

ՀՏԴ 352

DOI 10.55490/18290167-2023.1-10

**ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ  
ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ  
ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ԸՆԴԼԱՅՆՄԱՆ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏՈՒԹՅՈՒՆՆ  
ՈՒ ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑԱԿԱՐԳԵՐԸ**

**ԽԱԶԱՏՈՒՐ ՂԱԶԵՅԱՆ, ՎԱՀԱԳՆ ՊԵՏՐՈՍՅԱՆ**

*Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման ակադեմիա*

**Ամփոփագիր**

Հոդվածը նվիրված է Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում լիազորությունների ապակենտրոնացման հիմնահարցերին, ներկայացվում է լիազորությունների ապակենտրոնացման առկա վիճակի վերլուծությունը, բացահայտվում է և նշվում ապակենտրոնացման մասով Հայաստանում առկա ինստիտուցիոնալ և կիրառական բնույթի խնդիրներն ու խոչընդոտները: Հոդվածի շրջանակում մշակվել և ներկայացվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգում լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակի բարձրացման միտված առաջարկություններ, որոնք կարող են ունենալ կիրառական նշանակություն տեղական ինքնակառավարման ոլորտներում մշակվող պետական քաղաքականության համատեքստում:

2015-2018 թվականները Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի պատմության մեջ եղել են բեկումնային, մասնավորապես՝ վարչատարածքային բարեփոխումների, որոնք իրականացվել են համայնքների միավորման կամ ինչպես ընդունված է անվանել՝ «համայնքների խոշորացման» գործընթացի միջոցով, ոլորտը կարգավորող օրենսդրության համալիր լրամշակումների և օրենքների նոր խմբագրությամբ շարադրման համատեքստում: Ուշադրության է արժանի նաև այն, որ օրենսդրական լայնածավալ այդ բարեփոխումներն ուղեկցվել են առաջավոր Եվրոպայի լավագույն փորձի ուսումնասիրման և Հայաստանում դրա տեղայնացման հնարավորությունները:

Հոդվածում կարևորվում է ապակենտրոնացման տեսանկյունից՝ լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական (հարկաբյուջետային) աղբյուրի սահմանումը: Հակառակ պարագայում օրենքով տրվող լիազորությունները կդիտարկվեն բացառապես որպես վարչական ապակենտրոնացմանը բնորոշ անավարտ գործողություն:

**Բանալի բառեր.** համայնք, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, համակարգ, ապակենտրոնացում, պատվիրակված լիազորություն, իրավունք, քաղաքականություն, իրավակիրառական պրակտիկա, ֆինանսավորում, ֆիսկալ (գանձարանային) ապակենտրոնացում, իրավակարգավորում:

### **Ներածություն**

2015 թվականին իրականացված սահմանադրական բարեփոխումների արդյունքում՝ Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում տեղի ունեցան զգալի փոփոխություններ՝ առավելապես ինստիտուցիոնալ մակարդակում: Սահմանադրական նոր կարգորոշումների լույսի ներքո նոր խմբագրությամբ շարադրվեցին և օրենսդիր մարմնի կողմից ընդունվեցին՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին», «Ֆինանսական համահարթեցման մասին», «Տեղական հանրաքվեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքները, վերջին 5 տարիների ընթացքում երկու անգամ նոր խմբագրությամբ շարադրվեց «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքը, իսկ 2018 թվականին առաջին անգամ Հայաստանում ընդունվեց «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքը<sup>1</sup> [1], [2], [3], [4]:

Անհրաժեշտ է արձանագրել, որ Հայաստանի Հանրապետությանը բնորոշ է հանրային ծառայություններ ենթադրող լիազորությունների կենտրոնացման առավել բարձր մակարդակը, որի համատեքստում, վերջին երեք տասնամյակների ընթացքում ապակենտրոնացման ուղղությամբ քաղաքականություն գրեթե չի մշակվել, հետևաբար և չի իրագործվել:

Միևնույն ժամանակ, ուշադրության է արժանի նաև այն, որ ապակենտրոնացման փորձերը, մասնավորապես՝ սոցիալական աջակցության ծառայությունների գծով թվով 5 համայնքում իրականացված պիլոտային ծրագրերը, քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ստորաբաժանումների կողմից մատուցվող ծառայությունները, անշարժ գույքի և փոխադրամիջոցի գույքահարկի գծով հարկային վարչարարությունը, ՏԻՄ-երն իրականացրել են բավականին արդյունավետ, ինչը վկայում է, որ ՏԻՄ-երը կարող են և պետք է ստանձնեն ապակենտրոնացումից բխող որոշակի պատասխանատվություն:

<sup>1</sup> **Ծանոթություն:** Հայաստանը չի ունեցել միջհամայնքային համագործակցությունը կարգավորող առանձին օրենք: Միջհամայնքային միավորումների վերաբերյալ շրջանակային կարգավորումները սահմանված են եղել «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով՝ մինչև 09.03.2018 թ. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը:

### **Հիմնահարցի վերլուծություն**

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի վերջին տարիներին հիմնական զարգացումներից կարելի է համարել ընտրական համակարգի բարեփոխումները, որոնք զուգակցվել են երկրում տեղի ունեցած և դեռևս իրականացման փուլում գտնվող վարչատարածքային բարեփոխումների հետ: ՏԻՄ-երի ընտրակարգին վերաբերող փոփոխությունները իրականացվեցին հաշվի առնելով ինչպես Եվրոպայի Խորհրդի անդամ մի շարք երկրներում իրականացված փորձը և իրավակիրառական պրակտիկան, այնպես էլ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ սահմանված ընտրական իրավունքների սկզբունքները և դրանցից բխող սահմանադրաիրավական նորմերը [5, 7-րդ հոդված]:

ՏԻՄ-երի ընտրակարգին վերաբերող բարեփոխումները իրականացվեցին «Տեղական ինքնակառավարման մասին», Հայաստանի Հանրապետության օրենքում և «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքում համալիր փոփոխությունների և լրացումների իրականացման համատեքստում: Օրենսդրական փոփոխությունների արդյունքում Հայաստանում ներդրվեց համայնքի ավագանու ընտրության համամասնական ընտրակարգ և համայնքի ղեկավարի ընտրության անուղղակի ընտրակարգ: Բացառություն են կազմում միայն այն համայնքները, որոնք ունեն մինչև 4000 ընտրող, որոնցում ավագանու ընտրությունները կազմակերպվում են մեծամասնական ընտրակարգով, իսկ համայնքի ղեկավարի ընտրությունը ուղղակի ընտրակարգով՝ ինքնառաջադրմամբ: Փաստորեն, օրենսդրական դաշտը փոփոխվել է 2020 թվականին՝ ավելի քան 4000 բնակիչ ունեցող բոլոր համայնքներում համամասնական համակարգ մտցնելու նպատակով: Ավելին, 2016թ. Վենետիկի հանձնաժողովի համատեղ կարծիքի առաջարկների հիման վրա առնվազն 40% ձայներ հավաքելու դեպքում կուսակցությանը տրվող բռնույզը հանվեց, իսկ շեմը իջեցվեց՝ 4%-ի կուսակցությունների և 6%-ի կուսակցիաների համար: Չերժ մնալով ընտրական համակարգի այդ տարբերակի ընդհանուր մեկնաբանությունից՝ փոփոխությունները պետք է դիտարկել որպես դրական քայլ [6]:

Հաջորդ, և միգուցե ամենակարևոր զարգացումը կարելի է համարել Հայաստանում դեռևս 2015 թվականից սկսված վարչատարածքային բարեփոխումները, որոնք իրականացվում են համայնքների միավորման

---

<sup>1</sup> Տե՛ս ՀՀ Սահմանադրության 7-րդ հոդվածը, ինչպես նաև 181-րդ հոդվածի կարգավորումները:

<sup>2</sup> Տե՛ս Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով եվրոպական հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողովի) կարծիք հմ. 1026/2021 ԺՀՄԻԳ ELE-ARM/409/2021, էջ 11. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)006-arm](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)006-arm)

կամ ինչպես ընդունված է անվանել՝ «համայնքների խոշորացման» գործընթացի միջոցով: Համայնքների միավորման գործընթացը ծավալվեց դեռևս 2017 թվականին, այնուհետև 2021-2022 թվականներին: Հայաստանի Հանրապետությունում նախկին 915 համայնքի փոխարեն այսօր առկա են 71 համայնք [7, 2-րդ հավելված], որոնցից 64-ը համարվում են խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներ: Համայնքների միավորման գործընթացները կազմակերպվել և իրականացվել են «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու միջոցով: Հայաստանում տեղի ունեցած համայնքների միավորման գործընթացի և ՏԻՄ-երի ընտրակարգի փոփոխություններով պայմանավորված, ստեղծվել են նոր իրողություններ, որոնք պետությունից պահանջում են լրացուցիչ ջանքեր՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայուն իրականացումը պատշաճ ձևով ապահովելու համար:

Այդ զարգացումների լույսի ներքո՝ տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությունն այլևս ամբողջությամբ չի «սպասարկում» տեղական ինքնակառավարման համակարգի շահերը [5]<sup>1</sup>: Բացի այն, որ դրանցում առկա են տասնյակների հասնող իրարամերժ կարգավորումներ և հակասություններ, գործող օրենսդրությամբ չկան սահմանված այն գործիքակազմերը, որոնք բնորոշ են միավորված համայնքների կառավարման առանձնահատկություններին, ինչպես նաև համամասնական ընտրակարգով ընտրված համայնքի ավագանու և վերջինիս կողմից ընտրված համայնքի ղեկավարի փոխհարաբերություններին [5]<sup>2</sup>:

Հաջորդ՝ ամենակարևոր դիտարկումը վերաբերում է լիազորությունների ապակենտրոնացման անհրաժեշտությանը: Տարիներ շարունակ, Հայաստանում համայնքների միավորման գործընթացի նախաձեռնման, կազմակերպման և իրականացման հիմքում շեշտադրվել է լիազորությունների ապակենտրոնացման իրականացման անհրաժեշտությունը: Այսինքն՝ թե՛ իրավական իմաստով [8] և թե՛ գործնական քայլերի իմաստով, պե-

<sup>1</sup> ՏԻ ոլորտի գործող օրենսդրությունը ժամանակին մշակվել է մեկ բնակավայրից կազմված համայնքների, ինչպես նաև մեծամասնական ընտրակարգով ավագանի և համայնքի ղեկավար ունեցող համայնքների համար, ինչը մեր իրականության հետ այլևս որևէ աղերս չունի:

<sup>2</sup> Դիցուք՝ Սահմանադրությամբ համայնքի ղեկավարը պատասխանատու է ավագանու առջև, սակայն օրենքով այդ պատասխանատվությունը ենթադրող գործիքակազմերը սահմանված չեն:

տությունը, ի դեմս տեղական ինքնակառավարման ոլորտի քաղաքակա- նությունը մշակող մարմնի, համայնքների միավորման գործընթացի կազ- մակերպման անհրաժեշտությունը հիմնավորել է համայնքներում լիազո- րությունների ապակենտրոնացման նախադրյալներ ստեղծելու նպատա- կով և իհարկե՝ դրանով պայմանավորված, տեղական իշխանությունների նկատմամբ պետության վստահության մակարդակի բարձրացմամբ:

Ելնելով վերոգրյալից, ինչպես նաև հաշվի առնելով Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում վեր- ջին 5 տարիներին տեղի ունեցած համակարգային և կառուցվածքային փոփոխությունները՝ գտնում ենք, որ օր առաջ տեղական ինքնակառա- վարման բնագավառի պետական լիազոր մարմինը պետք է ձեռնամուխ լինի լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի նախաձեռն- ման և իրականացման աշխատանքներին: Հայաստանում ներդրված ընտրակարգի գործիքակազմերը, դրանից բխող պատասխանատվու- թյան հստակ շրջանակները (*խոսքը վերաբերում է պատասխանատվու- թյան հետևյալ տեսակներին՝ քաղաքական, վարչական, քրեաիրավական*), ինչպես նաև պետության առկա վարչատարածքային կառուցվածքը (*առավելապես շրջանային մակարդակով խոշորացման վերջին միտում- ները*) բավարար և անաչառ պայմաններ են ենթադրում՝ ապակենտրո- նացման գործընթացը կազմակերպելու համար:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման ուղղությամբ մշակվող քա- ղաքակառավարման տեսանկյունից առանձնակի ուշադրության է արժանի՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021 թվականի օգոս- տոսի 18-ի N 1363 որոշմամբ հավանության արժանացած Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թթ. հնգամյա ծրագրի հավելվածի 6.6-րդ ենթաբաժնով սահմանված լիազորությունների ոլորտ- ները [9]: Ըստ էության՝ գործադիրն այս որոշմամբ նախատեսում է մինչև 2026 թվականը լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթաց իրականացնել հետևյալ լիազորությունների բնագավառներում.

1. ճանապարհների պահպանություն և սպասարկում,
2. հանրակրթական դպրոցների շենք-շինությունների պահպանություն,
3. սոցիալական ծառայությունների կազմակերպում,
4. արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնության տրամադ- րում և սպասարկում:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդ- վածը սահմանում է այն ընդհանուր սկզբունքներն ու մոտեցումները, որոնց վրա պետք է հիմնված լինեն ՏԻՄ-երի լիազորությունների և դրանց գործունեության առանձնահատկությունները: Մեջբերված հոդվածի 3-րդ

մասի համաձայն՝ «Պետական լիազորությունների իրականացումը, որպես կանոն, պետք է առավելապես դրվի իշխանության այն մարմինների վրա, որոնք ամենից մոտ են քաղաքացիներին: Այդ լիազորություններից որևէ մեկը իշխանության այլ մարմինն տալը պետք է տրվի հաշվի առնելով առաջադրված խնդրի ծավալի բնույթը, ինչպես նաև խնայողության ու արդյունավետության պահանջները»:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի իրավա-կարգավորումների վերաբերյալ մեկնաբանությունները տրված են բացատրական զեկույցում, որի 4-րդ հոդվածի այդ մասը իրենից ներկայացնում է հետևյալ ընդհանուր հիմնադրույթը. Հանրային բնույթի լիազորությունները, դրանցից բխող ծառայությունները պետք է լինեն ապակենտրոնացված [10]: Դեռևս 1977 թվականի Լիսաբոնում տեղի ունեցած տեղական ինքնակառավարման պատասխանատու եվրոպական նախարարների կոնֆերանսի արդյունքում, ընդունվեցին մի շարք առաջարկություններ և եզրակացություններ, որոնց մի մասը վերաբերում էր ապակենտրոնացման ընդհանուր սկզբունքներին և Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններում ապակենտրոնացման ուղղությամբ վարվող քաղաքականությանը: Այդ եզրակացությունները իրենց բնույթով ենթադրում են, որ պետական իշխանության մարմիններին վերապահված լիազորություններն առավելապես պետք է վստահեն և փոխանցվեն (պատվիրակվեն) ՏԻՄ-երին [11]:

Հայաստանը, որպես Եվրոպայի խորհրդի անդամ, ոչ միայն ստորագրել է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան, այլև 2013 թվականին վավերացրել է նաև խարտիայի լրացուցիչ արձանագրությունը, որով ստանձնել է իր հանձնառությունը միջազգային իրավունքի նորմ հանդիսացող խարտիայից բխող իրավակիրառական գործողությունների կատարման իմաստով: Ապակենտրոնացման մասով սկսած 2012 թվականից, մշակվել են բազմաթիվ փաստաթղթեր, որոնց զգալի մասը մշակվել են տեղական ինքնակառավարման բնագավառի պետական լիազոր մարմնի պատվերով՝ ոլորտում գործունեություն իրականացնող միջազգային և հասարակական կազմակերպությունների փորձագիտական աջակցության համատեքստում:

Այդ փաստաթղթերը, չնայած նրան, որ գործնականում «կյանքի չեն կոչվել», սակայն դրանք թե՛ իրենց կառուցվածքով, թե՛ բովանդակությամբ և թե՛ իհարկե իրենց նպատակներով, այսօր էլ կարող են հավակնել ապակենտրոնացման գործընթացների կազմակերպման մասով հիմնադրությային նշանակություն ունենալուն, ինչու չէ, նաև հետագայում առավել խորքային ապակենտրոնացման գործընթացներում որպես հայեցակարգային բնույթի փաստաթուղթ ներկայանալու (առկա իրողությունների համատեքստում՝ լրամշակվելու պարագայում):

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող օրենքներով, ՏԻՄ-երին վերապահված են շուրջ 900 լիազորություն: Դրանցից ընդամենը մի մասն է, որ իրենց նշանակությամբ և «մասշտաբի էֆեկտի» իմաստով ունեն էական նշանակություն, քանի որ հանրային բնույթի ծառայությունների զգալի կամ գերակա մասը դեռևս շարունակում է մատուցվել պետական կառավարման մարմինների մակարդակում, որը թերևս հանդիսանում է Հայաստանում լիազորությունների ապակենտրոնացման ցածր մակարդակի հիմնական պատճառներից մեկը<sup>1</sup>:

Լիազորությունների բացառիկության սկզբունքի խախտման հիմքով, օրենքով ՏԻՄ-երին են վերապահվել, օրինակ՝ արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական սպասարկման կազմակերպումը (*ամբուլատորիաների մի մասը համայնքային ենթակայության է, մյուս մասը՝ մարզային*), քաղաքացիների և տնտեսավարող սուբյեկտների իրավունքների պաշտպանության աջակցության լիազորությունը, որից պարզ չի դառնում, թե տվյալ լիազորության իրականացումը գործունեության ինչպիսի բովանդակություն է իրենից ենթադրում և այլն:

Ուշադրության է արժանի և այն, որ լիազորությունների ապակենտրոնացման առումով, դեռևս 16.12.2016 թ. ընդունված՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր խմբագրությամբ օրենքով նոր հնարավորություններ սահմանվեցին, սակայն հարկ է նկատել, որ դրանք չեն կրում իրական ապակենտրոնացման բնույթ: Ինստիտուցիոնալ ապակենտրոնացման այս գործընթացում չպահպանվեցին ապակենտրոնացմանը բնորոշ երկու հիմնական հատկանիշները.

- լիազորությունների փոխանցմանը կամ վերապահմանը զուգահեռ՝ օրենքով համապատասխան ֆինանսավորման աղբյուրների սահմանումը և ապահովվումը,

- ապակենտրոնացումը՝ պետության պատվիրակված լիազորության մեթոդով իրականացնելը և պետական բյուջեից այդ մասով պարտադիր ֆինանսավորման ապահովումը [4]:

Այդ լիազորություններն են՝

1. արտակարգ իրավիճակներից բնակչության պաշտպանության և քաղաքացիական պաշտպանության բնագավառում՝ համայնքի ղեկավարի սեփական և պատվիրակված լիազորություններ,

2. որպես համայնքի ղեկավարին պատվիրակված լիազորություն՝ արտահիվանդանոցային ձևով (ամբուլատոր և առաջնային) բժշկական սպասարկման կազմակերպումը և իրականացում,

<sup>1</sup> Եզրակացությունը համահեղինակին է՝ Վ.Պետրոսյան:

3. գյուղատնտեսության ոլորտում՝ գյուղատնտեսական պաշարների հաշվառման լիազորությունը, որպես համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություն,

4. գրոսաշրջության ոլորտում՝ համայնքի ղեկավարի մասով թվով 6 նոր սեփական լիազորություն,

5. համայնքապետարանի աշխատակազմում կամ քաղաքացիաիրավական պայմանագրի հիմքով համայնքային անասնաբույժի հաստիքի ստեղծում, որը նպատակ կունենա ապահովելու «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով համայնքի ղեկավարին վերապահված հետևյալ սեփական լիազորության իրականացումը. «ապահովում է անասնաբուժական ծառայության գործունեության կազմակերպումը՝ համայնքն սպասարկող անասնաբույժի միջոցով»: Այս լիազորության մասով, օրենսդիրը «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքով [12] սահմանեց անասնաբուժական ծառայության տեղական վճարի վերաբերյալ կարգորոշումները, որոնց համատեքստում հնարավոր պետք է լինեն անասնաբուժական ծառայության դիմաց համայնքի բյուջե գանձել տեղական (ծառայության) վճար:

Հարկ է արձանագրել, որ վերը թվարկված և ոչ մի լիազորության մասով, բացառությամբ՝ անասնաբուժական ծառայության կազմակերպման, ապակենտրոնացման գործընթաց չի ապահովվել, ինչպես վարչական ապակենտրոնացման, այնպես էլ ֆինանսական ապակենտրոնացման տեսանկյունից:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման համատեքստում, անհրաժեշտ է անդրադառնալ նաև ՏԻՄ-երի լիազորությունների և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների համապատասխանության խնդրին:

Այսպես, լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համաչափության կամ ինչպես ընդունված է ասել համապատասխանության սկզբունքը սահմանված է ինչպես Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով, այնպես էլ ՀՀ Սահմանադրությամբ: Հայաստանի ստանձնած միջազգային պարտավորությունների տեսանկյունից հատկանշական է Տեղական ինքնակառավարման երոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածի 2-րդ մասի պահանջները, որոնց համաձայն՝ «ՏԻՄ-երի ֆինանսական միջոցները պետք է համաչափ լինեն սահմանադրությամբ կամ օրենքով տրված իրենց լիազորություններին» [13]:

Միևնույն ժամանակ, անհրաժեշտ է արձանագրել, որ ՀՀ Սահմանադրության 186-րդ հոդվածում, ի թիվս համայնքի ֆինանսավորման հետ կապված այլ իրավահարաբերությունների, սահմանված են նաև համայնքի



պարտադիր խնդիրների և պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորման հետ կապված կառուցակարգերը: Սահմանադրական մեջբերված նորմի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ օրենքով սահմանված համայնքի պարտադիր խնդիրների և դրանց լուծմանը միտված սեփական լիազորությունների համար՝ օրենքով պետք է սահմանվեն հարկային և ոչ հարկային աղբյուրներ: Ֆինանսավորման այդ աղբյուրները, ըստ էության՝ պետք է երաշխավորեն կամ ապահովեն օրենքով համայնքի առջև դրված խնդիրների լուծումը:

Սահմանադիրը, միաժամանակ սահմանել է պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորման մասով երաշխիքները, մասնավորապես հետևյալ բովանդակությամբ. «Համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման» [5, 186-րդ հոդված]: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով և բազմաթիվ այլ օրենսդրական ակտերով՝ ՏԻՄ-երին վերապահվել են մի շարք նոր լիազորություններ, որոնց ֆինանսավորման աղբյուրների մասով սակայն որևէ իրավական կարգավորում ամրագրված չէ:

Ինստիտուցիոնալ իմաստով լիազորության ապակենտրոնացումն ենթադրում է ոչ միայն օրենքով այդ լիազորության սահմանումը (վերապահում) ՏԻՄ-ին, այլև այդ լիազորության իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական աղբյուրի սահմանումը: Այս սկզբունքով (մեթոդով) առաջնորդվելու պարագայում, հնարավոր կլինել միաժամանակ իրականացնել ինչպես վարչական, այնպես էլ ֆինանսական ապակենտրոնացում: Վարչական ապակենտրոնացումն ամպայմանորեն պետք է ուղեկցվի ֆինանսական (հարկաբյուջետային) ապակենտրոնացման գործընթացներով, հակառակ պարագայում օրենքով տրվող լիազորությունները կդիտարկվեն բացառապես որպես վարչական ապակենտրոնացմանը բնորոշ անավարտ գործողություն:

Ֆինանսական ապակենտրոնացումը, որպես լիազորությունների ապակենտրոնացման հիմնական բաղադրիչ, ունի շատ կարևոր նշանակություն: Հարկաբյուջետային կամ ֆինանսական ապակենտրոնացումը, ընդհանուր ապակենտրոնացման համատեքստում դիտարկվում է որպես քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացման փաստացի իրականացում, տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորում և հետագա զարգացման ընթացք<sup>1</sup>: Ֆինանսական կամ հարկաբյուջետային ապակենտրոնացման ուղղությամբ գերակա են.

- համայնքի կամ ՏԻՄ-երի ֆինանսական ինքնուրույնության և անկախության աստիճանի բարձրացումը,

<sup>1</sup> Եզրակացությունը համահեղինակին է՝ Խ.Ղազեյան:

▪ համայնքների բյուջեների մուտքերի (սեփական եկամուտների) կայունության ամրապնդումն ու ապահովումը,

▪ հանրային ֆինանսների արդյունավետ կառավարման ապահովումը,

▪ ֆինանսական հսկողության, հաշվեքննության, ֆինանսական և պետական վերահսկողության հաշվետվողականության, արդյունավետության և օրինականության բարձրացումը,

▪ համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովումը,

▪ ֆինանսական համահարթեցման գործիքակազմերի, նպատակային դրամաշնորհների արդյունավետության բարձրացումը և այլն:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման մեթոդներից մեկը կարելի է համարել պետության կողմից ՏԻՄ-երին, մասնավորապես՝ համայնքի ղեկավարին, օրենքով լիազորության պատվիրակումը: Ըստ էության՝ պատվիրակված լիազորությունները կարելի է բնորոշել որպես ՏԻՄ-երի երկրորդ խմբին պատկանող լիազորություններ: Դրանք առավել քան բնորոշ են պետական մարմիններին, որոնք ենթակա են փոխանցման, կամ որ նույնն է, պատվիրակման, այդ լիազորությունների արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով: Մեջբերվածի համատեքստում, ուշադրության է արժանի այն, որ ո՛չ ՀՀ Սահմանադրությունը և ո՛չ էլ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը, չեն սահմանում այն հիմնական չափորոշիչները, որոնք հնարավորություն կտան որոշելու կամ գնահատելու պատվիրակված լիազորության իրականացման արդյունավետությունը [14, էջ 92]:

Այնուհանդերձ, ենթադրվում է, որ լիազորությունների պատվիրակման հարցը լուծելիս, պետությունը պետք է հաշվի առնի մի շարք հանգամանքներ, մասնավորապես՝

1) պատվիրակված լիազորությունից բխող ծառայությունների ծավալը և բնույթը.

2) համայնքի մակարդակով դրանց լուծման օպերատիվությունն ու արդյունավետությունը.

3) հասցեականությունը.

4) ծախսարդյունավետությունը, ծախսերի կրճատումը և այլն:

### **Եզրակացություն**

Ելնելով հողվածում ներկայացված վերլուծություններից և եզրահանգումներից՝ գտնում ենք, որ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը և տեղական ինքնակառավարման բնագավառի պետական լիազոր մարմինը, պետք է ձեռնամուխ լինեն մշակել Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ և դրա կիրարկումն ապահովող միջոցառումների ծրագիր: Այս համատեքստում, կարծում ենք, որ լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի նախագիծը մշակելիս առնվազն պետք է հիմք ընդունվեն Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021 թվականի օգոստոսի 18-ի N1363 որոշմամբ հավանության արժանացած Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թթ. հնգամյա ծրագրի հավելվածի 6.6-րդ ենթաբաժնով սահմանված լիազորությունների ոլորտները, որոնցով նախատեսվում է, մասնավորապես՝ ճանապարհների պահպանություն ու սպասարկում, հանրակրթական դպրոցների շենք-շինությունների պահպանություն, սոցիալական ծառայությունների կազմակերպում և արտահիվանդանոցային բժշկական սպասարկում ծառայությունների գծով լիազորությունների ապակենտրոնացման նախադրյալները:

Միաժամանակ, լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի մշակման համատեքստում, գտնում ենք, որ պետք է մշակվի և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության հաստատմանը ներկայացվի լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարությունը, որն առնվազն պետք է սահմանի ապակենտրոնացման ենթակա լիազորությունների և դրանցից բխող գործառույթների շրջանակը, հիմնական դերակատարներին և որոշակի լիազորության գծով ապակենտրոնացման ողջ գործընթացի նկարագրությունը, ուժեղ և թույլ կողմերը, ռիսկերը, առաջարկվող լուծումներից ակնկալվող արդյունքները:

Վերը նկարագրված եզրահանգումների և առաջարկությունների գործնականում իրականացումը պետք է ուղեկցվի համապատասխան օրենսդրական կարգավորումների և կառուցակարգերի սահմանման լույսի ներքո՝ պահպանելով սուբսիդարության, լիազորությունների բացառիկության և լիակատարության սկզբունքները:

## ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԱՂԲՅՈՒՐՆԵՐ

1. «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, ընդունվել է 20.10.2016 թ., ([www. arlis.am](http://www.arlis.am))
2. «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենք», ընդունվել է 25.05.2016 թ., ([www. arlis.am](http://www. arlis.am)):
3. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, ընդունվել է 07.03.2018 թ., ([www. arlis.am](http://www. arlis.am)):
4. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, ընդունվել է 07.05.2002 թ., ([www. arlis.am](http://www. arlis.am))
5. ՀՀ Սահմանադրություն (2015 թ. փոփոխություններով), <http://concourt.am/armenian/constitutions/index2015.htm>
6. Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով եվրոպական հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողովի) կարծիք թիվ 1026/2021 ԺՀՄԻԳ ELE-ARM/409/2021, <https://www.venice.coe.int/>
7. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, ընդունվել է 07.11.1995 թ., ([www. arlis.am](http://www. arlis.am)):
8. «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 2011 թ. N44 արձանագրային որոշում:
9. Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թթ. հնգամյա ծրագիր, ընդունվել է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021 թվականի օգոստոսի 18-ի N1363 որոշմամբ, <https://www.gov.am>
10. «Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի բացատրական զեկույց», (<https://rm.coe.int/168071b62f>)
11. Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի՝ ՏԻՄ-երում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրություն, ՀՀԱԳՆՊՏ 2013.07.17/16(24), ընդունվել է 16.11.2009 թ., <https://rm.coe.int/16800ca437>
12. «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, ընդունվել է 26.12.1997 թ., ([www. arlis.am](http://www. arlis.am))
13. «Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիա», ընդունվել է 15.10.1985թ., <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=20822>
14. **Վ.Պեպրոսյան**, «Համայնքների ՏԻՄ-երի պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները և դրանց հետ կապված հիմնահարցերը Հայաստանի Հանրապետությունում»: «Հյուսիսսփայլ» գիտական հանդես, N 2(10) 2022:

## НЕОБХОДИМОСТЬ РАСШИРЕНИЯ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

ХАЧАТУР КАЗЕЯՆ, ВААԒՆ ՍԵՏՐՈՍՅԱՆ

---

*Академия государственного управления Республики Армения*

---

### **Аннотация**

Статья посвящена основным вопросам децентрализации полномочий в системе местного самоуправления Республики Армения, представлен анализ существующего состояния децентрализации полномочий, выявлены и отмечены существующие в Армении проблемы и препятствия институционального и практического характера относительно децентрализации. В рамках статьи разработаны и представлены предложения, направленные на повышение уровня децентрализации полномочий в системе местного самоуправления, которые могут иметь практическое значение в контексте разрабатываемой государственной политики в сфере местного самоуправления.

2015-2018 годы в истории системы местного самоуправления Армении были переломными, в частности, в контексте комплексных доработок законодательства и изложения в новой редакции законов, регулирующих сферу административно-территориальных реформ, осуществленных посредством процесса объединения общин или, как это принято называть « укрупнения общин».

Достоинно внимания и то, что эти широкомасштабные законодательные реформы сопровождались изучением лучшего опыта прогрессивной Европы и возможностями его локализации в Армении.

В статье подчеркивается важность определения финансового (фискального) источника, необходимого для осуществления полномочий, с точки зрения децентрализации. В противном случае полномочия, предоставляемые законом, будут рассматриваться исключительно как незавершенное действие, присущее административной децентрализации.

**Ключевые слова:** община, органы местного самоуправления, система, децентрализация, полномочия, делегированные полномочия, право, политика, правоприменительная практика, финансы, фискальная (казначейная) децентрализация, правовое регулирование.

---

## THE NECESSITY OF EXPANSION OF THE AUTHORITY DECENTRALIZATION PROCESS OF THE BODIES OF LOCAL SELF- GOVERNANCE AND THE MECHANISMS OF ITS IMPLEMENTATION

KHACHATUR GHAZEYAN, VAHAGN PETROSYAN

---

*Public Administration Academy of the Republic of Armenia*

---

### **Abstract**

The Article is dedicated to the problems of decentralization of authority in the local self-governance system of the Republic of Armenia and its aim is to introduce the analysis of the current state of decentralization of authority, to identify and highlight the institutional and practical issues and obstacles in Armenia related to decentralization. Within the scope of the article, the recommendations aimed at increasing the level of decentralization of authority in local self-governance system, are elaborated and introduced, which may have practical significance in the context of the development of public policy in the field of local self-governance.

2015-2018 were crucial years in the history of local self-governance system of Armenia, specifically, in the context of administrative territorial reforms, which were implemented through the process of unification of communities or, as it is commonly called, "enlargement of communities", complex amendments to the legislation regulating the sector and drafting of new editions of laws. It is also worth noting that those large-scale legislative reforms were accompanied by the study of best practices of leading Europe and the possibility of its localization in Armenia.

The work also includes the definition of the financial (fiscal) source required for exercising authority in terms of decentralization, otherwise the authority granted by the law will be considered exclusively as an unfinished action typical to administrative decentralization.

**Keywords:** community, local self-governance bodies, system, decentralization, authority, delegated authority, right, politics, law enforcement practice, funding, fiscal decentralization, legal regulation.

*Ներկայացվել է խմբագրություն 28.11.2022  
Երաշխավորվել է տպագրության 22.02.2023*