

Ցանքատարածությունների անբարենպաստ կառուցվածքին եթե ավելացնենք նաև վարելահողերի ծայրահեղ կտրտվածության գործոնը, ապա կարելի է եզրակացնել, որ ներկայումս երկրագործության արդյունավետության բարձրացման համար բացակայում են անհրաժեշտ պայմանները:

Հողօգտագործման արմատական բարելավումը նախ և առաջ պետք է իրականացնել արտադրության էական խոշորացման միջոցով: Դա տեղի կունենա, եթե ներկայիս ձևավորված փոքր տնտեսությունները միավորվեն, որի արդյունքում հողակտորները կխոշորացվեն, պահուստային հողերից տրվեն վարձակալության հիմունքներով, զարգանան կոոպերացիաները և այլն: Դրա համար անհրաժեշտ է երկարաժամկետ և լուրջ ներդրումներ և, որ կարևոր է, արտադրության խոշորացումը կատարվի հողօգտագործողների կամավոր ցանկության դեպքում:

ՌՈՒԲԵՆ ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ

ՀՊՏՀ ասպիրանտ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԶԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ԵՎ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՈՒՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՐԵՎԱՆ ԶԱՂԱՔՈՒՄ

1995 թ.-ի հուլիսի 5-ին հանրաքվեով ընդունված Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության կարևորագույն և սկզբունքային կետերից մեկն այն էր, որ մայրաքաղաքին՝ Երևան քաղաքին, տրվեց մարզի կարգավիճակ, ինչը ենթադրում էր, որ Երևանում պետք է իրականացվեր պետական կառավարում որոշակի առանձնահատկություններով հանդերձ: Որպես տեղական ինքնակառավարման միավորներ Սահմանադրությամբ ամրագրվեցին Երևանի քաղաքին համայնքները: Այս ամենից բացի սահմանվեց նաև Երևանի քաղաքապետի նշանակման և ազատման առանձնահատուկ կարգը, այն է՝ վարչապետի ներկայացմամբ Երևանի քաղաքապետին նշանակում և ազատում է ՀՀ Նախագահը /մարզպետերին նշանակում և ազատում է կառավարությունը/: Որպես Սահմանադրության պահանջի կատարում՝ մայրաքաղաքի մարզի կարգավիճակը հաստատվեց նաև նույն թվականի դեկտեմբերի 4-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում, ըստ որի Հայաստանի Հանրապետությունը բաժանվեց 10 մարզերի, դրանց տարածքում գտնվող քաղաքային և գյուղական համայնքների, ինչպես նաև մարզի կարգավիճակ ունեցող Երևան քաղաքի և վերջինիս տարածքում գտնվող 12 քաղաքին համայնքների: Ըստ նշված օրենքի՝ քաղաքին համայնքներ են կոչվում Երևան քաղաքի քաղամաս և բնակավայր ընդգրկող համայնքները: Թաղային համայնքների սահմանները որոշվում են նրանց մեջ ընդգրկված բնակավայրերի և քաղամասերի սահմաններով¹: Այս բոլորը ամրագրվեց 1996թ.-ի հուլիսի 19-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն և լրացում կատարելու մասին» ՀՀ օրենքում²:

Նախկին Սահմանադրությամբ Երևան քաղաքին մարզի կարգավիճակ շնորհելու տրամաբանությունը հիմնավորվում էր այն փաստով, որ հանրապետության մայրաքաղաքում, որտեղ գործում են երկրի պետական իշխանության և կառավարման կենտրոնական մարմինները, արտասահմանյան դիվանագիտական ներկայացուցչությունները, երկրի քաղաքական, տնտեսական և մշակութային կենտրոնները, կառավարումը չէր կարող հենց այնպես հանձնվել /համեմայն դեպս՝ պետության ձևավորման այդ փուլում/ ֆինանսական անբավարար միջոցներ ունեցող ինքնակառավարման մարմիններին, և գործադիր իշխանությունը անպայմանորեն սեփական լծակներով պետք է կառավարեր երկրի համար այդքան մեծ նշանակություն ունեցող գլխավոր քաղաքը: Սակայն, հետագայում քաղաքական զարգացումները և մայրաքաղաքի դերի վերագիտակցումը բերեցին այն բանին, որ արդեն 2005թ.-ի նոյեմբերի 27-ին ընդունված նոր Սահմանադրությամբ Երևանը հռչակվեց համայնք: Սա պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ Հայաստանի Հանրապետությունն արդեն Եվրախորհրդի անդամ երկիր էր, և, անդամակցելով այդ կառույցին և մասնավորապես՝ վավերացնելով տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիան, խնդիր առաջացավ մայրաքաղաքում ևս ներդնել ժողովրդավարության և իշխանության ապակենտրոնացման սկզբունքների վրա հիմնված տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Բացի այդ, ընդհանուր տարամաբանությունն էլ թելադրում էր, որ Երևանը՝ որպես քաղաք, իրենից ներկայացնելով մեկ միասնական օրգանիզմ, ունենալով միասնական տարածք, քաղաքին համայնքների խնդիրների ընդհանրություն, պետք է ունենար այդ ընդհանուր խնդիրները լուծող ժողովրդի կողմից ընտրված համապատասխան մարմիններ՝ միևնույն ժամանակ ունենալով նաև սեփական բյուջե և դրա շրջանակներում համաքաղաքային խնդիրները լուծելու իրավունք և կարողություն: Սահմանադրական այս փոփոխությունը, ինչ խոսք, վկայում է այն մասին, որ առաջիկա տարիների ընթացքում Երևան քաղաքը, լինելով համայնք, պետք է անցնի տեղական ինքնակառավարման համակարգի: Ընդ որում՝ բարեփոխված Սահմանադրության անցումային դրույթներում հստակորեն նշվել է, որ Ազգային ժողովը երկու տարվա ընթացքում պետք է համապատասխանեցնի գործող օրենքները Սահմանադրության փոփոխություններին, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է կազմավորվեն համապատասխան օրենքի ընդունումից ոչ ուշ, քան երկու տարվա ընթացքում: Այսինքն՝ Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավար-

¹ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին», «Հայաստանի Հանրապետության օրենքների ժողովածու /1995-1999թթ./», Գիրք-Ա, Երևան, 1999թ., հոդված 5:

² «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն և լրացում կատարելու մասին» ՀՀ օրենք, Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի տեղեկագիր, 1996թ., թիվ 13-14, էջեր 6-7:

ման մարմինները կկազմավորվեն մինչև 2009 թվականի աշունը: Սա է պատճառը, որ պարզապես օրհասական խնդիր է դարձել մայրաքաղաքի մասին առանձին օրենքի ընդունումը: Սակայն, բացի նրանից, որ խնդիրը շատ խճճված է և բազմաթիվ հակասություններով լեցուն, մասնաձևմանում է իր անչափ մեծ կարևորությամբ, և ցանկացած չկոռուցված ու հապճեպ որոշում կարող է պարզապես քաղաքական տապալման պատճառ հանդիսանալ: Այդ պատճառով շատ կարևոր ենք համարում ոլորտի առաջատար մասնագետների և պաշտոնատար անձանց համատեղ ջանքերով խնդրի մանրակրկիտ քննարկումը և լուծման արդյունավետ տարբերակների որոնումը: Հարցի սրությունը այնքան մեծ է, որ որոշումն էլ պետք է լինի ցանկացած գաղափար, ցանկացած մտահաղացում, որը կվերաբերի այս կամ այն պորբեմային կետի բարելավմանը:

Երկար տարիների ուսումնասիրությունները հանգեցրել են այն համոզմանը, որ Երևանի հիմնախնդիրների մեծ մասը պայմանավորված է կառավարման ակնհայտ սխալ համակարգով, ինչի հետևանքով մայրաքաղաքը դարձել է դժվար կառավարելի, և ծագել են փաստացի անլուծելի բազմաթիվ խնդիրներ: Երևանի ամբողջ մասշտաբով միասնական վարչական և ինժեներական ենթակառուցվածքների կառավարման ամբողջ համակարգը տարածված է բազմաթիվ օղակների միջև: Ընտրովի թաղապետ-նշանակովի քաղաքապետ իրավասությունների ոչ հստակ տարանջատումը հանգեցնում է պատասխանատվության շփոթի: Եվ շատ դեպքերում բնակիչները տեղյակ չեն, թե որ գործառույթը որ օղակի իրավասությունն է, և ով ինչի համար է պատասխանատու: Այսօրվա կառավարման համակարգում բացակայում է ամբողջական պատասխանատվություն կրողը:

Նոր Սահմանադրությունը, հռչակելով Երևանը քաղաք, ընդգծեց մասնա, որ օրենքով կարող են սահմանվել Երևանի քաղաքապետի ուղղակի և անուղղակի ընտրություններ¹: Այս մախադասության մեջ անհասկանալի ենք համարում «կարող են» արտահայտությունը՝ գտնելով, որ այն լրիվ ավելորդ է, քանի որ տեղական ինքնակառավարման գաղափարն ինքնին ենթադրում է համայնքի ընտրովի ղեկավար որպես սկզբունքային կետ: Հակառակ դեպքում, եթե Երևանի քաղաքապետը լինի նշանակովի, ապա դա պարզապես կնշանակի տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների, և որպես հետևանք՝ Սահմանադրության պահանջների խախտում:

Ինչ վերաբերում է քաղաքապետի ուղղակի ընտրություններին, ապա հարկ է նշել, որ շատ մասնագետներ և պետական գործիչներ այն կապում են մեկ վտանգի հետ՝ պնդելով, որ այսօրվա վարչատարածքային սահմաններով Երևանի քաղաքապետի ուղղակի ընտրությունները կարող է հանգեցնել երկիշխանության՝ ստեղծելով լրջագույն քաղաքական խնդիր: Այլ կերպ ասած՝ գտնում են, որ ներկայիս Երևանի քաղաքապետի ընտրությունը Երևան քաղաք-պետության մախազահի ընտրությունն է՝ դրանից բխող բոլոր հետևանքներով, ինչը կարող է բերել ՀՀ Նախագահի և Երևանի քաղաքապետի միջև իշխանության տրոհմանը և լրջորեն ազդել քաղաքական համակարգի անվտանգության վրա: Մեր կարծիքով այս մտավախությունն այնքան էլ տեղին չէ. երկիշխանություն կարող է առաջանալ միայն այնպիսի պաշտոնյաների միջև, որոնք կարող են միմյանց մրցակից դառնալ իրենց պաշտոններից բխող լիազորությունների հավասարության պատճառով: Սակայն պետք է նկատի ունենալ, որ Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները պետք է սահմանվեն օրենքով², ինչը նշանակում է, որ քաղաքապետի լիազորությունները նույնպես պետք է հստակեցվեն օրենքով: Այս առումով կարելի է ընդամենը սահմանափակել քաղաքապետի լիազորությունները մինչև այն աստիճան, որը որ երկիշխանության ավելորդ մտավախության տեղիք այլևս չի տա, և քաղաքապետը պարզապես կլինի այնպիսի մի մարմին, որը առավելագույնս է արժանացել ժողովրդի վստահությանը իրեն վերապահված լիազորությունների կատարման առումով:

Անուղղակի /միջնորդավորված/ ընտրությունների տարբերակը ենթադրում է Երևանի քաղաքային ավագանու ընտրություն, և ապա՝ վերջիններիս միջոցով քաղաքապետի ընտրություն: Այս դեպքում տարբերակները շատ են և խճճված: Մասնավորապես՝ տարբերակներից մեկով ավագանու անդամները առաջադրում են որոշակի թվով քաղաքապետի թեկնածուներ, որոնցից ՀՀ Նախագահը քաղաքապետ է ընտրում, կամ էլ հակառակը՝ թեկնածուներին առաջադրում է Նախագահը, իսկ վերջնական ընտրությունը կատարում է ավագանին: Մեկ այլ տարբերակով պարզապես ժողովրդի կողմից ընտրված ավագանին ընտրում է քաղաքապետի, ընդ որում՝ այստեղ էլ հարց է ծագում, թե ընտրությունը պետք է կատարվի սեփական կազմից, թե ոչ: Անուղղակի ընտրությունների տարբերակը, մեր կարծիքով, շատ բարդ է՝ կապված մախսառաջ դրա ոչ միանշանակ լինելու հետ: Այդ դեպքում առկա է մասնա Երևանի քաղաքապետի՝ ավագանու անդամների պատանդը դառնալու վտանգը, ինչը կհանգեցնի մշտական ներքին լարվածության, և հետևաբար՝ քաղաքի կառավարման արդյունավետության անկման: Բացի այդ էլ քաղաքացիները պարզապես կգրկվեն իրենց քաղաքապետին ընտրելու հնարավորությունից: Այսպիսով՝ լավագույն տարբերակ ենք համարում քաղաքապետի ուղղակի ընտրությունները: Ընդ որում, գտնում ենք, որ օրենքով հստակորեն պետք է սահմանվեն քաղաքապետի լիազորությունների շրջանակը այնպես, որ ՀՀ Նախագահի հետ քաղաքական երկիշխանության վտանգը բացառվի և քաղաքապետը ընդամենը պատասխանատու լինի իրեն վերապահված այն լիազորությունների կատարման համար, որոնց իրականացումը նրան վստահվել է ժողովրդի կողմից: Բացի գործադիր մարմնից, Երևանում պետք է ձևավորվի մասնա ներկայացուցչական մարմինը՝ Երևանի ավագանին, որը պետք է իրականացնի օերնսդիրի գործառույթներ և միաժամանակ որոշակիորեն կանոնակարգի համայնքի ղեկավարի գործունեությունը: Հաշվի առնելով՝ քաղաքի մասշտաբները և լուծման ենթակա խնդիրների բազմազանությունը, գտնում ենք, որ ավագանին պետք է բաղկացած լինի ոչ պակաս, քան 50 անդամից:

¹ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005թ., հոդված 108:

² Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005թ., հոդված 108:

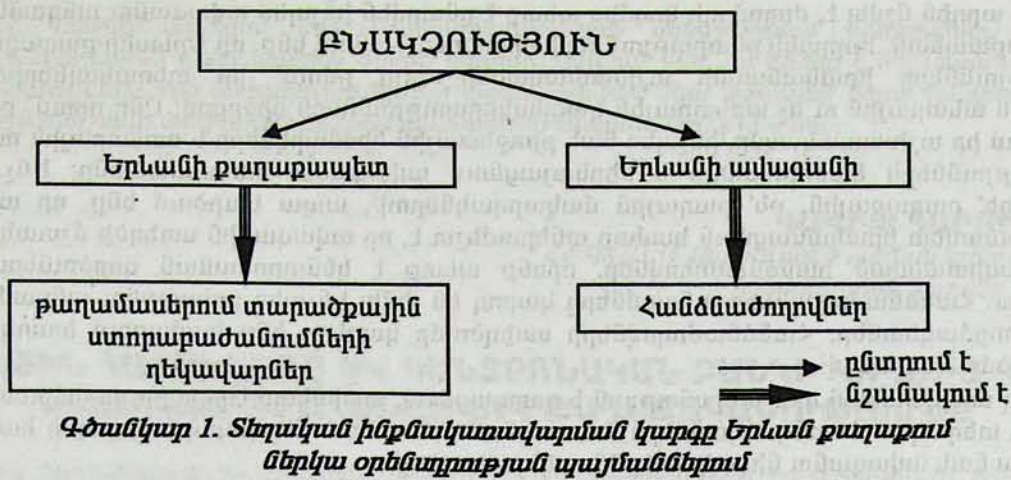
Ներկայումս ամբողջ աշխարհում արդիական են մնում խոշոր քաղաքների կառավարման առանձնահատկությունների քննարկումները: Բոլորն էլ հասկանում են, որ այդպիսի քաղաքները և հատկապես՝ մայրաքաղաքները, որոնք շատ մեծ դեր և նշանակություն ունեն ամբողջ երկրի զարգացման գործում, չի կարելի կառավարել ընդհանուր սկզբունքներով: Այն մեթոդները, որոնք կարող են արդյունավետ լինել շարքային քաղաքներում, գյուղերում, կամ այլ համայնքներում, չեն կարող լիովին լուծել հսկա քաղաքներում ծագող խնդիրները: Պետք է նկատի ունենալ, որ, ընդհանրապես, «տեղական ինքնակառավարում» հասկացությունը մասնակիորեն կորցնում է իր նշանակությունը, երբ խոսում ենք մեկ միլիոնից ավել բնակչություն ունեցող քաղաքների մասին, ինչպիսին Երևանն է: Դա կապված է այն բանի հետ, որ առավել խոշոր քաղաքները իրենց բնույթով առանձնահատուկ և բարդ ֆենոմեն են ինչպես տնտեսական, այնպես էլ սոցիալական, քաղաքական և վարչական տեսանկյուններից: Տեղական ինքնակառավարումը իր էությամբ կառավարում է՝ ըստ «ապրելու տեղի»: Այն ուղղված է լուծելու այնպիսի խնդիրներ, որոնք վերաբերում են միայն տեղի բնակիչներին: Իսկ եթե մենք գործ ենք ունենում մեկմիլիոնանոց բնակչության հետ, ապա խնդիրների մասշտաբը հսկայական է դառնում, կորում է համայնականության զգացումը և հնարավորությունը մոբիլիզացնել բնակչությանը այս կամ այն միասնական գործողության համար: Այս ամենով հանդերձ՝ առավել մեծ սխալ կլինի ժողովրդավարական հասարակության պայմաններում կառավարումը թողնել պետության ձեռքերում: Հասարակությունը ամենից առաջ ապրում է ինքնակազմակերպման միջոցով, և պետք է նկատի ունենալ, որ խոշոր քաղաքում առաջանում է նաև ինքնակազմակերպման սեփական մեծ հնարավորությունը:

Երևան քաղաքի կառավարման օրենսդրական խնդիրը ավելի է բարդացնում Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 88.1 հոդվածը՝ սահմանելով, որ Երևան քաղաքում տարածքային կառավարման առանձնահատկությունները սահմանվում են օրենքով¹: Այստեղ անհասկանալի ենք համարում այն միտքը, թե ինչպես կարող է իրականացվել տարածքային կառավարում Երևան քաղաքում, եթե մոյն Սահմանադրությամբ Երևանը համայնք է հռչակված: Ինչ խոսք, Երևանը՝ որպես հանրապետության գլխավոր քաղաք, հանդես է գալիս նաև որպես պետական նշանակություն ունեցող քաղաք, որտեղ պարտադիր պետք է իրականացվեն նաև համապետական խնդիրների հետ առնչվող բոլոր ծրագրերը: Երևանը հանրապետության գլխավոր քաղաքն է, որտեղ գործում են երկրի պետական իշխանության և կառավարման կենտրոնական մարմինները, արտասահմանյան դիվանագիտական ներկայացուցչությունները: Այստեղ է գտնվում նաև Հանրապետության՝ հրապարակը, օդանավակայան տանող ճանապարհը, 2 գլխավոր մարզադաշտերը, մարզահամերգային համալիրը և այլն: Սակայն, քաղաքապետի կողմից, որը իրականացնում է տեղական ինքնակառավարումը քաղաքում և օժտված է համաքաղաքային նշանակության լիազորություններով, ևս մեկ մարմնի ձևավորումը, որը պետք է զբաղվի համապետական նշանակության խնդիրներով և իրականացնի տարածքային կառավարումը, համարում ենք ավելորդ և օրենսդրորեն հակասական: Առաջարկում ենք խնդրի լուծման ավելի հեշտ տարբերակ: Նախ՝ պետք է հստակեցվեն բոլոր այն պետական նշանակության լիազորությունները, որոնք ենթակա են պարբերական կատարման, և օրենքով պատվիրակվեն Երևանի քաղաքապետին: Ընդ որում՝ դրանց իրականացման համար պետք է սահմանվի նաև պետական բյուջեից ուղղակի ֆինանսավորման կարգը: Իսկ ինչ վերաբերում է առանձնահատուկ խնդիրների հետ կապված լիազորություններին, որոնք առավել անկանխատեսելի են և կարող են դուրս մնալ օրենքով պատվիրակված լիազորությունների շարքից, ապա այդ խնդիրները կարելի է լուծել համապատասխան նպատակային ծրագրերի միջոցով, որոնց կատարման համար պետությունը պարզապես սուբվենցիաներ կտրամադրի:

Անդրադառնալով սահմանադրական բարեփոխումների հարցին՝ հարկ ենք համարում նշել, որ, որոշակի դրական փոփոխություններ կատարելուց բացի, այն իրականում շատ բարդ իրավիճակ է ստեղծել և մեզ կանգնեցրել է, կարծես, անլուծելի խնդիրների առջև: Հիմնական բարդությունն այն է, որ Երևանը հռչակվել է համայնք, իսկ համայնքի մեջ չի կարող լինել մեկ այլ համայնք՝ ընտրովի մարմիններով: Բացի այդ, Սահմանադրության մեջ ոչ մի կերպ նշված չէ, որ Երևանում կարող է իրականացվել երկաստիճան մակարդակով տեղական ինքնակառավարում: Սա, փաստորեն, նշանակում է, որ թաղային համայնքները՝ որպես տեղական ինքնակառավարման մակարդակ, պետք է այլևս գոյություն չունենան, ինչը, անկասկած, ընդունելի չէ: Այս տարիների ընթացքում մայրաքաղաքում աստիճանաբար ձևավորվել է թաղային համայնքների համակարգը: Չենք կարծում, որ կարելի է կտրուկ ձևով վերացնել կառավարման մի այնպիսի համակարգ, որը ստեղծվել է, գործում է և ծառայություններ է մատուցում բնակիչներին: Այնուամենայնիվ, փաստն այն է, որ նոր Սահմանադրությունն ընդունված է, և, անկախ դրա մեջ պարունակվող թերություններից և առավելություններից, Երևանի մասին օրենքը պետք է ընդունվի՝ կատարելով Սահմանադրության բոլոր պահանջները: Այդ պատճառով պարզապես անհրաժեշտ է որևէ լուծում գտնել նաև այսպիսի օրենսդրության շրջանակներում:

Գտնում ենք, որ դեռ ամեն ինչ կորցրած չէ. այն գործառույթները, որոնք կատարում են քաղապետարանները, կարելի է հանձնել այնպիսի մարմինների, որոնք կձևավորվեն Երևանի քաղաքապետարանի կազմում՝ որպես տարածքային ստորաբաժանումներ 12 թաղամասերի համար /թաղային համայնքներ չեն/՝ իրենց ղեկավարներով: Ժողովուրդն այլևս իրավունք չի ունենա նրանց ընտրելու, փոխարենը՝ նրանք կնշանակվեն քաղաքապետի կողմից: Բացառությամբ պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների կատարումից՝ այդ նշանակովի մարմինները կգործեն Երևանի քաղաքային բյուջեի հաշվին: Այսպիսով, փորձելով գտնել ներկա օրենսդրության պայմաններում Երևանի կառավարման որևէ արդյունավետ տարբերակ, փորձել ենք սխեմատիկորեն ներկայացնել Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման իրականացման մոդելը /գծանկար 1/:

¹ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Երևան, «Տիգրան Մեծ», 2005թ., հոդված 88.1:

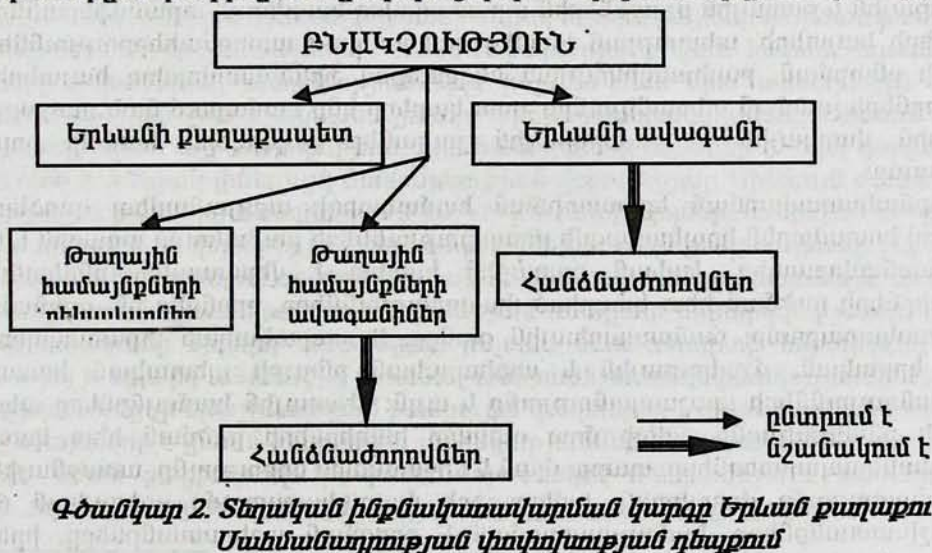


Իհարկե, այս տարբերակը բավարարում է Սահմանադրության բոլոր պահանջներին, և կարելի է դիտարկել որպես այլընտրանքային տարբերակ, որը կարող է կիրառվել առանց սահմանադրական որևէ փոփոխության: Այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ թաղային համայնքների վերացումը սխալ մոտեցում է ժողովրդավարության և իշխանության ապակենտրոնացման սկզբունքների ներդրման, և ընդհանրապես՝ կառավարման արդյունավետության խնդրի լուծման տեսանկյուններից: Գտնում ենք, որ Երևանում տեղական ինքնակառավարում պետք է շարունակի իրականացվել մաս թաղային մակարդակում, քանի որ բոլոր թաղային համայնքներն էլ տարիների ընթացքում ձևավորված առանձին միավորներ են: Դրանք ունեն միայն իրենց վերաբերող խնդիրների շրջանակը և պետք է ունենան ընտրովի համայնքի ղեկավար, սեփական բյուջե և դրա շրջանակներում սեփական համայնքի խնդիրները լուծելու իրավունք և կարողություն: Բացի այդ, եթե տեղական ինքնակառավարման հնարավորությունից զրկվեն Երևանի թաղային համայնքները, ապա դա մտածելու տեղիք է տալիս, թե արդյոք ճիշտ է, որ ընդամենը մի քանի հարյուր բնակչություն ունեցող շատ գյուղեր ամբողջ հանրապետության տարածքում ինքնակառավարվում են, իսկ մի քանի տասնյակ հազար բնակչություն թաղային համայնքները՝ ոչ:

Մայրաքաղաքի կառավարման հիմնախնդիրներին անդրադառնալով՝ անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ Երևանի խնդիրները բաժանվում են երեք մակարդակի. գոյություն ունեն գուտ տեղական հարցեր, որոնք առնչվում են միայն տվյալ թաղային համայնքի բնակիչներին, կան մաս համաքաղաքային նշանակության հարցեր, և վերջապես՝ պետական մակարդակի խնդիրներ, քանի որ Երևանը մայրաքաղաքն է:

Ելնելով վերը նշված դատողություններից՝ հեռանկարային առումով որոշ փոփոխություններ ենք առաջարկում մաս Սահմանադրության մեջ, որը հնարավորություն կտա այնպիսի օրենք ընդունել, որով առավել արդյունավետ կկառավարվի մայրաքաղաքը: Մասնավորապես՝ պետք է ամբողջովին վերափոխել Սահմանադրության 108 հոդվածը, որը սահմանում է, որ Երևանը համայնք է: Պետք է պարզապես նշվի, որ Երևան քաղաքում նախատեսվում է տեղական ինքնակառավարման երկաստիճան համակարգ, ինչի առանձնահատկությունները, ինչպես մաս համապատասխան մարմինների ձևավորման կարգը սահմանվում են օրենքով: Գտնում ենք, որ Սահմանադրության հոդվածներից պետք է դուրս մնա մաս 88.1 հոդվածի այն դրույթը, որը նշում է, որ Երևան քաղաքում տարածքային կառավարման առանձնահատկությունները սահմանվում են օրենքով: Դրա փոխարեն կարելի է սահմանել, որ Երևան քաղաքում պետական կառավարման բոլոր լիազորությունները օրենքով պատվիրակվում են քաղաքապետին և թաղային համայնքների ղեկավարներին:

Այսպիսով, կատարելով բոլոր անհրաժեշտ սահմանադրական փոփոխությունները, հնարավոր կլինի ձևավորել քաղաքի համար առավել բարենպաստ կառավարման համակարգը, որը հիմնված կլինի ժողովրդավարական սկզբունքների վրա և կբարձրացնի կառավարման արդյունավետությունը /գծանկար 2/:



Ինչպես արդեն նշվել է, ժողովրդի կողմից պետք է ընտրվեն ինչպես ավագանու անդամները, այնպես էլ Երևանի քաղաքապետը՝ ուղղակի ընտրությունների միջոցով: Գտնում ենք, որ Երևանի քաղաքապետը պետք է իր լիազորությունները իրականացնի աշխատակազմի /այդ թվում՝ իր տեղակալների/, բյուջետային հիմնարկների և ակտրային ու ոչ ակտրային կազմակերպությունների միջոցով: Ընդ որում՝ քաղաքապետն է հենց ձևավորում իր աշխատակազմը, ինչպես նաև բյուջետային հիմնարկների և ակտրային ու ոչ ակտրային կազմակերպությունների կառուցվածքը և ներկայացնում ավագանու հաստատմանը: Ինչ վերաբերում է ավագանուն /թե՛ քաղաքային, թե՛ քաղային մակարդակներով/, ապա կարծում ենք, որ աշխատանքների առավել արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտ է, որ ավագանին ստեղծի մշտական և ժամանակավոր մասնագիտացված հանձնաժողովներ, որոնք պետք է կենտրոնացնեն գործունեության կոնկրետ ոլորտների վրա: Հանձնաժողովների անդամները կարող են լինել ինչպես ավագանու անդամներ, այնպես էլ հրավիրված փորձագետներ: Հանձնաժողովների ստեղծումը կարևոր ենք համարում հատկապես հետևյալ խնդիրների լուծման առումով՝

- մշակել սոցիալական պաշտպանության և զարգացման, տեղական էկոլոգիայի, տնտեսական զարգացման և տեղական ծառայությունների մատուցման ծրագրեր և ներկայացնել դրանք հասարակությանը, ինչպես նաև ավագանու նիստերին՝ քննարկելու համար,
- քննարկել տեղական բնույթի հարցեր, պատրաստել համապատասխան ինֆորմացիա և խնդրի լուծման տարբերակներ և այլ նյութեր ավագանու նիստերին քննարկելու համար,
- պատրաստել գործնական առաջարկներ համայնքի կառավարման գործադիր մարմնի համար:

Հանձնաժողովները պետք է պատասխանատու լինեն ավագանու առջև և պարբերաբար վերջինիս հաշվետվություն տան իրենց գործունեության վերաբերյալ:

Այսպիսով՝ գտնում ենք, որ մայրաքաղաքի կառավարման առջև ծառացած կառավարչական խնդիրները լուծելու և առավել արդյունավետ կառավարման համակարգ ապահովելու համար անհրաժեշտ է առաջին հերթին ձևավորել տեղական ինքնակառավարման երկաստիճան համակարգ՝ անփոփոխ թողնելով թաղային համայնքները՝ որպես առաջին մակարդակ, և ստեղծել երկրորդ մակարդակը՝ ի դեմս Երևան քաղաքի:

Ստեղծելով երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգ՝ բնականաբար պետք է որոշել նաև, թե ինչպես է լուծվելու այդ երկու մակարդակների բյուջեների համալրման հարցը: Մասնավորապես, հարկ է հստակ բաժանում կատարել երկու մակարդակի բյուջեներ գանձվող հարկատեսակների միջև: Կարծում ենք, որ գույքահարկի և հողահարկի տեսանկյունից ճիշտ լուծում կլինի այն տարբերակը, եթե ֆիզիկական անձանց՝ կողմից վճարվող այդ հարկատեսակները ուղղվեն թաղային համայնքի բյուջե, իսկ իրավաբանական անձանցը՝ Երևանի քաղաքային բյուջե: Տեղական տուրքերը, ինչպես նաև համայնքների համար նախատեսված պետական տուրքերը /նոտարական ծառայություններ կատարելու և քաղաքացիական կացության ակտեր գրանցելու համար գանձվող տուրքերը/ պետք է հանդիսանան միայն թաղային համայնքների մակարդակով բյուջեի համալրման աղբյուր, քանի որ համապատասխան ծառայություններն էլ ունեն գուտ տեղական բնույթ, և թաղային համայնքները չպետք է զրկվեն այդ եկամուտներից: Միաժամանակ պետք մշակել եկամտահարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից կատարվող մասհանումների հստակ մեխանիզմ, որը կնախատեսի այդ հարկատեսակներից որոշակի տոկոսների փոխանցում քաղաքային, ինչպես նաև թաղային բյուջեներին: Բացի այդ, քաղաքապետարանը և թաղապետարանները պետք է կարողանան գնահատել համապատասխանաբար մայրաքաղաքի և առանձին թաղային համայնքների վարչական սահմաններում առկա կապիտալ կարիքները՝ օգտագործելով համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի լավագույն մասնագիտական կարողություններն ու կիրառելով մասնակցային մեթոդներ, մշակել հստակ չափանիշներ բազմաթիվ կարիքների միջև ընտրություն կատարելու և առաջնահերթությունները որոշելու համար: Այդ չափանիշները պետք է արտացոլեն քաղաքի կամ թաղային համայնքների կարիքները և արտահայտեն ընտրողների սպասումները: Ինչ վերաբերում է դոտացիաներին, ապա պետք է մշակել և ներդնել ֆինանսական համահարթեցման մոդել, որում հաշվի կառնվեն ինչպես քաղաքի և թաղային համայնքների ֆիսկալ կարողությունները, այնպես էլ նրանց ֆինանսական կարիքները: Բացի այդ, պետք է մշակել և ներդնել պետական բյուջեից քաղաքային և թաղային բյուջեներին տրամադրվող կապիտալ տրանսֆերտների նոր մոդել, որը կհիմնվի համայնքների հայտերի, պետության կողմից սահմանված առաջնահերթությունների, մրցութային եղանակով հայտերի ընտրման, թափանցիկության սկզբունքով ֆինանսավորվող հայտերի որոշման վրա: Ֆինանսական խնդիրների լուծման տեսանկյունից շատ կարևոր ենք համարում նաև քաղաքապետարանին և թաղապետարաններին վարկային և արժեթղթային շուկաներ ընդգրկելու համար բոլոր անհրաժեշտ պայմանների ստեղծումը:

Տեղական ինքնակառավարման երկաստիճան համակարգի արդյունավետ գործելու համար շատ կարևոր է, որ օրենքով հստակորեն իրականացվի լիազորությունների բաժանումը առաջին և երկրորդ մակարդակների միջև: Մասնավորապես՝ Երևան քաղաքին կարելի է վերապահել ընդհանուր քաղաքային նշանակության խնդիրների լուծման հետ կապված լիազորությունները, որոնցից են, օրինակ, ջրամատակարարումը, գազամատակարարումը, ճանապարհային ցանցը, հասարակական տրանսպորտը, սոցիալական ծառայությունները, կրթական, մշակութային և սոցիալական բնույթի պետական հաստատությունները, ազգային փոքրամասնությունների պաշտպանությունը և այլն: Թաղային համայնքները պետք է ստանձնեն իրենց համայնքների բնակչությանը ավելի մոտ գտնվող խնդիրների լուծման հետ կապված լիազորությունները, օրինակ, մանկապարտեզները, տարրական և միջնակարգ կրթությունը, առաջնային բուժօգնության ծառայությունների մատուցումը ժողովրդին, խմելու ջրի մատակարարումը, տեղական ճանապարհները, աղբահանության աշխատանքները, կանաչապատման և ռոտզման աշխատանքները, իրենց տարածքում ճանապարհային լուսավորության համակարգի ապահովումը, ամուսնությունների գրանցումը և այլն:

Այսպիսով, հաշվի առնելով նոր Սահմանադրության առաջադրած խնդիրները, ինչպես նաև մայրաքաղաքի հսկայական դերը ամբողջ երկրի համար, գտնում ենք, որ պետք է մանրամասն քննարկել և ներդնել այն տարբերակը, որը լավագույնս կլուծի կառավարման հետ կապված բոլոր խնդիրները, մույնիսկ եթե դա պահանջի որոշակի փոփոխություններ կատարել Սահմանադրության մեջ:

ԴԱԿԻԹ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

*ՀՀ ԳԱՍ Մ.Քոթանյանի անվան տնտեսագիտության
ինստիտուտի կրտսեր գիտաշխատող*

ԲԱՆԿԱՅԻՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ԵՎ ԿԵՆՏՐՈՆԱԿԱՆ ԲԱՆԿԻ ԿՈՂՄԻՑ ԴՐԱՆՑ ՆԿԱՏՄԱՍԲ ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ ԶԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Բանկային համակարգը շուկայական տնտեսության համակարգի կարևորագույն ինստիտուտներից մեկն է, որը հնարավորություն է տալիս շուկայական համակարգի նորմալ կենսագործունեությունն ապահովելու համար: Բանկային համակարգի դերն ու նշանակությունը կարևորվում է նաև այն պարզ պատճառով, որ դրա միջոցով ձևավորվում են շուկայական տնտեսության այլ ինստիտուտներ, որոնք անհրաժեշտ են շուկայական տնտեսության նորմալ կենսագործունեության համար: Բանկային համակարգի ձևավորումը և առավել ևս դրա կայացումը հատկապես կարևոր է անցումային տնտեսություն ունեցող, ինչպես նաև զարգացող երկրների համար, ինչպիսին ներկայումս հանդիսանում է Հայաստանի Հանրապետությունը:

ՀՀ-ում բանկային համակարգը ձևավորվեց 1993թ.-ից և ձևավորման առաջին իսկ օրերից կրեց էական կորուստներ ու ենթարկվեց զգալի փոփոխությունների: Դրա պատճառները բազմաթիվ էին ու բազմազան՝ սկսած սուբյեկտիվ և օբյեկտիվ գործոններից մինչև քաղաքական անկայունություն ու անկում ապրող տնտեսությունը: Բանկային համակարգը հենց սկզբից ունեցավ նաև ձեռքբերումներ: Ձեռքբերումների շարքին կարելի է դասել այն, որ ստեղծվեցին բազմաթիվ բանկեր, իսկ կորուստներից հատկապես հատկանշական էր այն, որ ինչ արագությամբ ստեղծվում էին հաստատությունները մույն արագությամբ էլ լուծարվում կամ որ ավելի հաճախ էր լինում սնանկանում էին՝ մեծ հարվածի (ֆինանսական) տակ դնելով ավանդատուներին: Բանկային համակարգին զգալի վնաս էր հասցնում նաև փողի արժեզրկման զգալի չափերի հասնող մակարդակը, որի արդյունքում վստահություն չէր ձևավորվում սեփական բանկային համակարգի նկատմամբ և բանկային համակարգի կողմից անհնար էր դառնում իր հաճախորդների սպասարկումը: Այդ էր պատճառը, որ անհրաժեշտություն առաջացավ բանկային համակարգի նկատմամբ իրականացնելու խիստ վերահսկողության, որը ստանձնեց Կենտրոնական բանկը՝ իր վերահսկողության ուղղակի և անուղղակի մեթոդների միջոցով: Չնայած այն հանգամանքին, որ ներկայումս բանկային համակարգը համարվում է ազատական տնտեսության ազատական համակարգերից մեկը, այնուամենայնիվ դեռևս շատ բարձր է բանկային համակարգի վրա պետության վերահսկողությունը, որն արտահայտվում է ԿԲ-ի կողմից սահմանված պատժամիջոցների կիրառվող համակարգով և բանկային վերահսկողության այլ համակարգերով: Բանկային համակարգը հանդիսանում է տնտեսության կարևոր կառույցներից մեկը, որի գործունեությունից է կախված շատ գործարարների գործունեությունը հետևաբար նաև պետության տնտեսական համակարգի կայունությունը: Այդ առումով անհրաժեշտ է, որ պետությունը անընդհատ ուշադրության կենտրոնում պահի այս համակարգը, սակայն վերահսկողությունը, որը երբեմն անցնում է իր թույլատրելի չափի սահմաններից կարող է կործանարար լինել հետագայում այս համակարգի զարգացման համար:

Այս առումով պետք է փաստել, որ բանկային օրենսդրությունում տեղ են գտել այնպիսի թերություններ, որոնց մասին հնարավոր չէ չխոսել՝ ինչպիսին, օրինակ, «Բանկային գաղտնիքի մասին» ՀՀ օրենքում տեղ գտած թերություններն են: «Բանկային գաղտնիքի մասին» օրենքով բանկային գաղտնիք են համարվում բանկի հաճախորդին սպասարկելու կապակցությամբ տվյալ անձին հայտնի դարձած հաճախորդի հաշիվների վերաբերյալ տեղեկությունները, հաճախորդի հանձնարարությամբ կամ հոգուտ հաճախորդի կատարված գործառնությունների վերաբերյալ տեղեկությունները, ինչպես նաև նրա առևտրային գաղտնիքը, գործունեության ցանկացած ծրագրի կամ մշակման, գյուտի, արդյունաբերական նմուշի մասին տեղեկությունները և նրա վերաբերյալ ցանկացած այլ տեղեկություն, որը հաճախորդը մտադիր է՝ եղել գաղտնի պահել, և բանկը տեղյակ է կամ կարող է տեղյակ լինել այդ ձեռնարկության վերաբերյալ: Միևնույն ժամանակ հաջորդ կետով նշվում է, որ առևտրային բանկերը հանդիսանում են ԿԲ-ի հաճախորդներ, այսինքն՝ ԿԲ-ը կարող է բանկերից պահանջել իր հաճախորդների վերաբերյալ տեղեկություններ և հավաքագրել դրանք ինչ-ինչ նպատակներով: Միևնույն ժամանակ «Առողիտորական գործունեության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, առողիտ իրականացնող անձն իրավունք ունի ստանալ անհրաժեշտ տեղեկություն առողիտի ենթարկվող անձի, պահանջել այդպիսի տեղեկությունների ստացումը երրորդ անձանցից, ինչպես նաև առողիտի ենթարկվող անձի գիտությամբ զրավոր հարցում անել և երրորդ անձանցից ստանալ անհրաժեշտ տեղեկատվությունը: Այսինքն ստացվում է, որ նման օրենքի ընդունումը չի երաշխավորում բանկային գաղտնիքը և զուտ ձևական բնույթ է կրում, քանի որ երկու դեպքում էլ հնարավոր է լինում ձեռք բերել տեղեկություններ հաճախորդների վերաբերյալ առանց որևէ դժվարությունների: Նման բացթողումը կանխելու նպատակով անհրաժեշտ է համարվում ուժը կորցրած ճանաչել օրենքի այն դրույթը համաձայն որի բանկային գաղտնիքը կարող է տրամադրվել ԿԲ-ին, և

¹ «Բանկային գաղտնիքի մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված 7 հոկտեմբերի 1996թ.-ին, հոդված 4: