



ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ

ԶԱՐԳԱՅՈՒՄ

ՔՐԻՍՏԻՆԵ ԹԱԹՈՍՅԱՆ

ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի ասպիրանտ

 <https://orcid.org/0000-0003-4593-3747>

**ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ
ԱԶԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՏԻՄ
ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏ
ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍՈՒՄ
(ՋԵՐՄՈՒԿ ԽՈՇՈՐԱՑՎԱԾ ՀԱՄԱՅՆՔԻ
ՕՐԻՆԱԿՈՎ)**

Վերջին տարիներին ՀՀ-ում տեղի ունեցող վարչապարաժային բարեփոխումների, մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման գործընթացները նոր հնարավորություններ են ստեղծել համայնքների կենսունակության բարձրացման առումով՝ ապահովելով մասշտաբի էֆեկտի դրական ազդեցություն: Խոշորացված համայնքի կազմի մեջ մտած փոքր բնակավայրերում նկատվում են հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսերի էական ավելացումներ: Նկատելիորեն ավելացել են կրթության, բնակարանային շինարարության, կոմունալ տնտեսության, տրանսպորտի, աղբահանության, մշակույթի, սոցիալական ապահովվածության գծով ծախսերը: Միևնույն ժամանակ, խոշոր համայնքներում շարունակում են պահպանվել ծախսերի գրեթե նույն համամասնություններն այնպես, ինչպես խոշորացումից առաջ էր: Խնդրի պարզաբանումը բազմաթիվ են. սկսած օրենքով սահմանված լիազորությունների իրականացման և համայնքի ֆինանսական միջոցների միջև էական խզվածությունից մինչև լիազորությունների իրականացման արդյունքների նկատմամբ գնահատման համակարգի բացակայություն: Համայնքային բյուջեների՝ պետական բյուջեից ունեցած կախվածության (ավելի քան կիսով չափ) պայմաններում ևս խոշորացման գործընթացից առաջ և հետո խոշորացման փուլում գտնվող համայնքները շարունակել են իրականացնել սահմանափակ թվով լիազորություններ և հանդես գալ համայնքային առաջնային անհրաժեշտության ծառայություններ մատուցողի դերում:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվում է պարտադիր խնդիրների շրջանակ, որոնց կադրային պահանջը հավասարապես տարածվում է բոլոր համայնքների վրա, ինչը, բնականաբար, պահանջում է դրանց նկատմամբ սեփական լիազորությունների որոշակիացում՝ օրենքում առկա հասկացությունների որոշակիացման և այդ լիազորությունների իրականացման արդյունքների չափողականության համակարգի ներդրմամբ՝ չանտեսելով նաև համայնքների ոլորտային առանձնահատկությունները և ներուժը:

Հիմնաբառեր. համայնք, խոշորացում, ապակենտրոնացում, լիազորություն, բյուջե, հանրային բնույթի ծառայություն

JEL: H70, R58

DOI: 10.52174/1829-0280_2022.2-63

Ներածություն: ՀՀ Սահմանադրության ընդունումից հետո Հայաստանի հանրային կառավարման համակարգում պետական կառավարմանը զուգահեռ ստեղծվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Վերջին տարիներին ոլորտը կարգավորող օրենսդրական դաշտը մշտապես փոփոխությունների է ենթարկվել՝ պայմանավորված համայնքների միավորման գործընթացներով: Վերջինս մեծ տնտեսական ազդեցություն է թողել հատկապես փոքր համայնքների կենսունակության և զարգացման վրա՝ ունենալով մասշտաբի էֆեկտի դրական ազդեցություն ինչպես ֆինանսական, այնպես էլ մարդկային ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման տեսանկյունից: Նախքան խոշորացման գործընթացում ընդգրկվելը, որոշ դեպքերում համայնքային բյուջեի ծախսերի կեսից ավելին հատկացվում էր համայնքի աշխատակազմի պահպանմանը: Այսպես՝ Վայոց ձորի Կարմրաշեն համայնքի բյուջեն ծախսերի գծով 2013 թվականին կազմել է 6151 հազար դրամ, որից 5157 հազար դրամը կամ 84%-ն ուղղվել է համայնքի աշխատակազմի պահպանման ծախսերի ուղղությամբ¹: Նույն պատկերն ունենք նաև մյուս փոքր համայնքներում, որոնց համայնքային բյուջեների միջոցները մեծ մասամբ ուղղվում են համայնքի աշխատակազմի պահպանմանը, և այս պարագայում գրեթե անիմաստ էր դառնում խոսել համայնքների, մասնավորապես՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով ամրագրված, համայնքի՝ երկարաժամկետ տնտեսական զարգացման պլանավորման՝ համայնքի կայուն զարգացման, գործարար միջավայրի բարելավման, առողջապահության, կրթության ոլորտներում լիազորությունների իրականացման օրենսդրական պահանջի մասին²: Եվ այստեղ է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ) լիազորությունների արդյունավետության գնահատման համատեքստում մշտապես առաջ է գալիս դրանց՝ ապակենտրոնացման սկզբունքներին համահունչ լինելու և վարչատարածքային բարեփոխումների այս փուլում լիազորությունների արդյունավետ իրականացման համակարգի զարգացման, լիազորությունների իրականացման արդյունքների գնահատման գործիքակազմի ներդրման անհրաժեշտությունը:

Գրականության ակնարկ: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված լիազորությունների բնույթը և գործնականում դրանց

¹ Տե՛ս ՀՀ համայնքների բյուջետային ծախսերի վերաբերյալ հաշվետվություն, 2013 թվական, ՀՀ ՏԿԵՆ պաշտոնական կայքէջ:

² Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը:

կիրառելիության արդյունավետության գնահատման անհրաժեշտությունը, հատկապես համայնքների միավորման գործընթացներում, մշտապես եղել է հայրենական և օտարերկրյա մի շարք հետազոտողների ուշադրության կենտրոնում:

Տեղական հետազոտողները մշտապես կարևորում են համայնքային բյուջետային մուտքերի ընդլայնման անհրաժեշտությունը համայնքների լիազորությունների արդյունավետ իրականացման համատեքստում՝ առաջարկելով համայնքային բյուջե ուղղել նաև եկամտային հարկի և շահութահարկի գծով մասհանումները, որոնք զգալի մասնաբաժին ունեն համայնքների հարկային եկամուտներում:

Ըստ «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի՝ համայնքների հարկային եկամուտներում նշվում են այլ հարկատեսակներից և պարտադիր վճարումներից կատարվող մասհանումները, որոնցում ներառվում են նաև եկամտային հարկի և շահութահարկի գծով մասհանումները³, այնինչ՝ յուրաքանչյուր տարվա «Պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքով վերջիններիս գծով մասհանումներ չեն իրականացվում⁴:

Հիմնվելով ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության և միջազգային փորձի վրա՝ կարիք կա ծրագրելու և իրականացնելու պետական կառավարման մարմինների լիազորությունների ապակենտրոնացում դեպի համայնքներ՝ բարձրացնելով ՀՀ-ում իշխանության ապակենտրոնացման աստիճանը և ՏԻՄ լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը⁵:

Արտասահմանյան մի շարք երկրների փորձը թույլ է տալիս ենթադրել, որ համայնքային լիազորությունների պակաս արդյունավետ իրականացումը կապված է ոչ բավարար ֆինանսական միջոցների և տվյալ երկրի հարկային համակարգի կապի բացակայության հետ: Իսպանիայում պետական կառավարման մարմինները լիազորությունները փոխանցում են միայն այն համայնքներին, որոնք այդ լիազորության իրականացման համար ունեն համապատասխան մարդկային, ֆինանսական և կառավարման անհրաժեշտ այլ ռեսուրսներ⁶: Մյուս կողմից՝ լիազորությունների արդյունավետ իրականացման համար խիստ անհրաժեշտ է դառնում դրանց ապակենտրոնացումը՝ իրականացման պատասխանատվությունը փոխանցելով կառավարման տարբեր մակարդակների:

Տեղական ինքնակառավարումը ինքնանպատակ չէ: Դա գործիք է, որն օգնում է լուծել մի շարք խնդիրներ: Տեղական ինքնակառավարման մակարդակում լիազորությունների իրականացման ընթացքում ռեսուրսների անբավարարության պայմաններում որոշումների կայացման պատասխանատվությունը փոխանցվում է պետական իշխանության մարմիններին⁷:

³ Տե՛ս «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 28.1:

⁴ Տե՛ս «Պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքը, հոդված 7, մաս 6, 2021:

⁵ Տե՛ս Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2020 թ.), գիրք 13 (Վահրամ Շահբազյանի ընդհ. խմբ.):

⁶ Տե՛ս **Serohina S., Bodrova I., Novak A.**, Delegation of State Powers to Local Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 9, No. 3 (28), 2019, էջ 265:

⁷ Տե՛ս **Dovletmurzaeva M. A., Israilov M. V., Chazhaev M. I.**, Institutional legal mechanism of interaction of local self-government bodies and state authorities, International Conference ASE-I - Published by AIP Publishing, 2021, էջ 3:

Լեհաստանում վարչական բնույթի լիազորությունների իրականացումը ստանձնում են մունիցիպալ կառավարման մարմինները՝ սահմանափակելով որոշումների կայացման գործընթացում վերջիններիս որևէ լիազորություն ունենալը: Իսկ, օրինակ, Իսպանիայում ոչ ստանդարտ (բնույթով՝ ոչ վարչական) լիազորությունների իրականացման գործառույթները վերապահված են քաղաքապետարաններին: Վերջիններս հնարավորություն են ունենում միջամտելու սոցիալական և տնտեսական ցանկացած հատվածի գործունեությանը՝ հանրային լիազորությունների արդյունավետ իրականացման և բնակչության կարիքները բավարարելու համար⁸:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված պարտադիր խնդիրները տարածվում են բոլոր համայնքների վրա՝ անկախ վերջիններիս սոցիալ-տնտեսական կարողություններից:

Մինևույն ժամանակ նկատելի է ՏԻՄ-ին օրենքով վերապահված պարտադիր խնդիրների և դրանց խելամիտ լուծման համար բյուջետային միջոցների կապի խզվածությունը, ուստի հարց է առաջանում. մեծացնելով համայնքային բյուջեի մուտքերը՝ արդյո՞ք կապահովենք օրենքով ամրագրված պարտադիր խնդիրների արդյունավետ լուծում, թե՞ նախ կարիք կա գնահատելու, թե որոնք են այն գործոնները, որոնք խոչընդոտում են սեփական լիազորությունների արդյունավետ իրականացումը: Խնդիրը բազմաշերտ է և կարիք ունի խոր վերլուծության: Հատկապես վերջին տարիներին իրականացված վարչատարածքային բարեփոխումները, առաջնահերթ միտված լինելով փոքր համայնքների կենսունակության բարելավմանը, որքանո՞վ են կարողացել լիազորությունների ամբողջ ծավալով արդյունավետ լուծել խնդիրը:

Հետազոտության մեթոդաբանություն: Ուսումնասիրության համար որպես տեսական, տեղեկատվական և մեթոդական հիմք են ծառայել ՀՀ-ում հանրային կառավարման համակարգում տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող տեղական և արտասահմանյան գրականությունը, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքը, «Վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքի նախագծերը՝ համայնքների խոշորացման համատեքստում իրականացված համապատասխան փոփոխություններով, «Համայնքի բյուջետավորման ուղեցույցը», «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում» գրքերում առկա տեղեկատվությունը, ինչպես նաև մի շարք տեղական և արտասահմանյան գրականության աղբյուրներ:

Հետազոտության ընթացքում օգտագործվել են ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության կայքէջում առկա՝ Վայոց ձորի համայնքների 2013–2021 թթ. բյուջեի հաշվետվությունների տվյալները, Վայոց ձորի մարզպետարանի և Ջերմուկ համայնքի (ներառյալ նաև Ջերմուկ համայնքի կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի, նախկինում՝ համայնքների) պաշտոնական կայքէջերի տվյալները և այլն: Ուսումնասիրության համար որպես հիմք են ծառայել նաև Ջերմուկ համայնքի 2018–2021 թթ. ծրագրային բյուջեները՝ արդյունքահենք ձևաչափով:

Ուսումնասիրության նպատակի և հետազոտության առարկայի ընտրությանը պայմանավորված՝ կիրառվել են համեմատական ուսումնասիրություն-

⁸ Տե՛ս Serohina S., Bodrova I., Novak A., նշվ. աշխ., էջ 265:

ների, համադրության, ընդհանուր գիտական վերլուծության, ընդհանրացումների մեթոդները:

Համեմատական ուսումնասիրության շնորհիվ կատարվել է Ջերմուկ խոշորացված համայնքի բյուջեի համամասնությունների գնահատում՝ խոշորացումից առաջ (կազմում առկա առանձին բնակավայրերի՝ նախկինում համայնքների բյուջեների վերլուծությամբ) և հետխոշորացման փուլերում (կազմում առկա բնակավայրերի կատարած բյուջետային հատկացումների ուսումնասիրության միջոցով): Այսկերպ հնարավորություն է ստեղծվել գնահատելու լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունն ըստ բյուջետային հատկացումների, արդյունքում՝ համապարփակ գնահատելով նաև դրանց իրականացման որակական և քանակական փոփոխությունները:

Համադրության մեթոդի միջոցով խոշորացումից առաջ և հետո ուսումնասիրված ծախսային առաջնահերթությունները դիտարկվել են առանձին, այնուհետև համադրվել են համայնքային լիազորությունների իրականացման ընդհանուր տրամաբանության մեջ:

Վերլուծություն: Տեղական ինքնակառավարումը պետական լիազորությունների կառավարման պատվիրակման ինստիտուտ է: Ժամանակակից պետությունները դա դիտարկում են որպես իշխանության համակարգային-գործառության մասնիկ, որը, առաջին հերթին, հնարավորություն է ստեղծում խուսափելու կենտրոնական իշխանության մակարդակում գերկենտրոնացումից՝ կենտրոնական իշխանությանը չծանրաբեռնելով տեղական գործերով, երկրորդ՝ ապահովում է բնակչության մասնակցությունը տեղական մակարդակում իշխանության արդյունավետ իրականացման գործընթացներում, երրորդ՝ պետական իշխանությունը մոտեցնում է քաղաքացիական հասարակությանը, չորրորդ՝ մոնիցինգայլ կառավարումը ռացիոնալացնում է՝ դարձնելով ավելի օպտիմալ⁹:

Աղյուսակ 1

ՀՀ-ում վարչապարածքային բարեփոխումներն ըստ փուլերի¹⁰

Մարզ/Փուլ	1	2	3	4	5	Նոր միավորված համայնքների թիվը	Մարզում համայնքների ընդհանուր թիվը
Արմավիր	0	0	0	0	7	7	90
Արագածոտն	0	0	4	0	5	9	66
Արարատ	0	1	0	0	4	5	89
Գեղարքունիք	0	0	4	0	4	8	48
Լոռի	1	0	10	1	4	16	50
Կոտայք	0	0	6	0	6	12	34
Շիրակ	0	4	3	0	4	11	35
Սյունիք	1	4	3	0	0	8	8
Վայոց ձոր	0	3	3	0	3	9	4
Տավուշ	1	3	1	1	1	6	6
Ընդամենը	3	15	34	2	38	92	430

⁹ Տե՛ս Serohina S., Bodrova I., Novak A., նշվ. աշխ., էջ 263:

¹⁰ Տե՛ս «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը (ՀՕ-148-Ն, 24.11.2015), (ՀՕ-100-Ն, 17.06.2016), (ՀՕ-93-Ն, 09.09.2017), (ՀՕ-328-Ն, 24.09.2021):

Առհասարակ, համայնքների խոշորացումը ենթադրում է, որ բնակավայրերի միավորման արդյունքում համայնքը ներկայանալու է որպես տնտեսապես ուժեղ և ֆինանսապես կայուն վարչատարածքային միավոր: Ակնկալվող արդյունքները՝ մարդկային ռեսուրսների համախմբումը, համայնքի կառավարման արդյունավետության մակարդակի բարձրացումը, ենթակառուցվածքների զարգացումը և ծառայությունների որակի բարելավումը, համայնքային զարգացման կապիտալ ծրագրերի իրականացումը դրական ազդեցություն են ունենում համայնքի երկարաժամկետ զարգացման վրա:

Աղյուսակ 2

Վայոց ձորի Կարմրաշեն համայնքի բյուջեային ծախսերն ըստ գործառնական դասակարգման՝ խոշորացումից առաջ և հետո

(Կարմրաշեն համայնքը 2016 թվականին խոշորացման երկրորդ փուլով ընդգրկվել է Ջերմուկ համայնքի կազմում)^{11,12}

Թվական	Ծախս (հազ. ՀՀ դրամ)	Ոլորտային ուղղություններ					
		Տնտեսական հարաբերությունների գծով ծախսեր. գյուղատնտեսություն, փրանսպորտ (հազար ՀՀ դրամ)	Տես. կշիռ (%)	Աղբահանություն	Տես. կշիռ (%)	Բնակ. շին. և կոմունալ ծառ.	Տես. կշիռ (%)
2014	6033	0	0	0	0	0	0
2015	6659	0	0	0	0	0	0
2017	33526	12666	38	0	0	15000	45
2021	16798	1275	8	493	3	8356	50

Աղյուսակ 2-ի տվյալներից պարզ է դառնում, որ Կարմրաշեն համայնքը, մինչ խոշորացվելը, նվազագույն հանրային ծառայությունների իրականացման գծով ծախսեր չի իրականացրել, և նման պայմաններում խոսել ՏԻՄ-ի՝ օրենքով սահմանված պարտադիր խնդիրների շրջանակում լիազորությունների արդյունավետ իրականացումից, անիմաստ է: Նկատելի է սակայն, որ խոշորացումից հետո Ջերմուկ համայնքի բյուջեից Կարմրաշեն համայնքին կատարվող մասնահանումները ոչ միայն կրկնակի գերազանցում են նախորդ տարվա ցուցանիշները, այլև հանրային բնույթի ծառայությունների գծով ծախսերի հետ մեկտեղ որոշակի ծախսեր են կատարվել տնտեսական հարաբերությունների (տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում՝ 38%), աղբահանության (տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում՝ 3%), բնակարանային շինարարության ուղղություններով (տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում՝ 45–50%): Խոշորացված համայնքի կազմի մեջ մտնելուց հետո Կարմրաշեն համայնքի տնտեսական հարաբերությունների գծով ծախսերը 100%-ով կամ 12 666 հազար դրամով ուղղվել են ճանապարհային տրանսպորտի ոլորտում ներդրումներին: Թեև խոշորացումից առաջ տնտեսական զարգացման ուղղությամբ ծախսերը մշտապես զրոյական մակարդակում են եղել, այնուամենայնիվ, ներկայիս հատկացումները շարունակում են սահմանափակվել միայն ենթակառուցվածքների կառուցման և ծառայությունների սպասարկման մակարդակներում:

¹¹ Խոշորացումից հետո Ջերմուկ խոշորացված համայնքի կազմի մեջ մտնող բնակավայրերին հատկացված ծախսերի տվյալների համար հիմք են հանդիսացել Ջերմուկ համայնքի 2017 թ. բյուջեն՝ արդյունքահենք ձևաչափով, 2021 թ. Ջերմուկի ծրագրային բյուջեի նախագիծը:

¹² Տե՛ս ՀՀ ՏԿԵՆ պաշտոնական կայքէջ, 2014–2015 թթ. ՀՀ համայնքների ծախսերի վերաբերյալ հաշվետվություններ, <http://mtad.am/hy/budgetary-expenditure/>

Ջերմուկ համայնքի՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով ամրագրված լիազորությունների բնագավառներն ըստ համայնքի պարտադիր խնդիրների, դրանց ուղղությամբ կատարված բյուջեային ծախսերն ըստ գործառնական դասակարգման (2016–2020 թթ. տվյալներ, հազ. ՀՀ դրամ, տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում՝ %)^{13, 14, 15}

Համայնքի ղեկավարի լիազորությունների բնագավառն ըստ համայնքի պարտադիր խնդիրների	2016		2017		2018		2019		2020	
	Ընդ.	%	Ընդ.	%	Ընդ.	%	Ընդ.	%	Ընդ.	%
	560237	100	450371	100	460846	100	592090	100	755902	100
Ընդհանուր (ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ)	120877	22	164238	36	130096	28	139378	24	174123	23
Կրթություն	87845	17	123768	27	148180	32	179657	30	160032	21
Տրանսպորտ	68378	12	42821	10	42464	9	61760	11	228376	30
Շրջակա միջավայրի պահպանություն, աղբահանություն	51073	9	74424	17	108365	24	81819	14	82699	11
Մշակույթ և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքներ	15381	3	19140	4	19896	4	52943	9	48432	6
Սոցիալական պաշտպանություն	18522	3	16830	4	0	0	27829	5	23473	3
Քաղաքաշինություն և կոմունալ տնտեսություն	5814	1	5641	1	29764	6	48967	8	37727	5
Գյուղատնտեսություն, անասնաբուծություն և բուսասանիտարիա	7805	1	5883	1	6550	1	4320	1	16141	2
Պաշտպանություն, արտակարգ իրավիճակներից բնակչության պաշտպանություն և քաղաքացիական պաշտպանության կազմակերպում	0	0	0	0	0	0	0	0	5042	1
Առողջապահություն	0	0	0	0	0	0	0	0	480	0.06
Զբոսաշրջություն	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Հոգսգտագործում	-276874	49	-8938	2	-45650	10	-13115	2	-53223	7

¹³ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը՝ հիմք ընդունելով «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 12-ում սահմանված պարտադիր խնդիրները, ինչպես նաև Ջերմուկ համայնքի 2016, 2017, 2018, 2019 և 2020 թվականների տարեկան բյուջեների հաշվետվությունները:

¹⁴ Աղյուսակի կազմման մեթոդական հիմքը՝ ՀՀ ՏԿԵՆ պաշտոնական կայքէջի «Համայնքի տարեկան աշխատանքային պլանի մշակման մեթոդական ուղեցույցը»:

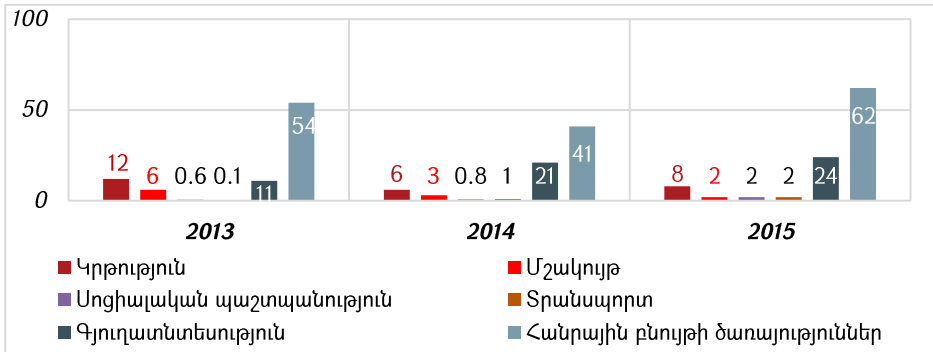
¹⁵ **Ծանոթություն:** Համաձայն «Վարչատարածքային բաժանման մասին» օրենքի (ընդունված 2021 թվականի սեպտեմբերի 24-ին)՝ Կարմրաշեն և Հերիեր բնակավայրերը դուրս են եկել Ջերմուկ խոշորացված համայնքի կազմից: Նշենք նաև, որ հետազոտությունում բացակայում են 2021 թվականի որոշ տվյալներ, քանի որ պաշտոնական վիճակագրության աղբյուրներում դրանք չկան: Պայմանավորված նաև հետազոտության օբյեկտի ընտրությամբ, որը միտված է Ջերմուկ խոշորացված համայնքի սեփական լիազորությունների իրականացման արդյունավետության գնահատմանը (խոշորացումից առաջ և հետո), վերը նշված տվյալների բացակայությունը էական նշանակություն ունենալ չի կարող:

Բնական է՝ համայնքի խոշորացումը մեծացնում է համայնքային տնտեսության մարտահրավերները տնտեսական կարողունակության և ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման տեսանկյունից՝ զուգահեռաբար մեծացնելով նաև բնակչության կարիքների ծավալները, նպաստելով դրանց ակտիվ մասնակցության խթանմանը (ըստ էության, խոշորացված համայնքներում որոշ բնակավայրերի հեռավորությունը բնակիչներին հեռացնում է խոշորացված համայնքի կենտրոնից, ինչը կարող է խոչընդոտ հանդիսանալ նրանց մասնակցային իրավունքի արդյունավետ իրացմանը), առաջ է բերում մատուցվող հանրային ծառայությունների որակական և քանակական որոշակի փոփոխությունների անհրաժեշտություն՝ պայմանավորված համայնքի բնակչության թվի մեծացմամբ և աշխարհագրական լայն ընդգրկվածությամբ: Եվ այստեղ առավել կարևորվում է *խոշորացման գործընթացում համայնքի սեփական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման անհրաժեշտությունը քանակական և որակական փոփոխությունների համապետքստում:*

Աղյուսակ 3-ի տվյալներից պարզ է դառնում, որ Ջերմուկ համայնքում խոշորացումից հետո «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված պարտադիր խնդիրների շատ քիչ մասն է կատարված: Այսպես՝ 2016 թվականից սկսած, Ջերմուկ համայնքն իր ծախսերը հիմնականում կատարել է հետևյալ հիմնական ոլորտային ուղղություններով. *ընդհանուր բնության հանրային ծառայություններ (տարեկան, միջին հաշվով, 27%), կրթություն (25%), տրանսպորտ (14%), շրջակա միջավայրի պահպանություն և աղբահանություն (15%):*

Փաստորեն, օրենքով ամրագրված լիազորությունների զգալի մասը, որն ուղղակիորեն կապվում է համայնքի երկարաժամկետ և կայուն զարգացման հետ, չի իրականացվում, և համայնքը շարունակում է հանդես գալ առաջնային անհրաժեշտության ծառայություններ մատուցողի դերում: Չնայած վերջին տարիներին չնչին տեղաշարժ է նկատվում, օրինակ, համայնքի բնակարանային շինարարության (2018 թվականին ընդհանուր ծախսերը կազմել են 1678 հազ. ՀՀ դրամ կամ ընդհանուրի 0.36%-ը, 2020-ին՝ 0.1%) և համայնքային զարգացման գծով ծախսերի ուղղությամբ (2019 թվականին ընդհանուր ծախսերը կազմել են 5803 հազ. ՀՀ դրամ, իսկ 2020-ին՝ 8247 հազ. ՀՀ դրամ), այնուամենայնիվ, համայնքի կայուն զարգացման, գործարար միջավայրի բարելավման լիազորությունների համատեքստում համայնքի գույքի կառավարման, գործարար միջավայրի, զբոսաշրջության զարգացման, առողջապահական համակարգերին ուղղված հատկացումները շարունակում են 0-ական մակարդակում մնալ:

Հաշվի առնելով ստացված արդյունքները՝ հարկ ենք համարում իրականացնել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված պարտադիր խնդիրների կատարողականի գնահատում Ջերմուկ խոշորացված համայնքի կազմում ընդգրկված Գնդեվազ բնակավայրի օրինակով՝ նախքան խոշորացման գործընթացում ներառվելը:



Գծապատկեր 1. Վայոց ձորի Գնդեվազ համայնքի ոլորտային ուղղվածությամբ ծախսերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում մինչ խոշորացումը՝ 2013, 2014 և 2015 թվականներին (%)¹⁶

Ինչպես ցույց են տալիս Գնդեվազ համայնքի (մինչ Ջերմուկ խոշորացված համայնքի կազմում ընդգրկվելը) բյուջեի ծախսերի հիմնական ուղղությունների ուսումնասիրության արդյունքները, այստեղ ամենամեծ մասնաբաժնով ծախսերը (միջինում՝ 34%) ուղղվում են հանրային բնույթի ծառայությունների մատուցմանը, այնուհետև՝ կրթության (միջինում՝ 26%), գյուղատնտեսության (միջինում՝ 19%), մշակույթի (միջինում՝ 4%), սոցիալական պաշտպանության (միջինում՝ 1%), ինչպես նաև տրանսպորտի (միջինում՝ 1%) ոլորտներին:

Խոշորացումից առաջ Գնդեվազ համայնքի ծախսերը գրեթե համընկնում են այն հիմնական ծախսային ուղղություններին, որոնք իրականացվել են խոշորացումից հետո Ջերմուկ համայնքում: Խոշորացումից հետո, միջին հաշվով, 52%-ով դրանք ուղղված են համայնքի կողմից մատուցվող հանրային բնույթի ծառայություններին, իսկ կրթության (միջինում՝ 9% ընդհանուր բյուջեում), մշակույթի (միջինում՝ 4% ընդհանուր բյուջեում), սոցիալական ապահովության (միջինում՝ 1–2% ընդհանուր բյուջեում) գծով դեռ շարունակում են սահմանափակված մնալ համայնքին որոշակի ծառայությունների մատուցման առումով:

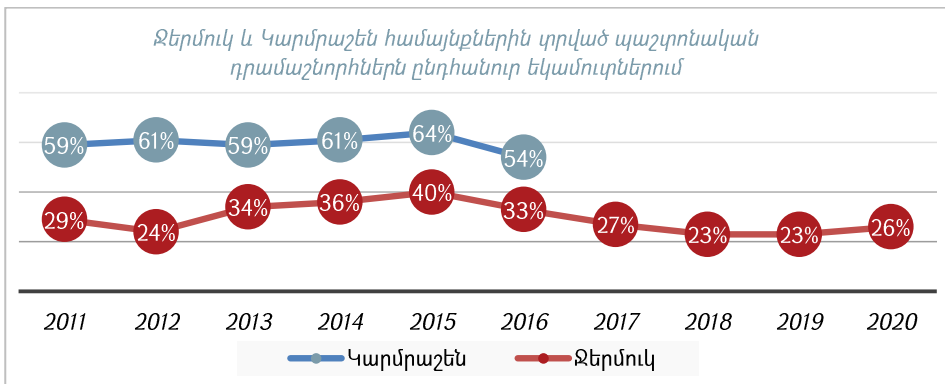
Ստացված տվյալները հիմք են տալիս ենթադրելու, որ խոշորացումը էական ազդեցություն չի թողել օրենքով սահմանված պարտադիր խնդիրների քանակական փոփոխության իրականացման մասով: Նշենք նաև, որ խոշորացումից հետո Գնդեվազ բնակավայրին ուղղված աղբահանության գծով ծախսերը *բացարձակ թվով շուրջ 15 անգամ գերազանցել են մինչ այդ կատարված ծախսերը, իսկ նախադպրոցական կրթության ոլորտում ծախսերը խոշորացված համայնքի կազմում գերազանցել են 4 անգամ:* Նման տվյալները հիմնավորում են խոշորացման՝ հանրային ծառայությունների մատուցման վրա թողած դրական ազդեցությունը:

Ընդհանուր առմամբ կարելի է ասել, որ խոշորացման արդյունքում Գնդեվազ համայնքի սեփական լիազորությունների բնագավառում նախկինում երբևէ չիրականացված լիազորություններից մի քանիսն են այժմ իրականացվում, օրինակ՝ բնակարանային շինարարության, պաշտպանության,

¹⁶ ՀՀ ՏԿԵՆ պաշտոնական կայքէջ, 2013–2015 թթ. ՀՀ համայնքների ծախսերի վերաբերյալ հաշվետվություններ, <http://vdzor.mtad.am/community-budgetary-expenditure/>

համայնքի բնակավայրերի կառուցապատման, համայնքի կայուն զարգացման ուղղություններով: Սակայն այդ բնագավառներում լիազորությունների կատարման համար Ջերմուկ համայնքի բյուջեից ծախսերն այնքան փոքր տոկոս են կազմում ընդհանուր ծախսերի ծավալում, որ դրանց իրականացումը դժվարությամբ կարելի է արդյունավետ համարել Գնդեվազ բնակավայրում:

Փաստորեն, համայնքների խոշորացումն առնչվում է օրենքով սահմանված պարտադիր խնդիրների միայն այն մասի որակական որոշակի փոփոխություններին, որոնց մատուցման վերջնարդյունքները գտնվում են բնակիչներին շատ մոտ, չափելի են և իրենց բնույթով ուղղված են համայնքում առաջնահերթ խնդիրների լուծմանը:



Գծապատկեր 2. *Ջերմուկ և Կարմրաշեն համայնքների բյուջեների կառուցվածքներն ըստ բյուջեպային եկամուտների սեփական և պետական մասնաբաժինների¹⁷*

Գծապատկեր 2-ի տվյալները ցույց են տալիս, որ Կարմրաշեն համայնքը մինչ Ջերմուկ խոշորացված համայնքի կազմի մեջ մտնելը ավելի քան կիսով չափ կախված է եղել պետական բյուջեից. *միջինում այդ ցուցանիշը կազմել է մոտ 60%*: Նույն ցուցանիշը Ջերմուկ համայնքի համար մինչ խոշորացումը միջինում կազմել է *մոտ 33%*, իսկ խոշորացումից հետո՝ *միջինում մոտ 25%*: Խոշորացումից հետո Ջերմուկ համայնքի՝ պետական բյուջեից կախվածության միջին ցուցանիշի նվազման դինամիկան առաջին հայացքից թույլ է տալիս ենթադրել, որ խոշորացումն էականորեն նպաստել է Ջերմուկ համայնքի ֆինանսական կարողությունների ընդլայնմանը: Պետական բյուջեից կախվածության մակարդակի նվազման դինամիկան արդյունք է Ջերմուկ համայնքի ընդհանուր եկամուտների, միաժամանակ դրանում սեփական եկամուտների մասնաբաժնի մեծացման հետ, որը, սակայն, համայնքի եկամուտների որակական փոփոխության հիմք չէ: Մյուս կողմից՝ նկատելի է, որ համայնքի պարտադիր խնդիրների՝ ոչ ամբողջական ծավալով իրականացնելու պատճառներից մեկը ֆինանսական միջոցների անբավարարությունն է: Եվ պետական բյուջեից նման կախվածության պայմաններում անգամ լիազորություններն ամբողջ ծավալով չեն իրականացվում:

¹⁷ Վայոց ձորի մարզի համայնքների եկամուտներ, 2011–2020 թթ. տվյալների բազա, <http://vdzor.mtad.am/community-budgetary-revenues/>

Միևնույն ժամանակ, խոշորացումից հետո համայնքային բյուջեի մուտքերի ընդլայնման և ֆինանսական ռեսուրսների առկայության պայմաններում (ինչպես պարզ դարձավ համայնքների խոշորացման օրինակով) համայնքը սահմանափակվում է ենթակառուցվածքների կառուցման ուղղությամբ ներդրումներ կատարելով և առաջնահերթ հանրային ծառայություններ մատուցելով: Ջերմուկ համայնքի բյուջեի ծախսերում շարունակում են մեծ մասնաբաժին ապահովել հանրային բնույթի ծառայությունների, կրթության, տրանսպորտի, շրջակա միջավայրի պահպանության և աղբահանության գծով ծախսերը:

Արդյունքում՝ ինչպես ցույց տվեցին գծապատկեր 2-ի տվյալները, չնայած Ջերմուկ համայնքի՝ պետական բյուջեից կախվածության մակարդակը խոշորացումից հետո նվազել է, պետական բյուջեից կախվածության համաչափ դինամիկա է նկատվում: Այսպիսով՝ թե՛ փոքր և թե՛ խոշորացված համայնքները շարունակում են կախված լինել պետական բյուջեի հատկացումներից, և նույնիսկ նման պայմաններում Ջերմուկ խոշորացված համայնքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված պարտադիր լիազորություններն իրականացնում է գրեթե նույն համամասնությամբ, ինչպես և՛ խոշորացումից առաջ:

Եզրակացություններ: ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների, մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման արդյունքում էականորեն բարելավվել են փոքր և ոչ կենսունակ համայնքների (այժմ՝ բնակավայր) հանրային բնույթի ծառայությունների (կրթություն, տրանսպորտ, աղբահանություն և այլն) մատուցման քանակական հատկանիշները: Ի տարբերություն նշվածի՝ խոշորացումը չնչին դրական ազդեցություն է թողել խոշոր համայնքային պարտադիր խնդիրների առավել մեծ ծավալով և արդյունավետ լուծման վրա: Համայնքների այն սեփական լիազորությունները, որոնք ուղղված են երկարաժամկետ տնտեսական և համայնքային կարողությունների զարգացմանը, դեռևս պատշաճ կերպով չեն իրականացվում: Այսինքն՝ համայնքները խոշորացումից հետո շարունակում են հանդես գալ առաջնային կարիքների բավարարմանն ուղղված հանրային բնույթի ծառայություններ մատուցողի դերում:

Ուսումնասիրությունը թույլ տվեց պարզել, որ համայնքային եկամուտներում պետական բյուջեից կիսով չափ կախված լինելու պայմաններում ևս մի շարք լիազորությունների իրականացման գծով ծախսեր չեն հատկացվել: Այս խնդրի արդյունավետ լուծումը դժվար է կապել միայն ֆինանսական ռեսուրսների ոչ բավարար միջոցների հետ, որովհետև նույնիսկ համայնքների խոշորացումը, բյուջեի մուտքերի ընդլայնման և մասշտաբի էֆեկտի հաշվին, չի հանգեցրել լիազորությունների էական քանակական փոփոխությունների: Չի բացառվում, որ համայնքը պատրաստ չէ ստանձնելու նման լիազորություններ նույնիսկ ֆինանսական միջոցների առկայության պայմաններում: Ուստի պարտադիր խնդիրների լուծման սեփական լիազորությունների իրականացման օրենսդրական պահանջը միօրինակ տարածել բոլոր համայնքների վրա, հաշվի չառնելով համայնքների առանձնահատկությունները, դրանց իրագործելիությունը դարձնում է անիրատեսական: Մյուս կողմից՝ հաճախ խնդրահարույց են օրենսդրական պահանջի կիրառելիության հնարավորությունները և կատարման նկատմամբ գնահատման մեխանիզմի բա-

ցակայությունը, ինչպես նաև լիազորությունների կատարման արդյունքների չափելիության և տեսանելիության ապահովումը: Հետևաբար՝ համայնքներին տրված և օրենքով սահմանված պարտադիր լիազորությունները ձևական բնույթ են կրում և իրականացման արդյունքների ապահովման տեսանկյունից որևէ պահանջ չեն ենթադրում:

Օգտագործված գրականություն

1. «Պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքը, հոդված 7, մաս 6:
2. «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը, հոդված 28.1:
3. «Վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը (ընդունված՝ 2015 թվականի նոյեմբերի 24-ին, 2016 թվականի հունիսի 17-ին, 2017 թվականի հունիսի 9-ին, 2019 թվականի դեկտեմբերի 13-ին, 2020 թվականի ապրիլի 17-ին, 2021 թվականի սեպտեմբերի 24-ին):
4. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը:
5. Համայնքի բյուջետավորման ուղեցույց, Եր., 2010:
6. ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության կայքէջի՝ Վայոց ձորի համայնքների 2013–2021 թթ. եկամուտների հաշվետվություններ:
7. ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության կայքէջի՝ Վայոց ձորի համայնքների 2013–2021 թթ. ծախսերի հաշվետվություններ:
8. Ջերմուկ համայնքի 2017 թ. բյուջեն՝ արդյունքահենք ձևաչափով, 2021 թ. Ջերմուկի ծրագրային բյուջեի նախագիծը:
9. Համայնքի տարեկան աշխատանքային պլանի մշակման մեթոդական ուղեցույց:
10. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում, 2019 թ., գիրք 13 (Վահրամ Շահբազյանի ընդհ. խմբ.):
11. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում, 2020 թ., գիրք 13 (Վահրամ Շահբազյանի ընդհ. խմբ.):
12. <http://vdzor.mtad.am/community-budgetary-revenues/>
13. <http://vdzor.mtad.am/community-budgetary-expenditure/>
14. Dovletmurzaeva M. A., Israilov M. V., Chazhaev M. I., Institutional legal mechanism of interaction of local self-government bodies and state authorities, International Conference ASE-I - 2021: Published by AIP Publishing, <https://aip.scitation.org/doi/pdf/10.1063/5.0076472>
15. Dodson M. and Smith D., Governance for sustainable development: Strategic issues and principles for Indigenous Australian communities, Centre for aboriginal economic policy research, Discussion paper No. 250, https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41862/3/Dodson_GovernanceSustainable2003.pdf
16. Serohina S., Bodrova I., Novak A., Delegation of State Powers to Local Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology, <https://sciendo.com/pdf/10.1515/bjes-2019-0033>.

КРИСТИНЕ ТАТОСЯН*Аспирант кафедры управления АГЭУ*

Влияние укрупнения общин в контексте эффективного исполнения полномочий органов местного самоуправления (на примере укрупнённой общины Джермука).

Административно-территориальные реформы, осуществляемые в РА в последние годы, в частности, укрупнение общин, создали новые возможности для повышения жизнеспособности общин, оказывая положительное влияние эффекта масштаба. Наблюдается значительный рост расходов на общественные услуги в небольших поселениях, которые вошли в состав укрупненной общины. Значительно выросли расходы на образование, строительство жилья, коммунальное хозяйство, транспорт, вывоз мусора, культуру, социальное обеспечение. В то же время в крупных общинах сохраняются те же соотношения затрат, которые существовали до укрупнения. Причины проблемы многочисленны: от исполнения полномочий, определенных законом и значительной фрагментации бюджета общины до нечетких законодательных определений полномочий и отсутствия системы оценки их исполнения. В условиях зависимости доходов бюджета общин от государственного бюджета (больше половины бюджета) общины до процесса укрупнения и после этого продолжали реализовывать ограниченное количество полномочий и выступать в роли структур, предоставляющих услуги первой необходимости для общины.

Закон РА «О местном самоуправлении» определяет круг обязательных задач, применение которых осуществляется в равной степени по отношению ко всем общинам, что, конечно требует конкретизации этих полномочий путем конкретизации понятий в законе, внедрения системы оценки для реализации этих полномочий с учетом отраслевых особенностей общин и их потенциала.

Ключевые слова: *община, укрупнение, децентрализация, полномочий, бюджет, общественная услуга*

JEL: H70, R58

DOI: 10.52174/1829-0280_2022.2-63

KRISTINE TATOSYAN*PhD Student of the Chair of Management of ASUE*

Impact of Community Amalgamation in the Context of Effective Implementation of Local Government Powers (Example of Jermuk Amalgamated Community).–

The processes of administrative-territorial reforms taking place in the Republic of Armenia in recent years, in particular, the process of community amalgamation, have created new opportunities for the viability boost of communities, resulting in a positive scale effect. A significant increase in public service expenditure has been observed in small communities that are part of an amalgamated community. Expenditures on education, housing construction, utilities, transportation, garbage collection, culture, and social security have increased significantly. At the same time, the expenditure ratios in large communities have remained almost unchanged.

There are several reasons for this problem, including the implementation of the powers defined by law, their significant inconsistency with the community budget, inexplicit legislative definitions of the powers, and the absence of an evaluation system for their implementation.

In such circumstances, there is a need to evaluate the impact of community amalgamation on the implementation power defined by law.

Even with the fact that more than half of the community budget revenue is from the state budget, the communities in the pre-amalgamation and post-amalgamation periods continued to implement a limited number of powers and act as the minimum community service provider.

The Law on local self-government defines the scope of mandatory issues that apply equally to all communities, which, of course, requires the definition of these powers by specifying the concepts in the law, introducing an evaluation system for the implementation of these powers without ignoring the sectoral characteristics and the potential of the communities.

Keywords: *community, amalgamation, decentralization, powers, budget, public service*

JEL: H70, R58

DOI: 10.52174/1829-0280_2022.2-63