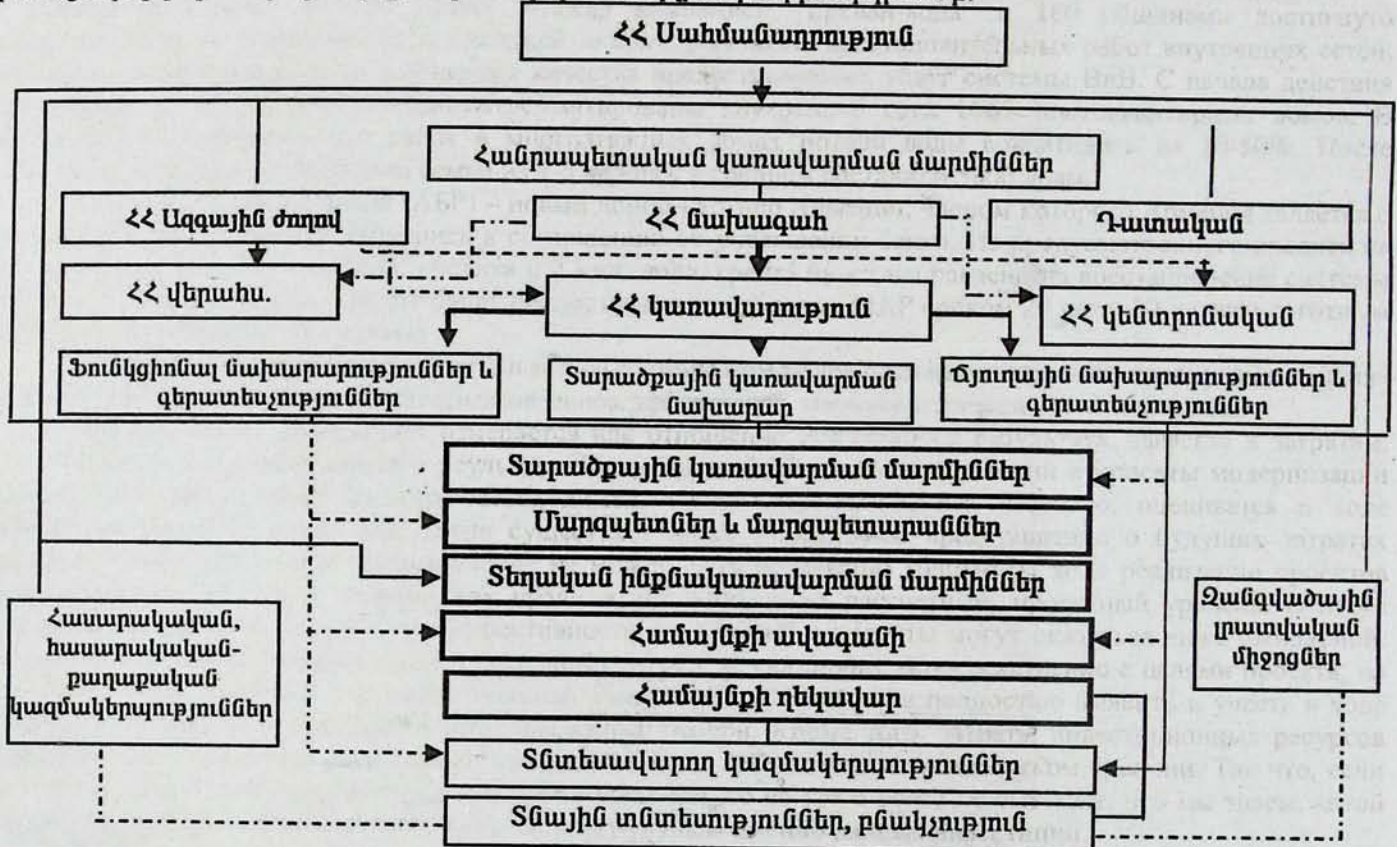


ՀՀ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ՈՒՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Մեր երկրի հասարակական-քաղաքական, սոցիալ-տնտեսական կյանքում տեղի ունեցող արմատական բարեփոխումներն անմիջականորեն առնչվում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացմանն ու զարգացմանը: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման ակունքներում մարդկանց նախաձեռնությունների ու ակտիվության արդյունքում տեղական հիմնախնդիրների լուծման գործում ամփոփված է այն ներուժը, որն ի վիճակի է հաղթահարելու նրանց կյանքում առկա բազմաթիվ դժվարությունները, լուծելու լրջագույն հիմնախնդիրները, նոր լիցք հաղորդելու երկրի հետագա առաջընթացին:

Տարածքային կառավարումը մեր օրերում դարձել է հանրային կառավարման համակարգի կարևոր բաղադրիչներից (տե՛ս գծապատկեր 1): Այն, անկախ հասարակական-տնտեսական համակարգի բնույթից, օբյեկտիվորեն անհրաժեշտ է և, որպես կանոն, դրսևորվում է պետական կառավարման որոշ լիազորությունների տարածքային կառավարման մարմիններին պատվիրակմամբ, ինչպես նաև դրանց ապակենտրոնացման կառուցակարգով՝ տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների ներդրմամբ:



Գծապատկեր 1. ՀՀ տարածքային կառավարումը հանրային կառավարման համակարգում

Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարումն իրագործվում է մարզային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման առանձնացված համակարգերով: Առաջինը հանրապետության վարչատարածքային բաժանման հիմքի վրա ստեղծված մարզային կառավարման համակարգ է՝ մարզպետներով և մարզպետարաններով: Ըստ ՀՀ Սահմանադրության 88.1 հոդվածի՝ «Մարզպետներն իրագործում են կառավարության տարածքային քաղաքականությունը, համակարգում են գործադիր մարմինների տարածքային ծառայությունների գործունեությունը, բացառությամբ օրենքով նախատեսված դեպքերի»¹: ՀՀ Սահմանադրության 104-րդ հոդվածին համապատասխան՝ «Տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է համայնքներում:

¹ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն (փոփոխություններով), Եր., «Տիգրան Մեծ», 2005, էջ 71:

Տեղական ինքնակառավարումը համայնքի իրավունքն ու կարողությունն է՝ սեփական պատասխանատվությամբ բնակիչների բարօրության նպատակով Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան լուծելու տեղական նշանակության հարցերը»¹:

Տարածքային կառավարման անհրաժեշտությունը բացատրվում է դրա հիմնական նպատակով՝ տարածաշրջաններում առկա բնական, տնտեսական, աշխատանքային, ֆինանսական ռեսուրսների համախմբման և նպատակային օգտագործման միջոցով ապահովել դրանց տնտեսական ու սոցիալական անհրաժեշտ տեմպերով զարգացումը, բնակչության հնարավոր բարձր կենսամակարդակը:

Ի դեպ, տարածքային կառավարումը բնորոշ է եղել մաս վաղնջական ժամանակներին: Մեծ Հայքի տարածքը բաժանված էր 124 գավառների², իսկ նախարարը մինչև XIX դարը ոչ միայն խոշոր հողատեր էր, այլ մաս տարածաշրջանի լայն իրավասություններով կառավարիչ: Կիլիկյան Հայաստանում մույնպես տարածքային կառավարումն իրողություն էր, ինչն իրագործվում էր գավառային սկզբունքով³: Առաջին հանրապետությունում, 1919 թվականի ամռանը, գոյություն ունեին 10 գավառներ (Երևանի, Էջմիածնի, Դարալագյազի, Նոր Բայազետի, Դիլիջանի, Դարաքիլիսայի, Ալեքսանդրապոլի, Կարսի, Չանգեզուրի, Սուրմալուի)⁴:

Թե՛ Մեծ Հայքում, թե՛ Կիլիկյան Հայաստանում քաղաքները կառավարում էին թագավորի կողմից նշանակված կառավարիչները (քաղաքի վերակացու, քաղաքագլուխ), իսկ գյուղական համայնքները՝ համայնքների նշանակված կառավարիչները՝ որպես պետական վարչական ապարատի ստորին օղակներ: Ուշագրավ է, որ տեղական կառավարման մարմիններն ունեցել են խորհրդակցական մարմին (ավագների ժողովներ, խորհուրդներ, ավագանի)⁵:

Սիստեմային անհրաժեշտ է նշել, որ տեսությունում ու պրակտիկայում գոյություն ունեն տարբեր մոտեցումներ տեղական ինքնակառավարման երևույթի քաղաքական-իրավական բնույթի ընկալման հարցում: Այսպես, առաջին՝ *համայնքի ազատ (բնական) տեսության* ներկայացուցիչները Եվրոպայում գտնում էին, որ իր խնդիրները լուծելու համայնքի իրավունքը մույնքան սովորական ու անօտարելի է, ինչպես և մարդու մյուս բնական իրավունքները, այսինքն՝ համայնքն առաջնային է պետության նկատմամբ, որն էլ պետք է հարգի համայնքային կառավարման ազատությունը, հետևապես, համայնքն ունի ինքնուրույնություն, անկախություն կենտրոնական իշխանությունից իր բնույթով, և որ պետությունը չի ստեղծում, այլ միայն ճանաչում է համայնքին: Ուշագրավ է, որ նշված տեսության սահմաններում գործադիր, օրենսդիր և դատական իշխանության հետ համատեղ ճանաչվում էր չորրորդ՝ տեղական (մունիցիպալ, կոմունալ, համայնքային) իշխանությունը: Մյուս՝ *ինքնակառավարման պետական տեսությունը*, որը մույնպես զարգացել է Եվրոպայում, այնուհետև մասնաճյուղացի է դարձել, տեղական ինքնակառավարումը դիտարկվում է իբրև տեղական հասարակության վրա դրված պետական կառավարման խնդիրների ինքնուրույն իրականացում, ճանաչելով տեղի բնակչությանը՝ անմիջապես կամ նրա ներկայացուցիչների միջոցով, մասնակցությունը պետական կառավարման գործերին, այսինքն՝ ինքնուրույնությունը դիտարկվում է որպես պետական կառավարման համակարգի բաղկացուցիչ, օրգանական մաս⁶:

Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարման բնույթի հանդեպ հիմնական մոտեցումներում սկզբունքային տարբերությունը վերաբերում է՝ առաջին, տեղական իշխանության ձևավորման եղանակին, երկրորդ, կենտրոնական իշխանության հետ նրա ունեցած փոխհարաբերությունների բնույթին, երրորդ, տեղական իշխանության ենթակայության գործերի էությանն ու ծավալին:

Տեղական ինքնակառավարման նշված մոտեցումների վրա էլ խարսխվում, կառուցվում են այս կամ այն երկրում տեղական ինքնակառավարման իրավասահմանադրական հիմքերը: Բոլոր դեպքերում հարկ է նկատի ունենալ, որ պետությունը պետք է ճանաչի ու երաշխավորի տեղական ինքնակառավարումը, որն իր իրավասությունների ու գործառույթների սահմաններում ինքնուրույն է, և տեղական ինքնակառավարման մարմինները չեն մտնում պետական իշխանության մարմինների համակարգ:

Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարումը՝ որպես երկրի ժողովրդավարական կառուցվածքի և զարգացման առանցքային տարր, ապահովում է տեղական տարածքային միավորումներում կառավարելիությունն ու մարդկանց ինքնագործունեության կազմակերպումը: Ըստ որում, ինչքան զարգացած է անձը, հասարակությունը, որքան հզորանում, ամրապնդվում են ավանդույթները՝ ինքնուրույն, առանց կողմնակի օգնության դասավորելու, կազմակերպելու սեփական բարեկեցությունը, այնքան ավելի կայունություն են ձեռք բերում, հաստատուն դառնում հասարակությունը, պետական կարգը: Այլ կերպ ասած, տեղական ինքնակառավարումը՝ իբրև քաղաքացիական ու իրավական ինստիտուտ, կարևորագույն դեր ունի քաղաքացիական հասարակության ձևավորման ու զարգացման գործում:

Սակայն ներկայումս գործող տարածքային կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը խոչընդոտում են օրենսդրամորմատիվային և կազմակերպաֆինանսական թերությունները, որոնցից հատկանշական են.

➤ գործող մարզային կառավարման համակարգը չունի գործադիր իշխանությանը հակակշռող ներկայացուցչական մարմին, ինչը հանրային արդյունավետ կառավարման կարևոր սկզբունքներից է.

¹ Նույն տեղում, էջ 83-84:

² Տե՛ս Հայ ժողովրդի պատմություն, հ. 1, Եր., ՀՍՍՀ ԳԱ հրտ., 1971, էջ 841:

³ Տե՛ս Ա. Գ. Սուքիասյան, Կիլիկիայի հայկական պետության և իրավունքի պատմություն, Երևանի համալսարանի հրտ., 1978, էջ 154:

⁴ Տե՛ս Ս. Վրացյան, Հայաստանի Հանրապետություն, Փարիզ, 1928, էջ 320-321:

⁵ Տե՛ս Հայ ժողովրդի պատմություն, հ. 1, էջ 681: Ա. Գ. Սուքիասյան, նշված աշխատությունը, էջ 169:

⁶ Տե՛ս Н. И. Глазунова, Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003, էջ 240-242:

- տարածքային կառավարման մարմինները չունեն ֆինանսական ինքնուրույնություն, քանի որ իբրև պետական կառավարման մարմիններ՝ ֆինանսավորվում են պետական բյուջեից:
 - օժտված լինելով լուրջ և ծավալուն լիազորություններով, մարզային կառավարման մարմինները աշխարհագրական առումով հեռացված են կառավարման օբյեկտներից (համայնքներից և բնակչությունից), միաժամանակ չափազանց ընդարձակ է վերահսկողության գոտին (համայնքների թիվն ըստ մարզերի տատանվում է 44-ից մինչև 119):
 - թեև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման գործող համակարգը պետական կառավարման որոշ գործառնությունների անհրաժեշտ ապակենտրոնացման հաջողված տարբերակ է, սակայն 926 համայնքներում առկա կադրային ներուժն ու ֆինանսական սուղ ռեսուրսները սահմանափակում են համայնքային կառավարման արդյունավետության բարձրացման հնարավորությունները:
- Վերը նշված դրույթները հիմնավորվում են վիճակագրական տեղեկատվությամբ: Ինչպես հայտնի է, հանրապետությունում գոյություն ունեն 48 քաղաքային, 12 թաղային և 866 գյուղական համայնքներ¹: Բնակչության բաշխվածությունն ըստ համայնքների (տե՛ս աղյուսակ 1) վկայում է, որ մինչև 1000 բնակիչ ունեցող բնակավայրերը կազմում են դրանց թվի 55.75 տոկոսը, որտեղ բնակվում է բնակչության ընդհանուր թվի 9.08 տոկոսը: Ավելին, մինչև 2000 բնակիչ ունեցող բնակավայրերը կազմում են դրանց ընդհանուր թվի գրեթե 77 տոկոսը, որտեղ բնակվում է բնակչության շուրջ 22 տոկոսը:

Աղյուսակ 1

**Հանրապետության մարզերի համայնքներն ըստ բնակչության թվի
(2007 թվականի հունվարի 1-ի դրությամբ, առանց Երևան քաղաքի)²**

Բնակչությունը	Բնակավայրերի թիվը	Բնակավայրերի տեսակարար կշիռը ընդհանուրի մեջ (տոկոսով)	Բնակչության թիվը (մարդ)	Բնակչության տեսակարար կշիռը ընդհանուրի մեջ (տոկոսով)
0-1000	572	55.75	226889	9.08
1001-2000	213	20.76	299983	12.01
2001-5000	167	16.28	469337	18.79
5001-10000	44	4.29	289549	11.59
10001-50000	26	2.53	562652	22.52
50001-100000	2	0.19	109196	4.37
100001-1 000 000	2	0.19	258311	10.34

* Աղբյուրը՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության նյութերը:

Հետևաբար, համայնքները մեծ մասամբ բնակչության թվով փոքր են, ուստի մաս աղքատ՝ կադրային ներուժով և թույլ՝ տնտեսապես: Համայնքների բյուջեների խմբավորումն ըստ ֆինանսավորման ծավալների (տե՛ս աղյուսակ 2) նույնպես հաստատում է վերը բերված եզրակացությունը:

Աղյուսակ 2

**Համայնքների բյուջեների բաշխումն ըստ ֆինանսավորման
ծավալների ու համայնքների թվի (2006 թ.)³**

Համայնքների բյուջեներն ըստ ֆինանսավորման ծավալների (հազ. դրամ)	Համայնքների թիվը	Տեսակարար կշիռը (տոկոսով)
մինչև 500	-	-
501-1000	-	-
1001-5000	254	27.82
5001-10000	201	22.01
10001-30000	297	32.53
30001-50000	80	8.76
50001-100 000	42	4.60
100001-ից ավել	39	4.27

* Աղբյուրը՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության նյութերը:

Ըստ որում, 2005 թվականին համայնքային բյուջեի եկամուտների ու պաշտոնական տրանսֆերտների գումարը երկրի համախառն ներքին արդյունքի նկատմամբ կազմել է 0.8 տոկոս, համայնքային բյուջեի ծախսերի գումարը՝ 1.3 տոկոս՝ պետական բյուջեի եկամուտների և պաշտոնական տրանսֆերտների ու ծախսերի՝ համապատասխանաբար 16.7 և 16.9 տոկոսի դիմաց⁴: Հարկ է նշել, որ համայնքների 27.8 տոկոսն ունի մինչև 5 մլն., 22 տոկոսը՝ 5-10 մլն դրամի չափով բյուջե: Մեկ համայնքի հաշվով բյուջետային եկամուտների միջին մեծությունը 2006 թվականին կազմել է 25857 հազ. դրամ, իսկ բնակչության մեկ շնչի հաշվով՝ 10135 դրամ: Ավելացնենք մաս, որ համայնքների բյուջեների եկամուտների ծավալի 50 տոկոսը կազմում են պետական բյուջեից ստացվող հատկացումները (լրավճար, սուբվենցիա): Նման տրանսֆերտային

⁸ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2006թ. հունվար-դեկտեմբերին, Եր., 2007, էջ 136:

² Տվյալներն ու հաշվարկներն ըստ՝ Հայաստանի վիճակագրական տարեգիրք, Երևան, 2006, էջ 16-17, 385-388:

հատկացումները 2005 թվականին կազմել են համայնքների բյուջեների եկամուտների 48 տոկոսը: Այնուհաստ է, որ նման խնամասական ռեսուրսներով հնարավոր չէ իրագործել սոցիալ-տնտեսական լուրջ ծրագրեր, որոնք շատ անհրաժեշտ են տարածաշրջանների, հատկապես սահմանամերձ գոտիների զարգացման համար: Միաժամանակ համայնքների մեծ մասի բնակչության փոքրաթվության, դրանով պայմանավորված՝ կադրային աղքատ ներուժի պայմաններում դժվարանում է համայնքային կառավարման մարմինների, հատկապես ավագանու անհրաժեշտ ներուժով մակարդակի ձևավորումը, որն ի վիճակի լինի լուծելու օրենսդրությամբ դրանց վերապահված շատ պատասխանատու լիազորությունները:

Նշված խոչընդոտները հաղթահարելու փորձ է ՀՀ Սահմանադրության 104-րդ հոդվածով թույլատրվող միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը, ինչը կանոնակարգվում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 78-80 հոդվածներով: Ըստ այդ օրենքի 78-րդ հոդվածի՝ «Համայնքների որոշակի խնդիրներ համատեղ լուծելու և ծախսերը նվազեցնելու նպատակով տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ»: Մեր համոզմամբ, դա միայն միջանկյալ և ոչ ամբողջական լուծում է:

Հայտնի է, որ ունիտար պետություններում երկրի տարածքը սովորաբար բաժանված է վարչատարածքային միավորների, և այդ բաժանումը կարող է ներառել երկու և ավելի օղակներ: Պետական կառավարումը նման տարածքային միավորումներում կարող է կազմակերպված լինել տարբեր կերպ, կախված այն բանից, թե տվյալ տարածքային միավորը միայն վարչատարածքային միավոր է, թե այդ միավորն ունի մունիցիպալ կազմավորման կարգավիճակ: Առաջին տարբերակի դեպքում նշված վարչատարածքային միավորները կառավարում են պետական մարմինների կողմից նշանակված պաշտոնատար անձինք, և այստեղ գոյություն ունի միայն պետական կառավարում: Երկրորդ դեպքում մունիցիպալ կազմավորումներն ունեն սեփական նախաձեռնությամբ ընտրված տեղական ինքնակառավարում: Ըստ որում, եթե վարչատարածքային բաժանումն ունի աստիճանակարգ՝ ստորադաս վարչատարածքային միավորները ենթակա են վերադաս միավորներին (օրինակ, շրջանները՝ մարզերին), ապա մունիցիպալ կազմավորումներում նման ենթակայություն չկա, նրանք բոլորը ինքնավար են, դրանցից յուրաքանչյուրն ինքնուրույն է և իր նախաձեռնությամբ ու պատասխանատվությամբ զբաղվում է տվյալ միավորին վերաբերող տեղական հարցերով:

Մեր պարագայում կարևոր նշանակություն ունի տեղական տարածքային միավորների կառավարման արմատական տարբերության բացահայտումը, որպեսզի տարածքային կառավարման տարբերակների ընտրության հարցում հնարավոր լինի ապացուցելու դրա հիմնավորվածությունը: Այսպես, տեղական տարածքային միավորների կառավարման արմատական տարբերությունն այն է, որ տեղերում առանձնացվում է կառավարման երկու տեսակ՝ համայնքային և տարածքային, որ պահպանվում է մինչև օրս: Համայնքային օղակում (քաղաք, գյուղ, բանավան և այլն) չկա հատուկ պետական կառավարում, այստեղ գործում են միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինները, թեպետ կարող են գործել նաև բնակչությանը սպասարկող նախարարությունների բաժանմունքներ (օրինակ, փոստ):

Կառավարումն այլ կերպ է կազմակերպված տարածքային միավորումներում. որոշ երկրներում (Մեծ Բրիտանիա, Շվեդիա) այն նման է համայնքային կառավարման, քանի որ վարչատարածքային բաժանման բոլոր օղակներում գործում են ընտրված խորհուրդներն ու գործադիր կոմիտեները: Նման կոմիտեները, կամ երբեմն՝ տարածքային մունիցիպալ խորհրդի նախագահը, համարվում են տեղական ինքնակառավարման գործադիր մարմիններ: Ի տարբերություն համայնքային օղակի, տարածքային կառավարման պարագայում կան նախարարությունների ներկայացուցչություններ (բաժիններ), որոնք զբաղվում են համապետական հարցերով՝ ճյուղային լիազորությունների շրջանակներում: Այլ երկրներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների և նախարարությունների ճյուղային բաժինների հետ համատեղ տարածքային օղակում կան կառավարության կողմից նշանակված պետության ներկայացուցիչներ՝ ընդհանուր իրավասության ծառայողներ (պրեֆեկտ, նահանգապետ և այլն), որոնք զբաղվելով համապետական հարցերով՝ վերահսկում են տեղական ինքնակառավարման խորհրդի ընդունած ակտերի ու գործողությունների օրինականությունը¹, միևնույն ժամանակ տեղական ինքնակառավարման խորհուրդը և տարածքի ղեկավարն իրականացնում են տեղական ինքնակառավարման օրենսդրությամբ վերապահված լիազորությունները, վարում տեղական գործերը:

Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման գործող համակարգի բարեփոխման հնարավոր հեռանկարային տարբերակ է տարածքային կառավարման նոր հայեցակարգի ընդունումը և կիրառումը, որի առանցքն անցումն է գավառային կառավարման և երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգին: Առաջարկվում է իբրև վարչատարածքային միավորներ ստեղծել 21 գավառներ և 2 հատուկ գոտիներ (տե՛ս գծապատկեր 2), որոնք քաղաքների հետ միասին կկազմեն տեղական ինքնակառավարման առաջին մակարդակը՝ ընտրովի ավագանիներով և համայնքի ղեկավարով, իսկ գյուղական համայնքները կձևավորեն տեղական ինքնակառավարման երկրորդ աստիճանը: Երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգը կարող է ներկայացվել 3-րդ գծապատկերի կառուցվածքով:

Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման նոր հայեցակարգով առաջարկվում է, որ գյուղական համայնքի ղեկավարը՝

- կարող է ընտրվել գավառի ավագանու նիստում և հրամանագրվել գավառապետի հրամանով.
- կարող է նշանակվել գավառապետի հրամանով՝ համաձայնեցնելով գավառի ավագանու հետ:

Առաջարկվող երկու տարբերակներից նախընտրելին առաջինն է, քանի որ գյուղական համայնքի ղեկավարի նշանակմանն անմիջականորեն մասնակցում են գավառի ներկայացուցչական և գործադիր մարմինները:

¹ St'u Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Юрист, 2005, с. 147.

I. Գավառները

1. Աշտարակի
(նախկին Աշտարակի և Թալինի շրջանները)
2. Ապարանի
(նախկին Ապարանի և Արագածի շրջանները)
3. Արարատի
4. Արտաշատի
5. Մասիսի
6. Արմավիրի
(նախկին Հոկտեմբերյանի և Բաղրամյանի շրջանները)
7. Վաղարշապատի
(նախկին Էջմիածնի շրջան)
8. Նոր Բայազետի
(Գավառի (Կամոյի) և Սևանի շրջանները)
9. Մարտունու
(նախկին Մարտունու և Վարդենիսի շրջանները)
10. Ստեփանավանի
(նախկին Ստեփանավանի և Սպիտակի շրջանները)

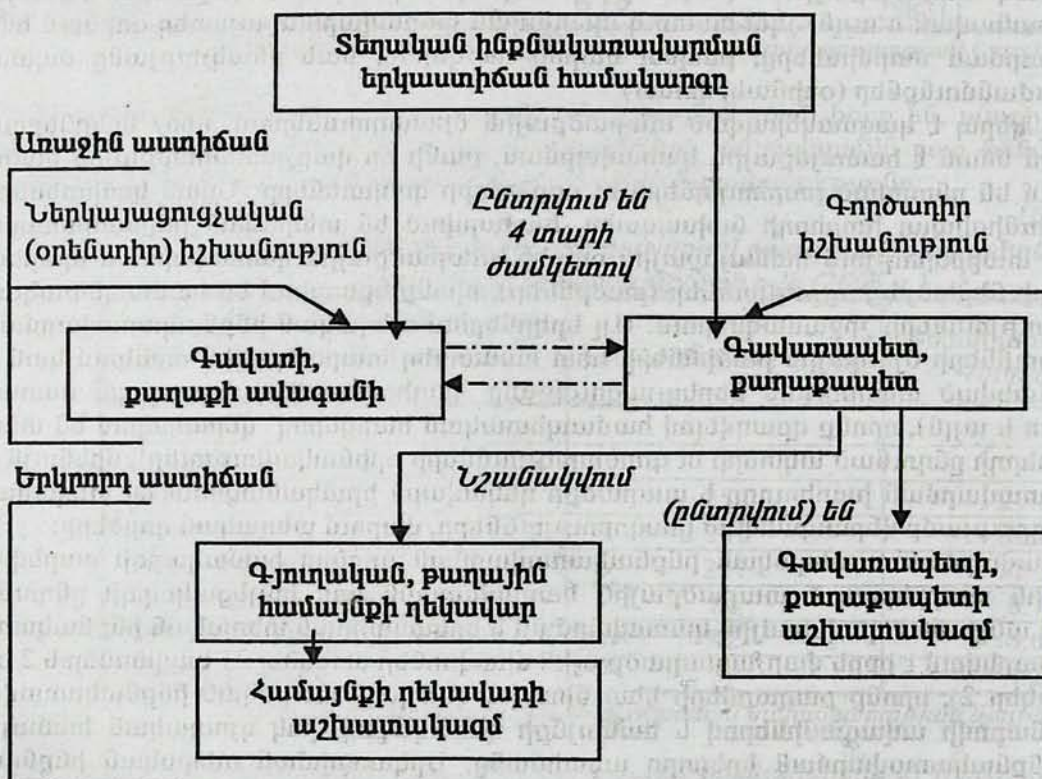
11. Թումանյանի
(նախկին Թումանյանի, Գուգարքի և Նոյեմբերյանի շրջանները)
12. Իջևանի
13. Արովյանի
(նախկին Արովյանի և Նաիրիի շրջանները)
14. Հրազդանի
15. Ախուրյանի
16. Արթիկի
(նախկին Արթիկի և Անիի շրջանները)
17. Տաշիրի
(նախկին Կալինինոյի, Ամասիայի և Աշոցքի շրջանները)
18. Վայոց Ձորի
(նախկին Եղեգնաձորի և Վայքի շրջանները)
19. Գորիսի
20. Սիսիանի
21. Կապանի (նախկին Կապանի և Մեղրու շրջանները)

II. Հատուկ գոտիները

1. Ճամբարակի

2. Տավուշի

Գծապատկեր 2. Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման նոր հայեցակարգով առաջարկվող գավառները և հատուկ գոտիները



Գծապատկեր 3. Տարածքային կառավարման և վարչատարածքային բաժանման նոր հայեցակարգով տեղական ինքնակառավարման կազմակերպական կառուցվածքը

Ի դեպ, Լատվիայում, որը տարածքային ու տնտեսական առումներով նախկինում քիչ էր տարբերվում մեր երկրից, այժմ գործում է տեղական ինքնակառավարման երկու մակարդակ՝ շրջաններ ու համայնքներ: Այստեղ 2001 թվականից հիմնվել են հինգ պլանավորման ռեգիոններ, որոնք ձևավորվել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից, ստեղծվել են ռեգիոնալ զարգացման գործակալություններ՝ ռեգիոնները զարգացնելու և դրանցում ներդրումները խրախուսելու նպատակով: Մինևույն ժամանակ Լիտվայում, որը նշված երկրներից՝ տարածքից բացի տարբերվում է նաև իր բնակչության թվաքանակի մեծությամբ, ներկայումս տեղական ինքնակառավարումը միաստիճան է՝ նախկին 581 վարչական միավորների փոխարեն ստեղծվել ու գործում են 60 համայնքներ: Այստեղ հաստատվել և իրականացվում է համայնքային ենթակառուցվածքների

գարգացման ծրագիր՝ համայնքներում ներդրումային ծրագրերին աջակցելու նպատակով, նշված ծրագրի ֆինանսավորումն իրականացվում է միջազգային, եվրոպական ֆինանսավարկային կազմակերպությունների, Սկանդինավյան երկրների կառավարությունների տեխնիկական աջակցությամբ, ինչպես նաև սեփական՝ պետական ու համայնքային բյուջեների միջոցների հաշվին:

Շարունակելով մեր երկրում տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխման ու դրա արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդրի վերաբերյալ դիտարկումներն ու քննարկումները, կարելի է մատնանշել, որ երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման տրամաբանությունը կիրառելի է նաև Երևանի համար: ՀՀ Սահմանադրության 108-րդ հոդվածը հաստատում է, որ Երևանը համայնք է և այդ կարգավիճակում մայրաքաղաքի կառավարման առանձնահատկությունները, ըստ հիմնական օրենքի նույն հոդվածի, պետք է սահմանվեն օրենքով: Երևանի՝ իբրև համայնքի, ինքնակառավարման առանձնահատկությունները պայմանավորված են հանրապետության սոցիալ-տնտեսական համակարգում նրա ունեցած վիթխարի դերով:

2006 թվականին մայրաքաղաքում է բնակվել հանրապետության բնակչության 34.3 տոկոսը, այստեղ է իրականացվել հանրապետության ապրանքաշրջանառության 86.0 տոկոսը, ծառայությունների ծավալի 87.5 տոկոսը, շինարարության 82 տոկոսը¹ և այլն: Այս առումով զանազան քաղաքական-տնտեսական պատճառներով սահմանադրա-օրենսդրական բարդություններից խուսափելու համար նպատակահարմար է, որ Երևանում քաղաքապետն ընտրվի մայրաքաղաքի ավագանու կողմից, իսկ թաղապետերը՝ ուղղակի ընտրություններով:

Այդպիսով, մայրաքաղաքի ինքնակառավարման առաջին մակարդակի ղեկավար մարմիններից մեկը՝ ավագանին, կձևավորվի ուղղակի ընտրությամբ, գործադիր մարմինը՝ անուղղակի ընտրության սկզբունքով, իսկ երկրորդ մակարդակի ինքնակառավարման ներկայացուցչական և գործադիր մարմինները կկազմավորվեն քաղաքային համայնքների մասն ուղղակի ընտրությամբ, քանի որ Երևանի թաղերը խոշոր քաղաքային բնակավայրեր են: Սակայն Երևանի քաղաքապետի, քաղաքապետարանի և ավագանու լիազորություններն ու գործառնությունները պետք է ունենան այնպիսի ծավալ, որը հնարավորություն կընձեռի կառավարել մայրաքաղաքը՝ իբրև ամբողջական, խոշոր, բավականաչափ բարդ կառույց, իսկ թաղային համայնքները համապատասխան լիազորություններն ու գործառնությունները պետք է հստակ տարանջատեն քաղաքային իշխանությունների իրավասություններից և վերաբերեն այն ոլորտներին, որոնք հարաբերաբար ինքնուրույն են, ունեն մեծ մասամբ տեղական (թաղային) ուղղվածություն: Առանձնահատուկ նշանակություն այդ տեսակետից կարող է ունենալ քաղաքի ու համայնքների միջև սեփականության և հողային ու գույքային հարաբերությունների տարանջատումը, քաղաքի և համայնքների սեփականության օբյեկտների ցանկի հստակ սահմանումը: Կարևորվում է պետական սեփականության տարանջատումը հանրապետության և մայրաքաղաքի սեփականության, որը ենթակա է՝ օրենսդրական ամրագրման, հաշվի առնելով իհարկե նաև համայնքային սեփականության օբյեկտների ցանկի հստակեցումը:

Օրենսդրական կանոնակարգման ենթակա են նաև քաղաքի և համայնքների սեփականության օբյեկտների տնօրինման, կառավարման և մասնավորեցման, հողօգտագործման գործընթացները, նշված հարցերում մայրաքաղաքի ավագանու և քաղաքի գործադիր իշխանության իրավասությունների շրջանակի կանոնակարգումը:

Նշված և նման կարգի շատ արդիական խնդիրներ կարող են լուծվել Երևանի մասին մշակվող օրենքում:

Համայնքների ֆինանսական կառավարման առումով գոյություն ունի մի հիմնախնդիր, որը նույնպես էական է տարածաշրջանների զարգացումն ապահովելու առումով: Համայնքի բյուջեի եկամուտների աղբյուրների թվում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 57-րդ հոդվածով նախատեսվում են հողի հարկը, գույքահարկը, մասհանումները եկամտահարկից, շահութահարկից, բնապահպանական վճարներից, պետական և տեղական տուրքերը, տեղական վճարները, համայնքային սեփականություն հանդիսացող հողի ու գույքի վարձակալության վճարները, պաշտոնական տրանսֆերտների ձևով հաշվանցումները և այլն: Եկամտահարկի, շահութահարկի, բնապահպանական վճարների գումարներից համայնքների բյուջեները կատարվող մասհանումների տոկոսաչափերը, ըստ նշված օրենքի նույն հոդվածի, սահմանվում են յուրաքանչյուր տարի պետական բյուջեի մասին օրենքով: Իրականում գործարարությանն առնչվող եկամտահարկի և շահութահարկի գումարներից մասհանումներ համայնքային բյուջեներին չեն կատարվում:

Մինչև 2002 թվականի մայիսի 7-ի «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը գործում էր նախկինը, ըստ որի նախատեսվում էր եկամտահարկի և շահութահարկի գումարներից, որ ստացվել են համայնքի տարածքում գործող կազմակերպություններից, 15 տոկոսի չափով հատկացում կատարել համայնքի բյուջեներին: Սակայն գործարար կազմակերպությունները երկրի տարածքում տեղաբաշխված են ամհամաչափ, ուստի համայնքները հայտնվում են ֆինանսական խիստ անհավասարաչափ վիճակում: Դա էր պատճառը, որ օրենսդրական այդ դրույթը օրենքի նոր տարբերակում լուծվեց նոր ձևով: Սակայն եթե ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով պետական բյուջեից տրամադրվող լրավճարներով կարգավորվում է համայնքների բյուջեների անհրաժեշտ ծավալը, ապա վերջիններիս համայնքի տարածքում գործարարության հետ առնչություն չունենալը չի շահադրդում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ նպաստելու տարածաշրջաններում գործարարության զարգացմանը: Եթե համայնքի բյուջեի եկամուտների աղբյուրների թվում էական նշանակություն ստանան գործարարությունից ստացվող հարկային մուտքերը, ապա նման իրավիճակը նույնպես կդառնա լուրջ գործոն տնտեսական զարգացումը տարածաշրջաններում խթանելու համար: Տարածքային կառավարման՝ առաջարկվող հայեցակարգի գոգակցումը համայնքի բյուջեի եկամուտների աղբյուրների թվում գործարարությունից անմիջապես ստացվող եկամտի տեսակների օրենսդրորեն ամրագրմանը, մեր համոզմամբ, էականորեն կնպաստի տարածաշրջանների զարգացմանը:

¹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2006 թվականի հունվար-դեկտեմբերին, Եր., 2007, էջ 36, 60, 136:

Պետության կողմից համայնքներին տրամադրվող ֆինանսական աջակցության գործում կիրառման տեսանկյունից հետաքրքիր են Չեխիայում օգտագործվող եղանակները: Այստեղ համայնքների ֆինանսավորումը պետական բյուջեից իրականացվում է երկու ձևով. առաջին, համայնքներին տրամադրվում են մասհամուններ ավելացված արժեքի հարկի, եկամտահարկի ու շահութահարկի ընդհանուր մեծության 20.52 տոկոսի չափով, ինչպես նաև տվյալ համայնքում ապրող անհատ ձեռնարկատերերի եկամտահարկի 30 տոկոսը: Երկրորդ աղբյուրը ձևավորվում է ճյուղային նախարարությունների կողմից համայնքներում տեխնոլարկերի ստեղծման միջոցով¹: Մեր կարծիքով, համայնքներին ֆինանսական աջակցության մատնանշված եղանակները մտածելու տեղիք են տալիս, հատկապես վերջին պարագայում դրա կիրառման ժամանակ մեր հանրապետությունում գործունեության զգալի շրջանակ կարող են ապահովել առևտրի և տնտեսական զարգացման, գյուղատնտեսության, էներգետիկայի, քաղաքաշինության, տրանսպորտի և կապի, բնապահպանության նախարարությունները, ազգային հիմնադրամներն ու միությունները, այլ գերատեսչություններ, որոնց աշխատանքների կազմակերպումը, պլանավորումը, համակարգումը իր վրա պետք է վերցնի տարածքային կառավարման նախարարությունը:

Հասարակական գիտակցության մեջ արմատացած է այն տեսակետը, որ տնտեսական ու սոցիալական աճը պայմանավորված է նյութական, ֆինանսական և աշխատանքային ռեսուրսների բավարար առկայությամբ: Իհարկե, հիմնականում այդ դրույթը հիմնավոր է և իրավացի: Սակայն տնտեսական ու սոցիալական զարգացման համար ոչ պակաս կարևոր է նաև արդյունավետ կառավարումը: Նույնիսկ ռեսուրսների գերառատության պարագայում անարդյունավետ կառավարումը կարող է հանգեցնել տնտեսական լճացման, ինչը նախկին ԽՍՀՄ-ում դառն իրողություն էր: Ուստի տարածքային կառավարման արդյունավետության բարձրացումն էականորեն կարող է ազդել երկրի տարածաշրջանների զարգացման վրա, ապահովել սոցիալական վերելք, կառավարման մարմինները մոտեցնելով բնակչությանը՝ ստեղծել նպաստավոր սոցիալ-հոգեբանական մթնոլորտ, ինչը կայուն տնտեսական զարգացման կարևոր գործոն է:

Ժամանակակից տեղեկատվական ու գիտատեխնիկական առաջընթացի պայմաններում զարգացնելով տարածաշրջաններում համայնքների և կազմակերպությունների տնտեսական ակտիվությունն ու կազմակերպական հնարավորությունները, համակարգելով, միավորելով և նպատակային օգտագործելով առկա բոլոր ռեսուրսները՝ կարելի է ուղղորդել և արդյունավետ դարձնել տարածաշրջանների տնտեսական ու սոցիալական զարգացումը, բարձրացնել բնակչության բարեկեցության մակարդակը:

Տարածքային կառավարումը, որպես հանրային կառավարման օրգանական բաղկացուցիչ, պետության քաղաքականության իրականացման հիմնական գործիքներից է, որը հնարավորություն է տալիս կոնկրետ մարմնավորելու այդ քաղաքականությունը ծրագրված բնագավառներում, կոորդինացնելու նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը նշված ուղղություններում: Հետևաբար, կառավարության, տարածքային կառավարման մարմինների նպատակային գործունեության մեխանիզմների մշակումը, տարածքային կառավարման կազմակերպական նոր մոդելների ներդրումը էական նշանակություն ունեն հանրային կառավարումը կատարելագործելու, այն ավելի արդյունավետ դարձնելու համար:

ՀՐԱՅԻՎ ԱՎԱԳՅԱՆ

ՀՀ ԳԱԱ Մ.Զորանյանի անվան տնտեսագիտության ինստիտուտի առաջատար գիտաշխատող, երկր. հանր. գ. դ.

ԲՈՐԻ ԱՐՄԱՏԱԿԱՆ ՀԱՆՔԱՎԱՅՐԻ (ՀԱՆՔԱՎԱՅՐԵՐԻ) ՀԱՅՏՆԱԲԵՐՄԱՆ ՀԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ

Բորը 21-րդ դարի կարևորագույն տարրերից է, որը կիրառվում է արդյունաբերության և տեխնիկայի առաջատար ճյուղերում՝ միջուկային էներգետիկայից մինչև մետալուրգիական արդյունաբերություն և ապա՝ գյուղատնտեսություն: Բորիդների (բորի միացությունները մետաղների հետ) ջերմակայունության և դժվարահալության հատկությունները նպաստում են դրանց կիրառությանը հրթիռային տեխնիկայում՝ հրթիռային շարժիչների դետալներ և զազատորքիներների թիակներ պատրաստելու համար: Բորից և բորի միացություններից պատրաստվում են միջուկային տեխնիկայում նեյտրոնային ճառագայթումից պաշտպանող նյութեր: Բորաթթուն կիրառվում է ջնարակի, արծնապակու պատրաստման, թղթի հատուկ տեսակի ապակիների, կաշեգործական արդյունաբերության, գյուղատնտեսության մեջ՝ որպես պարարտանյութ և ախտահանիչ նյութ:

Անհրաժեշտ է նշել, որ բորը և դրա միացությունները բավականին թանկ նյութեր են, տարբեր տրամագծի բորի փոշու մեկ կգ-ը միջազգային շուկայում վաճառվում է 7198-ից մինչև 10424 դոլարով, իսկ գերմաքուր (99,999% մաքրության) բորի մեկ կգ-ը վաճառվում է 542600 դոլարով:

Երկրակեղևում հայտնի են բորի 85 տեսակի հանքանյութեր և դրանց խառը տարատեսակներ, բայց չնայած դրանց թվով մեծաքանակ լինելուն՝ դրանք երկրակեղևում ունեն շատ քիչ (սահմանափակ) տարածում, և Հայաստանում բորի հանքանյութերի արդյունաբերական կուտակներ դեռևս չեն հայտնաբերվել:

Հայաստանի Հանրապետության տարածքի երկրաբանական կառուցվածքի խնացությունը բորի ծագման քանակական գիտելիքների հետ միասին թույլ են տալիս կանխատեսումներ կատարել բորի արմատական հանքավայրի (հանքավայրերի) հայտնաբերման հնարավորությունների վերաբերյալ: Նշված աշխատանքների

¹ Տե՛ս Պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին տրամադրվող կապիտալ տրանսֆերտները Հայաստանում: Եր. Նոյյան Տապան, 2006, էջ 37-38, 40-43: