



**ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՅՄԱՆ
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

**Սամսոն
ԴԱՎՈՅԱՆ**

ՀԴՏՀ Գյումրու մասնաճյուղի
տնօրեն,
տնտեսագիտության դոկտոր,
պրոֆեսոր





Երկայում ողջ աշխարհում աճում է հետաքրքրությունը կառավարման համակարգերի ապակենտրոնացման խնդիրների նկատմամբ: Տարբեր երկրներում իշխանության կենտրոնական եւ տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջեւ լիազորությունների բաշխումն իրականացվում է տարբեր սկզբունքներով ու մոդելներով՝ կրելով երկրի քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական, մշակութային առանձնահատկությունների ազդեցությունը:

ԱՄՆ-ում, Կանադայում, Ավստրալիայում հանրային կառավարման համակարգի ձեւավորումը տեսական պատմություն ունի եւ ներկայացնում է տարբեր մակարդակների կառավարչական որոշումների կայացման նորանոր լիազորությունների տրամադրման շարունակական գործընթաց: Եվրոպական երկրներում ապակենտրոնացումը ընթանում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի» հիմնադրույթների եւ սկզբունքների համաձայն: Ըստ այդմ՝ պետական լիազորությունների իրականացումը պետք է վերապահվի քաղաքացիներին առավել մոտ կանգնած իշխանության մարմիններին: Այդ լիազորություններից որեւէ մեկով իշխանական այլ մարմնի օժտելը պետք է կատարվի՝ առաջադրված խնդրի ծավալն ու եռությունը, ինչպես նաեւ արդյունավետության ու տնտեսավարման պահանջները հաշվի առնելով՝:

Վերջին տարիներին ապակենտրոնացման հզոր ալիք է ձեւավորվում նաեւ զարգացող երկրներում: Օրինակ՝ Լատինական Ամերիկայում ավտորիտար շատ ռեժիմները անկմանը հետեւեցին ապակենտրոնացման ինտենսիվ գործընթացներ²: Չինաստանում 1990-ականների կեսերից նախաձեռնվեց իշխանության տարբեր մակարդակների միջեւ ֆինանսական փոխհարաբերությունների բարեփոխումների ամբողջ շարք³: Արագ տեմպերով ապակենտրոնացում է ընթանում նաեւ այնպիսի երկրներում, ինչպես Պակիստանը եւ Ինդոնեզիան: Ծատ այլ երկրներ, օրինակ՝ Յուսիսային Աֆրիկայում, կիրառում են ավելի աստիճանական մոտեցում⁴:

Բնականաբար, Արեւելյան Եվրոպայի եւ Նախկին ԽՍՀՄ անցումային երկրները չէին կարող անմասն մնալ այս գործընթացներից: Եվ իսկապես, կենտրոնական կառավարման, վարչաիրամայական տնտեսությունից անցումը քաղաքականապես, տնտեսապես ու կառավարչական տեսանկյունից ապակենտրոնացված եւ շուկայական հենքով կառուցվածքներին շարժման գործընթաց է⁵: Անկասկած, որոշ երկրներ այս ժամանակահատվածում ավելի հաջողակ են գտնվել, սակայն բոլոր երկրներում էլ անցման բնույթը առաջադրում է ապակենտրոնացման նմանօրինակ խնդիրներ: Այս գործընթացի շրջանակներում իրականացված սկզբնական քայլերը հանգամանորեն վերլուծվել են

«Սոցիալիստական պետության ապակենտրոնացումը. միջկառավարական ֆինանսներն անցումային երկրում» աշխատությունում⁶ (1995):

Ավելի ուշ կարելի էր նկատել, որ գործընթացը տարբեր երկրներում ընթացել է փոփոխական հաջողություններով, եւ շատ երկրներում կենտրոնական կառավարությունը, կառավարման ստորին մակարդակներին տրամադրելով գործառնությունների լայն հավաքածու, ոչ միշտ է դրանք զուգակցել որոշումների կայացման գործում լիազորությունների տրամադրմամբ: Վերջին տասնամյակի հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ անցումային երկրների համար սպասվածից երկար ժամանակ է պահանջվում, որպեսզի նոր ստեղծված տեղական ինստիտուտներն աշխատեն ինչպես հարկն է: Փորձը նաեւ ցույց է տալիս, որ կենտրոնական կառավարությունը, կառավարման ստորին մակարդակներին զիջելով ծառայությունների մատուցման գործառնությունները, ոչ միշտ է հետեւողական եկամուտների նկատմամբ հսկողության ապակենտրոնացման հարցերում:

Անցումային երկրներում ապակենտրոնացման գործընթացի հետագա արդյունավետությունը մեծապես կախված է այն բանից, թե արդյոք այդ երկրների իշխանություններն ու քաղաքացիական հասարակությունը ամբողջապես գիտակցում են դրա անհրաժեշտությունն ու կարելիությունը: Ըստ այդմ՝ ապակենտրոնացման արդյունավետ տարբերակների ընտրությունից առաջ պետք է հստակ պատասխանել այն հարցին, թե ինչու է ապակենտրոնացումն անհրաժեշտ հատկապես անցումային երկրների համար:

Առավել ընդհանուր մոտեցմամբ՝ անցումային տնտեսություններում ապակենտրոնացման կարելիությունը պայմանավորված է առաջին հերթին քաղաքական, տնտեսական եւ ծառայությունների մատուցման ոլորտներում իշխանության գերկենտրոնացվածության թուլացման, հանրային կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման, բնակչության եւ իշխանությունների միջեւ անջրպետի կրճատման, երկրում ընթացող գործընթացներում հասարակության ներգրավվածության խթանման անհրաժեշտությամբ:

Իշխանության ապակենտրոնացման պարագայում բնակչությունը, երկրի եւ համայնքի կառավարման խնդիրների լուծմանը մասնակցելով, կառավարության գործունեության վրա առավել ուժեղ ազդեցություն գործելու հնարավորություն է ստանում: Բացի այդ, ապակենտրոնացման արդյունքում ստանալով նոր լիազորություններ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները կենտրոնական իշխանության հետ հարաբերություններում հանդես են գալիս որպես հակակշիռ, ինչը նպաստում է կառավարման շղթայում ետադարձ կապի ապահովմանը: Ի վերջո, պիտի հաշվի առնել, որ անցումային երկրներում առկա են շուտափույթ կարգավոր-

ման կարիք ունեցող մեծաթիվ խնդիրներ, որոնց լուծման արդյունավետությունը կմեծանա, եթե այդ գործընթացում ակտիվորեն ներգրավվեն նաեւ տեղական իշխանությունները:

Անցումային տարբեր երկրներում կառավարման ապակենտրոնացումը իրականացվում է քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական տարբեր իրավիճակներում: Այդ իսկ պատճառով դժվար է դուրս բերել ապակենտրոնացման բարեփոխումների իրականացման մեկ ընդհանուր մոդել: Մյուս կողմից՝ փորձը ցույց է տալիս, որ դրանք բոլորն էլ հիմնված են ընդհանուր մի քանի սկզբունքի վրա:

● Ապակենտրոնացման քաղաքականությունը պետք է հաշվի առնի տվյալ երկրի աշխարհագրական եւ ժողովրդագրական առանձնահատկությունները՝ երկրի չափերը, բնակչության խտությունը, կազմն ու կառուցվածքը, բնակավայրերի քանակը եւ մեծությունը, դրանց տարածական տեղաբաշխումը, ուրբանիզացիայի մակարդակը եւ այլն:

● Պետական կառավարման տարածքային կառուցվածքը պետք է առավելագույնս համապատասխանի հասարակության շահերին: Կառավարման շրջանների կազմավորումը պետք է իրականացվի այնպես, որ դրանցում ընդգրկվի ընդհանուր հետաքրքրություններ եւ համակենցության ընկալումներ ունեցող բնակչություն: Բացի այդ, կառավարման շրջանները պիտի կազմավորվեն այնպես, որ ի վիճակի լինեն կուտակել անհրաժեշտ ռեսուրսներ եւ դրանք օգտագործել իրենց լիազորությունների կատարման համար:

● Կառավարման յուրաքանչյուր մարմին պետք է կազմավորվի այնպես, որ հնարավոր լինի նրանց միջեւ համագործակցություն ծավալել տարածքային միեւնույն միավորի շրջանակում եւ ապահովել վերին ու ստորին մակարդակների կառավարման մարմինների արդյունավետ ու վերահսկելի հարաբերություններ:

● Հույժ կարեւոր է ապակենտրոնացման բարեփոխումների մշակման եւ իրականացման ընթացքում ազգային առանձնահատկությունները հաշվի առնելը: Ընդ որում՝ այս սկզբունքը հնարավորինս պիտի համակցել անցումային երկրների հետեւյալ ընդհանուր խնդիրների լուծման հետ:

✓ անցում պլանայինից շուկայական տնտեսության,

✓ անցում վարչաիրամայական կառավարումից բազմակարծիք ժողովրդավարության,

✓ անցում կուսակցական-պետական հիմքի վրա հասարակության կազմակերպումից քաղաքացիական հասարակություն⁷:

Այսպիսով, կարելի է փաստել, որ ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական բարեփոխումների կարեւորագույն



բաղկացուցիչներից է, որի արդյունավետությամբ մեծապես պայմանավորված է երկրում ժողովրդավարական սկզբունքների արմատավորման եւ գործարկման արդյունավետությունը: Առանց կառավարման արդյունավետ ապակենտրոնացման հնարավոր չէ հասնել ժողովրդավարության եւ քաղաքացիական հասարակության ծեւավորման:

Առակենսրոնացման բաղադրականությունը Հայասանի

Հանրառեությունում

Պետական կառավարման առակենսրոնացման փուլերը

Մինչեւ 1991թ. Հայաստանում գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինները չունեին ինքնուրույնություն, զրկված էին սեփականությունից եւ ղեկավարվում էին տեղական կուսակցական կառույցների կողմից: Տեղական ինքնակառավարման համակարգը եր-

կաստիճան էր՝ բաղկացած համայնքներից եւ շրջաններից: Ու չնայած դրանք օժտված էին բավականաչափ լայն լիազորություններով, սակայն պետական կառավարման համակարգի ստորին օղակ էին՝ ամբողջովին նրա վերահսկողության ներքո:

Հայաստանի անկախացումից հետո՝ ընդհուպ Սահմանադրության ընդունումը, տեղական ինքնակառավարման համակարգը որեւէ էական փոփոխության չենթարկվեց: Ճիշտ է՝ այն այլեւս չէր ղեկավարվում կուսակցական մարմինների կողմից, սակայն կրկին զրկված էր ինքնուրույնությունից եւ մնում էր պետական կառավարման համակարգի մասնիկ: Պետական կառավարման ապակենտրոնացման եւ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման հիմնաքարը դրվեց 1995թ. ՀՀ Սահմանադրության ընդունմամբ, որում ամրագրվեցին տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմավորման համար առանցքային նշանակություն ունեցող դրույթներ:



Լիազորությունների պատվիրակումը Հայաստանում

Իրավասություններ/գործառույթներ	Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ	Կենտրոնական կամ տարածքային կառավարում
Կրթություն		
1. Նախադպրոցական	x	
2. Տարրական		x
3. Միջնակարգ		x
4. Տեխնիկական		x
5. Բարձրագույն		x
6. Մասնագիտական	x	
Սոցիալական ապահովություն		
1. Ծերանոցներ		x
2. Սոցիալական օգնություն ծերերին և կարիքավորներին		x
3. Հատուկ ծառայություններ (անապահով ընտանիքներ, տեղահանվածներ)		x
Առողջապահություն		
1. Առաջնային առողջապահություն	x	
2. Առողջապահություն		x
3. Հիվանդանոցներ		x
4. Պոլիկլինիկաներ		x
Մշակույթ, հանգիստ և սպորտ		
1. Ակումբներ	x	
2. Գրադարաններ	x	x
3. Մշակույթի տներ	x	
4. Թատրոններ	x	x
5. Թանգարաններ	x	x
6. Հանգստի գոտիներ	x	x
7. Սպորտի հաստատություններ	x	
Տնտեսական ծառայություններ		
1. Ջրամատակարարում	x	
2. Ջրահեռացում	x	
3. Էլեկտրաէներգիայի մատակարարում		x
4. Գազամատակարարում		x
5. Ձեռուցում	x	
Սանիտարական մաքրում և բնապահպանություն		
1. Աղբահանություն	x	
2. Բարեկարգում և կանաչապատում	x	
3. Գերեզմանատներ	x	
4. Բնապահպանություն	x	x
Հեռահաղորդակցություն և տրանսպորտ		
1. Ծանապարհներ	x	x
2. Փողոցային լուսավորություն	x	
3. Հասարակական տրանսպորտ	x	x
Քաղաքաշինություն		
1. Համայնքի գլխավոր հատակագծի կազմում	x	x
2. Համայնքների տնտեսական զարգացում	x	x
3. Ջրոսաշրջություն		x
Կառավարում		
1. Վարչական իրավասություններ (լիցենզավորում և այլն)	x	x
2. Վարչական այլ իրավասություններ (ընտրողների հաշվառում և այլն)	x	x
3. Ոստիկանություն		x
4. Հրշեջ ծառայություն		x
5. Քաղ. պաշտպանություն	x	x
6. Սպառողների իրավունքների պաշտպանություն	x	x

Այսպես, Սահմանադրության 2-րդ հոդվածի համաձայն՝ «ժողովուրդն իր իշխանությունն իրականացնում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով՝ երաշխավորելով այդ կառավարման իրավահավասարությունը և բացառելով կառավարման մի մարմնի ենթակայությունը մյուսին»:

Սահմանադրության 7-րդ գլխում հստակեցվեցին տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման հիմնարար սկզբունքները: Այսպես, 105-րդ հոդվածով ամրագրվեց տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի՝ ժողովրդի կողմից ձևավորումը, ինչը համայնքային իշխանությունների անկախության և սեփական պատասխանատվությամբ ու ինքնուրույն գործելու իրավունքի հիմքն է: Համայնքը ճանաչվեց սեփականության իրավունքի սուբյեկտ, նրան ընձեռվեց սեփական միջոցներ ունենալու իրավունք, որոնց օգտագործման ծրագիրը մշակում են համայնքի ղեկավարը և ավագանին:

Սահմանադրությամբ ամրագրվեց նաև համայնքների լիազորությունների սահմանումն օրենքով, ինչը նշանակում է, որ տեղական իշխանությունները պատասխանատու են միայն օրենքի և իրենց ընտրողների առջև, իսկ պետական կառավարման ինստիտուտները չեն կարող համայնքներին պարտադրել օրենքով չնախատեսված որևէ գործողություն:

Վերը նշվածը տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական հայեցակարգն է, որն ապահովում է տեղական ինքնակառավարման իրականացման սահմանադրական հետեւյալ երաշխիքները.

✓ տեղական ինքնակառավարման իշխանության հստակ տարանջատվածությունը և ինքնուրույնությունը պետական կառավարումից,

✓ տեղական ինքնակառավարման իրականացում միայն համայնքներում և այդ իշխանության տարածում ՀՀ ողջ տարածքով,

✓ համայնքային մարմինների՝ ժողովրդի կողմից ուղղակի և օրենքով սահմանված կարգով ընտրովիությունը,

✓ համայնքային սեփականությունը տնօրինելու, ինքնուրույն բյուջե ունենալու և համայնքային խնդիրներ լուծելու իրավունքը,

✓ համայնքային խնդիրները լուծելիս տնտեսական որոշակի ինքնուրույն քաղաքականություն վարելու իրավունքը,

✓ համայնքի՝ կադրային ինքնուրույն քաղաքականություն վարելու իրավունքը,

✓ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների միայն օրենքով սահմանում և միայն օրենքի առջև պատասխանատվություն⁸:

Այսպիսով, Սահմանադրության ընդունումը կարելի է համարել Հայաստանում

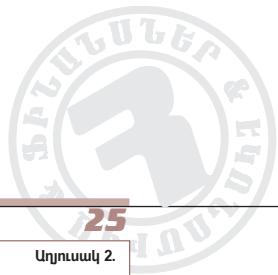
ապակենտրոնացման գործընթացի ելակետային պահ: Հաշվի առնելով տարբեր տարիների պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև լիազորությունների տարանջատման, կառավարման ապակենտրոնացման քաղաքականության խնդիրները, նպատակները և արդյունքները, կարելի է ապակենտրոնացման ողջ գործընթացը բաժանել 3 փուլի:

Առաջին փուլն ընդգրկում է 1995-1996թթ.: Այս ժամանակահատվածում ՀՀ Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա իրականացվեցին ինստիտուցիոնալ և կառուցվածքային սկզբնական բարեփոխումները, դրվեցին հանրային կառավարման նոր համակարգի հիմքերը, տեղական ինքնակառավարման համակարգը դուրս բերվեց պետական կառավարման հսկողությունից, Հայաստանի նորագույն պատմության մեջ առաջին անգամ տեղի ունեցան տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ:

Ապակենտրոնացման տեսանկյունից այս փուլի կարեւորագույն ձեռքբերում պիտի համարել այն, որ ամրագրվեց պետական կառավարման համակարգից անկախ տեղական ինքնակառավարման համակարգի գոյության իրավունքը: Կատարվեց քաղաքական ապակենտրոնացման ուղղությամբ առաջին քայլը, որի արդյունքում նոր ձեւավորված տեղական իշխանության մարմիններն իրավունք ստացան ինքնուրույն լուծել համայնքային նշանակության խնդիրները, տնօրինել համայնքային սեփականություն և միջոցներ:

Երկրորդ փուլում՝ 1997-2001թթ., օրենսդրական և կազմակերպչական բնույթի կարեւոր քայլեր իրականացվեցին հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի ամրապնդման ուղղությամբ: 1997թ. նոր միայն տեղական իշխանության մարմինները սկսեցին փաստացի գործունեություն ծավալել, դրա արդյունավետության ու նպատակայնության բարձրացման համար իրականացվեց առաջնային օրենսդրության լրացում՝ համապատասխան օրենքով և ենթաօրենսդրական ակտերով: Հատկանշական է, որ այս փուլի ընթացքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները հասցրեցին բավականաչափ փորձ կուտակել, ինչը թույլ տվեց բացահայտել տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ճանապարհին եղած խոչընդոտները:

Ապակենտրոնացման քաղաքականության իրականացման երրորդ փուլում՝ 2002-ից սկսած, հաշվի առնելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործարկման առաջին տարիներին ի հայտ եկած օրենսդրական ու կառավարչական բնույթի խնդիրները, իրականացվեց օրենսդրության լրամ-



Ըստ ոլորտների լիազորությունների բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև՝

Երկրներ	Մանկավարժություն		Տարրական կրթություն		Միջնակարգ կրթություն		Սոցիալական ապահովություն		Առողջապահություն		Մշակույթ, հանգստի վայրեր և սպորտ		Զրամատակարարում և աղբահանություն		Էլեկտրամատակարարում		Հասարակական տրանսպորտ		Քաղաքային պլանավորում		Տեղական ռադիոհաճախություն		
	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	ԿԿ	ՏԻ ՏԿ	
Հայաստան		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Չեխիա	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x		x		x		x		x	x	x	
Էստոնիա		x		x		x		x	x	x		x		x		x		x		x	x		
Լատվիա		x		x		x		x	x	x		x		x		x		x		x	x		
Հունգարիա		x		x		x		x	x	x		x		x		x		x		x	x		
Լիտվա	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x		x		x		x		x	x	x	
Լեհաստան		x		x		x		x	x	x		x		x		x		x		x	x		
Սլովակիա		x		x		x		x	x	x		x		x		x		x		x	x		
Սլովենիա		x	x	x	x		x	x	x		x		x		x		x		x		x	x	

*Աղբյուրը՝ Decentralization: Experiments and Reforms, Edited by Tamas M. Horvath, Budapest 2000.

ԿԿ- կենտրոնական կառավարում

ՏԻ- տեղական ինքնակառավարում

ՏԿ- տարածքային կառավարում

Նախարարությունների կողմից հրականացվող գործառույթների դասակարգումը

Գործառույթի տեսակը	Քանակը	Տոկոսը
Քաղաքականության և ռազմավարության մշակման գործառույթ («Ա»)	310	39%
Ծառայությունների մատուցման գործառույթ («Բ»)	79	10%
Կանոնակարգող և կարգավորիչ գործառույթ («Գ»)	123	15%
Համակարգող և կատարողականների մոնիտորինգի գործառույթ («Դ»)	198	25%
Օժանդակող (սպասարկող) գործառույթ («Ե»)	92	11%
Ընդամենը	802	100%

շակում: Դրա առաջին քայլը 2002թ. մայիսին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքի ընդունումն էր, որով ընդլայնվեց տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ամրացված սեփականության կազմը, հարթվեցին կենտրոնական եւ տեղական իշխանության փոխհարաբերություններում առկա որոշ կնճռոտ հարցեր, տեղական ինքնակառավարման մարմիններն օժտվեցին նոր լիազորություններով:

Սա Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացի իրականացման ժամանակագրությունն է: Առավել հանգամանորեն անդրադառնանք այս ոլորտում արձանագրված արդյունքների վերլուծությանը: Մեր կարծիքով, առավել նպատակահարմար է այն իրականացնել՝ ըստ ապակենտրոնացման անհանձն ուղղությունների:

Քաղաքական ապակենտրոնացումը Հայաստանում

Ապակենտրոնացման գործընթացի ելակետային բաղադրիչը քաղաքական ապակենտրոնացումն է, որը նշանակում է որոշումների ընդունման իրավունքների փոխանցում կառավարման կենտրոնական մակարդակից կառավարման ստորին օղակներին եւ քաղաքացիներին կամ նրանց ընտրովի ներկայացուցիչներին: Քաղաքական ապակենտրոնացման շրջանակները որոշվում են օրենքով: Հայաստանում այդ նպատակն էր հետապնդում 1996թ. հունիսին տեղական ինքնակառավարման մասին առաջին օրենքի ընդունումը: Դրա հիման վրա 1996թ. նոյեմբերին անցկացվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների առաջին ընտրությունները, ինչի արդյունքում ձեւավորվեցին ինքնուրույն ու սեփական պատասխանատվությամբ գործող տեղական իշխանություններ: Սույն օրենքը համապատասխանում էր «Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի» հիմնադրույթներին եւ չնայած ուներ որոշ թերություններ, այնուհանդերձ կարելու էր խաղաց տեղական իշխանությունների ձեւավորման գործում:

Տեղական ինքնակառավարման օրենսդրության կիրառումը հետագա մի քանի տարվա ընթացքում վեր հանեց դրա բոլոր թերությունները եւ այն խնդիրները, առանց որոնց հաղթահարման անհնար էր խոսել Հայաստանում քաղաքական ապակենտրոնացման գործընթացի խորացման եւ արդյունավետության բարձ-

րացման մասին: Որպես առավել կարեւոր կարելի է նշել հետեւյալ խնդիրները.

- տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով համայնքներին տրվեցին լայն իրավասություններ, սակայն բացակայում էին դրանց կյանքիկոչման մեխանիզմները,

- առկա էր լուրջ անհամապատասխանություն տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների եւ դրանց կատարման համար անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսների միջեւ,

- չնայած օրենքով պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված էին որոշակի լիազորություններ, սակայն դրանք ըստ եւրոյան չէին կատարվում կամ էլ ծայրահեղ դեպքում կատարվում էին համայնքի միջոցներով, քանի որ պետական բյուջեից համապատասխան ֆինանսավորում չէր իրականացվում,

- համայնքներին տրվել էին լայն լիազորություններ՝ առանց հաշվի առնելու դրանց հնարավորությունները, աշխարհագրական, մասշտաբային եւ այլ առանձնահատկություններ,

- կարեւոր խնդիրներից էր նաեւ այն, որ դեռեւս կանոնակարգված չէին տեղական իշխանության մարմիններին վերապահված լիազորությունների իրականացման եւ համայնքային բյուջեների կատարման նկատմամբ պետական հսկողության իրականացման մեխանիզմները:

Այս խնդիրների կարգավորման եւ Հայաստանում քաղաքական ապակենտրոնացման գործընթացի արդյունավետության ու նպատակայնության բարձրացման համար 2002թ. ընդունվեց տեղական ինքնակառավարման մասին նոր օրենքը, որում մասնավորապես՝

- Համայնքը՝ որպես մասնավոր եւ հանրային իրավունքի սուբյեկտ, ճանաչվում է իրավաբանական անձ, որի հիմնադիրներն են համայնքի բնակչությունը, վարչական սահմանները սահմանվում են վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքով, մարմիններն են բնակչության ընտրած համայնքի ղեկավարը եւ ավագանին, լիազորություններն ու սեփականությունը սահմանվում են օրենքով, եւ այն օժտված է կոնկրետ աղբյուրներից ձեւավորվող բյուջեով:

- Համայնքին օրենքով վերապահվում են բնակչության կենսապահովման հետ կապված խնդիրները եւ դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսները, որոնք համայնքների կայացմանը եւ զարգացմանը զուգահեռ, ապակենտրոնացման սկզբունքից ելնելով, քայլ առ քայլ ընդլայնվում են՝ միաժամանակ պետությանը վերապահելով տարածքների զարգացման ծրագրերի մշակումը եւ համայնքների նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը:

- Համայնքի առջեւ դրված խնդիրների իրականացման համար համայնքի ընտրվի մարմինները՝ համայնքի ղեկավարը եւ

ավագանին, օրենքով օժտվում են կոնկրետ լիազորություններով՝ ելնելով հետեւյալ սկզբունքից. համայնքի ավագանին կայացնում է այդ խնդիրների լուծման քաղաքական որոշումները, իսկ համայնքի ղեկավարը իրականացնում է այդ որոշումները՝ ղեկավարելով համայնքի հիմնարկները եւ կազմակերպությունները⁹:

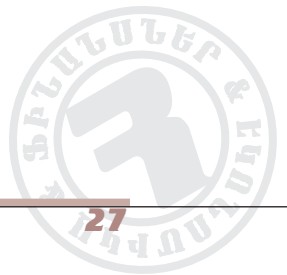
Հարկ է նշել, սակայն, որ այս օրենքի նախագիծը, անցնելով Ազգային ժողովի երկու ընթացիկներով, ենթարկվեց մոտ 200 փոփոխությունների, որոնք այնքան անորակ էին, որ օրենքի ընդունումից կարճ ժամանակ անց հենց իշխանությունները սկսեցին խոսել նոր օրենքի ընդունման անհրաժեշտության մասին:

Օրենքի փոփոխության արդյունքում ապակենտրոնացման առումով լուրջ տեղաշարժեր չեն գրանցվել: Այն ընդհանուր գծերով սահմանում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառնությունները (տես՝ աղյուսակ 1), իսկ երկրորդային օրենսդրությունը, որը կոնկրետ կսահմաներ պատասխանատվությունը եւ իրավասությունները, դեռեւս ամբողջական չէ: Մյուս կողմից՝ նկատենք, որ որոշ բնագավառներում (քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանություն, տրանսպորտ, ֆինանսներ, կոմունալ տնտեսություն, կառուցապատում, հողօգտագործում, շինարարություն, աշխատանք եւ սոցիալական ծառայություններ, բնության եւ շրջակա միջավայրի պաշտպանություն) փորձ է արվել մեծացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերն ու աստիճանը:

Առավել ընդհանուր մոտեցմամբ՝ քաղաքական ապակենտրոնացման փաստացի վիճակը գնահատելու համար անհրաժեշտ է հիմք ընդունել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնուրույնությունն ու որոշումներ կայացնելու ազատությունը, լիազորությունների թիվը եւ դրանց կատարման աստիճանը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կայացրած որոշումների թիվը:

Հայաստանում քաղաքական ապակենտրոնացման աստիճանի մասին պատկերացում կազմելու համար շատ օգտակար կարող է լինել ՀՀ եւ անցումային մի շարք այլ երկրներում կառավարման տարբեր մակարդակների միջեւ լիազորությունների բաշխման ուսումնասիրությունը: Աղյուսակ 2-ից երևում է, որ Հայաստանում ապակենտրոնացման աստիճանը բավականաչափ ցածր է:

Հայաստանում ապակենտրոնացման աստիճանի, դրա արդյունավետության առավել օբյեկտիվ գնահատականներ ստանալու եւ դրանց հիման վրա ապակենտրոնացման քաղաքականություն մշակելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել հանրային կառավարման գործառնությունների տարանջատման հա-



մակարգի համալիր վերլուծություն: Դրա արդյունքում պատասխան կտրվի, թե որքանով է հիմնավորված գործառնության բաշխման ներկա համակարգը, ճիշտ են արդյոք սահմանված իշխանության պետական եւ տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունները, ինչ ուղղությամբ է նպատակահարմար իրականացնել գործառնության վերաբաշխումը:

Հարկ է նշել, որ ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովը նման վերլուծություն իրականացրել է ՀՀ պետական կառավարման համակարգի համար: Այդ նպատակով պետական կառավարման համակարգի գործառնությունը դասակարգվել են ըստ 5 խմբի.

- Ա - քաղաքականության եւ ռազմավարության մշակման,
- Բ - ծառայությունների մատուցման,
- Գ - կանոնակարգող եւ կարգավորիչ,
- Դ - համակարգող եւ կատարողականների մոնիտորինգի,
- Ե - օժանդակող (սպասարկող):

«Ա» խմբում ներառվել են ռազմավարական պլանավորումը, օրենքների նախագծերի կազմումը, պայմանագրերի, ստանդարտների ու նորմերի մշակումը, քաղաքականության վերլուծությունը, գնահատումը եւ կանխատեսումը, տարբեր բնագավառներում քաղաքականության մեթոդների մշակումը: Ենթադրվում է, որ իդեալական տարբերակը այս գործառնությունների իրականացումը պետք է վերապահի նախարարությունների կենտրոնական ապարատին:

«Բ» խմբում ընդգրկված են այն գործառնությունները, որոնք ենթադրում են պետական մարմինների կողմից պետական այլ մարմինների, անհատներին ու իրավաբանական կազմակերպական այլ կառույցներին տարաբնույթ ծառայությունների մատուցում: Ապակենտրոնացման արդյունքում այս գործառնությունները պետք է վերապահվեն գործակալություններին եւ տեսչություններին, նաեւ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

«Գ» խմբի գործառնությունների մեջ մտնում են արտոնագրումը, քվոտավորումը, լիցենզավորումը, ստուգումը, ֆինանսական աուդիտը: Այն նպատակահարմար է առանձնացնել գործունեության կանոնները սահմանող քաղաքականության մշակման եւ ծառայությունների մատուցման գործառնություններից:

«Դ» խմբի գործառնությունները ներառում են առաջադրված խնդիրների լուծման ուղղությամբ տարվող աշխատանքների ընթացքի վերլուծությունը եւ տարբեր արդյունքների համադրումը, խնդիրների լուծման գործընթացում ընդհանուր նպատակադրության համակարգումը, սահմանված ժամկետներին եւ չափորոշիչներին համապատասխան կառավարման ընթացքի վերահսկումը:

«Ե» խմբի գործառնություններն ընդգրկում են տեղեկատվական համակարգերի, ենթակառուցվածքների ու քարտուղարական ծառայությունների գործունեությունը եւ ուղղված են առաջադրված խնդիրների լուծման արդյունավետության բարձրացմանը:

Կառավարման գործառնությունների այս դասակարգման հիման վրա իրականացված հետազոտությունների արդյունքները բերված են աղյուսակ 3-ում¹⁰:

Այս հետազոտության արդյունքները վկայում են, որ նախարարությունների կողմից իրականացվող գործառնությունների կառուցվածքում ամենաբարձր տեսակարար կշիռն ունեն քաղաքականության եւ ռազմավարության մշակման, իսկ ամենացածրը՝ ծառայությունների մատուցման եւ օժանդակող (սպասարկող) գործառնությունները: Հարկ է նշել, սակայն, որ առանձին նախարարություններում եւ գերատեսչություններում (օրինակ՝ Կրթության եւ գիտության, Էներգետիկայի, Առևտրի եւ տնտեսական զարգացման նախարարություններում, Ազգային վիճակագրական ծառայությունում եւ այլն) արձանագրվել է «Բ» եւ «Ե» խմբի գործառնությունների համեմատաբար բարձր տեսակարար կշիռ:

Հայաստանում հանրային կառավարման համակարգի ուղղահայաց եւ հորիզոնական ապակենտրոնացման միջոցառումների շարքում կարելու էր ունի պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների ծրագիրը: 1999-2003թթ. ընթացքում դրա հիմնական ուղղություններն են եղել.

- ✓պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային եւ գործառնային վերափոխումները,
- ✓քաղաքացիական ծառայության ներդրումը,
- ✓ֆինանսական կառավարման բարեփոխումները¹¹:

Այս ծրագրի կենսագործման շրջանակներում ընդունվել է կառավարության կազմակերպական կառուցվածքի նոր մոդել, որով նախատեսվում է կառավարչական գործառնություններ իրականացնող մարմինները տարանջատել պետական գործառնություններ իրականացնող այլ մարմիններից: Միասնականացվել է նախարարությունների կառավարման կառուցվածքը՝ դրանում նախատեսելով միայն վարչությունների եւ բաժինների ստորաբաժանումներ, գործակալություններ եւ տեսչություններ:

Հարկ է նշել, որ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխման սույն մոդելը ճանաչվել է որպես կառավարման ապակենտրոնացման եւ ապահամակենտրոնացման՝ ինչ-որ իմաստով տիպային օրինակ ու դրա հիմնադրությունների կիրառմամբ իրականացվում է նաեւ տեղական ինքնակառավարման մակարդակում հորիզոնական ապակենտրոնացման գործընթացը:

1. *Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ. ուսումնական ձեռնարկ (տ.գ.դ., պրոֆ. Է. Օրդյանի ընդհ. խմբ.), Երեւան, Պետական ծառայություն, 2000, էջ 342*
2. *Stu' Burki Javed, and Guillermo Perry, ed.s. 2000, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Washington: D.C.: The World Bank;*
3. *Stu' Bahl Roy, 1999, Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations, San Francisco, CA: The 1990 Institute.*
4. *Stu' World Bank 2000, Entering the 21st Century, The World Development Report 1999/2000, New York: Oxford University Press for the World Bank;*
5. *Ter-Minassian, Teresa, ed. 1997, Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, DC: International Monetary Fund.*
6. *Stu' World Bank, 1996, World Bank Development Report 1996: From Plan to Market. New York: Oxford University; The EBRD Transition Reports*
7. *Bird Richard M., Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds. 1995, Decentralization of the Socialist State, A Regional and Sectoral Study, Washington: D.C.: The World Bank.*
8. *Ղազարյան Է., Պետական կառավարման եւ տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները ՀՀ-ում, Երեւան 2006, էջ 26*
9. *Գիմիշյան Ս., Տեղական ինքնակառավարման զարգացման իրավական համակարգը Հայաստանում. խոչընդոտներ եւ հնարավոր լուծումներ («Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ եւ ուղիներ» գիտաժողովի կյութերի ժողովածու), Երեւան 2004, էջ 38*
10. *Նույն տեղում, էջ 47*
11. *Ապակենտրոնացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, Երեւան, Պետական ծառայություն, 2001, էջ 20*
12. *Խուրդավերդյան Ա., Իվանյան Զ., Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում, Տնտեսական քաղաքականություն եւ աղբատություն ամսագիր, ՏՀԳ, նոյեմբեր 2003, #6, էջ 2-4*