ԿԱՐԵՆ ՂՈՒԼՈՅԱՆ

ԵՊՀ հայցորդ

ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԴԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Տնտեսական ազատական հարաբերությունների ձևավորման անցած ժամանակահատվածում Հայաստանի Հանրապետությունում ստեղծվեցին տնտեսական, սոցիալական, կազմակերպահիրավական որոշակի հիմքեր տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման և հետագա զարգացման համար: Ունենալով բարդ աշխարհաքաղաքական դիրք, բնակչության յուրահատուկ նկարագիր, բնական ռեսուրսների սահմանափակվածության և օբյեկտիվ այլ գործոններով պայմանավորված առանձնահատկություններ՝ հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման զարգացման ուղղությամբ հիմնավոր քաղաքականության մշակման ու իրականացման համար, անշուշտ, անհրաժեշտ է շարունակել համակարգված ու հետևողական ուսումնասիրությունները:

Համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ մեկ կենտրոնից իրականացվող կառավարման դեպքում տարածքային զարգացման գործում, որպես կանոն, հնարավոր չէ հասնել ցանկալի արդյունավետության: Այդ առումով կարևորվում է կենտրոնացված կառավարման ապակենտրոնացումը, որը, ըստ էության, հանգեցնում է տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի կայացման համապատասխան սկզբունքների ձևավորմանը և ընդհանուր կառավարման համակարգում դրանց արմատավորմանը: Լինելով կառավարման յուրահատուկ ձև՝ տեղական ինքնակառավարման հիմքերը սկսել են ձևավորվել դեռևս վաղ միջնադարում: Այդ ուղղությամբ Եվրոպայում իրականացված բարեփոխումների շնորհիվ այն դարձավ ընդհանուր կառավարման կարևորագույն բաղկացուցիչը, ինչը մեծապես նպաստեց կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը: Տեղական ինքնակառավարման համակարգը զգալի առաջընթաց ապրեց, երբ Ֆրանսիայում սահմանադրությամբ ամրագրվեցին համայնքի կարգավիճակը և դրա հիմնական լիազորությունները:

Այսօր հարց է առաջանում՝ ինչքանով է տեղական ինքնակառավարումը պետական կառավարման մաս կազմում, և որքան է դրա ինքնուրույնությունը: Վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ տեղական ինքնակառավարումը, որպես տեղական նշանակության խնդիրները լուծելու ունակ համակարգ, աստիճանաբար հարթում է իր ճանապարհը: Սակայն այդ համակարգի և նրա կայողությունների նկատմամբ դեռևս առկա է նկատելի անվստահություն: Այս հանգամանքը պայմանավորված է նրանով, որ, մի կողմից, օրենսդրորեն լիարժեք չէ տեղական ինքնակառավարման մարմինների պատասխանատվության չափումը, որի արդյունավետ իրականացումը երաշխավորված կլինի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական, տնտեսական, աշխատանքային և այլ ռեսուրսներով: Մյուս կողմից, մշակված չեն այն մեխանիզմները, որոնք կապահովեն հանրային ծառայությունների արդյունավետ մատուցումը համայնքի բնակչությանը:

Մասնավորապես Հայաստանում համայնքային կյանքի այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ կրթությունը, մշակույթը, ջրամատակարարումը, աղբահանությունը, տրանսպորտը, բնակֆոնդի շահագործումը և այլն, պահանջվում են ֆինանսական ավելի մեծ ռեսուրսներ, քան դրանք օբյեկտիվորեն կարող են ձևավորվել համայնքներում: Հարցի լուծումը պահանջում է կամ համայնքի պատասխանատվության ծավալների կրճատում, կամ էլ տեղական ֆինանսական հնարավորությունների մեծացում՝ համայնքին ամրագրված հարկերի, տեղական տուրքերի և

վճարների ընդլայնման, դրանց դրույքաչափերի վերանայման, ինչպես նաև պետության կողմից հատկացվող դոտացիաների ծավալների մեծացման ճանապարհով: Այստեղ կարևորվում են համայնքների կոմունալ և սոցիալական ենթակառուցվածքների գնահատման նորմատիվ–մեթոդաբանական բազայի մշակումը, ինչպես նաև՝ ֆինանսական համահարթեցման արդարացի համակարգի ձևավորումը:

Երբեմն տեղական ինքնակառավարման համակարգի նկատմամբ առաջանում է անվստահություն նաև ֆինանսական ռեսուրսների փոշիացման առումով: Դրա պատճառը համայնքային ծառայությունների մատուցման հստակ մեխանիզմների բացակայությունն է, որը հնարավորություն չի տալիս ապահովել վերջիններիս որակյալ իրականացումը:

Ապակենտրոնացման հետագա խորացումը պայմանավորված է, նախևառաջ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ունակությամբ և կարողությամբ՝ համայնքներում ապրելու համար բավարար պայմաններ ստեղծելու գործում:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ռազմավարության կարևոր ուղղություններից է երկրում կառավարման կենտրոնացման ու ապակենտրոնացման միջև արդյունավետ հարաբերակցության ստեղծումը: Մի կողմից՝ միշտ էլ առկա է կենտրոնի որոշակի վերահսկողություն, առանց որի կազմակերպական օղակները պարզապես կմեկուսանան և կգործեն ոչ լիարժեք համաձայնեցված, մյուս կողմից՝ տեղական մակարդակում պահանջվում է գործողությունների որոշակի ազատություն, առանց որի կտրուկ կսահմանափակվի տեղական ինքնակառավարմանը բնորոշ բազմաթիվ գործառությունների իրականացումը: Այլ խոսքով, ամբողջ խնդիրը կենտրոնացման և ապակենտրոնացման միջև այնպիսի հարաբերակցության ձևավորումն է, որը կապահովի կառավարման առավելագույն արդյունավետություն:

Ապակենտրոնացումն, ըստ էության, իշխանության և տարբեր գործառույթների կատարման իրավասությունների փոխանցումն է կառավարման վերին մակարդակներից ավելի ստորին մակարդակներ, այդ թվում՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Ապակենտրոնացումը նպատակաուղղված է պետության և հասարակության միջև պատմականորեն առաջացած հակասության վերացմանը, իսկ տեղական ինքնակառավարման զարգացումն ուղղակիորեն կապված է ապակենտրոնացման գործընթացի շարունակության ապահովման և դրա արդյունավետության բարձրացման հետ:

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն առաջին հերթին պետք է ունենան այնպիսի լիազորություններ, որոնք թույլ կտան.

- բարձրացնել համայնքի անդամների գործունեության արդյունավետությունը և համայնքի կառավարմանը նրանց մասնակցության ակտիվությունը,
- բարձրացնել տեղերում գիտելիքների և տեղեկատվության օգտագործման մակարդակը,
- բարձրացնել կառավարման թափանցիկությունը և արդյունավետությունը,
- խորացնել և տարածել ժողովրդավարությունը համայնքներում,
- զարգացնել գյուղական համայնքները և բեռնաթափել քաղաքները:

Իրավասությունների տրամադրումը բոլոր դեպքերում պետք է սահմանվի համապատասխան իրավական ակտերով, սակայն դրանց ընդունումից առաջ պետք է համակողմանիորեն հիմնավորվի, թե կառավարման տվյալ ժամանակահատվածում դրանցից որոնք են նպատակահարմար ամրագրել պետական կամ տեղական մակարդակներում: Այդ առումով տեղական ինքնակառավարման բնագավառում պետական իշխանությունն արդեն ունի որոշակի իրավասություններ: Նշենք դրանցից առավել կարևորները.

- տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող օրենքների ընդունում և դրանցում փոփոխությունների կատարում,

- պետական սեփականություն հանդիսացող օբյեկտները համայնքային սեփականությանը հանձնելու իրավական կարգավորում,
- օրենսդրությամբ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին անհրաժեշտ նյութական և ֆինանսական միջոցների հատկացում,
- պետական բյուջեի և համայնքների բյուջեների միջև փոխհարաբերությունների կարգավորում,
- պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրված լիազորությունների իրականացման համար կատարված ծախսերի փոխհատուցում,
- տեղական ինքնակառավարում իրականացնող քաղաքացիների իրավունքների կարգավորում և պաշտպանություն,
- տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական ինքնուրույնության պետական երաշխիքների ապահովում,
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության ժամանակ քաղաքացիների ընտրական իրավունքների պետական երաշխիքի սահմանում,
- տեղական ինքնակառավարման իրավունքի դատական պաշտպանության կարգի սահմանում,
- օրենքների խախտման համար տեղական ինքնակառավարման մարմինների պատասխանատվության սահմանում,
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության կարգավորում:

Համաձայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» 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 օրենքով երաշխավորված իրավունքը և համայնքի կարողությունն է:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման նպատակով կառավարման պետական մարմինների, մարզպետարանների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև ներկայումս սահմանված է կենտրոնացման և ապակենտրոնացման որոշակի հարաբերակցություն: Ակնհայտ է, որ այն ունի կատարելագործման կարիք: Դա անհրաժեշտ է իրականացնել՝ հաշվի առնելով, մի կողմից, այդ ոլորտում անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների և, մյուս կողմից, տեղական ինքնակառավարման բնագավառում մեր երկրում կուտակված փորձը:

Այսպիսով, Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը և անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների փորձը հավաստում են, որ ժամանակն է նոր, ավելի արդյունավետ հարաբերակցություն ստեղծելու կենտրոնացման և ապակենտրոնացման միջև:

Այդ ուղղությամբ, մեր կարծիքով, անհրաժեշտ է.

- համայնքի սեփականության բազայի ընդլայնման հիման վրա մեծացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները տնտեսական և ֆինանսական ոլորտներում: Դա կարող է կատարվել կրթության, առողջապահության և սոցիալական ծառայությունների շատ օբյեկտներ տեղական ինքնակառավարման ենթակայությանը հանձնելու միջոցով,
- ավելացնել տեղական տուրքերի և վճարների մեխանիզմի ընդլայնման ճանապարհով համայնքների սեփական եկամուտները,
- աստիճանաբար ընդլայնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների շրջանակները: Այսինքն, պետական կառավարման

մարմինների և հիմնականում մարզպետարանների կողմից ներկայումս իրականացվող գործառույթների զգալի մասը պետք է փոխանցվի տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Պետական մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև օրենսդրորեն նորովի պետք է ամրագրվեն և հստակ տարանջատվեն կառավարման գործառույթները,

- սոցիալական ոլորտում ընդլայնել համայնքների լիազորությունները բնակչության կարիքավորության աստիճանի որոշման, սոցիալական աջակցության ծրագրերի իրականացման, զբաղվածության ապահովման և այլ բնագավառներում,
- ամրապնդել և զարգացնել հարկային, վարկային, ներդրումային և այլ մեխանիզմներով թույլ համայնքները:

Հարկ է նշել, որ կենտրոնացման և ապակենտրոնացման արդյունավետ հարաբերակցության սահմանումը չի կարող լինել միանգամյա գործընթաց: Դա պահանջում է ժամանակ՝ օրենսդրության մեջ անհրաժեշտ փոփոխություններ կատարելու ճանապարհով: Այն կարող է տեղի ունենալ ինչպես վերևից ներքև՝ մեծացնելով ապակենտրոնացման աստիճանը, այնպես էլ ներքևից վերև՝ մեծացնելով կենտրոնացման աստիճանը: Բոլոր դեպքերում փոփոխությունների հիմքում վերջին հաշվով պետք է լինի տվյալ գործառույթն առավել արդյունավետ իրականացնելու սկզբունքը: Այս պարագայում առաջնահերթ խնդիր է դառնում պետական և տեղական մարմինների կառավարման օղակների սերտորեն համագործակցությունը: Քանզի այս մարմինների ակտիվ գործունեության արդյունքում հնարավոր կլինի հասնել կենտրոնացման և ապակենտրոնացման արդյունավետ հարաբերակցության: Վարչատարածքային բաժանման արդյունքում հանրապետության մի շարք համայնքներում առաջ եկան խնդիրներ՝ կապված ֆինանսական միջոցների սղության, կառավարման թույլ մեխանիզմների, կենտրոնից ունեցած հեռավորության և մի շարք այլ գործոնների հետ: Պետությունն իր կողմից իրականացվող ծրագրերի շրջանակներում փորձում է հնարավորինս լուծում տալ այն խնդիրներին, որոնք ծագել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառավարման համակարգում: Հատկապես առաջընթացն ակնառու է ավտոճանապարհների կառուցման և վերանորոգման բնագավառում: Սակայն, դեռևս խնդիրներ կան հողի հարկի և գույքահարկի հավաքագրման գործընթացում, որոնց գծով համայնքային բյուջեներ մուտքերը շատ քիչ տոկոս են կազմում:

ԿԱՐԵՆ ՂՈՒԼՈՅԱՆ

ԵՊՀ հայցորդ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Տարածքային զարգացման համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ բյուջետային կարգավորումը, որպես կանոն, իրականացվում է ֆինանսական մուտքերի աղբյուրները տնօրինողների կողմից սեփական բյուջեների ինքնուրույն ապահովելու ժամանակ: Կենտրոնացված սկզբունքներով կառավարվող տնտեսություններում յուրաքանչյուր ստորադաս բյուջե որոշակի սահմաններում ձևավորվում է վերադաս բյուջեի մուտքերի հաշվին: Այդ հանգամանքը, հատկապես բարեփոխումների սկզբնական շրջանում, առաջացնում է ձգտում՝ հնարավորինս կենտրոնացնել բյուջետային ֆինանսական ռեսուրսները և, այնուհետև, սկզբունքներով դրանք