ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

ԵՎԳԻՆԵ ՎԱՐԴԱՆՅԱՆ

2011 թվականին ՀՀ կառավարությունը № 44 արձանագրային որոշմամբ հավանություն տվեց համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգին: Դրանով սկիզբ դրվեց հանրային կառավարման համակարգում լուրջ և ծավալուն բարեփոխումներին, վարչատարածքային բաժանման բազմաթիվ հիմնախնդիրների (համայնքների մասնատվածություն, դրանց կարողությունների, ռեսուրսների և զարգացման զգալի տարբերություններ) լուծմանն ուղղված նախաձեռնություններին:

Հայաստանի համայնքների հիմնախնդիրները՝ սոցիալ-տնտեսական դժվարությունները, զարգացումը խոչընդոտող բազմաթիվ և բազմաբնույթ գործոնները վաղուց արդեն դարձել են պետական կառավարման համակարգի մտահոգության առարկա, սակայն երկարատև զարգացմանը միտված և համակարգային փոփոխություններ ենթադրող ռազմավարական ծրագրեր մինչ օրս չեն իրականացվել:

Համայնքների խոշորացումը ապակենտրոնացման անհրաժեշտ գործընթաց է, որը կարող է էապես բարելավել հանրային կառավարման համակարգի գործառումը: Այդ դրույթներն արտացոլված են պետության ռազմավարության մի շարք փաստաթղթերում և ծրագրերում[1]:

Համայնքների խոշորացումը տեսականորեն մեկնաբանվում է որպես համայնքների միավորման միջոցով տնտեսապես ուժեղ, ֆինանսապես կայուն համայնքների ձևավորմանն ուղղված ընթացակարգերի կամ գործընթացների ամբողջություն[2]: Այն հիմնվում է այնպիսի հիմնարար սկզբունքների վրա, ինչպիսիք են միավորված համայնքների շահավետ փոխգործակցությունը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ընդհանուր լիազորությունների միասնական իրագործման միջոցով, ինչպես նաև համերաշխ կենսագործունեությու-

[1] Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ», Եր., 2011, էջ 10-11, «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ», Եր., 2012, էջ 6, «Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր», Եր., 2014, էջ 182, «Կառավարության ծրագիր», Եր., 2014, էջ 67:

[2] Տե՛ս Basic Reading on Unification/ Huh Moon Young, Seoul, Korean Institute for National Unification, 1997, էջ 29:

նը վարչատարածքային մի ընդհանուր միավորի շրջանակներում[3]: Միավորումը նաև ենթադրում է համագործակցություն և միասնական մոտեցումներ, համընդհանուր բարեկեցությանը հասնելու նպատակով ռեսուրսների և ջանքերի մեկտեղում: Համայնքների խոշորացման հիմնական նպատակները, որոնցից էլ բխում են ակնկալվող արդյունքները, համարվում են համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, համանքային ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից տրամադրվող ծառայությունների որակի բարձրացումը, դրանց համակարգումը և այլն[4]:

Համայնքների միավորումը կամ խոշորացումը ենթադրում է ներառվածության որոշակի մակարդակ, որին հնարավոր է հասնել նպատակային և երկարատև նախապատրաստական աշխատանքների միջոցով, որոնք սովորաբար ուղղված են նոր ձևավորվող համայնքի հանդեպ բնակչության վստահությունը շահելուն, անհրաժեշտ իրավական հիմքեր ապահովելուն, համայնքին նոր արտոնություններ, հնարավորություններ տրամադրելուն, իշխանությունն ու լիազորությունները ընդլայնելուն, դրանց արդյունավետ իրագործման համար պետության կողմից աջակցություն ցուցաբերելուն և այլն[5]: Մեծ կարևորություն է ստանում նաև համայնքների բոլոր հնարավոր կորուստների փոխհատուցումը նոր՝ միավորված համայնքի ձեռքբերումներով, հնարավոր առավելություններով, արտոնություններով և դրական արդյունքներով:

Համայնքների միավորման գործընթացները բաժանվում են երեք տեսակի՝ *վաղաժամ, հասունացած կամ ուշացած*[6], որոնք առանձնացվում են՝ հիմք ընդունելով միավորման մեջ ներառված անդամների (օրինակ՝ համայնքների բնակիչների, ինքնակառավարման մարմինների, համայնքային կառույցների ներկայացուցիչների) տրամադրվածությունը և վերաբերմունքը բարեփոխման նկատմամբ, միավորման համար նպաստավոր պայմանների կամ նախադրյալների առկայությունը կամ դրանց բացակայությունը: *Վաղաժամ միավորումը* ինտեգրացիոն այն գործընթացների ամբողջությունն է, որի դեպքում միավորման օբյեկտները պասիվ, անտարբեր, իսկ երբեմն խիստ բացասական վերաբերմունք ունեն միավորման գործընթացների նկատմամբ, նրանցում չկա կամ շատ թույլ է արտահայտված ինքնանույնականացումը ապագայում ստեղծվող կամ արդեն իսկ ստեղծված նոր միավորման հետ, բացակայում է վերջինիս պատկանելու զգացումը: Ներառման նման գործընթացները սովորաբար իրականացվում են դրսի, արտաքին ուժերի

---

[3] Տե՛ս նույն տեղը:

[4] Տե՛ս **Charlie Jeffery, Roland Sturm,** Federalism, Unification and European Integration, New York, Frank Cass &Co LTD, 1993:

[5] Տե՛ս **Etzioni A**. Political Unification Revisited. On Building Supranational Communities, Boston, Lexington Books, 2001, էջ 82:

[6] Տե՛ս նույն տեղը, էջ 81:

(օրինակ՝ միջազգային պարտավորվածությունների) ազդեցությամբ և ոչ տվյալ միավորումների անդամների նախաձեռնությամբ կամ գոնե համաձայնությամբ, որի հետևանքով ինտեգրման արդյունքները կարող են չլինել այնպիսին, ինչպիսին ակնկալվում էր նախապես:

Հասունացած ներառումը ենթադրում է միավորման համար բավականին նպաստավոր պայմանների առկայություն, ինչպիսիք են, օրինակ, միավորման ենթակա օբյեկտների շահագրգռվածությունը առավել սերտ գործընկերության, ինտեգրացիոն ակտիվ գործընթացների նկատմամբ, վստահությունը միավորման հաջողության և մոտալուտ դրական արդյունքների հանդեպ: Այդ գործընթացների դեպքում միավորման կամ ինտեգրման նախաձեռնությունները բխում են ինտեգրման օբյեկտներից, որոնք նման գործընթացներում դառնում են սուբյեկտ, այսինքն՝ նախաձեռնող և իրականացնող:

Ուշացած ներառումը նշանակում է, որ ինտեգրման կամ միավորման համար ամենանպաստավոր պահը անցել է, իսկ անհրաժեշտ նախադրյալները կա՛մ այլևս չկան, կա՛մ կորցրել են իրենց նախկին ուժն ու ազդեցությունը: Նման իրավիճակը հիմնականում պայմանավորված է ժամանակին համապատասխան որոշումների կամ նախաձեռնությունների բացակայությամբ, նախաձեռնող ուժերի պասիվությամբ կամ քաղաքական կամք դրսևորելու անկարողությամբ, անհրաժեշտ պայմանների առկայության չգիտակցմամբ և այլն:

Վերոբերյալ դասակարգումից ելնելով՝ դժվար է հստակորեն բնորոշել Հայաստանում համայնքների միավորման գործընթացները: Դրանց որակումը կախված է այն հանգամանքից, թե մենք որ տեսանկյունից ենք դրանք ուսումնասիրում: Եթե խնդիրը դիտարկում ենք վարչատարածքային բաժանման հիմնախնդիրների լուծման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման տեսանկյունից, ապա այդ գործընթացները նույնիսկ ուշացած են, իսկ բնակչության վերաբերմունքի և պատրաստվածության պարագայում նկատում ենք, որ դրանք վաղաժամ են և չունեն սոցիալական, հոգեբանական, իրավական, տնտեսական բավարար ու անհրաժեշտ հիմքեր: Պատճառը նախ և առաջ բնակչության շրջանում անհրաժեշտ նախապատրաստական, իրազեկման աշխատանքներ չիրականացնելն է կամ դրանց իրականացման համար ճիշտ ժամանակ և բովանդակային ուղղվածություն չընտրելը, ինչպես նաև նոր ձևավորվող համայնքների արդյունավետ կենսագործունեության համար ֆինանսական, իրավական հիմքեր չապահովելը: Ըստ այդմ՝ համայնքների խոշորացման ծրագրի հանդեպ բնակչության և շահագրգիռ կողմերի վերաբերմունքն ու կարծիքները, մեղմ ասած, հակասական են:

Համայնքների խոշորացումն այսօր դարձել է լուրջ բանավեճերի և քննարկումների առարկա, որոնց ընթացքում հնչող կարծիքները բաժանվում են երկու մեծ խմբի. համայնքների խոշորացման ծրագրի հա-

մախոհները գտնում են, որ խոշորացումը հնարավոր միակ օպտիմալ լուծումն է համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացումը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետ գործառումն ապահովելու համար, իսկ հակառակ տեսակետի կողմնակիցները կարծում են, որ դա բացասական հետևանքներ կունենա համայնքների բնականոն կենսագործունեության վրա և անգամ ազգային անվտանգությանը սպառնացող ու ոչնչով չարդարացված ռիսկ է պարունակում:

Կարծում ենք, որ այդ երկու մոտեցումներն էլ խիստ ծայրահեղ են. սոցիալական ցանկացած երևույթ կամ գործընթաց, բարեփոխում կամ անգամ չնչին փոփոխություն ունի թե՛ դրական, թե՛ բացասական կողմեր: Հետևաբար խնդիրը ոչ թե այն է, որ ապահովվի լիովին դրական արդյունք ենթադրող կամ միայն դրական հետևանքներ ունեցող փոփոխություն, այլ որ համապատասխան գործողությունների միջոցով հնարավոր լինի հասնել դրական արդյունքների գերակշռության բացասականների նկատմամբ:

Հայաստանում համայնքների խոշորացման դեպքում դրական արդյունքներ կամ ցանկալի փոփոխություններ են համարվում[7].

1. մարդկային ռեսուրսների համախմբումը,
2. համայնքի կառավարման արդյունավետության բարձրացումը,
3. տեղական ինքնակառավարման մարմինների մրցակցային և թափանցիկ ընտրությունների ապահովման հնարավորությունների ընդլայնումը,
4. ենթակառուցվածքների զարգացումը և ծառայությունների արդյունավետության ու որակի բարձրացումը,
5. ավելի մեծ թվով մարդկանց որակյալ ծառայություններ տրամադրելու հնարավորությունների ստեղծումը,
6. ֆինանսական կարողությունների ուժեղացումը և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ընդլայնումը,
7. համայնքային զարգացման կապիտալ ծրագրերի իրականացումը և այլն:

Այդ ամենի հետ մեկտեղ՝ ակնկալվում է նաև հետագա ապակենտրոնացման համար նպաստավոր պայմանների ստեղծում, տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետևողական զարգացում, տնտեսության տարբեր ճյուղերի, հատկապես գյուղատնտեսության զարգացման համար նախադրյալների ապահովում: Հնարավոր կլինի՞ արդյոք համայնքների խոշորացման միջոցով հասնել այն արդյունքներին, որոնք նախատեսված են, ցույց կտա ժամանակը: Սակայն արդեն այսօր բազմաթիվ մտավախություններ կան: Ընդ որում, այդ մտավախությունները կիսում են թե՛ մեծ, թե՛ փոքր համայնքները, թե՛ բնակիչները, թե՛ համայնքների ինքնակառավարման մարմինները և թե՛ հա-

[7] Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ», էջ 26-27:

մայնքային ծառայողները, ովքեր խոշորացմանը դեմ ամենամեծ ուժերն են, քանի որ աշխատատեղերի կորստի լուրջ վտանգ են տեսնում, իսկ նոր հնարավորությունները համայնքների համար ընդհանուր առմամբ անորոշ են թվում[8]: Մեծ համայնքներն անհանգստացած են, որ փոքրերը «կուլ կտան» իրենց միջոցները, մինչդեռ իրենք նույնպես չլուծված բազմաթիվ խնդիրներ ունեն, փոքր համայնքները կարծում են, որ ֆինանսական միջոցներն իրենց չեն էլ հասնի, քանի որ մեծերն «ավելի մոտ են կանգնած» ֆինանսական և այլ ռեսուրսների[9]:

Պետք է խոստովանենք. համայնքների խոշորացումը կարող է առաջացնել լուրջ և բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, որոնց անտեսումը հղի է վտանգավոր հետևանքներով: Համայնքների, հատկապես տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարծիքը և տեսակետները խոշորացման հնարավոր արդյունքների (թե՛ դրական, թե՛ բացասական) մասին ուսումնասիրելու նպատակով 2014-2015 թթ. իրականացվել է սոցիոլոգիական հետազոտություն: Հայաստանի յոթ մարզերի 50 համայնքներում անցկացվել են խորին և փորձագիտական հարցումներ տեղի բնակչության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչների հետ: Բնակչության ընտրանքն իրականացվել է ըստ սեռատարիքային և կրթական չափանիշների, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմիններինը՝ ըստ համայնքների առանձնահատկությունների (փոքր, մեծ, միջին, հարթավայրային, լեռնային, բարձրլեռնային, սահմանամերձ, էթնիկ փոքրամասնությունների, գյուղական, քաղաքային):

Հետազոտության ընթացքում պարզ դարձավ, որ համայնքների խոշորացման բացասական հետևանքների շարքում կարևորագույնները, որոնք լրջորեն մտահոգում են բնակչությանը և համայնքների ինքնակառավարման մարմիններին, հինգն են:

1. Համայնքային ծառայողների գործազրկությունը

Այսօր համայնքային ծառայությունն ապահովում է բազմաթիվ համայնքների՝ թեկուզ փոքրաթիվ, բայց կայուն զբաղվածությունը և հիմնական եկամուտը: Քանի որ խոշորացման պարագայում համայնքը իրավաբանական անձի փոխարեն ձեռք կբերի բնակավայրի կարգավիճակ, ապա կլուծարվեն նաև համայնքների ղեկավարների աշխատակազմերը: Դա, ընդ որում, համարվում է բարեփոխումների տնտեսական հիմնավորումներից մեկը[10]: Սակայն համայնքային ծառայողների կրճատումը կարող է էականորեն ազդել երկրում գործազրկության ցուցանիշի վրա: Այդ խնդիրները հնարավոր կլինի հարթել հա-

---

[8] Տե՛ս «ՏԻՄ համակարգի առաջիկա բարեփոխումների մասին բնակչության ընկալումները. ամփոփ զեկույց»: Ուրբան կայուն զարգացման հիմնադրամ, 2013, էջ 7// http://urbanfoundation.am/wp-content/uploads/2015/04/pdf (01.10.2015, ժամը՝ 13:55):

[9] Տե՛ս նույն տեղը:

[10] Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ», էջ 21:

մայնքային ծառայողների կրճատման հետևանքով գործազուրկ դարձած անձանց՝ հիմնական զբաղվածության այլ տարբերակներ մշակելու և առաջարկելու միջոցով:

2. Ծառայությունների հեռացումը համայնքներից և բնակիչներից

Այսօր արդեն խնդիր է այն, որ որոշ ծառայություններ, օրինակ՝ սոցիալական ծառայությունների տարածքային մարմինները, ոստիկանության անձնագրային բաժանմունքները և այլն, հեռու են հատկապես հեռավոր, բարձրլեռնային համայնքներից: Այդ ծառայություններ հասնելու համար բնակիչներին անհրաժեշտ են լինում ֆինանսական զգալի միջոցներ, ինչպես նաև բավականին երկար ժամանակ: Սակայն բոլոր ծառայությունների տեղակայումը յուրաքանչյուր համայնքում նույնպես հնարավոր չէ և ենթադրում է ֆինանսական այն միջոցների վատնում, որոնք կարող են ուղղվել բնակչությանը որակյալ ծառայություններ մատուցելուն: Խոշորացման արդյունքում իրավիճակը կարող է էլ ավելի բարդանալ, քանի որ համայնքում տեղական ինքնակառավարման կառույցների լուծարման դեպքում բնակիչների համար դժվարանում է ամենօրյա և հաճախակի օգտագործվող, շատերի համար մեծ պահանջարկ ունեցող ծառայություններից օգտվելը: Այս դեպքում հարցը լուծվում է համայնքի ղեկավարի ներկայացուցչի ինստիտուտ ստեղծելու միջոցով: Բարեփոխումների շրջանակներում առաջարկվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով նախատեսել խոշորացված համայնքի ղեկավարի ներկայացուցչի պաշտոն: Սա բավականին մոտ է Երևանի վարչական շրջանի ղեկավարի պաշտոնին, որին նշանակում և ազատում է Երևանի քաղաքապետը: Ի տարբերություն վարչական շրջանի ղեկավարի՝ տվյալ բնակավայրում համայնքի ղեկավարի ներկայացուցիչների աշխատանքները կազմակերպելու համար առանձին աշխատակազմ պահելու անհրաժեշտություն չի լինի: Միևնույն ժամանակ համայնքի ղեկավարի ներկայացուցիչը խնդիրներին օպերատիվ լուծումներ տալու համար կունենա համայնքի անվանումով կնիք, որը, սակայն, չի կարող օգտագործել ֆինանսական գործարքների համար: *Հարկահավաքության աշխատանքները, որոնք նույնպես համայնքների խոշորացման բացասական հետևանքներից են*, նախատեսվում է իրականացնել հենց այդ պաշտոնյաների միջոցով:

3. Բնակչության էթնիկ համատեղելիությունը և մշակութային համապատասխանությունը

Հայաստանն աչքի է ընկնում էթնիկ միատարրությամբ, սակայն մենք ունենք համայնքներ, որտեղ բնակչության գերակշռող մասը ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչներ են: Այդ համայնքների միավորումը այլ էթնիկ պատկանելության համայնքների հետ կարող է տեղիք տալ որոշ մտավախությունների: Չնայած այդպիսի կազմ ունեցող համայնքները բավականին քիչ են, սակայն հնարավոր բարդութ-

յունները պետք է հաշվի առնվեն:

4. Միավորված համայնքների միջև ռեսուրսների անհամաչափ բաշխման վտանգը

Խոշորացման կարևորագույն վտանգներից մեկը համարվում է հատկապես ֆինանսական, ռեսուրսների անհամաչափ բաշխումը միավորված համայնքների միջև: Այդ՝ բավականին իրատեսական խնդրի հնարավոր բացասական հետևանքներից խուսափելու տարբերակը խոշորացված համայնքի կայացման փուլում այնպիսի պայմաններ ստեղծելն է, որոնք կբացառեն կամայականությունները և ավելորդ լարվածությունների տեղիք չեն տա[11]: Խոշորացման գործընթացը պետք է ենթադրի համապատասխան զսպումների և վերահսկման լծակների ներդրում: Դրան կնպաստեն փոքր բնակավայրից ավագանու անդամ ընտրվելու պարտադիր քվոտա սահմանելը, համայնքային զարգացման ծրագրերի իրականացման բնակավայր ընտրելիս հիմնախնդիրների հրատապության սկզբունքով առաջնորդվելը, ռեսուրսների և զարգացման ծրագրերի հավասարաչափ բաշխման մոտեցումներ պահպանելը: Կարևոր է նաև վերահսկման մեխանիզմների ստեղծումը և մոնիթորինգի իրականացման ընթացակարգերի ներդրումը: Դրանց համար անհրաժեշտ են նախապես մշակված չափանիշներ և գործիքակազմ:

5. Համայնքների ձուլումը և խոշորացված համայնքների վերացումը

Այսօր համայնքների խոշորացումը թե՛ բնակիչների և թե՛ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ընկալվում է որպես անխուսափելիորեն համայնքի վերացմանը տանող գործընթաց: Թյուրըմբռնումն այն է, որ ոչ թե համայնքն է վերանում կամ ձուլվում մեկ այլ համայնքի, այլ փոխվում է համայնքի իրավական կարգավիճակը: Համայնքների խոշորացման հետևանքով այն կորցնում է իրավաբանական անձի կարգավիճակը, լուծարվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինը: Սակայն համայնքը չի վերանում, չի ձուլվում, այն ստանում է «բնակավայրի» կարգավիճակ՝ պահպանելով համայնքի սոցիալական նշանակությունը, բնակիչների փոխհարաբերությունների, ամենօրյա շփումների, համատեղ կենսակերպի և աշխարհագրական ընդհանուր տարածքի բնութագրիչները: Այդպիսով, խոշորացմամբ պայմանավորված փոփոխությունները վերաբերում են միայն համայնքի իրավական կարգավիճակին և ոչ թե սոցիալական կամ աշխարհագրական բնութագրիչներին: Համայնքը շարունակելու է մնալ և գործառել որպես համայնք, այսինքն՝ այնպիսին, ինչպիսին բնութագրվում է սոցիալական գիտություններում: Իհարկե, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լուծարմամբ համայնքի սոցիալական իրողություններում որոշակի փոփոխություններ կլինեն, օրինակ՝ բնակիչների ինք-

[11] Տե՛ս նույն տեղը, էջ 15:

նուրույն և համատեղ որոշումներ կայացնելու, առավել անկախ և ինքնորոշված գործելու առումներով: Սակայն եթե հաշվի առնենք, որ այդ իրողություններն այսօր էլ առանձնապես տեղ չեն գտնում հայաստանյան համայնքներում, և բնակիչների մասնակցությունը համայնքային կառավարման, հատկապես որոշումներ կայացնելու գործընթացներին բավականին ցածր է, իսկ բազմաթիվ համայնքներում ինքնակառավարման մարմինների գործառման արդյունավետությունը՝ չնչին, ապա համայնքի՝ ինքնակառավարման մեխանիզմներից զրկվելը բնակչության համայնքային ինքնության վրա կարող է ունենալ կարճաժամկետ ազդեցություն, եթե, իհարկե, խոշորացման շնորհիվ բնակիչներն ականատես լինեն իրական և շոշափելի դրական փոփոխությունների՝ իրենց մատուցվող առավել որակյալ և բազմաբնույթ ծառայությունների տեսքով:

Այսօր ՀՀ երեք մարզերում՝ Սյունիքում, Լոռիում և Տավուշում, արդեն մեկնարկել են համայնքների խոշորացման առաջին ծրագրերը: Դրանք սկսել են համապատասխան համայնքների միավորման և համայնքային փնջերի մոդելի մշակման նպատակով նախապատրաստական աշխատանքներ իրականացնելով և այդ համայնքների բնակիչների կարծիքների ուսումնասիրությանը ուղղված հանրաքվեներ անցկացնելով: Ինչպես կարծում են ոլորտի փորձագետները և պատասխանատուները, 2015 թվականի մայիս ամսին ՀՀ երեք մարզերում անցկացված հանրաքվեների արդյունքները բավականին գոհացուցիչ են, չնայած՝ «խայտաբղետ»: Այս պահին հնարավոր չէ հստակ կոռելյացիա բացահայտել համայնքի տիպի և խոշորացման հանդեպ բնակիչների վերաբերմունքի միջև: Գյուղական փոքր և քաղաքային խոշոր համայնքների շարքում կան այնպիսիները, որոնց բնակիչները հանրաքվեի ընթացքում բացասական վերաբերմունք են հայտնել խոշորացման ծրագրի հանդեպ, իսկ համանման բնութագրիչներ ունեցող որոշ համայնքներ՝ դրական: Սակայն մի բան պարզ է և միանշանակ. համայնքների խոշորացումը պահանջված բարեփոխում է, իսկ բացասական հնարավոր հետևանքներից կարելի է խուսափել դրանք կանխատեսելու և հաղթահարելու կամ մեղմելու նպատակով համապատասխան քայլեր իրականացնելու միջոցով: Այդ նպատակով առաջարկվում է.

✓ համապատասխան համայնքներում իրականացնել տեղեկատվության փոխանակման, լուսաբանման և քարոզչական աշխատանքներ, որտեղ համայնքների խոշորացումը կներկայացվի և կմեկնաբանվի ոչ թե որպես համայնքների միավորում կամ առավել ևս՝ ձուլում, այլ որպես համայնքների միջև համագործակցության ակտիվացում, փոխգործակցության վրա հիմնված հարաբերությունների մերձեցում: Կարևոր է նաև իրազեկել և բացատրել այն, որ համայնքը՝ որպես սոցիալական միավորում, ամենևին էլ չի կորցնում իր կապերը, հարաբերութ-

յունները, կարողությունները և ռեսուրսները, այլ միայն փոխում է իրավակազմակերպական բնույթը և կառավարման առանձնահատկությունները: Նման բնույթի աշխատանքներ անհրաժեշտ է իրականացնել ինչպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների և համայնքային ծառայողների հետ, այնպես էլ համայնքային կազմակերպությունների, ենթակառուցվածքների աշխատակիցների, շահագրգիռ կողմերի ու բնակչության լայն զանգվածների հետ: Այդպես միայն հնարավոր կլինի փարատել բնակչության այն մտավախությունը, որ դա կարող է հանգեցնել համայնքների վերացման (անգամ Հայաստանի քարտեզից) և բնակավայրերի ձուլման:

✓ Համայնքային ծառայողների գործազրկության հարցը որոշակիորեն կարգավորելու համար անհրաժեշտ է նախապես քայլեր իրականացնել նրանց զբաղվածության ապահովման ուղղությամբ: Այդ նպատակով արդյունավետ կլինի համագործակցել զբաղվածության պետական գործակալության հետ և համատեղ մշակել համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կամ վերառրակավորման ծրագրեր: Այդպիսի փորձ արդեն իսկ եղել է դպրոցների աշխատակազմերի օպտիմալացման և ուսուցիչների կրճատումների ընթացքում: Միևնույն ժամանակ, բարեփոխումների ընթացքը կարևոր է տանել այն ուղղությամբ, որ համայնքների խոշորացումը դառնա ոչ թե գործազրկության հիմնախնդիրն էլ ավելի սրող գործընթաց, այլ համայնքային ծառայողների զբաղվածության ձևի և բնույթի փոփոխմանը միտված քայլ: Քանի որ համայնքների խոշորացման դեպքում ակնկալվում են համայնքների ծառայությունների ընդլայնում, նոր ծառայությունների ստեղծում, ենթակառուցվածքների զարգացում, ապա այդ դեպքում անհրաժեշտաբար առաջանում է նոր կադրերի և մասնագիտական համալրվածության հարցը, որի լուծման հնարավոր տարբերակ կարող է լինել համայնքային ծառայողների վերապատրաստումը (վերառրակավորումը) և նրանց այդ ծառայություններում ընդգրկելը: Բացի դրանից, կարելի է ներդնել ոչ միայն խոշորացված համայնքում միավորված համայնքներից ավագանու անդամ ունենալու քվոտա, այլև նույն կերպ քվոտա սահմանել համայնքային ծառայողների համար: Օրինակ՝ ապահովել խոշորացված համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում համապատասխան համայնքների ծառայողների 5-10 % ներգրավվածություն:

Ռեսուրսների անհամաչափ բաշխումը կանխելու և օբյեկտիվ բաշխման հիմքեր ապահովելու հնարավոր տարբերակ է վերահսկողական մեխանիզմների կիրառումը: Քանի որ խոշորացված համայնքի ֆինանսական ռեսուրսների մեծ մասը նախատեսված է ապահովել պետության կողմից հատկացվող դրամական միջոցների հաշվին, ապա կառավարությունը կարող է, իսկ որոշ դեպքերում (հատկապես՝ խոշորացման սկզբնական փուլում) նաև պարտավորված է վերահսկել

դրանց տնօրինման ընթացքն ու մեխանիզմները: Վերահսկողությունը պետք է լինի հնարավորինս խիստ, հստակեցված, նախապես մշակված ընթացակարգերով և գործիքակազմով: Սակայն սոսկ վերահսկողական մոտեցումը չի կարող տալ դրական արդյունք: Անհրաժեշտ է վերահսկողությունը զուգորդել աջակցությամբ, խորհրդատվական և ուղղորդող քայլերով: Այդ դեպքում հնարավոր կլինի պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարաբերություններում հրամայական մեթոդներից սահուն անցում կատարել դեպի համագործակցային և գործընկերային մոտեցումներ: Ընդ որում, համայնքների խոշորացման ծրագրի արդյունավետ ընթացքի պարագայում, հատկապես ավարտական փուլերում, երբ համայնքների թիվը հանրապետությունում զգալիորեն կկրճատվի, առաջանում է տարածքային կառավարման մարմինների՝ մարզպետարանների կառուցվածքային առանձնահատկությունների և գործառութային բնութագրիչների վերանայման անհրաժեշտություն: Կարևոր է փաստել, որ նույնիսկ այսօր առկա է ինչպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից որակյալ և արդյունավետ ծառայությունների մատուցման, այնպես էլ տարածքային կառավարման մարմինների կողմից պետական ծրագրերի արդյունավետ իրագործման խնդիրը: Համայնքների խոշորացման հաջող ընթացքի և խոշորացված համայնքների լիազորությունների շարունակական ընդլայնման դեպքում անխուսափելիորեն առաջանում է մարզպետարանների կառուցվածքագործառութային վերափոխման խնդիրը, որի լուծումն անհրաժեշտ է ապահովել վաղօրոք:

✓ Այսօր խոշորացման առավել նախընտրելի և մեղմ տարբերակը համարվում է ծառայությունների խոշորացումը, այսինքն՝ դրանց և անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների կենտրոնացումը մեկ տեղում[12]: Եթե անգամ միայն ծառայությունների խոշորացմամբ հնարավոր չէ բավարարվել, ապա ծառայությունների խոշորացումը գոնե պետք է դառնա սկզբնական փուլ, ինչը հնարավորություն կտա բավականին կարճ ժամանակահատվածում շոշափելի դարձնելու խոշորացման դրական արդյունքները:

Որոշ համայնքների դեպքում առաջարկվում է սահմանափակվել միայն ծառայությունների խոշորացմամբ: Օրինակ՝ սահմանամերձ համայնքներն ազգային անվտանգության առումով պիտի չզրկվեն ինքնակառավարման և ինքնակազմակերպման իրավական ու վարչական հնարավորություններից: Այդ համայնքները խոշորացման ծրագրում պետք է ունենան արտոնյալ, բացառիկ կարգավիճակ և պահպանելով տեղական ինքնակառավարման համակարգը՝ ստանան միջհամայնքային առավել սերտ համագործակցության մեխանիզմներ և խթաններ: Քանի որ բարձրլեռնային և հեռավոր համայնքների խոշորացման դեպ-

[12] Տե՛ս «ՏԻՄ համակարգի առաջիկա բարեփոխումների մասին բնակչության ընկալումները. ամփոփ զեկույց»:

քում կարող է առաջանալ կենտրոնի կարգավիճակ ստացած համայնքի զուտ ֆիզիկական մատչելիության խնդիր, ապա այդ համայնքների խոշորացման հարցերը կարգավորելիս և ծրագրերը մշակելիս նույնպես անհրաժեշտ է ցուցաբերել ճկուն մոտեցում և նախապես իրականացնել մանրակրկիտ ուսումնասիրություններ:

Համայնքների էթնիկ և մշակութային համատեղելիության հարցը ևս կարևորագույններից է: Համայնքների պատմամշակութային կապերը, հարաբերությունները, դրանց սոցիալ-մշակութային ենթատեքսը, ինչպես նաև նախկին համագործակցության փորձը պետք է լինեն խոշորացման պլանների մշակման առաջնային թիրախում:

Հայ հասարակությունը դեռևս կրում է Խորհրդային Միությունից ժառանգություն մնացած սոցիալ-հոգեբանական դիրքորոշումների և մոտեցումների ազդեցությունը: Դրանով է, թերևս, պայմանավորված այն, որ բնակչությունը և տեղական ինքնակառավարման մարմինները հակված են նախկին կամ համանման կառավարման համակարգի վերադարձն առավել ընդունելի տարբերակ համարելու:

Թե համայնքների խոշորացման որ տարբերակը կընտրվի, դեռևս համապատասխան մարմինները չեն կարող հստակեցնել, սակայն կարևոր է հետամուտ լինել համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգի այն դրույթին, որը նախատեսում է խոշորացման ընթացքում ճկուն լինել և դրսևորել հնարավորինս անհատականացված մոտեցում: Դա է այն հիմնական բանալին, որը կարող է նպաստել համայնքների խոշորացման բարեհաջող ընթացքին և ապահովել ցանկալի ու սպասված դրական արդյունքներ համայնքների կենսագործունեության բոլոր ոլորտներում:

Համայնքների խոշորացումն արդեն թևակոխել է համայնքների միավորման փուլ, որի ընթացքից և արձանագրած հաջողություններից էապես կախված է այն, թե ինչպիսի արդյունքներ կունենա խոշորացման ծրագիրն առհասարակ: Սակայն մինչ այդ փուլի մեկնարկն ապահովելն անհրաժեշտ է լրջորեն հաշվարկել համայնքների խոշորացման հնարավոր բացասական հետևանքները և մշակել դրանց չեզոքացման արդյունավետ միջոցներ: Միայն այդպես հնարավոր կլինի ակնկալել և ստանալ դրական արդյունքներ:

Բանալի բառեր – *հանրային կառավարում, տեղական ինքնակառավարում, համայնքների խոշորացում, համայնքային ծառայություն*

ЕВГИНЕ ВАРДАНЯН – ***Проблема увеличения общин в Армении.*** – С 2011 года в сфере публичного управления РА начались крупномасштабные и системные изменения, которые осуществляются в рамках стратегической программы увеличения общин. Востребованные и актуальные с точки зрения долгосрочного развития системы местного самоуправления, они могут иметь и негативные последствия. В статье рассматриваются негативные эффекты, которыми сопровождается укрупнение общин, и даются некоторые рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: *публичное управление, местное самоуправление, увеличение общин, общинная служба*

YEVGINE VARDANYAN – *The Problem of the Expansion of Communities in Armenia.* – Since 2011 large-scale reforms have been initiated in public administration sphere of Armenia. They are directed towards the total changes in territorial division system of the country and assume merging communities. Though the reforms are highly demanded from the point of supporting the long-term development of local government system in Armenia they also can bring to very negative consequences.

This article aims to study the possible negative effects of community expansion reforms in Armenia and discusses the ways of overcoming them.

Key words: *public administration, local self-government, communities' unification, community service*