

ԳԱԳԻԿ ԲԵԳԼԱՐՅԱԼ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԸ ԱՄՆ-ՈՒՄ

ԱՄՆ-ի պետական մեխանիզմի բնութագրական գծերից մեկը կառավարման շեշտված ապակենտրանացումն է: Տեղական մարմինները լիովին ինքնուրույն են իրենց իրավասության շրջանակներում գտնվող հարձերը լուծելիս, հստակեցված են նրանց լիազորություններն ու գործունեության ոլորտները:<sup>1</sup>

ԱՄՆ-ում գոյություն չունի տեղական ինքնակառավարման միասնական համակարգ: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները կազմավորվում և գործառու են նահանգների օրենքների համապատասխան: Առանց դաշնային կառավարության կամ այլ նահանգների կառավարությունների, ամեն մի նահանգ ինքնուրույնաբար որոշվում է տեղական մարմինների իրավաբանական կարգավիճակը, տարածքային սահմաններում կազմակերպական ձևերը, լիազորությունները: Դրանցից էլ բխում է տեղական ինքնակառավարման կազմակերպական ձևերի բազմազանությունը, նրանց առավելագույն համապատասխանությունը տեղական պայմաններին:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինները, նրանց տեսակներն ու առանձնահատկությունները.

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են՝ կոմսությունները, թաունշիպները, թաունները և մունիցիպալիտետները: Բոլորն էլ գործառու են ամուր ֆինանսական հիմքի վրա, ինչն ապահովում է նրանց վարչատնտեսական գործունեության անկախությունը:

Կոմսությունները կառավարվում են տեղի բնակչության կողմից ընտրված խորհուրդների կողմից: Վերջիններիս լիզարություններն ու կազմավորման կարգը որոշվում է նահանգների սահմանադրությամբ և օրենքներով:

Խորհուրդը որոշում է հարկերի դրույքաչափերը, դրանց հավաքման և նպատակային օգտագործման ոլորտները, գնում և վաճառում է կոմսության

<sup>1</sup> Ավելի հանգամանորեն տե՛ս *В.Н. Моргачев*, *Формы и методы территориального управления в США и Канаде*, М., 1987.

տարածքում գտնվող հողատարածքները, պատասխանատու է կոմսոթյան սեփականության պահպանության համար: Խորհուրդը վերահսկում է այն պաշտոնատար անձանց գործունեությունը, որոնց ինքն է նշանակել, միաժամանակ կոորդինացնում է ընտրովի պաշտոնատար անձանց գործունեությունը: Նաև՝ իրականացնում է ընտրությունների կազմակերպումը, հարկման ենթակա սեփականության գնահատումը, գույքահարկի հավաքումը, հասարակական կարգուկանոնի պահպանումը և այլն:

Ամերիկյան սոցիոլոգները, քաղաքագետները նշում են, որ կառավարման այդ տեսակը գործնականում չի ապահովում կոմսոթյունների գործունեության ոլորտների միասնական ղեկավարությունը:<sup>2</sup>

Յուրօրինակ վարչատարածքային միավորներ են թաունները և թաունշիպները: Թաունների կառավարման հիմնական մարմինները քաղաքացիների ժողովներն են, որոնք գումարվում են տարին մեկ անգամ: Իննց այդ ժողովներում է հաստատվում թաունի հաջորդ տարվա բյուջեն, որոշվում նրա քաղաքականությունը: Այստեղ ընտրվում են պաշտոնատար անձինք, որոնք իրենց ծառայողական պարտականությունները հիմնականում կատարում են համատեղության կարգով: Բանն այն է, որ թաունների մեծամասնությունը հնարավորություն չունի գործերի կառավարմանը ներգրավել պրոֆեսիոնալ ադմինիստրատորներ:

Թաունշիպների մեծամասնությունը ղեկավարվում է տեղի բնակչության կողմից ընտրված խորհուրդների կողմից: Թաունշիպի գործնական կառավարումն իրականացվում են հրավիրված և վճարովի ադմինիստրատորները, որոնք զբաղվում են հիմնականում ճամպարահների վերանորոգման ու կառուցման, ինչպես նաև առողջապահության, կրթության, սոցապահովության և այլ հարցերով:

Նրանց գործունեությունը հենվում է ամուր ֆինանսական հիմքի վրա: Ընդ որում, սեփական աղբյուրներից ստացվող եկամուտները կազմում են տեղական մարմինների եկամուտների 2/3 մասը, իսկ 1/3-ը ստացվում են դաշնային և նահանգային բյուջեներից: Այդ հակասությունները առավելապես նախատեսված են սոցիալական, տնտեսական ծրագրերի, նախագծերի համատեղ իրականացման համար:

<sup>2</sup> Stu "MЭ и МОЦ, N 6, 1989, стр. 81—83; R.S. Lorch, State and Local Politics. Englewood Cliffs, 1986.

Քաղաքները, քաղաքատիպ բնակավայրերը կառավարվում են մունիցիպալիտետների, քաղաքապետարանների կողմից: Տեղին է նշել, որ վերջիններս օժտված են մունիցիպալ կորպորացիաների իրավաբանական իրավունքներով: Դա նշանակում է, որ մունիցիպալ կորպորացիաներն ընդհանուր գծեր, եզրեր ունեն ԱՄՆ-ի տնտեսության տարբեր ճյուղերում գործող կորպորացիաների հետ: Նրանք կարող են տիրել սեփականությանը, այն գնել և վաճառել, իրենց կողմից նշանակված պաշտոնատար անձանց դատական կարգով հետապնդել, վարկեր տրամադրել, պայմանագրեր կնքել և կորպորացիաներին հատուկ այլ գործառնություններ կատարել: Դրանում է մունիցիպալիտետների գլխավոր տարբերությունը կոմսություններից, որոնք չունեն կորպորացիայի իրավունքներ: Քաղաքը կամ այլ քաղաքատիպ բնակավայր մունիցիպալ կառավարման իրավունք կարող է ստանալ այն դեպքում, երբ մի խումբ քաղաքացիներ դիմեն նահանգի կառավարությանը վերոհիշյալ իրավունքը ստանալու խնդրանքով: Խոսքը ավելի լայն ժառանգություններ մատուցելու իրավունքի մասին է, որը, սովորաբար, տրամադրում են կառավարման այն մարմինները, որոնց տարածքում գտնվում է տվյալ քաղաքը կամ քաղաքատիպ այլ բնակավայր:

Թե՛ խոշորագույն, թե՛ միջին և թե՛ փոքր քաղաքներն ունեն կառավարման մարմիններ, որոնք իրականացնում են օրենսդրական (նորմաստեղծ) և գործադիր գործառնություններ: Որքան մեծ է քաղաքը, այնքան տեղական իշխանություններն ավելի լայն ժառանգություններ են մատուցում իրենց քաղաքացիներին:

Քաղաքի կառավարման կառուցվածքը որոշվում է նահանգի իշխանությունների կողմից հրատարակված խարտիայով (հռչակագրով): Նրա մեջ թվարկվում են քաղաքի հիմնական պաշտոնատար անձինք, նրանց ընտրության կամ նշանակման կարգը, նրանց փոխհարաբերությունները: Քաղաքների կյանքը որոշում են ոչ միայն հռչակագրերը, այլ նաև նահանգների ուրիշ այլ օրենքներ:

Քաղաքների կառավարման կազմակերպման ձևերը աչքի են ընկնում ամենալայն բազմազանությամբ: Սակայն կարելի է առանձնացնել դրանց հիմնական ձևերը: Ամերիկյան քաղաքների մոտավորապես կեսի կառավարումն իրականացվում է «քաղաքապետ – խորհուրդ» եղանակով: Դրա մի տարատեսակությունն է «քաղաքապետ – խորհուրդ - ադմինիստրատոր» եղանակը: Քաղաքների 40 տոկոսը կառավարվում է «խորհուրդ - ադմինիստրատոր»

եղանակով:

«Քաղաքապետ – խորհուրդ» կառավարման եղանակի դեպքում բոլոր խորհուրդներն ընտրվում են բնակչության կողմից, քաղաքների բնակչությունն ընտրում է նաև քաղաքապետներ: Լիազորությունների ծավալի առումով, տարբերվում են «ուժեղ» և «թույլ» քաղաքապետներ: «Թույլ» քաղաքապետը նշանակում է միայն քաղաքային վարչակազմի ստորին պաշտոնյաներին, գործնականում նա զրկված է ազդեցիկ պաշտոններում իր մարդկանց նշանակելու հնարավորությունից: «Թույլ» քաղաքապետի օրոք գործում է «ուժեղ» խորհուրդ, որը նշանակում է քաղաքային վարչակազմի բարձրագույն ներկայացուցիչներին: «Թույլ» քաղաքապետը զրկված է խորհուրդի որոշման վրա արգելանք (վետո) դնելու իրավունքից:

«Ուժեղ» քաղաքապետը ինքն է նշանակում քաղաքային վարչակազմի բարձրագույն ներկայացուցիչներին: Նրա ձեռքում է կենտրոնացված քաղաքի կառավարման մարմինների գործունեության ղեկավարությունը: «Ուժեղ» քաղաքապետն իրավունք ունի խորհուրդի որոշման վրա արգելանք դնել, ինքնուրույն կազմել բյուջեն, ինչը հնարավորություն է տալիս որոշելու մունիցիպալիտետի քաղաքականության հիմնական ուղղությունները: Քաղաքապետը կարող է պատվերներ տալ իրեն աջակցություն ցույց տվող ընկերություններին: Մեծ քաղաքներում «ուժեղ» քաղաքապետը կարող է աշխատանքի վերցնել մասնագետ կառավարիչ-ադմինիստրատորի, նրան օժտել որոշ լիազորություններով՝ քաղաքային կառավարման որոշ ծառայությունների ղեկավարներ նշանակելու համար: Ըստ ամերիկյան սոցիոլոգների, այդ համակարգի առավելությունն այն է, որ քաղաքային կառավարման վարչական ապարատի գլուխը կանգնած է մասնագիտական բարձր որակավորում ունեցող կառավարիչը: Նրան վճարում են բարձր աշխատավարձ, որը համեմատելի է ընկերությունների, ֆիրմաների ղեկավարների աշխատավարձի հետ:

Տարբեր նահանգներում գործում են քաղաքապետերին պաշտոնանկ անելու տարբեր ձևեր՝ խորհրդի որոշմամբ, ընտրողների քվեարկությամբ, դատարանի որոշմամբ, նահանգապետի հրամանագրով: Առավել տարածված է խորհրդի որոշմամբ քաղաքապետին պաշտոնանկ անելու պրակտիկան:

«խորհուրդ - ադմինիստրատոր» կառավարչաձևի դեպքում խորհուրդը հրավիրում է աշխատանքի պրոֆեսիոնալ ադմինիստրատորի՝ վճարովի հիմունքներով: Ըստ գաղափարի, խորհուրդը որոշում է քաղաքային ինքնա-

կառավարման քաղաքականությունն, իսկ աղմինիստրատորը՝ կենսագործում է այդ քաղաքականությունը, հենվելով կառավարչական հմտություններով օժտված մասնագիտական կադրերից կազմված ապարատի վրա: Ամերիկյան սոցիոլոգների կարծիքով, այդ համակարգի առավելությունն այն է, որ քաղաքային կառավարման վարչական ապարատի գլուխը կանգնած է մասնագիտական գիտելիքներով ու փորձառությամբ օժտված պրոֆեսիոնալ կառավարիչը: Նկատենք, որ աղմինիստրատորները մասնագիտական կրթություն ստանում են համալսարանների հատուկ ֆակուլտետներում: Նրանց վճարում են բարձր աշխատավարձ, որը հավասարազոր է կորպորացիաների, ֆիրմաների ղեկավարների աշխատավարձի չափին:

Ի լրումն ասվածի, նշենք նաև, որ մունիցիպալիտետները, ինչպես նահանգների կառավարություններն ու կամսությունների կառավարման մարմինները, ունեն ամուր ֆինանսական հիմք: Միջկառավարական մուտքերը կազմում են մունիցիպալիտետների եկամուտների մեկ քարոդը: Հարկերը կազմում են եկամուտների գրեթե մեկ երրորդը, այդ թվում՝ բոլոր տեսակի հարկային մուտքերի շուրջ կեսը ապահովում է սեփականության հարկը:

Ընդհանրացնելով, կարելի է եզրակացնել, որ ԱՄՆ-ում գոյություն ունի տեղական կառավարման բավականին բարդ համակարգ: Նրա մեջ է թույլ է առանձին օղակների կողողինացումը, առանձին մարմիններ ոչ լիովին են համապատասխանում իրենց առաջ ծառայած խնդիրներին: Սակայն, ամբողջությամբ վերցրած, համակարգը արդյունավետ է գործում, ինչը պայմանավորված է մի շարք հանգամանքներով:

Առաջին, օրենսդրական կարգով հստակեցված են տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները: Այնուհետև, իրենց լիազորությունների շրջանակներում տեղական կառավարման մարմինները լիովին ինքնուրույն են: Եվ, վերջապես, կառավարման տեղական մարմինները գծառում են ամուր ֆինանսական հիմքի վրա, ինչն ապահովում է նրանց վարչատնտեսական գործունեության ինքնուրույնությունը:

Ակնհայտ է, որ տեղական կառավարման ամերիկյան փորձը մեզ համար առանձնահատուկ հետաքրքրություն է ներկայացնում: Այն կարող է շոշափելի նպաստ բերել Հայաստանում տեղական կառավարման անցումային շրջանի մոդելի հետագա ժողովրդավարացման առաջնահերթությունների լուծման գործին: