



ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԻՍՆԵՐԻ ՄԻԱԿՈՐՈՒՄ

Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը

Երևան 2004

«Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը»
աշխատանքը պատրաստվել է Համայնքների ֆինանսիստների միավորման
կողմից BearingPoint-ի ֆինանսավորմամբ (դրամաշնորհ No.PS-03-P010)
իրականացված ծրագրի շրջանակներում:

Ծրագրի տևողությունը՝ նոյեմբեր 2003թ. - հունիս 2004թ.:

Աշխատանքի միջանկյալ նյութերը ներկայացվել են 2004 թվականի մարտի
10-ի սեմինարին, իսկ վերջնական տարբերակը՝ 2004 թվականի հունիսի 23-
ին երևանում տեղի ունեցած կոնֆերանսին:

Սույն աշխատանքը պատրաստել են՝

Ծրագրի ղեկավար - Դավիթ Թումանյան

Փորձագետ - Սոս Գիմիշյան

Ասիստենտ - Արթուր Այվազով

Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
Տիգրան Մեծի 4, 506-507 սեն.
հեռ. 582 293, 543594: ֆաքս 582 293
Էլ. հասցե cfoa@dolphin.am
Ինտերնետ. Էջ www.cfoa.am

1. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման անհրաժեշտությունը ՀՀ-ում

Ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունը դասվում է անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների շարքին, որոնց բնորոշ է բարեփոխումների լայնածավալ գործնառի իրականացումը: Բարեփոխումներն ընդգրկում են հանրային կառավարման տարբեր ոլորտներ, որոնց թվում է նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգը: Այստեղ առանձնահատուկ կարևորություն ունի միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հարցը, որն անհրաժեշտ է դիտարկել բարեփոխումների այս ժամանակահատվածի համատեքստում:

Ներկայումս Հայաստանում գործում են 930 համայնքներ: Դրանց մի զգալի մասը փոքր, թույլ, համապատասխան ռեսուրսներ և կարողություններ չունեցող համայնքներ են, որոնք կամ չեն իրականացնում իրենց լիազորությունների մի մասը կամ դրանք իրականացնում են ոչ բավարար ձևով: Շատ համայնքների ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսները հնարավորություն չեն տալիս որպեսզի նրանք ամբողջությամբ մատուցեն իրենց վերապահված հանրային ծառայությունները: Միջհամայնքային համագործակցության կարիք է զգացվում ջրամատակարարման, աղբահանության, համայնքների բյուջեների հարկային մուտքերի ապահովման և այլ խնդիրների լուծման դեպքերում: Դրանով է հիմնականում պայմանավորված միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման և որոշ համայնքային հանրային ծառայություններ համատեղ մատուցելու անհրաժեշտությունը: Ասվածը, առաջին հերթին, վերաբերվում է պարտադիր լիազորություններին: Սակայն, միջհամայնքային համագործակցությունը ոչ պակաս կարևորվում է նաև պատվիրակված և կամավոր լիազորությունների իրականացման դեպքում:

Համայնքների միջև համագործակցության անհրաժեշտությունը չի սահմանափակվում միայն առանձին լիազորությունների կատարմամբ: Այն կարևոր է նաև կառավարման արդյունավետության տեսանկյունից: Համագործակցության կարիք է զգացվում նաև այն պատճառով, որ առանձին վերցրած համայնքների վարչական մարմինները չեն կարողանում լուծել իրենց առջև ծառայած խնդիրները, քանի որ միայն որակյալ աշխատակազմ պահելու ծախսերը կարող են շատ թանկ լինել համայնքների համար: Շատ դեպքերում էլ ողղակի անհիմաստ է վարչական մեծ ծախսերի կատարումը:

Այսպիսով, միջհամայնքային միավորումների ձևավորման առաջնային խնդիրներից է ֆինանսական և մարդկային համեմատաբար թույլ կարողություններ ունեցող համայնքներին պարտադիր լիազորությունների իրականացման հարցում աջակցելը, դրանով իսկ նպաստելով տեղական ինքնակառավարման զարգացման գործընթացում համայնքների միջև բևեռվածության աստիճանի նվազմանը: Այսինքն, մի հարց, որն անմիջականորեն առընչվում է հասարակության կենսական նշանակություն ունեցող խնդիրների իրականացման հետ: Ընդհանուր առմամբ, միջհամայնքային միավորումները կարելի է ներկայացնել, որպես տեղական ինքնակառավարման բաղկացուցիչ մաս, որոնք իրենց կառուցվածքային առանձնահատկությունների շնորհիվ կատարում են ինչպես համայնքների որոշ գործառույթներ, այնպես էլ պետության կողմից պատվիրակված

լիազորություններ: Այստեղ պետք է նկատի ունենալ, որ վերջնականապես տակ է հանդիսանում բնակչությանը ծառայությունների մատուցման մակարդակի բարձրացումը, այլ ոչ թե տվյալ համայնքի ինքնության պահպանումը:

Նշված բոլոր առավելությունների կողքին առանձնահատուկ տեղ է գրավում միջհամայնքային միավորումների դերը պետական միասնական տարածքային քաղաքականության իրականացման համատեքստում: Այժմ այդ խնդիրը վերապահված է մարզպետերին, որոնք կառավարության ներկայացուցիչներն են տարածաշրջաններում և ապահովում են փոխադարձ կապը պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման միջև: Միջհամայնքային միավորումները կարող են մեծ աջակցություն ցուցաբերել այդ հարցում՝ ընդհուպ մինչև որոշ գործառույթների իրականացումը:

2.Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման օրենսդրական հիմքերը ՀՀ-ում

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության իրավական համակարգը Հայաստանում ձևավորվել է 1996թ. ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով, որը նույնությամբ պահպանվեց 2002թ. ընդունված նոր օրենքում:

Օրենքը պարունակում է ընդամենը երեք հոդված, որոնցում տրված է այդ մարմինների ձևավորման նպատակը, մեխանիզմները, կառավարման մարմինները և կարգավիճակը: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 78-րդ հոդվածով սահմանված է, որ համայնքները որոշակի խնդիրներ համատեղ լուծելու և դրանց իրականացման ծախսերը նվազեցնելու նպատակով կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Միջհամայնքային միավորումները հանդիսանում են իրավաբանական անձ: Օրենքի 79-րդ հոդվածով սահմանվում է միավորման ձևավորման մեխանիզմները, որը նախատեսում է համայնքների ղեկավարների կողմից կնքված բազմակողմ պայմանագրի հիման վրա՝ համայնքների կամավորության սկզբունքով, միջհամայնքային միավորման հիմնադրումը: Այդ պայմանագիրը ենթակա է հաստատման համայնքի ավագանու կողմից: Հաջորդ հոդվածը նախատեսում է միջհամայնքային միավորման կառավարման մարմինների ձևավորում՝ միջհամայնքային միավորման խորհուրդ, որը կազմված է դրա կազմում ընդգրկված համայնքների ղեկավարներից: Խորհուրդը իր կազմից ընտրում է խորհրդի նախագահ: Խորհրդի նիստը իրավազոր է եթե նիստին ներկա են խորհրդի անդամների կեսից ավելին, իսկ որոշումներն ընդունվում են նիստին ներկա անդամների պարզ մեծամասնությամբ: Օրենքը նախատեսում է, որ միջհամայնքային միավորումների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով: Սակայն, որևէ օրենքով այդպիսի կազմակերպությունների լիազորությունները դեռևս սահմանված չեն: Քաղաքացիական օրենսգրքով նախատեսվում է, որ իրավաբանական անձինք կարող են ձևավորել միություններ և համայնքները որպես իրավաբանական անձինք հնարավորություն են ստանում իրենց գործունեությունը համակարգելու, ինչպես նաև ընդհանուր շահերը ներկայացնելու և պաշտպանելու նպատակով կազմավորել միություններ:

Ակնհայտ է, որ միջհամայնքային միավորումներին վերաբերվող իրավական դաշտը կարիք ունի զարգացման և լրամշակման, որը պետք է հստակ սահմանի դրանց կազմավորման ձևերը, մեխանիզմները, գործադիր մարմինները, լիազորությունները, բյուջեի ձևավորման աղբյուրները և այլն, առանց որի հնարավոր չէ դրանց կանոնավոր գործունեությունը: Պատահական չէ, որ այդպիսի իրավական դաշտով 1996թ. առ այսօր չի գրանցվել որևէ միջհամայնքային միավորում:

Այս գործընթացը խթանելու նպատակով անհրաժեշտ է նախ օրենքով սահմանել այն համայնքները (ինքնուրույն համայնքներ), որոնց տնտեսական ու ֆինանսական ներուժը բավարարում է ինքնուրույն իրականացնել օրենքով համայնքներին վերապահված լիազորությունները և դրանով հիմք ապահովել մյուս համայնքներին միավորվել միջհամայնքային միավորումներում:

3. Համայնքների միությունների ուսումնասիրություն

Ի տարբերություն միջհամայնքային միավորումների, ներկայումս Հայաստանի տարածաշրջաններում գրանցվել և գործում են տասը համայնքների միություններ: Դրանց բազայի հիման վրա հետագայում հնարավոր և նպատակահարմար է ձևավորել միջհամայնքային միավորումներ: Այս իրողությունից ելնելով ուսումնասիրվել են երեք համայնքների միություններ՝ Բերդի, Վեդիի և Սիսիանի (միությունների վերաբերյալ ընդհանուր տվյալները բերված են հավելվածներ 1, 2, 3): Դրանցից երկուսը՝ Բերդի և Սիսիանի միությունները ստեղծվել են GTZ կազմակերպության անմիջական օժանդակությամբ, իսկ Վեդիինը՝ տարածաշրջանի համայնքների սեփական նախաձեռնությամբ:

Նշված բոլոր միությունները ստեղծվել են մասնակից համայնքների որոշակի խնդիրների համատեղ լուծման, գործունեության համակարգման, համայնքային իրավունքների պաշտպանության և տեղեկատվության փոխանակման նպատակներով: Դրանց կառավարման բարձրագույն մարմինը կազմված է համայնքների ղեկավարներից և կոչվում է ժողով կամ խորհուրդ: Միության գործադիր մարմինը գործադիր տնօրենն է, որն ընտրվում է միության ընդհանուր ժողովում 3 տարի ժամանակով: Միության ֆինանսական միջոցների գոյացման կայուն աղբյուր են հանդիսանում միայն մասնակիցների նուտքի պարտադիր վճարները և անդամավճարները: GTZ-ը իր օժանդակությամբ ստեղծված միություններին տրամադրում է դրամաշնորհներ, որոնք օգտագործվում են հիմնականում ներհամայնքային ծրագրերի իրականացման նպատակով:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման անհրաժեշտության, առկա խոչընդոտների, համատեղ լուծման կարիք ունեցող խնդիրների և մեխանիզմների, ֆինանսական աղբյուրների, կառավարման մարմինների, վարչական տարածքի և վարչական կենտրոնի ընտրության չափանիշների վերաբերյալ համայնքների միությունների կազմի մեջ մտնող համայնքների ղեկավարների կարծիքներն ուսումնասիրելու նպատակով կազմվել է ութ հարցից կազմված հարցաթերթիկ 6 բալանոց գնահատման սանդղակով՝ Օ-ից 5: Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հետ կապված հարցերը ներկայացվել են վերը նշված միությունների անդամ համայնքների

ղեկավարների հետ կազմակերպված հանդիպումներում, որից հետո հարցաթերթիկները բաժանվել են լրացման համար:

Հարցմանը մասնակցել են 42 համայնքների ղեկավարներ, այդ թվում Սիսիանի համայնքների միությունից 23, Վեդի համայնքների միությունից 11 և Բերդի համայնքների միությունից 8 (հարցման արդյունքները տրված են հավելվածներ 4,5,6,7,8,9,10,11):

Հարցման արդյունքների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ բավականին մեծ է համայնքների ղեկավարների հետաքրքրությունը միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելու հարցում: Միջհամայնքային միավորման ստեղծման անհրաժեշտությունը հարցին ամենաբարձր գնահատականն է ստացել համայնքների կողմից բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների ընդլայնումը և որակի բարձրացումը: Սա նշանակում է, որ համայնքների մեծ մասը չի կարողանում ապահովել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացումը կամ նոր լիազորություններ ստանալու դեպքում չի կարողանա դրանք իրականացնել, և դրա լուծումը տեսնում է միջհամայնքային միավորումների ստեղծման միջոցով: Ընդհանրապես, այս հարցի բոլոր պատասխաններն ստացել են միջինից բարձր գնահատական: Ըստ առանձին համայնքների միությունների ամենաբարձր գնահատականները տրվել է Վեդի համայնքների միության անդամների կողմից:

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության հիմնական խոչընդոտներ են համարվում ֆինանսական միջոցների պակասը և օրենսդրական դաշտի անկատարությունը: Իրոք դրանք շատ լուրջ խոչընդոտներ են, որոնցից առաջնայինը օրենսդրական բացի լրացումը և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հնարավորության ընձեռումն է:

Միջհամայնքային միավորումների միջոցով լուծելի խնդիրներից առաջնային են համարվում կրթության, մշակույթի, համայնքային ենթակառուցվածքների ոլորտները և հողի ու գույքի հարկերի հավաքագրման միասնական մարմնի ստեղծումը: Վերջին պատասխանն ամենաբարձր գնահատականին է արժանացել Սիսիանի համայնքների միության անդամների ներկայացուցիչների կողմից:

Համայնքների խնդիրների համատեղ լուծման մեխանիզմներից, թե ընդհանուր առմամբ և թե ըստ առանձին համայնքների միությունների, ամենաբարձր գնահատականն է ստացել համատեղ խնդիրների լուծումը միջհամայնքային միավորման կողմից հայտարարված մրցույթների միջոցով: Դա նշանակում է, որ մեծ առավելություն է տրվում շուկայական մեխանիզմներին: Բացի դրանից կարևորվում է նաև միջհամայնքային ձեռնարկությունների ստեղծումը:

Բավականին հետաքրքիր են միջհամայնքային միավորումների ֆինանսական աղբյուրներին վերաբերող հարցը: Ամենաբարձր գնահատականներն են ստացել շահութահարկից և եկամտահարկից մասհանումները, նշենք որ այդ հարկատեսակներից ներկայումս համայնքի բյուջե մասհանումներ չեն կատարվում, և միջհամայնքային միավորման կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց գանձվող վարձավճարները: Այստեղ այլ պատասխանների մեջ նշված է նաև պետության կողմից լրացուցիչ դոտացիայի հատկացումը:

Միջհամայնքային միավորումների կառավարման մարմինների հարցը կարելի է կարևորներից մեկը համարել, քանի որ ցանկացած կազմակերպության գործունեության արդյունավետությունը մեծ չափով կախված է կառավարման որակից: Այստեղ գործադիր մարմնի ստեղծումը համարվում է հիմնական խնդիրը: Միջհամայնքային միավորման խորհրդի ձևավորման տարբերակներից ամենաշատ միավորն ստացել է խորհրդի կազմի ձևավորումը միայն համայնքի ղեկավարներից: Անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ հարցվողները միայն համայնքների ղեկավարներ են և, տվյալ դեպքում, որոշիչ է եղել սուբյեկտիվ գործոնը:

Համայնքների ղեկավարները գտնում են, որ միջհամայնքային միավորումների վարչական տարածքը պետք է համապատասխանի նախկին շրջանային բաժանմանը: Այս պատասխանը հարցաթերթիկի բոլոր հարցերի մեջ ստացել է ամենաբարձր գնահատականը՝ 4.6: Հետաքրքիր է, որ ըստ առանձին համայնքների միությունների ամենաբարձր գնահատականը տրվել է Վեդի համայնքների միությունում՝ 4.9, որի կազմի մեջ են մտնում նախկին շրջանի ոչ բոլոր համայնքները և մեծ ցանկություն կա միավորել բոլոր համայնքներին: Այդպիսի պատասխանները ցույց են տալիս, որ Հայաստանի նախկին շրջանային բաժանումը որոշակի դրական հետք է թողել մարդկանց հիշողության մեջ և անհրաժեշտության դեպքում առանց դժվարության հնարավոր է այն վերականգնել:

Միջհամայնքային միավորման կենտրոնի ընտրության հարցաթերթիկում նշված չափանիշները Հայաստանի այսօրվա պայմաններում գրեթե համընկնում են: Բարձր գնահատականներ են տրվել միջհամայնքային միավորման բնակչությանը ամենամեծ, կենտրոնում գտնվող և նախկին շրջանային բաժանման վարչական կենտրոն չափանիշներին: Շատ դեպքերում այդ բոլոր երեք չափանիշները համընկնում են նախկին շրջանային բաժանման վարչական կենտրոն չափանիշի հետ:

Այսպիսով, կատարված հետազոտության արդյունքից պարզ է դառնում, որ համայնքների ղեկավարներն անհրաժեշտ են համարում միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը, ինչպես նաև ցույց են տալիս դրա հետ կապված դժվարությունները, համայնքային խնդիրների համատեղ լուծման մեխանիզմները, տնտեսական, ֆինանսական, վարչական և կազմակերպչական լուծումները:

Այժմ ծանոթանանք այս բնագավառում առկա միջազգային փորձին:

4. Համայնքների համագործակցության միջազգային փորձը

Հայաստանում միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգային և օրենսդրական հիմքերն ստեղծելու նպատակով կարևոր է այդ ոլորտին վերաբերող միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը: Դրա արդյունքում հնարավոր լուծումները կարելի է կիրառել Հայաստանում: Ստորև ներկայացված է որոշ երկրների փորձը:

Համագործակցության անհրաժեշտությունը

Իրենց լիազորություններն իրականացնելիս համայնքները, հաճախ, չեն կարողանում դրանք ինքնուրույն և պատշաճ ձևով կատարել: ՏԻՄ-երի

Ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսները բավականին սահմանափակ են, որպեսզի ամբողջությամբ մատուցեն իրենց վերապահված հանրային ծառայությունները: Սա է համայնքների միջև միջհամայնքային համագործակցության մեջ մտնելու և որոշ ծառայություններ համատեղ ապահովելու հիմնական պատճառը: Հատկապես, համայնքների միջև համագործակցության կարիք է զգացվում էլեկտրամատակարարման, ջրամատակարարման և աղբահանության խնդիրների լուծման դեպքերում: Առաջին հերթին ասվածը վերաբերվում է պարտադիր լիազորություններին: Նպատակահարմար է գտնվում այդ լիազորություններն իրականացնել մի քանի համայնքների կողմից, քանի որ դրանց չկատարումը համայնքը չի կարող պատճառաբանել բյուջետային միջոցների սղությանը, որովհետև հենց ինքն է պատասխանատու դրա համար:

Համայնքների միջև համագործակցությունը չի սահմանափակվում միայն առանձին վերցրած լիազորությունների կատարմամբ: Համագործակցության կարիք զգացվում է նաև այն պատճառով, որ առանձին վերցրած համայնքների վարչական մարմիններն ի զորու չեն պատշաճ կերպով լուծել իրենց առջև ծառայած խնդիրները, քանի որ միայն որակյալ աշխատակազմ պահելու ծախսերը կարող են շատ թանկ լինել համայնքների համար:

Այդ պարագայում հարց է ծագում, արդյոք համայնքը պետք է հրաժարվի ինքնուրույնությունից, քանզի ֆինանսական միջոցների անբավարարության պատճառով նրան անհրաժեշտ է ընդգրկել մեկ այլ համայնքի մեջ: Այս խնդիրը կարող է լուծում ստանալ համայնքների միջև համագործակցության միջոցով և «վերհամայնքային վարչական մարմին» ստեղծումով:

Ներկայումս, միջազգային պրակտիկայում հայտնի են՝ փոքր համայնքների հնարավորությունների սահմաններից դուրս գտնվող խնդիրների լուծման բազմաթիվ տարբերակներ: Օրինակ, միջհամայնքային տրանսպորտի, աղբահանության և բազմաթիվ այլ բնագավառներում: Կիրառություն են գտել այդ խնդիրների լուծման հետևյալ ձևերը՝

- մի քանի փոքր համայնքներին ծառայությունների ապահովում մեծ համայնքի կողմից,
 - կազմակերպությունների ստեղծում, որոնց ղեկավար մարմնի կազմի մեջ մտնում են մասնակից համայնքների ներկայացուցիչներ,
 - մեծածավալ ծրագրերի համատեղ իրականացում:
- Համագործակցության կոնկրետ ձևի ընտրությունը կախված է՝
- երկարատև ժամանակահատվածում համայնքի վարչական մարմինների կողմից մեկ կամ մի քանի սերտորեն կապված լիազորությունների կատարմամբ,
 - սահմանափակ ժամանակահատվածում կոնկրետ լիազորության իրականացման անհրաժեշտությամբ և առանձին համայնքի կողմից կազմակերպչական ու ֆինանսական ծախսեր կատարելու նպատակահարմարությամբ,
 - երկարաժամկետ հեռանկարում, համայնքների վարչական մարմինների մեծացման անհրաժեշտությամբ, քանի որ առանձին

վերցրած համայնքների հնարավորությունները բավարար չեն այն կատարելու համար:

Կամավոր համագործակցություն

Այն պարագայում, երբ առանձին համայնքներն այնքան փոքր են, որ չեն կարողանում ապահովել որոշ լիազորությունների արդյունավետ իրականացումը, կամավոր համագործակցությունը կարող է դիտվել, որպես այդ խնդիրների լուծման մեկ տարբերակ: Շատ հաճախ, այն հանդիսանում է որպես այլնտրանք, միացման միջոցով համայնքների ավելի մեծ միավորների ստեղծմանը: Այս գործնթացը հետաքրքրական է նաև նրանով, որ այն կիրառություն է գտել, որպես տեղական վարչարարությունը բարելավելու կարևոր ճանապարհ, ոչ միայն բազմաթիվ փոքր համայնքներ ունեցող երկրներում, այլ նաև մեծ թվով, հարաբերականորեն խոշոր համայնքներ ունեցող երկրներում:

Արևմտյան Եվրոպայի երկրներից համագործակցության նման օրինակներ առկա են Մեծ Բրիտանիայում, որտեղ միացյալ իրականացվում են այնպիսի լիազորություններ, ինչպիսիք են՝ հասարակական տրանսպորտը, հակահրդեհային ծառայությունը և աղբահանությունը: Ֆինլանդիայում, նմանապես, տեղական իշխանությունները ձևավորում են միասնական մարմիններ առողջապահության, սոցիալական ապահովության և մասնագիտական կրթության ոլորտներում: Ֆինլանդիայում գործում է 262 միջհամայնքային խորհուրդ, որոնք համագործակցում են էլեկտրամատակարարման, ջրամատակարարման, մասնագիտական կրթության և այլ ոլորտներում: Սակայն, նրանց աշխարհագրական սփռվածությունը տարբեր է, օրինակ հաշմանդամների աջակցության նպատակով ստեղծված խորհուրդները գործում են երկրի ամբողջ տարածքում, իսկ որոշ հարցերով խորհուրդներ կարող են ձևավորվել միայն հարևանությամբ գտնվող համայնքների միջև: Դանիայի Յյերինգ քաղաքում, թափոնների վնասազերծման գործարանի համատեղ կառուցման և շահագործման նպատակով, չորս համայնքների կողմից ստեղծվել է ընկերություն:

Իրավական տեսանկյունից միջհամայնքային խորհուրդները հանդես են գալիս որպես առանձին վարչական և ֆինանսական միավորներ, սակայն նրանք օժտված չեն սեփական հարկեր սահմանելու իրավունքով և ձևավորում են իրենց բյուջեն պետական դրամաշնորհներից և համայնքների ներդրումներից, որոնց դրույքաչափերը սահմանվում են մասնակից համայնքների կողմից: Նման օրինակներ գոյություն ունեն են նաև Կենտրոնական Եվրոպայի այն երկրներում, որտեղ համայնքները հիմնականում ավելի մեծ են, օրինակ՝ Բուլղարիայում և Լեհաստանում:

Եվ Բուլղարիայում և Լեհաստանում միջհամայնքային համագործակցության ոլորտներից, պետական իշխանությունների կողմից, ամենից շատ աջակցություն է ստացել համագործակցությունը պինդ թափոնների վնասազերծման բնագավառում: Լեհաստանում կատարված ուսումնասիրությունների համաձայն, այդ ծառայությունից դրական տնտեսական արդյունք է ստացվում, երբ դրանից օգտվողների թիվը հարյուր հազարից փոքր չէ:

Որոշ ծառայությունների իրականացման ժամանակ (օրինակ՝ թափոնների վնասազերծում, ջրամատակարարում, աղտոտված ջրի մաքրում) միջհամայնքային առևտրային ձեռնարկություններն ավելի ճկուն և հեշտ են իրականացնում այն, քան տեղական ձեռնարկությունները: Գոյություն ունեն մասնագործակցության օրինակներ՝ տեղական տնտեսության զարգացման աջակցության և բնապահպանության բնագավառներում:

2000-ի վերջին Լեհաստանում գրանցված էր ավելի քան 200 համայնքային ասոցիացիա, որոնց գործունեության հիմնական ուղղվածությունը ծառայությունների մատուցումը կամ տեղական զարգացման աջակցությունն էր: Այլ երկրներում, կենտրոնական իշխանությունների կողմից առաջարկվում է համագործակցության ավելի լայն շրջանակ՝ հատուկ ուղղվածությամբ դեպի հիմնական վարչական ծառայությունների ապահովումը:

Փոքր համայնքների միջև ասոցիացիաների ստեղծման մի այլ ուղղություն է տարածաշրջանի տնտեսական զարգացման աջակցությունը որևէ բնագավառում (օրինակ, զբոսաշրջություն):

Զեխիայի հանրապետությունում, փոքր հարևան համայնքների միջև համագործակցության փոխարեն, շատ հաճախ այդ ծառայությունները մատուցվում է տեղական կենտրոնի կողմից, որը սպասարկում է ոչ միայն իր քաղաքացիներին այլ նաև հարևան գյուղերի բնակիչներին: Գյուղական համայնքները չեն մասնակցում այդ ծառայությունների ֆինանսավորմանը, բայց այսպիսի պայմանավորվածությունը նշանակում է, որ գյուղական բնակչությունը չունի հնարավորություն ազդելու այդ ծառայությունների իրականացման ձևի վրա:

Միջհամայնքային համագործակցության օրինակները ոչ միշտ են հանգեցնում բավարար արդյունքների: Որպեսզի համագործակցությունը իրականում գործի և դառնա արդյունավետ, անհրաժեշտ է որոշակի հիմնախնդիրների լուծում: Այս հանգամանքը պահանջում է առանձին համայնքների փոխզիջումներ որոշակի շահերի հարցում: Տեղական ղեկավարները պետք է պայմանավորվեն համագործակցության շուրջը, որը որոշակի դեպքերում ազդում է իրենց անձնական իշխանական ամբիցիաների վրա:

Լիազորությունների համատեղ իրականացումը և ֆինանսական ներդրումները, պահանջում են որոշ գործառնության ծախսերի կատարում, որոնք բխում են կազմակերպա-իրավական բարդ կառուցվածքից: Հետևաբար, դժվար է ակնկալել, որ սպասվող օգուտը կապահովվի բավարար շարժառիթներ և կամավոր համագործակցությունը լուծում կտա այն բոլոր խնդիրներին, որոնք կապված են փոքր համայնքների ֆինանսական անբավարար միջոցների հետ: Համագործակցության զարգացումը կենտրոնական կառավարության կողմից խթանման կարիք ունի: Սլովակիայի փորձագետները նույնիսկ առաջարկում են համայնքների միջև համագործակցության օրենքով ամրագրված, որոշակի պարտադիր ձևեր: Վերլուծելով որոշ երկրների փորձը, կարելի է եզրահանգել, որ միայն կամավոր բնույթի խթաններն ակնհայտորեն բավարար չեն: Դժվար է գտնել ֆինանսական խթանների օրինակներ մասն Լեհաստանում, որտեղ համայնքներն ընդհանուր առմամբ մեծ են և Սլովակիայում, որի վարչական

միավորները շատ փոքր են: Եվ հակառակը, Բուլղարիայում, որտեղ համայնքների չափերը հարաբերականորեն մեծ են, կառավարությունը առաջարկում է հատուկ դրամաշնորհներ՝ աղբահանության ոլորտի միասնական զարգացման նպատակով: Այդ դրամաշնորհները ծածկում են տվյալ ծրագրի կապիտալ ներդրումների մեծ մասը: Համագործակցության աջակցմանն ուղղված առավել բարդ մոդել առաջարկված է Հունգարիայում, որտեղ 500 բնակչից պակաս ունեցող գյուղերը կարող են դրամաշնորհներ ստանալ միայն այն դեպքում, եթե նրանց պատկանում է նոտարական գրասենյակ կամ էլ նրանք մատուցում են որոշ ծառայություններ, ասոցիացիաների միջոցով: Ոչ վաղ անցյալում իրականացվում էր դպրոցական ավտոբուսների գնման հատուկ դրամաշնորհ: Դա հնարավորություն էր ստեղծելու վերացնել փոքր գյուղերում ծախսատար փոքր դպրոցները և կզարգացներ տրանսպորտային համակարգի հնարավորությունները, որպեսզի երեխաներին հնարավորություն ընձեռնվեր հաճախել ավելի հեռավոր դպրոցներ: Ինչևէ Հունգարացի փորձագետները պնդում են, որ համակարգը ոչ այնքան հետևողական է: Ասոցիացիաների կայացմանն ու զարգացմանը խոչնդոտում է փոքր համայնքներին տրամադրվող դրամաշնորհները, քանի որ դրանք թուլացնում են համագործակցելու շարժառիթները: Այսպես օրինակ, նույն դպրոցական ավտոբուսների գնման դրամաշնորհը չի կրում հետևողական բնույթ, նա չի լուծում բնակչության առօրյա գործունեությանն առնչվող տրանսպորտային համակարգին առնչվող խնդիրները:

Միջհամայնքային համագործակցության ոլորտները Հունգարիայում

Համայնքային ասոցիացիաներն ի սկզբանե ձևավորվել են վարչական այնուհետ նաև այլ խնդիրների լուծման շուրջը: Ինչպես վերը նշված է, մի շարք երկրներում կենտրոնական իշխանությունների կողմից առաջարկվում է համագործակցություն՝ հատուկ ուղղվածությամբ դեպի վարչական ծառայությունների ապահովումը: Առավել ցայտուն դա արտահայտված է Հունգարիայում, որտեղ 1000-ից պակաս բնակիչ ունեցող համայնքներին առաջարկվում է ձևավորել համատեղ նոտարական գրասենյակներ: Այդ գրասենյակները պետք է ապահովեն ծառայությունների մատուցումը մի քանի փոքր համայնքների համար: Իրականում, փոքր համայնքների միայն 2/3-ն է մտնում այդպիսի համագործակցության մեջ: Ավելին, վերջին մի քանի տարիների ընթացքում, նոտարական գրասենյակների թվի լճացում է դիտվում և նույնիսկ նվազում: 1997-ին, միացյալ գրասենյակների ամրապնդման և լրացուցիչ աջակցություն ցուցաբերելու նպատակով, ստեղծվեց սուբսիդավորման հատուկ համակարգ: 2000-ին այս համակարգը առաջարկվեց որպես նորմատիվային: Այդպիսով, նախորդ տասնամյակում նկատված համատեղ գրասենյակների թվի նվազման հետևողական միտումը կասեցվեց: Միացյալ գրասենյակներ հիմնականում գործում են 1000 - 2000 բնակչության առկայության դեպքում, այլ ոչ թե 5000, ինչպես դա առաջարկվում էր կառավարության կողմից:

Հունգարիայում առկա է նաև ծառայությունների համատեղ իրականացման այլ ոլորտներ՝ ինչպես օրինակ, մանկապարտեզները և միջնակարգ դպրոցները: 1999-ին երեխաների ավելի քան 7 %-ը այցելում էին համատեղ կառավարվող մանկապարտեզներ և դպրոցներ: Հունգարիայում

գործում է մոտ 1400 ասոցիացիա, որոնց մեծամասնության գործունեությունը սևեռված է մեկ գործառույթի իրականացման վրա: Հաճախ նրանք ստիպված են լինում համագործակցել, եթե, օրինակ, առկա են ընդհանուր ենթակառուցվածքներ, որոնք չեն կարող բավարար կերպով սպասարկվել մեկ համայնքի կողմից:

Համայնքների համագործակցության մասին նոր օրենսդրությունն իր դրական ազդեցությունն է ունենում այն տարածաշրջաններում որտեղ մեծ թիվ են կազմում փոքր համայնքները: Դա վկայում է համագործակցության անհրաժեշտության մասին: Համեմատելով երկրի տարբեր տարածաշրջաններ, երևում է, որ Մեծ Դաշտավայրի համեմատաբար մեծ գյուղերում ասոցիացիաների անհրաժեշտությունն ավելի փոքր է, քան Տրանսդանուբիայում և Հյուսիսային Հունգարիայում:

Համայնքների ասոցիացիաների մի այլ տեսակ է՝ ինստիտուցիոնալ վերահսկման նպատակով ստեղծված ասոցիացիաները, հիմնականում դա վերաբերվում է միջնակարգ կրթության ոլորտին: 1996-ին առկա էր 489 այդպիսի ասոցիացիա: Համեմատաբար քիչ են աղբահանության և ենթակառուցվածքների սպասարկման հարցերով զբաղվող ասոցիացիաների թիվը՝ ընդամենը 51:

Աղյուսակ 1. Ասոցիացիաները Հունգարիայում առ 31.12.1999

Տարածաշրջանի անվանումը	Ասոցիացիաների թիվը	Համայնքների թիվը	Համայնքների միջին բնակչությունը	Ասոցիացիաներում ընդգրկված համայնքների թիվը	Ասոցիացիաներում ընդգրկված համայնքների տես. կշիռը (%)
Կենտրոնական Հունգարիա	50	185	15,374	84	45
Կենտրոնական Տրանսդանուբիա	220	407	2,734	345	85
Արևմտյան Տրանսդանուբիա	270	646	2,105	538	83
Հարավային Տրանսդանուբիա	409	653	1,451	574	88
Հյուսիսային Հունգարիա	282	603	2,105	496	82
Հյուսիսային Մեծ Դաշտավայր	106	388	3,933	237	61
Հարավային Մեծ Դաշտավայր	93	253	5,283	155	61
Ընդամենը	1,430	3,135	3,204	2,439	78

Բազմակողմանի համագործակցություն

Հունգարիայում համայնքների միջև բազմակողմանի համագործակցության դեպքերը շատ հազվադեպ են: Բազմիցս պատահում են դեպքեր, երբ նույն համայնքները կարող են 2 կամ 3 անգամ ասոցիացիայի շրջանակներում համաձայնագիր կնքել հանրային ծառայությունների համատեղ կատարման կամ ինստիտուցիոնալ զարգացման նպատակով: Համատեղ տեղական գրասենյակները ներկայանում են միայն որպես

համայնքների ընդհանուր գրասենյակներ: Իրավաբանորեն, նրանք կոչված չեն աջակցելու հանրային ծառայությունների իրականացմանը, քանի որ չունեն սեփական ներկայացուցչական մարմին:

Միացում կամ □ործառուծային համա□ործակցություն

Հունգարիայում համայնքների միացումը չի դիտարկվում որպես քաղաքական այլևտրանք: Դա հետևանք է այն բանի, որ մարդկանց հիշողության մեջ դեռ առկա են համայնքների ձևավորման պարտադրողական ձևերը: Չնայած դրան, պարբերականորեն, կարծիքներ են հնչում ի օգուտ մեծ համայնքների ձևավորման: Դա հատկապես վերաբերվում է տրանսպորտի, ջրի և թափոնների վերամշակման ոլորտների միասական իրականացմանը և տարածքային շահերի ներկայացմանը ավելի բարձր գտնվող մակարդակներում: Դեմ արտահայտվող կարծիքները վերաբերվում են նրան, որ տարբեր ծառայություններ ունեն օպտիմալ կառավարման տարբեր միավորներ: Միացման համար ուժեղ խոչնդիտ է հանդիսանում նաև, տեղական ինքնուրույնության խնդիրը:

Միջհամայնքային համագործակցությունը Սլովակիայում

Սլովակիայում միջհամայնքային համագործակցության տիպային բնագավառներն են՝ աղբահանությունը, աղտոտված ջրի մաքրումը, բնապահպանությունը, տարածաշրջանի տնտեսական զարգացումը, տուրիզմը, ենթակառուցվածքային ծրագրերի համատեղ իրականացումը (գազամատակարարում և ջրամատակարարում), կրթությունը, սոցիալական ապահովության ծրագրերը:

Շատ դեպքերում, միջհամայնքային համագործակցությունը կիրառվում է աղբահանության բնագավառում: Դրա տիպային օրինակ է Սերեդի ասոցիացիան: Այդ ասոցիացիայի ներքո Սերեդ քաղաքը և նրան հարող 10 գյուղական համայնքները համախմբվել են համայնքային թափոնների լոկալացման կազմակերպման խնդրի շուրջ: Նմանատիպ ասոցիացիա գործում է Մալաքի քաղաքում, որտեղ թվով 6 համայնքներ, ներառյալ Մալաքի քաղաքը և 4 մասնավոր ձեռնարկություն համախմբվել են համայնքային թափոնների կառավարման կազմակերպման խնդրի շուրջը: 48 համայնքներ ընդգրկող ասոցիացիա և Սոբրանս քաղաքը նույնպես իրենց գործունեությունն ուղղել են թափոնների վերամշակման կայանի շինարարությանը և շահագործմանը:

Սերեդի ասոցիացիա

Սերեդի ասոցիացիան ստեղծվել է 1992-ին: Նրա □ործունեության հիմնական ուղղությունն է Պուստե Սադի տարածքում թափոնների վերամշակման կայանի շահա□ործումը: Ասոցիացիայի կանոնադրական կապիտալը բաղկացած է հիմնադիրների ֆինանսական ներդրումներից, վարկերից, սուբսիդիաներից և արտադրական եկամուտներից: Հիմնադիրների կողմից ֆինանսական ներդրման բաժինը կազմեց 5.56 մլն Sk: Յուրաքանչյուր համայնք ներդրում կատարել է ըստ բնակչության թվի: Պուստե Սադին ֆինանսական ներդրում չկատարեց, մինչև որ թափոնների վերամշակման կայանը չկառուցվեց նրա տարածքում: Նոր անդամները, որոնք ցանկանում են անդամակցել ասոցիացիային պետք է համաձայնություն ստանան անդամների 3/5-ի կողմից և մուծում կատարեն իրենց համայնքի բնակչության մեկ շնչի հաշվարկով 40 Sk :

Սլովակիայի օրենսդրությունը ծառայությունների մատուցման համար, ելնելով հասարակության շահերից, համայնքներին համագործակցության հնարավորություն է ընձեռում: Համագործակցության ձևերը սահմանված են

սահմանադրությամբ և մանրամասնեցված են Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքում:

Կարելի է առանձնացնել միջհամայնքային համագործակցության ձևերի երեք հիմնական խմբերը՝

1. Վարչական խնդիրների ապահովում.

- Համատեղ համայնքային գրասենյակների ստեղծում: Համայնքները ոչ շատ հաճախ են օգտվում օրենքի ընձեռած այդ հնարավորությունից: Նրանք դա հիմնավորում են նրանով, որ օրենքը չի պարունակում մանրամասներ համատեղ համայնքային գրասենյակների ձևավորման ու գործունեության սկզբունքների վերաբերյալ: Ըստ օրենքի համատեղ գրասենյակները հիմնվում են կամավորության սկզբունքի համաձայն: Առանձին համայնքներ ֆինանսապես մասնակցում են համատեղ գրասենյակների գործունեությանը, իրենց պայմանավորվածությունների համաձայն: Խնդիրների իրականացման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացվում է հիմնադիրների կողմից՝ համատեղ ժողովի միջոցով կամ առանձին համայնքների խորհուրդները:
- Ծառայությունների մատուցման պատվիրակումը այլ համայնքների մարմիններին:
- Ծառայությունների մատուցման պատվիրակումը հանրային հատվածի այլ իրավաբանական անձանց:

2. Սոցիալ-տնտեսական զարգացում և ծառայությունների մատուցման ապահովում: Դա միջհամայնքային համագործակցություն է, որը աջակցում է սոցիալ-տնտեսական զարգացմանը: Սլովակիայի օրենսդրության համաձայն առկա են այդպիսի միջհամայնքային համագործակցության հետևյալ ձևերը՝ շահերի պաշտպանության ասոցիացիաներ, առանձին հիմնարկներ համայնքային մասնաբաժնով, շահույթ չհետապնդող կազմակերպություններ և միջսահմանային համագործակցություն:

3. Համագործակցության այլ ձևեր: Դրանց թվում են ազգային, ռեգիոնալ և տեղային շահերի պաշտպանության ասոցիացիաներ, համայնքային ֆորումներ և այլն:

Միջհամայնքային համագործակցությունը Գերմանիայում

Գերմանիայի փորձը հետաքրքրական է նրանով, որ այն հանդիսանում է այլ երկրների փորձի արդյունավետ կիրառման օրինակ: Որպես առաջնային կարևորություն դիտվում է իշխանությունների տարանջատման համակարգը ձևափոխելու սկզբունքային հնարավորությունը, օտարժեքներով այլ երկրների մոդելները, ինչպես նաև երկրում ձևավորված համայնքային ինստիտուտների տարբեր մոդելները, որոնք համահունչ են տվյալ տարածաշրջանի ազանշակութային բնութագրին:

Գերմանիայում ձևավորված է համայնքների միջև համագործակցության որոշակի ավանդույթ, որն ուղղված է լիազորությունների ավելի արդյունավետ իրականացմանը: Գոյություն ունեն համագործակցության (համատեղ կառավարման) մի քանի ձևեր, որոնք կիրառում են գտել երկրի ամբողջ տարածքում: Դեպքերի մեծամասնությունում, համայնքների

համագործակցությանն առնչվող դրույթները կարգավորվում են Հողերի առանձին օրենքներով:

Համրային-իրավական համաձայնությունը հիմնվում է մի քանի համայնքների միջև կնքվող պայմանագրի վրա: Պայմանագրի շրջանակներում լիազորությունների մի մասը կարող է պատվիրակվել համայնքներից մեկին՝ մյուս համայնքների կողմից, համապատասխան ֆինանսավորման փոխանցումով: Համագործակցության այս ձևը հիմնականում կիրառվում է՝ քաղաքի և նրան շրջապատող գյուղական համայնքների միջև կամ էլ յուրահատուկ ռեսուրսներ ունեցող համայնքի առկայության դեպքում:

Աշխատանքային ընկերակցություններ

Համատեղ գործունեության նպատակով համայնքները կարող են առանց որևէ սահմանափակումների ձևավորել աշխատանքային ընկերակցություններ, որոնք չունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ:

Աշխատանքային ընկերակցությունների շրջանակներում կատարվում է համայնքների միջև նպատակների կոորդինացում, որը չի կրում պարտադիր բնույթ և չի ստեղծում իրավական պարտավորություններ համապատասխան համայնքների համար: Աշխատանքային ընկերակցության աշխատանքները ղեկավարում է կոմիտեն, որի կազմի մեջ մտնում են յուրաքանչյուր համայնքից երկուական ներկայացուցիչներ (որից մեկը համայնքի ղեկավարն է): Աշխատանքային ընկերակցությունները կարող են վերակազմավորվել «Հատուկ աշխատանքային ընկերակցությունների», որի դեպքում ստեղծվում է պարտադիր որոշումներ ընդունելու հնարավորություն:

Օրինակ. աշխատանքային ընկերակցության շրջանակներում, պայմանավորվածությամբ է ձեռք բերվում, թե որ համայնքն է փակ լողավազան կառուցելու, իսկ որը՝ այլ սպորտային շինություններ:

Նպատակային համաձայնագրեր

Նպատակային համաձայնագիրը իրավահանրային պայմանագիր է, որը կնքվում է լիազորությունների համատեղ իրականացման կամ էլ լիազորությունները պայմանագրային կողմերից մեկին պատվիրակման նպատակով: Ընդ որում, որպես կանոն, համայնքները ձգտում են երկարատև համագործակցության:

Ի տարբերություն աշխատանքային ընկերակցության, նպատակային համաձայնագրի առարկա է հանդիսանում, կոնկրետ լիազորության անմիջապես իրականացումը: Դրա շրջանակներում համայնքներին վերապահված խնդիրները և լիազորությունները կարող են պատվիրակվել նրանցից որևէ մեկին: Մյուս համայնքները, «հանում են իրենցից» այս կամ այն լիազորությունը և միաժամանակ փոխանցում են այն մյուս համայնքին: Նպատակային համաձայնագիր կնքվում է այն դեպքում, երբ համայնքներից մեկը, իր հնարավորությունների շրջանակներում, կարող է բացի իր գործունեությունից իրականացնել նաև այլ մասնակից համայնքների լիազորությունները:

Օրինակ՝ մեծ համայնքը, որի բնակիչները և կազմակերպությունները բավարար մակարդակով մատակարարվում են խմելու ջրով, ջուր է մատակարարում նաև հարևան համայնքին: Մեծ համայնքը բավարար աշխատակազմ ունի, որ ֆինանսավորի հարևան համայնքի ջրամատակարարման ցանցի ծախսերը: Նպատակային համաձայնագրի շրջանակներում համայնքը, որը ջուր է մատակարարում հարևան համայնքին,

իր վրա է վերցնում հարևան տարածքում օանձել տուրքեր, ինչպես նաև վճարներ՝ իր կանոնադրության համաձայն:

Համայնքների նպատակային միավորում

Համայնքների նպատակային միավորումը համայնքների միջև համագործակցության մի ձև է, որի ժամանակ համայնքներին վերապահված հարցերը և խնդիրները պատվիրակվում են համայնքների կողմից ստեղծվող հանրային իրավունքի միավորներին: Համայնքները «հանում են իրենցից» համապատասխան լիազորությունները, իրավունք ունենալով մասնակցել որոշումների ընդունմանը, միավորման ղեկավար մարմնի աշխատանքներին մասնակցելով: Օրինակ՝ համայնքներն ուղարկում են իրենց ներկայացուցիչներին (համայնքի ղեկավարին և/կամ համայնքի խորհրդի անդամներին), միավորման ընդհանուր ժողովին մասնակցելու: Այդ միավորման ներքին կանոնադրությունը (մարմինները, լիազորությունները, որոշումներ ընդունելու գործընթացը, ղեկավար մարմինների կողմից ընդունված որոշումների կատարումը) կազմվում է, իսկ նրա գործունեությունը կարգավորվում է տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքների համապատասխան:

Շատ դեպքերում միավորման նախագահը պետք է լինի նաև ինքնակառավարվող միավորի ներկայացուցիչ: Նախագահի գործունեությունն ապահովելու համար ստեղծվում է քարտուղարություն: Եթե տվյալ նպատակային միավորման կազմի մեջ մտնող համայնքների թիվը մեծ չէ, ապա նրանց կազմից որևէ համայնք կարող է իր վրա վերցնել քարտուղարության գործառույթները, ի տարբերություն նրան, որ մեծ միավորումները նախընտրում են ունենալ առանձին քարտուղարություն իր աշխատակազմով:

Համայնքների նպատակային միավորումը համայնքների միջև համագործակցության օպտիմալ իրավական ձև է, այն դեպքում երբ անհրաժեշտ է երկար ժամանակահատվածում իրականացնել կարևոր լիազորություններ, որոնք ի վերջո վերապահված են մեծ թվով համայնքների: Մինևույն ժամանակ, նրանք հնարավորություն ունեն ազդել որոշումների ընդունման վրա միավորման մարմինների միջոցով:

Օրինակ՝ Նպատակային միավորում, որն ստեղծվել է մափստրալային ջրաօժի միջոցով ջրային ռեսուրսների պակաս ունեցող տարածքի ջրամատակարարումն ապահովելու համար:

Պարտադիր միավորում

Նպատակային միավորում կարող է ստեղծվել նաև «Պարտադիր միավորման» ձևով, համայնքների գործունեության վերահսկումով զբաղվող պետական մարմնի կողմից:

Եթե, օրինակ, համայնքներից մեկը չի կարող բնակչությանը ապահովել խմելու ջրի բավարար մակարդակով, իսկ հարևան համայնքում առկա են բավարար թվով խմելու ջրի աղբյուրներ, ապա պետական մարմինը կարող է պարտադրել նրանց ստեղծել «Պարտադիր միավորում», եթե դա նույնիսկ նրանց կամքին դեմ է:

Այսպիսով, կարևորվում են այն լիազորությունները, որոնց իրականացումը անհրաժեշտ է բնակչության կենսագործունեության ապահովման համար:

Համատեղ վարչական մարմնի ստեղծումը

Համատեղ վարչական մարմինը համայնքների միջև համագործակցության մի ձև է, որը նման է նպատակային միավորմանը: Եթե նպատակային միավորման դեպքում պատվիրակվում է միայն մեկ կամ մի քանի լիազորություն, ապա համատեղ վարչական մարմնի դեպքում պատվիրակվում է վարչական լիազորությունների որոշակի շրջանակ:

Համատեղ վարչական մարմնի ստեղծումը նպատակահարմար է միայն նույն տարածաշրջանի մեջ մտնող համայնքների համար: Համայնքների ինքնակառավարման իրավունքը չխախտելու համար համատեղ վարչական մարմնի իրավասության տակ են գտնվում միայն այն լիազորությունները, որոնք պատվիրակվում են միավորման անդամ համայնքների կողմից: Այդ համայնքները պահպանում են սեփական լիազորությունների շրջանակում առավել կարևոր որոշումներ կայացնելու իրավունքը:

Այդպիսով, համատեղ վարչական մարմնի ստեղծումից հետո էլ, համայնքներն իրենք են իրականացնում տեղական ինքնակառավարման հիմնական լիազորությունները: Նրանք կարող են որոշիչ ազդեցություն ունենալ համատեղ վարչական մարմնի գործունեության վրա, քանի որ նրա ղեկավար մարմինը կազմված է համայնքների ղեկավարներից և համայնքների խորհուրդների անդամներից, որոնք ստեղծել են համատեղ վարչական մարմինը, ինչպես, օրինակ, Բավարիայում:

Քաղաքի և տարածաշրջանի միավորում

Որպես կանոն, քաղաքի և տարածաշրջանի միավորումը ձևավորվում է միակողմանի կարգով, օրենսդրական ճանապարհով: Համագործակցության այս ձևի խնդիրն է մեծ քաղաքային կենտրոնների և նրանց շրջակայքի համար ստեղծել կառավարման միասնական մարմիններ: Միավորմանը փոխանցվում են տարածաշրջանի բարեկարգման և տրանսպորտի զարգացման հետ կապված լիազորությունները: Միավորման ղեկավարումը իրականացվում է ներկայացուցչական մարմնի կողմից, որը գլխավորում է նախագահը:

Շրջաններ

Գերմանիայի կոմունալ համակարգում առանցքային դեր ունեն շրջանները, որոնք հանդիսանում են բարդ տարածքային միավորներ: Գերմանիայի սահմանադրության 21-րդ հոդվածի 1-ին պարբերության համաձայն նախատեսված է հողերում, շրջաններում և համայնքներում ներկայացուցչական մարմինների ստեղծումը: Համայնքները, որոնք ընդգրկված են շրջանի միասնական կառավարման համակարգի մեջ, հանդիսանում են որոշակի կառավարչական գործառույթների կրողներ, որոնց թվում են միջնակարգ դպրոցների և մասնագիտական ուսումնական հաստատությունների պահպանումը, ինչպես նաև հենց նույն քաղաքի ու նրան հարող փոքր համայնքների բնակչության համար նախատեսված կոմունալ ծառայությունների մատուցումը:

Շրջանները և շրջանային նշանակության քաղաքները կատարում են հատուկ գործառույթներ: Նրանք հանդիսանում են տարածքային հանրային իրավունքի սուբյեկտներ՝ համայնքների միավորումներ և, միևնույն ժամանակ, ստորին օղակի պետական կառավարման վարչական մարմին:

Կոմունալ խնդիրների վերաբաշխումը շրջանների, քաղաքների և համայնքների միջև կատարվում է մի սկզբունքով, ըստ որի այն գործառույթները, որոնք դուրս են գալիս տեղական շրջանակներից և չեն կարող կատարվել համայնքների կողմից իրականացվում են շրջանների

կողմից: Այսպես օրինակ, աղբամշակման գործարանի կառուցումը և շահագործումը գերազանցում է առանձին համայնքի ֆինանսական հնարավորությունները: Այդ խնդրի իրագործումը իր վրա է վերցնում շրջանը, նրա մեջ ընդգրկված բոլոր համայնքների համար: Շրջաններն ունեն նույն կառուցվածքը ինչ որ համայնքները: Քաղաքների և համայնքների վարչական գործունեությունը նախապատվություն ունի շրջանների լիազորությունների նկատմամբ: Այսպիսով, շրջանների լիազորությունների մեջ մտնում են միայն այն խնդիրները, որոնք գերազանցում են համայնքների հնարավորությունները:

Շրջաններն, ավելի շուտ, վերհամայնքային մակարդակ են, քան պետական կառավարման ներքևի օղակ: Նրանց հիմնական խնդիրն է միջհամայնքային համագործակցության կոորդինացիան և այն խնդիրների միասնական լուծումը, որոնք դուրս են առանձին վերցրած համայնքների հնարավորություններից:

Գերմանիայում գոյություն ունի հստակ տարանջատում համայնքի, շրջանի և հողի լիազորությունների միջև: Այսպես, համայնքները չեն զբաղվում թոշակառուների, ուսուցիչների և ոստիկանության աշխատակիցների խնդիրներով, քանի որ թոշակառուների հետ աշխատանքը շրջանի պարտավորությունն է, իսկ ուսուցիչների և ոստիկանության աշխատակիցների հետ աշխատանքը՝ Յոդի:

Կենտրոնական համայնքային ասոցիացիաներ

Կենտրոնական համայնքային ասոցիացիաները համայնքների միջև համագործակցության մեկ այլ ձև է հանդիսանում: Դա նրանց միություններն են Ֆեդերալ և Յոդային մակարդակներում: Այդ ասոցիացիաների միջոցով համայնքները փոխանակվում են փորձով, ստանում են տեղեկություններ և խորհրդատվություններ: Մյուս կողմից, անհրաժեշտության դեպքում, կենտրոնական ասոցիացիաները հանդես են գալիս համայնքների շահերը ներկայացնող՝ առաջին հերթին պետական մարմինների առջև: Այսպիսով, նրանք իրականացնում են արտաքին կապերին ուղղված գործունեություն: Օրինակ՝ Ֆեդերալ մակարդակում դա Գերմանիայի քաղաքների և համայնքների միությունն է:

Այսպիսով, աշխարհում առկա է միջհամայնքային միավորումների հարուստ փորձ: Ելնելով Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներկա իրավիճակից, նպատակ ունենալով նրա հետագա զարգացումը և հաշվի առնելով միջազգային փորձը անհրաժեշտ է շուտափույթ ստեղծել համայնքների միջև համագործակցության՝ միջհամայնքային միավորումների իրավական հիմքերը:

5. Միջհամայնքային միավորումներում չընդգրկված կամ ինքնուրույն համայնքների չափորոշիչները

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հիմնական նպատակն է հասնել նրան, որ անկախ նրանից թե ինչ մեծության համայնքում է բնակվում քաղաքացին, նրան մատուցվի կենսաապահովման համար անհրաժեշտ

նվազագույն ծառայությունները: Գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով բոլոր 930 համայնքներին, անկախ դրանց մարդկային ֆինանսական և տնտեսական ռեսուրսներից, վերապահված են միևնույն լիազորությունները: Այդ լիազորությունների կարևորագույն մասն են կազմում համայնքներին օրենքով վերապահված պարտադիր լիազորությունները, որոնք իրենց բնույթով ենթակա են պարտադիր ու առաջնահերթ կատարման և ուղղակի առնչվում են բնակչության կենսաապահովման խնդիրների հետ:

Եթե բոլոր համայնքները կարողանային լիարժեք իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված գոնե պարտադիր լիազորությունները, ապա երկրի վարչատարածքային համակարգի օպտիմալացումը չէր լինի արդիական և հրատապ խնդիր: Չնայած նույնիսկ այդ դեպքում օպտիմալացումը կարող է նվազեցնել համայնքների վարչական ծախսերը, իսկ ազատված միջոցները կարելի է ուղղել բնակչությանը ծառայություններ մատուցելուն:

Ինչ^օ մեխանիզմով է դա իրականացվելու: Նախ, անհրաժեշտ է ուսումնասիրել համայնքների կարողությունները հաշվի առնելով դրանց մարդկային, ֆինանսական ու տնտեսական ներուժը և օրենքով իրենց վերապահված պարտադիր լիազորությունների փաստացի իրականացման մակարդակը: Դրանից հետո առանձնացնել այն համայնքները, որոնց կարողությունները թույլ են տալիս ինքնուրույն իրականացնել պարտադիր լիազորությունները: Այդ համայնքները օրենքով պետք է ճանաչվեն որպես «ինքնուրույն» համայնքներ, և պահպանեն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով համայնքներին վերապահված լիազորությունների իրականացումը՝ ամբողջ ծավալով: Մնացած համայնքները որոշակի տարածքներում ձևավորում են միջհամայնքային միավորումներ, որոնք փոքր համայնքների համար կենտրոնացված ձևով կիրականացնեն այն լիազորությունները, որոնք տեղերում հնարավոր չէ իրականացնել: Միջհամայնքային միավորումների կազմում ընդգրկված համայնքները տեղերում շարունակելու են իրականացնել օրենքով սահմանված այն բոլոր լիազորությունները, որոնք ներկայումս իրականացվում են նրանց կողմից:

Փորձենք ձևավորել այն սկզբունքը, որի հիման վրա պետք է սահմանվեն «ինքնուրույն» համայնքները: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով հստակ սահմանված է համայնքներին վերապահված պարտադիր լիազորությունների շրջանակը: Ուսումնասիրելով Հայաստանի համայնքների վերջին երկու-երեք տարիների բյուջեների կատարողականները, բավականին որոշակի է դառնում այն համայնքների ցանկը, որոնք ամեն տարի իրենց բյուջեներով լիարժեք ֆինանսական հատկացումներ են կատարել պարտադիր լիազորությունների իրականացման համար, ինչպես նաև մեծ մասը ձևավորել են համապատասխան ծառայություններ: Մեր դիտարկումներով այդպիսիք են այն համայնքները, որոնց բնակչության թիվը 15000-ից ավելի է: Դրանք 22 համայնքներ են՝ Աբովյան, Արմավիր, Ալավերդի, Աշտարակ, Արարատ, Արթիկ, Արտաշատ, Գավառ, Գյումրի, Գորիս, Դիլիջան, Իջևան, Կապան, Մասիս, Հրազդան, Չարենցավան, Սիսիան, Սպիտակ, Ստեփանավան, Սևան, Վաղարշաբատ, Վանաձոր:

Բացի վերը նշված համայնքներից պարտադիր լիազորությունները ամբողջ ծավալով են իրականացնում նաև Երևանի 12 թաղային համայնքները:

Հավելվածներ՝ 13-22 ներկայացված են «ինքնուրույն» համայնքների և երևանի թաղային համայնքների բյուջետային հատկացումները պարտադիր լիազորությունների իրականացմանը 1999-2001թ.թ.:

6. Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման սկզբունքները

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման խնդրում կարևորվում է հետևյալ հարցը՝ դրանք ստեղծել պարտադիր թե կամավորության սկզբունքով: Համայնքների ղեկավարների հետ անցկացված հանդիպումները ցույց են տալիս, որ նրանք գրեթե միակարծիք են միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը կամավորության սկզբունքով իրականացնելու հարցում: Նրանք դա համարում են, որպես ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության և ինքնակառավարվելու իրավունքի սկզբունք: Դրան հակառակ պնդումն այն է, որ միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը կամավորության սկզբունքով արդյունք չի տալիս, որի մասին վկայում է ՀՀ ութ տարիների, ինչպես նաև որոշ երկրների փորձը:

Միջազգային պրակտիկայում հայտնի են դեպքեր, երբ սկզբից փորձ է արվել միջհամայնքային միավորումներ ձևավորել կամավորության սկզբունքով և երբ այն չի ստացվել, հասարակության շահերից ելնելով ձևավորումը կատարվել է պարտադիր ձևով՝ օրենքով սահմանված կարգով: Անհրաժեշտ է նշել, որ շատ դեպքերում այդ երկու սկզբունքները կարելի է գուգակցել: Համայնքների բնակիչների կարծիքը հաշվի առնելու և նրանց շրջանում լայն բացատրական աշխատանքներ տանելու դեպքում կամավորության սկզբունքով հնարավոր է ձևավորել մեծ թվով միջհամայնքային միավորումներ: Գաղտնիք չէ, որ ներկայումս բավականին մեծ է Հայաստանի վարչատարածքային նախկին շրջանային բաժանման վերականգնման կողմնակիցների թիվը: Միջհամայնքային միավորումների առաջարկվող համակարգը գրեթե համընկնում է նախկին շրջանային համակարգի հետ և դրանց ձևավորման ընթացքում կամավորության սկզբունքի կիրառումը կտա դրական արդյունքներ: Դրա հետ մեկտեղ անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ պետության և բնակչության շահերից ելնելով պետք է գործի նաև պարտադիրության սկզբունքը: Միջհամայնքային միավորումների առաջարկվող մոդելն ունի կառավարման առանձին մակարդակի հատկանիշներ և դրանց ձևավորումն օրենքով ամրագրելն առավել նպատակահարմար է: Օրենքով անհրաժեշտ է ամրագրել նաև միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմում ընդգրկված համայնքների լիազորությունները (հավելված 23-ում տրված է մեր կողմից առաջարկվող տարբերակը), դրանց ինքնուրույն բյուջեների եկամուտների աղբյուրները և սեփականությունը:

Միջհամայնքային միավորումների օրենքով սահմանված կարգով ձևավորումը ենթադրում է դրանց սահմանների որոշումը և կենտրոնների ընտրությունը:

7. Միջհամայնքային միավորումների կենտրոնները

Միջհամայնքային միավորումների առաջարկված մոդելի համաձայն միջհամայնքային միավորումների տարածքները հիմնականում համընկնելու

են նախկին վարչական շրջանների հետ: Բացառություն են կազմելու խոշոր շրջաններից մի քանիսը, որոնք առավել նպատակահարմար է բաժանել երկու մասի: Միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելիս կարևորվում է դրանց կենտրոնի ընտրության հարցը: Այդ նպատակով առաջարկվում է դրանց ընտրության հարցում հիմնվել որոշակի չափանիշների վրա:

Անցկացված հարցումների արդյունքում միջհամայնքային միավորման կենտրոնների չափորոշիչների վերաբերյալ ստացված տվյալներից երևում է, որ ամենաբարձր գնահատականները ստացել են բնակչությամբ ամենամեծ, միավորման կենտրոնում գտնվող և նախկին շրջանային բաժանման վարչական կենտրոն հանդիսացող համայնքները: Ընդհանուր առմամբ 40-42 միջհամայնքային կենտրոնների ընտրության խնդիր է դրվում: Պետք է նշել, որ նախկին 37 շրջանային կենտրոններից 17-ի բնակչության թիվը գերազանցում է 15000-ը և առաջարկվող մոդելի համաձայն պետք է ունենա ինքնուրույն համայնքի կարգավիճակ: Այսինքն, նախկին շրջանային կենտրոններից ընդամենը 20-ը կարող են դառնալ միջհամայնքային կենտրոն, հետևաբար առաջանում է 20-22 միջհամայնքային կենտրոնի ընտրության խնդիր:

Նշված խնդիրը լուծելիս նպատակահարմար է հաշվի առնել քաղաքային համայնքների առկայությունը: Ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունում գոյություն ունեն 47 քաղաքային համայնքներ, որոնցից 25-ի բնակչության թիվը չի գերազանցում 15 000-ը: Սակայն, ցանկացած դեպքում բաց է մնում 13-15 կենտրոնների ընտրության հարցը, որոնք պետք է ընտրվեն գյուղական համայնքներից, իսկ դրանցից շատերը բավարար պայմաններ չունեն միջհամայնքային կենտրոն լինելու համար:

Այդ հարցի լուծման այլընտրանքային տարբերակներից է տվյալ տարածաշրջանում միջհամայնքային կենտրոնի հստակ տարբերակի բացակայության դեպքում, 15000-ից ավելի բնակչություն ունեցող քաղաքային համայնքը ժամանակավորապես ճանաչել միջհամայնքային կենտրոն: Այլնտրանքային տարբերակ է նաև որոշ 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող քաղաքային համայնքները ճանաչել միջհամայնքային կենտրոն և չհամարել դրանց ինքնուրույն համայնքներ: Չնայած երկրորդ տարբերակը հանդիսանում է խնդրի հեշտ լուծում, այն անընդունելի է, քանի որ արդյունքում կխախտվեն միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հիմնական սկզբունքները և այն չի նպաստի գյուղական համայնքների զարգացմանը, որպեսզի հետագայում դառնան միջհամայնքային միավորման կենտրոններ: Այդ նկատառումների վրա հիմնվելով առաջարկվում է միջհամայնքային միավորումների ձևավորման սկզբնական փուլում, այն տարածաշրջաններում, որտեղ կենտրոնի ընտրության խնդիրը բարդություն է առաջացնում, խորհրդակցելով համայնքների հետ, ժամանակավորապես որպես կենտրոն ճանաչել ինքնուրույն համայնքները, հետագայում նախադրյալներ ստեղծելով, միջհամայնքային կենտրոն ճանաչել գյուղական համայնքներից մեկը:

Պետական մարմինների ստորաբաժանումների տեղաբաշխումը և միջհամայնքային կենտրոնների ընտրությունը

Միջհամայնքային կենտրոնների ընտրության նպատակով նպատակահարմար է ուսումնասիրել հանրապետական մարմինների

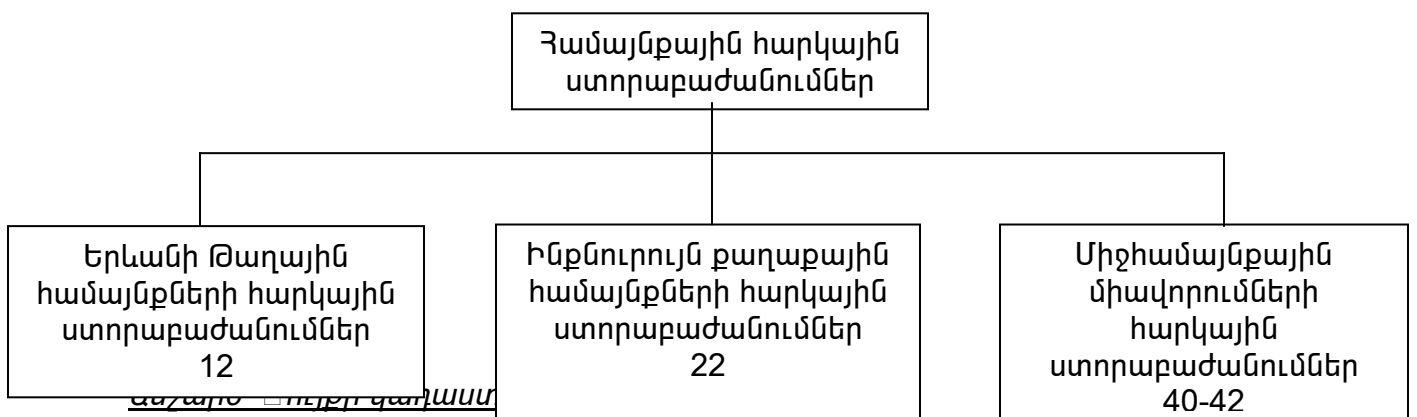
տարածքային ստորաբաժանումների բաշխվածությունը Հանրապետության տարածքում: Միջհամայնքային միավորումների գործունեության արդյունավետությունը և օպերատիվությունը ավելի բարձր կլինի եթե դրանց ղեկավար մարմինները և պետական մարմինների տարածքային ստորաբաժանումները գտնվեն նույն համայնքում: Հաշվի առնելով այն, որ 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող համայնքները չեն կարող հանդիսանալ միջհամայնքային միավորումների կենտրոններ և դրանք որոշելիս որոշ տարածաշրջաններում առաջանում են հիմնախնդիրներ, ապա դրանք լուծում կարող են ստանալ պետական մարմինների ստորաբաժանումների բաշխվածությունը ըստ տարածաշրջանների ուսումնասիրության արդյունքում: Այստեղ խնդիր չի դրվում դիտարկել պետական մարմինների ամբողջ սպեկտրը, այլ միայն նրանք, որոնք անմիջապես առընչվում են տեղական ինքնակառավարման հետ:

Տարածքային հարկային տեսչություններ

Առաջարկվող տարբերակի համաձայն նախատեսվում է ՀՀ տարածքում ձևավորել միջհամայնքային միավորումներ, որոնց գործառույթներից մեկը լինելու է գույքահարկի և հողի հարկի վարչարարությունը: Առաջարկվում է, հարկային ստորաբաժանումների ձևավորում Երևան քաղաքի 12 թաղային համայնքներում, 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող քաղաքային համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում: Հարկային ստորաբաժանումների արդյունավետ գործունեությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է ձևավորել այնպիսի օպտիմալ կառուցվածք, որը նվազագույն վարչական ծախսերով կապահովի հարկերի արդյունավետ հավաքագրումը:

Ներկայումս ՀՀ-ում գործում են 27 տարածքային հարկային ծառայություններ, որոնցից 9-ը սպասարկում են Երևան քաղաքը: Մնացած 18-ը ստորաբաժանումներ ունեն այլ 27 համայնքներում, որոնք հիմնականում համապատասխանում են միջհամայնքային կենտրոն լինելու պահանջներին:

Գծապատկեր 1. Համայնքային հարկային ստորաբաժանումներ



Համայնքային հարկային ստորաբաժանումների գործունեությունը փոխկապակցված է ՀՀ կառավարությանն առընթեր անշարժ գույքի կադաստրի պետական կոմիտեի տարածքային ստորաբաժանումների գործունեության հետ: Ներկայումս գործում է անշարժ գույքի կադաստրի 47 տարածքային ստորաբաժանում որոնցից 7 սպասարկում են Երևան քաղաքը,

21 գտնվում են 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող քաղաքներում (միակ չհամընկնող համայնքը Արարատն է): Մնացած 19-ը գտնվում են հնարավոր միջհամայնքային կենտրոն հանդիսացող համայնքներում:

Կենսաթոշակային ապահովության տարածքային կենտրոններ

ՀՀ տարածքում գործում են ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական ապահովության նախարարության կենսաթոշակային ապահովության 49 տարածքային կենտրոններ, որոնցից 7-ը սպասարկում են Երևան քաղաքը: Պետք է նշել, որ տվյալ կենտրոններից 21-ը գտնվում են 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող քաղաքներում (միակ չհամընկնող համայնքը Ալավերդին է), իսկ 21-ը՝ հնարավոր միջհամայնքային կենտրոն հանդիսացող համայնքներում:

Տեղական օգնապետական բաժանմունքներ

ՀՀ տարածքում գործում են 44 տեղական գանձապետական բաժանմունքներ, որոնցից 4-ը սպասարկում են Երևան քաղաքը: Տեղական գանձապետական բաժանմունքներից 22-ը գտնվում են 15000-ից ավել բնակչություն ունեցող քաղաքներում, իսկ 18-ը հնարավոր միջհամայնքային կենտրոն հանդիսացող համայնքներում:

Համաձայն ՀՀ կառավարության 2003թ-ի մայիսի 29-ի 750-Ն որոշման կարգի 4-րդ կետի՝ Տեղական ինքնակառավարման մարմնի ղեկավարը կազմակերպում է գույքային հարկերի վճարումների ընդունումը, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմնի համապատասխան ստորաբաժանման ղեկավարը (այսուհետ համակարգող) իր աշխատողների (այսուհետ վճարումներ ընդունողներ) միջոցով ապահովում է գույքային հարկերի մուտքագրումը համայնքի բյուջե:

8. Համայնքների հարկային ստորաբաժանումների ձևավորումն ու զարգացումը

Հարկային միասնական պետական քաղաքականության իրականացումը Հայաստանի Հանրապետությունում սահմանադրորեն վերապահված է կառավարությանը: Օրենքներով և ենթաօրենսդրական ակտերով ձևավորված է հարկային համակարգի իրավական դաշտը:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներով հողի և գույքի հարկերը ամբողջությամբ ամրագրվել են համայնքների բյուջեներում: Հողի հարկի և գույքահարկի մասին ընդունված են առանձին օրենքներ, որոնց հիման վրա իրականացվում է այդ հարկատեսակների հարկային վարչարարությունը:

1996-ին տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումից մինչև 2002թ. երբ ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» նոր օրենք, հողի և գույքի հարկերի վարչարարության իրականացումը վերապահված էր պետական հարկային մարմիններին: Պետական հարկային մարմինն էր վերահսկում այդ հարկատեսակների հավաքագրումը և ինքն էլ անպարտաճանաչ հարկատուների նկատմամբ կիրառում էր պատժամիջոցները: Քանի, որ այդ հարկերը ամբողջությամբ ուղղվում էին համայնքների բյուջեներ, իսկ պետական հարկային մարմինները

պատասխանատու չէին համայնքների առջև և ոչ էլ շահագրգիռ դրանց հավաքագրմամբ, այդ տարիների ընթացքում տարեկան կտրվածքով հողի և գույքի հարկերը հավաքագրվել են ընդամենը 20 տոկոսից մինչև առավելագույնը 50 տոկոս: Եթե հաշվի առնենք, որ այդ հաշվարկը կատարվել է պետական հարկային մարմինների կողմից արձանագրված հարկային բազայից ելնելով, որը մեր կարծիքով շատ հեռու է իրականությունից, ապա պատկերը ամբողջությամբ պարզ կդառնա:

Մեր ուսումնասիրությունների արդյունքներից ելնելով կարող ենք վստահորեն պնդել, որ Հայաստանում համայնքների վարչական սահմաններում գտնվող հողի և գույքի հարկերի իրական բազան կարող է աճել երկուսից երեք անգամ: Եթե սրան ավելացնենք Հայաստանի Հանրապետության այն տարածքները, որոնք գտնվում են համայնքների վարչական սահմաններից դուրս և կազմում են Հայաստանի ընդհանուր տարածքի 40 տոկոսը և այդ տարածքներից հավաքագրվող հողի և գույքի հարկերի չնչին ծավալները, ապա հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման սպասվելիք աճը կարելի է ևս մի քանի անգամ բազմապատկել:

Ավելացնենք, որ պետական հարկային մարմիններն առանց օրենքի հստակ փոփոխությունների 2000 թվականից հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման խնդիրը դրեցին համայնքների ղեկավարների վրա, բայց վարչարարության իրականացումը պահպանեցին իրենց ձեռքում: Փաստացի համայնքի ղեկավարները չունենալով օրենքով սահմանված լիազորություն, ոչ էլ համապատասխան միջոցներ և աշխատակիցներ, զբաղվում էին այդ հարկատեսակների հավաքագրմամբ և անբարեխիղճ հարկատուների տվյալները ներկայացնում էին պետական հարկային մարմիններին, որոնք հետագայում կամայականորեն էին որոշում կիրառել թե չկիրառել որևէ միջոց: Ստացվել էր այնպես, որ պատասխանատվությունն ամբողջությամբ դրվել էր համայնքի ղեկավարի վրա իսկ վարչարարության լծակները մնացել էին պետական հարկային մարմինների ձեռքերում: Այս արատավոր իրավիճակը հիմքեր էր ստեղծել լուրջ չարաշահումների, այդ ոլորտի ստվերայնության աճի և կաշառակերության համար:

Այս ամենը հաշվի առնելով 2002-ին ընդունված «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով նախատեսվեց հողի և գույքի հարկերի հավաքագրումն ու վարչարարությունը ամբողջությամբ փոխանցել համայնքներին, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն: Սակայն այդ պահից առ այսօր կառավարությունը և պետական հարկային մարմինները շատ դժվարությամբ են համաձայնվում կատարել օրենքի այդ պահանջը: Մինչև այսօր կառավարությունը չի սահմանել այդ (որպես պետության կողմից պատվիրակված) լիազորության իրականացման և ֆինանսավորման կարգերը, ինչպես նաև չեն սահմանվել թե քանի հարկային կառույց է ձևավորվելու և որ համայնքներում: Բացի դրանից, պետական հարկային մարմինները դեռ համայնքների մի մասին են փոխանցել այն էլ միայն ֆիզիկական անձանց գույքահարկի բազան, չցանկանալով փոխանցել իրավաբանական անձանց հարկային բազան: Օրենքի պահանջի կատարման գործընթացը այս վիճակում է և դեռ նոր է սկսվել, սակայն որոշ համայնքներ ունեն լուրջ հաջողություններ՝ մի քանի ամսում արձանագրելով գույքահարկի հավաքագրման 30-200 տոկոս աճ: Եթե հաշվի առնենք, որ դա տեղի է ունեցել

հիմնականում միայն ֆիզիկական անձանց գույքահարկի հաշվին և ակնկալվում է հարկային բազայի լուրջ աճ, ապա հույս ունենք, որ համայնքների հաջողություններն այս գործում կնպաստեն այդ լիազորությունը համայնքներին ամբողջությամբ փոխանցելուն:

Սակայն կարևորելով այդ լիազորությունը համայնքներին ամբողջությամբ փոխանցելը, անհրաժեշտ է նաև լուծում գտնել ոչ պակաս կարևոր խնդրի՝ ինչպես են այդ խնդիրը 930 համայնքներն իրականացնելու և ինչպիսի կառուցվածքներով: Ակնհայտ է, որ 930 համայնքներում հարկային մարմիններ ձևավորելը շատ թանկ հաճույք կլինի համայնքային սուղ բյուջեների համար, բացի դրանից անհնարին է բոլոր համայնքներն ապահովել համապատասխան մասնագետներով և անհրաժեշտ տեխնիկական միջոցներով: Բացի դրանից փոքր համայնքներում համայնքի ղեկավար հիմնականում ընտրվում է համայնքի ամենամեծ տոհմի ներկայացուցիչը, որի համար բարոյապես և հոգեբանորեն շատ դժվար է լինելու ազգակիցներից, որոնք կազմում են փոքր համայնքի բնակչության մեծամասնությունը, հողի և գույքի հարկերի լիարժեք հավաքագրումը:

Հաշվի առնելով, որ Հայաստանում պետական հարկային մարմինների ստորաբաժանումների թիվը կազմում է 54, ապա պարզ կլինի, որ 930 համայնքներում հարկային մարմին ստեղծելու դեպքում ծառայության ծախսերը զգալիորեն կգերազանցեն նախկինում կատարված ծախսերից (յուրաքանչյուր համայնքի անհրաժեշտ կլինի տրամադրել առնվազն մեկ համակարգիչ և մեկ օպերատոր, որը վարելու է հողի հարկի և գույքահարկի բազան, ինչպես նաև մեկից երկու աշխատակից, որոնց անհրաժեշտ կլինի ուսուցանել): Եթե հաշվարկենք ծառայություն ձևավորման և պահպանման ամբողջ ծախսերը, ապա ակնհայտ կլինի, որ ծախսերը մի քանի անգամ աճում են և որ 930 համայնքներով այդ լիազորության իրականացումը տնտեսապես աննպատակահարմար է:

Այդ հիմնախնդիրները հաղթահարելու համար, մշակվել է խնդրի լուծման՝ ծառայությունների ձևավորման նոր մոդել, որի հիմքում ընկած է միջհամայնքային միավորումների և «ինքնուրույն» համայնքների համակարգը: 22 «ինքնուրույն» համայնքներն իրենց մարդկային, ֆինանսատնտեսական և տեխնիկական ներուժով ունակ են իրականացնել օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների ամբողջ ծավալը: Միջհամայնքային միավորումները ձևավորում են մնացած համայնքները, որոնց թիվը կլինի 40-42-ը: Նախատեսվում է, որ հարկային մարմիններ կձևավորվեն ինքնուրույն համայնքներում, Երևան քաղաքի թաղային համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում: Ինքնուրույն համայնքների և Երևանի թաղային համայնքների հարկային ծառայություններն իրականացնելու են հողի և գույքի հարկերի հավաքագրումը համապատասխան համայնքների վարչական սահմաններում, որոնցում բնակչության թիվը կտատանվի մոտավորապես 15000-ից մինչև 150000: Միջհամայնքային միավորումներում ձևավորված հարկային մարմինները կհավաքագրեն հողի և գույքի հարկերը դրանց կազմերում ընդգրկված համայնքների վարչական սահմաններում, ինչպես նաև համայնքների սահմաններից դուրս, բայց միջհամայնքային միավորման տարածքում գտնվող հողի և գույքի հարկերը: Այս դեպքում հարկային մարմինների ընդհանուր թիվը 930 - ի փոխարեն կկազմի 74-76:

Ձևավորվող ծառայությունների այս թիվը մոտավորապես համապատասխանում է պետական հարկային մարմինների թվին, որոնցում գործում էին հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման ստորաբաժանումները: Պետությանը դա հնարավորություն, կտա առանց լուրջ ծախսեր կատարելու, լուծարելով պետական հարկային մարմինների համապատասխան ստորաբաժանումները, դրանց կողմից օգտագործվող գույքը, տեխնիկական միջոցները, հարկային բազաները, ինչու չէ նաև մասնագետներին տեղափոխել ինքնուրույն ու թաղային համայնքներում և միջհամայնքային միավորումներում ձևավորվող ծառայություններ:

Եթե 930 համայնքային ծառայությունների ձևավորման փոխարեն կիրառվի այս համակարգը, ապա առնվազն 4 անգամ պակասում է աշխատողների թվաքանակը և աշխատավարձի ծախսերը, 6 անգամ ծառայությունների պահպանման ծախսերը, 10 անգամ պակասում է տեխնիկական միջոցների և գույքի անհրաժեշտությունը, 13 անգամ կրճատվում է մասնագետների ուսուցման ու վերապատրաստման ժամկետները և դրա հետ կապված ծախսերը: Բացի դրանից հեշտանում և ավելի էժան է դառնում պետական վերահսկողության իրականացումը հողի և գույքի հարկերի հավաքագրման նկատմամբ, որպես պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված լիազորություն:

9. Միջհամայնքային միավորումների հարկային ստորաբաժանումների գործառույթները

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում ամրագրված է ՏԻՄ-երի գույքահարկի և հողի հարկի գանձման իրավունքը, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություն, ինչպես նաև սահմանված է, որ դրա իրականացման կարգը պետք է սահմանվի օրենքով կամ կառավարության որոշմամբ: ՀՀ կառավարության 2003 թվականի մայիսի 29-ի 750-Ն որոշմամբ ընդունված կարգով կարգավորվում է ՏԻՄ-երի կողմից գույքային հարկերի գծով համայնքի եկամուտների հաշվառման, վճարումների ընդունման (այդ թվում՝ ժամկետանց հարկային պարտավորությունների հավաքագրման) և կազմակերպման հարցերը: Փաստորեն ՏԻՄ-երը հանդես են գալիս որպես գույքահարկ վճարողներին հաշվառող մարմին: Այսինքն, ֆիզիկական անձանց գծով գույքահարկի վարչարարությանն առնչվող բոլոր հարցերը, բացառությամբ վերահսկման գործառույթի, հանձնվել է ՏԻՄ-երին:

Հարկային մարմնի գործունեությունը կարելի է բաժանել 8 հիմնական գործառույթի: Դրանցից գույքահարկի և հողի հարկի մասով համայնքներին են հանձնվել տվյալ հարկատեսակների մասով հարկատուների իրազեկման, հաշվառման և հարկերի հավաքագրման գործառույթները: Կարևոր և նպատակահարմար է համայնքներին վերապահել հողի և գույքի հարկերի ամբողջ վարչարարությունը: Դա նաև տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի պահանջն է, ըստ որի համայնքի լիազորությունը պետք է լինի բացառիկ և ամբողջական:

Միջհամայնքային միավորումների հարկային ստորաբաժանումների աշխատակիցների կարգավիճակը

Հիմնվելով այն պատկերացման վրա, որ միջհամայնքային միավորումներն ունեն նույն կարգավիճակը ինչ որ համայնքները տրամաբանական կլինի, որ նրանց աշխատակիցների կարգավիճակը կարգավորվի համայնքային ծառայության մասին օրենքով, որի ընդունումը ակնկալվում է մոտ ապագայում: Սակայն, հարկային ծառայությունն ունի որոշակի առանձնահատկություններ, որոնք ներկայումս կարգավորվում են «Հարկային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով: Նկատի ունենալով այս հանգամանքը կարելի է հարկային ծառայությունը միջհամայնքային միավորումում կարգավորել այդ երկու օրենքներով:

Վերջաբան

Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման համար անհրաժեշտ է շարունակել բարեփոխումների գործընթացը՝ կիրառելով հիմնախնդիրների լուծման ոչ ստանդարտ մոտեցումներ: Բարեփոխումների հիմնական ուղղություններից մեկը պետք է լինի միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը և դրանց գործունեության կանոնակարգումը: Այս հարցը ներկայումս հատկապես կարևորվում է ՏԻՄ-երին գույքահարկի և հողի հարկի հավաքագրման լիազորության փոխանցման հետ կապված: Շատ փոքր համայնքներ ի վիճակի չեն լիարժեքորեն կատարել այդ լիազորությունը: Բացի դրանից, ոչ հիմնավոր ձևով կբարձրանա այդ լիազորության կատարման հետ կապված վարչական ծախսերը:

Միջհամայնքային միավորումների առաջարկվող մոդելով նախատեսվում է օրենքով համայնքները դասակարգել ինքնուրույն համայնքների և միջհամայնքային միավորումների կազմում ընդգրկված համայնքների, տարանջատել լիազորությունները միջհամայնքային միավորումների ու դրանց կազմում ընդգրկված համայնքների միջև՝ հարկային լիազորությունը թողնելով միջհամայնքային միավորումներին: Արդյունքում կստեղծվի միջհամայնքային միավորումների ծառայողների բարձր կարողություններ ունեցող և պրոֆեսիոնալ բանակ, որոնք ի վիճակի կլինեն մեծացնել ինչպես բնակչությանը ծառայությունների մատուցման թիվը, այնպես էլ դրանց որակն ու արդյունավետությունը:

Հավելված 12 **Լիազորությունների բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև Գերմանիայում**

Լիազորություն	Համայնք	Շրջան
---------------	---------	-------

<p>Սեփական լիազորությունների օրինակներ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Տարածքի նախագծում և քաղաքաշինություն • Տեղական նշանակության ճանապարհներ • Միջնակարգ դպրոցների շինարարություն և պահպանում • Հակահրդեհային անվտանգություն, ջրհեղեղների կանխարգելում • Ջրային ուղիների և այլ ջրային տարածքների բարեկարգում • Սոցիալական օգնություն և աջակցություն երիտասարդությանը • Գերեզմանատների պահպանություն • Խաղահրապարակների ստեղծում և պահպանություն • Բնակարանների սանիտարական նորմերին համապատասխանության վերահսկում • Հին շինությունների լիկվիդացում 	<ul style="list-style-type: none"> • Միջհամայնքային ճանապարհների կառուցում և պահպանություն • Շրջանի մաշտաբով տարածքի նախագծում և բարելավում • Բնական արգելանոցների և այգիների պահպանություն • Սոցիալական օգնություն և աջակցություն երիտասարդությանը • Հիվանդանոցների ու պոլիկլինիկաների կառուցում և պահպանություն • Միջնակարգ մասնագիտական դպրոցների կառուցում և պահպանություն • Կենցաղային արտահանումներ, աղբահանություն
<p>Պատվիրակված լիազորությունների օրինակներ</p>	<p><u>(Քաղաք-շրջանների, մի շարք մեծ քաղաքային համայնքների և որոշ հողերում գյուղական շրջանների համար)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման վարում • Վիճակագրություն • Ընտրությունների կազմակերպում • Արտասահմանցիների վերահսկողություն • Ճանապարհային երթևեկության կառավարում • Հիգիենա և անասնաբուժություն • Պարենամթերքի որակի նկատմամբ վերահսկողություն • Ռեստորանների և բարերի նկատմամբ սանիտարական վերահսկողություն 	
<p>Կամավոր լիազորությունների օրինակներ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ջրի, էլեկտրաէներգիայի, գազի և այլ արտադրող ու բաշխող ձեռնարկությունների կառավարում • Հասարակական տրանսպորտ • Բնակարանային շինարարություն • Սպորտի և մշակույթի աջակցություն • Տնտեսական զարգացում 	<ul style="list-style-type: none"> • Մասնակցություն տնտեսական զարգացմանը • Հասարակական գրադարանների կառուցում և պահպանություն • Ազգային համալսարանների ստեղծում • Սպորտային խաղահրապարակների և մարզադաշտերի կառուցում

Հավելված 23.

Լիազորությունների բաշխումը միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմի մեջ մտնող համայնքների միջև ¹

Լիազորություններ	Միջհամայնքային միավորումների կազմի մեջ մտնող Համայնքներ	Միջհամայնքային միավորումներ
Կրթություն		
1. Նախադպրոցական	X	
2. Տարրական	X	
3. Միջնակարգ		X
4. Տեխնիկական		
5. Բարձրագույն		
6. Մասնագիտացված		X
Սոցիալական ապահովություն		
1. Ծերանոցներ		X
2. Սոցիալական օգնություն ծերերին և կարիքավորներին	X	
3. Հատուկ ծառայություններ (անտուներ, գաղթականներ և այլն)		X
Առողջապահություն		
1. Առաջնային բուժօգնություն	X	
2. Առողջության պահպանում		X
3. Հիվանդանոցներ		X
4. Պոլիկլինիկաներ		X
Մշակույթ, հանգիստ և սպորտ		
1. Ակումբներ	X	
2. Գրադարաններ	X	
3. Մշակույթի տներ	X	
4. Թատրոններ		X
5. Թանգարաններ		X
6. Հանգստի վայրեր		X
7. Սպորտային հիմնարկներ		X
Տնտեսական ծառայություններ		
1. Ջրմուղ	X	X
2. Կոյուղի		X
3. Էլեկտրաէներգիա		
4. Գազ		

5. Ջեռուցում	X	
Սանմաքրում և շրջակա միջավայրի պահպանություն		
1. Աղբահանություն		X
2. Բարեկարգում և կանաչապատում	X	
3. Գերեզմանատներ	X	
4. Շրջակա միջավայրի պահպանություն	X	X
Հաղորդակցություն, տրանսպորտ		
1. Ճանապարհներ	X	X
2. Փողոցային լուսավորություն	X	
3. Հասարակական տրանսպորտ	X	X
Քաղաքաշինություն		
1. Համայնքի գլխավոր հատակագծի կազմում		X
2. Համայնքի տնտեսական զարգացում	X	X
3. Տուրիզմ		X
Կառավարում		
1. Նոտար, ՋԱԳՍ, լիցենզավորում, թույլտվություններ և այլն	X	X
2. Վարչական այլ լիազորություններ (Ընտրողների գրանցում և այլն)		X
3. Ոստիկանություն		X
4. Համայնքի բյուջեի հարկային եկամուտների հավաքագրում		X
5. Հրշեջ պաշտպանություն		X
6. Քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանություն	X	
7. Սպառողների շահերի պաշտպանություն	X	

¹ 15000-ից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքներն ինքնուրույն են իրականացնում աղյուսակում բերված բոլոր լիազորությունները:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

1. Марина Либоракина. Проблемы и перспективы местного самоуправления. Москва, 2003.
2. Ганс Штимпфл, Хайнрих Шоллер. Местное самоуправление. Мюнхен, 1995.
3. Децентрализация: Эксперименты и реформы. Под редакцией Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000.
4. Consolidation or Fragmentation? Edited by Pawel Swianiewicz. Budapest, 2002.
5. "Public Finance Theory and Practice in Central European Transition" Edited by Juraj Nemec & Glen Wright
6. A Politician's Appraisal of Property Taxation: Israel's Experience with the *Arnona* Dan Darin, 1999 Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.
7. "Основы фискальной децентрализации, Справочное руководство для стран с переходной экономикой" Павел Свяневич. Будапешт, 2003.
8. <http://gov.cap.ru>
9. <http://www.budgetrf.ru>
10. <http://legislature.ru>
11. <http://www.germany-info.org>
12. <http://prometa.ru>
13. <http://allrefer.com>
14. <http://rels.obninsk.com>
15. www.lgi.osi.hu
16. <http://www.buk.irk.ru>
17. <http://www.iet.ru>
18. <http://www.kleshko.info>
19. <http://www.urbanecomomics.ru>