ПОЛИТИКА

Միջհամայնքային համագործակցության համաշխարհային փորձի կիրառման հնարավորությունները ՀՀ-ում[1]

Հովակիմյան Ա. Ե.
տնտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ
Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի
Եղեգնաձորի մասնաճյուղ, (Եղեգնաձոր, Հայաստան)
arpinehovakimyan2017@gmail.com

Վճռորոշ բառեր՝ միջհամայնքային միավորում, համագործակցություն, համայնքների խոշորացում, տեղական ինքնակառավարում, տարածքային կառավարում, վարչատարածքային բաժանում, սոցիալ-տնտեսական քաղաքականություն, տեղական գործընկերություն, միջազգային փորձ, տարածքների համաչափ զարգացում

Возможности применения мирового опыта межобщинного сотрудничества в Армении

Овакимян А. Е.
кандидат экономических наук, доцент
Армянский государственный экономический университет,
Егегнадзорский филиал (Егегнадзор, Армения)
arpinehovakimyan2017@gmail.com

Аннотация: Современный этап административной реформы требует от муниципальных образований повышения эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления, преимущественно в вопросах, связанных с жизнеобеспечением населения. Одним из способов повышения уровня социально-экономического развития муниципалитетов может стать объединение различных видов ресурсов на основе межмуниципального сотрудничества. Решение проблем социально-экономического развития муниципальных образований на основе развития межмуниципального сотрудничества является актуальной задачей для органов государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время большинство муниципальных образований не в состоянии обеспечивать качественное решение вопросов местного значения. Это связано, в основном, с недостаточностью собственных ресурсов для решения проблем социально-экономического развития. Поэтому для решения различных вопросов развития муниципальных образований могут быть использованы механизмы межмуниципального сотрудничества. Межмуниципальное сотрудничество представляется одним из действенных способов повышения эффективности объединения различных ресурсов муниципалитетов, с целью их экономии и эффективного использования на территории муниципальных образований.

В условиях ограниченности местных ресурсов в системе местного самоуправления широкое распространение в мире получило межмуниципальное сотрудничество или взаимодействие. Решение проблем социально-экономического развития муниципальных образований на основе развития межмуниципального сотрудничества является актуальной задачей. Межмуниципальные образования являются институтами гражданского общества и осуществляют социально ориентированную деятельность. Они представляют и защищают интересы муниципальных образований, участвуют в законопроектной работе на региональном уровне, организовывают совместную хозяйственную деятельность, обмениваются опытом и информацией.

Статья посвящена проблемам межмуниципального сотрудничества в зарубежных странах. Рассматриваются формы и механизмы такого сотрудничества, особенности в различных государствах. Межмуниципальное сотрудничество анализируется в контексте современных муниципальных реформ и рассматривается как определенная альтернатива укрупнению местных сообществ в странах современного мира. Межмуниципальное сотрудничество в странах Европы прошло более долгий процесс эволюции и действует более эффективно. Основными отличиями межмуниципального взаимодействия в странах Европы являются большая финансовая самостоятельность межмуниципальных образований, более широкий спектр их действия, активная деятельность граждан в подобных образованиях.

[1] Հոդվածը պատրաստվել է ՀՊՏՀ «Ամբերդ» հետազոտական կենտրոնի միջոցով 2020թ-ի հունիսի 02-ից իրականացվող «Միջհամայնքային համագործակցության առանձնահատկությունները ՀՀ Վայոց ձորի մարզի տնտեսական զարգացման համատեքստում» հետազոտական թեմայի շրջանակներում:

Решение вопросов местного значения касается интересов проживающего и функционирующего на территории различных муниципальных образований населения и бизнеса, которые в рамках законодательства могут взаимодействовать между собой в различных формах. Поэтому мы предлагаем расширенную политику межмуниципального сотрудничества, которая выходит за рамки формальных организаций, и включает разнообразные неформальные формы и методы взаимодействия проживающего и функционирующего на территории различных муниципальных образований населения и бизнеса.
Ключевые слова: межобщинная ассоциация, сотрудничество, расширение сообщества, местное самоуправление, территориальное управление, административно-территориальное деление, социально-экономическая политика, местное партнерство, международный опыт, сбалансированное развитие территорий

Opportunities for applying the world experience of inter-community cooperation in Armenia

Hovakimyan A. E.
PhD, Associate Professor
Armenian State University of Economics, Yeghegnadzor branch (Armenia, Yeghegnadzor)
arpinehovakimyan2017@gmail.com

Abstract: The current stage of administrative reform requires municipalities to increase the efficiency and effectiveness of the activities of local self-government bodies, mainly in matters related to the life support of the population. One of the ways to increase the level of socio-economic development of municipalities can be the combination of various types of resources on the basis of inter-municipal cooperation. Solving the problems of socio-economic development of municipalities on the basis of the development of intermunicipal cooperation is an urgent task for state authorities and local self-government.
Currently, most municipalities are not able to provide a high-quality solution to local issues. This is mainly due to the lack of own resources for solving the problems of socio-economic development. Therefore, to solve various issues of the development of municipalities, mechanisms of inter-municipal cooperation can be used. Inter-municipal cooperation seems to be one of the most effective ways to increase the efficiency of combining various resources of municipalities in order to save them and efficiently use them on the territory of municipalities.
In the context of limited local resources in the local self-government system, inter-municipal cooperation or interaction has become widespread in the world. Solving the problems of socio-economic development of municipalities on the basis of the development of intermunicipal cooperation is an urgent task. Inter-municipalities are institutions of civil society and carry out socially oriented activities. They represent and defend the interests of municipalities, participate in legislative work at the regional level, organize joint economic activities, exchange experience and information.
The article is devoted to the problems of inter-municipal cooperation in foreign countries. The forms and mechanisms of such cooperation are considered, especially in different states. Inter-municipal cooperation is analyzed in the context of modern municipal reforms and is considered as a definite alternative to the enlargement of local communities in the countries of the modern world. Inter-municipal cooperation in European countries has gone through a longer evolutionary process and is therefore more effective. The main differences between inter-municipal cooperation in European countries are the greater financial independence of inter-municipal entities, a wider range of their activities, and the active activity of citizens in such entities.
The solution of issues of local importance concerns the interests of the population and business living and functioning in the territory of various municipalities, which, within the framework of the legislation, can interact with each other in various forms. Therefore, we propose an expanded policy of inter-municipal cooperation, which goes beyond formal organizations, and includes a variety of informal forms and methods of interaction between the population and business living and functioning in the territory of various municipalities.
Keywords: inter-community association, cooperation, community enlargement, local self-government, territorial administration, administrative-territorial division, socio-economic policy, local partnership, international experience, proportional development of territories

Հայաստանի Հանրապետությունում անկախացումից հետո տարածքային կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման համակարգերում տեղի ունեցող բարփոխումների ոլորտում, կարևորագույն հիմնախնդիրներից մեկը համարվում էր երկրում գործող վարչատարածքային կառուցվածքը, որն աչքի էր ընկնում մասնատվածության բարձր աստիճանով:Մեծ թվով համայնքներում առկա էին տարբերություններ, հատկապես համայնքներին պատկանող տարածքների չափերի, բնակչության թվաքանակի, ֆինանսական հնարավորությունների մասով: Համեմատաբար փոքր համայնքները չէին կարողանում անհրաժեշտ ծառայություններ մատուցել բնակչությանը՝ համապատասխան համայնքային կառույցներ, ինչպես նաև համապատասխան ֆինանսական միջոցներ չունենալու պատճառով:

Հայաստանում տարածքային անհամաչափ զարգացումն այսօր էլ ակնհայտ է ոչ միայն մարզերի և մայրաքաղաք Երևանի, այլ

նաև քաղաքային և գյուղական բնակավայրերի միջև:Տարբերությունները զգալի են հատկապես հանրային ծառայությունների հասանելիության տեսանկյունից, մասնավորապես՝ առողջապահության և կրթության բնագավառներում, ինչը բացասաբար է ազդում մարզերի բնակչության բարեկեցության վրա՝ առաջացնելով նաև մարդկային կապիտալի ոչ արդյունավետ օգտագործում:

Գրեթե մեկ տարի առաջ՝ 2019թ-ի թվականի նոյեմբերի 14-ին, ընդունված «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքովը ոչ միայն կարագորվում են Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման հետ կապված հարաբերությունները, այլև սահմանվում են տարածքային կառավարման հիմնական սկզբունքները, որոնք են [3]՝

1) պետական և համայնքային շահերի ներդաշնակեցումը,

2) մարզպետների, պետական կառավարման համակարգի այլ մարմինների ու վերջիններիս տարածքային ստորաբաժանումների, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև համագործակցությունը և գործողությունների
փոխհամաձայնեցվածությունը,

3) տարածքային համաչափ և կայուն զարգացումը:

Տարածքների համաչափ և կայուն զարգացման քաղաքականության իրականացման ընթացքում Հայաստանի Հանրապետությունը՝ հաշվի առնելով մեր երկրի սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկությունները, տարածքային զարգացման միջազգային փորձն աստիճանաբար համապատասխանեցնում է իր կարիքներին: Տարածքային համաչափ զարգացումը կարևորվում է բոլոր քաղաքացիներին տրվող հավասար հնարավորությունների և մարդու իրավունքների պաշտպանության համատեքստում, օրինակ՝ կրթության, առողջապահության, սոցիալական ու տրանսպորտային ենթակառուցվածքի հասանելիություն, որը հնարավորություններ է ստեղծում բարելավելու քաղաքացու կենսապայմանները:

Ինչպես հայտնի է պետական կառավարման համակարգում բարեփոխումները սկսվեցին 1995թ-ի նոյեմբերի 7-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով [**1**], որտեղ սահմանվեց, որ բնակավայրերը մշտական բնակչություն ունեցող, կառուցապատված, տարածքային ամբողջականություն կազմող և այլ բնակավայրերից տարածքային, տնտեսական կամ պատմական առումով տարանջատված տարածքային միավորներ են: Հայաստանի Հանրապետության բոլոր բնակավայրերը՝ առանձին կամ այլ բնակավայրի (բնակավայրերի) հետ միասին, ընդգրկվեցին համայնքների մեջ, որոնք իրենցից ներկայացնում էին ինքնակառավարվող վարչատարածքային միավորներ և կարող էին ընդգրկել մեկ կամ ավելի թվով բնակավայրեր:2019թ. հունվարի 1-ի դրությամբ ՀՀ-ում կա 502 համայնք (ներառյալ Երևանը), որոնք ներառում են 1004 բնակավայր (նախկին 1002-ի փոխարեն): ՀՀ 502 համայնքներից 68-ը բազմաբնակավայր են, որոնցից 54-ը ունեն 3 և ավելի բնակավայրեր [**4**]: Ստորև ներկայացված աղյուսակում ներկայացնենք ՀՀ վարչատարածքային բաժանման փոփոխությունները 2015թ-ից 2019թ-ը ընկած ժամանակահատվածում:

Ինչպես երևում է աղյուսակի տվյալներից մինչև այժմ իրականացված վարչատարածքային բարեփոխումների հետևանքով համայնքների միավորման գործընթացում են ընդգրկվել 465 համայնք, լուծարված և միավորված համայնքները 413 են, իսկ միավորման գործընթացում չեն ընդգրկվել 450 համայնքներ:

2002 թվականի մայիսի 7-ին ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, որտեղ հստակ ամրագրվեց, որ տեղական ինքնակառավարումը բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների համայնքային խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու՝ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով երաշխավորված իրավունքն ու համայնքի կարողությունն է: Այն պետական համակարգի ժողովրդավարական հիմքն է, որի սահմաններում համայնքի բնակիչներն ուղղակիորեն կամ օրենքով սահմանված ընտրովի մարմինների միջոցով իրականացնում են տեղական ինքնակառավարում: Սույն օրենքով սահմանվեց նաև, որ համայնքն ինքնուրույն տնօրինում է իր սեփականությունը, որի վարչական տարածքն ընդգրկում է մեկ

Աղյուսակ 1. ՀՀ վարչատարածքային բաժանման փոփոխությունները 2015թ-ից 2019թ-ը ընկած ժամանակահատվածում [**4**]

	Համայնքների թիվը		Առ 2019թ. նոր ձևավորված բազմաբնակավայր համայնքներ	Միավորման գործընթացում ընդգրկված համայնքներ	«Լուծարված» (միավորված) համայնքներ	Համայնքների միավորման գործընթացում չընդգրկված/ չընդգրկվող համայնքներ	Բնակավայրերի թիվը		Նշումներ/ փոփոխ.
	2019թ.	2015թ.					*2019թ.*	*2015թ.*	
Ընդամենը	502	915	52	465	413	450	1004	1002	+2
Արագածոտն	72	114	4	46	42	68	120	120	
Արարատ	95	97	1	3	2	94	99	99	
Արմավիր	97	97	-	-	-	97	98	98	
Գեղարքունիք	57	92	4	39	35	53	98	98	
Լոռի	56	113	11	68	57	45	130	130	
Կոտայք	42	67	6	31	25	36	69	69	
Շիրակ	42	119	7	84	77	35	130	131	-1
Սյունիք	8	109	8	109	101	-	138	134	+4
Վայոց ձոր	8	44	6	42	36	-	55	55	
Տավուշ	24	62	5	43	38	19	66	67	-1
Երևան	1	1	-	-	-	1	1	1	

կամ մի քանի բնակավայրերի տարածքները, ինչպես նաև բնակավայրերից դուրս գտնվող հողերը, որոնց սեփականատեր կարող են լինել քաղաքացիները, իրավաբանական անձինք, համայնքը, Հայաստանի Հանրապետությունը [**5**]:

Անդրադառնալով արտասահմանյան երկրներին, անհրաժեշտ է նշել, որ այստեղ ևս տեղական ինքնակառավարման համակարգը կառուցված է հիմնականում վարչատարածքային բաժանման համաձայն, որտեղ առաջնային միավորը սովորաբար քաղաքային և գյուղական համայնքներն են [**8**]: Համայնքները կարող են զգալիորեն տարբեր լինել՝ պայմանավորված տարածքների ընդգրկվածությամբ և բնակչության թվաքանակով, ինչից ելնելով էլ համայքները մշակում են իրենց ռազմավարությունները:Համայնքների համար ռազմավարական պլանավորումը վերաբերում է այն գործընթացին, որի միջոցով տեղական համայնքները «իրենց ապագայի պատկերն են կազմում և որոշում են դրա իրականացման փուլերը՝ ելնելով տեղական ռեսուրսներից» [**12**]:

Սակայն շատ հաճախ, համայքներում ծագում է ինտեգրման և փոխադարձ գործակցության անհրաժեշտություն, հատկապես այն դեպքերում, երբ համայնքապետարանը կա՛մ իր զարգացման համար ունի ռեսուրսների պակաս, կա՛մ ձգտում է ամրապնդել և ընդլայնել առկա մրցակցային առավելությունները, ինչպես նաև բարելավել բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայությունների տեսականին և որակական հատկանիշները, կիրառել «մասշտաբի էֆֆեկտը» (որոշ դեպքերում ծառայությունների կամ սպառողների փոքր քանակությունը հանգեցնում է դրանց տրամադրման մերժմանը, քանի որ դրանց տրամադրումը դառնում է տնտեսապես ոչ շահավետ), հաղթահարել համայնքապետարաններում բարդ կադրային իրավիճակը [**7**]: Այս համատեքստում կարևորվում է համայքների միջև միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը և կայացումը:

Միջհամայնքային միավորումը տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով ստեղծված համայնքների միավորում է, որն իրականացնում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններ: Տարբեր համայնքային խնդիրների լուծման նպատակով համայնքը կարող է ընդգրկվել մեկից ավելի միավորումների կազմերում [**2**]:

Որպես կանոն, միավորումները մասնակցում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների նախագծերի մշակմանը և քննարկմանը, հավաքում և վերլուծում են տեղական իշխանությունների գործունեության վերաբերյալ տեղեկատվությունը, ամփոփում և տրա-

մադրում տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման և գործունեության լավագույն փորձը, նրանք իրականացնում են կրթական գործունեություն՝ ուղղված տեղական կառավարման մարմինների հմտությունների կատարելագործմանը, ինչպես նաև նպաստում տեղական մակարդակում խնդիրների լուծման գործընթացում քաղաքացիների ներգրավվմանը:

Վ.Լ.Տամբովցևը առանձնացնում է միջհամայնքային փոխգործակցության չորս տեսակ՝ (1) մրցակցություն, (2) կոոպերացիա (համագործակցություն), (3) մրցակցության և համագործակցության համատեղում, ինչպես նաև փոխգործակցության այնպիսի «սահմանային» ձև, ինչպիսին է (4) համայնքապետարանների միաձուլումը (միավորումը) [**11**]:

Տարածքային մակարդակով միջհամայնքային համագործակցությունը խթանում է տեղում սոցիալ-տնտեսական զարգացման խնդիրների համատեղ լուծումանը և բարձրացնում է տեղական ռեսուրսների, մասնավորապես՝ հողային ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությունը [**12**]:

Այս առումով հատկապես ուսանելի է եվրոպական երկրների փորձը, որի ուսումնասիրության արդյունքում պարզ է դառնում, որ ԵՄ համաչափության քաղաքականությունն օգնել է կրճատել ԵՄ անդամ երկրների սոցիալական բևեռացումը և աղքատությունը, ինչպես նաև բարձրացնել հասարակական և պետական կառավարման արդյունավետությունը: Տարածքային արդյունավետ կառավարումը, մասնավորապես ռեգիոնալիզացիան ու ապակենտրոնացումը, ԵՄ երկրներում հանդիսանում են տարածքային քաղաքականության հիմնական նպատակներ: Տարածական կառուցվածքի զարգացումը, ինչպես օրինակ, բազմակենտրոն տարածքային միավորը կամ միջհամայնքային համագործակցությունը, տարածքային խնդիրների լուծման կարևորագույն միջոց են հանդիսանում այն երկրներում, որտեղ առկա են բնակչության նոսրացման և ծառայությունների համաչափության խնդիրներներ:

Եվրոպական երկրներում միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուտը ակտիվորեն զարգանում է երկու հիմնական ուղղություններով: Մի կողմից զարգանում են հորիզոնական կապերը (Եվրոպական երկրների մեծ մասը), մյուս կողմից՝ կառուցվում է տարածքային կառավարման տարբեր մակարդակների (օրինակ՝ Իսպանիա, Ավստրալիա) միջև ուղղահայաց համագործակցություն [**9**]:

Եվրոպական միության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև հարաբերությունների վրա առավելագույն ազդեցություն ունեցող կազմակերպություններից մեկը Եվրոպական համայնքների և շրջանների խորհուրդն է՝ Council of European Municipalities and Regions, որը հիմնադրվել է 1951 թվականին տեղական իշխանությունների մի խումբ ղեկավարների կողմից, ովքեր կարծում էին, որ միասնական Եվրոպան կարող է հաջողությամբ կառուցվել միայն այս գործընթացում տեղական համայնքների միջոցով հասարակ քաղաքացիների ներգրավմամբ: Ներկայումս այս կազմակերպության անդամներ են հանդիսանում եվրոպական 42 երկրների տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային միավորումները [**8**]: 1951 թվականից ի վեր կազմակերպությունը աջակցում է կառուցել միասնական, խաղաղ և ժողովրդավարական Եվրոպա՝ հիմնվելով տեղական ինքնակառավարման և քաղաքացիների ակտիվ մասնակցության վրա: Կազմակերպության գործունեությունն ուղղված է երկու հիմնական ոլորտի.

- ✓ եվրոպական քաղաքականության և օրենսդրության վրա բոլոր ոլորտներում ազդեցություն, որոնք ազդում են քաղաքապետարանների և մարզերի վրա.
- ✓ տեղական և մարզային կառավարությունների միջև քննարկումներ անցկացնելու համար ֆորումների կազմակերպում՝ իրենց ազգային ասոցիացիաների միջոցով:

Եվրոպական շատ երկրներ աչքի են ընկնում տարածքային համաչափ զարգացման և միջհամայքնային միավորումների ստեղծման օրինակելի փորձով:Եվրոպական երկրներից, օրինակ, *Ֆինլանդիան* պետական կառավարման տարբեր մակարդակներում այսօր կիրառում է նորարարությունների ներդրման և զարգացման բազմաթիվ հաջողված օրինակներ [**9**]: Մասնավորապես՝ Ֆինլանդիայի տարածքային կառավարման համակարգն էական փոփոխությունների է ենթարկվել սկսած 2010 թվականից: Մինչ այդ 170 տարի Ֆինլանդիայի տարածքը բաժանված էր 8 նահանգների

(լանջաների), որոնք առաջին կարգի տարածաշրջանային վարչական միավորներ են: 1997-ի բարեփոխումների ընթացքում դրանք վերածվեցին 6 նոր, ավելի մեծ նահանգների՝ Հարավային Ֆինլանդիա, Արևմտյան Ֆինլանդիա, Արևելյան Ֆինլանդիա, Օուլու, Լապլանդիա, ինչպես նաև Ալլանդյան կղզիների ինքնավար նահանգ: 13 տարի անց նահանգներն ամբողջովին վերացվեցին, և նրանց տեղը գրավեցին մարզային կառավարման գործակալությունները: Այսպիսով, հիմնական տարածքային ստորաբաժանումները 20 մարզերն էին (Ֆին. Maakunta), որոնք, իրենց հերթին, բաժանվեցին 72 շրջանների (Ֆին. Seutukunta):

Շատ հաճախ, այդ շրջանների միջև համագործակցությունն իրականացվում է երկու եղանակներից որևէ մեկով՝ *գյուղական ասոցիացիաների կամ տեղական գործընկերության միջոցով: Գյուղական ասոցիացիաները* ստեղծվում են տարածքների զարգացման վերաբերյալ բավականին ինքնաբուխ որոշումներ քննարկելու և մշակելու համար: Որպես կանոն, դրանք ստեղծվում են քաղաքացիների կողմից ինքնուրույն և գործում են համայնքային իշխանություններից անկախ: Այնուամենայնիվ, երբեմն այդ ասոցիացիաները ներառված են համայնքապետարանների կողմից որոշումների կայացման գործընթացում և ձևականորեն ինստիտուցիոնալացված են: Ֆինլանդիայում գոյություն ունի մոտ 3900 այդպիսի գյուղական միավորումներ, որոնցից միայն 2700-ն են պաշտոնապես գրանցված: *Գործընկերությունները* առավել հաճախ ստեղծվում են համայնքային իշխանությունների և տեղի բնակիչների փոխգործակցությունն ապահովելու համար:

Եվրոպական երկրներից *Ֆրանսիան* ևս միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում առաջատարներից է:Ոլորտը կարգավորելու համար XX—րդ դարի 90-ական թվականներին ընդունվեցի մի շարք օրենքներ, որոնցից առավել նշանակալիցը 1999 թվականին ընդունված «Միջհամայքնային համագործակցության մասին» օրենքն էր, որտեղ ամրագրվեցին համակգործակցության հետևյալ տեսակները [**7**].

- ✓ համայնքների միավորում՝ նախատեսված համեմատաբար, որպես կանոն, փոքր գյուղական համայնքների համար,
- ✓ համայնքների ագլոմերացիա, որն իր մեջ ներառում է հիմնական համայնքը՝ ոչ պակաս 15 հազ. բնակչությամբ, ինչպես նաև ներառյալ արվարձանները:
- ✓ քաղաքային միավորումներ, որն իր մեջ ներառում է խոշոր քաղաքը և իր քաղաքամերձ համայնքները (այսպիսի միավորման նվազագույն թվաքանակը 500 հազ. մարդ է):

Ներկայումս Ֆրանսիայում գործում են 2400 համայնքների միավորում, 174 համայնքների ագլոմերացիա և 16 քաղաքային միավորումներ: Այս բարեփոխումները ֆրանսիական գրականության մեջ հայտնի են «միջհամայնքային հեղափոխություն» անունով, որի շնորհիվ Ֆրանսիայում տեղական կառավարումը վերածվում է առավել բարդ և տարբերակված համակարգի, որի շրջանակներում մի քանի հազար միջհամայնքային կառավարման մարմինները գնալով ավելի մեծ դերակատարում են ունենում:

Աշխարհի մյուս զարգացած երկրները ևս տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման քաղաքականություն մշակելիս և իրականացնելիս կարևորում են ինտեգրման և փոխգործակցության ապահովումը: Այսպես, օրինակ, *ԱՄՆ-ում* առանձին նահանգներում կան տեղական իշխանությունների տարբեր կազմակերպություններ, որոնք սերտ կապեր են պահպանում պետական մարմինների հետ և լոբբինգ են անում իրենց հետաքրքրությունների շրջանակներում: Նույն գործընթացը իրականացվում է դաշնային մակարդակում, չնայած որ այդպիսի քաղաքային լոբբիստական կազմակերպություններ ավելի քիչ են, քան նահանգներում: Առավել նշանակալիցը քաղաքների ազգային լիգան է, որի հիմնական խնդիրն է լոբբինգ անել քաղաքների շահերի համար ԱՄՆ Կոնգրեսում և Դաշնային կառավարությունում: Քաղաքների ազգային լիգան համախմբում է բոլոր պետական մայրաքաղաքները, խոշորագույն քաղաքներն ու ագլոմերացիաները, որոնք համաձայն են վճարել անդամավճարները: Յուրաքանչյուր նահանգ ունի իր լիգան, ուստի նահանգում առկա քաղաքները կարող են ընդգրկվել դրանում, և Ազգային լիգայում:

Աղյուսակ 2

Միջհամայնքային համագործակցության հիմնական ձևերը արտասահմանյան երկրներում

Միջհամայնքային համագործակցության ձևերը	*Բովանդակությունը*	*Գործունեության ոլորտը*	*Երկիրը*
Համատեղ վարչարարություն	Կառավարման մարմինների միավորում: Այդպիսի կազմակերպությունը ղեկավարում է տնօրենների խորհուրդը, որը ձևավորվում է համայքների ներկայացուցիչներից:Անձնակազմը, որպես կանոն, վարձվում է համայքներից որևէ մեկում: Տնօրենների խորհուրդը պատասխանատու է բյուջեի կատարման և կազմակերպության ընդհանուր կառավարման համար:	Վերահսկողություն պարենամթերային ապրանքների նկատմամբ, երիտասարդների համար աշխատատեղերի ստեղծման համար միջոցառումների ձեռնարկում, նավթամթերքների և քիմիական արտանետումների համար հատուկ աղբանոցների ստեղծում, հասարակական տրանսպորտի աշխատանքի կարգավորում, տարեցների և հոգեկան առողջություն ունեցողների խնամիքի իրականացում և ճգնաժամային կենտրոնների ստեղծում:	Դանիա, Գերմանիա
Միջհամայնքային խորհուրդներ	Ինքնուրույն ֆինանսական և վարչական մարմիններ	Համայնքապետարանների միջև համագործակցություն՝ հիվանդանոցների և առողջարանների, էլեկտրաէներգիայի և ջրամատակարարման, մասնագիտական կրթության ցանցերի ստեղծման հարցերում, ինչպես նաև երեխաների և հաշմանդամների պաշտպանության կազմակերպում:	Ֆինլանդիա
Միավորումներ (կոմունաներ, ագլոմերացիաներ և քաղաքային միավորումներ)	Միավորման ֆիսկալ ինքնուրույնության աստիճանը բարձրանում է՝ կոմունա միավորումներից դեպի քաղաքային կումունա:	Ստեղծվում են միավորման անդամ համայնքների տնտեսական զարգացման ակտիվացման նպատակով՝ զարգացման համատեղ ծրագրերի մշակման և իրականացման միջոցով: Նրանց խընդիրն է՝ համայնքապետարանների շահերի համաձայնեցումը տնտեսական և տարածքային զարգացման ոլորտում՝ բնակարանաշինության, ճանապարհատրանսպորտային, հանրային նշանակության և այլ ծրագրերի իրականացման արդյունավետության բարձրացման համար:	Ֆրանսիա Ավստրիա Իսպանիա Սլովենիա
Համաձայնագիր լիազորություններ ի փոխանցում մի համայնքապետարանից մյուսին	Զարգացած ենթակառուցվածք ունեցող խոշոր քաղաքին՝ դրան կից ոչ շատ մեծ համայնքի լիազորությունների փոխանցում՝ ֆինանսավորմամբ:	Համայնքային գործունեության ոլորտները անսահմանափակ են	Գերմանիա
Կենտրոններ, ինստիտուտներ, բյուրոներ, միավորումներ, գիտահետազոտական ինստիտուտներ	Ոչ առևտրային կազմակերպությունները ֆինասավորվում են կոոպերացիայի անդամներ հանդիսացող համայնքների կողմից, ինչպես նաև պետության և առանձին մասնավոր գրանտային միջոցներից	Համայնքներում տեղեկատվական համակարգերի զարգացում, տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցների պատարստում, կառավարչական մենեջմենթի ոլորտում հատուկ հետազոտությունների իրականացում	Դանիա
Տեղական իշխանությունների վարկային ասոցիացաներ	Ոչ առևտրային կազմակերպություններ՝ ստեղծված խթանելու համայնքապետարանների կողմից ներդրումային ծրագրի իրականացումը: Միջոցները գոյանում են անդամ-համայնքների անդամավճարներից և պետական սուբսիդիաներից	Համայնքապետարաններին և միջհամայնքային կազմակերպություններին վարկերի տրամադրում՝ կենտրոնացված ջեռուցման համակարգ, էլեկտրոկայան, մնացորդների վերամշակման գործարաններ, թոշակառուների համար սոցիալական բնակարաններ, բուժկետ, կենսաթոշակառուների և հաշմանդամների համար ցերեկային կենտրոններ կառուցելու համար:	Դանիա
Կոոպերատիվ միություններ	Համայնքապետարանների կամ իրենց մարմինների միավորումներ՝ ՊՈԱԿ-ի ձևաչափով: Նպատակը ոչ թե շահույ-	Համայնքային գործունեության ոլորտները անսահմանափակ են	Դանիա

	թի ստացումն է, այլ՝ համատեղ խնդիրների լուծումը: Ձայնի իրավունքը ոչ թե կախված է մասնակիցների ներդրված կապիտալից, այլ մասնակիցների թվից՝ մեկ անդամ մեկ ձայնի իրավունք: Անդամների պատասխանատվությունը սահմանվում է կոոպերատիվի կանոնադրությամբ:		
Ռեգիոնալ զարգացման գործակալություն	Միջհամայնքային ղեկավար մարմին՝ ՊՈԱԿ-ի կարգավիճակով: Միավորված մարմինների կողմից ընդունված որոշումները պարտադիր են բոլոր անդամների համար:	Կողմնորոշված է կոնկրետ նախագծային խնդիրների նեղ շրջանակի լուծման համար, բայց միաժամանակ իրավասու է փնտրել նոր ներդրումներ, գործակցություն սկսել բիզնես միջավայրի հետ:	Շտուտգարտ (Գերմանիա)
Բաժնետիրական ընկերություն	Բաժնետիրական ընկերությունների ստեղծում: Համայնքապետարանները պատասխանատվություն չեն կրում բաժնետիրական ընկերության պարտքերի համար, բայց մասնակից համայնքապետարանների ներայացուցիչները մաս են կազմում ԲԸ կառավարման մարմնի:	Հակահրդեհային անվտանգության բրիգադներ, փրկարարական բրիգադներ, կենտրոնական ջեռուցման համակարգի ապահովման ձեռնարկություններ, տեղական էլեկտրակայանների կառուցման, մաքրման աշխատանքներով զբաղվող բրիգադներ:	Դանիա
Ընկերակցություններ	Համայնքապետարանների համագործակցության փակ ձև: Կապիտալը ձևավորվում է մասնակից-անդամների ներդրումներից և ընկերակցության վերցրած փոխառություններից: Համայնքապետարանները կրում են լրիվ և ուղղակի սուբսիդիար պատասխանատվություն ընկերության պարտքերի համար:	Միջհամայնքային մշակութային հաստատություններ (միջհամայնքային թանգարան): Թանգարանի ղեկավարումն իրականացնում է գործադիր մարմինը (ամեն համայնքից մեկ ներկայացուցիչ և մեկ ներկայացուցիչ հասարակության կողմից): Թանգարանի կոնկրետ ծրագրերի ֆինասավորումն իրականացվում է ինչպես ձեռնարկատիրական գործունեության միջոցների, այնպես էլ մասնակից-համայնքի կողմից տրամադրվող սուբսիդիաների հաշվին:	Դանիա
Սահմանափակ պատասխանատվությամբ ընկերություններ՝ ՍՊԸ	Սահմանափակ պատասխանատվությամբ ընկերությունները և սահմանափակ պատասխանատվությամբ միությունները փակ տեսակի՝ համատեղ բաժնեմասային սեփականությամբ առևտրային ընկերություններ են, որոնց հիմնադիր կապիտալը ձևավարվում է մասնակից-համայնքապետարանների ներդրումներից: Ընկերության բաժնետոմսերը կարող են ազատ վաճառվել, բայց այն ունի ֆիքսված հիմնադիր կապիտալ, որը որոշ առումով մասնակից-համայնքապետարանների համար երաշխիք է հանդիսանում առևտրային ռիսկերի դեպքում:	Քիմիական և նավթային թափոնների վերամշակման բնագավառում գործող ՍՊԸ-ներ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար սահմանափակ պատասխանատվությամբ կենսաթոշակային ապահավագրության ընկերություն (տեղական և տարածքային մարմինների աշխատակիցների կենսաթոշակային ապահովագրություն), միջհամայնքային սահմանափակ պատասխանատվությամբ միություններ՝ կենցաղային կոշտ թափոնների վերամշակման համար:	Բուլղարիա Դանիա
Մի համայնքապետարանի կողմից գնումների իրականացում մյուս համայնքապետարանից	Այդ ծառայությունների գները սահմանվում են բանակցությունների արդյունքում և միջհամայնքային փոխգործակցության մասին համաձայնագրի շրջանակներում	Սոցիալական հաստատություններից գնումների իրականացում, սակայն կարող են ձեռք բերվել ծառայություններ նաև այլ ոլորտներից (օրինակ, հատուկ կարիք ունեցող երեխաների համար հոգեբանի ծառայություն, ընտանեկան բռնության ենթարկվածների համար ճգնաժամային կենտրոնի ծառայություն):	Դանիա

Միացյալ Նահանգներում ամեն տարի անցկացվում է Միացյալ Նահանգների քաղաքների կոնգրեսը, որին սովորաբար մասնակցում են 7-10 հազար քաղաքների ներկայացուցիչներ:

Բերված աղյուսակում ներկայացնենք միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձը՝ արտասահմանյան մի շարք զարգացած երկրների օրինակով:

Միջազգային փորձի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ գոյություն ունեն միջհամայնքային համագործակցության բազմաթիվ ձևեր, որոնք իրենց բովանդակային առումով և գործունեության շրջանակներով խիստ բազմազան են:Եվ այս կամ այն ձևի ընտրությունը պայմանավորված է համայնքների առջև ծառացած խնդիրներով և համագործակցության հնարավորություններով:

Ինչպես վկայում է միջազգային պրակտիկան, գոյություն ունեն միջհամայնքային համագործակցության մի շարք մեթոդներ կամ ձևեր [**6**].

- կամավոր համագործակցություն
- միջհամայնքային հուշագրերի կնքում,
- իրավասությունների վերաբաշխում՝ տարածաշրջանային կամ ազգային մակարդակով:

Միջազգային փորձի վերլուծությունից պարզ է դառնում նաև, որ միջհամայնքային համագործակցության ապահովման առումով ներկայումս չկա գիտականորեն հիմնավորված հստակ համակարգ և մեխանիզմներ [**10**]: Միջհամայնքային համագործակցության գոյություն ունեցող մեխանիզմներն ըստ իրենց բովանդակության կարելի է խմբավորել երեք խմբերում.

- ✓ ռեսուրսային ապահովում,
- ✓ ինստիտուցիոնալ ապահովում,
- ✓ գործընթացային ապահովում:

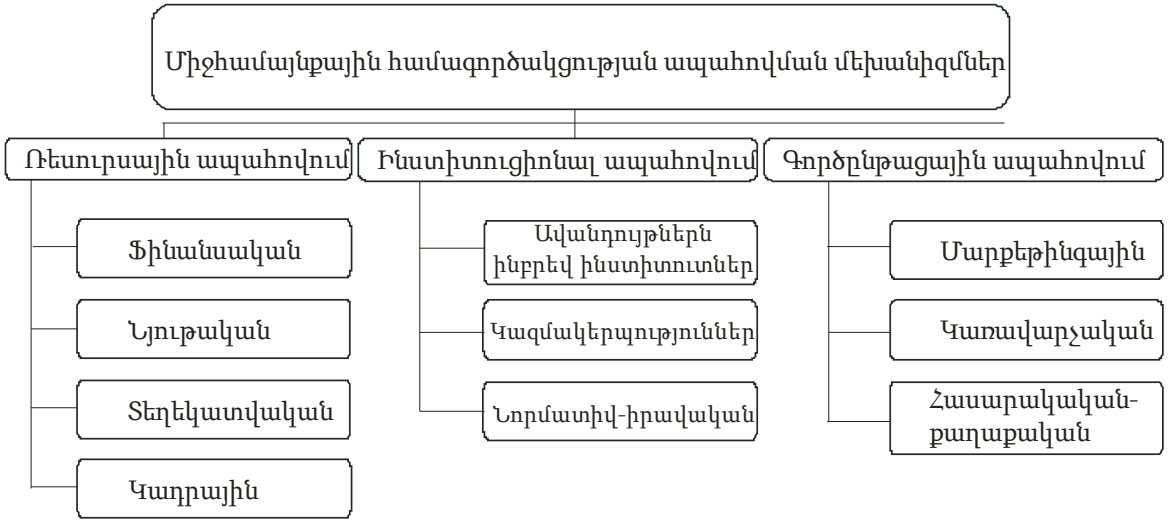
Նշված խմբերը և դրանց մեջ մտնող միջհամայնքային համագործակցության մեխանիզմները կարելի է ներկայացնել գծապատկերի տեսքով:

Ինչպես երևում է գծապատկերից, ռեսուրսային ապահովման խումբը ներառում է այնպիսի մեխանիզմներ, ինչպիսիք են ֆինանսական, նյութական, տեղեկատվական և կադրային աջակցությունը: Իր հերթին, երկրորդ խումբը (ինստիտուցիոնալ ապահովումը) ներառում է այնպիսի մեխանիզմներ, ինչպիսիք են ավանդույթները՝ որպես ինստիտուտներ, կազմակերպչական, կարգավորող և իրավական աջակցություն: Երրորդ՝ (գործընթացային ապահովում) խմբում ներառվում են այնպիսի մեխանիզմներ, ինչպիսիք են շուկայավարումը, կառավարումը, սոցիալական և քաղաքական աջակցությունը:

Միջհամայնքային համագործակցության ամբողջականության ապահովման տեսանկյունից նշված մեխանիզմները խմբավորվում են հետևյալ երեք խմբերում՝ (1) հիմնական կամ բազային, (2) լրացնող, (3) օժանդակ կամ աջակցող:Օրինակ, տեղական նշանակության ցանկացած խնդրի լուծում ընտրելիս անհրաժեշտ է հստակ սահմանել դրա իրականացումը ապահովելու մեխանիզմները:Սահմանվում են հիմնական (բազային) մեխանիզմը և դրա հետ կապված մեկ կամ մի քանի լրացնող մեխանիզմներ, ինչպես նաև առանձնացվում են մեկ կամ մի քանի օժանդակ մեխանիզմներ: Օրինակ, միջհամայնքային համագործակցության շրջանակներում համատեղ գործող ձառնարկության հիմնադրման պայմաններում որպես հիմնական կամ բազային մեխանիզմ կարելի է համարել ֆինանսական ապահովումը:Այս դեպքում լրացուցիչ մեխանիզմներ կարող են լինել անձնակազմի և նյութական աջակցության ապահովումը, իսկ համակարգի գործունեության արդյունավետությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է կիրառել մի շարք օժանդակ մեխանիզմներ, ինչպիսիք են շուկայավարումը և կազմակերպչական և կառավարչական մեխանիզմները:

Ամփոփելով կարող ենք նշել, որ համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման համեմատաբար ցածր տեմպերը և բացասական միտումները հաճախ կապված են այդ համայնքներում տարբեր տեսակի ռեսուրսների սահմանափակության կամ իսպառ բացակայության հետ:Համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման ռազմավարություն մշակելիս ռեսուրսների սահմանափակության խնդրի լուծումներից մեկը կարող է լինել պայմանագրային հիմունքներով մի քանի համայնքապետարանների միջև ռեսուրսների փոխանակումը կամ միջհամայքնային միավորումների ստեղծումը:

Այս առումով, յուրաքանչյուր պետություն մշակում է միջահամայնքային համագործակ-



Գծապատկեր 1. Միջհամայնքային համագործակցության ապահովման գոյություն ունեցող մեխանիզմների համախմբում

ցության իր համակարգը՝ ելնելով իր երկրի սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկություններից՝ միաժամանակ հաշվի առնելով երկրների առաջավոր փորձը:Տեղական ինքնակառավարման զարգացման և ամրապնդման գործում կարևոր դեր ունեցող միջհամայնքային միավորումների (ասոցիացիաների) նպատակն է պաշտպանել միավորման անդամների օրինական իրավունքները և ընդհանուր շահերը, զարգացնել տեղական իշխանությունների միջև համագործակցությունը և նպաստել համատեղ աշխատանքի իրականացման արդյունավետությանը բարձրացմանը: Ինչպես ցույց տվեց ուսումնասիրությունը ներկայումս այդպիսի միավորումներ գոյություն ունեն եվրոպական բոլոր երկրներում:

Միջհամայնքային համագործակցության միաջազգային փորձը հաշվի առնելով (աղյուսակ 2) կարող ենք եզրակացնել, որ անկախ միջհամայնքային համագործակցության այս կամ այն ձևի ընտրությունից կարևոր է որոշակի սկզբունքների առկայությունը, այն է. (1) կամավորություն, (2) փոխադարձ վստահություն, (3) նպատակահարմարություն, (4) ինքնուրույնության պահպանում:

Ելնելով միջհամայնքային համագործակցության ապահովման գոյություն ունեցող մեխանիզմներից (գծապատկեր 1) կարող ենք փաստել, որ միջհամայնքային համագործակցության կոնկրետ ծրագրեր նախագծելիս, հենվելով փոխգործակցության նպատակների և խնդիրների վրա, համայնքների կողմից հնարավոր կլինի ստեղծել համագործակցության հատուկ համակարգ՝ փոխկապակցված և փոխադարձաբար լրացնող մեխանիզմների տեսքով, քանզի միջհամայնքային համագործակցության արդյունավետ կազմակերպումը պահանջում է համակարգվածություն և դրա ապահովման հստակ մեխանիզմների մշակում և իրագործում:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման միջազգային փորձը ևս մեկ անգամ ցույց է տալիս, որ ինչպես կայացած ժողովրդավարություն ունեցող երկրներում, այնպես էլ այն երկրներում, որոնք դեռևս ձևավորում են ժողովրդավարական ինստիտուտներ, միջհամայանքային փոխգործակցության ինստիտուտների ստեղծումն ու կայացումը նպաստում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների առջև ծառացած խնդիրների, առաջադրանքների և գործառույթների առավել արդյունավետ և համակողմանի իրացմանը:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. «Հայաստանի Հանրապետության վարչա-տարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքը,
2. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքը,
3. «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքը,
4. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2018).- Եր., Ասողիկ 2019թ. Գիրք 11/ Խմբ.Վահրամ Շահբազյանի,.-144 էջ,
5. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը,

6. **Барабаш Е. С.** „Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия'', Известия ИГЭА. 2012. № 3 (83), С. 69-73.
7. **Булгакова К. Р.** К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 562–570.
8. **Кобаса М. В**. Ассоциации местных самоуправлений (издание 2-е, исправленное и дополненное) — Просветительское общественное объединение «Фонд им. Льва Сапеги». — Минск: 2018. — 120 с.
9. **Курочкин А. В**. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии, 2011, с. 105–112, http://ars-administrandi.com/article/Kurochkin_2011_1.pdf.
10. **Плахота В. А**. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография / – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. – 180 с.
11. **Тамбовцев В. Л.** ''Взаимодействие муниципалитетов как объект экономического анализа'', TERRA ECONOMICUS 2017 Том 15 № 3″С. 19–31.
12. **Kozlova O. A.,** Makarova M.N. Inter-municipal cooperation as an institution of strategic development of territories. Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast, 2018, vol. 11, no. 3, pp. 132–144. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.9, p. 133.

Сдана/Հանձնվել է՝ 26.07.2020
Рецензирована/Գրախոսվել է՝ 28.07.2020
Принята/Ընդունվել է՝ 30.07.2020