ՏՆՏԵՍԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՓՈՐՁԸ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

Տաթև Հակոբյան

ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի ասպիրանտ
ՀՀ, Երևան, Նալբանդյան 128
Էլ. հասցե՝ tatevhakobyan04@gmail.com
Հոդվածը ներկայացվել է 15.04.2019, գրախոսվել է 10.02.2021, ընդունվել է տպագրության 05.07.2022
DOI: 10.53548/0320-8117-2022.2-103

Ներածություն

Հայաստանում միջհամայնքային համագործակցության համար հնարավորություն ստեղծեցին օրենսդրական փոփոխությունները, որոնց համաձայն, 2006 թ. հունվարի 1-ից[1] գույքահարկի, իսկ 2009 թ. հունվարի 1-ից[2] հողի հարկի բազաների վարումն անցնում էր տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, սակայն ոչ բոլոր համայնքներն ունեին բավարար ռեսուրսներ հարկերի բազաների վարումն ապահովելու համար, ինչն էլ նպաստեց համայնքների համագործակցությանը: Դրա շնորհիվ մեր երկրում համայնքների համագործակցության հիմնական ուղղությունը դարձավ հարկերի միասնական բազաների վարումը: Փորձենք ներկայացնել Հայաստանում համայնքների համագործակցության հիմնական տեսակներն ու դրանց գործունեության արդյունքները:

Համայնքների միությունը՝ որպես համագործակցության հիմնական տեսակ

Հարկահավաքման ոլորտում համայնքների համագործակցությունը բավական տարածված է տարբեր երկրներում, և, ինչպես նշում են տեսաբանները, «եթե համայնքների համագործակցության շնորհիվ առկա է մասշտաբից տնտեսում, ապա դա տեսանելի է նախ և առաջ հարկերի հավաքման ոլորտում»[3]:

Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորվել է միջհամայնքային համագործակցության երկու տեսակ՝ միջհամայնքային մարմնի ստեղծում ենթադրող համայնքների միությունը և պայմանագրի հիման վրա ձևավորված միջհամայնքային կառույցը:

---

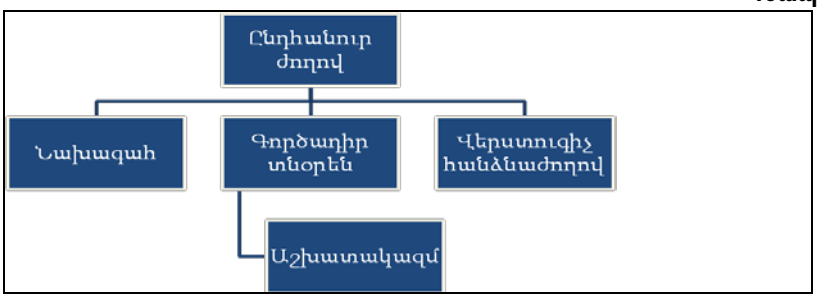
[1] ՀՀ օրենքը «Գույքահարկի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին, 03.12.2003, ՀՕ-38:

[2] ՀՀ օրենքը «Հողի հարկի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին, 28.11.2006, ՀՕ-223:

[3] Allers, de Greef 2018, 146.

2018 թ. մարտի 7-ին Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեց «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքը, որտեղ մանրամասն ներկայացված են այդ միավորումների ստեղծման, գործունեության, լուծարման սկզբունքները: Չնայած այն բանին, որ օրենսդրական կարգավորում ստացել են միջհամայնքային միավորումները, մեր երկրում համագործակցության հիմնական եղանակը համայնքների միություններն են եղել, քանի որ միջհամայնքային միավորումները բավական երկար ժամանակ չէին ստանում օրենսդրական կարգավորում, ինչն էլ խոչընդոտում էր այդ մարմինների ձևավորումը: Այդ պատճառով էլ համայնքները այլ համայնքների հետ համագործակցելու և իրենց համատեղ խնդիրները լուծելու համար ստեղծեցին *Իրավաբանական անձանց միություն (ԻԱՄ)* հանդիսացող համայնքների միություններ: 2016 թ. ընդունված փոփոխություններով վերացան իրավաբանական անձանց միությունները, և սահմանվեց, որ «ոչ առևտրային կազմակերպություն համարվող իրավաբանական անձինք կարող են ստեղծվել հասարակական միավորումների, հիմնադրամների կամ օրենքով նախատեսված այլ ձևերով»[4]: Հետևաբար, արդեն 2017 թ. հետո միությունները գրանցվեցին որպես հասարակական կազմակերպություն կամ հասարակական հիմնադրամ, իսկ մինչ այդ ստեղծված ԻԱՄ-ները պետք է մինչև 2018 թ. փետրվարը վերակազմավորվեին: Դրանք կամավոր սկզբունքով ստեղծված, շահույթ չհետապնդող կազմակերպություններ են: Ինչպես երևում է գծապատկերից, այս միություններն ունեցել են ինչպես ընդհանուր կառավարում իրականացնող նախագահ, այնպես էլ ընթացիկ ղեկավարում իրականացնող գործադիր տնօրեն: Սակայն, եթե հաշվի առնենք, որ այս կառույցների հիմնական գործառույթը հարկերի միասնական բազաների վարումն է, ապա կարծում ենք, որ այս կառուցվածքը բավական մեծ է:

Գծապատկեր



Համայնքների միությունների կառուցվածքը[5]

Համայնքների միությունների (ՀՄ) բյուջեն ձևավորվել է անդամավճարների, ինչպես նաև դրամաշնորհների կամ տեղական և միջազգային կազմակերպությունների կողմից որևէ տեսակի աջակցության միջոցով: Այս աջակցությունն էլ

[4] Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենք, 16.12.2016, ՀՕ-32:

[5] Դրամփյան, Մանուկյան, Դալլաքյան, Գրադյան 2014, 15:

հավասարապես բաշխված չի եղել բոլոր համայնքների միությունների վրա, մասնավորապես Մարտունու, Մխչյանի, Վարդենիսի, Մուշի, Ստեփանավանի, Սևանի համայնքների միություններին ոչ մի աջակցություն չի ցուցաբերվել, մինչդեռ կան միավորումներ, որոնք աջակցություն են ստացել մի քանի անգամ:

Տվյալները չեն փոխվել մինչև 2015 թ. ներառյալ: Գրանցված են եղել 25 ՀՄ-ներ, որոնք ընդգրկել են համայնքների ավելի քան 54 տոկոսը՝ 495 համայնք (աղ. 1): Հիմնական մասը՝ 17 համայնքների միություն, զբաղվել է անդամ-համայնքների հողի հարկի և գույքահարկի բազաների հաշվառմամբ և հաշվարկմամբ:

Ինչպես նշեցինք, Համայնքների միությունների ստեղծման հիմնական նպատակը հարկերի բազաների միասնական վարումն է եղել, սակայն կան միություններ, որոնց ստեղծման հիմքում եղել են այլ նպատակներ: Առանձնակի ուշադրության է արժանի Վեդի միջհամայնքային միավորում ՀՄ-ի գործունեությունը: Համայնքների խոշորացումը չի ընդգրկել այս միության անդամ-համայնքներին, և միությունը շարունակում է գործել բավական ակտիվ և արդյունավետ: Ճիշտ է, այս միությունը կատարում է տարբեր ծրագրերի մշակում և իրականացում, բայց ամենից արդյունավետը անդամ-համայնքներում աղբահանության կազմակերպումն է: 2010 թ. սկսած՝ Վեդիի միջհամայնքային միավորման անդամ-համայնքների աղբահանությունը իրականացվում է համատեղ՝ Եվրոպական միության կողմից տրված 200 հազար եվրո դրամաշնորհի միջոցով: Այդ ծրագրի իրականացման 20 տոկոսն էլ ներդրվել է անդամ-համայնքների կողմից: Ստեղծվել է «Մաքուր երկիր» ՍՊԸ-ն, ձեռք են բերվել աղբամաններ և աղբատար մեքենաներ: Առանձին 5 հա տարածք է հատկացվել աղբավայր հիմնելու համար: 21 մլն դրամ հատկացվել է տարածքը փորձաքննելու, ցանկապատելու, վարչական շենք կառուցելու, հոսանք, ջուր անցկացնելու համար: Բնակիչներին բաժանվում են կանաչ և սև պոլիէթիլենային տոպրակներ՝ աղբի տարանջատման համար: Բացի այդ, «Մաքուր երկիր» ՍՊԸ-ն աղբի վերամշակման ծրագիր է մշակել, որի առաջին փուլն իրականացնելու համար 50.000 ԱՄՆ դոլար դրամաշնորհ է ստացել ՄԱԿ-ի Հայաստանի գրասենյակից: Այս գումարով վերամշակման արտադրամասի համար ձեռք է բերել տարածք: Արտադրամասի կեսն արդեն պատրաստ է, տեղադրել են հոսքագիծ: Ծրագիրն ամբողջությամբ իրականացնելու համար անհրաժեշտ են բավական մեծ ֆինանսական ներդրումներ: Այդ պարագայում այն կդառնա Հայաստանի առաջին աղբ վերամշակող արտադրամասը[6]: Սա միջհամայնքային համագործակցության տեսակ է, որի շնորհիվ ստեղծվում է մասնավոր իրավաբանական անձ՝ համայնքին ծառայություններ մատուցելու համար: Համագործակցության այս օրինակը բավական տարածված է Ֆրանսիայում, որտեղ համայնքներին ծառայություն մատուցելու համար գործում են մոտ 1200

[6] «Մաքուր երկիր» ՍՊԸ-ի տնօրեն Յուրա Հարությունյանի հարցազրույցը hetq.am-ին:

սահմանափակ պատասխանատվության ընկերություններ՝ ստեղծված համայնքների խմբի կամ այլ հասարակական կազմակերպությունների կողմից[7]:

Միջհամայնքային համաձայնագրեր

Հայաստանում համայնքների համագործակցության մյուս տաբերակի՝ միջհամայնքային կառույցի հիմքում միջհամայնքային համաձայնագիրն է: Սա կամավոր համագործակցության տեսակ է, կառուցվածքով քիչ կարգավորված, քանի որ չի ենթադրում պաշտոնական մարմնի ստեղծում, որը պետք է վերահսկի համաձայնության իրականացումը[8]: Միջհամայնքային համաձայնագրով համայնքները կարող են բաժանել աշխատանքներն իրար մեջ կամ իրականացնել մի համայնքի աութսորս: Մեր երկրում երկրորդ տարբերակն է, այսինքն, մեկ համայնք իրականացնում է հարևան համայնքների հողի հարկի և գույքահարկի բազաների վարումը: Միջհամայնքային կառույցների կազմում միայն գյուղական համայնքներ են, որոնք որոշակի վճարի դիմաց փոխանցում են այս գործառույթի իրականացումը մեկ այլ համայնքի:

Աղյուսակ 1

ՀՀ-ում գործող համայնքների միությունները՝ ըստ մարզերի և դրանցում ընդգրկված համայնքների թիվը (2012 թ.)[9]

Մարզերը	Համայնքների միությունները	Համայնքների միություններում ընդգրկված համայնքների թիվը
Ք. Երևան	Հայաստանի համայնքների միություն	40
Արագածոտն	Ապարան, Մուշ	33
Արարատ	Վեդի, Արարատ, Հայանիստ, Արարատ	67
Արմավիր	-	-
Գեղարքունիք	Մարտունի, Սևան, Գեղամա, Վարդենիս	61
Լոռի	Գուգարք, Թումանյան, Ստեփանավան, Տաշիր	91
Կոտայք	-	-
Շիրակ	Ախուրյան	8
Սյունիք	Մեղրի, Սիսիան, Գորիս, Կապան	108
Վայոց Ձոր	Վայոց Ձոր	27
Տավուշ	Նոյեմբերյան, Դիլիջան, Բերդ, Իջևան	60
Ընդամենը	25	495

Համայնքների միությունների և միջհամայնքային կառույցների մասին պաշտոնական տվյալներ չկան: Միակ պաշտոնական տվյալը, որն ամեն տարի հրապարակվում է ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարա-

[7] Council of Europe (CoE) 2010, 67.
[8] Slack 2007, 22.
[9] Թումանյան 2015, 25:

րության կողմից, հարկային միասնական բազա վարող մարմինների թիվն է: Պարզ է, որ համայնքների խոշորացումից հետո դրանք պետք է կտրուկ նվազեին: Եթե 2017 թ. հունվարի 1-ի դրությամբ հողի հարկի և գույքահարկի միասնական բազա վարող համայնքների միությունները 12-ն են եղել, իսկ միջհամայնքային կառույցները՝ 41-ը[10], ապա 2019 թ. դրանց թիվը համապատասխանաբար եղել է 3 և 21[11]: Գործող միջհամայնքային կառույցների և համայնքների միությունների տվյալները տե՛ս աղ. 2-ում:

Աղյուսակ 2

Գույքահարկի և հողի հարկի բազաները համատեղ վարող կառույցները (2019 թ.)[12]

Մարզեր	Համայնքների միություն (ՀՄ)		Միջհամայնքային կառույց (ՄՀԿ)	
	Քանակը	Անվանում	Քանակը	Անվանում
Արագածոտն	0		9	Արուճ, Սասունիկ, Ավան, Մաստարա, Դաշտադեմ, Կաթնաղբյուր, Ներքին Բազմաբերդ, Ներքին Սասնաշեն, Թաթուլ
Արարատ	2	Մխչյան, Հայանիստ	2	Ոսկետափ, Վերին Արտաշատ
Արմավիր	0		1	Աղավնատուն
Գեղարքունիք	0		3	Ծովագյուղ , Ծովակ, Տորֆավան
Լոռի	0		2	Բազում, Վահագնի
Կոտայք	0		0	
Շիրակ	0		4	Ազատան, Սարատակ, Պեմզաշեն, Մեղրաշեն
Սյունիք	0		0	
Վայոց Ձոր	0		0	
Տավուշ	1	Իջևան	0	
Ընդամենը	3		21	

Խոշորացման հետևանքով համայնքների միություններից շատերը կորցրել են իրենց նշանակությունը, քանի որ դրանց անդամ-համայնքները ընդգրկվել են միավորված համայնքներում: Չնայած այն բանին, որ դրանց մեծ մասը գրանց-

[10] Ամփոփ տեղեկանք գույքահարկի և հողի հարկի տվյալների բազաների վերաբերյալ (2017 թ. հունվարի 1-ի դրությամբ), Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն:

[11] Ամփոփ տեղեկանք գույքահարկի և հողի հարկի տվյալների բազաների վերաբերյալ (2019 թ. փետրվարի 26-ի դրությամբ), Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն:

[12] Տեղեկանք ՀՀ մարզերում գույքահարկի և հողի հարկի բազաներ շահագործող Համայնքների միությունների և միջհամայնքային կառույցների վերաբերյալ (2018 թ. փետրվարի 26-ի դրությամբ), Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն:

ված է ՀՀ կառավարության էլեկտրոնային ռեգիստրում[13] որպես գործող, սակայն մարզպետարաններից, համայնքապետարաններից ստացված տվյալներով, իրականում գործում է միայն 4 կազմակերպություն՝ հողի հարկի և գույքահարկի հաշվարկումն ու հաշվառուն իրականացնող Հայանիստ, Մխչյան, Իջևան ՀԿ-ները և Վեդի միջհամայնքային միություն ՀԿ-ն:

Եզրակացություններ

Ուսումնասիրելով Հայաստանում համայնքների համագործակցության կուտակված փորձը՝ կարող ենք եզրակացնել.

- չնայած այն փաստին, որ համայնքների կեսից ավելին 2015 թ. ընդգրկված է եղել համայնքների միություններում, այս երևույթը մեր երկրում չի զարգացել մի շարք խոչընդոտների պատճառով, որոնցից հիմնականը համայնքի ֆինանսական ռեսուրսների սակավությունն ու օրենսդրական դաշտի անկատարությունն են:
- 2015 թ. սկսեցին իրականացվել որոշակի քայլեր, մասնավորապես համայնքների խոշորացման գործընթացը, որն ուղղված էր համայնքների ֆինանսական վիճակի բարելավմանը, իսկ «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումն էլ հիմք դարձավ համայնքների համագործակցության տարբերակներից մեկի՝ միջհամայնքային միավորումների ստեղծման և զարգացման համար: Սակայն համայնքների խոշորացման արդյունքները ցույց են տալիս, որ համայնքների ֆինանսական խնդիրները դեռևս չեն լուծվել:
- Չնայած այս գործընթացը մեր երկրում չի զարգացել մի շարք խնդիրների պատճառով, կուտակված փորձը կարող է հիմք դառնալ ապագայում մեր երկրում համայնքների համագործակցության համար, որը կարող է իրականացվել ոչ միայն օրենսդրական կարգավորում ստացած միջհամայնքային միավորումների, այլև համագործակցության այլ տարբերակների միջոցով ևս:

Գրականություն

Արդարադատության նախարարության իրավաբանական անձանց պետական ռեգիստրի էլեկտրոնային համակարգ https://www.e-register.am/am/search (ներբեռնման օրը՝ 15.04.2019):

Դրամփյան Ա., Մանուկյան Ա., Դալլաքյան Ա., Գրադյան Ա. 2014, Հայաստանում գործող միջհամայնքային կազմակերպությունների գործունեության ներկա վիճակը, մարտահրավերները և զարգացման հեռանկարները, Երևան, «Վան Արյան», 69 էջ:

Թումանյան Դ. 2015, Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում 2012-2013 թթ., գիրք 6, Երևան, «Վան Արյան», 392 էջ:

Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն, http://www.mtad.am/(ներբեռնման օրը՝ 15.04.2019):

«Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենք, 16.12.2016, ՀՕ-32:

[13] Արդարադատության նախարարության իրավաբանական անձանց պետական ռեգիստրի էլեկտրոնային համակարգ:

ՀՀ օրենքը «Գույքահարկի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին, 03.12.2003, ՀՕ-38:
ՀՀ օրենքը «Հողի հարկի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին, 28.11.2006, ՀՕ-223:
«Մաքուր երկիր» ՍՊԸ-ի տնօրեն Յուրա Հարությունյանի հարցազրույցը hetq.am-ին, https://hetq.am/hy/article/63810 (ներբեռնման օրը՝ 15.04.2019):
Council of Europe (CoE) 2010, The United Nations Development Programme (UNDP) and the Local Government Initiative (LGI) of the Open Society, Inter-municipal cooperation, Toolkit Manual, 105 p.
Enid Slack 2007, Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities:The Role of Metropolitan Governance. The World Bank Finance Economics and Urban Development Urban Development Unit, 67 p.
Allers M.A., de Greef J.A. 2018, Intermunicipal Ccooperation, Public Spending and Service Levels, Local Government Studies, Taylor & Francis Journals, vol. 44 (1), p. 127-150.

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՓՈՐՁԸ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

Տաթև Հակոբյան

Ամփոփում

Հայաստանում միջհամայնքային համագործակցության համար հնարավորություն ստեղծեցին օրենսդրական փոփոխությունները, որոնց համաձայն, գույքահարկի և հողի հարկի բազաների վարումն անցնում էր տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, սակայն ոչ բոլոր համայնքներն ունեին բավարար ռեսուրսներ այն իրականացնելու համար, ինչն էլ նպաստեց համայնքների համագործակցությանը: 2018 թ. ընդունված ՀՀ օրենքը «Միջհամայնքային միավորումների մասին» խթան էր Հայաստանում համայնքների համագործակցության զարգացման համար, այն տեղական ինքնակառավարման ոլորտի բարեփոխումների հիմնական ուղղություններից է: Ընդհանուր խնդիրների լուծման նպատակով համայնքները համագործակցում են իրար հետ՝ ձևավորելով համայնքային միություններ և միջհամայնքային կառույցներ:

Բանալի բառեր՝ համայնք, միջհամայնքային համագործակցություն, համայնքների միություն, միջհամայնքային միավորում, միջհամայնքային կառույց, հարկեր, օրենսդրական կարգավորում:

ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИИ В СФЕРЕ МЕЖОБЩИННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Татев Акопян

Резюме

Мотивацией межобщинного сотрудничества в Армении стали законодательные изменения, согласно которым вопросами учета баз налогов на имущество и землю занимаются органы местного самоуправления.

Закон РА «О Межобщинных объединениях», принятый в 2018 году, стал стимулом для развития межобщинного сотрудничества в Армении, что является одним из основных направлений реформ в области местного самоуправления.

Общины сотрудничают для решения общих проблем, создавая общинные союзы и межобщинные структуры.

Ключевые слова – община, межобщинное сотрудничество, общинный союз, межобщинное объединение, межобщинная структура, налоги, законодательное регулирование.

THE EXPERIENCE IN INTERCOMMUNAL COOPERATION OF THE REPUBLIC OF ARMENIA

Tatev Hakobyan

Abstract

The main motive for inter-communal cooperation in Armenia was legislative changes, according to which the accounting of the bases of property taxes and land tax was transferred to the local self-government bodies, but not all communities had sufficient resources, which contributed to inter-communal cooperation.

The Law "On Inter-Community Unions" adopted in 2018 became an incentive for the development of intercommunity cooperation in Armenia, which is one of the main directions of local government reforms. Despite existing obstacles, communities work together to solve common problems, creating communal unions and intercommunal structures.

Key words – community, intercommunal cooperation, communal union, Inter-Community Unions, intercommunal structure, tax, legislative regulation.