Հավելված
ՀՀ կառավարության 2011 թ.
նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44
արձանագրային որոշման

Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ

Բովանդակություն

1. **Առաջաբան**
2. **Ներածություն**
3. **Տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրավիճակի գնահատում և խնդիրների վերլուծություն**
4. **Համայնքների սոցիալ-տնտեսական մարտահրավերները և նրանց տնտեսական իրավիճակի գնահատումը**
5. **Լուծումների հնարավոր տարբերակներ**
6. **Վարչատարածքային բարեփոխումների առաջարկվող տարբերակի մշակման մեթոդաբանությունը**
7. **Հայաստանում համայնքների խոշորացման հայեցակարգը և իրավական համակարգը**

   1) Համայնքների խոշորացման օրենսդրական հիմքերը
   2) Համայնքների խոշորացման սկզբունքները
   3) Համայնքների խոշորացման չափորոշիչները
   4) Համայնքների խոշորացման հետևանքով ակնկալվող արդյունքները
   5) Խոշորացման դրական արդյունքները Վայոց Ձորի մարզի համայնքների օրինակով

8. **Համայնքների խոշորացման գործընթացի մեկնարկի և խոշորացումից հետո նախատեսվող իրավական գործընթացների իրականացմանն ուղղված միջոցառումների ցանկ**
9. **Համայնքների խոշորացման գործընթացի ռիսկերի գնահատում**
10. **Համայնքների խոշորացման բարեփոխումների Եվրոպական երկրների փորձը**
11. **Հայաստանում միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը և իրավական համակարգը**
12. **Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման նպատակը**
13. **Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման իրավական համակարգը**
14. **Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման սկզբունքները**
15. **Միջհամայնքային միավորումների տարածքները և կենտրոնները**
16. **Միջհամայնքային միավորման մարմինները**
17. **Միջհամայնքային միավորման մարմինների լիազորությունները**
18. **Միջհամայնքային միավորման բյուջեն**
19. **Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունները**
20. **Միջհամայնքային միավորումների ներդրման հնարավոր հետևանքները**
21. **Միջհամայնքային համագործակցության կիրառման միջազգային փորձը**

Վերջաբան

Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ

1. Առաջաբան

Գործող վարչատարածքային բաժանումը լուրջ և էական խոչընդոտ է հանդիսանում համայնքների կարողությունների ամրապնդման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման համար: Զարգացման այս փուլում տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանում պատրաստ չէ ապակենտրոնացման հետագա խորացմանը, որն առաջին հերթին ենթադրում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լրացուցիչ լիազորությունների տրամադրում:

Ստեղծված իրավիճակի հիմնական պատճառը տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասնատվածության բարձր աստիճանն է, փոքրաթիվ բնակչությամբ գյուղական համայնքների գերակշռող թվով:

Համակարգի արդյունավետ գործունեությունը մեծապես պայմանավորված է համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման սկզբունքի ընտրությունից: Հաշվի առնելով ինչպես միջազգային փորձը, այնպես էլ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման զարգացման ընթացիկ մակարդակը՝ ենթադրվում է կիրառել կամավոր և պարտադիր ձևերի համակցված տարբերակը:

2. Ներածություն

Ինչպես հետխորհրդային մյուս պետությունները, Հայաստանը ևս, անկախության հռչակումից հետո (1991թ. սեպտեմբերի 21), սկսեց իրականացնել պետական շինարարության և նոր հասարակարգի ձևավորման գործընթացները:

Դա ենթադրում էր բարեփոխումների մշակում և իրականացում, այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են քաղաքական համակարգը, պետական կառավարումը և տնտեսությունը, ինչպես նաև՝ շուկայական տնտեսության նոր ինստիտուտների ձևավորումը: Բարեփոխումների շարքում հատուկ տեղ էր գրավում տեղական ինքնակառավարման նոր համակարգի ներդրումը, որը և ձևավորվեց կառավարման համակարգի ապակենտրոնացման արդյունքում: Տեղական մակարդակում ստեղծվեցին կառավարման նոր մարմիններ, որոնք ունեն իրենց՝ օրենքով վերապահված լիազորությունների շրջանակը՝ համապատասխան ֆինանսական աղբյուրներով:

Անցել է շուրջ տասնհինգ տարի, ինչ Հայաստանի Հանրապետությունում ներդրվել է տեղական ինքնակառավարման համակարգը և սկիզբ դրվել ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումներին: Անցած տարիների փորձը թույլ է տալիս հանգել այն եզրակացության, որ համակարգն անցել է ինստիտուցիոնալ զարգացման փուլը, որն արտահայտված է տեղական ինքնակառավարման ոլորտի փոխհարաբերությունները կարգավորող մի շարք միջազգային պարտավորությունների, օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունմամբ: Այդ ժամանակահատվածում մշակվեցին և ներդրվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության մեխանիզմները,

իրականացվեցին նրանց կարողությունների ամրապնդմանն ուղղված միջոցառումներ, լրամշակվեց օրենսդրությունը, խորացվեց ապակենտրոնացման գործընթացը: Սակայն տեղական ինքնակառավարման համակարգում դեռ առկա են մի շարք լուրջ խնդիրներ ու բացթողումներ, որոնք անհրաժեշտ է լուծել համակարգի կայուն զարգացումն ապահովելու համար:

Անցած բարեփոխումների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ապա-կենտրոնացման խորացմանն ուղղված հետագա քայլերի ճանապարհին առկա են մի շարք լուրջ խոչընդոտներ:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումից ի վեր, առանցքային հիմնախնդիրներից մեկը, վարչատարածքային կառուցվածքն է, ավելի կոնկրետ՝ նրա մասնատվածության բարձր աստիճանը: Ինն հարյուր տասնհինգ համայնքներից, ութ հարյուր վաթսունվեցը գյուղական են, որոնցից մեծամասնությունում բնակչությանը տրամադրվող ծառայություններից շատերը կամ իրականացվում են ցածր մակարդակով, կամ էլ ընդհանրապես չեն իրականացվում:

Հայաստանյան տեղական ինքնակառավարման համակարգը դասվում է քաղաքապետ-խորհուրդ տիպին, ուժեղ քաղաքապետ տարբերակով: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են՝ համայնքի ղեկավարն ու ավագանին: Ավագանին՝ ներկայացուցչական, իսկ համայնքի ղեկավարը՝ գործադիր մարմինն է:

3. Տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրավիճակի գնահատում և խնդիրների վերլուծություն

1991թ-ին անկախության հռչակումից հետո, Հայաստանն սկսեց իրականացնել մի շարք բարեփոխումներ, ուղղված ժողովրդավարական կառավարման համակարգի ձևավորմանը և անցմանը շուկայական տնտեսության: Ինչպես և մյուս հետխորհրդային պետություններում, այդ գործընթացը միշտ չէ, որ անցնում էր հարթ ու սահուն: Ի լրումն ընդհանուր խնդիրների, Հայաստանի համար իրավիճակը ծանրանում էր այնպիսի գործոններով, ինչպիսիք են՝ Ղարաբաղյան հակամարտությունը, շրջափակումը և ամբողջական էներգետիկ ճգնաժամը: Փաստորեն, հենց այս հանգամանքներով է պայմանավորված բարեփոխումների ուշացումը շուրջ չորս տարով և Սահմանադրության ընդունումը ընդամենը 1995-ին:

Ինչպես արդեն նշվեց, Սահմանադրությունը ենթադրում էր տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրում, նրա հետագա իրավական կարգավորմամբ, որը և տեղի ունեցավ հետագա տարիներին: 1996-1999 թթ. ժամանակահատվածում ստեղծվեց ամբողջական օրենսդրական հիմք, ներկայիս տեղական ինքնակառավարման ձևավորման համար: Նշված օրենսդրությունը բազմիցս լրամշակվել և փոփոխվել է՝ համապատասխանեցվելով պետության ապակենտրոնացման ընդհանուր քաղաքականությանը: Սակայն ձևավորման փուլում դրված օրենսդրական շրջանակները զգալիորեն սահմանափակում էին առավել խորացված բարեփոխումների իրականացմանը՝ մնալով այդպիսին առ այսօր:

Վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգը ձևավորելիս ստեղծվեցին բավականին մեծ թվով համայնքներ, որոնց միջև առկա են էական տարբերություններ: Դրանք վերաբերում են համայնքներին պատկանող տարածքներին, բնակչության թվաքանակին, ֆինանսական

հնարավորություններին, համայնքների կարգավիճակին և այլն: Միևնույն ժամանակ օրենսդրությունը, անկախ այս գործոններից, բոլոր համայնքներին օժտել է նույն լիազորություններով: Միջին և մեծ համայնքների համար դրանք քիչ են, իսկ բազմաթիվ փոքր և թույլ համայնքներ չեն կարողանում բնակչությանը անհրաժեշտ ծառայություններ մատուցել՝ համապատասխան համայնքային կառույցներ չունենալու կամ ունենալու դեպքում շահագործել չկարողանալու պատճառով, ինչպես նաև անբավարար ֆինանսական միջոցներով պայմանավորված:

Մեր հանրապետության 915 համայնքներից՝ 442-ը (440 գյուղական և 2 քաղաքային) կամ 48%-ը ունեն 1.000-ից պակաս բնակչություն: Հանրապետության 866 գյուղական համայնքներից 197-ը կամ ընդհանուրի 22.7%-ը ունեն մինչև 300 բնակիչ, 75-ը կամ ընդհանուրի 8.6%-ը՝ 301-500 բնակիչ, 168-ը կամ 19.3%-ը՝ 501-1000 բնակիչ: Ըստ բնակչության թվի՝ ամենամեծ գյուղական համայնքը Գեղարքունիքի մարզի Վարդենիկ համայնքն է (9745 բնակիչ), ամենափոքրը՝ Սյունիքի մարզի Քաշունին (27): Փաստորեն, ամենամեծ գյուղական համայնքը, ամենափոքրից բնակչության թվով մեծ է 360 անգամ:

Անհրաժեշտ է նշել, որ բոլոր համայնքների համար, անկախ նրանց չափերից գործում է միևնույն օրենսդրական համակարգը, վերապահելով նրանց լիազորությունների միևնույն շրջանակ: Այսպես՝ Գյումրի քաղաքի, իր գրեթե երկու հարյուր հազարանոց բնակչությամբ և քսանյոթ բնակիչ ունեցող Քաշունիի տեղական ինքնակառավարման մարմինները ունեն նույն լիազորություններն ու պարտականությունները:

Հ/Հ	Մարզի անվանումը	մինչև 300 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների թիվը	301-500 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների թիվը	501-1000 բնակիչ ունեցող գյուղական համայնքների թիվը	Ընդամենը
1	Արագածոտն	32	9	34	75
2	Արարատ	4	0	14	18
3	Արմավիր	3	3	7	13
4	Գեղարքունիք	18	8	18	44
5	Լոռի	30	15	19	64
6	Կոտայք	3	4	13	20
7	Շիրակ	33	8	28	69
8	Սյունիք	56	16	14	86
9	Վայոց Ձոր	14	4	6	24
10	Տավուշ	4	8	15	27
Ընդամենը		197	75	168	440

Բնակչության թվի ցուցանիշով փոքր են նաև քաղաքային համայնքները: Մասնավորապես 49 քաղաքներից 2-ը կամ 4.1 % ունեն մինչև 1000 բնակիչ, 1001-5000 բնակիչ ունեն 6 քաղաքներ կամ ընդհանուրի 12.2 %-ը, 5001-15000 բնակիչ՝ 17 քաղաքային համայնքներ կամ ընդհանուրի 34.6%-ը: Ընդհանուր առմամբ՝ 15000-ից պակաս բնակիչ ունեն 25 քաղաքային համայնքներ կամ քաղաքային համայնքների

51%-ը: Միջին հաշվով հանրապետության 1 համայնքում բնակվում է 3551 մարդ, ընդ որում առանց Երևան քաղաքի այդ ցուցանիշը կազմում է 2333 մարդ: Քաղաքային համայնքներում միջին հաշվով բնակվում է 19963 մարդ (առանց Երևանի), իսկ գյուղական համայնքերում 1348 մարդ:

ՀՀ	Մարզի անվանումը	մինչև 1000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	1001-5000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	5001-15000 բնակիչ ունեցող քաղաքային համայնքների թիվը	Ընդամենը
1	Արագածոտն	0	0	2	2
2	Արարատ	0	0	1	1
3	Արմավիր	0	0	1	1
4	Գեղարքունիք	0	0	3	3
5	Լոռի	1	2	1	4
6	Կոտայք	0	1	3	4
7	Շիրակ	0	0	1	1
8	Սյունիք	1	2	1	4
9	Վայոց Ձոր	0	0	3	3
10	Տավուշ	0	1	1	2
Ընդամենը		2	6	17	25

4. Համայնքների սոցիալ-տնտեսական մարտահրավերները և նրանց տնտեսական իրավիճակի գնահատումը

2010 թվականի համայնքների բյուջեների ընդամենը եկամուտների (փաստացի 83.8 մլրդ.դրամ) 56.6%-ը կազմում են Երևան քաղաքի ընդամենը եկամուտները: Երևանից հետո այս ցուցանիշը բարձր է Արմավիրի (5.9%) և Շիրակի (5.9%) մարզերում, ամենացածրը՝ Վայոց Ձորի մարզում՝ 1.3% (կից ներկայացվում է ՀՀ համայնքների 2010թ. բյուջեների (ըստ մարզերի) եկամուտների վերաբերյալ ամփոփ տեղեկատվություն՝ հավելված):

Մինչև 1000 բնակիչ ունեցող համայնքներում ընդամենը եկամուտները բավականին ցածր են, ՀՀ Գեղարքունիքի, Շիրակի, Արագածոտնի, Սյունիքի, Արմավիրի, Լոռու, Վայոց Ձորի և Տավուշի համայնքներում առկա են աշխատավարձերի գծով պարտքեր:

Խնդիրներ կան նաև բյուջեների հավաքագրման տեսանկյունից: Բազմաթիվ գյուղական համայնքներում (հատկապես՝ Արագածոտնի, Լոռու, Շիրակի, Սյունիքի մարզերում) եկամուտների հավաքագրման մակարդակը չի գերազանցում 50 %-ը: Բոլոր մարզերում առկա են նախորդ տարիներից կուտակված ապառքներ: Ասվածից կարելի է եզրակացնել, որ համայնքների առանց այդ էլ սուղ ֆինանսական միջոցները, չունենալով հավաքագրման բավարար մակարդակ, չեն կարող հնարավորություն ընձեռնել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին իրականացնելու նույնիսկ պարտադիր լիազորությունները: Օրինակ՝

- համայնքային ենթակայության դպրոցների, մանկապարտեզների,

ակումբների, մշակույթի տների, գրադարանների, կրթական եւ մշակութային այլ հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեության կազմակերպումն ու կառավարումը, դրանց շահագործման եւ նորոգման աշխատանքները.

-համայնքի սեփականություն համարվող ներհամայնքային հաղորդակցության ուղիների, ջրմուղի, կոյուղու, ոռոգման ու ջեռուցման ցանցերի եւ այլ կառուցվածքների շահագործումն ու կառավարումը,

- համայնքի բնակավայրերի բարեկարգումն ու կանաչապատումը.

- աղբահանության կազմակերպումը.

-գերեզմանատների գործունեության կազմակերպումն ու դրանց պահպանման աշխատանքները.

-համայնքային ենթակայության ճանապարհների, ճանապարհային երթեւեկության կազմակերպման կահավորանքի ու այլ տեխնիկական միջոցների, կամուրջների ու ինժեներական այլ կառույցների պահպանումը եւ շահագործումը և այլն:

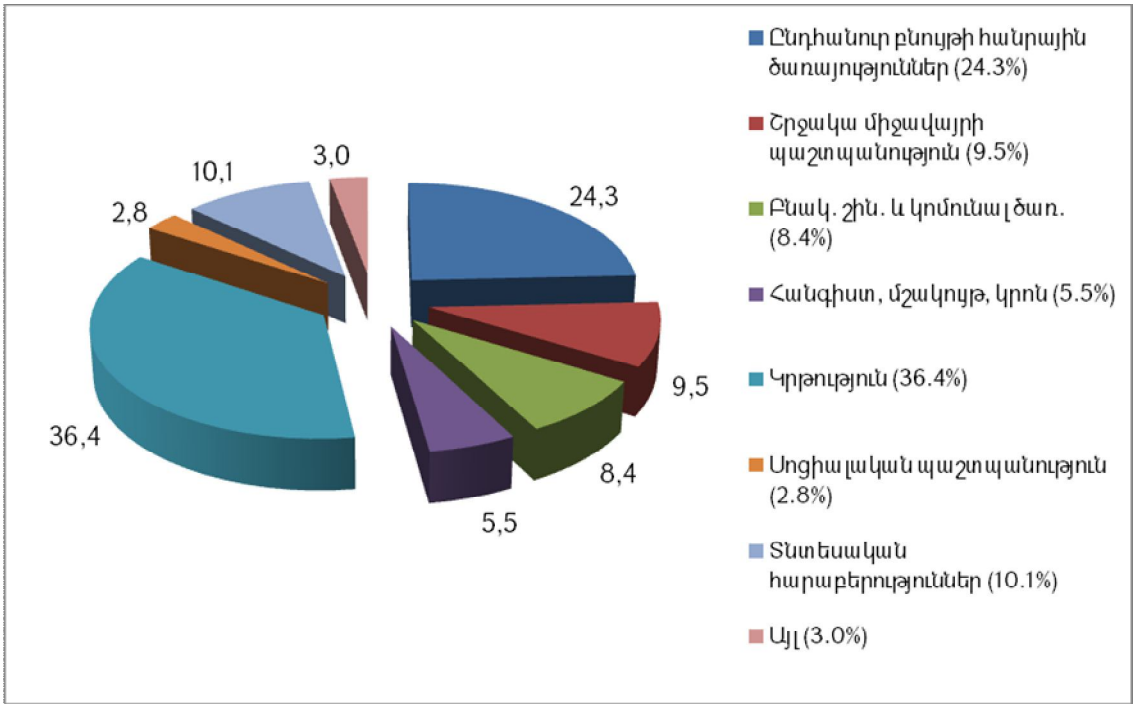
Եթե համայնքային բյուջեները դիտարկենք կառուցվածքային տեսանկյունից, ապա պետք է նկատել, որ համայնքային բյուջեների եկամուտներում մեծ տեսակարար կշիռ ունեն ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները (2010թ.-ին այս ցուցանիշը կազմել է 38.7%): Ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների բաշխման առումով ևս առկա են մեծ տարբերություններ: 'Ֆինանսական համահարթեցման մասին' գործող օրենքին համապատասխան մինչև 300 բնակիչ ունեցող բոլոր համայնքները դոտացիա են ստանում 3 500 000 դրամի չափով, մինչդեռ 300-ից քիչ ավել բնակիչ ունեցող և գրեթե նույն կարողությունները ունեցող 30 համայնք ստանում են դրանից պակաս:

Ընդհանրացնելով պետք է ասել, որ մեր հանրապետությունում համայնքներից շատերի ֆինանսական հնարավորությունները բավարար չեն տեղական ինքնակառավարումն արդյունավետ կերպով իրականացնելու և բնակչությանը անհրաժեշտ ծառայությունները մատուցելու համար:

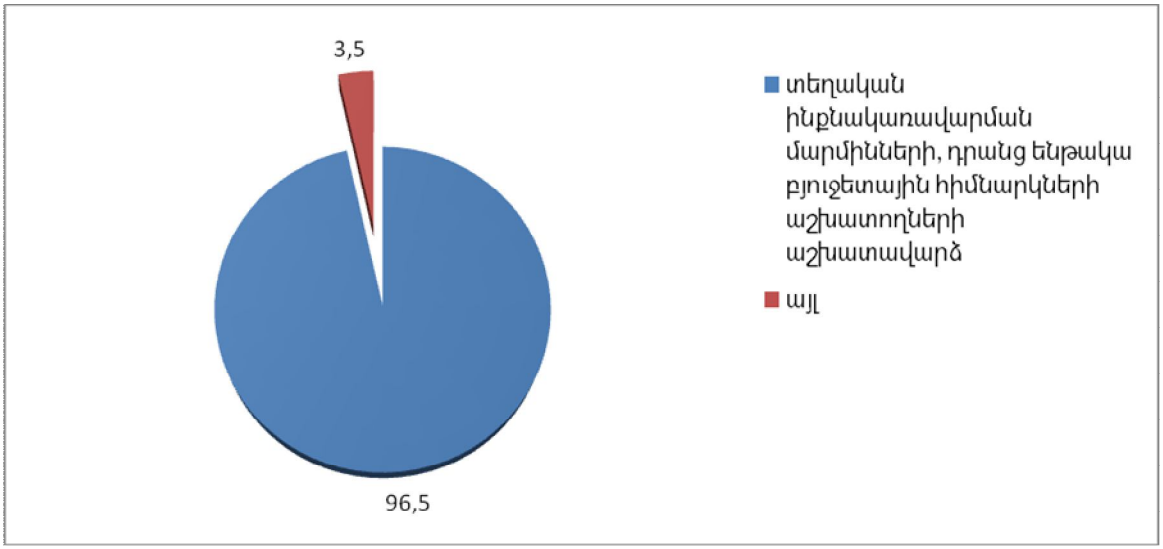
Վարչական ծախսեր

Համայնքների բյուջեներում ծախսերի գերակշիռ մասը կազմում են վարչական բյուջեի ծախսերը (76.6% կամ 75,5 մլրդ. դրամ):

Համայնքի վարչական ծախսերում ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունները (ներառյալ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների, դրանց ենթակա բյուջետային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձը) կազմել են 24.3% (18,3 մլրդ. դրամ): Վարչական ծախսերի 36.4%-ը (27,5 մլրդ.դրամ) կազմել են կրթության ոլորտի ծախսերը: Տնտեսական հարաբերությունների գծով ծախսերը կազմել են 7.6 մլրդ.դրամ կամ 10.1%: Շրջակա միջավայրի պաշտպանության գծով ծախսերը կազմել են 7«2 մլրդ.դրամ կամ 9.5%, բնակարանային շինարարության և կոմունալ ծառայության գծով ծախսերը՝ 6,4 մլրդ.դրամ կամ 8.4%, հանգստի, մշակույթի, կրոնի գծով՝ 4,2 մլրդ.դրամ կամ 5.5%, սոցիալական պաշտպանության գծով՝ 2,1 մլրդ.դրամ կամ 2.8%:



Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների 96.5%-ը կազմում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների, դրանց ենթակա բյուջետային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձը (17,7 մլրդ.դրամ):

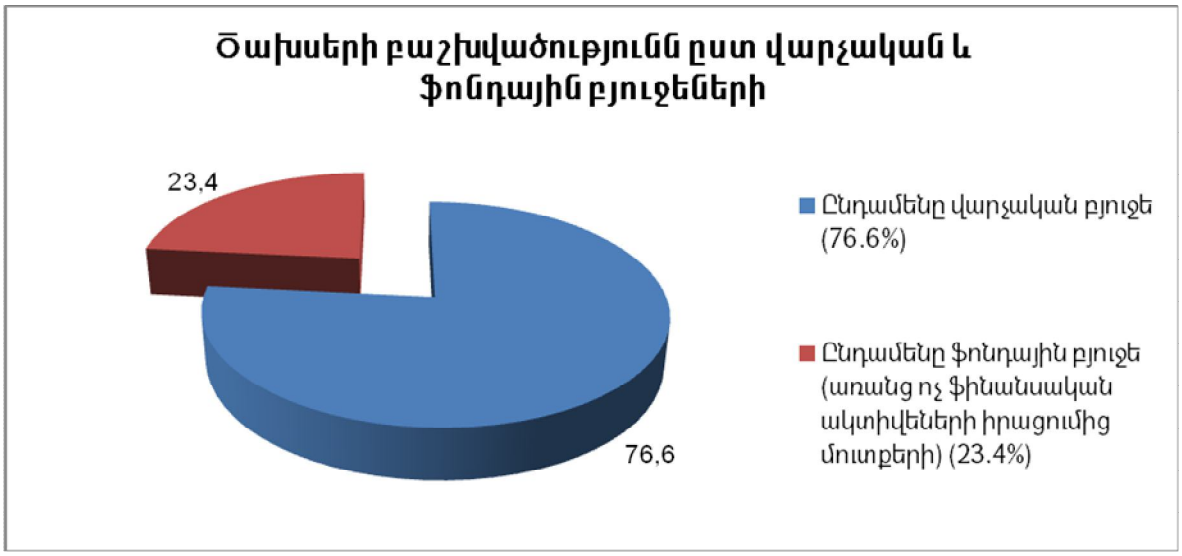


Այս ցուցանիշները վկայում են համայնքային բյուջեների գումարների ոչ արդյունավետ օգտագործման մասին: Վարչական ծախսերի զգալի մասը, փաստորեն, ուղղվում է վարչական ապարատի պահպանմանը, ինչը վկայում է աշխատակիցների թվի և նրանց կողմից մատուցված ծառայությունների ծավալի և որակի անհամապատասխանության մասին: Հանրապետության 61 համայնքներում աշխատանքի վարձատրության և սոցիալական ապահովության գծով ծախսերը կազմում են ընդամենը ծախսերի 90%-ից ավելին: (Համապատասխան վերլուծությունները ներկայացվում են հավելված 1-ում և հավելված 2-ում):

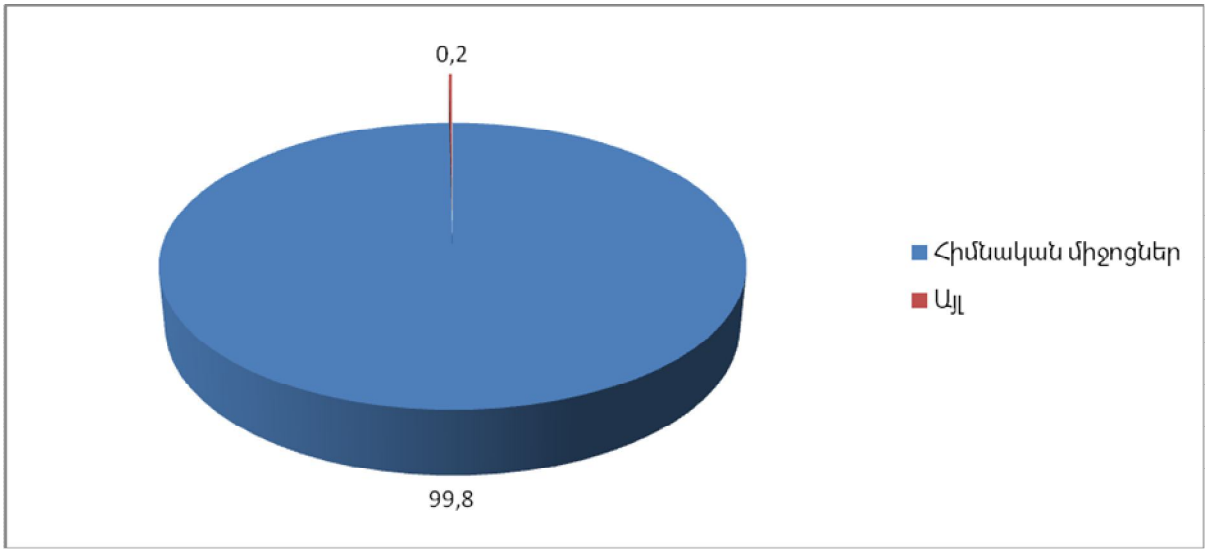
Ի դեպ՝ պետք է նշել նաև, որ նշված աշխատակիցների աշխատավարձը համարվում է համեմատաբար ցածր:

Ֆոնդային ծախսեր

Ինչպես արդեն նշվեց, համայնքային բյուջետային ծախսերի գերակշիռ մասը կազմում են վարչական բյուջեի ծախսերը: Ֆոնդային բյուջեի ծախսերը համայնքների բյուջեներում 2010թ. կազմել են 23.4% կամ 24,7 մլրդ.դրամ:



Ֆոնդային բյուջեի ծախսերի 97.8%-ը (24,2 մլրդ.դրամ) կազմում են ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով ծախսերը: Ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով ծախսերի 99.8%-ը կազմում են հիմնական միջոցների գծով ծախսերը:



Հարկ է նշել, որ համայնքների մեծ մասն ընդհանրապես չունեն ֆոնդային բյուջե, դրանցում գերակշիռ են գյուղական համայնքները:

Անհրաժեշտ է նաև նշել, որ համայնքային ենթակառուցվածքները, նույնիսկ ամենալավատեսական գնահատումներով, գտնվում են ոչ բավարար վիճակում: Տարատեսակ կապիտալ ծրագրերի շնորհիվ, կատարվում են որոշակի վերականգնումներ, մասամբ էլ՝ կապիտալ շինարարություն, բայց դրանք խնդիրն արմատապես չեն լուծում և համայնքներն անկարող են ինքնուրույն իրականացնել միջին ու մեծ կապիտալ ծրագրեր: Այսպիսով, համայնքային ենթակառուցվածքների ծերացումն ու վատթարացումը նույնպես թելադրում են համապատասխան լուծման անհրաժեշտություն:

Նկարագրված իրավիճակը ենթադրում է անհապաղ լուծումների անհրաժեշտություն, քանի որ գյուղական համայնքներում, հիմնական կենսապահովման ծառայությունների վիճակը, գնալով վատանում է: Դա բերում է գյուղական բնակավայրերից բնակչության լրացուցիչ արտահոսքի:

Հատկանշական է, որ պետությունն ու միջազգային դոնոր կազմակերպություններն իրականացնում են մի շարք ծրագրեր, ուղղված՝ ինչպես ենթակառուցվածքների վերականգնմանը, այնպես էլ ձեռնարկատիրության ներգրավմանը: Սակայն, այդ ծրագրերը զգալի ազդեցություն չունեն, քանզի այստեղ մենք գործ ունենք ոչ արդյունավետ կառավարման հետ, երբ տարբեր տեսակի ներարկումները չեն տալիս համապատասխան արդյունք, նրանց հետագա շահագործման ու պահպանման գործում համայնքների անկարողության պատճառով: Իրավիճակը բարդացնում է այն հանգամանքը, որ խնդիրը երկար ժամանակ լուծում չստանալով, կարող է բերել մի շարք լիազորությունների վերադարձին կենտրոնական մակարդակ, որը փաստացի նշանակում է հանրային բարեփոխումների զգալի հետընթաց: Այսպիսով, գյուղական համայնքների նկարագրված խնդիրների լուծումը հրատապ և օբյեկտիվ անհրաժեշտություն է:

5. Լուծումների հնարավոր տարբերակներ

Տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրավիճակի վերլուծությունը թույլ է տալիս հանգել այն եզրակացության, որ ներկայումս անհնար է խորացնել ապակենտրոնացման գործընթացը և տրամադրել համայնքներին լիազորությունների լրացուցիչ ծավալ, քանզի դրանցից մեծ մասը չի կարողանում պատշաճ կերպով իրականացնել արդեն տրվածները: Մյուս կողմից՝ քաղաքային համայնքների մեծ մասն ի վիճակի է ստանալ և իրականացնել մի շարք լիազորություններ (սոցիալական ծառայություն, քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման լիազորության ամբողջականացում), որոնք այսօր գտնվում են կենտրոնական կառավարության լիազորությունների շրջանակում:

Պարզ է դառնում, որ այս ոլորտի հիմնական խնդիրները կապված են գյուղական համայնքների հետ: Ինչպես արդեն նշվել էր, այդ համայնքների մեծամասնությունում բնակչությանը մատուցված ծառայությունները շատ ցածր մակարդակի վրա են գտնվում կամ ընդհանրապես բացակայում են, որը մասնակիորեն կապված է ֆինանսական և կադրային ռեսուրսների անբավարարության հետ: Սակայն, նրանց ֆինանսավորման պարզապես

ավելացումը, չի կարող լինել ամբողջովին արդարացված և արդյունավետ միջոց, ավելի շուտ՝ դա պետության, առանց այն էլ ոչ մեծ ֆինանսական միջոցների փոշիացում է:

Առաջարկվում է խնդրի լուծման երկու տարբերակ՝

- վարչատարածքային համակարգի վերակազմակերպմամբ համայնքների խոշորացումը, այսինքն՝ համայնքների միավորումը, որը կբերի իրավիճակի բարելավման:
- միջազգային պրակտիկայում լայն կիրառություն գտած միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուտի ներդրումը, որը թույլ է տալիս, լիազորությունները պահպանելով, համայնքային մակարդակում ապահովել դրանց արդյունավետ իրականացումը:

Կարծում ենք, որ միայն համայնքների խոշորացման դեպքում է հնարավոր լուրջ և էական արդյունքների հասնել ռեսուրսների կենտրոնացման և դրանց առավել արդյունավետ կերպով տնօրինման հարցերում: Այս տարբերակը հնարավորություն կտա նաև խորացնել ապակենտրոնացման քաղաքականությունը՝ նոր կազմավորված խոշոր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերապահելով առավել մեծ ծավալի լիազորություններով՝ մեծացնելով դրանց դերը հանրային կառավարման համակարգում: Միաժամանակ չպետք է բացառել միջհամայնքային համագործակցության ձևավորումն ու զարգացումը (այդ թվում միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը) խոշոր համայնքների կազմավորման պարագայում: Ավելին, որքան խոշոր և կազմակերպված լինեն համայնքները, մեծ լինեն դրանց լիազորությունների շրջանակներն ու այդ լիազորությունները գործնականում իրականացնելու կարողություններն ու հնարավորությունները, այնքան առավել բարենպաստ միջավայր կարող է ձևավորվել համայնքների միջև տարաբնույթ համագործակցության ծավալման, այդ թվում միջհամայնքային միավորումների ստեղծման համար:

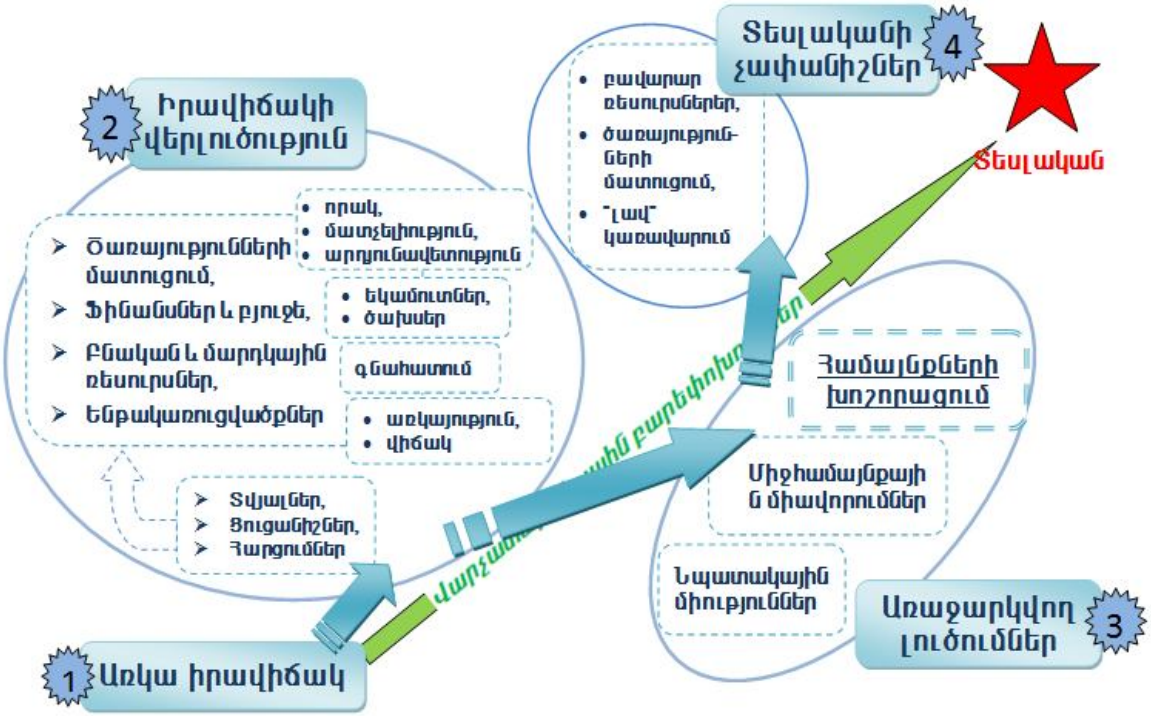
6. Վարչատարածքային բարեփոխումների առաջարկվող տարբերակի մշակման մեթոդաբանությունը

<u>Մեթոդաբանությամբ նախատեսված քայլերը և գործողությունների սխեման</u>

Աշխատանքի մեթոդաբանությունը հենվում է գործողությունների հետևյալ հաջորդականության վրա (տես սխեմա 1):

Սխեմա 1:

Համայնքների խոշորացման (վարչատարածքային բարեփոխումների) մեթոդաբանության սխեման



Առաջին էտապը ենթադրում է առկա վիճակի բնութագրություն, այսինքն հասկանա, թե ինչ վիճակում ենք գտնվում, բնութագրել վարչատարածքային բաժանման առկա կառուցվածքը, դրա ձևավորման նախապատմությունը և հիմնական գործոնները: Կարող են հաշվի առնվել նաև ոչ վաղ անցյալի պատմական, ինչպես նաև մշակութային և էթնիկ գործոններ:

Երկրորդ փուլում պետք է իրականացնել առկա վիճակի վերլուծություն: Վերլուծությունը պետք է իրականացնել չորս հիմնական ուղղություններով. 1. ծառայությունների մատուցում, 2. ֆինանասներ և բյուջե, 3. բնական և մարդկային ռեսուսրներ, 4. ենթակառուցվածքներ: Այս չորս ուղղություններով վերլուծություններ իրականաացնելու համար անահրաժեշտ է որոշակի տեղակատվական բազա: Տեղեկատվական բազային ձևավորման աղբյուրներ կարող են հանդիսանալ ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության կողմից հավաքագրվող և հրապարակվող տեղեկատվությունը (վիճակագրական տարեգրքեր, հաշվետվություններ և այլն), առանձնացնել համայնքային տնտեսությունը բնութագրող հիմնական ցուցանիշների համակարգ, որոնց շնորհիվ հնարավոր կլինի տեղեկատվություն ստանալ ոչ վիճակագրական աղբյուրներից, մասնավորապես ՀՀ ֆինանասների նախարարության համակարգիում գործող գանձապետարանից, մարզպետարաններից, պետական կառավարման այլ մարմիններից, ինչպես նաև համայնքներից: Տեղեկատվական բազային ձևավորման մյուս աղբյուրը նախապես

պլանավորված հարցումներն են: Հարցումները կարելի է իրականացնել կամայական սկզբունքով, մարզի նախկին գյուղական շրջաններից (տարածաշրջաններից) ընտրելով որոշակի թվով համայնքներ (համայնքների թվի ընտրությունը կարելի է կապել մարզի մեծության և մարզի տարածքում համայնքների ընդհանուր թվաքանակի հետ): Ընդ որում համայնքները պետք է ընտրել այն տրամաբանությամբ, որ հարցումն իրականացվի բնակչության թվաքանակով հետևյալ դասակարգում ունեցող համայնքներ. մինչև 500 բնակիչ, 501-1000 բնակիչ, 1001-3000 բնակիչ, 3001-5000 բնակիչ, 5001 և ավելի բնակիչ: Հարցաթերթիկ պետք է ներառված լինեն հարցեր տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններից բխող ծառայությունների մասին՝ նշելով իրականացվում են դրանք թե, ոչ, իսկ դրական պատասխանի դեպքում պետք է մանրամասնել դրա նկարագիրը, իսկ բացասական պատասխանի դեպքում՝ պատճառը կամ պատճառները:

Ծառայությունների մատուցման վերլուծությունը ենթադրում է պարզել տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մատուցվող ծառայությունների որակը, դրանց մատչելիությունը, ինչպես նաև արդյունավետությունը:

Համայնքի ֆինանսներն ու բյուջեն պետք է վերլուծել ըստ բյուջետային եկամուտների և ծախսումների ուղղությունների:

Բնական և մարդկային ռեսուսրների գնահատման արդյունքում պետք է պարզել, թե ինչ բնական պաշարներ, մետաղական և ոչ մետաղական հանքավայրեր կան տվյալ համայնքի տարածքում, ինչպիսի հողային ռեսուրսներ գոյություն ունեն և ինչ արդյունավետությամբ են դրանք օգտագործվում: Կան նաև համայնքներ, որոնց տարածքում գոյություն ունենշ կարևոր նշանակություն ունենցող պատմամշակութային հուշարձաններ, տուրիզմի և հանգստի գոտիներ և այլն, որոնք նույնպես էական դեր կարող են խաղալ համայնքի զարգացման գործում:

Մարդկային ռեսուրսները վերաբերվում են ոչ միայն բնակչության թվաքանակին, այլև դրա կառուցվածքին, ըստ տարիքային և մասնագիտական հատկանիշի: Կարևոր է իմանալ, թե կրթվածության ինչ մակարդակ ունեն համայնքի բնակիչները և ինչ մասնագիտություններով:

Ենթակառուցվածքներ ասելով պետք է հասկանալ դեպի համայնք տանող, ինչպես նաև համայնքային ճանապարհներն ու կամուրջները, խմելու և ոռոգման ջրամատակարարման համակարգերը, գազամատակարարման համակարգը, հեռահաղորդակցության հնարավորությունները (ֆիքսված հեռախոսակապի առկայություն, բջջային հեռախոսակապի հասանելիություն, ինտերնետի մատչելիություն, հեռուստատեսային հաղորդումների հասանելիություն և այլն): Պետք է բնութագրել ոչ միայն դրանց առկայությունն, այլև վիճակն ու շահագործման պիտանելիության աստիճանը:

Վարչատարածքային բարեփոխումների երրորդ փուլի ճանապարհին ունենալով նախորդ փուլերի վերլուծությունների արդյունքները կարելի է առաջարկել և հիմնավորել երեք տիպի լուծումներ.

- համայնքների խոշորոացում, որը պետք է լինի հնարավոր նախընտրելի տարբերակը,
- միջհամայնքային միավորումների ձևավորում,
- նպատակային միությունների ստեղծում:

Առաջարկվող լուծումները, չորրորդ փուլում պետք է ապահովեն բավարար ռեսուսներ, հնարավոր մեծ ծավալով և որակով հանրային ծառայությունների

մատուցում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից, արդյունավետ կամ «լավ կառավարում», որը ենթադրում է համայնքային ավագանու լիարժեք գործառույնթների իրականացում, համայնքի բնակչության մասնակցություն տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից որոշումների ընդունման գործընթացին և այլն:

Այս ամենի արդյունքում ձևավորվում և ձևակերպվում է կենսունակ և արդյունավետ գործող համայնքի տեսլականը:

<u>Պահանջվող տեղեկատվությունը և անհրաժեշտ ցուցանիշները</u>

Վարչատարածքային բարեփոխումների առաջարկությունների մշակման համար անահրաժեշտ է հավաքագրել և մշակել հետևյալ հիմնական ցուցանիշները:

- Նախապատմությունը եւ համատեքստային տեղեկատվությունը (ներառյալ տարածքային բարեփոխումների *ՀՀ կառավարության* հայեցակարգը)

- Ժողովրդագրական իրավիճակը, համայնքապետարանների եւ մարզերի հիմնական ուղղվածությունները, կառավարության համապատասխան ծրագրերը.

- Տնտեսական իրավիճակը՝ համայնքապետարանների եւ մարզերի հիմնական ուղղվածությունները

- Տեղեկություններ բնական, տարածքային, աշխարհագրական եւ երկրաբանական ասպեկտների վերաբերյալ

- Տեղեկություններ հասարակագիտական/մշակութային/քաղաքական ոլորտների վերաբերյալ

- Հողօգտագործման եւ սեփականության ասպեկտները

- Տեղեկատվություն ենթակառուցվածքների (տրանսպորտ եւ բնակարանային շինարարություն, սոցիալ-տնտեսական իրավիճակ) եւ համապատասխան զարգացման ծրագրերի վերաբերյալ

- Համայնքապետարանների ներկա ֆինանսական դրությունը (բյուջեի եկամուտները, ծախսերը ըստ բյուջեի տողերի, հատուկ ծառայությունները, ներդրումները, տեղական մակարդակով ստացվող եկամուտը, սուբսիդիաները եւ այլն)

- Համայնքապետարանների կողմից մատուցվող ծառայությունների ներկա դրությունը/մակարդակը

- այլ տեղեկատվություն:

Պետք է առանձնացնել նաև հետևյալ հիմնական ցուցանիշները.

- Յուրաքանչյուր քաղաքացուն բաժին հասնող վարչական ծախսերը

- Յուրաքանչյուր քաղաքացուն բաժին հասնող ներդրումային ծախսերը (նաեւ՝ ֆինանսավորման աղբյուրները)

- Յուրաքանչյուր քաղաքացու համար համայնքապետարանին տրամադրվող սուբսիդիան (ծառայությունների առումով)

- Համայնքապետարանների՝ իրականում առկա ծառայությունները՝ ծառայությունների ցուցակի առումով

- Համայնքային հատուկ ծառայությունների արտադրական ծախսը՝ յուրաքանչյուր քաղաքացու եւ/կամ օգտագործողի հաշվով

- Այս առաջադրանքից ակնկալվող արդյունքների տեսանկյունից մարզի եւ նրա համայնքապետարանների վերլուծության համար կարեւոր համարվող այլ առանցքային ցուցիչներ :

Համայնքների խոշորացման տարբերակների ընտրության մեթոդները

Համայնքների խոշորացման տարբերակների ընտրությունն իրականացվում է հետևյալ մեթոդաբանությամբ:

Որպես հետազոտության օբյեկտ ընտրվում են առանձին մարզերը: Չնայած այն հանգամանքին, որ մարզերի մակարդակում վարչատարածքային բաժանումը իդեալական համարել չի կարելի, սակայն պետք է նկատի ունենալ, որ ՀՀ մարզերն իրենցից ներկայացնում են նախկին գյուղական շրջանների մեխանիկական միացման արդյունքում ձևավորված միավորներ, այսինքն նրանց կազմի մեջ մտնող համայնքներն ունեն պատմական, ենթակառուցվածքային և տնտեսական ընդհանրություններ, որը առավել մեծ հնարավորություն է տալիս արդյունավետ որոշումների ընդունման համար:

Հարկ է նկատել, որ որպես մեթոդաբանական սկզբունք, նախապատվություն է տրվում համայնքների նախկին գյուղական միևնույն շրջանի մեջ լինելու հանգամանքին: Այսինքն, որ առաջարկվող համայնքներում, նախատեսվում են ընդգրկել այնպիսի բնակավայրեր, որոնք մինչև 1995 թվականի վարչատարածքային բաժանումը, ընդգրկված են եղել միևնույն գյուղական շրջանի կազմում: Այս մոտեցումը կրում է ոչ թե իմպերատիվ, այլև մեթոդաբանական նշանակություն, քանզի որոշ դեպքերում, այլ առավել կարևոր հանգամանքների առկայության դեպքում, կարելի է իրականացնել որոշ բացառություններ:

Համայքների խոշորացման տարբերակների ընտրության աշխատանքները կարելի է բաժանել երեք հիմնական փուլերի.

- գրասենյակային հետազոտական աշխատանք,

այս դեպքում տարատեսական քարտեզներով, վիճակագրական տվյալների և ցուցանիշների հիման վրա իրականացվում է ուսումնասիրություն գրասենյակային պայմաններում՝ հաշվի առնելով համայնքների

դասավորվածությունը, միմյանցից ունեցած հեռավորությունները, ենթակառուցվածքների առկայությունը, բնակչության թվաքանակը, մայրուղիներից և խոշոր ճանապարհներից ունեցած հեռավորությունը և այլն:

- դաշտային հետազոտական աշխատանք,

  այս դեպքում իրականցվում է այցելություն համայնքներ, տեղանքի ուսումնասիրություն և դիտարկում, ենթակառուցվածքների վիճակի դիտարկում, հանդիպումներ և զրույցներ համայնքների բնակիչների հետ, խոշորացման հնարավոր ուրվագծերի սահմանում:
- Ցուցանիշների համադրման և ամփոփման աշխատանք,

  այս դեպքում փաստացի հավաքագրված տեղակատվությունը համադրվում է նախապես մշակված տեղեկատվության հետ, որի արդյունքներով տրվում է խոշորացման ենթակա համայնքների ձևակերպում, դրա սահմանների նկարագրություն: Ըստ այդմ կազմվում են նոր կազմավորվելիք համայնքները բնութագրող ցուցանիշներ և քարտեզներ:

Համայնքների խոշորացման տարբերակների ընտրության հարցում կարևոր նշանակություն ունի նոր կազմավորվելիք համայնքի ներուժի գնահատում: Որպես գնահատման կարևոր ցուցանիշ հանդիսանում է համայնքի բնակչության թվաքանակը և դրա աճի դինամիկայի գնահատումը վերջին մի քանի տարիների ընթացքում: Նոր կազմավորվելիք համայնքների ընտրության հարցում կարևոր է հաշվի առնել նաև բնակավայրերը միմյանց հետ կապող ճանապարհների առկայությունը, դրանց հեռավորությունն ու մատչելիությունը:

Համայնքների ընտրության հարցում հաշվի է առնվում նաև սոցիալական ենթակառուցվածքների առկայությունը: Մասնավորապես, նոր կազմավորվելիք համայնքը հնարավորության սահմաններում պետք է ապահովված լինի նվազագույն սոցիալական ենթակառուցվածքներով՝ բնակչության համապատասխան ծառայություններ մատուցելու ունակությամբ: «Սոցիալական ենթակառուցվածքներ» ասելով տվյալ դեպքում հասկանում ենք հանրակարթական դպրոցներ, առողջության առաջնային պահպանման կենտրոններ, մշակութային կենտրոններ, նախադպրոցական հաստատություններ և այլն:

Համայնքների խոշորացման տարբերակների ընտրության հարցում կարևոր հանգամանք է հանդիսանում համայնքային կենտրոնի ընտրությունը: Այս առումով գոյություն ունի երեք հիմնական տարբերակ.

- համայնքային կենտրոն դարձնել առավել մեծ թվով բնակիչ ունեցող բնակավայրը,
- համայնքի կենտրոն դարձնել բոլոր բնակավայրերի համեմատ կենտրոնական դիրք ունեցող բնակավայրը,
- համայնքային կենտրոն դարձնել այն բնակավայրը, որը հանդիսանում է տրասպորտային հանգույց և կապում է մյուս բնակավայրերը հիմնական ճանապարների հետ:

Հնարավոր են դեպքեր, երբ մեկ բնակավայրը կարող է միաժամանակ իրականացնել նշված բոլոր երեք գործառույթները կամ դրանց մի մասը: Այս դեպքերից յուրաքանչյուրի ընտրությունն ունի իր առանձնահատկությունները, և յուրաքանչյուր դեպքում պետք է ցուցաբերել փորձագիտական մոտեցում: Իրավիճակի առանձնահատկություններից ելնելով պետք է կատարել տարբերակներից մեկի ընտրություն:

Բացի վերը շարադրվածը, որպես նոր ձևավորվող համայնքի կենտրոն պետք է ընտրվի այնպիսի բնակավայր, որը միաժամանակ կհանդիսանա կամ կարող է ձևավորվել որպես տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոն, ինչը կստեղծի նախադրյալներ միջազգային պրակտիկայում արմատավորվող՝ տարածքային կազմակերպման բազմակենտրոն մոդելի ձևավորմանը և, ըստ այդմ, հավասարակշռված տարածքային զարգացմանը:

Կարևոր նշանակություն ունի նաև տարաբնակեցման համակարգի այն խնդրահարույց կամ խոցելի տարածաշրջանների բացահայտումը, որտեղ տեղային կենտրոնի բացակայության պատճառով համայնքների խոշորացումը ներկայումս չի կարող բավարար արդյունք ապահովել:

7. Հայաստանում համայնքների խոշորացման հայեցակարգը և իրավական համակարգը

«Խոշոր» համայնքի տեսլականը

ԽՈՇՈՐԱՑՎԱԾ համայնքը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու, ինչպես նաև համայնքի սոցիալ-տնտեսական կայուն զարգացումն ապահովելու համար բավարար բնական, մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներ ու անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ ունեցող բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է կամ կարող է ձևավորվել որպես տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոն:

1) Համայնքների խոշորացման օրենսդրական հիմքերը

Համայնքների խոշորացման մասին դրույթ է պարունակում ՀՀ Սահմանադրությունը (հոդված 110): Այն սահմանում է, որ ՝Համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները, կարգը, ինչպես նաև նոր ձևավորված համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության ժամկետները սահմանվում են օրենքով՝:

Համայնքների խոշորացման հարցը ներկայումս ընդգրկված է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության ծրագրում (հավանության է արժանացել ՀՀ Ազգային Ժողովի կողմից 2008-ի ապրիլի 30-ին) և Կայուն զարգացման ծրագրում:

Համայնքների խոշորացման տեսական հիմքերը. ՀՀ համար առանցքային տեսանկյունների դիտարկում

Վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացումը, մասնավորապես, համայնքների խոշորացումը, բարդ և բազմակողմանի գործընթաց է: Այն գրեթէ անհնար է դիտարկել մեկ տեսանկյունից, ուստի նպատակահարմար է անդրադառնալ նրա տեսական հիմքերին՝ հատկապես շեշտադրելով Հայաստանի համար առանձնահատուկ կարևորություն հանդիսացող կողմերը:

<u>Տեղական ժողովրդավարություն</u> - Հայաստանի Հանրապետությունը գտնվում է այն երկրների շարքում, որտեղ համայնքների խոշորացման հակառակորդները որպես հիմնական փաստարկ բերում են տեղական ժողովրդավարության նվազումը և բնակչության հնարավոր տեղաշարժը դեպի համայնքի կենտրոնական բնակավայր:

Ավելի քան երեսուն տարի առաջ արդեն հայտնի էր ժողովրդավարության երկու հիմնական ուղղություններ[1]. «համակարգային կարողությունը», որը վերաբերվում է համակարգի՝ տվյալ դեպքում համայնքի կարողությանը իր բնակիչների կարիքների ամբողջական բավարարելուն և «քաղաքացիների ներգրավման արդյունավետությունը», որը վերաբերվում է այն հարցին, թէ որքանով են քաղաքացիները ներգրավված և որքանով են կարողանում վերահսկել որոշումների կայացման գործընթացը: Համայնքների խոշորացման տեսանկյունից այդ խնդիրը վերաձևակերպվում է հետևյալ կերպ. որքան փոքր է համայնքը, այնքան մեծ են նրա բնակիչների՝ որոշումների կայացման գործընթացում ներգրավված լինելու հնարավորությունները, մյուս կողմից, որքան մեծ է համայնքը, այնքան ավելի նպաստավոր են պայմանները բնակչությանը ծառայությունների մատուցման արդյունավետության տեսանկյունից: Փաստորեն, վերջին տասնամյակներում եվրոպական երկրներում համայնքների խոշորացմանն ուղղված բարեփոխումները նպատակաուղղված են եղել մեղմացնելու վերը նշված երկու հակադիր միտումների ազդեցությունը: Պետք է նշել, որ միջազգային փորձը հստակորեն չի պատասխանում այն հարցին, թե արդյոք մեծ համայնքներն իրոք ավելի արդյունավետ են մատուցում ծառայություններ, իսկ փոքրերը առավել ժողովրդավարական են: Սակայն չպետք է մոռանալ, որ եվրոպական կոնտեքստում դիտարկվող այսպես կոչված փոքր համայնքները իրենց չափերով համապատասխանում են Հայաստանյան մեծ համայնքներին: Այսպիսով կարելի է եզրահանգել, որ տեղական ժողովրդավարության տեսանկյունից, համայնքների խոշորացմանն ուղղված ներկայիս բարեփոխումները վտանգ կամ վատթարացում չեն ենթադրում:

Հայաստանի համայնքների խոշորացման համատեքստում տեղական ժողովրդավարությունը քննարկելիս անհրաժեշտ է դիտարկել վերջինիս առաջնայնության խնդիրը, որի վերաբերյալ նույնպես անդրադարձ է կատարվել համայնքների խոշորացմանը նվիրված քննարկումների ժամանակ: Մասնավորապես, համայնքների խոշորացման հակառակորդների կողմից հաճախակի հնչում է կարծիք, որ եթե գործընթացը չի ընդունվում համայնքի ընտրված ղեկավարության (համայնքի ղեկավար, համայնքի ավագանի) կողմից, ովքեր ակնհայտորեն լավ են պատկերացնում համայնքի կարիքները, ապա այդ համայնքներում խոշորացում պետք չէ նախաձեռնել: Եթե սրան հակադրենք սահմանադրական այն դրույթը, համաձայն որի՝ համայնքների խոշորացումից առաջ հարկավոր է տեղական հանրաքվեի միջոցով պարզել բնակչության վերաբերմունքը այդ գործընթացին, սակայն «համայնքները կարող են միավորվել և բաժանվել անկախ հանրաքվեի արդյունքներից»[2] , ապա պարզ է դառնում որ այս պարագայում գործում է գերակա հանրային շահի գաղափարը: Այլ կերպ ասած, համայնքը, որպես հանրային կառավարման ինստիտուտ կոչված է հանրային շահերին ծառայելուն, և եթե նրա կարողությունը հնարավորություն չի ստեղծում ապահովել իր բնակիչների

[1] Աղբյուրը՝ Dahl, R. and E.R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
[2] ÐÐ ê ³ ÑÙ ³ Ý ³ ¹ñáõÃÛáõÝ Ñá¹ í ³ Í 110

հնարավոր բարեկեցությունը կամ չի ծառայում հանրային շահերին, ապա անհրաժեշտ է կատարել բարեփոխումներ: Մասնավորապես, այս դեպքում որպես բարեփոխում դիտարկվում է տվյալ համայնքի խոշորացումը, իհարկե, եթե դա հիմնավորված է տնտեսական և այլ գործոններով:

Համայնքների խոշորացման բարեփոխումների կատարման ժամանակ, ինչպես բազմիցս շեշտվել է հայեցակարգի հեղինակների կողմից, անհրաժեշտ է լայն բացատրական աշխատանքներ կատարել համանքների բնակչության շրջանում՝ պարզաբանելով, որ խոշորացման առարկա են ոչ թե իրենց բնակավայրերը, այլ վարչական միավորները իրենց կառավարման մարմիններով ու աշխատակազմերով:

<u>Քաղաքական տեսանկյուն</u> – տեղական ինքնակառավարման մարմինները, հանդիսանալով հանրային կառավարման անբաժանելի մաս, չեն կարող անմասն լինել քաղաքական ազդեցությունից: Ավելին, համայնքային ընտրությունները արդեն վաղուց հայտնվել են քաղաքական կուսակցությունների ուշադրության կենտրոնում: Ընդհանուր առմամբ դա դրական երևույթ է, որը նպաստում է մրցակցային դաշտի ստեղծմանը: Սակայն չպետք է մոռանալ, որ խոշորացումն ինքնին ենթադրում է համայնքների թվի կրճատում, որը ուղղակիորեն նշանակում է համայնքների ղեկավարների, որպես քաղաքական պաշտոնյաների թվի կրճատում: Հետևաբար, եթե համայնքների խոշորացման գործընթացը անտեսի քաղաքական կոնսուլտացիաները, այն կարող է լուրջ հակազդեցություն ստանալ այն քաղաքական կուսակցությունների և դրանց ներկայացուցիչ հանդիսացող համայնքների ղեկավարների ու ավագանու անդամների կողմից, որոնք իրենց վերընտրման հնարավորությունները նոր ձևավորվող համայնքներում անիրատեսական են համարում:

Վայոց Ձորի մարզի համայնքների ղեկավարների կուսակցական պատկանելությունը դիտարկելիս պարզ է դառնում, որ մեծամասնությունը համարվում են Հայաստանի Հանրապետական կուսակցության ներկայացուցիչներ: Այսպես, ՀՀԿ ներկայացուցիչներ են բոլոր 3 քաղաքային և 30 գյուղական համայնքների ղեկավարները: Իսկ մնացյալ համայնքներից 4-ի ղեկավարները հանդիսանում են Բարգավաճ Հայաստան կուսակցության ներկայացուցաիչներ, իսկ 7 համայնքներում համայնքի ղեկավարները անկուսակցական են: Հետևաբար, կարելի է ասել, որ չնայած ՀՀԿ-ի մեծամասնությանը, այնուամենայնիվ որոշակի քաղաքական կոնսուլտացիաների անհրաժեշտություն կլինի:

<u>Բնակչության համատեղելիություն և մենթալություն</u> - Հայաստանի Հանրապետությունը էթնիկ միատարրության տեսանկյունից աշխարհում առաջատարներից է, այնուամենայնիվ, մեզ մոտ առկա է աշխարհագրական տեղայնքի կամ հին վարչատարածքալին միավորի պատկանելության և ինքնաիդենտիֆիկացիայի սուր զգացողությունը:

Խոշորացված համայնքի ոչ կենտրոնական և հատկապես փոքր բնակավայրի (բնակավայրերի) բնակիչների մոտ մտավախություն կարող է առաջանալ, որ իրենց վիճակը կվատթարանա և իրենք ընդհանրապես ուշադրության չեն արժանանա համայնքի ղեկավարության կողմից: Իրականում այդ մտավախություններն անտեղի չեն՝ գործնականում չի բացառվում այնպիսի իրավիճակ, երբ միացվող փոքր բնակավայրը ուշադրության իր բաժնին արժանանա մեծ բնակավայրի կարիքները բավարարվելուց հետո: Չնայած այն հանգամանքին, որ ոչ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում և ոչ էլ այլ իրավական ակտերում չկա

որևէ հոդված, որը նույնիսկ տեսականորեն կվտանգի համայնքի կազմի մեջ մտնող փոքր բնակավայրերի շահերը, այնուամենայնիվ, կայացման փուլում հարկավոր է ստեղծել այնպիսի պայմաններ որոնք կբացառեն հնարավոր կամայականություններն ու ավելորդ լարվածությունների տեղիք չեն տա:

Ասվածը նշանակում է, որ խոշորացման գործընթացը պետք է ենթադրի համապատասխան զսպումների և լծակների մեխանիզմ: Որպես այդպիսիք կարող են դիտվել, օրինակ, միացվող բնակավայրերում մշտական ներկայացուցիչների առկայությունը, փոքր բնակավայրերից ավագանու անդամ ընտրվելու պարտադիր քվոտայի սահմանումը, համայնքային զարգացման ծրագրերում փոքր բնակչություն ունեցող բնակավայրերում ծրագրեր պլանավորելիս առաջնահերթությունների սահմանման ժամանակ շահառուների քանակի գործոնի ժամանակավոր չկիրառումը և այլն:

Վայոց Ձորի մարզում չկան սուր արտահայտված ժողովրդագրական կամ էթնիկ խնդիրներ, ինչպես նաև չկան էթնիկ փոքրամասնություններով բնակեցված համայնքներ: Սակայն, մինչև խոշորացման գործընթացի իրականացումը, անհրաժեշտություն կլինի այնուամենայնիվ այցելությունների և հարցումների միջոցով պարզել, թե առկա են արդյոք հարևան համայնքների միջև անհաշտություններ կամ այլ անհամատեղելիության երևութներ և ինչով են դրանք պայմանավորված:

<u>Տարածքային համաչափ զարգացում</u> - տարածքային համաչափ զարգացումը համարվում է ՀՀ կառավարության գերակայություններից մեկը և ընդգրկված է Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2008-2012 ծրագրում[3]: Առաջին հայացքից կապը տարածքային համաչափ զարգացման և համայնքների խոշորացման ու միջհամայնքային միավորումների ձևավորման միջև կարող է ցայտուն կերպով չարտահայտվել, առավել ևս եթե հաշվի առնենք, որ տարածքային համաչափ զարգացման անկյունաքարում դիտվում է ռեգիոնալ, իսկ Հայաստանի դեպքում՝ մարզային մակարդակը: Սակայն, տարածքային համաչափ զարգացումը անհնարին է պատկերացնել թույլ ու մասնատված համայնքների և տեղական ինքնակառավարման մակարդակում չլուծված խնդիրների պարագայում:

Ցավոք, տարածքային տնտեսական զարգացման տեղն ու դերը դեռևս ամբողջական չի ընկալվում Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման համատեքստում: Մասնավորապես, դեռևս արմատացած չէ այն տեսակետը, որ համայնքի բարեկեցությունը մեծապես պայմանավորված է նրա տնտեսական մրցունակությամբ և բիզնեսի նկատմամբ գրավիչ լինելով: Տնտեսապես զարգացած երկրներում, վաղուց արդեն համայնքի բյուջեների գերակշիռ մասը կազմում են շահութահարկը, եկամտահարկը և գույքահարկը, որոնց մեծությունը ուղղակի կապի մեջ է տվյալ համայնքում գործող բիզնեսի ծավալի հետ: Ներկա պայմաններում դժվար է պատկերացնել լուրջ ներդրումների ներգրավվման հնարավորությունը առանց զարգացած ենթակառուցվածքներ և կայուն ունակություններ ունեցող համայնքների առկայության: Համայնքների խոշորացումը կարևորվում է նաև բազմակենտրոն զարգացման կոնցեպցիայի՝ (policentric strategy) տեսանկյունից որը ենթադրում է այսպես կոչված զարգացման բևեռների ստեղծում, որոնք իրենց հերթին առաջնային դեր են տանում շրջակա տարածքի զարգացման համար: Համայնքների խոշորացումը ուղղված է հենց այդպիսի զարգացման բևեռների ստեղծմանը:

---

[3] Ð³ Ù ëï ³ ÝÇÐ³ Ýñ³ å »ï áõÃÙ Ý Ï ³ é³ í ³ ñáõÃÙ Ý 2008-2012 Í ñ³ · Çñ, ãáññáñ¹ · »ñ³ Ï ³ ÙáõÃÙáõÝ

ՀՀ Վայոց Ձորի մարզի օրինակով կարելի է նշել, որ մարզը աչքի է ընկնում պատմա-ճարտարապետական և մշակութային արժեք ներկայացնող հուշարձաններով՝ եկեղեցիներով, վանքերով, խաչքարերով, հնագիտական բազմապիսի արժեքներով: Մարզի բնության գեղատեսիլ վայրերում տեղակայված են առողջարաններ, հյուրանոցներ և հանգստյան տներ: Մարզի տարածքը հարուստ է հանքային ջրերի, ապակու հումքի (կվարցային ավազ), ներկերի պիգմենտներ, ոսկու, կապարի, կրաքարի, բազալտի, գրանիտի, ֆելզիտի, մարմարի պաշարներով: Մարզը շատ հարուստ է նաև դեղաբույսերով: Մարզի զարգացման գործում իր ուրույն տեղն ունի տուրիզմը, առողջարանային բուժումը, որպես այդպիսի հզոր բազա մարզում գործում է աշխարհահռչակ Ջերմուկ առողջարանային քաղաքը: Սրանք այն գործոններն են, որոնք լուրջ ազդեցություն կարող են ունենալ համայնքների խոշորացման գործընթացում:

<u>Գլոբալ հրամայականներ</u> - Չնայած այն հանգամանքին, որ գլոբալ մարտահրավերները իրենց ազդեցությունն են թողում մարդկային զարգացման գրեթե բոլոր արտահայտումների վրա, այնուամենայնիվ, անհրաժեշտություն կա մի փոքր ակնարկել դրանց կապը համայնքների խոշորացման գործընթացի հետ: Ֆինանսա-տնտեսական ճգնաժամի դասերից և հետևանքներից մեկը եղավ ֆինանսա-բյուջետային սուղ պայմաններում հանրային գումարների արդյունավետ օգտագործումը: Հետևաբար, համայնքների խոշորացման առջև ծառացած հիմնական խնդիրներից մեկը՝ գործունեության տնտեսական արդյունավետության բարձրացումը և վարչական ծախսերի կրճատման հաշվին համայնքային ծառայությունների ծավալի մեծացումը, ուղղակիորեն համահունչ է հակաճգնաժամային գործողությունների գաղափարախոսության հետ:

2) Համայնքների խոշորացման սկզբունքները

Համայնքների խոշորացման իրականացման նպատակով անհրաժեշտ է, նախ և առաջ, հստակորեն սահմանել խոշորացման սկզբունքները և կարգը: Վերջինս ենթադրում է խոշորացման չափորոշիչների սահմանում:

Համայնքների խոշորացման սկզբունքներն են.

1. ***<u>Տնտեսական նպատակահարմարություն:</u>*** Համայնքների խոշորացումը պետք է տնտեսապես հիմնավորված լինի: Համայնքների միացման արդյունքում նոր ստեղծված համայնքի աշխատակազմի թվաքանակը զգալիորեն ավելի քիչ կլինի, քան այդ համայնքի կազմի մեջ միավորված նախկին համայնքների աշխատակազմերի հանրագումարային թվաքանակը: Այդպիսով, զգալիորեն կկրճատվեն ապարատի պահպանման ծախսերը: Դրա արդյունքում կավելանան բնակչությանը ծառայություններ մատուցելուն ուղղված ֆինանսական հնարավոր միջոցների չափերը: Բացի դրանից, զգալիորեն կփոքրանան միավոր ծառայության վրա կատարվող ծախսերը: Էականորեն կմեծանան տնտեսական գործունեության խրախուսմանն ուղղված հնարավորությունները, կապված համայնքային սեփականություն հանդիսացող հողային ռեսուրսների, գույքի, ֆինանսական միջոցների ծավալների խոշորացման հետ: Այս սկզբունքը իր հարաբերական կշռով և նշանակությամբ զգալիորեն

տարբերվում է մյուսներից և ավելի մոտ է կանգնած խոշորացման նպատակին: Ավելին, հենց տնտեսական նպատակահարմարությունն է պայմանավորում մյուս սկզբունքների արդյունավետ կիրառումը:

2. ***<u>Բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու հնարավորության ապահովում և բնակչության համար հանրային ծառայություններից օգտվելու հասանելիություն:</u>*** Համայնքների միացումը պետք է կատարել այնպես, որ նոր ստեղծված համայնքը ի վիճակի լինի մատուցել ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակում գտնվող համայնքային բոլոր ծառայությունները, ընդ որում, այդ ծառայություններից կարողանան օգտվել համայնքի կազմում ընդգրկված բոլոր բնակավայրերի բնակիչները:
3. ***<u>Մարդկային ռեսուրսներով ապահովվածություն:</u>*** Փոքր համայնքներում մարդկային ռեսուրսներով չապահովված լինելու հանգամանքը ակնհայտ է: Անհրաժեշտ է մեծացնել համայնքների մարդկային ներուժը, որի ուղիներից մեկը համայնքների խոշորացումն է:
4. ***<u>ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության ապահովում:</u>*** Փոքր համայնքները, չունենալով իրենց լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ռեսուրսներ, փաստացի զրկված են ինքնուրույն համայնքային քաղաքականություն մշակելու և իրականացնելու հնարավորությունից: Խոշորացնելով համայնքները, դրանով իսկ կենտրոնացնելով չափից դուրս փոշիացված ռեսուրսները, իրական հնարավորություն կստեղծվի ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության ապահովման համար:
5. ***<u>Ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության ապահովում:</u>*** Համայնքների խոշորացումը պետք է կատարել այնպես, որ միացվող համայնքներն ունենան տրանսպորտային հաղորդակցության հնարավորություն:
6. ***<u>Բնակչության մասնակցության ապահովում:</u>*** Համայնքների խոշորացման ծրագիր նախաձեռնելիս անհրաժեշտ է, նաև պահանջվում է անցկացնել տեղական հանրաքվեներ, որոնք հնարավորություն կտան բնակչությանը մասնակից դարձնել համապատասխան որոշումների նախապատրաստմանը:
7. ***<u>Կառավարման կառուցվածքի օպտիմալացում:</u>*** Խոշոր, ռեսուրսային բավարար մակարդակ ունեցող փոքր թվով համայնքների պարագայում կապահովվի կառավարման արդյունավետություն ինչպես հենց տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթների, այնպես էլ վերջիններիս և պետական կառավարման համակարգի ներդաշնակ փոխգործունեության մասով:
8. ***<u>Պատվիրակվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում:</u>*** Օպտիմալ կառուցվածքով համայնքների պարագայում հնարավոր կլինի շարունակել ապակենտրոնացման գործընթացը, հնարավոր նոր լիազորություններ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակելու, և արդեն պատվիրակված լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը բարձրացնելու միջոցով:

9. ***<u>Նոր ձևավորվող համայնքների համար բնական պաշարներից</u>*** /հող, անտառ, ջուր, օգտակար հանածոներ, ռեկրեացիա/ ***<u>օգտվելու հնարավորինս հավասար պայմանների ստեղծում:</u>***
10. ***<u>Առնվազն մեկ համեմատաբար խոշոր բնակավայրի առկայություն.</u>*** փոքր բնակավայրերի միավորումը մեկ համայնքում, անկախ բնակավայրերի քանակից, չի կարող բավարար արդյունք ապահովել: Համայնքների խոշորացումը պետք է ստեղծի նախադրյալներ միջազգային պրակտիկայում կիրառվող՝ տարածքային կազմակերպման բազմակենտրոն մոդելի ձևավորման համար, ինչը ենթադրում է, որ համայնքների կենտրոնները պետք է միաժամանակ ձևավորվեն որպես տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոններ:

Լրացուցիչ սկզբունքներ

- Տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոնների կազմավորման համար նախադրյալների ստեղծում.
- Համայնքային եւ պետական սեփականության հողերի հնարավորինս հավասար տեղաբաշխում նոր ձեւավորվող համայնքների վարչական սահմաններում (մեկ բնակչի կամ տնային տնտեսության հաշվով).
- Ինչպես համայնքային ու պետական, այնպես էլ մասնավոր հողերի արդյունավետ ու նպատակային օգտագործում:

3) Համայնքների խոշորացման չափորոշիչները

- Միացվող համայնքների ընդհանուր վարչական սահմանի առկայություն.
- Նոր ձևավորվող համայնքի կենտրոնը, որպես կանոն, պետք է ունենա միացվող համայնքների նկատմամբ կենտրոնական դիրք, առնվազն 3000 բնակիչ և անհրաժեշտ նվազագույն ծավալի ենթակառուցվածքներ.
- Նոր ձևավորվող համայնքի բնակավայրերի հեռավորությունը համայնքի կենտրոնից պետք է լինի որպես կանոն, չպետք է գերազանցի 20 կմ-ը.
- Նոր ձևավորվող համայնքում պետք է առկա լինեն ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ նվազագույն ենթակառուցվածքներ (մանկապարտեզ, բուժ. կետ, մշակույթի տուն/ակումբ) և միջնակարգ դպրոց.
- Նոր ձևավորվող համայնքի բնակավայրերի միջև հասարակական տրանսպորտային հաղորդակցություն ապահովող ճանապարհների (առնվազն խճապատ) առկայություն.
- Նոր ձևավորվող համայնքի բնակավայրերի նախկինում համատեղ կառավարման մարմնի առկայություն (գյուղխորհուրդ, ավանային խորհուրդ, քաղխորհուրդ).
- Նոր ձևավորվող համայնքի բնակավայրերի բնակիչների համատեղելիություն և մենթալություն: Ազգային փոքրամասնություններով բնակեցված

համայնքները կարող են խոշորացվել միայն առավելապես նույն ազգի ներկայացուցիչներով բնակեցված համայնքների հետ:

Համայնքների խոշորացման չափորոշիչները ըստ առանձին համայնքների կիրառելիս անհրաժեշտ է նկատի ունենալ հետևյալը: Նոր ձևավորվող համայնքում չափորոշիչներից մեկը, այն է՝ պետք է առկա լինեն ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ նվազագույն ենթակառուցվածքներ (մանկապարտեզ, բուժ. կետ, մշակույթի տուն/ակումբ) և միջնակարգ դպրոց, համարվում է բավարար, եթե չափորոշիչի չորս ենթակետերից առնվազն երկուսը առկա են տվյալ համայնքում: Միևնույն ժամանակ, կարծում ենք, որ համայնքների խոշորացումը պետք է իրականացնել յուրաքանչյուր դեպքում իրավիճակային ուսումնասիրությունների հիման վրա՝ հաշվի առնելով տեղանքի առանձնահատկությունները: Տվյալ դեպքում առաջարկվող լավագույն լուծումները կարող են հակասություններ մեջ մտնել սահմանված չափորոշիչների հետ՝ առաջացնելով արհեստական խոչընդոտներ: Ուստի, առաջարկում ենք համայնքների խոշորացման քաղաքականությունն իրականացնել, հայեցակարգով սահմանված չափորոշիչները կիրառելով ոչ թե որպես պարտադիր պայման, այլ որպես մեթոդական ուղեցույց բոլոր այն դեպքերի համար, որտեղ դրանք հնարավոր կլինի կիրառել:

Համայնքների խոշորացման հայեցակարգի օրգանական մասն է կազմում համապատասխան ծրագիրը:

Դրա բաղադրիչներից մեկը պետք է լինի բնակչության շրջանում բացատրական աշխատանքներ տանելը: Այս աշխատանքներում անհրաժեշտ է ընդգրկել համապատասխան հասարակական կազմակերպությունների և մասնագետների, որոնք ի վիճակի կլինեն բացատրել համայնքների խոշորացման գաղափարը, նպատակները և գործնական օգուտները, ինչպես նաև սպառիչ պատասխաններ տալ բնակիչների հարցերին:

Մյուս բաղադրիչը պետք է լինի միացվող համայնքներին խրախուսելը: Այդ նպատակով կարելի է օգտագործել սուբվենցիաների ինստիտուտը: Յուրաքանչյուր նոր ձևավորվող համայնքի կարելի է սուբվենցիա տրամադրել որոշակի կապիտալ ծրագիր իրականացնելու նպատակով (նոր մանկապարտեզի շենքի կառուցում կամ գործողի կապիտալ վերանորոգում, և այլն): Այս դեպքում առաջնային կարելի է համարել այն ծրագրերը, որոնց իրականացումը կապահովի մի քանի (նախքան խոշորացումը) համայնքներին վերաբերվող հիմնախնդիրների լուծումը: Կարելի է օգտագործել նաև միջազգային և այլ կազմակերպությունների հնարավորությունները՝ ինչը թույլ կտա խրախուսել խոշորացման գործընթացը և ավելի արդյունավետ դարձնել խոշորացված համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը:

Վերոգրյալ չափորոշիչներն ու սկզբունքները մշակվել են ՀՀ Արագածոտնի մարզում իրականացված ուսումնասիրությունների հենքի վրա, սակայն դրանք լրամշակվել են ՀՀ Վայոց ձորի և Սյունիքի մարզերում իրականացված

փորձնական ուսումնասիրությունների հիման վրա և կիրառելի են Հայաստանի Հանրապետության ամբողջ տարածքում:

ՀՀ Վայոց ձորի մարզի ընտրությունը պայմանավորված է մի շարք հանգամանքներով: Վերջինս ունի մի շարք ընդհանրություններ ՀՀ մյուս մարզերի հետ, ամենափոքրն է բնակչության թվաքանակի. համայնքների թվի, տարածքի առումով, բնութագրվում է բնակչության միատարրությամբ:

Ուսումնասիրություններ են իրականացվել նաև ՀՀ Սյունիքի մարզում, որի շրջանակներում հաշվի են առնվել ՀՀ Վայոց ձորի մարզում կատարված ուսումնասիրությունների արդյունքները և քննարկումների արդյունքում հավանության արժանացած մոտեցումներն ու դրույթները: Միաժամանակ սույն ուսումնասիրության արդյունքների հիման վրա փորձ է արվել իրականացնել երկու մարզերի ուսումնասիրությունների արդյունքների համեմատական վերլուծություն:

ՀՀ Սյունիքի մարզի ընտրությունը հիմնավորվում է հետևյալ հանգամանքներով.

- **ՀՀ Սյունիքի մարզն ամենամեծ մարզն է ցամաքային տարածքով:** Եթե ՀՀ Վայոց ձորի մարզն ամենափոքր մարզերից մեկն է տարածքային առումով, ապա ՀՀ Սյունիքի մարզը ամենամեծ մարզն է ցամաքային տարածքով (4506 կմ^2):
- **ՀՀ Սյունիքի մարզն ամենամեծ մարզերից մեկն է համայնքների թվաքանակի առումով:** ՀՀ Սյունիքի մարզում գոյություն ունեն 109 համայնքներ, որոնցից 7-ը քաղաքային, 102-ը՝ գյուղական: Ի դեպ քաղաքային համայնքների թվով ՀՀ Սյունիքի մարզին գերազանցում է միայն ՀՀ Լոռու մարզը (8 քաղաքային համայնք) և նույնքան քաղաքային համայնքներ կան ՀՀ Կոտայքի մարզում: Գյուղական համայնքների թվաքանակով ՀՀ Սյունիքի մարզին գերազանցում են միայն ՀՀ Շիրակի (116 գյուղական համայնքներ) և ՀՀ Լոռու մարզերը (105 գյուղական համայնքներ): Սա նշանակում է, որ, ի տարբերություն ՀՀ Վայոց ձորի մարզի, ՀՀ Սյունիքի մարզի հետազոտության արդյունքների կիրառումը կրելու է մեծ մասշտաբներ և ունենալու է մեծ ընդգրկվածություն:
- **Բնակչության միատարրություն:** Ինչպես ՀՀ Վայոց ձորի, այնպես էլ ՀՀ Սյունիքի մարզերում չկան ժողովրդագրական, առավել ևս էթնիկ խնդիրներ: Մարզում չկան բնակավայրեր, որոնք բնակեցված լինեն ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչներով: Քիչ են և ոչ էական բնակավայրերի միջև գոյություն ունեցող սոցիալ-մշակութային առանձնահատկություններն ու տարաձայնությունները:
- **ՀՀ Սյունիքի մարզը սահմանակից է ՀՀ Վայոց ձորի մարզին:** Այս հանգամանքը կարևոր է այն առումով, որ ստացված արդյուքները ամբողջական պատկերացում կարող են տալ հարավային ողջ տարածաշրջանի վերաբերյալ:

Սույն ուսումնասիրության ընթացքում կիրառվող մեթոդների և արդյունքների հաջողությունները կարող են հետագայում հիմք հանդիսանալ գործնականում դրանց կիրառման, իսկ հետագայում ողջ հանրապետությունում վարչատարածքային բարեփոխումներ իրականացնելու համար:

4) Համայնքների խոշորացման հետևանքով ակնկալվող արդյունքները

Նշված չափորոշիչներին ու սկզբունքներին համապատասխան խոշորացման դեպքում կունենանք հետևյալ արդյունքները՝

1. Մարդկային ռեսուրսների համախմբում
   - Կավելանա նոր ստեղծվող համայնքի բնակչության թիվը, հետևաբար, և մարդկային ռեսուրսները, ինչը որակյալ համայնքային ծառայողներով կազմված համայնքի աշխատակազմի ձևավորման հնարավորություն կստեղծի:
   - Զգալիորեն կբարձրանա համայնքի կառավարման արդյունավետությունը (որակյալ կադրեր, ընդլայնված կառավարման օբյեկտ, և այլն):
   - Բազմաբնակավայր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունները կլինեն ավելի մրցակցային և զգալիորեն կնվազեցնեն ազգակցական կապերի հնարավոր բացասական ազդեցությունները:
2. Ենթակառուցվածքների համախմբում և ծառայությունների մատուցման արդյունավետության բարձրացում
   - Համայնքային ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների կենտրոնացումը տեղական ինքնակառավարման վարչական մեկ միավորում (համայնք) հնարավորություն կտա կենտրոնացնել փոշիացած ռեսուրսները և դրանց կառավարումն իրականացնել մեկ կենտրոնից: Այդպիսով հնարավորություն կստեղծվի մշակել և իրականացնել համայնքային քաղաքականություն, որը փոքր համայնքներից շատերում բացակայում է:
   - Ենթակառուցվածքները կծառայեն ավելի մեծ թվով շահառուների՝ ինչը կնվազեցնի ծառայությունների ինքնարժեքը և կնպաստի արդյունավետության բարձրացմանը: Զգալիորեն կփոքրանան միավոր ծառայության վրա կատարվող ծախսերը:
   - Կնվազի ենթակառուցվածքներով չապահովված համայնքների թիվը, ինչը հնարավորություն կտա ենթակառուցվածքների գծով կապիտալ ներդրման գումարներն (համայնքային բյուջեի միջոցներ և պետական նպատակային հատկացումներ) առավել նպատակային և կենտրոնացված օգտագործելու համար: Արդյունքում կբարձրանա անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներով ապահովված համայնքների թիվը:
   - Նոր ստեղծվող համայնքը, ունենալով ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ առկա ենթակառուցվածքներ, կմատուցի օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունների ավելի մեծ մասը:
3. Ֆինանսական կարողությունների ուժեղացում և իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում
   - Համայնքների միացման արդյունքում նոր ստեղծված համայնքի աշխատակազմի թվաքանակը զգալիորեն ավելի քիչ կլինի, քան այդ համայնքի կազմի մեջ միավորված նախկին համայնքների աշխատակազմերի հանրագումարային թվաքանակը: Դա հնարավորություն կտա օրենքով սահմանված շրջանակներում տնտեսված

միջոցների հաշվին ավելի բարձր աշխատավարձեր առաջարկել համայնքային ծառայողներին՝ խթանելով որակյալ ծառայողների մուտքը համայնքի աշխատակազմ: Բացի դրանից, զգալիորեն կկրճատվեն նաև ապարատի պահպանման ծախսերը, որի արդյունքում կավելանա բնակչությանը ծառայություններ մատուցելուն ուղղված ֆինանսական միջոցների չափերը:

- Կավելանան ֆինանսական ռեսուրսները, որոնց շնորհիվ լուրջ հնարավորություն կստեղծվի համայնքային ծրագրերի մշակման և իրականացման համար: Նոր ձևավորվող համայնքի բյուջեն բացի նախկին համայնքների բյուջեների մեխանիկական գումարն արտացոլելուց կարող է նաև ավելանալ հարկային բազաների ճշգրտման, նոր տեղական տուրքեր և վճարներ սահմանելու և հարկերի հավաքագրման աստիճանի բարձրացման հնարավորությունների մեծացման արդյունքում:
- Ֆինանսական և այլ ռեսուրսների կենտրոնացումը հնարավորություն կտա նոր ձևավորվող համայնքին մատուցելու օրենքով նախատեսված համայնքային այլ ծառայություններ, որոնք նախկին համայնքները չէին մատուցում:

4. Լրացուցիչ դրական հետևանքներ
    - Համայնքներին պատվիրակված լիազորությունների շարունակական փոխանցման հնարավորությունների ստեղծում:
    - Հետագա ապակենտրոնացման համար նպաստավոր պայմանների ստեղծում:
    - Համապետական ծրագրերի իրականացման հնարավորությունների մեծացում:
    - Վարչական տարածքների խոշորացման հետևանքով տնտեսության ճյուղերի՝ հատկապես գյուղատնտեսության զարգացման համար ավելի մեծ հնարավորությունների ստեղծում:
    - Համայնքների նկատմամբ պետական վերահսկողության իրականացման հեշտացում, արդյունավետության բարձրացում և այդ ուղղությամբ իրականացվող ծախսերի նվազեցում:
    - Բնական պաշարների հասանելիության և դրանցից օգտվելու հնարավորության ապահովում գործնականում բոլոր բնակավայրերի բնակիչների համար:
    - Տարածքային կազմակերպման և տարաբնակեցման համակարգի հավասարակշռված և բազմակենտրոն մոդելի ձևավորում:

<u>Համայնքների խոշորացման հնարավոր հետևանքները ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների գումարների վրա</u>

Համայնքների բյուջեների բազմաթիվ ուսումնասիրություններ ցույց են տալիս, որ մեծամասնություն կազմող համայնքների բյուջեների եկամուտների զգալի մասը ձևավորվում է պետական բյուջեի ստացվող պաշտոնական տրանսֆերտների, իսկ հիմնականում՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների հաշվին: Ասվածը նշանակում է, որ համայնքների խոշորացման հարցը քննարկելիս պետք չէ անտեսել խոշորացման արդյունքում պետական բյուջեից համայնքներին տրամադրվող ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների հնարավոր փոփոխությունները:

Ներկայումս մշակվել և Ազգային ժողովի կողմից առաջին ընթերցմամբ ընդունվել է «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ նոր օրենքի նախագիծ[4], համաձայն որի ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների հաշվարկման հիմքում կդրվի ոչ միայն համայնքների եկամտային ունակությունը, այլ նաև նրանց ծախսային կարիքները՝ հաշվի առնելով համայնքների այնպիսի յուրահատկություններ, ինչպիսիք են՝ համայնքի բնակչության թիվը, համայնքի կազմում ընդգրկված բնակավայրերի թիվը, համայնքի բնակչության տարիքային կառուցվածքը, համայնքի հեռավորությունը մարզկենտրոնից և մայրաքաղաքից, համայնքի լեռնային կամ բարձր լեռնային լինելը և այլն:

<u>Մասշտաբի էֆֆեկտի (economies of scale) էությունը և համայնքների խոշորացման տնտեսական հիմնավորումը</u>

Համայնքների խոշորացմանն ուղղված բարեփոխումների իրականացման ժամանակ նպատակահարմար է դիտարկել, թե ինչ տնտեսական, վարչական և այլ գործոններ են զուգակցում համայնքների խոշորացմանը: Մասնավորապես, խոսքը վերաբերվում է մասշտաբի էֆֆեկտին:

Ակնհայտ է որ, համայնքային ծառայությունների ծավալի աճին զուգընթաց նվազում են մեկ միավոր ծառայության վրա կատարվող ծախսերը, հետաքրքրական է, որ այդ ծախսերը անընդհատ չեն նվազում և ունեն իրենց ցածրագույն արժեքը: Մեր տարբերակում, համայնքային ծառայությունների ծավալի աճը ուղղակիորեն կապված է այդ ծառայություններից օգտվողների քանակի հետ, ինչը համեմատական է համայնքի բնակչության թվին[5] : Հետևաբար, համայնքները պետք է ունենան որոշակի մեծության բնակչության թվաքանակ, որպեսզի կարողանան նվազեցնել ծառայությունների մեկ միավորի միջին ծախսերը: Ընդհանուր առմամբ այս երևույթը կոչվում է մասշտաբի էֆֆեկտ:

Մասշտաբի էֆֆեկտը ավելի ցայտուն կերպով է արտահայտվում կապիտալատար գործընթացներում և ոչ այնքան հաճախ աշխատատարներում, քանի որ հաստատուն ծախսերը ավելի բարձր են կապիտալատար գործընթացների ժամանակ: Համայնքային մակարդակում դա նշանակում է, որ մասշտաբի էֆֆեկտն ավելի ցայտուն կերպով կարտահայտվի այնպիսի համայնքային ծառայությունների մատուցման դեպքում, ինչպիսիք են թափոնների կառավարումը, ջրամատակարարումը և ջրահեռացումը և այլն:

Միևնույն ժամանակ, մասշտաբի էֆֆեկտը հստակ արտահայտվում է վարչական ծախսերի ժամանակ: Ցանկացած համայնք, անկախ իր չափերից, պետք

---

[4] úñ»ÝùÇ Ý³Ë³·ÍÇ Ùß³ÏÙ³Ý ³ßË³ï³ÝùÝ»ñÇÝ ³Ï ï ÇíáñÝ Ù³ëÝ³Ïó»É »Ý Ð³Ù³ÛÝùÝ»ñÇ ýÇÝ³ÝëÇë ï Ý»ñÇ ÙÇ³íáñÙ³Ý ÷áñÓ³·» ï Ý»ñÁ

[5] ÚÙ³Ý³ï Çå ¿ý»Ï ï ³é³ç³ÝáõÙ ¿ Ý³¨ ÙÇçÑ³Ù³ÛÝù³ÛÇÝ Ñ³Ù³·áñÍ³ÏóáõÃÛ³Ý å³ñ³·³ÛáõÙ

է ունենա որոշակի թվով աշխատակազմ: Հետևաբար, փոքր համայնքներում մեկ շնչին ընկնող վարչական ծախսերը ավելի բարձր կլինեն քան մեծ համայնքներում[6] :

Փաստորեն ստացվում է, որ Հայաստանում համայնքների խոշորացման դեպքում մասշտաբի էֆֆեկտն անժխտելիորեն կարտահայտվի վարչական ծախսերի կրճատմամբ և, գուցե որոշ չափով՝ ծառայությունների մասով: Պետք է նշել, որ համայնքային ծառայությունների համար նվազագույն բնակչության/շահառուների թիվը, որից սկսած այդ ծառայությունների իրականացումը դառնում է տնտեսապես նպատակահարմար, զգալիորեն տարբերվում է: Այսինքն, եթե օրինակ աղբահանության համար տնտեսական նպատակահարմարությունը սկսվում է երեսուն հազար շահառուից, ապա նախակրթության համար այդ թիվը բավականին փոքր է: Բազմաթիվ լիազորություններ ունեցող ու ծառայություններ մատուցող համայնքի պարագայում դա կնշանակի, որ ***ամեն ծառայության համար գոյություն ունի իր օպտիմալ չափը:*** Հետևաբար, անհնար է գտնել խոշորացման մի օպտիմալ չափ, որը կբավարարի բոլոր ծառայությունների մասով մասշտաբի էֆֆեկտի առավելագույն արտահայտմանը:

Հենց այստեղ է, որ իր դերակատարումը պետք է ստանձնի միջհամայնքային համագործակցությունը, որը ի հաշիվ իր ճկունության կարող է ապահովել մասշտաբի էֆֆեկտի լավագույն ցուցանիշները:

Այսպիսով ստացվում է, որ մեր առջև կանգնած խնդրի օպտիմալ լուծումը կարելի է պատկերացնել հետևյալ կերպ.

նվազեցնել վարչական ծախսերը ի հաշիվ համայնքների խոշորացման՝ պահպանելով վարչական բնույթի ծառայությունների մատչելիությունը, որից հետո, միջհամայնքային համագործակցության կիրառման արդյունքում, համայնքային մնացած ծառայությունների մասով հասնել մասշտաբի էֆֆեկտի հնարավորինս բարձր ցուցանիշի:

5) Խոշորացման դրական արդյունքները ՀՀ Վայոց Ձորի մարզի համայնքների օրինակով ներկայացվում է հավելված 3-ում:

8.Համայնքների խոշորացման գործընթացի մեկնարկի և խոշորացումից հետո նախատեսվող իրավական գործընթացների իրականացմանն ուղղված միջոցառումների ցանկ

Համաձայն ՀՀ Սահմանադրության 110 հոդվածի պահանջների՝ համայնքները միացվում են միմյանց կամ առանձնացվում են օրենքով, որով կարգավորվում և սահմանվում են համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները, կարգը, ինչպես նաև նոր ձևավորված համայքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության ժամկետները: Համապատասխան օրենքը Ազգային Ժողովը ընդունում է կառավարության առաջարկով: Մինչև օրենսդրական նախաձեռնության ներկայացումը կառավարությունը համապատասխան համայնքներում նշանակում է տեղական հանրաքվեներ: Սակայն համայնքները կարող են միավորվել կամ բաժանվել՝ անկախ տեղական հանրաքվեի արդյունքներից:

[6] Աղբյուրը՝ Houlberg, K. (1995) “Kommunale stordriftsfordele—myte eller realitet?” *Nordisk administrativt tidsskrift*, 1: 65–88

Համայնքների խոշորացման գործընթացը նախատեսվում է իրականացնել «պիլոտային» տարբերակով: Այս մոտեցումը թույլ կտա թիրախային տարածքներում (մարզերում կամ տարածաշրջաններում) խոշորացված համայնքների գործունեության արդյունավետությունը և բնակչության օգուտները տեսանելի դարձնել հանրության համար, ինչն իր հերթին կնպաստի հետագա բարեփոխումների սահուն անցկացմանը: Միաժամանակ, փուլային լուծումը թույլ կտա բարեփոխումների իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցները բաշխել ողջամիտ ժամկետների վրա՝ զուգահեռաբար լուծելով նաև պակասող ենթակառուցվածքների ձևավորման խնդիրը:

Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման փուլերը

Վարչատարածքային բարեփոխումների, մասնաորոպես՝ համայնքների խոշորացման ծրագրերի իրականացման հիմնական փուլերն են՝

- Թիրախ հանդիսացող մարզի կամ տարածքի ընտրություն:
- Ընտրված տարածքի համար, ՀՀ կառավարության «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման» հայացակարգի բարեփոխված (նորացված) չափորփշիչների համապատասխան, վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման աշխատանքային տարբերակի մշակում:
- Աշխատանքային տարբերակի շուրջ բազմաոլորտ մասնագիտական (փորձագիտական) քննարկումների կազմակերպում (պետական և անկախ փորձագետների ընդգրկում):
- Քննարկումների արդյունքում ստեղծված վարչատարածքային բարեփոխմումների առաջարկությունների միասնական փաթեթի ձևակերպում:
- Առաջարկությունների նախնական քննարկումը ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունում (անհրաշեշտության դեպքում քննարկումներին կարելի է ընդգրկել նաև պետական և հանրային այլ կառույցների ներկայացուցիչների).
- Առաջարկությունների քննարկում բարեփոխվող տարածքի մարզային, համայնքային պաշտոնյաների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիցների հետ:
- Վերոհիշյալ քննարկումների արդյունքում, ըստ անհրաժեշտության, առաջարկությունների փաթեթի լրամշակում:
- Առաջարկությունների քննարկում միջգերատեսչական հանձնաժողովի նիստում:
- Խոշորացվող համայնքներում տեղական հանրաքվեների կազմակերպումը և անցկացում:
- Վարչատարածքային բարեփոխման կատարման համար անհրաժեշտ իրավական ակտերի նախագծերի մշակում և դրանց քննարկում ՀՀ կառավարությունում:
- Վարչատարածքային բարեփոխումների կատարման համար անհրաժեշտ ՀՀ օրենքների նախագծերի ներկայացումը ՀՀ Ազգային ժողով:
- ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից համապատասխան օրենքների, մասնավորապես «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման

մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում համապատասխան փոփոխությունների ընդունումը:

- Նոր կազմավորված համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների կազմակերպումը:

Կատարվող քայլեր

Անհրաժեշտություն է առաջնում փոփոխություններ կատարել ՀՀ օրենսդրության մեջ: Ըստ էության, սա ոչ միայն զուտ վարչատարածքային փոփոխություններ են, այլ տեղական ինքնակառավարման համակարգի ամրապնդման, զարգացման և հզորացման ընդհանուր ծրագրի մի մաս: Այս քաղաքականությունը պետք է ուղեկցվի տեղական ինքնակառավարման օրենսդրության մեջ համապատասխան և համարժեք փոփոխություններով մի կողմից ապահովելու համակարգի զարգացումը, մյուս կողմից նվազեցնելով բոլոր այն հնարավոր ռիսկերը, որոնք կարող են պայմանավորված լինել այդ բարեփոխումների իրականացումից: Հայեցակարգը հավանության արժանանալուց հետո կմշակվի «Միջոցառումների իրականացման ծրագիր», որով կսահմանվի հայեցակարգից բխող նոր ընդունվող, ինչպես նաև գործող իրավական ակտերում համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ նախատեսող իրավական ակտերի ցանկը:

Փոփոխություններ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում:

1. Ակնհայտ է, որ վարչատարածքային բարեփոխումներն առաջին հերթին փոփոխությունների անհրաժեշտություն են առաջացնելու «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում: Մասնավորապես, այս փուլում որևէ փոփոխությունների անհրաժեշտություն չկա ՀՀ մարզերի մակարդակում վարչատարածքային բաժանումը վերանայելու համար, ուստի անհրաժեշտ է փոփոխությունների նախագիծ նախապատրաստել ՀՀ Սյունիքի մարզի համայնքների և բնակավայրերի ցանկում՝ ըստ ներկայացված նոր առաջարկությունների:

Միաժամանակ չափազանց կարևոր ենք համարում բնակավայրերի անվանումների պահպանումը բոլոր դեպքերում: Այս երևույթը ունի կարևոր սոցիալ-հոգեբանական նշանակություն:

Ինչ վերաբերվում է համայնքների անվանումներին, ապա ներկայացված առաջարկություններում որպես օրինաչափություն պահպանվել է այն մոտեցումը, որ նոր ձևավորվող համայնքի անվանումը համընկնում է դրա կազմում բնակչության թվաքանակի առումով ամենամեծ բնակավայրի անվանման հետ: Անշուշտ կան նաև բացառություններ, որոնք ունեն իրենց հիմնավորումները: Այս կապակցությամբ վիճահարույց հարցերի առաջացման դեպքում, կարծում ենք խնդիրը կարելի է քննարկել համայնքի բնակիչների հետ: Ընդ որում՝ ամբողջությամբ ընդունելի ենք համարում այն տարբերակը, որ վիճելի դեպքերում համայնքին կարելի տալ նոր անվանում, որը չի կրկնում դրա կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի անվանումներից և ոչ մեկին, իսկ բնակավայրերը կշարունակեն կոչվել իրենց անուններով: Այս դեպքում չեն փոխվի նաև գործող հասցեները, ինչը խնդիրներ չի առաջացնի ոստիկանության և զինվորական կոմիսարիատների համար:

2. «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում իրականացվելիք մյուս փոփոխությունը, որը պայմանավորված է այս առաջարկությունների իրականացման հետ վերաբերում է համայնքների կարգավիճակների (գյուղական և քաղաքային) վերանայմանը: Ներկայումս օրենքի 5-րդ հոդվածը սահմանում է, որ քաղաքի դասակարգում ունեցող բնակավայր ընդգրկող համայնքները կոչվում են քաղաքային համայնքներ, իսկ միայն գյուղերի դասակարգում բնակավայրեր ընդգրկող համայնքները՝ գյուղական համայնքներ: Առաջարկում ենք առհասարակ հրաժարվել համայնքները քաղաքային կամ գյուղական դասակարգելու մոտեցումից՝ պահպանելով սակայն գոյություն ունեցող բնակավայրերի դասակարգումը: Ընդ որում՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը սահմանափակվում է «համայնք» հասկացության կիրառմամբ, ուստի առաջարկվող փոփոխությունները Սահմանադրության հետ կապված իրավական խնդիրներ չեն առաջացնի:

Հարկ է նկատել, որ իրականացված ուսումնասիրությունների արդյունքում պարզվել է, որ «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով ՀՀ Սյունիքի մարզում ամրագրված են բնակավայրեր, որտեղ մշտական բնակչություն գոյություն չունի: Բարեփոխումների այս փուլում մենք ձեռնպահ ենք մնում դրանք բնակավայրերի ցանկից հանելու առաջարկությունների հարցում, հույս ունենալով, որ այդ խնդրի հնարավոր կլինի անդրադառնալ ավելի ուշ՝ առանձին քննարկման առարկա դարձնելով մշտական բնակիչ չունեցող բնակավայրերի իրավական կարգավիճակի հարցը:

Փոփոխություններ «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքում:

Առաջարկում ենք փոփոխություններ իրականացնել Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքում *ավելացնելով համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակը:* Այդ իմաստով, կարծում ենք լուրջ դժվարություններ չկան, քանի որ 2005 թվականին իրականացված սահմանադրական փոփոխություններով վերացվել է համայնքի ավագանու անդամների առավելագույն թվաքանակի սահմանափակումը (մինչև 15 անդամի), միաժամանակ գոյություն ունի ավագանու մեծ թվաքանակի (65 անդամի) նախադեպ Երևան համայնքում:

Այս առաջարկությունը հիմնավորվում է նրանով, որ կենտրոնացնելով տարբեր համայնքների (բնակավայրերի) ներուժն ու ռեսուրսները, ունենալով համայնքի մեծ բյուջե, սեփականություն, ավելի մեծ ծավալի լիազորություններ, համայնքի ավագանին, ըստ էության փոխելու է իր այն դերակատարությունը, որն ունի այժմ՝ սահմանափակ ռեսուրսների պայմաններում: Նոր իրավիճակներում, մեծ համայնքների պարագայում, կարծում ենք, որ կմեծանա համայնքի բնակիչների շահադրդվածությունը և ցանկությունը ընտրվելու համայնքի ավագանու անդամի պաշտոնում և մասնակից լինել կառավարչական որոշումների ընդունմանը (ինչը մինչ այժմ նկատելի է քաղաքային և խոշոր գյուղական համայնքների դեպքում, որտեղ, ի տարբերություն փոքր գյուղական համայնքների, մշտապես լուրջ մրցակցություն է առաջանում համայնքի ավագանու ընտրություններում): Համայնքի ավագանու անդամների մեծ թիվը օբյեկտիվորեն կփոքրացնի համայնքի ղեկավարի ազդեցությունը համայնքի ավագանու և դրա կողմից ընդունվող որոշումների վրա՝ համայնքի ավագանին դարձնելով իրական հակակշիռ համայնքի ղեկավարին: Համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակի ավելացումը հնարավորություն

կընձեռնի նաև, որպեսզի համայնքի ավագանու անդամներ ընտրվեն ոչ միայն համայնքային կենտրոն կամ առավել շատ բնակիչ ունեցող բնակավայրերից, այլ տվյալ համայնքի կազմի մեջ մտնող բոլոր բնակավայրերից: Միաժամանակ համայնքի ավագանու անդամների թվաքանակի մեծացումը, առավել ևս խոշոր համայնքների պարագայում, կմեծացնի քաղաքական ուժերի հետքրքրվածությունը համայնքների ավագանիների ընտրություններին կազմակերպված մասնակցություն ցուցաբերելու հարցում, ինչը մինչ օրս արտահայտվել է միայն համայնքների ղեկավարների ընտրության պարագայում:

Համայնքի ավագանու ընտրությունների մեխանիզմների վերանայում: Ներկայումս ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը սահմանում է, որ համայնքի ավագանու ընտրության ժամանակ համայնքի տարածքում սահմանվում է մեկ բազմամանդատ մեծամասնական ընտրատարածք[7]: Այս դեպքում համայնքի ավագանու անդամ են ընտրվում համայնքի ավագանու անդամների օրենքով սահմանված թվաքանակին համապատասխան առավելագույն ձայներ հավաքած թեկնածուները:

Համայնքների միավորման և խոշոր համայնքների կազմավորման պարագայում այս ընտրական համակարգը վերանայման կարիք ունի: Նախ, գոնե անցումային դրույթներով, առնվազն բարեփոխումներին հաջորդող տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների ընթացքում պետք է օրենքով սահմանվի մի նորմ, ըստ որի համայնքի կազմի մեջ մտնող, մշտական բնակչություն ունեցող յուրաքանչյուր բնակավայր պետք է հնարավորություն ունենա ընտրելու համայնքի ավագանու որոշակի թվով անդամներ: Սա, իհարկե, ժողովրդավարության որոշակի սահմանափակում է իր մեջ պարունակում, ուստի երկու ընտրություններից հետո այս սահմանափակումը կդադարի գործելուց, ինչը հնարավորություն կտա համայնքի ավագանու անդամ ընտրվել հասարակության մեջ առավել մեծ վստահություն և հեղինակություն վայելող գործիչներին: Սակայն սկզբնական շրջանում բոլոր բնակավայրերին, պետք է հնարավորություն տրվի իր «ներկայացուցիչների» միջոցով մասնակցություն ունենալ որոշումների ընդունման գործընթացին: Մյուս դեպքերում համայնքի ավագանու անդամի պաշտոնում առաջադրումները պետք է իրականացնեն ոչ թե ինքնաառաջադրման սկզբունքով (ինչպես կատարվել է մինչ այժմ, ինչի հետևանքով համայնքի ավագանու անդամ են ընտրվում համայնքի ղեկավարի հետ բարեկամական, ազգակցական կամ ոչ ձևական փոխհարաբերություններով կապված և նրա ազդեցության տակ գտնվող մարդիկ), այլ քաղաքական կուսակցությունները՝ նախապես համամասնական ցուցակներ կազմելու միջոցով: Փաստորեն, այս առաջարկության տրամաբանությունը հուշում է, որ համայնքի ավագանին պետք է ձևավորվի ոչ միայն մեծամասնական, այլև համամասնական եղանակով: Համայնքի ավագանու ձևավորման համամասնական եղանակն արդեն կիրառություն ստացել է Երևանի ավագանու ձևավորման դեպքում, ավելին, Երևանի պարագայում այն պայմանավորում է նաև քաղաքապետի անուղղակի ընտրություն: Նոր դեպքում կկիրառվի ավագանու կազմավորման կոմբինացված (միաժամանակ և' մեծամասնական, և' համամասնական մոդելները), ինչը ՀՀ ընտրական համակարգում կիրառվում է Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի պարագայում: Մեծամասնական ընտրակարգով համայնքի ավագանու անդամ կարող են ընտրվել համայնքի կազմի մեջ մտնող բնակավայրերից (կախված

[7] ՀՀ Ընտրական Օրենսգիրք, հոդված 130:

բնակչության թվաքանակից մեկ կամ երկու անդամ), իսկ ավագանու մյուս անդամները կընտրվեն համամասնական եղանակով՝ կուսակցական ցուցակներով:

Այս առաջարկությունը հնարավորություն կտա ապակենտրոնացնել նաև ՀՀ քաղաքական համակարգը, մեծացնելով քաղաքական կուսակցությունների, հատկապես դրանց տարածքային կառույցների դերը և մասնակցությունը հանրային կյանքին:

Փոփոխություններ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում:

Համայնքի ղեկավարի ներկայացուցիչների ինստիտուտի հիմնում: Քանի որ նոր միավորման պարագայում նախկին համայնքները կորցնում են իրենց կարգավիճակը, ապա, բնականաբար այնտեղ առանձին չեն կարող ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններ: Սա կհանգեցնի նաև նախկին համայնքի ղեկավարի աշխատակազմերի լուծարմանը (ինչն էլ հանդիսանում է այս քաղաքականության հիմնական տնտեսական հիմնավորումներից մեկը): Մտավախություն կա, որ իշխանության տեղական մարմինների բացակայությունը կարող է համայնքի լուծարման պատճառ հանդիսանալ: Չհամաձայնելով այդ կարծիքի հետ, այնուամենայնիվ գտնում ենք, որ կան տեղական իշխանությունների հետ առնչվող խնդիրներ, որոնց շրջանակում համայնքի բնակիչներին իրենց բնակության վայրից համայնքային կենտրոն գնալը կարող է անհանգստության առիթ հանդիսանալ և պատճառ դառնալ այս քաղաքականության անհարկի քննադատության համար (այդպիսի խնդիրներ կարող են լինել սոցիալական կամ այլ ծառայություններից համայնքի բնակիչ լինելու մասին, սեփականության մասին և այլ տեղեկանքներ ստանալը): Մյուս կողմից խոշոր համայնքի պարագայում տեղական ինքնակառավարման մարմինները նույնպես կարիք կունենան ամենօրյա օպերատիվ կապ պահպանել համայնքի բնակիչների հետ: Մասնավորապես, համայնքի բնակիչներին բաժանել ծանուցագրեր գույքահարկի և հողի հարկի վճարումների վերաբերյալ, իրականացնել կազմակերպական աշխատանքներն ընտրությունների կազմակերպման հարցերում, ֆիզիկապես փոխանցել տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հատկացվող սոցիալական նպաստներն ու օգնությունները, անհրաժեշտության դեպքում կազմակերպել վառելանյութի, սերմանյութի, պարարտանյութերի բաշխումը և այլն: Թերևս, մի քանի տարի հետո բնակավայրերում նման պաշտոնյաներ ունենալու անհրաժեշտությունը նույնպես վերանա, սակայն, հաշվի առնելով նաև խնդրի սոցիալ-հոգեբանական ասպեկտները, առաջարկում ենք «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում համայնքի ղեկավարի աշխատակազմում, հայեցողական պաշտոնի կարգավիճակում, նախատեսել համայնքի ղեկավարի ներկայացուցչի պաշտոն՝ համայնքի կազմի մեջ մտնող բնակավայրերում նշանակելու համար: 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 աշխատանքների կազմակերպման համար առանձին աշխատակազմ պահելու անհրաժեշտություն չկա: Այդ պաշտոնյան պետք է ունենա մշտական գործող գրասենյակ բոլոր այն բնակավայրերում, որոնք նախկինում ունեցել են համայնքի կարգավիճակ, որի ֆինանսավորումը պետք է իրականացվի համայնքի բյուջեի միջոցների հաշվին: Հանդիսանալով համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի աշխատակից նրա վարձատրությունը նույնպես պետք է

իրականացվի համայնքի բյուջեի միջոցների հաշվին: Որոշակի խնդիրներին օպերատիվ լուծումներ տալու համար բնակավայրում համայնքի ղեկավարի ներկայացուցիչը պետք է ունենա համայնքի անվանումով և տարբերանշաններով «տեղեկանքների համար» գրառումով կնիք, որը չի կարող օգտագործվել ֆինանսական գործարքներ կատարելու նպատակով: Կախված այս առաջարկության ընդունման վերապահումներից՝ հնարավոր է նաև փոփոխություններ իրականացնել «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում: Նախնական շրջանում առաջարկում ենք համայնքի ղեկավարի ներկայացուցիչների գրասենյակները պարտադիր համարել միայն 300 և ավելի բնակիչ ունեցող բնակավայրերում: Ընդ որում՝ այս նորմի կենսագործունեության համար անցումային դրույթներով առավելագույնը պետք է սահմանել հինգ տարի ժամկետ, որից հետո տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենք կորոշեն նման գրասենյակներ և աշխատակիցներ ունենալու անհրաժեշտությունը:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ընդլայնում: Մինչ այժմ ինչքան քննարկումներ են ծավալվել ապակենտրոնացման քաղաքականության խորացման և դրա արդյունքում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին նոր լիազորություններ, մասնավորապես, պատվիրակված լիազորություններ վերապահելու խնդիրներին, հիմնական խոչընդոտ է համարվել համայնքների մեծ թիվը և դրանց կարողությունների ցածր մակարդակը: Համայնքների միավորման և դրանց կարողությունների ամրապնդմանը միտված առաջարկվող փոփոխությունների համատեքստում նման մտավախությունները ի չիք են դառնում և չեն կարող այլևս խոչընդոտել իշխանության ապակենտրոնացմանը: Ուստի, առաջարկում ենք «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում համապատասխան լրացումներ կատարելու միջոցով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահել նոր լիազորություններ. ընդ որում ինչպես լիազորություններ, որոնք այժմ վերապահված են տարածքային կառավարման մարմիններին, այնպես էլ լիազորություններ, որոնք իրականացվում են իշխանության կենտրոնական մարմինների և դրանց տարածքային ծառայությունների միջոցով: Սկզբնական փուլում առաջարկում ենք համապատասխան տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությանը հանձնել մարզի տարածքում գտնվող բոլոր առողջապահական հաստատությունները (մասնավորապես Եղեգնաձորի և Վայքի բուժմիավորումները), որոնք ներկայումս, թեև փակ բաժնետիրական ընկերության կազմակերպական-իրավական ձևին ունեն մարզային ենթակայություն (որպես սեփականատիրոջ ներկայացուցիչ հանդես են գալիս մարզպետները): Այս փոփոխությունները հնարավորություն կտան առավել համակարգված կերպով կառավարել առողջապահական բնագավառը, քանզի մյուս բոլոր համայնքներում առողջության առաջնային պահպանման հիմնարկները (բուժական ամբուլատորիաները) ունեն համայնքային պատկանելություն:

Համայնքների միավորման (խոշորացման) պայմաններում լուրջ նախադրյալներ են ստեղծվում հանրակրթության, մասնավորապես, հանրակրթական դպրոցների (կրտսեր դպրոցներ, հիմնական դպրոցներ, ավագ դպրոցներ) ապակենտրոնացման, կառավարության կողմից ժամանակին նախաձեռնած, սակայն հաջողության չհասած ծրագիրն իրականացնելու համար:

Հաշվի առնելով որոշ համայնքներում սոցիալական ծառայությունները համայնքներին հանձնելու փորձնական ծրագրի արդյունքները, խոշորացման

պարագայում այդ գործընթացը կարելի է ավարտին հասցնել՝ ՀՀ Սյունիքի մարզում ունենալով համայնքների թվաքանակին համապատասխան սոցիալական ծառայություններ:

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին որպես պատվիրակված լիազորություն կարելի է վերապահել նաև դեռևս իշխանության կենտրոնական մարմինների իրավասության տակ գտնվող անձնագրային ծառայությունները:

Առաջարկում ենք նաև փորձնական ծրագիր իրականացնել անշարժ գույքի կադաստր վարելու իրավասությունները համայնքներին փոխանցելու համար:

Փոփոխություններ բյուջետային օրենսդրության մեջ:

Բյուջետային օրենսդրության մեջ փոփոխություններ ասելով պետք է հասկանալ փոփոխություններ հիմնականում հետևյալ օրենքներում.

- «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք,
- «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք,
- «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք,

Այս դեպքում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխությունները կարող են պայմանավորված լինել միայն «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի փոփոխություններով, քանզի այդ երկու օրենքներում կան որոշակի ընդհանրություններ: Այս տեսանկյունից առաջարկում ենք որոշակի ժամանակավոր սահմանափակումներ և պարտադիր պահանջներ մտցնել համայնքների բյուջեների ծախսային մասերում: Մասնավորապես, պետք է նախատեսել, որ մեկից ավելի բնակավայրերից կազմված համայնքների բյուջեներում առնվազն երկու տարին մեկ անգամ, հինգ միլիոն դրամից ոչ պակաս չափով կապիտալ բնույթի ծրագրեր պետք է իրականացվեն համայնքի կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի հիմնախնդիրների լուծման կամ ենթակառուցվածքների զարգացման նպատակով: Ընդ որում՝ առավել որոշակի և իմպերատիվ պետք է լինեն ձևակերպումները, հատկապես սահմանամերձ բնակավայրերի մասով: Այս առաջարկությունը նպատակ ունի նվազեցնել համայնքների խոշորացման հետևանքով սահմանամերձ համայնքների «քայքայման» ռիսկերը: Ավելին, խոշորացումը պետք է լուրջ ազդակ հանդիսանա համայնքների հատկապես սահմանամերձ բնակավայրերի զարգացման և ամրապնդման համար:

Օրենսդրությունը պետք է խթանի համայնքների խոշորացումը կոնկրետ և չափելի ցուցանիշներով այդ համայնքներին տրամադրելով լրացուցիչ միջոցներ (հատկապես ֆինանսական միջոցներ): Այդ իմաստով, կարծում ենք, արժեքավոր ձևակերպում գոյություն ունի շրջանառության մեջ գտնվող «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքի նախագծում, որով ՀՀ պետական բյուջեից համայնքային բյուջեների հատկացվելիք դոտացիայի չափը որոշելիս կիրառվում է մի առանձին գործոն, որը ցույց է տալիս համայնքի կազմում բնակավայրերի քանակը: Այսինքն, որքան շատ բնակավայրեր են ընդգրկված համայնքի կազմում, այդքան մեծ է տվյալ գործոնով հատկացվող դոտացիայի ծավալը:

Չափազանց կարևոր ենք համարում խոշորացված համայնքներին առաջնահերթ պետական աջակցության տրամադրումը: ՀՀ պետական բյուջեից ենթադրվում է դոտացիաներից բացի հատկացնել լրացուցիչ սուբվենցիաներ խոշորացված համայնքներին՝ հատկապես ընդհանուր հետաքրքրության և նշանակության խնդիրների լուծման համար:

Կարևոր ենք համարում նաև այն, որ խոշորացված համայնքները պետք է որպես արդյունավետ գործիք դառնան կառավարության տարածքային քաղաքականության և տարածքների համաչափ զարգացման խնդիրները լուծելու համար, այլ չծառայեն որպես պատրվակ բնակավայրերին տրամադրվող նպատակային հատկացումների ծավալները կրճատելու համար: Մասնավորապես, որևէ կերպ չպետք է շփոթություն կամ նույնություն մտցնել «բնակավայր» և «համայնք» հասկացությունների միջև: Եթե կառավարությունն ունի մտադրություններ լուծելու սահմանամերձ բնակավայրերի հիմնախնդիրները, ապա այդ քաղաքականությունը անկախ համայնքների խոշորացումից, անկախ սահմանամերձ այդ բնակավայրերի այս կամ այն համայնքի մեջ մտնելու և չմտնելու հանգամանքից պետք է նույն ոգով, տրամաբանությամբ և ծավալներով իրականացվի: Այսինքն՝ պետության կողմից հատկացվող նպատակային միջոցները պետք է ուղղված լինեն ոչ միայն համայնքների, այլև դրա կազմի մեջ մտնող առանձին բնակավայրերի հիմնախնդիրների լուծմանը:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ խոշորացման պարագայում հնարավոր է, որ խոշորացված համայնքի համար օրենքով հաշվարկվի առավել փոքր ծավալի դոտացիա, քան մինչ այդ դրա կազմի մեջ մտած համայնքների դոտացիաների հանրագումարն է՝ առաջարկում ենք ՀՀ պետական բյուջեում դոտացիաների համար նախատեսված ընդհանուր դրամագլխից առանձնացնել գումարներ, որոնք առանձին ծրագրերի իրականացման նպատակով կհատկացվեն խոշորացված համայնքներին, այն չափով, որ չափով, որ պակասեցված կլինի նրանց դոտացիայի ընդհանուր գումարը: Այս նորմը ևս կարող է գործել առաջիկա հինգ բյուջետային տարիների ընթացքում:

9.Համայնքների խոշորացման գործընթացի ռիսկերի գնահատում

Համայնքների խոշորացումը, որպես վարչատարածքային բարեփոխումների առավել բարդ և համակարգային ուղղություն, կարող է ուղեկցվել որոշակի ռիսկերով, որոնցից են.

- Քաղաքական և հասարակական ինստիտուտների կողմից խոշորացման գաղափարի քաղաքական շահարկումներ: Խոշորացման գաղափարը կարող է քննադատվել փոքր համայնքների տնտեսական ու դեմոգրաֆիկ իրավիճակը վատացնելու հնարավոր ռիսկի տեսանկյունից, մասնավորապես, խորհրդային տարիներին իրականացված կառավարման համակարգի փոփոխությունների արդյունքում բարձրլեռնային ու հեռավոր գյուղերի քայքայման փաստի շահարկումով: Պետք է նկատի ունենալ, որ նշված փոփոխությունների արդյունքում գյուղերը բնութագրվում էին ոչ հեռանկարային և այդ հիմքով տարաբնակեցվում էին դեպի խոշոր, նոր ձևավորվող քաղաքային, արդյունաբերական կենտրոններ: Իսկ համայնքների խոշորացման դեպքում խոսքը գնում է կառավարման արդյունավետ կառուցվածքի մասին, հատկապես շեշտադրելով խոշորացվող համայնքների կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի համաչափ զարգացումն ապահովելու հրամայականը:

- Խոշորացման ռեֆորմի համար անհրաժեշտ խրախուսման միջոցների անբավարարություն: Խոշորացվող համայնքների կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի համաչափ զարգացումն ապահովելու համար անհրաժեշտ ռեսուրսների անբավարարությունը կարող է առաջացնել հիմնավորված թերհավատություն, վտանգելով խոշորացման գաղափարախոսության հիմնական մոտիվները:

- Խոշորացված համայքների բոլոր բնակավայրերում հավասարաչափ զարգացման ապահովման բարդություն: Այս պարագայում կարևոր են դիտվելու ինչպես բավարար ռեսուրսներով ապահովվածությունը, այնպես էլ հստակ և արդյունավետ ծրագրերի առկայությունն ու իրականացումը:

- Բնակչության թերահավատությունը խոշորացման արդյունքների նկատմամբ: Պետք է շարունակական և հիմնավոր աշխատանքներ կազմակերպել բնակչության շրջանում, ներկայացնելու համար սպասվելիք առավելությունները, որոնք կարող են արտահայտվել ինչպես ՏԻՄ մատուցվող ծառայությունների որակական բարելավմամբ, այնպես էլ համայնքներում սոցիալ տնտեսական իրավիճակի առաջընթացով:

- Նոր ձևավորվող համայնքային կառույցներում չընդգրկվելու հնարավոր հեռանկարով պայմանավորված գործող համայնքների ղեկավարների և համայնքային ծառայողների դժգոհությունը և նրանց կողմից արհեստական խոչընդոտների ստեղծումը,:

- Խոշորացված համայնքների մեջ մտած փոքր բնակավայրերի բնակիչների հնարավոր արտահոսք դեպի խոշոր բնակավայրեր: Այս դեպքում կարևոր են դիտվելու համայնքի կազմի մեջ մտնող բնակավայրերի համաչափ զարգացումն ապահովվող ծրագրերը:

- Խոշորացված համայնքների կառավարման արդյունավետության իրատեսությունը:

10. Համայնքների խոշորացման բարեփոխումների Եվրոպական երկրների փորձը

Եվրոպական երկրներում վարչատարածքային միավորների խոշորացման բարեփոխումների սկիզբը դրվել է 1950-ական թվականներին, այնուհետ շարունակվել է 1960-ական և 1970-ական թվականներին: Այդ տարիներին բարեփոխումներ են կատարվել Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում (Սկանդինավյան երկրներ, Նիդեռլանդներ, Միացյալ Թագավորություն, Գերմանիայի ֆեդերատիվ հանրապետություն), ինչպես նաև նախկին սոցիալիստական երկրներում (Լեհաստան, Չեխոսլովակիա, Հունգարիա, Խորհրդային Միություն):

Համառոտ ներկայացվում է Եվրոպական երկրներում վերջին տասնամյակի ընթացքում իրականացված համայնքների խոշորացման բարեփոխումները: Նյութերը պատրաստվել է 2008-ի նոյեմբերի 14-ից 15-ը Լեհաստանի մայրաքաղաք Վարշավայում կայացած միջազգային կոնֆերանսի նյութերի հիման վրա:

Մակեդոնիա

Մակեդոնիան խառը էթնիկական կազմ ունեցող երկիր է, էթնիկ ալբանացիների բավականին մեծ թվով: Ապակենտրոնացման գործընթացը ներառում էր նաև վարչատարածքային վերաբաժանումը, որը էթնիկ խնդիրներ ունեցող երկրում կրում էր դրա անմիջական ազդեցությունը: Այդ պատճառով վարչատարածքային բարեփոխումները քաղաքական կուսակցությունների անմիջական հետաքրքրությունների շրջանակում էին, որոնք համապատասխանաբար ներկայացնում են էթնիկ մակեդոնացիներին և էթնիկ

ալբանացիներին: Այդ համատեքստում հատկանշական է նաև այն հանգամանքը, որ այն համայնքներում որտեղ էթնիկ փոքրամասնությունը 20 տոկոսից ավել է, ապա այդ փոքրամասնության լեզուն համարվում է համայնքի երկրորդ պաշտոնական լեզու:

Մակեդոնիայում իրականացվել է վարչատարածքային բարեփոխման երկու ծրագիր՝ 1995-ին և 2004-ին: Առաջին ծրագրի շարժառիթն էր կառավարումը բնակչությանը մոտեցնելը, ինչի արդյունքում համայնքների թիվը ավելացել էր 30-ից մինչև 123: Հաջորդ բարեփոխման արդյունքում հակառակը՝ 123 համայնքը վերակազմակերպվեցին 84-ի: Երկրորդ բարեփոխման նպատակը համայնքներին առավել մրցունակ դարձնելն էր, քանի որ ապակենտրոնացման և համայնքների խոշորացման արդյունքում նրանց լրացուցիչ լիազորություններ էին փոխանցվել: Վարչատարածքային վերաբաժանման մասին օրենքի վերաբերյալ բանակցությունները հեռու էին արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված շեշտադրումներից, այլ հակառակը պայմանավորված էին էթնիկական ենթատեքստով, այն է՝ թե որ համայնքում, որ էթնիկական խումբը մեծամասնություն կկազմի խոշորացումից հետո:

Վարչատարածքային վերաբաժանման հարցը տեղափոխվեց քաղաքական բանակցությունների դաշտ, որտեղ հիմնական խաղացողներն էին էթնիկ խմբերը ներկայացնող քաղաքական կուսակցությունները: Կառավարությունը ձևավորել էր ապակենտրոնացման հարցերով զբաղվող աշխատանքային խումբ, որի կազմում ընդգրկվել էին կենտրոնական կառավարության տարբեր գերատեսչությունների ներկայացուցիչներ, ինչպես նաև ներկայացուցիչներ համայնքների միությունից և այլ փորձագիտական կազմակերպություններից: Այդ խմբի խնդիրներից էր նաև վարչատարածքային վերաբաժանումը: Ի լրումն դրան կառավարությունը ձևավորել էր նաև տեխնիկական փորձագիտական խումբ, որը նույնպես պետք է առաջարկություններ ներկայացներ վարչատարածքային վերաբաժանման վերաբերյալ: Փորձագիտական խմբի առաջարկած չափորոշիչներն այնպիսին էին, որ դրանց հիմքում դրվում էր համայնքի կազմում եղած բնակավայրերի ֆունկցիոնալ ամուր կապերը համայնքի կենտրոնի հետ (Մակեդոնիայի մասին հոդվածի հեղինակներին չի հաջողվել գտնել գրավոր փաստաթղթեր, որոնցում արձանագրված լինեն այդ չափորոշիչները): Այդ դեպքում համայնքը ներկայանալու է որպես փոխկապակցված տարածք՝ առավել բարձր տնտեսական ներուժով: Փորձագիտական խմբի առաջարկի համաձայն Մակեդոնիային անհրաժեշտ էր 50 համայնքներ: Սակայն, քաղաքական բանակցությունների արդյունքում որոշվեց ձևավորել 84 համայնքներ:

Նշված երկու վարչատարածքային բարեփոխումներում էլ դժվար է չնկատել էթնիկական քաղաքականության գերիշխող դերակատարումը: Անհրաժեշտ է նաև նշել, որ խոշորացման ծրագրերը մշակող փորձագետները հիմնական շեշտադրումը դնում էին արդյունավետության բարձրացման վրա և նպատակ ունեին ձևավորել ֆինանսապես առավել կայուն համայնքներ: Միևնույն ժամանակ, քաղաքական կուսակցությունները հետաքրքրված էին միայն էթնիկ մեծամասնություն ձևավորելով:

Վրաստան

Մինչ խոշորացումը Վրաստանում գործում էր 'չորս մակարդակ' հանրային կառավարման համակարգ: Ամենաստորին մակարդակը համայնքներն էին, որոնք բաղկացած էին գյուղերից և փոքր քաղաքներից, երկրորդ մակարդակը՝ շրջաններն էին, երրորդ մակարդակը՝ մարզերն ու մայրաքաղաքը և չորրորդ մակարդակը՝ ինքնավար հանրապետությունները: Իրական տեղական ինքնակառավարումը գործում էր միայն գյուղերում և փոքր քաղաքներում: Մեծ քաղաքները (Թբիլիսի, Բաթումի, Ռուստավի, Փոթի) գտնվում էին կենտրոնական կառավարության վերահսկողության ներքո, որտեղ քաղաքապետերը նշանակվում էին Վրաստանի Նախագահի կողմից: Կենտրոնական իշխանությունը ուժեղ վերահսկողության տակ էր պահում նաև շրջանները, որոնք լիազորված էին համակարգելու ստորին մակարդակի՝ համայնքների գործունեությունը: Շրջանն առավել ուժեղ կառավարման մակարդակն էր Վրաստանի կառավարման համակարգում: Հանրապետության Նախագահը նշանակում էր դրանց ղեկավարներին, իսկ դրանց ներկայացուցչական մարմինը ընտրվում էր ուղղակի ընտրություններով: Այդպիսի դուալիստական համակարգը հաճախ կոնֆլիկտներ էր առաջացնում նշանակված ղեկավարի և ընտրված խորհրդի միջև:

Վրաստանի նախագահի կողմից 2004-ին ձևավորվել էր հանձնաժողով, որը պետք է զբաղվեր կառավարման և վարչատարածքային բաժանման հարցերով: Այդ հանձնաժողովի կազմում ընդգրկված էին Վրաստանի կառավարության և խորհրդարանի ներկայացուցիչներ: Հասարակական կազմակերպությունները, որոնք աշխատում էին ռեգիոնալ համակարգման պետական նախարարի հետ, նույնպես հրավիրվել էին մասնակցելու այդ հանձնաժողովի գործունեությանը: Նշված հանձնաժողովը գումարել էր ընդամենը հինգ նիստ: Հասարակական կազմակերպությունները շատ շուտ լքեցին այդ հանձնաժողովը հիմնավորելով, որ իրենց կարծիքները հաշվի չեն առնվում և հետագայում ներկայացրեցին վարչատարածքային բաժանման իրենց մոդելը:

Հանձնաժողովի կողմից ներկայացված օրենքի նախագիծը հիմնված էր միաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգի վրա: Առաջարկի համաձայն շրջանները վերակազմավորվում էին և դառնում տեղական ինքնակառավարման միավորներ: Վերոհիշյալ հինգ մեծ քաղաքներին նույնպես տրվում էր համայնքի կարգավիճակ: Այդպիսով, Վրաստանում ձևավորվեցին 64 խառը՝ գյուղական ու քաղաքային և 5 քաղաքային համայնքներ՝ նախկին 998 փոքր համայնքների փոխարեն: Այդ գործընթացն սկսվեց 2006-ի հոկտեմբերին՝ նոր տեղական ընտրություններով և ավարտվեց 2007-ի ապրիլին, երբ Վրաստանի Նախագահն ստորագրեց հրամանագիր բոլոր շրջանների աշխատակազմերը նոր ընտրված տեղական իշխանությունների աշխատակազմեր համարելու մասին: Հասարակական կազմակերպություններն իրենց հերթին ներկայացրել էին իրենց տարբերակը, որը ենթադրում էր փոքր համայնքների խոշորացում որոշակի չափորոշիչների հիման վրա: Այդ այլընտրանքային տարբերակով առաջարկվում էր Վրաստանում ձևավորել մոտ 300 համայնքներ, սակայն այն չընդունվեց:

Նշված բարեփոխումն ուներ ինչպես դրական, այնպես էլ բացասական կողմեր: Որպես դրական կողմ կարելի է նշել հետևյալները՝ իրագործելիության հեշտություն, ծախսային արդյունավետություն, ժամանակի խնայողություն: Միևնույն ժամանակ, դժվարացավ բնակչության հասանելիությունը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին չափից շատ խոշորացման արդյունքում,

բացառվեց տեղական ինքնակառավարումը ստորին մակարդակում և ունիֆիկացիայի ենթարկվեց բավականին բարդ և ոչ միասեռ համակարգ:

Գերմանիայի արևելյան հողեր

Գերմանիայի ֆեդերատիվ հանրապետության և Գերմանիայի դեմոկրատական հանրապետության վերամիավորումից հետո Արևելյան Գերմանիայում վերացվեցին նախկին համակարգի ներքո գործող 14 վարչատարածքային շրջանները և դրանց փոխարեն ձևավորվեցին Հողերը (Lander): Միևնույն ժամանակ՝ արդեն Հողերի կտրվածքով, ներմուծվեց նաև տեղական ինքնակառավարման երկաստիճան համակարգը:

Արևելյան Գերմանիայում իրականացվել է վարչատարածքային բարեփոխումների երկու մեծ ծրագիր՝ 1990-ականներին և 2000-ականներին: Առաջին ծրագիրը՝ ինստիտուցիոնալ տրանսֆորմացիայի վարչատարածքային բարեփոխումներն ընդգրկվեցին Հողերի կառավարությունների քաղաքական օրակարգերում, որոնք Գերմանիայի Սահմանադրության համաձայն իրենց տարածքների ներքո պատասխանատու են վարչատարածքային օրենսդրության մշակման համար: Վերջինս ներառում է նաև վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացումը: Այդ ժամանակ քաղաքական գործիչները միակարծիք էին այն հարցում, որ անհրաժեշտ է իրականացնել վարչատարածքային բարեփոխումներ՝ հնարավորություն տալով համայնքներին գործելու տեղական ինքնակառավարման նոր ձևավորված մոդելի ներքո:

1990-ականներին Արևելյան գերմանիայի հինգ հողերից չորսում դրանց կառավարությունները ջանում էին վարչատարածքային բարեփոխումներ իրականացնել: Սակայն, այդ նախաձեռնություններն ունեին ուժեղ դիմադրություն, որը հիմնավորվում էր նրանով, որ քաղաքական տեսանկյունից արդարացված չէ վերացնել վերջերս ձևավորված տեղական ժողովրդավարության արգասիքները: Նշված չորս հողերում իրականացվեց այսպես կոչված «փափուկ» վարչատարածքային բարեփոխում, այն է՝ փոքր համայնքները մնացին անփոփոխ և ձևավորվեցին միջհամայնքային միավորումներ, որոնք տեղական ինքնակառավարման նոր մակարդակի դեր խաղացին: Բացառություն էր կազմում Սաչսեն հողը, որտեղ 1626 գործող համայնքները վերակազմակերպեցին 547-ի:

Վարչատարածքային բարեփոխումների երկրորդ փուլն իրականացվեց 2000-ական թվականների սկզբին: Այդ տարիներին իրականացվեց համայնքների լայնամաշտաբ խոշորացումներ: Այսպես, օրինակ, Բրանդենբուրգի կառավարությունը 2003-ին ներկայացրեց բարեփոխումների ուղեցույց: Այդ Հողի խորհրդարանը 2004-ին ընդունեց համայնքների խոշորացման սխեման, որի արդյունքում 1739 համայնքների փոխարեն ձևավորվեցին ընդամենը 421-ը:

Առաջին փուլի բարեփոխումների արդյունքում ի հայտ եկան բավականին լուրջ բացթողումներ: Դրանցից ամենանշանակալին ինստիտուցիոնալ խտացումն էր: Այսպես, Սաչսեն-Անհալտ հողում, որն ուներ 2.4 միլիոն բնակչություն ձևավորվել էր հինգ կառավարման մակարդակ՝ Հողի կառավարություն, վարչական շրջան, ենթաշրջան, համայնքներ և միջհամայնքային միավորումներ: Հետագայում միջհամայնքային միավորումներն ամբողջովին փոխարինեցին վարչական շրջաններին: Խնդրահարույց էին նաև, այսպես կոչված, համակարգման հիմնախնդիրները և համակարգման ծախսերը, որոնք նախատեսված էին

միջհամայնքային միավորման գործունեությունը ապահովելու համար և որոնք բավականին բարձր էին: Հենց դա հանդիսացավ վարչատարածքային բարեփոխումների երկրորդ փուլի իրականացման հիմնական պատճառներից մեկը: Վարչատարածքային բարեփոխումների անցկացման ժամանակ կարևորվում էին երկու սկզբունքների ու նպատակների զուգակցումը՝ տեղական իշխանությունների վարչական արդյունավետության բարձրացում (արդյունավետություն) և նրանց ժողովրդավարական լեգիտիմության ու քաղաքական հաշվետվողականության ապահովում (ժողովրդավարություն):

Լիտվա

Վարչատարածքային բարեփոխումների հայեցակարգը մշակելիս հաշվի առնվեցին նաև տարածքային զարգացման, հողօգտագործման առանձնահատկությունների, շրջակա միջավայրի պաշտպանության, մշակութային արժեքների պահպանության պլանավորման հարցերը: «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքների մասին» օրենքի համաձայն (1990թ. փետրվար 12) 1990-ի մարտին անցկացվեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններ, իսկ քիչ ավելի ուշ ձևավորվեցին վարչատարածքային միավորների սահմանները: Այդ օրենքը սահմանում էր տեղական ինքնակառավարման համակարգը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման կարգն ու լիազորությունների շրջանակը:

1991-ի հունվարին Էկոնոմիկայի նախարարությունը հանձնարարություն ստացավ պատրաստել նախագիծ՝ երկրի վարչատարածքային բարեփոխումները իրականացնելու համար: Երկու տարբերակներ առաջարկվեցին: Առաջին տարբերակում առաջարկվում էր երկրի տարածքը բաժանել 128 համայնքների, որոնցից 3-ը կունենային հատուկ կարգավիճակ, 5 մեծ քաղաքային համայնքների և 22 շրջանների: Երկրորդ տարբերակով առաջարկվում էր հանրապետության տարածքը բաժանել 115 համայնքների, որոնցից 15-ն էին ունենալու հատուկ կարգավիճակ՝ ներառյալ 7 մեծ քաղաքները, և 14 շրջանների: Ընտրվեց երկրորդ տարբերակը: Սակայն, զանազան պատճառներով, այդ ծրագրի իրականացումը հետաձգվեց մինչև 1992-ի օգոստոսը, երբ վարչապետի կարգադրությամբ ստեղծվեց նոր աշխատանքային խումբ, որը ճանաչվեց անկախ և քաղաքականապես չեզոք: Հետագայում, 2000-ին ընդունվեց տեղական ինքնակառավարման մասին նոր օրենքը, որում տեղ գտան նոր ձևակերպումներ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները խմբավորվեցին և վերաձևակերպվեցին, իսկ համայնքի ղեկավարի լիազորությունները կրճատվեցին:

1998-ին կառավարության կողմից աշխատանքային խումբ ստեղծվեց, որը պատրաստեց համայնքների ձևավորման կարգի նոր նախագիծ, որը փոխարինելու եկավ 1993-1994թթ. ընդունված ‘Լիտվայի հանրապետության վարչատարածքային միավորների և դրանց սահմանների մասին’ օրենքին: Սակայն, այդ նախագիծը ըստ էության չիրականացվեց: Այդ իսկ պատճառով աշխատանքային խումբը առաջարկեց բարեփոխումների երկրորդ փուլը 2 քայլով. առաջինը պետք է ավարտվեր մինչև 2000-ը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների հետ միաժամանակ, իսկ երկրորդը՝ մինչև հաջորդ ընտրությունները:

Ներկայումս, համայնքային իշխանությունների գործառույթների իրականացման հետ կապված խնդիրների լուծման և կառավարման արդյունավետության բարձրացման նպատակով կարևոր է հստակորեն սահմանել համայնքի ղեկավարության լիազորությունները, դրանք համապատասխանեցնելով երկրի ֆինանսական կարողությունների հետ: Բարեփոխումների արդյունքում, 1994-ին ձևավորված 12 խոշոր քաղաքային համայնքները և 44 շրջանային համայնքները 2000-ին վերափոխվեցին 60 համայնքների՝ 60 հազար միջին բնակչությամբ: Կառավարությունը 2001-ին հաստատել է 'Շրջանների կառավարման բարեփոխումների և դրանց տարածքային բարեփոխումների հայեցակարգը', որը հնարավորություն կտա հետագայում օրենսդրությամբ կատարել անհրաժեշտ փոփոխություններ:

Դանիա

2004-ին Դանիայում որոշվեց անցկացնել կառուցվածքային խոշոր բարեփոխում, որն ի կատար ածվեց 2007-ի հունվարի 1-ին: Բարեփոխման արդյունքում կրճատվեց համայնքների թիվը (271-ից 98) և ստեղծվեցին 5 նոր շրջաններ, որոնք փոխարինելու եկան նախկին 13 շրջաններին (նաև ստեղծվեցին երկու շրջան-համայնքներ): Ստեղծվեցին ավելի մեծ, ապակենտրոնացված վարչատարածքային միավորներ, որոնք նպատակաուղղված էին գրանցել արդյունավետության և մասնագիտացման բարձր ցուցանիշներ: Վերանայվեցին լիազորությունները և պատասխանատվության չափը: Ավելի դրամատիկ վիճակում հայտնվեցին շրջանները, որոնք զրկվեցին իրենց լիազորությունների մեծ մասից՝ պահպանելով միայն առողջապահության և նոր շրջանների զարգացման հարցերում սահմանափակ գործառույթներ: Շրջանների լիազորությունների մի մասը տրվեց միավորված համայնքներին, իսկ շրջաններում ֆինանսական լիազորությունների իրականացումը վերապահվեց պետական մարմիններին: Մինչև 1970-ի վարչական բարեփոխումները նախկին տարածքային միավորներին էր վերապահված հանրային ծառայությունների մատուցման այնպիսի կարևոր ոլորտներ, ինչպիսիք են սոցիալական ապահովությունը, կրթությունը, ծերերի խնամքը, առողջապահությունը, աշխատանքով ապահովումը, մանկապարտեզների գործունեությունը: Այժմ արդեն համայնքներին տրվել են հավելյալ լիազորություններ հանրային ծառայությունների մատուցման ոլորտում՝ հիմք ընդունելով ավելի մասնագիտացված ենթակառուցվածքների առկայությունը:

Դեպի բարեփոխումների տանող գործընթացը մշտապես հսկվում էր կառավարության կողմից: Բարեփոխումների անցկացման անհրաժեշտության և առկա խնդիրների բնորոշման և հնարավոր լուծումների առաջադրման նպատակով ստեղծվեց պաշտոնական կառավարական հանձնաժողով: Հանձնաժողովը կազմվել էր համայնքային ծառայողներից, ականավոր գիտնականներից և շրջանների ու համայնքների ներկայացուցիչներից: Կառավարությունը, այդպիսով, կանխամտածված ընտրեց հանձնաժողովի ձևավորման նման մոդել՝ առանց քաղաքական կուսակցությունների ներկայացուցիչների:

Խոշորացման ծրագիրը նախատեսում էր համայնքների միավորումը առաջին փուլում իրականացնել բացարձակապես «կամավորության սկզբունքով»: Բարեփոխման կողմնակիցները առաջարկում էին նոր ստեղծված համայնքների համար որպես նվազագույն թիվ ընդունել 30 հազար բնակչությունը: 20 հազար

բնակչության թիվն ընդունվեց որպես պարտադիր պայման: Ավելի փոքր թվով բնակչություն ունեցող համայնքները ստիպված էին լինելու կամ միանալ այլ համայնքներին, կամ էլ ընդգրկվել միջհամայնքային միավորման մեջ՝ առնվազն 30 հազար բնակչությամբ: Հատուկ պայմաններ նախատեսվեցին կղզի-համայնքների համար: Այդ ընթացքում բոլոր համայնքներին առաջարկվեց ներկայացնել միավորման իրենց տարբերակները մինչև 2005-ի հունվարի 1-ը: Դա հանգեցրեց համայնքների միջև բանակցությունների վարման գործընթացի, և արդեն 2005-ին ընդամենը 4 համայնքներ (271-ից) չէին կարողացել լուծում գտնել միավորման հարցում. խնդիրը, մասնավորապես, անհրաժեշտ 20 հազար բնակչությունն ապահովելն էր: Այնուհետ, նույն տարում կառավարությունը և ընդդիմությունը համաձայնության եկան նոր ձևավորվող կառուցվածքային միավորների հիմնական ուրվագծերի շուրջ: Որոշ դեպքերում որոշակի հարցերի շուրջ համայնքներում անցկացվել են տեղական հանրաքվեներ: Մնացած 4 համայնքների հետ խնդիրը լուծելու համար կառավարությունը շարունակեց աշխատանքներ տանել: Արդյունքում անցկացվեցին տեղական հանրաքվեներ և գտնվեցին լուծումները:

Բնակչությունը բավականին անտարբեր էր այս փոփոխությունների նկատմամբ, քանի որ դրանք դիտարկվում էին որպես կառավարության հերթական խճճված նախագիծ: Հանրության կողմից դիմադրությունը նույնպես մեծ չէր: Դրա հիմնական պատճառներից մեկն այն էր, որ մարդիկ համոզված էին, որ իրենց աշխատատեղերը չեն կորցնի: Մյուսը, հավանաբար, այն էր, որ ակնհայտ էր դառնում այս կառույցների արդյունավետությունը տնտեսական տեսանկյունից:

Այսպիսով, համայնքների խոշորացումը հիմնականում կատարվեց կամավոր հիմունքներով և բավականին արագ: Համայնքների խոշորացման հետ մեկտեղ ընդունվեցին նոր օրենքներ՝ կապված ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդլայնման և դրանց ֆինանսավորման հետ, որոնք ուժի մեջ մտան 2007-ի հունվարի 1-ից:

Ամփոփում

Համայնքների խոշորացման վերը նշված երկրների փորձից կարելի կատարել հետևյալ եզրակացությունները.

- Խոշորացման ծրագրի մշակում և ընդունում,
- Խոշորացման իրականացում մեկ օրենքով,
- Խոշորացման դիտարկում տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների համատեքստում՝ նոր լիազորությունների տրամադրում ՏԻՄ-երին (Մակեդոնիա, Դանիա, Հունաստան, Գերմանիա), տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի ստեղծում (Հունաստան), միջհամայնքային միավորումների ձևավորում (Գերմանիա, Հունաստան),
- Խոշորացում՝ հիմնականում կամավորության սկզբունքի կիրառմամբ (Դանիա) և կամավորության սկզբունքի մասնակի կիրառմամբ՝ խոշորացման առաջին փուլում (Գերմանիա),
- Խոշորացում՝ արդյունքում ունենալով միամակարդակ տեղական ինքնակառավարում՝ խոշոր համայնքների առկայությամբ (Լիտվա, Վրաստան):

Աղյուսակ

	Համայնքների	**Մեկ համայնքին**	**Համայնքների**	**Մեկ համայնքին**

Երկիր	թիվը մինչև խոշորացումը	ընկնող բնակչության միջին թիվը մինչև խոշորացումը (մարդ)	թիվը խոշորացումից հետո	ընկնող բնակչության միջին թիվը խոշորացումից հետո (մարդ)
Մակեդոնիա	123 (1995)	16 440	84 (2004)	24 214
Վրաստան	998 (մինչև 2006)	3 200[8]	69 (2006)	45 000[9]
Լիտվա			60 (2000)	60 000
Դանիա	271 (2004)	19 000	98 (2007)	55 200
Արևելյան Գերմանիա	1739 (1990)	1 500	421(2003)	5 900

[8] *Առանց Թբիլիսիի*
[9] *²é³Ýó Â բիÉÇëÇÇ*

11.Հայաստանում միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը և իրավական համակարգը

Միջհամայնքային համագործակցությունը վերաբերվում է երկու կամ ավելի հարևան համայնքների կողմից համատեղ գործունեությանը, համայնքային վարչական խնդիրների, համայնքային ծառայությունների և տեղական զարգացման ոլորտներում, որը հնարավորություն է ընձեռում այդ գործընթացներն իրականացնել ավելի արդյունավետ, քան համայնքները դա կանեին առանձին:

Միջհամայնքային համագործակցությունը հիմնված է համայնքների համատեղ շահերի վրա, վերաբերվում է համայնքների կողմից իրականացվող մեկ կամ մի քանի լիազորությունների, կարող է լինել ինչպես կամավոր այնպես էլ պարտադիր, ներառում է դերերի և լիազորությունների համատեղ իրականացում, ենթադրում է ռիսկերի, ծախսերի, վերահսկողության և օգուտների համատեղ կրում: Անհրաժեշտ է նշել, որ ի հակադրություն համայնքների խոշորացման, միջհամայնքային համագործակցությունը չի ենթադրում համայնքային լիազորությունների փոխանցում, քանի որ համայնքները պահպանում են այդ լիազորությունների իրականացման նկատմամբ վերահսկողությունը:

Միջհամայնքային համագործակցության տիպային ոլորտներից են.

- *Համատեղ ծառայությունների մատուցում.* Դա միջհամայնքային հագործակցության ամենատարածված ոլորտներից մեկն է և ներառում է այնպիսի ծառայություններ, ինչպիսիք են թափոնների կառավարումը՝ ներառյալ աղբահանությունը, ջրամատակարարումը, հանրային տրանսպորտը և այլն:
- *Համատեղ վարչարարություն.* Այս ոլորտը նույնպես ամենատարածվածներից է և կարող է ներառել հարկային վարչարարությունը՝ տեղական հարկերի մասով, շինարարական թուլտվությունի տրամադրումը, տրանսպորտի կառավարումը և այլն:
- *Ծառայությունների վաճառք.* Այս տեսակը վերաբերվում է մեծ համայնքի կողմից իրեն շրջապատող համայնքներին ինչպես վարչական բնույթի, այնպես էլ հանրային ծառայությունների մատուցմանը:
- *Ռազմավարական պլանավորում և տարածքային զարգացում.* Այս տեսակը հիմնականում կիրառվում է այն դեպքերում, երբ համայնքը այնքան փոքր է տարածքով և բնակչությամբ, որ չի կարողանում արդյունավետ իրականացնել իր տնտեսական զարգացման քաղաքականությունն ու ծրագրերը: Նման խնդիրներ, օրինակ, առաջանում են զբոսաշրջության զարգացման ոլորտում, երբ մի քանի հարևան համայնքներ զբոսաշրջիկներին հրապուրելու համար գովազդում են միևնույն ենթակառուցվածքը կամ պատմամշակութային օբյեկտը:

- *Համատեղ ֆինանսավորում.* Այս տեսակը վերաբերվում է մեծ ենթակառուցվածքային նախաձեռնություններին, լինի դա ճանապարհաշինարարություն, թե մեկ այլ ենթակառուցվածքային ոլորտ, երբ համայնքները համատեղ ֆինանսավորման արդյունքում հնարավորություն են ունենում այն կառուցելու:

12. Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման նպատակը

Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված համայնքների իրավունքն ու պարտականությունն է և բնակչին անկախ իր բնակության վայրից պետք է մատուցվեն օրենքով նախատեսված ծառայությունները ամբողջ ծավալով: ՀՀ համայնքների գերակշիռ մասը ունակ չէ և չի իրականացնում իրեն օրենքով վերապահված լիազորությունների զգալի մասը, իսկ իրականացման դեպքում կպահանջվի լուրջ մարդկային, ֆինանսական ու տնտեսական ներուժ:

Հաշվի առնելով վերը նշվածը՝ պետության կողմից իրականացվող լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների ապակենտրոնացման գործընթացներին զուգահեռ, ելնելով բնակչության շահերից և տնտեսական նպատակահարմարությունից, համայնքային խնդիրներն առավել արդյունավետ իրականացնելու նպատակով, օրենքով սահմանված կարգով համայնքները կարող են կամավոր և ՀՀ կառավարության նախաձեռնությամբ միավորվել միջհամայնքային միավորումներում:

13. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման իրավական համակարգը

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը ուղղակի բխում է նոր սահմանադրության 110 հոդվածի պահանջից, որն ամրագրում է՝ օրենքով սահմանված կարգով միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հնարավորությունը և անհրաժեշտությունը: Այդ հնարավորությունը ամրագրված է ինչպես Հայաստանի Հանրապետության կողմից վավերացված Տեղական Ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայում, այնպես էլ ՀՀ օրենսդրությունում: Նոր սահմանադրության ընդունումից հետո անհրաժեշտ է ներդնել կառավարման առավել արդյունավետ միջհամայնքային միավորումների համակարգ, որը պետք է օրենքով ամրագրի դրանց ձևավորման հետևյալ մեխանիզմները՝

- Միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը ամրագրվում է օրենքով և իրականացվում է համայնքների կամավոր միավորմամբ կամ կառավարության նախաձեռնությամբ.

- Ընդհանուր սահմաններ ունեցող համայնքները կարող են նախաձեռնել միջհամայնքային միավորման ստեղծումը՝ դիմելով պետական լիազորված մարմնին, որը կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ պետք է ամրագրվի օրենքով.
- Միջհամայնքային միավորումներն ունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ, ունեն բյուջե և իրենց լիազորությունները իրականացնում են աշխատակազմի, ինչպես նաև իրենց կողմից հիմնադրված բյուջետային հիմնարկների ու ոչ առևտրային կազմակերպությունների միջոցով:

14. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման սկզբունքները

1. Այն խոշոր համայնքները, որոնք այս պահին մարդկային, ֆինանսական և տնտեսական ռեսուրսներով ունակ են և իրականացնում են իրենց օրենքով վերապահված լիազորությունները միջհամայնքային միավորումների կազմում չեն ընդգրկվում և դրանց ցանկը սահմանվում է օրենքով.
2. Մյուս համայնքները կարող են միավորվել միջհամայնքային միավորումներում, որոնց բնակչությունը ցանկալի է, որ նույնպես լինի ոչ պակաս միջհամայնքային միավորումներում չընդգրկված ամենափոքր համայնքի բնակչության թվից, ինչը կապահովի մարդկային, ֆինանսական և տնտեսական անհրաժեշտ ներուժ: Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքները պահպանում են ընտրովի մարմինները և ունեն բյուջե:
3. Միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել միայն օրենքով՝ համայնքների կամավոր նախաձեռնությամբ, որի համար օրենքով տրվում է որոշակի ժամկետ՝ օրինակ 1 տարի, իսկ այդ ժամկետը լրանալուց հետո՝ կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ:
4. Միջհամայնքային միավորումներում ընդգրկվում են ընդհանուր սահմաններ ունեցող համայնքները: Միջհամայնքային միավորման կազմում կարող են ընդգրկվել նաև համայնքների սահմաններից դուրս գտնվող հողերը: Դա կապահովի տեղական ինքնակառավարման իրականացումը ՀՀ ամբողջ տարածքում, այդ տարածքների հողի հարկը ու գույքահարկը կհանդիսանա միջհամայնքային միավորման բյուջեի եկամուտ, իսկ հողատարածքները անդամ համայնքների համար կհանդիսանան ընդհանուր օգտագործման տարածքներ:
5. Միջհամայնքային միավորման կենտրոն է հանդիսանալու տարածքի կենտրոնական մասում գտնվող ամենախոշոր համայնքներից մեկը. այս մոտեցումը կնպաստի նոր, երիտասարդ քաղաքների կայացմանը և զարգացմանը:

6. Միջհամայնքային միավորման մարմիններն են՝ խորհուրդը և գործադիր մարմինը կամ կառավարիչը (այսուհետ՝ կառավարիչ): Խորհրդի կազմում ընդգրկվում են անդամ համայնքների ղեկավարները և մեկական ավագանու անդամ: Խորհուրդը մրցույթային կարգով ընտրում է կառավարիչ.
7. Միջհամայնքային միավորման լիազորությունները սահմանվում են օրենքով: Պետության պատվիրակված լիազորությունները ամբողջությամբ իրականացվում են միջհամայնքային միավորման կողմից: Տեղական ինքնակառավարման այն պարտադիր լիազորությունները, որոնք օրենքով չեն վերապահվում միջհամայնքային միավորմանը, ինչպես նաև բոլոր կամավոր լիազորությունները իրականացվում են անդամ համայնքների կողմից.
8. Միջհամայնքային միավորման աշխատակազմը հանդիսանում է նաև անդամ համայնքների աշխատակազմ: Միջհամայնքային միավորման անդամ համայնքների աշխատակազմերի թվաքանակը կարող է սահմանափակվել օրենքով: Օրենքով կարող է նախատեսվել, որ փոքր համայնքները (մինչև 100-200-300-500 բնակիչ) աշխատակազմ չեն ձևավորում.
9. Միջհամայնքային միավորման բյուջեի եկամուտները սահմանվում են օրենքով.
10. Միջհամայնքային միավորմանը փոխանցվող սեփականությունը սահմանվում է օրենքով և այն հանդիսանում է անդամ համայնքների սեփականությունը.
11. Միջհամայնքային միավորումների պարտադիր լիազորությունների նկատմամբ պետության կողմից իրականացվում է իրավական վերահսկողություն, իսկ պատվիրակված լիազորությունների նկատմամբ վերահսկողության կարգը սահմանվում է օրենքով, ենթադրվում է նույն մեխանիզմը՝ այսինքն մասնագիտական հսկողության կարգ:

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը

Միջհամայնքային միավորումները կարող են ձևավորվել միայն օրենքով համայնքների կամավոր և կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ:

Համայնքների կամավոր նախաձեռնության դեպքում կառավարությունը իրավունք ունի օպտիմալ տարբերակից ելնելով փոփոխել միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքների թիվն ու տարածքը և իր նախաձեռնությամբ ամրագրել այն օրենքով:

Համայնքների կողմից կամավորության սկզբունքով միջհամայնքային միավորումների ձևավորման օրենքով սահմանված ժամկետի լրանալուց հետո, քաղաքացիների շահերից ելնելով կառավարությունը կարող է իր նախաձեռնությամբ ձևավորել միջհամայնքային միավորումների համակարգը ՀՀ ամբողջ տարածքով, չբացառելով համայնքների կամավոր նախաձեռնությունները:

Քանի որ միջհամայնքային միավորումների ձևավորման նպատակը, անկախ համայնքի մեծությունից և ֆինանսական հնարավորություններից,

լիազորությունների իրականացման ապահովումն ու քաղաքացիներին որակյալ ծառայությունների մատուցումն է, ապա նախ անհրաժեշտ է՝

- Առանձնացնել եւ ինքնուրույն ճանաչել այն համայնքները, որոնք իրենց սեփական ֆինանսական միջոցներով ունակ են լիարժեք կատարել համայնքներին օրենքով վերապահված պարտադիր լիազորությունների ամբողջ ծավալը (այդպիսիք կարելի է համարել 15000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքները).
- Փոքր համայնքները միավորել միջհամայնքային միավորումներում՝ վերապահելով դրանց այն լիազորությունների կատարումը, որոնք փոքր համայնքները ի վիճակի չեն ինքնուրույն կատարել.

Այս հայեցակարգը իր լիարժեք արտացոլումը պետք է գտնի տեղական ինքնակառավարման համակարգը ամբողջացնող օրենսդրությունում, որը կնախատեսի՝

ա) միջհամայնքային միավորման ձևավորման սկզբունքները և մեխանիզմները,

բ) ինքնուրույն ճանաչված համայնքների ցանկը,

գ) միջհամանքային միավորումների կազմում ընդգրկված համայնքները և վարչական սահմանները,

դ) միջհամայնքային միավորումների մարմիններն ու դրանց ձևավորման կարգը,

ե) միջհամայնքային միավորումների լիազորությունները,

զ) միջհամայնքային միավորումների բյուջետային միջոցների աղբյուրները:

Միջհամայնքային միավորումներում չընդգրկված համայնքները

Միջհամայնքային միավորումներում չեն ընդգրկվում և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին օրենքով վերապահված լիազորությունները ինքնուրույն և ամբողջ ծավալով են իրականացնում 15000 հազար և ավելի բնակչություն ունեցող հետևյալ համայնքները՝ Երևան, Աբովյան, Արմավիր, Ալավերդի, Աշտարակ, Արարատ, Արթիկ, Արտաշատ, Գավառ, Գյումրի, Գորիս, Դիլիջան, Իջեվան, Կապան, Մասիս, Հրազդան, Չարենցավան, Սիսիան, Սպիտակ, Ստեփանավան, Սեվան, Վաղարշապատ, Վանաձոր, Վարդենիս քաղաքները (ընդամենը 24 քաղաքային համայնքներ այսուհետ՝ ինքնուրույն քաղաքներ):

Սույն համակարգը օրենքով ամրագրելուց հետո, այն միջհամայնքային միավորման անդամ համայնքը, որի բնակչության թիվը կգերազանցի 15000-ը կարող է դիմել կառավարությանը և նրա օրենսդրական նախաձեռնությամբ օրենքում կատարելով փոփոխություն՝ դուրս գալ միջհամայնքային միավորումից ու ճանաչվել ինքնուրույն համայնք: Այս հնարավորությունը միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրգված փոքր քաղաքներին շահագրգռում է իրենց համայնքում ապահովել բարեկեցությունը, բարձր որակի ծառայությունների մատուցումը, բիզնեսի զարգացման միջոցով աշխատատեղերի ստեղծումը,

բնակարանային շինարարության խթանումը և այլն, ինչը ուղղակի կնպաստի բնակչության աճին, որի հետևանքով այն կարող է ճանաչվել ինքնուրույն համայնք:

15. Միջհամայնքային միավորումների տարածքները և կենտրոնները

Միջհամայնքային միավորումների հիմնադրումը պարտադիր պետք է ամրագրվի օրենքով: Օրենքով նաև անհրաժեշտ է հստակ սահմանել՝

- Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքների ցանկը.
- Միջհամայնքնային միավորման կենտրոն հանդիսացող համայնքը, որը հանդիսանում է միջհամայնքային միավորման մարմինների նստավայրը.
- Միջհամայնքային միավորման անվանումը, որը համընկնում է միջհամայնքային միավորման կենտրոն հանդիսացող համայնքի անվանման հետ.
- Միջհամայնքային միավորման տարածքները, որոնց կազմում կարող են ընդգրկվել ոչ միայն իրենց կազմում ընդգկված համայնքների վարչական տարածքները, այլ նաև համայնքների վարչական սահմաններից դուրս գտնվող սահմանակից հողատարածքներ:

Միջհամայնքային միավորման անվանումը, կենտրոնը, տարածքը և դրա կազմում ընդգրկված համայնքների կազմը կարող է փոփոխվել միջհամայնքային միավորման խորհրդի նախաձեռնությամբ, կառավարության համաձայնությամբ և օրենսդրական նախաձեռնությամբ:

16. Միջհամայնքային միավորման մարմինները.

Միջհամայնքային միավորման մարմիններն են միջհամայնքային միավորման խորհուրդը և կառավարիչը, որոնք իրենց լիազորությունները իրականացնում են միջհամայնքային միավորման աշխատակազմի, բյուջետային, ոչ առևտրային հիմնարկների ու կազմակերպությունների միջոցով:

Միջհամայնքային միավորման մարմինների նստավայրը գտնվում է միավորման տարածքի կենտրոնական մասի ամենամեծ համայնքում, որը հաստատվում է օրենքով հաշվի առնելով միավորման խորհրդի կարծիքը:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը ձևավորվում է միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներից և ավագանիների կողմից ընտրված մեկական անդամներից: Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը իր կազմից ընտրում է խորհրդի նախագահ, տեղակալ և ձևավորում է հանձնաժողովներ:

Միջհամայնքային միավորման խորհրդի նիստերը նախապատրաստելու և անցկացնելու համար, խորհուրդը իր կազմից կարող է ընտրել խորհրդի քարտուղար և ձևավորել քարտուղարություն:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը բաց մրցութային կարգով նշանակում է միջհամայնքային միավորման կառավարչին, որը չի կարող լինել միջհամայնքային միավորման խորհրդի անդամ: Միջհամայնքային միավորման խորհրդի անդամը կարող է մասնակցել կառավարչի մրցույթին և հաղթելու դեպքում պարտավոր է հրաժարվել համայնքի ղեկավարի պաշտոնից, ավագանու անդամի լիազորությունից և խորհրդի անդամությունից:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը սահմանում է կառավարչի վարձատրության չափը:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը կառավարչի հետ 3-5 տարի ժամկետով կնքում է աշխատանքային պայմանագիր, որի խախտման դեպքում այն կարող է լուծարվել միջհամայնքային միավորման խորհրդի 1/3-ի նախաձեռնությամբ և խորհրդի որոշմամբ կամ դատական կարգով:

17. Միջհամայնքային միավորման մարմինների լիազորությունները

Միջհամայնքային միավորումները իրականացնում են միայն օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունները: Միջհամայնքային միավորումներին օրենքով փոխանցված լիազորությունները չեն իրականացվում այդ միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների կողմից:

Միջհամայնքային միավորման խորհուրդը իր լիազորությունների իրականացման շրջանակներում ընդունում է որոշումներ և ուղերձներ:

Միջհամայնքային միավորումն ունի աշխատակազմ, որը ձևավորվում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից, կառավարչի առաջարկությամբ: Միջհամայնքային միավորման կառավարիչը խորհրդի հաստատմանն է ներկայացնում աշխատակազմի կառուցվածքը, աշխատակիցների թվաքանակը, վարձատրության չափերը և իր տեղակալի, աշխատակազմի քարտուղարի, բաժինների պետերի և միավորման բյուջետային հիմնարկների ղեկավարների թեկնածուներին, որոնք կարող են ազատվել աշխատանքից միայն խորհրդի որոշմամբ: Միջհամայնքային միավորման աշխատակազմի բաժինների և բյուջետային հիմնարկների և այլ աշխատակիցներին նշանակում և ազատում են համայնքային ծառայությունը կարգավորոց օրենքով սահմանված կարգով:

Միջհամայնքային միավորման կառավարիչը իր աշխատակազմի, բյուջետային հիմնարկների և ոչ առևտրային կազմակերպությունների միջոցով օրենքով սահմանված կարգով ինքնուրույն իրականացնում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից ընդունված որոշումները և օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունները:

Միջհամայնքային միավորման պարտադիր լիազորությունները՝

1) հաստատում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կանոնակարգը և իր աշխատակազմի, բյուջետային հիմնարկների ու ոչ առևտրային կազմակերպությունների կանոնադրությունները.

2) հաստատում է միջհամայնքային միավորման զարգացման ծրագիրը.

3) ձևավորում է իր աշխատակազմը, բյուջետային հիմնարկներն ու ոչ առևտրային կազմակերպությունները.

4) որոշում է միջհամայնքային միավորման գործադիր ղեկավարի աշխատավարձի չափը:

5) կազմակերպում է միջհամայնքային միավորումում ընգրկված համայնքների ջրամատակարարումը, ջրահեռացումը, ոռոգումը և իրականացնում դրանց ցանցերի շահագործումը, վերանորոգումն ու շինարարությունը.

6) կազմակերպում է աղբահանությունը և սանիտարական մաքրման կայանների շինարարությունն ու շահագործումը.

7) կազմակերպում է միջհամայնքային ենթակայության ճանապարհների, կամուրջների և ինժեներական այլ կառույցների ընթացիկ վերանորոգումն ու շինարարությունը.

8) կազմակերպում է միջհամայնքային տրանսպորտի աշխատանքը, ինչպես նաև տրանսպորտային հիմնարկների և կազմակերպությունների գործունեությունը.

9) կազմակերպում է միջհամայնքային նշանակության երթուղային տաքսի ծառայության իրականացումը.

10) կազմակերպում է տեղական հարկերի հավաքագրումը.

11) կազմակերպում է միջհամայնքային նշանակության առողջապահական հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեությունը.

12) ապահովում է ֆիզիկական կուլտուրայի և սպորտի զարգացումը, իրականացնում է միջհամայնքային նշանակության սպորտային և մարզական կառույցների շինարարությունը.

13) համակարգում է զբոսաշրջության ոլորտը և ձևավորում է հանգստի գոտիները.

14) միջհամայնքային միավորման և դրա կազմում ընդգրկված համայնքների զարգացման ծրագրերին համապատասխան մշակում է դրանց քաղաքաշինական ծրագրային և հողաշինական փաստաթղթերը՝ ՀՀ կառավարության սահմանած կարգով.

15) միջհամայնքային միավորման խորհուրդը հաստատում է միջհամայնքային միավորման քաղաքաշինական ծրագրային և հողաշինական փաստաթղթերը՝ ՀՀ կառավարության սահմանած կարգով.

16) միջհամայնքային միավորման և դրա կազմում ընդգրկված համայնքների զարգացման ծրագրերին համապատասխան համայնքի ղեկավարի հետ մշակում է դրանց բյուջեների նախագծերը.

17) միջհամայնքային միավորման խորհուրդը հաստատում է իր բյուջեն.

18) հաստատում է միջհամայնքային միավորման գույքագրման ամենամյա փաստաթղթերը.

19) իրականացնում է օրենքով իրեն վերապահված այլ լիազորություններ:

Միջհամայնքային միավորումն իր կազմում ընդգրկված համայնքների որոշմամբ և համապատասխան ֆինանսավորմամբ կարող է իրականացնել համայնքներին վերապահված այլ լիազորություններ:

Միջհամայնքային միավորումը իրականացնում է պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված բոլոր լիազորությունները:

Միջհամայնքային միավորումը իր լիազորություններն իրականացնում է միջհամայնքային միավորման ամբողջ տարածքում:

18. Միջհամայնքային միավորման բյուջեն

Միջհամայնքային միավորման բյուջետավարման գործընթացը իրականացվում է համայնքի բյուջեին ներկայացվող համանման պահանջներին և կանոններին համապատասխան: Միջհամայնքային միավորման բյուջեն գործադիր ղեկավարի ներկայացմամբ, հաստատվում է միջհամայնքային միավորման խորհրդի կողմից:

Միջհամայնքային միավորման բյուջեն ունի առանձին հաշվեհամար և սպասարկվում է տեղական գանձապետական բաժանմունքի կողմից:

Միջհամայնքային միավորման բյուջեի ֆինանսական միջոցները

Միջհամայնքային միավորման ֆինանսական միջոցները ձևավորվում են՝

1) անդամ համայնքների հողի հարկի 15 տոկոսից.

2) անդամ համայնքների գույքահարկի 15 տոկոսից.

3) միջհամայնքային միավորման կողմից իրականացվող ծառայությունների դիմաց գանձվող պարտադիր վճարներից.

4) պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար նախատեսված պետական բյուջեի հատկացումներից.

5) ֆինանսական համահարթեցման մասին օրենքով անդամ համայնքներին հատկացվող դոտացիաների 50 տոկոսից.

6) պետական տրանսֆերտներից և սուբվենցիաներից.

7) պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի և միջհամայնքային միավորման գույքի վարձակալության և օգտագործման դիմաց գանձվող վարձավճարներից.

8) միջհամայնքային միավորման տարածքում գտնվող այն գույքի գույքահարկից, որը համայնքների վարչական սահմաններից դուրս է.

9) միջհամայնքային միավորման տարածքում գտնվող այն հողի հարկից, որը համայնքների վարչական սահմաններից դուրս է.

10) օրենքով չարգելված այլ աղբյուրներից:

19. Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունները

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի ավագանին և ղեկավարը իրականացնում են համայնքներին վերապահված այն լիազորությունները, որոնք օրենքով չեն փոխանցվել միջհամայնքային միավորումներին:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի ղեկավարը իր լիազորությունները իրականացնում է իր աշխատակազմի, ինչպես նաև բյուջետային հիմնարկների միջոցով: Այդ համայնքների աշխատակազմի աշխատակիցների թիվը չի կարող գերազանցել հինգից, որոնց թվում են նաև համայնքի ղեկավարի տեղակալը, համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի քարտուղարը և հաշվապահը: Օրենքով կարող է նախատեսվել, որ 100 (200, 300, 400, 500) բնակչից պակաս համայնքները աշխատակազմ չեն ձևավորում: Մյուս կողմից միջհամայնքային միավորման աշխատակազմը միաժամանակ հանդիսանում է անդամ համայնքների աշխատակազմ:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունների իրականացման կարգը:

Միջհամայնքային միավորման կազմում ընդգրկված համայնքի լիազորությունները, որոնք հնարավոր չէ արդյունավետ իրականացնել համայնքի բյուջետային հիմնարկների միջոցով, համայնքի ավագանու որոշմամբ իրականացվում են միջհամայնքային միավորման կողմից: Այդ լիազորությունները ենթակա են միջհամայնքային միավորման կողմից պարտադիր կատարման, եթե համայնքի բյուջեից հատկացվել են համապատասխան միջոցները:

Միջհամայնքային միավորման սեփականությունը

Միջհամայնքային միավորումներին որպես սեփականություն փոխանցվում են այդ միավորումների կազմերում ընդգրկված համայնքների այն բոլոր հիմնարկներն ու ենթակառույցները որոնք անհրաժեշտ են իր լիազորություններն իրականացնելու համար:

20. Միջհամայնքային միավորումների ներդրման հնարավոր հետևանքները

Միջհամայնքային միավորումների ներդրման արդյունքում փաստացի ձևավորվում են տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակին բնորոշ խոշորացված միավորները: 24 'ինքնուրույն' համայնքները իրենց մարդկային, ֆինանսատնտեսական և տեխնիկական ներուժով ունակ են իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների ամբողջ ծավալը և մնացած համայնքներով ձևավորված 40-42 միջհամայնքային միավորումները: Նախատեսվում է, որ հիմնական ծառայությունները կձևավորվեն ինքնուրույն համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում: Ինքնուրույն համայնքների ծառայություններն իրականացնելու համապատասխան համայնքների վարչական սահմաններում, որոնցում բնակչության թիվը կտատանվի մոտավորապես 15000-ից մինչև 150000: Միջհամայնքային միավորումներում ձևավորված ծառայությունները իրենց լիազորությունները կիրականացնեն դրանց կազմերում ընդգրկված համայնքների վարչական սահմաններում, ինչպես նաև համայնքների սահմաններից դուրս, բայց միջհամայնքային միավորման սահմաններում գտնվող տարածքում: Այս դեպքում կենտրոնացված ծառայությունների և պատվիրակված լիազորություններ իրականացնող մարմինների ընդհանուր թիվը 915 - ի փոխարեն կկազմի 62-64:

Ձևավորվող ծառայությունների այս թիվը մոտավորապես համապատասխանում է պետական հարկային, սոցիալական, գանձապետական, քաղաքացիական կացության գրանցման, և այլ մարմինների թվին: Պետությանը դա հնարավորություն, կտա առանց լուրջ ծախսեր կատարելու, որոշ պետական համապատասխան ստորաբաժանումները, դրանց կողմից օգտագործվող գույքը, տեխնիկական միջոցները, ինչու չէ նաև մասնագետներին տեղափոխել ինքնուրույն համայնքների և միջհամայնքային միավորումների ծառայություններին:

Եթե 915 համայնքային ծառայությունների ձևավորման փոխարեն կիրառվի այս համակարգը, ապա 2-3 անգամ պակասում է համայնքներում այդ ծառայությունները կազմակերպելու աշխատողների թվաքանակը և աշխատավարձի ծախսերը, 8 անգամ ծառայությունների պահպանման ծախսերը, 10-13 անգամ պակասում է տեխնիկական միջոցների և գույքի անհրաժեշտությունը, ինչպես նաև մասնագետների ուսուցման ու վերապատրաստման ժամկետները և դրա հետ կապված ծախսերը:

Որպես ամենակարևոր արդյունք համարվում է փոքր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման լիազորությունների իրականացում, որոնք նախկինում չէին իրականացվում: Բացի դրանից հեշտանում ու ավելի էժան է դառնում պետական վերահսկողության իրականացումը և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերը:

21. Միջհամայնքային համագործակցության կիրառման միջազգային փորձը

Միջհամայնքային համագործակցության դասակարգումը

Հիմնվելով միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձի վրա, այդ կառույցների կազմակերպչական կառուցվածքը կարելի է պատկերացնել հետևյալ դասակարգմամբ՝

- ըստ համագործակցության ձևի,
- ըստ ձևավորման սկզբունքի,
- ըստ գործառնական նշանակության:

Համագործակցության ձևերը

Ընդհանուր առմամբ, համագործակցության ձևերը սխեմատիկորեն կարելի է բաժանել երկու խմբերի՝

1. Առանձին կառավարչական մարմնի ստեղծում ենթադրող (օրինակ՝ միջհամայնքային միավորումները, համայնքների միությունները և այլն):
2. Առանձին կառավարչական մարմնի ստեղծում չենթադրող, այսինքն՝ հանրային-իրավական պայմանագրերի վրա հիմնված համագործակցություն:

Համագործակցության կոնկրետ ձևի ընտրությունը կախված է՝

- Համայնքային վարչակազմերի կողմից, երկար ժամանակահատվածի ընթացքում, մեկ կամ մի քանի փոխկապակցված լիազորությունների իրականացմամբ:
- Առանձին վերցրած համայնքի՝ կարճ ժամանակահատվածում, կազմակերպչական և ֆինանսական արդյունավետության տեսանկյունից մեկ կոնկրետ լիազորության իրականացման անհրաժեշտությամբ:
- Երկարաժամկետ հեռանկարում համայնքների վարչակազմերի թվաքանակի ավելացման անհրաժեշտությամբ:

Ձևավորման սկզբունքները

Միջազգային պրակտիկայում հայտնի են միջհամայնքային կառույցների ձևավորման հետևյալ սկզբունքները՝

Ա.Պարտադիր սկզբունք, որտեղ նվազագույն չափերը և հանրային ծառայությունների մատուցման համար պատասխանատու կառավարման

լիազորված մարմինը որոշված են օրենքով: Համագործակցության այսպիսի ձևը անխուսափելի է և հիմնականում կիրառվում է պատվիրակված լիազորությունների իրականացման դեպքում: Կառավարման լիազորված մարմնի որոշումը հիմք է հանդիսանում տեղական ինքնակառավարման ամենաստորին մակարդակի սահմանման համար: Պարտադիր համագործակցությունը կիրառվում է այն դեպքերում, երբ համայնքը, որն ի վիճակի չէ իր բնակչությանը մատուցել համապատասխան ծառայություններ, չի օգտագործում հարևան համայնքների հետ համագործակցության հնարավորությունները: Հանրային շահերից ելնելով, համայնքների որոշակի գործառույթների փոխանցումը այլ մարմիններին, պարտադիր համագործակցության հիմնավորման տիպական ձևակերպում է:

Բ. Կամավոր սկզբունք: Ձևավորման այս սկզբունքը հիմնականում տարածված է սոցիալ-տնտեսական ծառայությունների մատուցման ժամանակ: Օրենսդրությունն ստեղծում է անհրաժեշտ օրենսդրական շրջանակներ, համագործակցության այս կամ այն ձևի համար: Ընդհանուր առմամբ, որպես հիմնավորում, նշվում է կադրային և ֆինանսական ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը, որը կապված է բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների ինչպես որակի, այնպես էլ ծավալի մեծացման հետ: Տվյալ սկզբունքի կիրառման հիմնական խոչընդոտներն են՝ համայնքների մոտ շահագրգռվածության բացակայությունն, ինչպես նաև քաղաքական ենթատեքստը՝ կապված տեղական մակարդակում քաղաքական ուժերի հավասարակշռության հնարավոր խախտման հետ:

Գ. Համակցված սկզբունք: Այս սկզբունքի էությունն է՝ համայնքներին տալ համագործակցության ձևերի ընտրության ազատություն, և պարտադիր սկզբունքը կիրառել միայն այն դեպքում, երբ չկա դրան այլընտրանք և երբ բնակչությանը կենսական նշանակության ծառայությունների մատուցում չի ապահովվում :

Անհրաժեշտ է նշել, որ այն դեպքերում, երբ առկա են մեկ կամ մի քանի ոլորտներ, որոնց համար նպատակահարմար է ծառայությունների համատեղ կազմակերպումը, ապա կիրառվող պարտադիր համագործակցության ձևը պետք է համապատասխանի խնդրի ծանրությանը և չպահանջի չհիմնավորված ավելի բարդ կառուցվածքային միավորների ձևավորում:

Պետք է նշել, որ միջազգային պրակտիկայում հիմնականում գերակշռում է միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման կամավոր սկզբունքը: Այսպես կոչված պարտադիր սկզբունքը, առանձին, անխառն վիճակով, չի կիրառվում որևէ երկրում: Հակառակ դրան, կան մի շարք երկրներ, որոնք կամավորության սկզբունքի հետ մեկտեղ, կիրառում են

համագործակցության պարտադիր սկզբունքը, որն ըստ էության, հենց համակցված սկզբունքն է:

Համակցված սկզբունքը կիրառություն է գտել հետևյալ երկրներում՝ Ավստրիա, Գերմանիա, Դանիա (միայն բնապահպանությանն առնչվող հարցերով), Էստոնիա, Ֆինլանդիա (հիմնականում առողջապահության և տարածքային զարգացման հարցերով), Լատվիա, Շվեյցարիա և այլն:

Գործառնական նշանակություն

Ըստ գործառնական նշանակության, միջհամայնքային համագործակցության կառույցները բաժանվում են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ամրագրված կառուցվածքի համաձայն, այն է՝ ըստ 10-րդ հոդվածի երեք կետերի:

Այսպիսով, միջհամայնքային համագործակցության գործառնական նշանակությունը ներկայացված է, որպես՝

1. Իրենց լիազորություններն իրականացնելիս, ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրների իրականացման նպատակով, համագործակցելու և օրենքով սահմանված կարգով միավորվելու համագործակցություն:
2. Ընդհանուր շահերի պաշտպանության և առաջքաշման նպատակով միություններ կազմելու համագործակցություն:
3. Արտերկրյա համանման միավորների հետ, համագործակցակցություն:

Տիպային երկրներ

Տիպային երկրների ընտրության ժամանակ անհրաժեշտ է հաշվի առնել հետևյալ հանգամանքները՝

1. Ուսումնասիրվող երկրներում տվյալ համակարգի կիրառման փորձի առկայություն:
2. Համատեղելիությունը ուսումնասիրության առարկա հանդիսացող երկրի հետ (տվյալ պարագայում՝ Հայաստանի):

Այստեղ անհրաժեշտ է արձանագրել, որ Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգը դասվում է կոնտինենտալ խմբին և առավել մեծ նմանություն ունի Գերմանիայի համակարգին (Հողերի մակարդակով): Անհրաժեշտ է նաև նշել, որ Հայաստանը դասվում է անցումային երկրների շարքին և այդ համատեքստում, առավել մեծ նշանակություն է ստանում արևելաեվրոպական

երկրների փորձը, որոնք նույնպես անցումային են, սակայն գտնվում են զարգացման այլ փուլում:

Մեծ Բրիտանիա

Ընդհանուր առմամբ, Մեծ Բրիտանիայում միջհամայնքային համագործակցությունն այնքան էզարգացած չէ: Սակայն դրա պատճառն ամենևին էլ սահմանափակումների առկայությունը չէ այս ոլորտում: Պատճառը, վերջին տասնամյակում տեղական ինքնակառավարման ոլորտում բարեփոխումների անցկացումն է, որոնց արդյունքում ձևավորվեց տեղական ինքնակառավարման տարբեր մակարդակների միջև լիազորությունների տարանջատման բավականին արդյունավետ համակարգ: Այնուամենայնիվ, համայնքները համագործակցում են միմյանց հետ, ինչպես լիազորությունների պատվիրակման, այնպես էլ դրանց համատեղ իրականացման եղանակով: Միակ բացառությունը՝ համայնքային բյուջեի կազմումն է, որը չի հանդիսանում համայնքային համագործակցության առարկա: Միջհամայնքային համա-գործակցությունը կարգավորվում է 1972թ-ի՝ Անգլիայի և Ուելսի տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով և 1973թ-ի՝ Շոտլանդիայի համանուն օրենքով , որոնք հնարավորություն են ստեղծում, երկու կամ ավելի համայնքներին, համագործակցել և լիազորությունները համատեղ իրականացնել՝ համատեղ կոմիտե ձևավորելու, կամ՝ լիազորությունները համայնքներից մեկի կոմիտեին պատվիրակելու ճանապարհով: Առանձին վարչակազմերի ստեղծումը պահանջում է ոլորտային նախարարության համաձայնությունը:

Ավստրիա

Ավստրիայում միջհամայնքային համագործակցությունը լուրջ խթան ստացավ համայնքային լիազորությունների ավելացման և տեղական մակարդակում մի շարք լուրջ ֆինանսական խնդիրների առաջացման հետ: Համա- գործակցության մեջ մտնում են, ինչպես մեծ, այնպես էլ փոքր համայնքները: Վերջիններս ավելի շատ են հակված միջհամայնքային համագործակցության, քանի որ դրանից ուղղակի տնտեսական արդյունք են ակնկալում: Հիմնականում միջհամայնքային համագործակցությունը տարածված է այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են թափոնների վերամշակումը, ջրամատակարարումը և զբոսաշրջությունը:

Ավստրիայում տարածում են գտել միջհամայնքաային համագործակցության հետևյալ ձևերը՝

- «դե ֆակտո համագործակցություն» (փոխադարձ օգնություն, կլոր սեղաններ և այլն),
- վարչական համայնքներ,
- հանրային-իրավական ասոցիացիաներ “Gemeindeverband”:

Ավստրիայի օրենսդրությունը նախատեսում է, ինչպես կամավոր, այնպես էլ պարտադիր սկզբունքներով համագործակցություն :

Ֆինլանդիա

Ֆինլանդիայում միջհամայնքային համագործակցությունն ունի կայուն ավանդույթներ և իր ակունքներով գնում է դեպի անցած դարի քսանական թվականներ: Միջհամայնքային համագործակցության հիմնական ոլորտներն են՝ առողջապահությունը, մասնագիտական կրթությունը, տարածքային պլանավորումը և զարգացումը:

Համայնքների՝ միջհամայնքային համագործակցության մեջ մտնելու հիմնական պատճառներից են՝

- համայնքների հարաբերական փոքր չափերը և նրանց մեծ թիվը,
- մասշտաբների մեծացմամբ պայմանավորված տնտեսումները (economies of scale),
- մեծ կառույցներում վարչական արդյունավետության մեծացումը:

Հիմնականում համագործակցությունը հիմնված է կամավորության վրա, սակայն նախատեսված են նաև պարտադիր ձևեր, որոնք կարող են սահմանվել օրենքով:

Պարտադիր համագործակցությունը հիմնականում կիրառվում է բժշկական մասնագիտական ապահովման և տարածքային պլանավորման ոլորտներում:

Շվեյցարիա

Միջհամայնքային համագործակցությունը Շվեյցարիայում ունի հին պատմություն և սկիզբ է առնում տասնիններորդ դարի կեսերից: Վերջին ժամանակներս, այն առավել բուռն տեմպերով է զարգանում: Միջհամայնքային համագործակցության հիմնական ուղղություններն են՝ սոցիալական ծառայությունները, առողջապահությունը և կրթությունը: Հիմնականում համագործակցությունը հիմնվում է կամավորության վրա, սակայն նախատեսված են նաև պարտադիր ձևեր: Այս պարագայում, հետաքրքիր օրինակ է Սենտ Գալեն կանտոնի սահմանադրությունը: Համաձայն այս փաստաթղթի՝ համահարթեցման դոտացիաների հաշվարկման ժամանակ, կանտոնը հաշվի չի առնում այն ծախսերը, որոնք կարող էին նվազեցվել ծառայությունների համատեղ կազմակերպմամբ, այսինքն՝ միջհամայնքային համագործակցությամբ: Նույն սահմանադրության 97.2 հոդվածը նախատեսում է, որ համայնքները կարող են պարտադրվել մտնելու միջհամայնքային համագործակցության մեջ (public-law associations), եթե դա ենթադրում է միջոցների օգտագործման տնտեսական արդյունավետություն կամ լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացում:

Նիդերլանդներ

Նիդերլանդները այն երկրներից մեկն է, որտեղ միջհամայնքային համագործակցության ձևերը բավականին զարգացած են և կիրառվում են ամենատարբեր ոլորտներում: Վերջին տասնամյակում, զարգացման դինամիկան առավել ուժեղացել է, որի հավաստումն է այն փաստը, որ 2001թ. դրությամբ, գրանցված էին մոտ 2000 միջհամայնքային համագործակցության պայմանագրեր, իսկ համայնքային ծախսերը, որոնք կատարվել են այդ պայմանագրերի միջոցով, աճել են 10%-ով: Այս միտման հիմնական շարժառիթն է տնտեսական արդյունավետությունը, որը թույլ է տալիս, լիազորությունների համատեղ իրականացման միջոցով, զգալիորեն նվազեցնել ծախսերը:

Միջհամայնքային համագործակցության հիմնական ուղղություններն են՝ բնակարանային-կոմունալ տնտեսությունը, բնապահպանությունը, հակահրդեհային ծառայությունը, աղբի հավաքումը, մարզական և մշակութային շինությունների կառուցումը, տրանսպորտը և առողջապահությունը:

Շատ հետաքրքիր է համագործակցության ձևավորման սկզբունքը: Ձևական առումով, այն համարվում է կամավոր, սակայն ձևավորված ավանդույթների և, ընդհանրապես, տեղական ինքնակառավարման համակարգի շնորհիվ, համայնքները կարծես ‘պարտավորված են’ համագործակցելու: Մինչև վերջերս (2006), համագործակցության պայմանագրերը պահանջում էին կառավարման վերադաս մարմնի (պրովինցիայի) պարտադիր համաձայնությունը, սակայն այդ պահանջն արդեն հանված է:

Միջհամայնքային համագործակցության օրենսդրական կարգավորումը տրված է Սահմանադրությամբ և Համագործակցության մասին օրենքով : Վերը նշված օրենքի համաձայն, համայնքների միջև համագործակցությունը հիմնվում է համայնքների միջև պայմանավորվածության վրա: Օրենքը սահմանում է միջհամայնքային պայմանագրերում որոշակի պարտադիր նորմերի առկայություն, սակայն համայնքներն իրենք են ձևավորում այդ պայմանագրերը, օրենքով նախատեսված շրջանակներում:

Բացի նշված օրենքով կարգավորվող հարաբերություններից, համայնքներն իրավունք ունեն համագործակցելու այլ օրենքների շրջանակներում:

Համագործակցության մեկ այլ ձև է՝ կոմիտեների ստեղծումը (Տեղական ինքնակառավարման օրենքի համաձայն), որոնց շրջանակներում, համայնքները համագործակցում են առանձին ոլորտներում: Համագործակցության այս ձևը չի ենթադրում պայմանավորվող կողմերի որևէ իրավական երաշխիք:

Ինչպես արդեն նշվեց, հանրային համագործակցության այն բոլոր ձևերի համար, որոնք կարգավորվում են Համագործակցության մասին օրենքով, անհրաժեշտ է պայմանագրի առկայություն, այսպես կոչված gemeenschappelijke regeling (փոխադարձ պայմանավորվածություն): Նշված պայմանագրերն իրենց հերթին կարող են ընդունել հետևյալ ձևերը՝

- **Openbaar lichaam:** Առավել «ուժեղ» ձևն է, այն հանգամանքի շնորհիվ, որ ունի իրավաբանական անձի կարգավիճակ: Մասնակից համայնքներն, իրենց վերապահված լիազորությունները, այդ թվում՝ նաև օրենսդրական, պատվիրակում են նշված մարմնին: Համագործակցության մասին օրենքը կարգավորում է տվյալ կառույցների իրավական և կազմակերպչական կառուցվածքը: Համագործակցության այս ձևը հիմնականում կիրառվում է առողջապահության, աշխատանքային զբաղվածության և բնապահ-պանության ոլորտներում:
- **Gemeenschappelijk orgaan:** Համագործակցության այս ձևը չունի իրավաբանական անձի կարգավիճակ և օրենսդրական իրավասություն: Դրան կարող է պատվիրակվել միայն որոշումների կայացման լիազորությունը: Հիմնականում այն կիրառվում է մեկ ոլորտին առնչվող հարցերին, օրինակ՝ կոմունալ տնտեսությանը:
- **Centrumgemeente:** Կիրառվում է այն դեպքերում, երբ գործադիր լիազորությունները (վարչակազմը) փոխանցվում են համայնքներից մեկին: Համագործակցության այս ձևը, հիմնականում, կիրառվում է համեմատաբար մեծ համայնքի կադրային կարողությունների օգտագործման համար:
- **Gemeenschappelijke regeling:** (Ընդհանուր պայմանագրի հետ նույն անունն է): Իրենից ներկայացնում է Համագործակցության մասին օրենքի հիման վրա ձևավորված պայմանագիր, առանց այս կամ այն գործառույթի լիազորության կամ մանդատի պատվիրակման:

Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետություն

Գերմանիայի փորձը հետաքրքրական է նրանով, որ այս երկիրը, այլ երկրների փորձի օրգանական կիրառման օրինակ է: Երկրում ձևավորվել է համայնքների միջև համագործակցության յուրահատուկ ավանդույթ, որի հիմնական նպատակը, բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների արդյունավետության մեծացումն է: Գոյություն ունեն համագործակցության մի քանի ձևեր, որոնք գործում են երկրի ամբողջ տարածքում: Նշված համագործակցության օրենսդրական կարգավորումը, մեծ մասամբ, նախատեսված է Հողերի առանձին օրենքներով:

Հիմնականում լայն կիրառություն են գտել համագործակցության հետևյալ ձևերը՝

- *<u>Հանրային-իրավական համաձայնություն :</u>* Հիմնված է մի քանի համայնքների միջև կնքված պայմանագրի վրա: Պայմանագրի շրջանակներում, համայնքների լիազորությունների մի մասը փոխանցվում է մասնակից համայնքներից մեկին՝ փոխանցելով նաև այդ լիազորության իրականացման

համար անհրաժեշտ, համապատասխան ֆինանսական միջոցներ: Համագործակցության այս ձևը հիմնականում կիրառվում է քաղաքային համայնքի և նրան շրջապատող համայնքների միջև, կամ առանձնահատուկ ռեսուրսներ ունեցող համայնքների պարագայում:

- *<u>Աշխատանքային միություն:</u>* Համատեղ գործունեության նպատակով, համայնքներն, առանց որև է իրավական սահմանափակման, իրավունք ունեն ձևավորելու աշխատանքային միություններ, որոնք չունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ: Աշխատանքային միությունների շրջանակներում, համայնքները համակարգում են իրենց գործունեությունը այս կամ այն ոլորտում: Տվյալ համակարգումը պարտադիր բնույթ չի կրում և իրավական պարտավորություններ չի առաջացնում մասնակիցների համար: Աշխատանքային միությունը ղեկավարում է կոմիտեն, որի կազմի մեջ են մտնում յուրաքանչյուր համայնքից երկուական ներկայացուցիչ, որոնցից անպայման մեկը՝ համայնքի ղեկավարը: Աշխատանքային միությունները կարող են ձևավորվել Հատուկ աշխատանքային միությունների տեսքով, որոնց պարագայում հնարավոր է պարտադիր բնույթ կրող որոշումների ընդունում:

  Օրինակ1: Աշխատանքային միության շրջանակներում, պայմանավորվածություն է ձեռք բերվում, թե համայնքներից որն է կառուցելու լողավազան, իսկ որը՝ մարզական նշանակության մեկ այլ կառույց:

- *<u>Նպատակային միություն:</u>* Հանրային-իրավական պայմանագիր է, որը կնքվում է լիազորության համատեղ իրականացման, կամ դրա պատվիրակման, մասնակից կողմերից մեկին: Որպես կանոն, համայնքներն, այս միությունների շրջանակում, ձգտում են երկարատև հարաբերությունների: Ի հակադրություն աշխատանքային միության, նպատակային միության առարկան կոնկրետ լիազորության իրականացումն է: Ինչպես նշվեց, լիազորության իրականացումը կարող է պատվիրակվել համայնքներից մեկին: Այդ դեպքում, համայնքները կարծես «հանում են» այդ լիազորությունը իրենցից և փոխանցում այլ համայնքի: Նպատակային միությունը կիրառվում է այն դեպքերում, երբ համայնքներից մեկն, իր հնարավորությունների շրջանակներում, ի վիճակի է ապահովել լիազորությունների իրականացումը նաև հարևան համայնքների համար:

  Օրինակ 2: Համեմատաբար «մեծ» քաղաքային համայնքը ապահովում է իր սպառողներին (բնակիչներ և կազմակերպություններ) խմելու ջրով և կազմակերպում է նաև ջրամատակարարում հարևան համայնքների համար: Վերը նշված քաղաքային համայնքն ունի անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ, կադրային և ֆինանսական ռեսուրսներ՝ հարևան համայնքի ջրամատակարարումը կազմակերպելու համար: Ընդ որում, հենց ինքը՝ քաղաքային համայնքը, վարձավճարներ է գանձում հարևան համայնքի տարածքում:

- *<u>Համայնքների նպատակային միավորում:</u>* Միջհամայնքային համագործակցության մի ձև է, որի դեպքում համայնքների լիազորությունների մի մասը պատվիրակվում է նրանց կողմից ստեղծված հանրային-իրավական միավորին: Համայնքները մասնակցում են որոշումների կայացման գործընթացին՝ մասնակցելով ղեկավար մարմնի աշխատանքներին:
  Օրինակ 3: Համայնքները պատվիրակում են իրենց ներկայացուցիչներին (համայնքի ղեկավար և/կամ խորհրդի անդամ), նպատակային միավորման խորհրդի աշխատանքներին մասնակցելու: Նպատակային միավորման ներքին կանոնակարգը (մարմինները, լիազորությունները, որոշումների կայացման գործընթացը և այլն) ընդունվում է վերը նշված խորհրդի կողմից՝ գործող օրենսդրության համապատասխան: Մեծ մասամբ, խորհրդի ղեկավար է դառնում ինքնակառավարվող միավորի ներկայացուցիչը: Քարտուղարության ձևավորումը հնարավոր է համայնքներից մեկի վրա հիմնվելով, եթե միավորման մեջ կազմի մեջ մտնող համայնքների թիվը մեծ չէ, և ընդհակառակն՝ եթե այդ թիվը մեծ է, ապա համայնքները ձգտում են ձևավորել առանձին քարտուղարություն: Համայնքների նպատակային միավորումը համայնքային համա-գործակցության ամենանպատակահարմար ձևերից մեկն է, այն դեպքում, երբ համայնքներին վերապահված լիազորությունների իրականացումը բարդ է և առաջիկայում իրադրության բարելավումներ չեն նախատեսվում:
- *<u>Պարտադիր միավորում:</u>* Նպատակային միավորումը կարող է ձևավորվել պարտադիր միավորման տեսքով: Այս միավորումների ձևավորման նախաձեռնությունը գալիս է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վերահսկմամբ զբաղվող կենտրոնական մարմնի կողմից: Պարտադիր միավորումը ստեղծվում է այն դեպքերում, երբ համայնքը, այս կամ այն ռեսուրսի բացակայությամբ պայմանավորված, հնարավորություններ չունի իր բնակչությանը մատուցել այս կամ այն ծառայությունը և չի օգտագործում այդ ծառայությունները մատուցող այլ համայնքների հետ համագործակցության հնարավորությունները: Պետք է նշել, որ տարբեր պատճառներից ելնելով, կողմերից յուրաքանչյուրը կարող է համագործակցության վերաբերյալ դժկամություն ցուցաբերել: Հենց դա էլ, կենտրոնական մարմինների կողմից, համայնքներին պարտադիր համագործակցության հարկադրելու պատճառն է: Այդ ոչ հաճելի միջոցի արդարացումը, բնակչությանը կենսական նշանակություն ունեցող ծառայությունների մատուցման անհրաժեշտությունն է: Տվյալ պնդման օրենսդրական ձևակերպումը ներկայացված է հետևյալ կերպ՝ «Համայնքներն իրենց տարածքներում հանդիսանում են հանրային գործառույթների կրող, եթե հանրության շահերից ելնելով, այդ գործառույթների իրականացումն օրենսդրական կարգով չի փոխանցվում այլ մարմինների»: Համայնքների միավորումները, իրենց իրավասությունների շրջանակում, ունեն նույն

իրավական կարգավիճակը (հոդված 71, 2-րդ կետ): Այսպիսով, խոսքը գնում է ընդհանուր իրավասության սկզբունքի մեկնաբանություններից մեկի մասին:

- *Համատեղ վարչական մարմնի ստեղծում:* Իրենից ներկայացնում է միջհամայնքային համագործակցության ձև, որն իր կառուցվածքով մոտ է նպատակային միությանը, այն տարբերությամբ, որ եթե նպատակային միության պարագայում, պատվիրակվում էր մեկ լիազորություն, ապա համատեղ վարչական մարմնին պատվիրակվում են լիազորությունների մի ամբողջ շարք: Համատեղ վարչական մարմնի ստեղծումը նպատակահարմար է միայն մեկ շրջանի մեջ մտնող համայնքների դեպքում: Ինքնակառավարման իրավունքի պահպանման նպատակով, համատեղ վարչական մարմնին փոխանցվում են միայն այն լիազորությունները, որոնք համայնքները իրենք են պատվիրակել, պահպանելով իրենց իրավասության մեջ մտնող առավել կարևոր հարցերի շուրջ որոշումներ կայացնելու իրենց իրավունքը: Այդպիսով, համատեղ վարչական մարմնի ստեղծումից հետո էլ, համայնքները ինքնուրույն են իրականացնում իրենց վերապահված լիազորությունների հիմնական ցանկը:
- Քաղաքի և շրջանի միավորում: Որպես կանոն, ձևավորվում է միակողմանի ճանապարհով, օրենսդրական կարգով: Համագործակցության այս ձևի խնդիրն է՝ ստեղծել կառավարման միասնական մարմիններ՝ մեծ քաղաքային կենտրոնների և դրանց շրջապատի համար: Միավորմանը փոխանցվում են տրանսպորտի զարգացման և տարածքների բարեկարգման լիազորությունները: Միավորումը գլխավորում է ներկայացուցչական մարմինը՝ իր նախագահով (ձևավորման առանձնահատկություններն, ըստ Հողերի, տարբեր են):
- *Կենտրոնական համայնքային ասոցիացիաներ:* Նույնպես միջհամայնքային համագործակցության ձև են և ներկայացված են ինչպես դաշնային, այնպես էլ հողային մակարդակներում: Այդ ասոցիացիաների միջոցով համայնքները ստանում են տեխնիկական աջակցություն (խորհրդատվություն, մեթոդաբանական օգնություն և այլն) ինչպես նաև՝ կատարում են փորձի փոխանակում՝ իրենց հետաքրքրող հարցերով: Մյուս կողմից, անհրաժեշտության դեպքում, ասոցիացիաները զբաղվում են համայնքների շահերի պաշտպանությամբ, առաջին հերթին՝ պետական կառավարման մարմինների հետ իրենց փոխհարաբերությունների մասով: Այդպիսով, նրանց գործունեությունը, հիմնականում, ուղղված է համայնքների արտաքին հարաբերությունների ամրապնդմանը:

Խորվաթիա

Միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուտը, նախկին Հարավսլավիայում բավականին զարգացած էր, այսպես կոչված՝ թվինինգների տեսքով: Լայնորեն տարածված էին միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևեր, որոնք հիմնվում էին պայմանագրերի վրա: Համագործակցության գործող շրջանակները մշակվել են ապակենտրոնացման ընդհանուր գործընթացի շրջանակներում: Մասնավորապես՝ կայացած համագործակցությունը թույլ է տալիս անհրաժեշտ պայմաններ ստեղծել, ապակենտրոնացման բարեփոխումների առավել արդյունավետ իրականացման համար: Խորվաթիայի տեղական ինքնակառավարման համակարգը ձևավորող համայնքների մեծ մասը փոքր են, ընդ որում, նրանցից շատերը վերջերս են ստացել համայնքի կարգավիճակ: Ներկայումս նրանք «տոնում են» իրենց ինքնուրույնությունը, քաջ գիտակցելով, որ միջհամայնքային համագործակցությունը, նրանց զարգացման համար անհրաժեշտ նախապայման է: Բացի դրանից, տարբեր քաղաքական կառույցներ նույնպես աջակցում են այս գործնթացին:

Համագործակցության ձևավորման շատ լուրջ խոչընդոտ է ընտրությունների գործընթացը: Նրանով, որ սույն գործընթացը ունիֆիկացված է (կենտրոնական, տարածքային և տեղական ընտրություններն անցկացվում են համամասնական սկզբունքով): Եվ, քանի որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները քաղաքական տարբեր կուսակցությունների ներկայացուցիչներ են, ապա միջհամայնքային համագործակցություն ստեղծելու որոշումները հակասության մեջ են մտնում այս կամ այն քաղաքական կուսակցության նախապատվությունների հետ: Միջհամայնքային համագործակցության օրենսդրական կարգավորումը ներկայացված է Սահմանադրության, Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով , և մասնակիորեն՝ տեղական ֆինանսների մասին օրենքով:

- Այսպես, Սահմանադրության համաձայն «Պետական կառավարման մարմինների կոնկրետ լիազորությունները կարող են օրենսդրական կարգով փոխանցվել տեղական կամ տարածքային մարմիններին և հանրային իրավունքով օժտված իրավական մարմիններին»:
- Տեղական և տարածքային կառավարման մասին օրենքը պայմաններ է ապահովում համայնքների միջև համագործակցության համար, հիմնվելով նրանց բարի կամքի և համագործակցության անհրաժեշտության վրա: Սահմանումը տրված է հետևյալ կերպ՝ *«Ընդհանուր շահեր հետապնդելով, համայնքները կարող են համագործակցել իրենց տնտեսական և սոցիալական բարեկեցության նպատակով. Ընդհանուր շահերի պաշտպանության համար, համայնքները կարող են ստեղծել ասոցիացիաներ»:*

  Տեղական ինքնակառավարման բոլոր ձևերն էլ, այսինքն՝ համայնքներն ու շրջանները, իրավունք ունեն համագործակցելու միմյանց հետ:

Կիրառվում են համագործակցության տարբեր ձևեր, ինչպես ֆորմալ, այնպես էլ՝ ոչ ֆորմալ: Այն է՝ հանդիպումներ, համակարգող խորհուրդներ, խարտիաներ, պայմանագրեր, համատեղ կազմակերպությունների և ինստիտուտների ստեղծում: Համայնքները լիովին ազատ են համագործակցության ձևերն ընտրելու: Համագործակցության ամենատարածված ձևն են պայմանագրերը, սակայն, երբ այդ պայմանագրերը ենթադրում են համատեղ վարչակազմերի ստեղծում, ապա նրանք ընկնում են նրանց ձևավորումը կարգավորող օրենքի համապատասխան հոդվածի տակ. «Այն դեպքերում, երբ երկու կամ ավելի համայնքներ միավորվում են ընդհանուր համատեղ տարածքի համատեքստում, ապա նրանք կարող են իրենց իրավասության մեջ մտնող լիազորությունները իրականացնել համատեղ»:

Սլովակիա

Սլովակիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինները համագործակցում են ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող հանրային ծառայությունների մատուցման ոլորտում: Տվյալ ոլորտի օրենսդրական կարգավորումն ամրագրված է Սահմանադրության մեջ և ավելի մանրամասն ներկայացված է Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքում:

Ընդհանուր առմամբ, կիրառություն են գտել համագործակցության հետևյալ ոլորտները՝

1.Վարչական հարցեր: Առկա են միջհամայնքային համագործակցության միջոցով վարչական հարցերի իրականացման հետևյալ իրավական ձևերը՝

- <u>Համատեղ վարչակազմեր:</u> *Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի 16ա հոդվածը թույլ է տալիս համայնքներին ձևավորել համատեղ վարչակազմեր: Նշված հոդվածն ավելացվել է 1992թ-ին: Համայնքները ոչ միշտ են օգտվում համագործակցության այս ձևից, պատճառաբանելով, որ օրենքը չի պարունակում այդ մարմինների ձևավորման և գործունության մանրամասներ: Համաձայն վերը նշված օրենքի, համայնքային համատեղ վարչակազմերը ձևավորվում են կամավորության սկզբունքով: Համայնքները մասնակցում են համատեղ վարչակազմերի ֆինանսավորմանը, համաձայն նրանց միջև կնքված պայմանագրերի: Գործունեության և ֆինանսական միջոցների նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացվում է կա՛մ համայնքների խորհուրդների կողմից, կա՛մ էլ հիմնադիրների համատեղ ժողովներում:*
- Այլ համայնքներին լիազորությունների պատվիրակումը
- Լիազորությունների պատվիրակումը այլ հանրային միավորներին

2.Ծառայությունների և սոցիալ-տնտեսական զարգացման ապահովում: Երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման և ծառայությունների ոլորտի մեջ ներգրավված միջհամայնքային համագործակցության մարմինները, Սլովակիայի օրենսդրության համաձայն, կարող են ձևավորվել տարբեր իրավական ձևերով: Այդպիսիք են՝ նպատակային ասոցիացիաները, համայնքային մասնաբաժնով մասնավոր ձեռնարկությունները, ոչ կառավարական կազմակերպություններն, ինչպես նաև՝ միջսահմանային համագործակցության մարմինները:

3.Համագործակցության այլ ձևեր: Կիրառություն են գտնում նաև համագործակցության այլ ձևեր, որոնք չեն մտնում վերը շարադրված ենթախմբերի մեջ: Օրինակ՝ համայնքների շրջանային և տարածքային ասոցիացիաներ, համայնքային կոնֆերանսներ, ինչպես նաև՝ գործընկեր քաղաքների և գյուղերի համագործակցության այլ տարբեր ձևեր:

Ի հավելումն տեղական ինքնակառավարման օրենսդրությամբ կարգավորվող, վերը շարադրված համագործակցության ձևերի, լայն տարածում են գտել նաև ներքոհիշյալ երկու ձևերը՝

1.Ունիվերսալ բնույթի տարածքային ասոցիացիաներ: Սլովակիայում գործում է քաղաքների և գյուղերի ասոցիացիան (ZMOS): Տվյալ ասոցիացիան համախմբում է 2719 քաղաք և գյուղ: Նրա հիմնական նպատակը մասնակից համայնքների շահերի ներկայացումն ու պաշտպանումն է: ZMOS-ի կառուցվածքում գործում է 57 տարածքային ասոցիացիա:

2.Յուրահատուկ ուղղվածությամբ համայնքային ասոցիացիաներ: Այդ կառուցների հիմնական մասը կենտրոնացված է սոցիալ-տնտեսական ոլորտի խնդիրների ցանկից՝ մեկի լուծմանը:

Սլովակիայում, միջհամայնքային համագործակցության առավել տարածված ոլորտներն են՝ թափոնների չեզոքացումը, ջրի մաքրումը, զբոսաշրջությունը, բնապահպանությունը, առողջապահությունը, կրթությունը, տարբեր ենթակառուցվածքային ծրագրերը (գազաֆիկացում, ջրամատակարարում և այլն):

Վերջաբան

Ամփոփելով կարելի է ասել, որ համայնքների խոշորացումը և միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը Հայաստանի Հանրապետության համար խիստ արդիական և հրատապ լուծում պահանջող խնդիր է: Վստահաբար կարելի է ասել, որ գործող վարչատարածքային բաժանումը լուրջ և էական խոչընդոտ է հանդիսանում համայնքների կարողությունների ամրապնդման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման համար: Սակայն, նկատի ունենալով վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման ողջ բարդությունը, դրա բազմագործոնայնությունն ու հնարավոր հետևանքները, որևէ դեպքում որոշումների ընդունման շտապողականությունը չի կարող

արդարացվել և կարող է հանգեցնել ինչպես այս հիմնավոր գաղափարի խեղաթյուրման, այնպես էլ լրացուցիչ դժվարություններ և բարդություններ առաջացնել տեղական ինքնակառավարման համակարգում: Ուստի անհրաժեշտ է այս բարեփոխումներն իրականացնել փուլային տարբերակով՝ որպես առաջին փուլի թիրախ ընտրելով այդ նպատակի համար իր պարամետրերով , մեր կարծիքով, լավագույնը հանդիսացող ՀՀ Վայոց ձորի մարզում: Երկրորդ փուլում բարեփոխումները պետք է իրականացվեն ՀՀ Սյունիքի մարզում: Իրականացված բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության և գնահատման արդյունքների հիման վրա հնարավոր կլինի հանգել որոշակի եզրահանգումների, որոնք ել նախադրյալներ կստեղծեն ողջ երկրի մասշտաբով այս քաղաքականությունն իրագործելու համար: