավորումները կարող են ուղեցույցի դեր կատարել և նպաստել վարչատարածքային բարեփոխումների վերաբերյալ առավել արդյունավետ կառավարչական որոշումների ընդունմանը: Եթե սեփական նախաձեռնությամբ կազմավորվել են միջհամայնքային միավորումներ, որոնք իրենց առջև դրել են համատեղ լուծման ենթակա խնդիրներ, ապա կարելի է եզրակացնել, որ այդ համայնքներն արդեն իսկ գտել են համատեղ գործունեության ընդհանրություններ, և հնարավոր է պատկերացնել դրանց հետագա վարչական միացումը:

Այսպիսով՝ վարչատարածքային բարեփոխումների գործընթացում անհրաժեշտ է համատեղել պետության, համայնքների և միջազգային կազմակերպությունների ջանքերը՝ հայտնաբերելու համար որոշակի տեղական նախաձեռնություններ միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու և վերջիններիս առջև հնարավորին շատ նպատակներ և առաջադրանքներ դնելու: Ընդ որում՝ նման տարբերակով ստեղծված միջհամայնքային միավորումները պետք է ուղեցույց լինեն հետագա վարչատարածքային բարեփոխումների համար:

3.7

Համայնքների խոշորացման գործընթացի առանձնահատկությունները և զարգացման հեռանկարները ՀՀ-ում

Ինչպես արդեն նշվել է, վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգը ձևավորելիս ստեղծվեցին բավական մեծ թվով համայնքներ, որոնց միջև առկա են էական տարբերություններ: Մեր հանրապետությունում գոյություն ունեցող համայնքների կեսից ավելին չի կարողանում բնակչությանը պատշաճ կերպով մատուցել հանրային ծառայություններ, իսկ տեղական ինքնակառավարումն այդ համայնքներում ձևական բնույթ ունի: Բացի այդ, եղած փոքր համայնքներն ի վիճակի չեն իրականացնելու համայնքային նշանակության խոշոր ծրագրեր, ինչպես, օրինակ, ոռոգման ներտեսային համակարգի, խմելու ջրի ներտեսային ցանցի վերականգնումը, համայնքային նշանակության ճանապարհների վերանորոգումը և այլն: Այս պատճառներով ուղղակիորեն աննպատակահարմար է այս համայնքների հետագա պահպանումը: Առավել արդյունավետ տարածքային կառավարում ապահովելու համար անհրաժեշտ է բարեփոխումներ իրականացնել

ՀՀ վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգում՝ կրճատելով համայնքների թիվը՝ դրանց խոշորացման միջոցով:

«Համայնքների խոշորացում» նշանակում է առանձին բնակավայրերի համայնքի կարգավիճակից զրկում և դրանց միավորում նոր համայնքի սահմաններում: Ընդ որում՝ համայնքների խոշորացումը ինքնին չի պարտադրում համայնքի վարչական կենտրոնի ընտրություն առավել շատ բնակիչ ունեցող բնակավայրում: Նույն տրամաբանությամբ՝ չի կարող սահմանվել, թե նոր կազմավորվելիք համայնքի անվանումը պետք է լինի բնակչությամբ ամենամեծ համայնքինը⁸³:

Ըստ Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական հոչակագրի՝ տեղական ինքնակառավարման տարածքային սահմանազատման ցանկացած փոփոխության դեպքում անհրաժեշտ է նախապես խորհրդակցել տեղական ինքնակառավարման համապատասխան մարմինների հետ, իսկ եթե օրենքը թույլ է տալիս՝ անցկացնել նաև հանրաքվե⁸⁴:

Համայնքների խոշորացումը գործում է որոշակի օրենսդրական դաշտում, որն էլ կներկայացնենք ստորև:

Համայնքների խոշորացման մասին դրույթ է պարունակում ՀՀ Սահմանադրությունը (հոդված 110). համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները, կարգը, ինչպես նաև նոր ձևավորված համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության ժամկետները սահմանվում են օրենքով:

Համայնքների խոշորացման հարցը ներկայումս ընդգրկված է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության ծրագրում և Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում (ՀՀ կառավարության կողմից հաստատվել է 2003թ. օգոստոսի 8-ին)⁸⁵, ինչպես նաև Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի վերանայված տարբերակի (ԱՀՌԾ-2, սեպտեմբեր 2008) նախագծում: Մասնավորապես՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության ծրագրում նշված է, թե «գործնական քայլեր կկատարվեն համայնքների խոշորացման ուղղությամբ» (պարագրաֆ 4.2.2): Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրում տեղ է գտել հետևյալ դրույթը. «Աղքատության հաղթահարմանն ուղղված միջոցառումների շրջանակներում տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կարևորվում է համայնքների միավորման միջոցով փոքր համայնքների խոշորացումը և դրանց թվաքանակի կրճատումը» (պարագրաֆ 6.3.1.2., կետ 188): Աղքատու-

⁸³ Է. Ղազարյան, Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները: -Եր., Դար, 2006, էջ 100:

⁸⁴ Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական Խարտիա, հոդված 10:

⁸⁵ Հայաստանի Հանրապետության Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիր, Երևան 2003, էջ 61

թյան հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի վերանայված տարբերակի նախագծում (պարագրաֆ 10.1.1, կետ 423) նշված է՝ «կարևորվում է համայնքների խոշորացումը»:

ՀՀ կառավարությունը 2011 թ. նոյեմբերի 10-ին, իր արձանագրային որոշմամբ, հավանություն է տվել «Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և համայնքների խոշորացման հայեցակարգին»⁸⁶, սակայն մինչև այժմ որևէ կոնկրետ աշխատանք չի կատարվել այս ուղղությամբ:

Համայնքների խոշորացման քաղաքականություն իրականացնելիս պետք չէ այն կիրառել բոլոր համայնքների և բնակավայրերի նկատմամբ: Գոյություն ունեն համայնքներ, որոնք իրենց աշխարհագրական դիրքով, այլ բնակավայրերի նկատմամբ ունեցած ընդհանրությունների բացակայությամբ, մակերևույթի ռելիեֆի կտրտվածությամբ և այլ բնութագրիչներով գտնվում են այնպիսի վիճակում, որ սկզբունքորեն նպատակահարմար չէ դրանց միացումը այլ համայնքների կամ բնակավայրերի: Մյուս կողմից՝ որոշ համայնքներ, անկախ իրենց չափերից, ի զորու են ամբողջ ծավալով և բավարար արդյունավետությամբ իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունները և լուծել համայնքային նշանակություն ունեցող խնդիրները: Այս համայնքները ևս իրավունք ունեն մնալու առանձին համայնքային կարգավիճակում: Ֆինանսապես թույլ համայնքների միավորումը առավել խոշորներին ինքնին դեռ չի ենթադրում դրանցում ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացում: Հակառակը, ամեն մի դեպք պետք է ենթակա լինի մանրակրկիտ քննարկման, այլապես խոշորացումը կարող է բացասական հետևանքներ ունենալ մինչ այդ արդյունավետ գործող համայնքի կենսագործունեության վրա⁸⁷:

ՀՀ համայնքները, ինչպես և ամեն մի երկրի տարածքային միավորներ, տարբերվում են միմյանցից իրենց տարածքային ցուցանիշներով, բնակլիմայական պայմաններով, սոցիալտնտեսական զարգացման մակարդակով, լուծում պահանջող հիմնախնդիրների բնույթով և խորությամբ: Ուստի համայնքների խոշորացումը պետք է իրականացվի դրանց որոշակի դասակարգման կամ տիպաբանական մոդելների ընտրության հիման վրա: Այս առումով պետք է նշել, որ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարի միջնորդությամբ և Միավորված Ազգերի Զարգացման Ծրագրի օժանդակությամբ իրագործվել է «Համայնքային տիպաբանության զարգացում» ծրագիրը, որի շրջանակներում հավաքագրվել է մանրամասն և բազմակողմ փաստացի տեղեկատվություն, բացահայտվել են համայնքներում առկա հիմ-

⁸⁶ ՀՀ կառավարության 2011 թ. նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44 արձանագրային որոշման հավելված

⁸⁷ Է. Ղազարյան, Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները: Եր., Դար, 2006, էջ 102:

նախնդիրները, կատարվել է ՀՀ համայնքների բազմաչափ դասակարգում, կազմվել են տարբեր տիպաբանություններ:

Ըստ հիմքում դրված չափանիշի՝ եղած տիպաբանությունները կարելի է բաշխել տարբեր խմբերում՝ հաշվի առնելով տարածքային, ժողովրդագրական բնութագրերը, համայնքների զարգացման մակարդակը և ներուժը:

Ընդհանրացնելով՝ նշենք, որ համայնքների խոշորացումը պետք է իրականացվի բոլոր համայնքների մանրամասն ու բազմակողմանի ուսումնասիրությունների հիման վրա՝ հաշվի առնելով ամեն մի համայնքի առանձնահատկությունները, առկա հիմնախնդիրների բնույթն ու խորությունը: Ուսումնասիրությունից հետո միայն կարող է պարզ դառնալ, թե ո՞ր համայնքն է նպատակահարմար խոշորացնել, որը՝ ոչ:

Ուսումնասիրելով եվրոպական տարբեր երկրների փորձն ու քննարկումները՝ կարող ենք նշել, որ տեղական ինքնակառավարման միավորների թիվն չափերը միմյանցից շատ տարբեր են: Ամեն մի երկիր աչքի է ընկնում տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկություններով և դրսևորումներով: Այնուամենայնիվ, գրեթե ոչ մի երկրում տեղական ինքնակառավարումը զարգացման վերջնակետին չի հասել:

Տեղական ինքնակառավարման միավորների արդյունավետ չափի խնդիրը քննարկելիս՝ հարկավոր է դիտարկել փոքր/մեծ միավորների օգտին և դեմ բերվող ամենակարևոր փաստարկները:

Տեղական ինքնակառավարման միավորների արդյունավետ չափի վերաբերյալ քննարկումը սովորաբար կենտրոնանում է 4 ուղղության վրա՝

- Տնտեսական արդյունավետություն – ո՞ր մասշտաբի դեպքում է հնարավոր ապահովել ծառայությունների առավելագույն ծավալի մատուցում՝ նվազագույն ծախսերով
- Ժողովրդավարություն – ինչպիսի՞ կառուցվածքի դեպքում է հնարավոր ապահովել բնակչության վերահսկողության ու հաշվետվողականության պատշաճ մակարդակ
- Բաժանում – ինչպիսի՞ կառուցվածքի դեպքում է հնարավոր հասնել հարկային բեռի և դրա դիմաց ստացվող ծառայությունների ամենաանկողմնակալ բաժանման
- Զարգացում – ինչպիսի՞ կառուցվածքի դեպքում է հնարավոր ապահովել տեխնիկական զինվածության լավագույն մակարդակ տնտեսական աճին նպաստելու համար⁸⁸:

⁸⁸ „Consolidation or fragmentation? The size of Local Governments in Central and Eastern Europe” Pawel Swianiewich, Budapest, 2002

Տեղական ինքնակառավարման միավորների խոշորացման օգտին ամենաէական փաստարկները ներկայացրել է բարեփոխումների տեսությունը: Այդ փաստարկները ամփոփ հետևյալն են՝

- Տեղական մակարդակում մատուցվող շատ ծառայությունների գծով առկա է մասշտաբի տնտեսում: Ծառայությունների մատուցման սահմանային ծախսերը նվազում են ծառայությունների ընդհանուր ծավալի ավելացմանը զուգընթաց:

- Տեղական ինքնակառավարման միավորների փոքր լինելու դեպքում առաջանում են լրացուցիչ ծախսեր, որոնք պայմանավորված են, այսպես կոչված, «սպիլովերների» առկայությամբ (costs related to spillovers): Այսպիսի ծախսեր առաջանում են այն պատճառով, որ տեղական ինքնակառավարման տվյալ միավորի ծառայություններից օգտվող որոշ մարդիկ ապրում և հարկերը վճարում են մեկ այլ վայրում: Նկարագրված երևույթի օրինակ են մի շարք մեծ քաղաքներ ու նրանց արվարձանները, որոնք հանդես են գալիս որպես տեղական ինքնակառավարման առանձին միավորներ:

- Տեղական ինքնակառավարման մեծ միավորները կարող են մատուցել ավելի շատ ծառայություններ, ինչն ավելի կմեծացնի հասարակության հետաքրքրությունն ու մասնակցության աստիճանը տեղական մակարդակում քաղաքականության մշակմանը: Այս հանգամանքը հաստատել է Բոուրսը՝ եվրոպական տեղական ինքնակառավարման համակարգերը դասակարգելով 4 խմբի՝

- ա)** մեծ՝ բազմաթիվ լիազորություններով (Սկանդինավյան երկրներ, Հոլանդիա, Միացյալ Թագավորություն)
- բ)** միջին չափի և լիազորությունների միջին շրջանակ (Ֆինլանդիա, Գերմանիա, Բելգիա)
- գ)** փոքր, լիազորությունների սահմանափակ շրջանակ (Ֆրանսիա, Իսպանիա, Շվեյցարիա, Ավստրիա)
- դ)** փոքր՝ լիազորությունների նեղ շրջանակով (Իտալիա, Պորտուգալիա, Հունաստան):

Այս դասակարգման դեպքում շատ հստակ է փոխկապվածությունը չափի և լիազորությունների շրջանակի միջև: Տեսությունը բերում է փաստարկներ առ այն, որ լիազորությունների լայն շրջանակը մեծացնում է հասարակության հետաքրքրությունն ու մասնակցության աստիճանը, ինչպես նաև տեղական խորհուրդների անդամությունը դարձնում է գրավիչ «ավելի որակյալ» թեկնածուների համար:

- Տեղական ինքնակառավարման միավորների խոշորացումն ապահովում է ավելի լայն դաշտ շահառու խմբերի համար: Մեծ համայնքներում հեշտ է խուսափել ընտանեկարության կամ քաղաքական հովանավորչության այլ ձևերի դրսևորումից: Դա օգնում է բնակիչներին ընտրությունների

միջև ընկած ժամանակաշրջանում ազդել քաղաքական որոշումների վրա: Այստեղ հնարավոր վտանգ է ազդեցիկ շահառու խմբերի առկայությունը: Վտանգն ավելի փոքր է տարածքային մեծ միավորներում: Տեղական ինքնակառավարման մեծ միավորներում ավելի մեծ է ուժեղ քաղաքացիական հասարակություն ունենալու հնարավորությունը: Մեծ միավորներում ավելի մեծ է կամավոր կազմակերպությունների խիտ ցանց ստեղծելու հնարավորությունը:

- Տեղական ինքնակառավարման մեծ միավորները կարողանում են նպաստել տնտեսական զարգացմանը տեղում: Սա այն դեպքն է, երբ ավելի մեծ մասշտաբը տալիս է համալիր, համաձայնեցված պլանավորման հնարավորություն և, բացի դրանից, հեշտացնում է ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված թանկ ծրագրերի ֆինանսավորումը, ինչը վճռորոշ է տնտեսական զարգացումը խթանելու հարցում:

Տեղական ինքնակառավարման միավորների խոշորացման և միավորման օգտին փաստարկների կողքին՝ գոյություն ունեն նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների բաժանման օգտին բերվող փաստարկներ: Ամենահաճախ հիշատակվողն են՝

- Փոքր միավորներում խորհրդի անդամների և բնակչության փոխհարաբերություններն ավելի սերտ են, և ավելի բարձր է քաղաքական գործիչների հաշվետվողականության մակարդակը:

- Փոքր միավորներում բնակիչները կարող են «արտահայտել իրենց վերաբերմունքը», այսինքն՝ ընտրել հարկերի և դրանց դիմաց ստացվող ծառայությունների՝ իրենց նախապատվություններին համապատասխան հարաբերակցություն:

- Փոքր տեղական համայնքներն ավելի համասեռ են, և ավելի հեշտ է իրականացնել բնակչության մեծ զանգվածների նախապատվություններին ընդառաջ քաղաքականություն:

- Փոքր համայնքներում բնակչությունն ավելի շահագրգռված է մասնակցելու տարբեր հարցերի քննարկմանը, ինչպես նաև ընտրություններին, քանի որ ամեն մի ձայն ունի «ավելի մեծ կշիռ»:

- Բաժանումը նպաստում է տեղական ինքնակառավարման միավորների միջև մրցակցության ուժեղացմանը՝ ներգրավելով կապիտալն այնտեղ, որտեղ կլինի ամենաարտադրողականը⁸⁹:

Վերոհիշյալ փաստարկների դիտարկումը պահանջում է առնվազն մեկ քննադատական դիտողություն. տեղական ինքնակառավարման միավորի փոքր չափի օգտին կամ դեմ փաստարկները չեն կարող գնահատվել վերա-

⁸⁹ „Consolidation or fragmentation? The size of Local Governments in Central and Eastern Europe” Pawel Swianiewich, Budapest, 2002

ցականորեն: Հաճախ մեջբերվող փաստարկները վերաբերում են ոչ թե տեղական ինքնակառավարման միավորի չափին, այլ սոցիալական բնույթին: Օրինակ, հայտնի է, որ շատ տեղական ինքնակառավարման փոքր միավորներում ազդեցիկ խմբերը թերզարգացած են, տեղեկատվական համակարգերը՝ թույլ:

Այնուամենայնիվ, ամենաճանաչված ծրագրերից մեկը, ուղղված տեղական մակարդակում նորամուծությունների և փորձարկումների խթանմանը, ներդրվել է Սկանդինավյան երկրներում, որտեղ տարածքային բաժանման համակարգը կարելի է համարել խոշորացված, ոչ թե մասնատված:

Համայնքների խոշորացումը հնարավորություն կտա կրճատելու համայնքների թիվը, նվազեցնելու վարչական ծախսերը, կենտրոնացնելու ֆինանսական միջոցները՝ այդպես ավելացնելով պարտադիր լիազորությունների ֆինանսավորումը: Միավորված համայնքների ֆինանսական միջոցներով հնարավոր է լուծել այդ համայնքների սոցիալատնտեսական հիմնախնդիրները, բարձրացնել միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը:

Համայնքների խոշորացման ծրագրի հաջող իրականացման պայմաններից մեկը պետք է լինի բնակչության շրջանում բացատրական աշխատանք տանելը, որի մեջ անհրաժեշտ է ընդգրկել համապատասխան հասարակական կազմակերպությունների և մասնագետների, որոնք ի վիճակի լինեն բացատրելու համայնքների խոշորացման գաղափարը, նպատակները և գործնական օգուտները, ինչպես նաև սպառիչ պատասխաններ տալու բնակիչների հարցերին: Նաև շատ կարևոր է, որ խոշորացված համայնքի բնակիչները գիտակցեն, թե ինչ դրական հետևանքներ կունենա նոր ձևավորված համայնքը նրանց վրա:

Համայնքների խոշորացման վարչական ճանապարհը կարող է որոշակի խոչընդոտների հանդիպել: Մասնավորապես՝ փոքր համայնքների բնակիչների մեջ կարող է ստեղծվել զգացողություն, թե միավորվելով ավելի մեծ համայնքներում՝ առհասարակ զրկված կլինեն իրենց բնակավայրին վերաբերող խնդիրների լուծումից, քանի որ մեծ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչ կընտրվեն խոշոր բնակավայրերից և հիմնականում համայնքային միջոցները կուղղեն հենց այդ բնակավայրերի հիմնախնդիրների լուծմանը: Այսպիսով, կարող է ի հայտ գալ փոքր համայնքների շահերի ոտնահարման հիմնահարց: Սակայն հարկ է նկատի ունենալ, որ համայնքների վարչական խոշորացումն ունի համընդհանուր բնույթ, քաղաքական նշանակություն և չի կարող ուղղված լինել որևէ համայնքի դեմ կամ օգտին:

Համայնքների խոշորացումը չպետք է կատարվի տարերայնորեն, այն պետք է լինի լուրջ ուսումնասիրությունների և վերլուծությունների արդյունք:

Խոշորացման ժամանակ կարևոր է հաշվի առնել ոչ միայն համայնքների՝ միմյանց նկատմամբ բաշխվածությունը, այլ նաև ենթակառուցվածքների բաշխվածությունը, պատմա-մշակութային և պատմական ավանդույթները և այլն: Սակայն, հաշվի առնելով Հայաստանի տարածքի ռելիեֆի լեռնայնությունը՝ հարկ է նշել, որ Հայաստանի տարածքում համատարած խոշորացում հնարավոր չէ իրականացնել և բացի դրանից, նույնիսկ խոշորացման դեպքում, դեռևս ամբողջությամբ չի լուծվում ծառայությունների մատուցման հնարավորությունների բացակայության և դրանց ցածր որակի խնդիրը: Այս առումով անհրաժեշտություն է առաջանում խոշորացմանը զուգընթաց արմատավորել միջհամայնքային համագործակցությունը:

Այս դեպքում հնարավոր կլինի համայնքային որոշ ծառայությունների մատուցումը փոխանցել միջհամայնքային համագործակցության մարմիններին, որի արդյունքում զգալիորեն կկրճատվեն ծառայությունների մատուցման վարչական ծախսերը և բացի դրանից, համայնքների բնակիչներին հնարավոր կլինի մատուցել որոշ ծառայություններ, որոնք նախկինում չէին մատուցվում:

Հարկ է նշել, որ թե՛ համայնքների խոշորացումը և թե՛ միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը ենթադրում են որոշակի քաղաքական կամք, և շատ համայնքներում կարող են լուրջ դժգոհություններ և բախումներ հարուցել: Ուստի, այս գործընթացներն անհրաժեշտ է իրականացնել աստիճանաբար, փորձնական ծրագրերի և խրախուսման լուրջ միջոցների կիրառմամբ:

3.8

Համայնքի բնակիչների մասնակցության ապահովումը տեղական ինքնակառավարմանը (մասնակցային կառավարում)

Ներկայում քաղաքային կառավարման և, ընդհանրապես, տեղական ինքնակառավարման անհրաժեշտ պայմաններից մեկը բնակիչների մասնակցությունն է համայնքի կառավարմանը, հատկապես՝ բյուջետավորման գործընթացին: Ինչպես հայտնի է, համայնքում մատուցվող ծառայություններն ուղղակի կերպով են ազդում բնակիչների վրա, և վերջիններս անմիջապես են զգում դրանց ազդեցությունը իրենց կենցաղում: Այս առումով համայնքի բնակիչները պետք է իրական մասնակցություն ունենան տեղական ինքնակառավարմանը: Ընդ որում, կառավարման ավելի փոքր միավորները հաջողությամբ կարող են ապահովել քաղաքացիների մասնակցությունը տեղական որոշումներին: Որքան կառավարման միավորը մեծ է

լինում (հատկապես խոշոր քաղաքային համայնքների պարագայում), այն-քան հավանական է դառնում, որ որոշակի խմբերի շահերը կգերակշռեն քաղաքացիների մասնակցությանը:

Խոսելով համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության մասին՝ հարկ է փաստել, որ բավական ամուր է այդ գործընթացի իրավական հիմքը: Սա բնական է, քանի որ տեղական ինքնակառավարման գաղափարն ինքնին արտահայտում է բնակիչների առավել մոտ գտնվելը կառավարման գործընթացին և նրանց անմիջական մասնակցությունը կառավարման մարմինների ձևավորման և որոշումների ընդունման գործընթացների: Այս առումով, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունները, հանրաքվեների անցկացումը հենց այդ երևույթի դրսևորման վառ ձևերից են: Եվ լիովին տրամաբանական է, որ տարբեր իրավական փաստաթղթերում հանդիպում են մի շարք դրույթներ, որոնք վերաբերում են այդ գործընթացներին: Մասնավորապես ՀՀ Սահմանադրության մեջ հստակորեն նշվում է, որ համայնքի անդամները կարող են ուղղակիորեն մասնակցել համայնքի գործերի կառավարմանը՝ համայնքային նշանակության հարցերը տեղական հանրաքվեով լուծելու միջոցով⁹⁰: Նմանատիպ դրույթների կարող ենք հանդիպել նաև Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հռչակագրում, որտեղ ամրագրված է այն գաղափարը, որ հանրային կառավարման գործերին ժողովրդի մասնակցությունը պետք է դասվի Եվրոպայի խորհրդի անդամ բոլոր պետությունների ժողովրդավարական սկզբունքների շարքին⁹¹: Իրավական այս նորմերը վերաբերում են ինչպես կառավարման մարմինների կազմավորման, այնպես էլ ձևավորված մարմինների որոշումների ընդունման գործընթացներին բնակիչների մասնակցությանը: Սակայն, ի տարբերություն առաջին հատվածի, որը բավական հստակ և ամենայն մանրամասնությամբ է կարգավորվում օրենսդրությամբ, որոշումների ընդունման գործընթացին բնակիչների մասնակցության կառուցակարգերի շրջանակն առավել ընդարձակ է, իսկ հստակությունը բացակայում է: 300 բնակիչի շրջանում կատարված հարցման արդյունքները վկայում են, որ բնակիչները ոչ միայն ակտիվորեն չեն մասնակցում իրենց համայնքում կառավարչական որոշումների ընդունմանը, այլև հաճախ պատկերացում չունեն դրա վերաբերյալ և, առհասարակ, թե մասնակցության ինչ ձևեր են նախատեսված օրենսդրությամբ (Հավելված 1):

Սակայն միայն իրավական հիմքերը լիարժեք պատկերացում չեն կարող տալ գործընթացի կարևորության մասին: Կառավարչական այն մոտե-

⁹⁰ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005, հոդված 107:

⁹¹ Եվրոպական խարտիա տեղական ինքնակառավարման մասին, Ստրասբուրգ, 1985, Ներածություն:

ցումը, երբ որոշումների ընդունման գործընթացը ապակենտրոնացվում է, և ենթակաները մասնակցություն են ունենում դրան, վաղուց է ապացուցել արդյունավետությունը և ներկայումս հաջողությամբ կիրառվում է տարբեր կազմակերպություններում: Կառավարման ժողովրդավարական տարրերի արմատավորումը համապիտանի է՝ անկախ կառավարման օբյեկտի տեսակից և կառավարման մակարդակից: Այս անխուսափելի գործընթացը, նախ և առաջ, պայմանավորված է մարդկության և հասարակության զարգացման բնական ընթացքով, որի արդյունքում աստիճանաբար փոփոխության են ենթարկվում մարդկանց պահանջմունքները և մտածելակերպը: Մակրոմակարդակում, իհարկե, իրավիճակը մի փոքր այլ է, քանի որ այստեղ ոչ թե ենթականեր են, այլ ծառայություններ սպառող բնակիչներ, սակայն պետք է նկատել, որ կառավարչական այդ հնարքն այս դեպքում ևս տալիս է իր պտուղները: Եվ եթե ցանկանում ենք պարզել, թե արդյոք պետք է ապահովել համայնքի բնակիչների մասնակցությունը որոշումների ընդունման գործընթացին, ապա տրամաբանական է դիտարկել այն բոլոր դրական արդյունքները, որ կարող ենք ակնկալել դրանից (գծապատկեր 14):

Բնակիչները լավ գիտեն, թե ինչպիսի քաղաք են ուզում, քանի որ ծառայությունների վերջնական սպառողները հենց իրենք են

Բնակիչներին լսելով կարելի է խմբավորել առավել հաճախ հանդիպող ցանկությունները, առաջարկությունները և առաջնահերթություն տալ դրանց մշակվող ծրագրերում

Ծանոթանալ այնպիսի առկա խնդիրների, որոնք, չնայած իրենց հրատապությանը, միգուցե աչքաթող են արվել կառավարման մարմնի կողմից

Բյուջետավորման գործընթացում ներառված քաղաքապետարանի մասնագետներին դարձնել առավել հաշվետու, պատասխանատու և քաջատեղյակ առկա բոլոր խնդիրներին

Ստանալ բնակիչների աջակցությունը և հանդուրժողականությունը իրականացվող ծրագրերի նկատմամբ

Գծապատկեր 14

Ինչո՞ւ բնակիչներին մասնակից դարձնել որոշումների ընդունման գործընթացին

Բնակիչներին ընդգրկելով որոշումների ընդունման գործընթացի մեջ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները նպաստում են նաև քաղաքացիական հասարակության ձևավորմանը համայնքում, քանի որ քաղաքացիները մոտենում են համայնքի կառավարման գործերին, և դրանով իսկ բարձրանում է նրանց քաղաքացիական պատասխանատվության զգացումը: Մինևույն ժամանակ, նրանք կարողանում են գիտակցել սեփական անձի դերը համայնքի կառավարման գործընթացում, քանի որ իրենց տեսակետը նույնիսկ հնարավոր է որոշակի ազդեցություն ունենա կառավարման մարմինների կողմից ընդունվող որոշումների վրա: Կարծում ենք, որ բնակիչների մասնակցությունը որոշումների ընդունման գործընթացին և համայնքի կառավարման մասին որոշակի տեղեկություն ունենալը հատկապես կարևոր է այն առումով, որ երբ բնակիչները խնդիրներ են ունենում և տեղեկացված չեն լինում, ապա հիմնականում վատագույնն են ենթադրում:

Համայնքի կառավարման ամբողջ գործընթացում կարևորագույն և կենտրոնական տեղ է զբաղեցնում համայնքի բյուջեն: Այս առումով շատ կարևոր է, որ բնակիչները իրազեկ լինեն և, հնարավորության չափով, նաև մասնակցեն համայնքի բյուջեի մշակմանը և քննարկմանը: Տարբեր երկրների փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ կան որոշակի միջոցներ և եղանակներ, որոնց շնորհիվ տեղական ինքնակառավարման մարմինները լուծում են այս խնդիրը՝ ապահովելով համայնքի բնակիչների մասնակցությունը բյուջետավորման գործընթացին: Մասնավորապես՝ կարելի է առանձնացնել հավաքների կազմակերպումը, թեմատիկ սեմինարների անցկացումը, հարցաթերթիկների միջոցով բնակիչների պահանջների ուսումնասիրումը, տեղական մամուլում բյուջեի նախագծի և կատարման հաշվետվության հրատարակումը, համացանցի միջոցով բնակիչների իրազեկումը և այլն⁹²: Այս միջոցներն առավել կարևոր են հատկապես խոշոր ինքնակառավարվող միավորներում (որոնց թվին կարելի է վստահաբար դասել Երևանը), քանի որ այս պարագայում բնակիչներն ավելի են կտրվում համայնքի կառավարման գործերից քաղաքի մեծության պատճառով:

Մեր երկրի օրենսդրության մեջ ևս կարելի է գտնել որոշակի դրույթներ, որոնք նախատեսում են բնակիչների մասնակցությունը համայնքի բյուջետավորման գործընթացին: Մասնավորապես՝ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում նշվում է, որ Երևանի բյուջեն Երևանի բնակչության համար առավել մատչելի դարձնելու համար պատրաստվում և հրատարակվում են հիմնական ցուցանիշներ, վիճակագրական

⁹² A Local Official's Guide to Public Engagement in Budgeting: Institute for Local Government, From the Collaborative Governance Initiative, Sacramento, CA, 2010, page 5.

և գրաֆիկական տվյալներ պարունակող տեղեկատուներ ու գրքայիններ⁹³: Այս գործընթացը կարգավորվում է նաև «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով, որով սահմանվում է, որ համայնքի բյուջեի հրապարակայնությունն ապահովելու համար համայնքի բյուջեի մասին որոշման նախագիծը համայնքի ավագանուն ներկայացնելուց հետո եռօրյա ժամկետում հրապարակվում է տեղական մամուլում, իսկ բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը հրապարակվում է ավագանու հաստատելուց հետո հնգօրյա ժամկետում: Նշվում է նաև, որ համայնքների ղեկավարները պետք է պայմաններ ստեղծեն, որ համայնքի բյուջեի նախագծին, ինչպես նաև տարեկան հաշվետվությանը ծանոթանալու և դրանք ուսումնասիրելու ցանկություն ունեցող համայնքի անդամները դյուրությամբ ձեռք բերեն համապատասխան փաստաթղթերը⁹⁴:

Չնայած այս բոլոր միջոցների և եղանակների առկայությանը՝ մեր երկրում դեռևս անհրաժեշտ մակարդակով չի ապահովվում բյուջեի հրապարակայնությունը: Շատ դեպքերում պարզապես չեն կատարվում օրենքի համապատասխան պահանջները, իսկ կատարման դեպքում էլ բնակիչներն են հաճախ ցուցաբերում ակնհայտ անտարբերություն: Բնակիչների մեծ մասը նույնիսկ տեղյակ էլ չէ մամուլում բյուջեի նախագծի հրապարակումների կամ վիճակագրական և գրաֆիկական տվյալներ պարունակող տեղեկատուների ու գրքայինների մասին: Այս անտարբերությանը և անտեղյակությանը նպաստում է նաև ավագանու նիստերի՝ հիմնականում դռնփակ լինելը՝ չնայած այն հանգամանքին, որ օրենքով պետք է լինեն հրապարակային⁹⁵: Խնդիրն այն է, որ բնակիչները չեն կարող շահագրգռված լինել բյուջեի մասին տվյալներ պարունակող տեղեկատուների և գրքայինների ընթերցմամբ, եթե զգում են, որ կտրված են բյուջեի մշակման և քննարկման գործընթացներից, և ոչ ոք իրենց կարծիքը, տեսակետը չի հարցրել, առավել ևս՝ հաշվի առել:

Հարկ է նկատել, որ վերոնշյալ խնդիրներն այս կամ այն չափով առկա են գրեթե բոլոր երկրներում: Սակայն, բացի այս խնդիրներից, բյուջետավորման գործընթացին բնակիչների արդյունավետ մասնակցության ապահովման առումով կա ևս մեկ օբյեկտիվ բարդություն. չափազանց դժվար է ապահովել անմիջական, դեմ առ դեմ շփումը բնակիչների հետ, քանի որ համայնքի աշխատակազմը չի կարող այնքան աշխատող ունենալ, որ հնարա-

⁹³ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 3 /669/, Երևան, 2009, հոդված 77:

⁹⁴ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Բյուջետային համակարգի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 18, Երևան, 1997, հոդված 36:

⁹⁵ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 21 /196/, Երևան, 2002, հոդված 14:

վոր լինի հանդիպել բոլոր բնակիչներին և գրուցել: Լավագույն դեպքում, կարելի է կազմակերպել հավաքներ, որոնց արդյունավետությունը, բնականաբար, չի կարող համեմատվել անմիջական շփումների հետ: Մինևույն ժամանակ, նմանօրինակ գործընթացը խիստ ժամանակատար է, ուստի տեղական ինքնակառավարման մարմինները դրանից հիմնականում խուսափում են: Այս հիմնախնդիրն առկա է ոչ միայն մեր երկրում, այլ նաև ամբողջ աշխարհում: Բնակիչների հետ անմիջական հանդիպումներ կազմակերպելու և առանձնագրույցներ ունենալու բարդությունը գտնվում է հետազոտողների, ոլորտի մասնագետների, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների ուշադրության կենտրոնում, սակայն մինչև այժմ վերջնական լուծում չի ստացել:

Բախվելով վերոնշյալ խնդրին՝ անհրաժեշտություն է առաջանում մշակելու որոշակի նոր կառուցակարգեր, որոնց շնորհիվ հնարավոր կլինի ապահովել բնակիչների առավել ակտիվ մասնակցությունը համայնքի բյուջեի մշակման և քննարկման գործընթացներին: Ուշադրության կենտրոնում պահելով այն հանգամանքը, որ այստեղ հիմնական բարդությունը համայնքի աշխատակազմի սահմանափակ լինելն է և համայնքային ծառայողների օբյեկտիվ անկարողությունն անմիջական հանդիպումներ ունենալու համայնքի բնակիչների հետ՝ անհրաժեշտ ենք համարում փնտրել այնպիսի սուբյեկտների, որոնց հնարավոր կլինի ներգրավել այս գործընթացի մեջ: Ընդհանրապես, արդյունավետ կառավարման տեսանկյունից՝ ամեն մի մակարդակում շատ կարևոր է գտնել այն շահագրգիռ կողմերին, որոնք պատրաստ են աշխատելու համատեղ նպատակների իրականացման ուղղությամբ: Այլ կերպ ասած՝ հարկավոր է փնտրել համատեղ շահերի դաշտը, որը հնարավորություն կընձեռի համագործակցելու և կողմերի համար որոշակի արդյունք ապահովելու:

Իրավական ակտեր

1. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005:
2. Հայաստանի Հանրապետության Քաղաքացիական օրենսգիրք, ՀՕ-239, ՀՀՊՏ 1998.08.10/17(50):
3. Հայաստանի Հանրապետության Ընտրական օրենսգիրք, ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր 2 /68/, Երևան, 1999:
4. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 3 /669/, Երևան, 2009:
5. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 21 /196/, Երևան, 2002:
6. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին», «Հայաստանի Հանրապետության օրենքների ժողովածու /1995-1999թթ./», Գիրք-Ա, Երևան, 1999:
7. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 18, Երևան, 1997:
8. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը հասարակական կազմակերպությունների մասին, ՀՕ-268, ՀՀՊՏ 2001.12.27/42(174):
9. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը հիմնադրամների մասին, ՀՕ-516-Ն, ՀՀՊՏ 2003.02.12/9(244):
10. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Ֆինանսական համահարթեցման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 33 /66/, Երևան, 1998:
11. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Պետական տուրքի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 1, Երևան, 1998:
12. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Գույքահարկի մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 2 /237/, Երևան, 2003:
13. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն և լրացում կատարելու մասին» ՀՀ օրենք, Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի տեղեկագիր, 1996:
14. Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի հրամանագիրը «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին», ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր N 11, Երևան, 1997:
15. Հայաստանի Հանրապետության գործող օրենքների ժողովածու (1990–1995թթ.), Երևան, 1995, էջ 189:
16. Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի կանոնակարգ, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2002:
17. ՀՀ կառավարության 2011 թ. նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44 արձանագրային որոշման հավելված:
18. «ՀՀ Ազգային ժողովի տեղեկագիր», N 3-4, 1995:
19. ՀՀ Գերագույն Խորհրդի տեղեկագիր. N 16 /972/, 1990:
20. ՀՀ Գերագույն Խորհրդի տեղեկագիր. N 18, 1990:

Մասնագիտական գրականություն և այլ աղբյուրներ

1. Եվրոպական խարտիա տեղական ինքնակառավարման մասին, Ստրասբուրգ, 1985:
2. Է. Ֆ. Ղազարյան, Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր.: Դար, 2006:
3. Թումանյան Դ., Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետությունում - Եր. Նոյյան տապան, 2006, 124 էջ:
4. Խաչատրյան Գ., Մամիկոնյան Հ., Գևորգյան Կ., Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների տեղեկատվայնացման քաղաքականության հիմնադրույթները: Համայնքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի մոդել: - Եր., Դար, 2006, 208 էջ:
5. Կոլումբիայի 1991թ. Սահմանադրություն:
6. Հայաստանի Հանրապետության Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիր, Երևան, 2003:
7. «Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային միավորումների իրավական կարգավորումը», հակիրճ վերլուծություն, Եր., Դար, 2005, 44 էջ:
8. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը և տեղական ինքնակառավարման զարգացումը», Դ. Թումանյան, Երևան, 2003, 38 էջ:
9. Հայկական սովետական հանրագիտարան, Ե., 1986, հ.12
10. «Հայաստանի քաղաքացիական հասարակությունը. անցումային փուլից դեպի համախմբում» վերլուծական զեկույց CIVICUS ՔՀԻ իրականացնող ազգային թիմի: Եր., «Ատոլիկ», 2010:
11. «Համայնքի ծախսային քաղաքականության մեթոդաբանություն», Երևան, 2013:
12. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ:
13. Հաշվետվություն (տարեկան) ՀՀ համայնքների (ըստ մարզերի) բյուջեների կատարման վերաբերյալ, 2011թ:
14. ՀՀ Սահմանադրական իրավունք, Ն.Այվազյան, Երևան 2003թ:
15. «Մենեջմենթ», ՀՀ ԳԱԱ թղթակից անդամ Յու. Մ. Սուվարյանի ընդհանուր խմբագրությամբ (երրորդ՝ լրացված, բարեփոխված հրատարակություն), Երևան, Տստեսագետ, 2009թ., 608 էջ:
16. «Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը», Դ. Թումանյանի ղեկավարությամբ, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Երևան, 2004, 31 էջ:
17. Յու.Մ. Սուվարյան, Մ.Խ. Չոբանյան, Տստեսության տարածքային կառավարման մեթոդաբանությունը և հիմնախնդիրները. - Եր.: ԱՌՏ, 2007, 312 էջ:
18. Յու.Մ. Սուվարյան, Վ.Մ. Կոսյան, Տստեսության հանրային կառավարում. մեթոդաբանությունը և արդի հիմնախնդիրները, - Եր.: ԱՌՏ, 2003, 88 էջ:
19. Յու.Մ. Սուվարյան, Վ.Ա. Միրզոյան, Հանրային կառավարման տեսություն և պատմություն, Եր., Գիտություն, 2013:

20. Ս. Մելքումյան, «Հայաստանի Հանրապետության նոր վարչատարածքային բաժանումը հրամայական պահանջ է», «Էկոնոմիկա», 2000:
21. Վ. Մանասյան, «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման շուրջ», «Հայաստան. ֆինանսներ և էկոնոմիկա», 2001:
22. Վ.Ռ. Մովսիսյան, Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի զարգացումը Հայաստանում - Եր. Նոյյան տապան, 2007, 126 էջ:
23. «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ» ուսումնական ձեռնարկ, տ.գ.դ.պրոֆեսոր Է. Օրոյանի ընդհանուր խմբագրությամբ, Երևան, «Պետական ծառայություն», 2000թ.:
24. «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011թ.). Գիրք 5» տ.գ.թ. Դ.Թումանյանի խմբագրությամբ, Երևան, Նոյյան Տապան, 2012:
25. Основы местного самоуправления в городах России / Под ред. Когута А.Е., - Спб., 1995.
26. Регламент Парламента Грузии. - „Ведомости Парламента Грузии“, 1994.
27. Фельдблюм В., „Гражданское общество (с позиции современной общеэкономической теории)“ „CIVITAS. Вестник гражданского общества“, 25.12.2008. <http://vestnikcivitas.ru/docs/457>.
28. Шамир И., Лейбин В., „Как именно WikiLeaks взорвет мир. Кейблгейт: депеши американских послов“. Журнал „Русский репортер“, 2010. <http://rusrep.ru/article/2010/11/29/wikileaks>.
29. Эфендиева М., „Египет стер себя с интернет-карты мира“. Business Frequency Modulation, 2011. <http://www.bfm.ru/news/123448?doctype=article>.
30. A Local Official's Guide to Public Engagement in Budgeting: Institute for Local Government, From the Collaborative Governance Initiative, Sacramento, CA, 2010.
31. Almond G., Verba S., „The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations“. Princeton, „Princeton University Press“, 1989.
32. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe” (Edited by Pawel Swianiewich, Budapest, 2002).
33. CSI Methodology and Conceptual Framework. http://www.civicus.org/new/media/CSI_Methodology_and_conceptual_framework.pdf.
34. Edwards M., „Civil Society“. Cambridge, „Polity Press“, 2004.
35. „Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise” by Anwar Shah, World Bank Policy Research Working Paper 3282, Washington D.C., April 2004.
36. Lyons M., „Measuring and Comparing Civil Societies“. Cosmopolitan Civil Societies Journal, Vol. 1, No. 1, 2009.
37. Parliament Bill HC Deb. 11 November 1947. http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_206.
38. The London School of Economics and Political Science, Centre for Civil Society, „Definition of Civil Society“. <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/default.htm>

39. Zaleski P., „Tocqueville on Civil Society: A Romantic Vision of the Dichotomic Structure of Social Reality”. Archiv fur Begriffsgeschichte, Bd., 2008.
40. <http://www.parliament.am/>, ՀՀ Ազգային ժողովի պաշտոնական համացանցային կայք:
41. <http://www.cfoa.am/>, Համայնքների ֆինանսիստների միավորման պաշտոնական համացանցային կայք:
42. <http://www.armstat.am/>, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական համացանցային կայք:
43. <http://www.mineconomy.am/>, ՀՀ Էկոնոմիկայի նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք:
44. <http://www.mta.gov.am/>, ՀՀ Տարածքային կառավարման նախարարության պաշտոնական համացանցային կայք:
45. <http://www.msy.am/youth.html>, ՀՀ Սպորտի և երիտասարդության հարցերի նախարարության պաշտոնական կայք, «Երիտասարդություն» բաժին:
46. <http://www.laws.am/>, ՀՀ գործող իրավական ակտերի պաշտոնական համացանցային կայք:
47. <http://www.yerevan.am/>, Երևանի պաշտոնական համացանցային կայք:
48. <http://www.urbanecomomics.ru/>, Официальный интернет-сайт Института Экономики Города.
49. <http://logincee.org/>, The Official Website of The Local Government Information Network
50. <https://www.e-register.am/am/search>, Էլեկտրոնային ռեգիստր Հայաստանի Հանրապետության կառավարության:

Head of research team

SUVARYAN YURI MIQAEL

Academician of NAS RA,

Doctor of Economics, Professor

Members of research team

R.A. HAYRAPETYAN

PhD in Economics, Associate professor

S.A. ASATRYANTS

PhD in Economics

T.S. MNATSAKANYAN

PhD in Economics

***Problems of Development of State Government and Local
Self-Government in Armenia***

The efficiency of public administration is largely conditioned by the optimal division of powers and functions between the branches of power, which will enable to provide some appropriate mechanisms for checks and balances between them. At the same time, the efficiency of state government and local self-government is affected by extremely dynamic and mutually interrelated factors of internal and external environments, such as economic situation, political stability, or international relations.

In these circumstances it becomes necessary to monitor and evaluate the effectiveness of the public administration, and, if necessary, to implement reforms of the system. The authors of the current paper have been in pursuit of a goal to assess the effectiveness of public administration and local self-government and to identify the problems to be solved, which can result in the further development of the components of public administration. Within the framework of this research peculiarities of perception of public administration in Armenia have been studied, the organizational efficiency of executive and legislative powers have been assessed, the relationship between the state government and local self-government bodies, the corresponding distribution of powers and their compliance with the financial resources have been analyzed, the problems of inter-municipal cooperation, enlargement policies as well as opportunities and obstacles of the direct participation of citizens in local self-government have been unveiled.

Since the formation of state governance bodies among ancient civilizations people have always been trying to reveal some ways of improvement of relationships between the state and the “consumers” and the tools of public administration as well. In the modern era of democracy, human rights and the approach of total participation in public policy, the modern sense of public administration supposes four main groups of everyday participants: state governance bodies, LSG bodies, non-profit organizations, and media. The former two are the primary participants, while the influence by latter two is indirect, so those are considered secondary participants. But the existence of those secondary participants is vital for the whole system of public administration. Civil society is the main term describing the capability of the environment within the country to form public administration institutions. In RA it is one the primary issues to discuss and generate solutions. So some observations

are made to evaluate the capabilities of civic society in RA by its legal, institutional and public terms, and reveal the main barriers. It's obvious that today we can't speak about totally formed civil society in Armenia. But it is also important to realize that in modern conditions the majority of civil society is acting in virtual environment. This informal internet civil society is even more efficient than the activity of formal organizations. Some international comparison is also made to evaluate the relative achievements of Armenian non-profit organizations and media by the means of their freedom and participation capacities.

The efficiency of executive branch is of main importance, because the executive bodies are responsible for the results of public administration as a service. By these means the structure and its suitability to the functions of the government are subject of observation. It is also important to realize that the quantitative methods of efficiency evaluation are very difficult, as they must be very inclusive and somehow merge its economic, social, environmental aspects. These kinds of combinations are usually misleading and might indicate either some particular points of public administration or just nothing both by measurement unit and by logics. This makes sense to focus on financial issues of public administration, especially the executive bodies of state governance. As a result, the efficiency of executive bodies could be divided into three components: structural efficiency, functional efficiency and financial efficiency. The structural evolution and its reasons are observed with all the details. The functional map of executive bodies is created to reveal and show the main shortcomings of the Armenian government system.

The primary indicator for measuring the financial efficiency of public administration is the total sum of costs made to guarantee the existence of the system. In other words, people and organizations input something to the system of public administration by taxation and other means. The most of this "contribution" is to be spent for the core functions of the state, but some amount is paid just to form and keep the structure and the human resources. The observation of dynamics and structure of these costs gives opportunity to reveal the main reserves of improvement. About 8.5% of all costs of state budget are made to keep the bodies of public administration. A very strong co-variation is also revealed between the total costs of state budget and the costs made to keep the state structure. This means that those costs are being made not "by needs" but "by opportunities", which is a huge shortcoming for the financial efficiency. The wages paid to public servants and particularly civil servants are of interest as well as their number. International comparisons are also made by these figures to find out the possible minimal amount of servants to be involved in state governance bodies and at the same time being capable to serve the maximal public service. One of the most interesting indicators is the total costs of state budget divided to the total number of civil servants. The methodological difficulty is the existence of two opposite explanations of that indicator: either we must try to minimize that criterion to achieve low costs made per single servant or we must try to maximize it to achieve a situation of a big budget executed by a small number of servants.

The distribution and redistribution of incomes within public administration system is an important issue to achieve a normally acting system of LSG, in which case all the LSG bodies could be financially and professionally capable to execute their functions efficiently. So an attempt is made to use some basic tools like Lorenz curve and Gini coefficient to

measure the possible improvements of income distribution and redistribution among communities.

The activities of the legislative body, the formation of the representative body, their functions, internal organizational issues, the relationships between governmental bodies have always been in the axis of the political reality and in the constitutional doctrine.

Democratization tendencies in the society, political system and governmental bodies mainly depend on the steps and the activities of the commonwealth representatives and on the level of the development of the parliamentarism. Gradually, in the Republic of Armenia new governmental institutions have been established on the basis of democracy. The existing institutions were improved and became more modern and the political system became more stable. The new parliament elected by the nation in 1990 had a huge impact on the formation of new value system. After declaration of its independence, the Republic of Armenia established a completely new governmental system and the legislative body got fundamentally new role. During the past 22 years the parliament has had drastic changes; it was improved and the new competences and functions were defined taking into consideration the principles which were typical to a legislative and democratic country.

In 1918–1920 the parliament and parliamentarism in Armenia made their first steps; moreover, the functions of legislative and governing bodies were separated. Already in 1991 when the third republic was established a more democratic model of government was developed. Now the Republic of Armenia National Assembly is considered to be the inheritor of RA parliamentarism. RA National Assembly which is the important part of the state government system carries out the supreme legislative authority. The National Assembly plays an important role not only in the social and political life of the society and promotes the establishment of legislative, democratic and social government but it also reviews and regulates important social relationships enriching and developing the legislation of RA and its state and legal practice.

Being a representative body and receiving mandate from citizens the national assembly through supervision is counterbalancing the state government and implies balancing and suppressing mechanisms set by Constitution. Therefore, this research aims at overall analysis of the functions of the legislative body as well. The efficiency of the activities of the state government mainly depends on the state apparatus, on the level of the capacity of the staff, on the level of receiving and analysis of the information and how well the given state body is equipped with modern technology. This part of research tries to present the evolution of the changes of the organizational system of the legislative body, its development revealing the main barriers of its efficiency.

Local self-government is one of the integral components of the public administration. Various subjects should play a role in local self-government bodies' capacity building. The state (central) government bodies have a primary and a crucial role in this process. Through the decentralization of power and by making it closer to people the state must ensure the appropriate capacities for the utilization of that power. To describe the phenomenon of local self-government a number of theories are discussed in this research, which reveal the role and importance of the local self-government in public administration system.

Financial and human resources of most municipalities don't allow them to implement public services which are vested in them. There is a need for inter-municipal

cooperation concerning water supply, power supply, scavenging, waste disposal, tax collection for local budgets and other matters. Such cooperation is also important in terms of the increase in management efficiency as separate municipalities simply can't solve administrative problems that arise in their territories. The reason is that they don't have any experience and, besides that, they don't have enough financial resources to invite highly qualified specialists. Although the Law on Local Self-government in the Republic of Armenia defines that municipalities can form inter-municipal unions for joint solution of problems and for cutting down expenses, not a single case of formation of any union has been fixed yet. Thereupon two main obstacles on the way of formation and operation of inter-municipal unions can be noted: lack of financial resources and shortcoming of legislation. Inter-municipal unions should also serve as a directory for further administrative-territorial reforms, which in our opinion will bring to the administrative extension of municipalities as a final result.

Currently, one of the necessary conditions of local self-government is to ensure that residents are participating in the process of management of their community, especially in the budgeting process. Data was collected through the thorough investigation of legislation of RA, the reports that come from the municipalities regarding the issue and also with the help of particular surveys. During the analysis it was revealed that despite the existence of different means and ways prescribed by law, the publicity of the local budgets is still not provided at the appropriate level in our country. In many cases, the relevant requirements of the law are simply not met. In this regard, the paper proposes to find the interested stakeholders, who are ready to work together to achieve the objectives.

Հավելված 1

ՀԱՐՑԱԹԵՐԹԻԿ
Բնակիչների մասնակցություն (200 բնակիչ)

1. Արդյոք դուք տեղեկացված եք ձեր համայնքի կառավարման խնդիրների մասին:

1. Այո
2. Ոչ
3. Մասամբ

	Բնակիչների քանակ	Բնակիչների տեսակարար կշիռը հարցվածների մեջ (%)
Այո	12	6
Ոչ	153	76.5
Մասամբ	35	17.5

2. Դուք երբևէ մասնակցություն ունեցել եք ձեր համայնքի կառավարման գործերին, բացի կառավարման մարմինների ընտրություններից:

1. Այո
2. Ոչ

	Բնակիչների քանակ	Բնակիչների տեսակարար կշիռը հարցվածների մեջ (%)
Այո	18	9
Ոչ	182	91

3. Եթե այո, ապա դա ի՞նչ տեսակի մասնակցություն է եղել:

1. Հանրային լսում
2. Հանրաքվե
3. Հարցումներ
4. Մասնակցություն ավագանու նիստին
5. Այլ տեսակի մասնակցություն

	Բնակիչների քանակ	Բնակիչների տեսակարար կշիռը հարցվածների մեջ (%)
Հանրային լսում	6	3
Հանրաքվե	0	0
Հարցումներ	12	6
Մասնակցություն ավագանու նիստին	4	2
Այլ տեսակի մասնակցություն	5	2.5

4. Համարո՞ւմ եք արդյոք, որ ձեր համայնքի բյուջետավարման գործընթացը հրապարակային է:

1. Այո
2. Ոչ
3. Մասամբ

	<i>Բնակիչների քանակ</i>	<i>Բնակիչների տեսակարար կշիռը հարցվածների մեջ (%)</i>
Այո	27	13.5
Ոչ	141	70.5
Մասամբ	32	16

5. Արդյոք բնակիչների կարծիքը հաշվի առնվո՞ւմ է ձեր համայնքի կառավարման մարմինների կողմից բյուջեն մշակելիս:

1. Այո
2. Ոչ
3. Մասամբ
4. Չգիտեմ

	<i>Բնակիչների քանակ</i>	<i>Բնակիչների տեսակարար կշիռը հարցվածների մեջ (%)</i>
Այո	11	5.5
Ոչ	128	64
Մասամբ	16	8
Չգիտեմ	45	22.5

6. Երբեք մասնակցե՞լ եք ձեր համայնքի ավագանու նիստերին:

1. Այո
2. Ոչ

	<i>Բնակիչների քանակ</i>	<i>Բնակիչների տեսակարար կշիռը հարցվածների մեջ (%)</i>
Այո	4	2
Ոչ	196	98

**ԳԵՐԱԳՈՒՅՆ ԽՈՐՀՐԴԻ ՄՇՏԱԿԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎՆԵՐԸ
(1990–1995 թթ.)**

1. Մանդատային և էթիկայի հարցերի մշտական հանձնաժողով
2. Անկախ պետականության հաստատման և ազգային քաղաքականության հարցերի մշտական հանձնաժողով
3. Տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողով
4. Իրավական հարցերի մշտական հանձնաժողով
5. Մարդու իրավունքների և ազգությունների հարցերի մշտական հանձնաժողով
6. Արտաքին հարաբերությունների հարցերի մշտական հանձնաժողով
7. Առողջապահության և սոցիալական հարցերի մշտական հանձնաժողով
8. Տնտեսական ինքնուրույնության և տնտեսության զարգացման հարցերի մշտական հանձնաժողով
9. Ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերի մշտական հանձնաժողով
10. Ագրարային և գյուղի զարգացման հարցերի մշտական հանձնաժողով
11. Բնության պահպանության և բնական պաշարների հարցերի մշտական հանձնաժողով
12. Պաշտպանության և ներքին գործերի հարցերի մշտական հանձնաժողով
13. Կրթության և գիտության, լեզվի և մշակույթի հարցերի մշտական հանձնաժողով
14. Լրատվության հարցերի մշտական հանձնաժողով
15. Աղետի գոտու և բռնազաղթվածների հարցերի մշտական հանձնաժողով
16. Արցախի հարցերի հատուկ հանձնաժողով



Հերագորական խմբի ղեկավար՝
ՅՈՒՐԻ ՄԻՔԱՅԵԼԻ ՍՈՒՎԱՐՅԱՆ
ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս,
ունտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Հերագորական խմբի կազմը՝
Ռ.Ա. ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ
ունտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ
Ս.Ա. ԱՍԱՏՐՅԱՆՑ
ունտեսագիտության թեկնածու
Տ.Ս. ՄՆԱՑԱԿԱՆՅԱՆ
ունտեսագիտության թեկնածու

**ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ
ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

Խմբագիր՝ **Վ. Միրզոյան**
Տեխնիկական խմբագիր՝ **Ն. Խչեյան**

Էջադրումը և սրբագրումը՝ **Ռ. Պեպրոսյանի**
Ձևավորումը՝ **Ն. Խչեյանի**

Չափս՝ 70×108^{1/16}:
10,25 տպ. մամուլ:
Տպաքանակ՝ 100:

ՀՊՏՀ «ՏՆՏԵՍԱԳԵՏ» հրատարակչություն
Երևան, Նալբանդյան 128
010 59 34 37