



ԱՐՄԵՆ ՍԱՐԳՍՅԱՆ

ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի ասպիրանտ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԿԱՐՉԱՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԲԱԺԱՆՄԱՆ ՆՈՐ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՁԵՎԱՎՈՐՈՒՄԸ

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացմանը զուգընթաց մշտապես ընդգծվում է ՀՀ վարչատարածքային կառուցվածքի մասնատվածության բարձր աստիճանը: Ըստ այդ կառուցվածքի՝ ձևավորված վարչատարածքային միավորների գերակշիռ մասը փոքրաթիվ բնակչությամբ գյուղական համայնքներ են, որոնք բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայությունները կամ իրականացնում են ցածր մակարդակով, կամ ընդհանրապես չեն իրականացնում:

Ստեղծված իրավիճակում անհրաժեշտություն է առաջացել համայնքների խոշորացման միջոցով օպտիմալացնելու ՀՀ վարչատարածքային բաժանման համակարգը՝ որպես ուղենիշ ունենալով համանման ոլորտում Եվրոպական խորհրդի անդամ երկրների վերջին տարիների զարգացումները և Հայաստանի յուրահատկությունները:

Հիմնաբառեր. տեղական ինքնակառավարում, վարչատարածքային կառուցվածք, համայնք, ծառայություններ, խոշորացում

JEL: R1, R10, R28

ՀՀ ներկա վարչատարածքային բաժանումը ձևավորվել է 1995 թ. ընդունված սահմանադրության և «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքի հիման վրա: Վարչատարածքային միավորներ են դարձել մարզերը և համայնքները: Մարզերում իրականացվում է պետական (կենտրոնական) կառավարում, իսկ համայնքներում՝ տեղական ինքնակառավարում:

Անցած տարիների փորձը ցույց է տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման զարգացման համար անհրաժեշտ է կատարել որոշակի համակար-

գային փոփոխություններ: Մասնավորապես՝ պարզ դարձավ, որ վարչատարածքային առկա բաժանումը թույլ չի տալիս տեղական ինքնակառավարման ծավալմանը և խոչընդոտում է դրա հետագա առաջընթացին:

Կարծում ենք՝ միայն օպտիմալ վարչատարածքային բաժանումը բավարար չէ տեղական ինքնակառավարման լիարժեք զարգացման համար, սակայն անհրաժեշտ պայմաններից մեկն է և, մյուս պայմանների հետ մեկտեղ, կապահովի այդ զարգացումը:

Հայաստանում խորհրդային կարգերի հաստատման հետ սկսեցին կազմավորվել վարչատարածքային այն միավորները, որոնք բնորոշ էին խորհրդային Միությանը: Դա կարգավորվում էր ՀԽՍՀ Գերագույն սովետի հրամանագրով հաստատված՝ «ՀԽՍՀ վարչատերիտորիալ կառուցվածքի հարցերի լուծման կարգի մասին» կանոնադրությամբ: Համաձայն գոյություն ունեցող իրավական ակտերի՝ բնակավայրերը դասակարգվում էին քաղաքային և գյուղականի: Ընդ որում, քաղաքային բնակավայրեր էին համարվում հանրապետական, շրջանային ենթակայության քաղաքները և քաղաքատիպ ավանները, իսկ գյուղական՝ գյուղերը և ավանները՝ անկախ դրանց վարչական ենթակայությունից: Հայաստանի Հանրապետության տարածքը բաժանվում էր 37 վարչական շրջանի:

Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարման բարեփոխումներն սկսվեցին 1995 թ.: Նորանկախ հանրապետության համար առաջնային դարձավ պետական ինստիտուտների, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերի ներդրումը:

Պետական կառավարման համակարգում վարչատարածքային բաժանումն առանձնահատուկ տեղ ունի, և պատահական չէ, որ ՀՀ Ազգային ժողովը պետական կառավարման համակարգի ժողովրդավարացմանն ուղղված օրենքների շարքում առաջնահերթ ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը:

Այդ օրենքի համաձայն՝ մեր հանրապետության տարածքը բաժանվում է 10՝ Արագածոտնի, Արարատի, Արմավիրի, Գեղարքունիքի, Լոռու, Կոտայքի, Շիրակի, Սյունիքի, Վայոց ձորի և Տավուշի մարզերի:

ՀՀ մարզերում իրականացվում է տարածքային կառավարում, որը կանոնակարգվում է ՀՀ նախագահի 1997 թվականի մայիսի 6-ի «Հայաստանի Հանրապետության մարզերում պետական կառավարման մասին» թիվ 728 հրամանագրով, իսկ համայնքներում՝ տեղական ինքնակառավարում:

Վարչատարածքային բաժանման ժամանակ յուրահատուկ մոտեցումներ են պահանջվում ռելիեֆային բարդ կառուցվածք ունեցող՝ Հայաստանի նման երկրներում:

Բացի ռելիեֆային, կլիմայական յուրահատկությունները հաշվի առնելուց, յուրաքանչյուր երկրի զարգացման որոշակի պարբերաշրջան պահանջում է վարչատարածքային նոր բաժանում, որը կհամապատասխանի տվյալ ժամանակաշրջանի խնդիրների արդյունավետ լուծման պահանջներին: Ելնելով այդ պահանջներից՝ մեր հանրապետության տարածքը 1920–1995 թթ. չորս անգամ վարչական բաժանման է ենթարկվել:

Գործող վարչատարածքային բաժանումը էականորեն խոչընդոտում է համայնքների կարողությունների ամրապնդմանը, սահմանափակ ֆինանսական միջոցների արդյունավետ ու նպատակային օգտագործմանը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի բնականոն զարգացմանը¹:

¹ Տե՛ս http://www.mta.gov.am/u_files/file/Hayecakarger/qax44-18_1.pdf

Այս հանգամանքը անհնարին է դարձրել իշխանության ապակենտրոնացման հետագա զորժնթացքը, որն առաջին հերթին ենթադրում է պետական մակարդակից որոշ հանրային լիազորությունների փոխանցում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

Ստեղծված իրավիճակում անհրաժեշտություն է առաջացել համայնքների խոշորացման միջոցով օպտիմալացնելու ՀՀ վարչատարածքային բաժանման համակարգը՝ որպես ուղենիշ ունենալով համանման ոլորտում Եվրոպական խորհրդի անդամ երկրների վերջին տարիների զարգացումները և Հայաստանի առանձնահատկությունները:

Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները, որոնք սկիզբ են առել դեռևս 2015 թվականին, երբ իրականացվում էին համայնքների խոշորացման պիլոտային երեք ծրագրերը, լայն թափ են ստանում, հետևաբար՝ ձևավորվում է մեր երկրի վարչատարածքային նոր բաժանումը:

ՀՀ սահմանադրության համաձայն՝ վարչատարածքային միավորներ են մարզերը և համայնքները²: Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային բաժանումը, Կառավարության ներկայացմամբ, սահմանվում է օրենքով: Վարչատարածքային միավորները, ինչպես նաև բնակավայրերը, համապատասխան ցանկերով, սահմանվում են «Վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով և դրան կից հավելվածներով:

Հայաստանի Հանրապետության մարզային բաժանման, մարզերի վարչական կենտրոնների, համայնքների, նոր համայնքների ստեղծումը կամ նոր բնակավայրերի հիմնումը, բնակավայրերի դասակարգման փոփոխումը, ինչպես նաև մարզերի, բնակավայրերի, թաղամասերի, համայնքների անվանումներն ու վերանվանումները կատարվում են Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության ներկայացմամբ՝ սույն օրենքի մեջ համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու միջոցով³:

Բնակավայրերի վերանվանումները կատարվում են պատմական անվանումները վերականգնելու, օտար, ոչ բարեհունչ ու կրկնվող անվանումները վերացնելու նպատակով՝ հաշվի առնելով բնակավայրի բնակչության կարծիքը:

Մարզերի, Երևան քաղաքի և համայնքների սահմանների նկարագրությունը և դրանց փոփոխությունները, Կառավարության առաջարկությամբ, սահմանվում են «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով:

Համայնքների և մարզերի սահմանների ամրացումը իրականացնում է Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությունը:

Ըստ նոր ձևավորվող վարչատարածքային բաժանման՝ այս պահին Հայաստանի Հանրապետությունը բաղկացած է 10 մարզերից և 793 գործող համայնքներից:

2017 թվականի հունիսի 9-ին ՀՀ Ազգային ժողովն ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը:

² Տե՛ս ՀՀ Սահմանադրություն (2015 թ. փոփոխություններով), 121-րդ հոդված:

³ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենք, 6-րդ հոդված:

Վերը նշված օրենքի ընդունմամբ 325 համայնքներ միավորվեցին 32 համայնքային փնջերում, որի արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունում 793 համայնքի փոխարեն 2017 թվականի նոյեմբերի 5-ից հետո կլինեն 502 համայնքներ:

ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունված վերը նշված օրենքի փաթեթում ներառվել էր նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը, որի անցումային դրույթներում սահմանվեց. «Միավորվող համայնքներում 2017 թվականի նոյեմբերի 5-ին անցկացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ»:

Ընտրությունների արդյունքում՝ միավորվող համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները համարվելու են դադարած, իսկ այդ նույն օրը միավորված համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ստանձնում են իրենց լիազորությունները:

Միավորվող համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններից հետո միավորվող համայնքները համարվում են վերակազմակերպված՝ որպես մեկ համայնք՝ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանված անվանմամբ և համայնքային կենտրոնով: Միավորված համայնքը համարվում է միավորվող համայնքների իրավահաջորդը⁴:

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը՝ կարող ենք փաստել, որ 2017 թվականի վերջին Հայաստանի Հանրապետությունում կլինի 502 համայնք:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ համայնքների խոշորացումը կրում է շարունակական բնույթ, կարելի է արձանագրել, որ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգը դեռևս գտնվում է ձևավորման փուլում:

Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի վերաբերյալ կարգավորումներ սահմանվեցին նաև Կառավարության 2017–2022 թթ. ծրագրում:

Հայաստանի տարածքների բնակլիմայական առանձնահատկությունները, արտադրողական ուժերի ու բնական ռեսուրսների անհամաչափ բաշխումը, տնտեսական զարգացման, սոցիալական, ժողովրդագրական ու մշակութային տարբերությունները պատճառ են դարձել տարածքային միավորների զարգացման մակարդակների անհամաչափությունների, և անհրաժեշտություն է առաջացել մշակելու տարածքների անհամաչափությունների մեղմմանն ուղղված գործողություններ⁵:

Վերը նշված հիմնական գործողությունները սահմանվել են Կառավարության ծրագրում տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերում բարեփոխումներ իրականացնելու նպատակով: Այս ծրագրով Կառավարությունը նախատեսում է շարունակել երկրում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումները, մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման գործընթացը:

Տեղական ինքնակառավարման բնագավառում ՀՀ Կառավարությունը նախատեսում է 2017–2019 թվականների ընթացքում շարունակել վարչա-

⁴ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, 102-րդ հոդվածի 4-րդ մաս:

⁵ Տե՛ս ՀՀ Կառավարության 2017–2022 թթ. ծրագիր, Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բաժին, էջ 11:

տարածքային բարեփոխումները, ավարտել համայնքների խոշորացման գործընթացը⁶:

Ըստ էության, Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային փոփոխություններն ավարտվելու են 2019 թվականին, որի արդյունքում կունենանք վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգ համայնքային մակարդակում:

Մեր վերլուծությունները վկայում են, որ վարչատարածքային բարեփոխումների այս միտման շարունակականության պարագայում հանրապետությունում 2019 թ. համայնքների թիվը կարող է լինել 100–130-ի շրջանակներում:

Վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի ձևավորումը, անշուշտ, պայմանավորված չէ միայն համայնքների խոշորացման գործընթացի արդյունքներով:

Մեր խորին համոզմամբ ՀՀ-ում իրականացվող միամակարդակ վարչատարածքային բարեփոխումները պետք է կրեն շարունակական բնույթ արդեն երկրորդ մակարդակում: Մասնավորապես՝ համայնքների խոշորացման արդյունքում ձևավորված փոքրաթիվ համայնքների պարագայում կարելի է անդրադառնալ նաև մարզերի խոշորացման հարցին:

Մարզերի խոշորացումն այս փուլում չենք համարում տրամաբանական և խիստ անհրաժեշտ, սակայն 2019 թվականից հետո դա կարող է համարվել արդիական և նպատակահարմար:

Մարզերի խոշորացման խնդիրն այնքանով կկարևորվի, որքանով որ խոշորացված համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինները կունենան լայն լիազորություններ ստանալու հնարավորություններ, և, հետևաբար՝ կկատարվեն լիազորությունների ապակենտրոնացման լայնածավալ գործողություններ:

Ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսներով օժտված բազմաբնակավայր համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինները հնարավորություն կունենան կազմակերպելու և իրականացնելու հանրապետական գործադիր մարմիններին և տարածքային կառավարման մարմիններին վերապահված մի շարք ոլորտային լիազորություններ:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման հետևանքով տարածքային կառավարման մարմինները կկորցնեն իրենց վերապահված շատ լիազորություններ, ուստի հարկ կլինի մտածել տարածքային կառավարման մարմինների օպտիմալացման, այսինքն՝ վարչատարածքային նոր բաժանման և նոր համակարգի անցնելու մասին:

Ելնելով վերոգրյալից՝ առաջարկում ենք համայնքների խոշորացման գործընթացի ավարտից անմիջապես հետո անցնել վարչատարածքային նոր բարեփոխումների՝ մարզային մակարդակում: Մասնավորապես՝ հարկ է կազմակերպել և իրականացնել մարզերի խոշորացման գործընթացը. ներկայումս գործող 10 մարզերի խոշորացմամբ ձևավորել 5-ը:

Նշված առաջարկությունն իրագործելիս պետական լիազոր մարմինը պետք է կատարի լայն իրավական, տնտեսական, ժողովրդագրական ու պատմամշակութային վերլուծություն, որի արդյունքներով հնարավոր կլինի կազմակերպել և իրականացնել ճիշտ և արդյունավետ բարեփոխումներ:

⁶ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 13:

Այսպիսով՝ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային համակարգը շնչող օդակ է, որին առնչվող բոլոր փոփոխություններն արդիական են՝ ժամանակակից հասարակության կարիքները բավարարելու և հանրային կառավարման համակարգերի ինստիտուցիոնալ ու տնտեսական ակնկալիքները երաշխավորելու նպատակ ունեն:

Օգտագործված գրականություն

1. Շահբաջյան Վ., Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2016), «Վան Արյան», Եր., 2017:
2. Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ /ուսումնական ձեռնարկ Է. Օրդյանի ընդհանուր խմբագրությամբ/, «Պետական ծառայություն», Եր., 2000:
3. Մենեջմենթ /ԳԱԱ թղթ. անդամ Յու. Սուվարյանի ընդհանուր խմբագրությամբ/, Եր., «Տնտեսագետ», 2009:
4. Եվրոպական խարտիա «Տեղական ինքնակառավարման մասին», Ստրասբուրգ, 15.10.1985 թ.:
5. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը. ընդունվել է 07.05.2002 թ.:
6. ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական կայքէջ՝ mtad.am

АРСЕН САРГСЯН

Аспирант кафедры управления АГЭУ

Формирование новой системы административно-го деления Армении.– Наряду с созданием системы местного самоуправления в Армении подчеркивается высокая степень фрагментации административно-территориальной структуры Армении.

Подавляющее большинство административных единиц, установленных в соответствии с этой структурой, являются сельскими сообществами с небольшим населением, которые предоставляют общинные услуги населению либо на низком уровне, либо вообще не предоставляют. В нынешней ситуации существует настоятельная необходимость оптимизировать административное разделение Армении путем расширения сообществ, в качестве ориентира используя последние события в странах-участницах Совета Европы и особенности Армении.

Ключевые слова: *местное самоуправление, административно-территориальная структура, сообщество, услуги, расширение.*

JEL: R1, R10, R28

ARSEN SARGSYAN

Post-graduate at the Chair of Management at ASUE

Formation of the New System of Administrative Division of Armenia.– Along with the establishment of a local self-government system a high degree of fragmentation of the administrative-territorial structure of Armenia is pointed out. The overwhelming majority of the administrative units established in accordance with this structure, are rural communities with small population that provide community services to the population either at low level or don't provide at all.

In the current situation, it is necessary to optimize the administrative distribution system of Armenia by the expansion of communities, using the recent developments in the countries participants in the Council of Europe and the specifications of Armenia.

Key words: *self-government, administrative-territorial structure, communities, services, expansion.*

JEL: R1, R10, R28