



ՀՀ տարածքային
կառավարման և
ենթակառուցվածքների
նախարարություն



Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Co-financed by



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՕՐԵՆՄԴՐԱԿԱՆ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ԵՎ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ
ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՑԱԼ

Վահագն Պետրոսյան
Թամարա Շաքարյան
Անի Խեչոյան
Լիլիա Յուլյան

Երևան-2025թ.

Սույն վերլուծությունն իրականացվել է Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության (ՄՀԸ/GIZ) կողմից իրականացվող «Ինտեգրված համայնքային զարգացում Հայաստանում» ծրագրի շրջանակում: Ծրագիրն իրականացվում է Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության (ՄՀԸ) կողմից, Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարություն պատվերով և ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության հետ համագործակցությամբ:

Սույն վերլուծությունում առկա տեսակետներն ու եզրակացություններն անպայմանորեն չեն արտացոլում ՄՀԸ կամ համապատասխան կառավարությունների դիրքորոշումները: Բովանդակության համար պատասխանատվությունը լիովին կրում են հեղինակները:

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

1. Հապավումների ցանկ.....	4
2. Միջհամայնքային միավորումների սահմանադրաիրավական կարգավիճակը.....	5
3. Միջհամայնքային միավորման, որպես հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի առանձնահատկությունները.....	19
4. Միջհամայնքային միավորումների իրավական գործիքակազմերը.....	26
5. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի դրույթների իրավական վերլուծություն	33
6. Միջհամայնքային միավորումների իրավակիրառական պրակտիկայի վերլուծություն.....	47
7. Միջհամայնքային համագործակցության ձևերը եվրոպական երկրներում.....	50
8. Միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքները.....	61
9. Միջհամայնքային համագործակցության ֆինանսական գործիքակազմը.....	64
10. Համայնքների միջև միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու նպատակով ընդունվող որոշումների շրջանակը.....	67
11. Պետության կողմից միջհամայնքային համագործակցությանը միջամտող գործիքակազմերը.....	70
12. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ.....	72

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐԻ ՑԱՆԿ

ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
Սահմանադրություն	Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն
ՏԻՄ-եր	Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ
ՄՀՄ	Միջհամայնքային միավորում
ԵԽ	Եվրոպայի խորհուրդ
ՏԻԵԽ	Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա
Օրենք	«Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենք
ՏԿԵՆ	ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն
Ուղեցույց	Եվրոպայի խորհուրդ. Միջհամայնքային համագործակցություն. Գործիքակազմ-ուղեցույց
Քաղ.օր.	ՀՀ քաղաքացիական օրենսգիրք
Քաղ.դատ.օր.	ՀՀ քաղաքացիական դատավարության օրենսգիրք
ՎԻՎ.օր.	Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսգիրք
ՎԴՕ	ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգիրք

1. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎԻՃԱԿԸ

1.1 *Միջհամայնքային միավորումների իրավական հիմքերը՝ միջազգային իրավական և Սահմանադրաիրավական համատեքստում:*

Տեղական ինքնակառավարումն ինքնին բացառում է կենտրոնացված կառավարումը, իսկ ապակենտրոնացվածությունն իր հերթին առաջադրում է համընդհանուր խնդիրների լուծման տեսանկյունից որոշակի համակարգվածություն, առանց որի հնարավոր չէ երաշխավորել անհրաժեշտ փոխհամաձայնեցվածություն և ներդաշնակություն: Ընդ որում, հարկ է նկատել, որ Սահմանադրության 2015թ. փոփոխություններով արմատապես վերանայվել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնարար առաքելությունը, այն այլևս չի դիտարկվում սոսկ *տեղական կամ համայնքային հարցերի* լուծմանն ուղղված գործունեություն:

Ներկայումս ընդգծվում է դրանց նաև *հանրային նշանակությունը*. «Տեղական ինքնակառավարումը ՏԻՄ-երի իրավունքն ու կարողությունն է՝ համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով, Սահմանադրությանը և օրենքների համապատասխան, սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու համայնքային նշանակության հանրային (ընդգծումը մերն է) հարցերը» (179րդ հոդվածի 1ին մաս): Այս սահմանումն առավել համահունչ է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային. «Տեղական ինքնակառավարում ասելով հասկանում ենք տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը և իրական կարողությունը՝ կանոնակարգելու պետական գործերի (ընդգծումը մերն է) զգալի մասը և կառավարելու այն, գործելով օրենքի շրջանակներում, սեփական պատասխանատվությամբ և տեղի բնակչության շահերից ելնելով» (ՏԻԵԽ-ի 3-րդ հոդվածի 1-ին մաս):

Նկատենք, որ ՏԻՄ-երի իրավասությանը վերապահված հարցերի հանրային բնույթը նախկինում երբեք արտացոլված չի եղել սահմանադրաիրավական նորմերով: Այսպես, 1995թ. Սահմանադրության 105-րդ հոդվածի համաձայն. «Համայնքի սեփականությունը տնօրինելու, համայնքային (ընդգծումը մերն է) նշանակության հարցեր լուծելու համար երեք տարի ժամկետով ընտրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններ»: Այս նորմը պահպանվել է նաև Սահմանադրության 2005թ. փոփոխություններով:

Ներկայումս սահմանադրաիրավական կարգավիճակը ամրագրելիս, ելակետ է ընդունվել այն հիմնադրույթը, ըստ որի՝ համայնքային նշանակության հարցերն ունեն հանրային բնույթ, ինչը առավել կարևոր է դարձրել հանրային շահերի միասնական և փոխհամաձայնեցված երաշխավորման տեսանկյունից ՏԻՄ-երի գործունեությունը հնարավորինս համակարգելու անհրաժեշտությունը: Թերևս, այդ

հիմնարար նշանակության խնդրի լուծման համար համարժեք ինստիտուտ է դիտարկվել միջհամայնքային միավորումը, ինչը բխում է նաև «Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների» Հայեցակարգից. «.... միջազգային փորձը նաև վկայում է, որ խիստ այժմեական է միջհամայնքային այնպիսի կազմավորումներ ստեղծելու գաղափարը, որոնք հնարավորություն կտան գործնական հիմքերի վրա դնել համայնքների համագործակցությունը, մարդկային և ֆինանսական ներուժն օգտագործել առավել նպատակային ու արդյունավետ: Սահմանադրաիրավական լուծումները պետք է խթանեն այդ գործընթացը, ձևավորեն միջհամայնքային համագործակցության ու ինտեգրման նոր որակ»¹:

Ինչո՞ւ ՏԻՄ-երի կողմից լուծման ենթակա հարցերը չեն կարող պարզապես տեղական կամ համայնքային նշանակության համարվել, ինչո՞ւ են դրանք որոշակի իմաստով ձեռք բերել նաև հանրային շահի բաղադրիչներ: Այս հարցերի պատասխանը թելադրված է ձևավորված իրավաքաղաքական և սոցիալքաղաքական մշակույթով: Քանի դեռ հանրության մեջ ձևավորված պատկերացումները բազում սոցիալտնտեսական ծառայությունների և ինստիտուտների առնչությամբ սահմանափակվում են դրանց իրականացման պարզունակ ընկալումներով, այդպիսիք կշարունակեն դիտարկվել իբրև սոսկ տեղական, համայնքային նշանակության:

Հիշյալ հանրային իրավագիտակցության հարթությամբ, օրինակ՝ աղբահանության հարցը անխուսափելիորեն դիտարկվում է իբրև տեղական, համայնքային նշանակության, քանզի աղբահանության ներկայիս անթույլատրելի պարզունակ, բացահայտ սահմանափակ համակարգը չի կարող համապետական բնույթի ընկալումների տեսանկյունից հարմար հիմք լինել: Բնական է, եթե աղբահանությունը ՏԻՄ-երի կողմից հրամցվում է իբրև որոշակի վայրերում կամ տարաներում անկանոն, առանց տեսակավորման հավաքված աղբի տեղափոխություն կոնկրետ վայրեր, որտեղ նույն պարզունակ եղանակով, առանց էկոլոգիական տարրական նորմերի պահպանման, այրվում է այդ աղբը, ապա ինքնին դա ընկալվում է տեղական նշանակության, բացառապես մի համայնքի միջոցներով իրականացման ենթակա ոչ բարդ խնդիր:

Մինչդեռ՝ երբ նույն հարցը ողջամտորեն դիտարկում ենք ավելի լայն դիապագոնով և ելակետ ընդունում նաև այնպիսի անհրաժեշտ գործոններ, ինչպիսիք են՝ աղբի և դրանց հավաքման համար նախատեսված տարաների տեսակավորման, կենտրոնացված կարգով աղբի համալիր վերամշակման, իսկ արդյունքում բազում

¹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, (Մշակվել է Հայաստանի Հանրապետության Նախագահին առընթեր սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնաժողովի կողմից) - Եր. 2014, Տիգրան Մեծ, էջ 61:

օգտակար երկրորդական հումք ստանալու, ինչպես նաև միասնական ջեռուցման համակարգ ներդնելու խնդիրները, ապա ակնհայտ է դառնում, որ ասպիսի բազմասպեկտ գործընթացը մի համայնքին վերապահելը և սոսկ վերջինիս հայեցողությանը թողնելը անթույլատրելի իրավաքաղաքական մտածողության վառ դրսևորում է:

Հարկ է նկատել, որ միջազգային փորձը ևս վկայում է այն մասին, որ առաջին հայացքից բազում պարզունակ թվացող հարցեր դե ֆակտո լուծվում են անհամեմատ ավելի արդյունավետ և հիմնարար, եթե դրանք ընկալվում են հանրային շահերի սպեկտրով և ամբողջովին չեն թողնվում ՏԻՄ-երի հայեցողությանը: Բնորոշ է այն, որ իրողության անհամարժեք ընկալման արդյունքում խոցելի են դառնում ոչ միայն փոքր, այլև նկատելի խոշոր և համեմատաբար զգալի ներուժ ունեցող համայնքները: Մասնավորապես, աղբահանության հարցի լուծումը դեռևս գրեթե անլուծելի գերխնդիր է Երևանի համայնքի պարագայում, թեպետ՝ վերջինս տնօրինում է անհամեմատ նկատելի միջոցների:

Մեկ այլ կարևոր դիտարկում ևս՝ կապված սուղ միջոցներն առավել արդյունավետ օգտագործելու խնդրի հետ: Երբ օրինակ՝ որևէ կոմունալ սպասարկման խնդիր ընկալվում է որպես հանրային շահի բաղադրիչ, այն ոչ միայն անխուսափելիորեն դառնում է հանրային իշխանության բոլոր իրավասու մարմինների գործունեության առարկա, այլև արդեն կարճ ժամանակ անց կարող է հանգեցնել այնպիսի իրավիճակի, որ ստացվեն մեծ եկամուտներ, ինչը շահեկան է թե տեղական ինքնակառավարման և թե պետական կառավարման մարմինների համար: Ավելին, այն օգտաշատ է ընկալվում նաև հանրային գիտակցության հարթությամբ:

Նույն աղբահանության օրինակով, միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ որոշակի ներդրումներ արդեն կարճ ժամանակ անց փոխհատուցվում են երկրորդական նշանակության հումքի արտադրության, ջեռուցման համակարգի և էկոլոգիական խնդիրների բարեհաջող լուծման տեսանկյունից: Ընդ որում, կենտրոնացված խողովակներով ներդրումները, մեծ հաշվով, էապես չեն գերազանցում այն ծախսերը, որոնք դրված են ՏԻՄ-երի վրա, քանզի պարզունակ, հնացած եղանակներով աղբահանության պարագայում դարձյալ հարկ է լինում ձեռք բերել ոչ միայն տրանսպորտային ու այլ տեխնիկական միջոցներ ու սարքավորումներ, այլև հոգալ մեծածավալ աղբը այրելու, արհեստական հրդեհները վերահսկելի դարձնելու, մոխիրը տեղափոխելու և այլ անհարկի լրացուցիչ ծախսեր:

Վերևում մենք անդրադարձանք ընդամենը մեկ մասնավոր օրինակի, սակայն հարկ է նկատել, որ այդ դատողությունները նույն արժեքն ու նշանակությունն ունեն նաև այլ հարցերի առնչությամբ: Գործնականում հանրային գիտակցության հարթությամբ դեռևս վերը նշված տարանջատումը չի ընկալվել անհրաժեշտ

խորությամբ, օրինակ՝ դեռևս կարելի է հանդիպել մի երևույթի, երբ միատեսակ գործառույթ իրականացնող հիմնարկությունները (դպրոցներ, բուժհաստատություններ և այլն) առանց որևէ հիմնավորման մի դեպքում ունեն համայնքային, մեկ այլ դեպքում՝ պետական կառավարման ենթակայություն:

Կառավարման առանցքային խնդիրներից է հանրային իշխանության միատեսակ գործառույթներ իրականացնող կառուցակարգերի համակարգումը՝ վերջիններիս գործունեությունը հնարավորինս ներդաշնակեցնելու և փոխհամաձայնեցնելու նկատառումով, ինչը խիստ անհրաժեշտ է համընդհանուր խնդիրները լուծելիս անհարկի հակասություններից, կրկնություններից, ինչպես նաև ներուժի անարդյունավետ օգտագործումից զերծ մնալու համար:

Վերն ասվածի համատեքստում, համայնքների արդյունավետ համագործակցության նպատակով ՏԻՄ-երի գործունեության համակարգումը ներկայումս դիտվում է որպես անվերապահ հրատապ խնդիր: Ընդ որում, պետական կառավարման ոլորտում համակարգման արդեն իսկ ձևավորված եղանակներն ու իրավական ընթացակարգերը չեն կարող ամբողջությամբ պիտանի լինել համայնքների մարմինների գործունեությունը համակարգելիս: Ավելին, պետական կառավարման ոլորտում ևս չի ձևավորվել համակարգման էությանը համահունչ իրավական մշակույթ, մասնավորապես՝ համակարգումը, ըստ էության, նույնացվել է ուղղահայաց կառավարման հետ:

Առանձին օտարերկրյա տեսաբանների կարծիքով՝ համակարգումը նաև անհրաժեշտ է, որպեսզի իրավասու պաշտոնյաները առավել արդյունավետ գործեն իրենց հայեցողության սահմաններում, քանզի համակարգումը թույլ է տալիս մեծ չափով օգտվել ստեղծագործական, ոչ իրավական կառավարման եղանակներից²: Համամիտ լինելով այս տեսակետի հետ՝ հավելենք, որ համակարգումն ինքնին ենթադրում է առավել բարձր արհեստավարժություն, ինչպես նաև կառավարման անհամեմատ նախընտրելի քաղաքակիրթ մշակույթ: Համակարգումը հասարակական հարաբերությունների վրա ներգործելու, դրանք ակնկալվող ուղղություններով զարգացնելու «նուրբ արվեստ» է, այն համատեղելի չէ վարչահրամայական մեթոդաբանության հետ, իսկ անկախության հիմունքներով գործող և վերադաս չունեցող ՏԻՄ-երի պարագայում կիրառելի է հենց համակարգման մեթոդաբանությունը:

² Տե՛ս **Kieser A., Kubicek H.** Organisation (3rd completely revised edition). - Berlin and New York: Walter de Gruyter, 1992. Էջ 230-235. **Marshall K., Snygg M.** Business Strategy and Management Control Measures for Success. Blekinge Institute of Technology School of Management. [Էլեկտրոնային տեղեկություն]. URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:830233/FULLTEXT01.pdf> (հղման ամսաթիվը՝ 22.08.2023).

Համակարգումը կամ դրա առանձին տարրեր առավել գործնական նշանակություն ունեն հանրային կառավարման, հատկապես՝ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում: Ինչպես Սահմանադրությամբ, այնպես էլ ընթացիկ օրենսդրական ակտերով հանրային կառավարման գործառույթ իրականացնող մարմիններին վերապահվում է որոշակի ոլորտներում կոնկրետ հարցադրումներով համակարգում իրականացնելու լիազորություն, այդ թվում՝ կառավարման հատուկ ռեժիմների պարագայում:

Այսպես, օրինակ՝ Սահմանադրության 152-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն. «Վարչապետը Կառավարության ծրագրի շրջանակներում որոշում է Կառավարության քաղաքականության հիմնական ուղղությունները, ղեկավարում է Կառավարության գործունեությունը և համակարգում է (ընդգծումը մերն է) Կառավարության անդամների աշխատանքը»: Նույն հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն. «Փոխվարչապետները վարչապետի հանձնարարությամբ իրականացնում են կառավարության գործունեության առանձին ոլորտների համակարգումը (ընդգծումը մերն է): Փոխվարչապետներից մեկը վարչապետի սահմանած կարգով փոխարինում է վարչապետին նրա բացակայության ժամանակ»:

Այսպիսով, կառավարման հայրենական իրավական հիմքերով համակարգման և ենթակայական ուղղահայաց հարաբերությունները, ըստ էության, նույնացվում են: Ըստ այդմ էլ, Սահմանադրության՝ համակարգման հարաբերություններին առնչվող հիշյալ 152-րդ հոդվածի իրավակարգավորումները իրացնելու նպատակով վարչապետի 2018 թվականի մայիսի 25-ի «Հայաստանի Հանրապետության փոխվարչապետերի կողմից համակարգվող՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության գործունեության ոլորտները սահմանելու և Հայաստանի Հանրապետության փոխվարչապետերին հանձնարարություններ տալու իրավասություն վերապահելու մասին» թիվ N 565-Լ որոշմամբ, որպես համակարգման լիազորություն դիտարկվել է պարզապես հանձնարարություն տալը, ինչը ենթակայական կառավարման առանցքային բաղադրիչներից է. «Հայաստանի Հանրապետության փոխվարչապետերն իրավասու են իրենց համակարգման ոլորտներին վերաբերող կոնկրետ հարցերով գրավոր և բանավոր հանձնարարություններ տալ (ընդգծումը մերն է) Հայաստանի Հանրապետության կառավարության անդամներին, Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանը ենթակա մարմինների ղեկավարներին և Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի աշխատակազմի աշխատողներին» (2-րդ կետի 1-ին ենթակետ):

Ավելին, հիշյալ որոշմամբ նախատեսվել է, որ վարչապետի հանձնարարությամբ փոխվարչապետերին կարող են վերապահվել Կառավարության անդամներին, Կառավարությանը ենթակա մարմինների ղեկավարներին և վարչապետի աշխատակազմի աշխատողներին իրենց համակարգման ոլորտների

շրջանակից դուրս հանձնարարություններ տալու լիազորություն (2-րդ կետի 2-րդ ենթակետ):

Նշված երկու լիազորություններն էլ առերևույթ լրջագույն աղերսներ ունեն սահմանադրականության հետ: Խնդիրն այն է, որ Սահմանադրությամբ հստակ ամրագրված է Կառավարության անդամ նախարարների կարգավիճակը, ըստ որի՝ «Յուրաքանչյուր նախարար ինքնուրույն ղեկավարում է նախարարությանը վերապահված գործունեության ոլորտը» (152-րդ հոդվածի 3-րդ մաս), իսկ բացառապես կոնկրետ հարցերով նախարարներին կարող է հանձնարարություններ տալ միայն վարչապետը (152-րդ հոդվածի 1-ին մաս): Ակնհայտ է, որ նախարարներին միայն սահմանափակ շրջանակով հանձնարարություններ տալու իրավասություն ունեցող վարչապետը չի կարող իր հերթին օժտվել փոխվարչապետերին իրենց կողմից համակարգվող ոլորտներում նախարարներին հանձնարարություններ տալու լիազորությամբ:

Թեպետ՝ համայնքների համագործակցության նպատակով միավորումներ ձևավորելու իրավասությունը իմպերատիվ արտացոլված է դեռևս 1985թ. հոկտեմբերի 15-ին ընդունված Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում (10-րդ հոդված)³, այնուամենայնիվ, միջհամայնքային միավորումների ինստիտուտն արտացոլված չի եղել 1995թ. Սահմանադրությամբ, այն ընդհանուր շարադրանքով իր ամրագրումն ստացավ միայն Սահմանադրության 2005թ. փոփոխություններով, մասնավորապես, 110-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն. «Օրենքով սահմանված կարգով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ»:

Մինչդեռ՝ Սահմանադրության 2015թ. փոփոխություններով մի ամբողջ հոդված նվիրվեց միջհամայնքային միավորումների կազմավորմանն ու գործունեությանն առնչվող հարաբերություններին.

«1. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով համայնքների ավագանիները կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ Կառավարության առաջարկությամբ:

2. Միջհամայնքային միավորումը կարող է իրականացնել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք նրան վերապահված են օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով:

3. Միջհամայնքային միավորումը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է»:

³ Տե՛ս <https://rm.coe.int/168007a105>.

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 10-րդ հոդվածի համալիր վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ դրանում արտացոլված են առնվազն հետևյալ հիմնադրույթները՝

ա) ՏԻՄ-երը միմյանց հետ կարող են համագործակցել միայն իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացման նպատակով,

բ) համագործակցությունը իրականացվում է օրենքով սահմանված հիմքերով և կարգով,

գ) համագործակցությունը կարող է վերաբերել ՏԻՄ-երի կողմից ընդհանուր շահ հետապնդող խնդիրների առնչությամբ,

դ) յուրաքանչյուր պետություն պարտավոր է ՏԻՄ-երի համար ազգային օրենսդրությամբ ամրագրել նաև միջազգային միավորումներին անդամակցության իրավական հնարավորություն,

ե) օրենքով ՏԻՄ-երին հարկ է վերապահել նաև այլ պետությունների ՏԻՄ-երի հետ փոխհարաբերություն ձևավորելու հնարավորություն,

զ) օրենսդրությամբ կարող են սահմանվել համագործակցության նաև այլ կառուցակարգեր՝ մանրամասների ամրագրումը վերապահելով ավագանիներին:

Հիշյալ միջազգային իրավական փաստաթղթի և Հայաստանի Սահմանադրության 2015թ. փոփոխությունների համադրումը տեսանելի է դարձնում, որ միակ էական տարբերությունը, թերևս, միջհամայնքային միավորմանը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակ վերապահելն է: Այս նորամուծությունը թելադրված է հայրենական իրավական համակարգի առանձնահատկություններով, քանզի դեռևս չեն ձևավորվել անհրաժեշտ տեսաիրավական հիմքեր՝ իրավունքի հիմնարար ճյուղերում իրավաբանական անձի կարգավիճակի տարբերակված հիմքեր ամրագրելու տեսանկյունից:

Այլ կերպ ասած՝ Հայաստանի Սահմանադրությունը ոչ թե հակասել կամ լրացրել է միջազգային իրավական չափանիշները, այլ սոսկ առաջադրել է այնպիսի կարգավորումներ, որոնք ունակ կլինեն նպաստելու այդ չափանիշներին համահունչ իրավական համակարգ և իրավական մշակույթ ձևավորելուն: Ինչևէ, այս հարցադրմանն առավել հանգամանալից անդրադարձ կարվի վերլուծության հաջորդ հատվածում:

Միջհամայնքային միավորումների ինստիտուտը գործնական հարթությամբ կիրառման մեջ դնելու դեպքում, կարծում ենք, հնարավոր կլինի երաշխավորել հետևյալ արդյունքները՝

ա) բացարձակապես հարկ չէր լինի պետական բյուջեից հատկացնելու համայնքների գործունեությունը համակարգելուն միտված գործընթացի ապահովման համար լրացուցիչ միջոցներ,

բ) այն կհամապատասխաներ բնակիչների՝ ձևավորված համայնքում արդեն արմատավորված լավագույն ավանդույթներին հավատարիմ ապրելու ակնկալիքներին, կնվազեցներ վարչական ծախսերը, քանի որ մի քանի համայնքի համար արդեն իրենց մասնագիտական գործունեությունը կիրականացնեին միևնույն համայնքային ծառայողները (օրինակ՝ իրավաբանական խորհրդատվություն, հաշվապահական հաշվառում, ներքին աուդիտ և այլն), ինչը կնպաստեր և նրանց աշխատավարձի բարձրացմանը և արհեստավարժության խորացմանը,

գ) ՏԻՄ-երը կձեռքագատվեին զուտ մասնագիտական գործառնություններից և դրանց նկատմամբ ծախսատար վերահսկողությունից, իսկ խնայված միջոցները կգործերին առավել նպատակասլաց, ինչն էլ հենց հաշվի առնելով է, որ Սահմանաադրությամբ միանշանակ ամրագրվել է, որ միջհամայնքային միավորումները ստեղծումը թելադրված է տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով:

Միջհամայնքային միավորումների սահմանադրական հիմքերի էվոլյուցիան այդպես էլ չի վերաբերել երկու հիմնադրույթի՝

ա) միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը գրեթե ամբողջովին թողնվել է համայնքների հայեցողությանը: Իհարկէ՝ Սահմանադրության 2015թ. փոփոխություններով նախատեսված է մի դեպք, երբ «հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային համայնքային միավորումները կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ Կառավարությամբ առաջարկությամբ: Այսպիսով, Կառավարությունը ոչ թե ընդունում է վերջնական որոշում, այլ ընդամենը իրավասու է հանդես գալ օրենսդրական առաջարկությամբ: Հընթացս նկատենք, որ այս իրավական նորմից ևս բխում է, որ համայնքների համագործակցության անհրաժեշտությունը առավելապես թելադրված է այն իրողությամբ, որ համայնքների կողմից լուծման ենթակա հարցերը ձեռք են բերել հանրային նշանակություն, ուստի հենց այդ նկատառումով է Կառավարության կողմից միջհամայնքային միավորում ստեղծելու առաջարկություն ներկայացնելու նախապայմանը դիտվել «հանրային շահը»:

բ) միջհամայնքային միավորումներին կարող են լիազորություններ վերապահվել միայն օրենքով կամ համայնքների ավագանիների կողմից: Այս դրույթից բխում է, որ Կառավարությունը իրավասու լինելով ներկայացնելու միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու առաջարկություններ, չի կարող անդրադառնալ այդ միավորումների լիազորությունների շրջանակին: Սա կարևոր վերապահում է, քանզի դրանով երաշխավորվում է ՏԻՄ-երի անկախությունը պետական իշխանության գործադիր մարմիններից, ինչը կարող է խաթարվել ոչ

միայն պետական գործադիր իշխանության մարմինների և ՏԻՄ-երի անմիջական փոխհարաբերության հարթությամբ, այլև միջհամայնքային միավորումների գործունեությունը կանխորոշելու տեսանկյունից:

Նշված հիմնադրույթից բխում է նաև, որ միջհամայնքային միավորումների կազմավորմանը և գործունեությանն առնչվող հասարակական հարաբերությունների կարգավորումը հիմնականում՝ վերապահված է օրենքներին, ուստի թեմայի համալիր վերլուծության և լուծումներ առաջադրելու տեսանկյունից անչափ կարևոր է նաև միջհամայնքային միավորումների օրենսդրական հիմքերի համարժեք ուսումնասիրությունը:

Միջհամայնքային միավորումների իրավական հիմքերը՝ ըստ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքների:

Զուտ իրավական հիմքերի տեսանկյունից միջհամայնքային միավորումների կարգավիճակին առնչվող էական խնդիրներ, թերևս, չկան, մասնավորապես՝ երկու օրենքներ հիշյալ հասարակական հարաբերությունները, որոշ վերապահումներով, որոնց կանոնադաշտնանք ստորև, հիմնականում՝ սպառնիչ են կարգավորում:

Նախ, անդրադառնանք «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքին. ընդունվել է 2002թ. մայիսի 7ին, ուժի մեջ մտել 2002թ. հունիսի 21ին: Այս օրենքով ևս ընդգծվել է միջհամայնքային միավորումները, որպես համայնքների միջև անհրաժեշտ համագործակցության երաշխիք դիտարկելու ինստիտուտ (8րդ հոդվածի 1ին մասի 7րդ կետ և 100րդ հոդված): Ընդ որում, միջհամայնքային միավորումներին նվիրված է «Միջհամայնքային միավորումները» վերտառությամբ մի ամբողջ գլուխ (9րդ գլուխ), սակայն այն նշված հասարակական հարաբերությունների կարգավորմանը չի անդրադառնում անհրաժեշտ ծավալով՝ թողնելով դա «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքին:

Կարևոր է ընդգծել, որ այդ օրենքով անհրաժեշտ համագործակցություն ապահովելու նկատառումով ավագանուն վերապահված է նաև այլ համայնքների հետ միավորվելու և նոր համայնք ձևավորելու առաջարկությամբ Կառավարություն դիմելու լիազորություն, մինչդեռ՝ գործնականում հիշյալ երկու ընթացակարգերին համայնքների ավագանիները, որպես կանոն, չեն դիմում, ինչի օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներին և հետևանքներն կանոնադաշտնանք սույն վերլուծականի հաջորդ հատվածում:

Ինչպես արդեն նշվեց, հիշյալ հասարակական հարաբերությունները համեմատաբար լայն կարգավորում են ստացել «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքով: Այն, որ նշված օրենքը այդպես էլ որևէ կիրառական նշանակություն ձեռք չի բերել, վկայում է նաև այն փաստը, որ դեռևս 2018թ. մարտի 7ին ընդունված և

նույն թվականի մարտի 31ին ուժի մեջ մտած օրենքում, այդպես էլ որևէ փոփոխություն կամ լրացում չի արվել, ինչը, որպես կանոն, բնորոշ է հենց դե ֆակտո կիրառումից հանված նորմատիվ իրավական ակտերին:

Նկատենք, որ հիշյալ օրենքի ընդունումը բխում էր նաև Սահմանադրությամբ 2005թ. փոփոխություններից, քանի որ, ինչպես արդեն նշեցինք վերևում, դրանով որպես միջհամայնքային միավորումների ստեղծման անմիջական իրավական հիմք էր նախատեսված օրենքը, և նշված կառույցները կարող էին ստեղծվել բացառապես օրենքով նախատեսված կարգով: Այլ կերպ ասած, քանի դեռ օրենք չէր ընդունվել, որով սահմանված կլինեին միջհամայնքային միավորումների ստեղծման կարգը, չէին կարող ստեղծվել նաև միջհամայնքային միավորումներ: Բնարկե, օրենսդրական հիմքն ինքնին բավարար երաշխիք չէ որևէ կառուցակարգի դե ֆակտո ստեղծման համար, բայց վերջինիս բացակայությունն իսպառ բացառում է այդպիսի կառուցակարգի գոյությունը: Իրավական հիմքի իրական արժեքի և նշանակության հարցին անդրադարձ է արված վերլուծության հաջորդ հատվածում:

Բացի վերը նշված օրենքներից, մշակվել և շրջանառության մեջ են դրվել համայնքների համագործակցության և կոնկրետ միջհամայնքային միավորումների մասին նաև իրավական փաստաթղթերի նախագծեր, որոնք դեռևս սահմանված կարգով չեն ընդունվել և չունեն իրավակիրառ նշանակություն: Բացի այդ, բոլոր նախագծերը առավելապես վերաբերում են համայնքների խոշորացմանը, մինչդեռ՝ ներկայումս հրամայական է դարձել հենց միջհամայնքային միավորումների ստեղծման խնդիրը:

Գործնական հարթությամբ համայնքների գործունեության համակարգման ուղղությամբ իրականացված քայլերը:

Այս հատվածում «գործնական հարթությամբ» արտահայտության տակ նկատի ունենք միայն իրավակիրառ պրակտիկան, և այս տեսանկյունից հարկ է նկատել, որ առկա են լրջագույն խնդիրներ, քանզի նկատելի գործնական և ավարտուն քայլեր չեն ձեռնարկվել միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու ուղղությամբ: Ասվածի համատեքստում իրավաչափ է դիտվում միջհամայնքային միավորումների առնչությամբ ստեղծված իրավիճակի պատճառների համալիր բացահայտումը, ինչը հնարավորություն կտա առաջադրելու առավել իրատեսական օրենսդրական, կազմակերպչական և սոցիալիզացիոնական լուծումներ:

Գործնական վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ միջազգային դոնոր կազմակերպությունների ջանքերով միջհամայնքային կազմակերպությունների ձևավորման փորձեր արվել են 2005թ. սահմանադրական նորամուծությունների արդյունքում, սակայն դրանք հանդիպել են լրջագույն խնդիրների: Ընդ որում, այդ հարցերի առնչությամբ կայացած միջհամայնքային քննարկումներին համայնքների ղեկավարները մատնանշել են մի շարք խոչընդոտներ, որոնց վերլուծությունը, մեր

կարծիքով, հնրավարություն է տալիս հանգելու այն եզրակացության, որ իրատեսական չէ առավել բարդ, խնդրահարույց ու թերի ֆինանսավորվող ոլորտների կառավարումը վերապահել միջհամայնքային միավորումներին ⁴ : Այդպիսի դիրքորոշումը, թերևս, վկայում է այն մասին, որ համայնքների ղեկավարները հաճախ միջհամայնքային միավորումները դիտարկում են ոչ թե որպես գործնական աջակցության հուսալի ինստիտուտ, այլ սեփական պատասխանատվությունից խուսափելու՝ այն այլ մարմնին վերապահելու եղանակով:

Հարկ է փաստել, որ Կառավարության գործունեության բոլոր իրավական հիմքերի, այդ թվում՝ հայեցակարգերի ու նմանաբնույթ այլ փաստաթղթերի նախագծերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ հանրային իշխանության իրավասու մարմինները համարժեք ընկալել են համայնքների միջև համագործակցության գործնական անհրաժեշտությունը, սակայն այդ խնդրի լուծման բանալի են համարել ոչ թե միջհամայնքային միավորումների և այլ այլընտրանքային կառույցների ստեղծման, այլ համայնքների խոշորացման գաղափարը: Արդյունքում Կառավարությունը պարբերաբար Ազգային ժողով է ներկայացրել համայնքների խոշորացման առնչությամբ օրինագծեր:

Ըստ էության, բոլոր այդ նախագծերի կտրվածքով համայնքներում Սահմանադրության հենքով իրականացվել են խորհրդատվական հանրաքվեներ, սակայն դրանց արդյունքները չեն եղել համայնքների խոշորացման օգտին: Այսպես, Սահմանադրության 190րդ հոդվածի համաձայն. «Հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել: Ազգային ժողովը համապատասխան օրենք ընդունելիս *պարտավոր է լսել այդ համայնքների կարծիքը* (ընդգծումը մերն է)»: Քննարկվող իրավիճակը հանրային շահերի և համայնքային շահերի փոխհարաբերության սահմանները որոշելու ինքնատիպ եղանակ է՝ մի կողմից համայնքների միավորման կամ բաժանման հարցը Սահմանադրության ուժով գնահատվում է իբրև հանրային շահերով թելադրված, մյուս կողմից՝ պարտադիր է համարվում համայնքի կարծիքը լսելը:

Ինչ խոսք, այսպիսի իրավակարգավորումը ուղեկցվում է խիստ սուբյեկտիվ մոտեցումներով, քանի որ չի բացառվում, որ օրինագիծ ներկայացնելիս Կառավարությունը համարժեք չգնահատի հանրային շահը, բացի այդ, չի բացառվում, որ համայնքը արտահայտի միանգամայն հիմնավորված, իրավաչափ կարծիք, ինչը սակայն պարտադիր չէ Ազգային ժողովի համար, վերջինիս համար, վերջինս պարտավոր է միայն այդ կարծիքը լսելը, հաշվի առնելը, ինչը բնավ իմպերատիվ հետևանք չի առաջացնում. դա է խորհրդատվական հանրաքվեին բնորոշ պայմանը:

⁴ Տե՛ս <https://hetq.am/hy/article/55086>.

Մեր գնահատմամբ, համայնքների խոշորացման գործընթացը հայրենական իրավակիրառ պրակտիկայում անհարկի լայն շրջանակներ է ընդգրկել: Ինչ խոսք, առանձին դեպքերում չի բացառվում համայնքների խոշորացման անհրաժեշտությունը, ընդ որում, հատկապես՝ այն դեպքերում, երբ բարդ, խիստ ծախսատար խնդիրների լուծումը իրատեսական չէ առանձին համայնքների պարագայում, իսկ միջհամայնքային միավորումների միջոցով դրանք լուծելը հնարավոր չէ, ինչին անդրադարձանք վերևում: Սակայն, երբ համայնքների խոշորացման ինստիտուտը ձեռք է բերում այլընտրանք չհանդուրժող և համատարած կիրառում ունեցող լծակ, ապա այն ոչ միայն գործնականում խաթարում է հանրության կարծիքը համարժեք հաշվի առնելու ողջամիտ հիմքերը, այլև չի լուծում համայնքների համագործակցության առջև ծառացած մարտահրավերները:

Այսպես, խոշորացված համայնքների պարագայում արտաքուստ թվում է, թե ստեղծվում են համայնքային ծառայության համար նախատեսված միջոցները խնայելու համար, մինչդեռ՝ գործնականում արձանագրվում է այլ իրողություն: Մասնավորապես, կազմալուծված համայնքներում ստեղծվում են վարչական շրջանների մարմիններ, որոնք շարունակում են իրականացնել ՏԻՄ-երին բնորոշ գործառույթների մի զգալի հատվածը, զուգահեռ ստեղծվում է խոշորացված համայնքի մեծաքանակ համայնքային ծառայություն: Համայնքների խոշորացման գործընթացը առավել վերահսկելի է դարձնում համայնքների ՏԻՄ-երի գործունեությունը, ինչը գուցե գրավիչ է հանրային իշխանության տեսանկյունից⁵, սակայն այն բավարար չափով համահունչ չէ համայնքների սահմանադրական կարգավիճակին, մասնավորապես՝ ՏԻՄ-երի ինքնավարության սկզբունքներին:

Երբ Ազգային ժողովում քննարկվում էր «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի նախագիծը, Կառավարության ներկայացուցիչը, որպես այդպիսի կառույցների ստեղծման անհրաժեշտություն, ընդգծում էր ոչ միայն պարզապես Սահմանադրության պահանջը, այլև «տարածական պլանավորման, քաղաքացիական կացության ակտերի սպասարկման, մարզային ճանապարհների պահպանման և այլ» նպատակներով⁶:

Այսինքն, Կառավարության ներկայացուցիչն ի սկզբանե համարժեք է ներկայացրել միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու հնարավոր ուղիները, ուստի խնդիրն առավելապես առնչվում է օրենսդրական բացերի և հիշյալ

⁵ Այս փաստարկը անթաքույց արտացոլված է համայնքների խոշորացմանն առնչվող բոլոր իրավական ակտերի նախագծերի հիմնավորումներին, ինչպես նաև հայեցակարգերի նախածերի մեջ, տե՛ս, օրինակ՝ <https://www.gov.am/files/meetings/2008/213.pdf> <https://www.gov.am/files/meetings/2008/213.pdf>.

⁶ Տե՛ս <https://www.celog.am/hy/2/News/NewsDetail?newsId=1505>.

ինստիտուտի առնչությամբ անհրաժեշտ իրավաքաղաքական մշակույթի բացակայության հետ:

Կարծում ենք, ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչների և այդ ոլորտում պատասխանատու պաշտոնյաների շրջանում իրականացվելիք վերապատրաստման, ինչպես նաև գիտագործնական քննարկումների փուլում հարկ է ընդգծված ուշադրություն դարձնել միջհամայնքային միավորումների տեսաիրավական և գործնական ասպեկտներին:

Հիշյալ հարցադրումներին համարժեք մոտեցումներ են արտացոլվել նաև առանձին միջազգային փորձագետների՝ Հայաստանին առնչվող վերլուծականներում, ուղղակի դրանք հիմնականում իրականացվել են 2018թ. և շատ հարցերում բավարար չափով համահունչ չեն ներկայիս զարգացումներին:

Ինչևէ, ամփոփելով գործնական հարթությամբ համայնքների գործունեության համակարգման ուղղությամբ իրականացված անարդյունավետ քայլերը, կարող ենք արձանագրել, որ դրանց հիմնական պատճառները ունեն հետևյալ պատկերը. համայնքների համագործակցության, մասնավորապես՝ ***միջհամայնքային միավորումների ձևավորման ուղղությամբ իրականացված քայլերը սահմանափակվել են միայն նորմատիվ հենքի ստեղծմամբ և խիստ հատվածական գործնական քայլերով, ինչին նպաստել է այն ելակետային իրավամտաժողովուրդներ, ըստ որի՝ համագործակցության առանցքային եղանակը համայնքների խոշորացումն է, որը գրեթե այլընտրանք չունի:*** Եթե այդ կառույցների ստեղծման նախաձեռնությունը վերապահված լիներ միայն ավագանիներին, ապա կարելի էր դեռ մտածել, որ խնդիրը սահմանափակվում է միայն ՏԻՄ-երի փորձի ու իրավական մշակույթի հարթությամբ, մինչդեռ՝ նախաձեռնությամբ հանդես չի եկել նաև Կառավարությունը:

Ակնհայտ է, որ Կառավարության նախաձեռնությամբ անգամ սակավաթիվ միջհամայնքային միավորումների ստեղծման փաստն ինքնին լրջագույն խթան կլիներ, որպեսզի ձևավորվեր անհրաժեշտ փորձ: Վերացական պարզաբանման աշխատանքները, այդ թվում տարաբնույթ գիտաժողովները ի գործ չեն ինքաբերաբար լուծելու այդ խնդիրը, քանի դեռ ոլորտի պատասխանատուները կոնկրետ փաստերով իրենք չեն համոզվում արդյունավետության մեջ:

**3. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՄԱՆ, ՈՐՊԵՍ ՀԱՆՐԱՅԻՆ
ԻՐԱՎՈՒՆՔԻ ԻՐԱՎԱԲԱՆԱԿԱՆ ԱՆՁԻ
ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ**

Ինչպես նշվեց նախորդ բաժնում, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի և Հայաստանի Սահմանադրության 2015թ. փոփոխությունների համադրումը տեսանելի է դարձնում, որ միակ էական տարբերությունը, թերևս, միջհամայնքային միավորմանը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակ վերապահելն է: Այս նորամուծությունը թելադրված է հայրենական իրավական համակարգի առանձնահատկություններով, քանզի դեռևս չեն ձևավորվել անհրաժեշտ տեսաիրավական հիմքեր՝ իրավունքի հիմնարար ճյուղերում իրավաբանական անձի կարգավիճակի տարբերակված հիմքեր ամրագրելու տեսանկյունից: Այլ կերպ ասած, ինչպես նշեցինք, Հայաստանի Սահմանադրությունը ոչ թե հակասել կամ լրացրել է միջազգային իրավական չափանիշները, այլ սոսկ առաջադրել է այնպիսի կարգավորումներ, որոնք ունակ կլինեն նպաստելու այդ

չափանիշներին համահունչ իրավական համակարգ և իրավական մշակույթ ձևավորելուն:

Հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի դոկտրինը խորհրդային և հետխորհրդային իրավագիտության մեջ տարածում չունեի (այս հասկացությունը իրավաբանական եզրութաբանությունում լայն գործածություն չունեի): Հայաստանում «հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ» եզրույթը իրավական (օրենսդրական) ակտերում առաջին անգամ օգտագործվեց 2015թ. խմբագրությամբ ՀՀ Սահմանադրության 180-րդ հոդվածում (Համայնքը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է) և 189-րդ հոդվածում (Միջհամայնքային միավորումը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է):

Գերմանական և մինչհոկտեմբերյան հեղափոխության ռուսական իրավագիտության մեջ ընդունված է (էր) իրավաբանական անձանց դասակարգել հանրային իրավունքի և մասնավոր իրավունքի իրավաբանական անձանց: Հանրային իրավունքի իրավաբանական անձինք (հանրային իրավական միավորում, հանրային կազմակերպություն) են համարվելու և համարվում պետությունը և նրա կազմում գտնվող ինքնակառավարվող համայնքները⁷: Միջհամայնքային միավորմանը որպես հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի առանձնահատկությունների ներկայացման համար, կարևոր է հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի (ի տարբերություն մասնավոր իրավունքի իրավաբանական անձի) տարբերակիչ հատկությունների իմացությունը: Համառոտ անդրադառնանք այդ առանձնահատկություններին:

Առաջին՝ հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակը, կամ առնվազն այդ կարգավիճակի հիմունքները սահմանվում են Սահմանադրությամբ կամ պետական այլ նորմատիվ ակտով: Օրինակ՝ պետական մարմինների կարգավիճակը սահմանվում է ոչ թե կանոնադրությամբ, այլ Սահմանադրությամբ, օրենքով կամ այլ նորմատիվ իրավական ակտով⁸: Որպես հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի հատուկ հատկանիշ նաև հանրային իշխանության հետ հատուկ կապերի առկայությունը: Դրանք իրականացնում են հանրային իշխանություն, կամ մասնակցում են դրա իրականացմանը, կամ խաղաղ եղանակով պայքարում են իշխանության հասնելու համար (կուսակցություններ) կամ ազդում են նրա վրա որպես ճնշման (ազդեցության) խմբեր հանդիսացող հասարակական կազմակերպություններ: Այս համատեքստում, միջհամայնքային միավորման որպես հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակը ամրագրված է ՀՀ

⁷ С т е ъ Ильин И. А. Теория права и государства. Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. М.: Изд. Зерцало, 2003. С.125, Эннекцерус Л. Курс германского гражданского права. Том I, полутом 1: Введение и общая часть; Перевод с 13-го немецкого издания. М.: 1949. С. 23, 128.

⁸ С т е ъ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. Ин-т государства и права Российской акад. наук. М.: Норма, 2007: С. 97:

Սահմանադրության 189-րդ հոդվածի 3-րդ մասում: Ավելին, միջհամայնքային միավորումները գործում է հատուկ օրենքի հիման վրա, այն է 2018թ. մարտի 7ին ընդունված և նույն թվականի մարտի 31ին ուժի մեջ մտած «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքը:

Երկրորդ՝ հանրային իրավունքի իրավաբանական անձը հետապնդում է ոչ թե մասնավոր շահեր (օրինակ՝ իր հիմնադիրների, անդամների համար շահույթի ստացում), այլ հանրային (հասարակական) շահեր: Այս համատեքստում, միջհամայնքային միավորումը հետապնդում է հանրային շահեր, այսպես, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի համաձայն՝ «Միջհամայնքային միավորումը (այսուհետ՝ միավորում) տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով ստեղծված համայնքների միավորում է, որն իրականացնում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններ»:

Երրորդ՝ ի տարբերություն մասնավոր իրավունքի իրավաբանական անձանց, հանրային իրավունքի իրավաբանական անձանց ստեղծման, վերակազմակերպման կամ լուծարման դեպքերում (ինչպես նաև այլ հարցերում) վերջիններիս ինքնավարությունը էապես սահմանափակված է: Հանրային իրավունքի իրավաբանական անձինք որպես կանոն ոչ միշտ է, որ կարիք ունեն պետական գրանցման:

Այսպես օրինակ, ռուս նշանավոր իրավագետ Ե. Տրուբեցկոյը նշում էր. «Հանրային իրավական բնույթ ունեցող իրավաբանական անձի գոյությունը կախված չէ իր անդամների կամքից: Այս տեսակի իրավաբանական անձը չի կարող դադարել գոյություն ունենալուց նույնիսկ իր անդամների միաձայն վճռով: Համալսարանը չէր դադարի գոյություն ունենալ պրոֆեսորների և համալսարանական իշխանության վճռի ուժով, քանի որ այն հետապնդում է ոչ թե մասնավոր նպատակներ, այլ ժողովրդի կրթության ապահովման հասարակական նպատակ»⁹:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման կամ լուծարման ոլորտում առկա են հանրային իրավունքի իրավաբանական անձին ներհատուկ՝ առանձնահատկություններ: Միջհամայնքային միավորումների համար պետական գրանցման դասական կարգ օրենքը չի սահմանում, սակայն սահմանում է ստեղծման այլ ընթացակարգ: Այսպես, միջհամայնքային միավորումների ստեղծման, դադարման և լուծարման իրավահարաբերությունների կարգավորումները սահմանված են «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքով, մասնավորապես, նշված օրենքի ողջունելի կարգավորումներից է այն, որ դրա 6-րդ և

⁹ С т ' у Трубейкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во Тип. А. И. Мамонтова, 1917. Ё 2 . 187.

7-րդ հոդվածներում հստակ առանձնացված են *օրենքով և կամավորության հիմքով ստեղծված* միջհամայնքային միավորումները:

Մասնավորապես, *օրենքով ստեղծվող* է համարվում այն միջհամայնքային միավորումը, որի ստեղծման հիմքում դրված է Կառավարության օրենսդրական նախաձեռնության արդյունքում ընդունված օրենքը: *Կամավոր հիմունքներով* միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու լիազորությունը, Սահմանադրության հենքով վերապահվել է համայնքների ավագանիներին: Կամավոր հիմունքներով միավորումը համարվում է ստեղծված միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ավագանիների կողմից միավորման կանոնադրությունը (ավագանիների օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ) հաստատվելու պահից: Հիշյալ օրենքի 18-րդ հոդվածի 1ին և 2րդ մասերով կարգավորված է նաև միջհամայնքային միավորումների գործունեությունը դադարելու և լուծարելու հիմքերն ու կարգը: Այսպես՝

«1. Օրենքով ստեղծված միավորման գործունեությունը դադարում է միավորման ստեղծման մասին օրենքն ուժը կորցրած ճանաչելու վերաբերյալ օրենքի ուժի մեջ մտնելու պահից:

2. Կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորումը կարող է իր գործունեությունը դադարեցնել խորհրդի անդամների ընդհանուր թվի առնվազն երկու երրորդի ձայների մեծամասնությամբ ընդունված որոշմամբ:»:

Չորրորդ՝ հանրային իրավունքի իրավաբանական անձինք որպես կանոն ոչ միշտ է, որ ունեն կանոնադրություն, կարիք ունեն պետական գրանցման, սակայն միշտ ստեղծվում և գործում է որոշակի իրավական ակտի հիման վրա: Սակայն, պետական գրանցման իրականացման դեպքում՝ հանրային իրավունքի իրավաբանական անձանց համար կիրառվում են պետական գրանցման առանձնահատուկ ընթացակարգեր:

Մասնավորապես, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ միավորումն իր գործունեությունը կարող է սկսել իր կանոնադրությունը հաստատվելուց հետո՝ եռամսյա ժամկետում: Նշված դրույթն առավել մասնավորեցված է հաջորդող նորմերում կախված միջհամայնքային միավորումների կազմավորման կարգից: Այսպես, ըստ, Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի 7-րդ հոդվածի 2-րդ մասի՝ կամավոր հիմունքներով միավորումը համարվում է ստեղծված միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ավագանիների կողմից միավորման կանոնադրությունը (ավագանիների օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ) հաստատվելու պահից, իսկ նշված օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը մինչև օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալը համապատասխան համայնքներին ներկայացնում

Է միավորում ստեղծելու վերաբերյալ օրենքի և միավորման կանոնադրության նախագծերը: Միջհամայնքային միավորումների համար պետական գրանցման դասական կարգ օրենքը չի սահմանում, սակայն սահմանում է ստեղծման այլ ընթացակարգ, որին անդրադարձել ենք նախորդ կետում:

Հինգերորդ, հանրային իրավունքի իրավաբանական անձինք որպես կանոն ունենում են իրենց եկամուտները որոնք նախ անջատված են պետական բյուջեից, երկրորդ՝ ունեն եկամուտների գոյացման ինքնուրույն աղբյուրները, որոնք գոյանում են իրենց իսկ սահմանած վճարներից, տուրքերից, իրենց գույքի օգտագործման վճարներից, երրորդ՝ ինքնուրույն են տնօրինում իրենց միջոցները, այդ թվում՝ պետության կողմից իրենց առջև դրված նպատակների և հանրային իշխանական լիազորությունների իրացման համատեքստում¹⁰:

Այսպես, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի 15-րդ հոդվածի համաձայն՝ միավորումն իր գործունեության ընթացքում լիազորությունների իրականացման նպատակով կարող է ձեռք բերել շարժական և անշարժ գույք՝ որպես սեփականություն, ինչպես նաև գույքային այլ իրավունքներ: Իսկ նույն օրենքի 16-րդ հոդվածի համաձայն՝ միավորման անդամ համայնքները խորհրդի հաստատած ծախսային նախահաշվով սահմանված չափով և ժամկետում միավորմանը վճարում են մասհանումներ, միավորման ֆինանսավորման աղբյուր կարող են հանդիսանալ նաև միավորման տնտեսական գործունեությամբ ստացված եկամուտները, դրամաշնորհները, նվիրատվությունները, պետական բյուջեն և օրենքով չարգելված այլ, այդ թվում՝ օտարերկրյա աղբյուրները:

Վեցերորդ, հանրային իրավունքի իրավաբանական անձինք օժտված լինելով մասնավոր իրավունքի իրավաբանական անձանց հատկանիշներով մասնավոր իրավահարաբերություններում, ունեն բացի վերը նշված հատկանիշներից նաև իրենց տարբերակիչ ևս մեկ կարևոր հատկանիշ, դա հանրային իշխանական լիազորություններով օժտված լինելն է: Այսպես, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ «Օրենքով ստեղծված միավորմանը կարող են փոխանցվել միայն միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներին պետության պատվիրակած լիազորությունները»:

Հաշվի առնելով, որ կամավորության հիմունքներով ստեղծվող միջհամայնքային միավորումների ստեղծման նպատակը կարող է ավելի լայն լինել՝ նշված օրենքի նույն հոդվածի 2-րդ մասով հիմնավորված կերպով սահմանվել է փոխանցվող լիազորությունների այլ շրջանակ. «Կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորմանը փոխանցվում են միավորման կանոնադրության մեջ ներառված՝ անդամ համայնքների պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված

¹⁰ S Ե՝ Ս. О. Ю. Усков, Юридические лица публичного права: понятие и виды, С. 2 . 106, <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskie-litsa-publichnogo-prava-ponyatie-i-vidy/viewer>

համայնքների ղեկավարների սեփական լիազորությունները, ինչպես նաև համայնքի ավագանու լիազորությունները»: Փոխանցվող լիազորությունների վերոհիշյալ դասակարգումը, կարծում ենք, հիմնավորված է նաև այն տեսանկյունից, որ համահունչ է Կառավարության և համայնքների փոխհարաբերության բնույթին, մասնավորապես՝ Կառավարությունը կարող է սահմանել միայն այն լիազորությունների իրականացման հիմքերը, ֆինանսավորումն ու կարգը, որոնք ինքն է պատվիրակում և չի կարող միջամտել այն լիազորությունների իրականացմանը, որոնք պարտադիր են համարվում օրենքի ուժով:

Այսպիսով, հարկ է նշել, որ միջհամայնքային միավորումների էությունը ոչ թե համայնքների պարզ միավորումն է, այլ համայնքների որոշակի լիազորությունների փոխանցմամբ միանգամայն նոր իրավաբանական անձի ստեղծումը, որի գործունեության միջոցով ոչ միայն բեռնաթափվում են մասնակից համայնքները, այլև հնարավորություն է ստեղծվում, որպեսզի կայացվեն համընդհանուր չափանիշներով ընդունելի և համընդհանուր միջոցներն առավել խնայողական օգտագործելուն միտված միասնական որոշումներ:

Իրավահամեմատական տեսանկյունը: Միջհամայնքային միավորումների իրավահամեմատական վերլուծությունը թույլ է տալիս արձանագրելու, որ միջհամայնքային համագործակցության կոնկրետ որևէ ձև մյուս ձևերի համեմատ չունի առավելություն: Այսպես, միջհամայնքային համագործակցության մասնավոր իրավական կազմակերպական ձևի ընտրությունը սովորաբար տեղի է ունենում այն ժամանակ, երբ առկա են հստակ առավելություններ հանրային իրավական ձևի նկատմամբ: Օրինակ՝ որոշ դեպքերում ծառայությունների մատուցումը կարող է լինել ավելի արդյունավետ և էժան՝ հանրային իրավունքի սուբյեկտների վերաբերյալ բազմաթիվ կարգադրագրերին հետևելու պարտավորության բացակայության պատճառով: Մյուս կողմից, մասնավոր իրավունքի սուբյեկտների օգտագործումը կարող է հանգեցնել վերջինիս ավելի ուժեղ մեկուսացմանը տեղական իշխանությունից, ինչը կարող է բարդացնել վերջինիս կողմից այդ սուբյեկտների կառավարման գործընթացը:

Միջազգային փորձի ուսումնասիրության տեսանկյունից միջհամայնքային համագործակցության ձևերի կազմակերպման կազմակերպատիրական կարգավիճակը ընդգրկում են ոչ միայն հանրային, այլև մասնավոր իրավունքի տիրույթը, ինչպես նաև համագործակցությունը՝ առանց որևէ իրավական կարգավիճակի ամրագրման: Օրինակ, հաճախ, մի շարք խնդիրներ լուծելու համար, տեղական ինքնակառավարման սուբյեկտները ստեղծում են այսպես կոչված տեղական ինքնակառավարման կամ մունիցիպալ աշխատանքային խմբեր, որում ընդգրկված են մի քանի համայնքների ներկայացուցիչներ սակայն այդ խմբերը միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպման հանրային իրավական ձև են՝ առանց որևէ իրավական կարգավիճակի ամրագրման, առանց իրավաբանական

անձի իրավունքների: Կախված լուծվելիք հարցերի առանձնահատկություններից՝ աշխատանքային խմբի անդամներ կարող են լինել համապատասխան պրոֆիլի մասնագետներ՝ պատգամավորների, պաշտոնյաների, հասարակայնության ներկայացուցիչների թվից և այլն:

Այսպես, օրինակ, Գերմանիայում միջհամայնքային համագործակցության համապատասխան ձևերը սահմանված են հողերի օրենսդրությամբ: Այսպես, միջհամայնքային համագործակցությունը Գերմանիայում հնարավոր է նաև հանրային իրավունքի հաստատությունների ստեղծման միջոցով, նման հնարավորությունն, ինչպես նշեցինք, ամրագրված է համապատասխան հողի օրենսդրությամբ, օրինակ՝ Ստորին Սաքսոնիայի հողերի: Հանրային իրավունքի նման սուբյեկտները մասնակից համայնքներին օժտում է համաչափ հիմնական կապիտալով, իսկ դրանց գործունեությունը կանոնակարգվում է իրենց կանոնադրությամբ, ունեն նաև կառավարման մարմիններ՝ վարչությունը և վարչական (հոգաբարձուների) խորհուրդը¹¹:

Հարկ է ընդգծել, որ Ֆրանսիայում համայնքային համագործակցությունը իրականացվում է՝ միջհամայնքների համագործակցությամբ որոշակի ընդհանուր խնդիրների լուծման կամ որոշակի գործունեության համատեղ իրականացման համար համայնքում (**միջհամայնքային միավորում-նշումը մերն է**) կամ մի քանի փոքր համայնքների միաձուլմամբ այն համայնքում (**խոշորացում-նշումը մերն է**), որն ավելի հզոր է և ֆինանսապես հարուստ՝ տեղական ինքնակառավարման բոլոր ծառայությունների գործունեության խնդիրները լուծելու համար:

Ռուսաստանի Դաշնությունում միջհամայնքային միավորումները գրանցվում են որպես իրավաբանական անձինք, որը նրանց հնարավորություն է տալիս ունենալու իրավունքներ և պարտականություններ, կնքելու գործարքներ, ունենալու սեփականություն, մասնակցելու նաև դատական գործընթացներին և այլն: Սակայն, 2024 թ. հուլիսի 13-ին ընդունված օրենքով ՌԴ «Տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման ընդհանուր սկզբունքների մասին» օրենքում լրացվել է 65.1-րդ հոդված, որն ամրագրում է միջհամայնքային համագործակցության հետևյալ ձևերը՝

1. համայնքների անդամակցությունը համայնքային միավորումներին,
2. միջհամայնքային տնտեսական ընկերությունների, միջհամայնքային տպագիր զանգվածային լրատվության միջոցի և ցանցային հրատարակության հիմնադրումը,
3. համայնքների կողմից ոչ առևտրային կազմակերպությունների հիմնադրում,
4. պայմանագրերի և համաձայնագրերի կնքում,

¹¹ С т е ъ у Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии, Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3, 61-73:

5. Ռուսաստանի Դաշնության հիմնադիր սուբյեկտների համայնքների խորհուրդների փոխգործակցության կազմակերպում:

Ավելին, նույն հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ համայնքների միավորումները, միջհամայնքային տնտեսական ընկերությունները, համայնքների կողմից հիմնադրված ոչ առևտրային կազմակերպությունները չեն կարող օժտված լինել ՏԻՄ-երի լիազորություններով: Հարկ է նաև նկատել, որ թեև իրավահամեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ միջհամայնքային միավորումների հայեցակարգը՝ իրավական ամրագրմամբ, ունեն տարբեր պետություններ, դրանց իրավական կարգավիճակը, նպատակները, կառավարման կազմակերպումը և ֆինանսավորումը կարող են զգալիորեն տարբերվել՝ հաշվի առնելով տվյալ պետությունների տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները, և միջհամայնքային միավորումների պրակտիկ կիրառության փորձը:

4. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆ

ԳՈՐԾԻՔԱԿԱԶՄԵՐԸ

Միջհամայնքային միավորումների իրավական կարգավիճակն իր ամրագրում է ստացել Սահմանադրության (2015թ. փոփոխություններով) 189-րդ հոդվածում, որը սահմանում է համայնքների ավագանիների կողմից տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու իրավունքը: Սահմանադրական նորմի համաձայն հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ Կառավարության առաջարկությամբ: Միջհամայնքային միավորումը կարող է իրականացնել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք նրան վերապահված են օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով:

Միջհամայնքային համագործակցությունը հատուկ է ապակենտրոնացված տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերին: Տեղական ինքնակառավարման ապակենտրոնացվածության աստիճանին զուգահեռ աճում է տեղական մարմինների համագործակցության կարիքն ու ցանկությունը: Միջհամայնքային համագործակցությունը համայնքային մարմինների միջև «հորիզոնական» համագործակցությունն է, որը նպատակ ունի բարձրացնել նրանց լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը՝ ջանքերի համատեղման միջոցով:

Միջհամայնքային համագործակցությունը իրավասության, եւ ռեսուրսների ոչ օպտիմալ բաշխվածության հետեւանքների սահմանափակման տրամաբանական

լուծումն է¹²: Միջհամայնքային համագործակցության դեպքում երկու կամ ավելի համայնք համաձայնության են գալիս աշխատել միասին իրենց վերապահված խնդիրների իրականացման համար՝ համատեղ օգուտներ ստանալու նպատակով: Ըստ էության, միջհամայնքային համագործակցությունը երկու կամ ավելի համայնքների միջև հարաբերությունն է, որը պետք է ստանա որոշակի կազմակերպաիրավական ձև: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջհամայնքային համագործակցության իրավունքը սահմանված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 10-րդ հոդվածի 1-ին մասում, որի համաձայն «1. Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց լիազորություններն իրականացնելիս իրավունք ունեն համագործակցել և օրենքով սահմանված շրջանակներում տեղական ինքնակառավարման այլ մարմինների հետ կազմել միավորումներ՝ ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրների լուծման համար»¹³: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 10-րդ հոդվածի 1-ին մասի ձեւակերպումը, ըստ էության, հանգում է հետևյալին.

1. Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն միջհամայնքային համագործակցության իրավունք,
2. միջհամայնքային համագործակցության իրավունքը կարող է իրականացվել միավորումներ (բնագրում՝ consortia) կազմելու միջոցով,
3. Միջհամայնքային համագործակցությունն իրականացվում է ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրների լուծման համար:

Ինչպես բխում է այս հոդվածի բովանդակությունից և անվանումից (*«Տեղական մարմինների միավորվելու իրավունքը»*), միջհամայնքային համագործակցությունը դրսևորվում է **«միավորվելու» իրավունքի** իրացման միջոցով: Հետևաբար, միավորվելու իրավունքի իրացման կազմակերպաիրավական ձևերը կարող են տարբեր լինել և սահմանվել պետությունների ներքին օրենսդրությամբ: Համայնքների միավորվելու իրավունքի ինստիտուցիոնալիզացիան տարբեր պետություններում տարբեր դրսևորումներ ունի: Եվրոպական պետություններն իրենց միջհամայնքային համագործակցության վերաբերյալ քաղաքականությունները մշակելիս առաջնորդվում են տարբեր ձևերի համակցման սկզբունքով¹⁴:

¹² Միջհամայնքային համագործակցության ձեւն արկ - գործիքակազմ, 2010, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf

¹³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>

¹⁴ Միջհամայնքային համագործակցության և վավագույն պրակտիկան Եվրոպայում, Տեղական Եւ տարածքային ժողովրդավարության հարցերով Եվրոպական կոմիտեի գեկուլյոն 15, <https://rm.coe.int/1680746dea>

Միջհամայնքային համագործակցությունը կարող է լինել **ոչ ֆորմալ**, որը պարզապես հիմնվում է համայնքների համաձայնության վրա, եւ **ֆորմալ**, որի դեպքում համագործակցությունն ինստիտուցիոնալիզացիայի է ենթարկվում: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի «Միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի մասին» թիվ 221(2007) հանձնարարականի¹⁵ համաձայն միջհամայնքային համագործակցությունը Եվրոպայում կարող է իրականացվել տարբեր ձևերով: Միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպաիրավական ձևի ընտրությունը կարող է ազատորեն կատարվել տեղական մարմինների կողմից կամ պարտադիր կերպով սահմանվել: Այն կարող է սահմանվել օրենքով կամ այլ կերպ (օրինակ՝ պայմանագրով):

Միջհամայնքային միավորումը կարող է հիմնադրվել հանրային իրավունքի շրջանակներում, մասնավոր իրավունքի շրջանակներում կամ որպես նոր տեղական մարմին: Միջհամայնքային միավորումը կարող է ստեղծվել մեկ խնդրի կամ լիազորության իրականացման նպատակով, որի դեպքում այն նորմատիվ ակտեր ընդունելու իրավասություն չունի, և մեկից ավելի լիազորության կամ խնդրի իրականացման նպատակով, որը գործում է որպես ինտեգրացված մոդել եւ օժտված է նորմատիվ ակտեր ընդունելու լիազորությամբ:

Իրավական հիմքերի տեսանկյունից միջհամայնքային միավորումների կարգավիճակը սահմանված է առաջին հերթին Սահմանադրությամբ, իսկ օրենսդրական գործիքակազմերը՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքներով: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով սահմանվել է միջհամայնքային միավորման ընդհանուր դրույթները և հիմնական հասկացությունները, այս օրենքով, միջհամայնքային միավորումները, ամրագրվել են, որպես համայնքների միջև անհրաժեշտ համագործակցության երաշխիք դիտարկելու ինստիտուտ:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով, միջհամայնքային միավորումներին նվիրված է «Միջհամայնքային միավորումները» վերտառությամբ մի ամբողջ գլուխ (9րդ գլուխ), սակայն այն նշված հասարակական հարաբերությունների կարգավորմանը չի անդրադառնում անհրաժեշտ ծավալով՝ թողնելով դա «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքին: Ստացվում է այնպես, որ միջհամայնքային միավորումներին առնչվող հասարակական հարաբերությունները համեմատաբար լայն կարգավորում են ստացել «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքով:

¹⁵ http://www.municipal-cooperation.org/images/f/f7/Legal_Act_Recommendation_221_CoE_Institutional_framework_of_IMC_2007.pdf

Անհրաժեշտ է արձանագրել, որ վերը մեջբերված օրենքի ընդունումը բխում էր նաև Սահմանադրությամբ 2015թ. փոփոխություններից, քանի որ, ինչպես արդեն նշեցինք վերևում, դրանով որպես միջհամայնքային միավորումների ստեղծման անմիջական իրավական հիմք էր նախատեսված օրենքը, և նշված կառույցները կարող էին ստեղծվել բացառապես օրենքով նախատեսված կարգով: Այլ կերպ ասած, քանի դեռ օրենք չէր ընդունվել, որով սահմանված կլինեին միջհամայնքային միավորումների ստեղծման կարգը, չէին կարող ստեղծվել նաև միջհամայնքային միավորումներ: Իհարկե, օրենսդրական հիմքն ինքնին բավարար երաշխիք չէ որևէ կառուցակարգի դե ֆակտո ստեղծման համար, բայց վերջինիս բացակայությունն իսպառ բացառում է այդպիսի կառուցակարգի գոյությունը: Իրավական հիմքի իրական արժեքի և նշանակության հարցին անդրադարձ է արված վերլուծության հաջորդ հատվածում:

Հարկ է նաև արձանագրել, որ բացի վերը նշված օրենքներից, մշակվել և շրջանառության մեջ են դրվել համայնքների համագործակցության և կոնկրետ միջհամայնքային միավորումների մասին նաև իրավական փաստաթղթերի նախագծեր, որոնք դեռևս սահմանված կարգով չեն ընդունվել և չունեն իրավակիրառ նշանակություն:

Սահմանադրության 189 հոդվածի համաձայն.

«1. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով համայնքների ավագանիները կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ: Հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ Կառավարության առաջարկությամբ:

2. Միջհամայնքային միավորումը կարող է իրականացնել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք նրան վերապահված են օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով:

3. Միջհամայնքային միավորումը հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է»:

«Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքը, ուղղված է Սահմանադրության 189-րդ հոդվածի օրենսդրական մանրամասնեցմանը, հետևաբար, այն կարգավորում է միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության կազմակերպման հարաբերությունները: Մինչդեռ, միջհամայնքային համագործակցության իրավունքն ավելի լայն է, քան միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու իրավունքը: Վերջինս միջհամայնքային համագործակցության միայն մեկ դրսևորումն է, հետևաբար, առաջարկվում է «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի կարգավորման առարկան ընդլայնել, դրան առավել հայեցակարգային մոտեցում ցուցաբերելու և միջհամայնքային համագործակցության

այլ ձևեր և սահմանելու միջոցով ¹⁶ : Նման հայեցակարգային մոտեցումը հնարավորություն կտա միջհամայնքային համագործակցության իրավահարաբերությունների դաշտը կարգավորել համապարփակ՝ միջազգային չափանիշներին համապատասխան:

Ինչ վերաբերում է այսպիսի մոտեցման հնարավոր հակասությանը Սահմանադրության 189-րդ հոդվածին, ապա հարկ է նշել, որ Սահմանադրության 189-րդ հոդվածը կարգավորում է միջհամայնքային միավորում ստեղծելու հետ կապված հարաբերությունները և սահմանում է միջհամայնքային միավորումների կազմակերպատիրական ձևը (հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ), մինչդեռ միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևերի իրականացման սահմանադրական արգելք սահմանված չէ:

Սահմանադրությունն այդ հարցերը թողել է օրենսդրի կարգավորմանը, և սահմանել է նորմեր միջհամայնքային համագործակցության միայն մեկ ձևի՝ միջհամայնքային միավորումների հետ կապված: Հետևաբար, սահմանադրատիրական նորմին չպետք է տրվի նեղ մեկնաբանություն, որի պարագայում սահմանափակվում է համայնքների միջհամայնքային համագործակցության իրավունքը՝ միջազգային նորմերին համապատասխան:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի բացատրական զեկույցի¹⁷ համաձայն Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 10-րդ հոդվածի 1-ին պարագրաֆը վերաբերում է տեղական մարմինների միջեւ **ֆունկցիոնալ հիմքի վրա** (Հ.Գ. *ընդգծումը մերն է*) հիմնված համագործակցությանը՝ նպատակ ունենալով, մասնավորապես, հասնելու առավել մեծ արդյունավետության՝ միասնական ծրագրերի կամ այնպիսի խնդիրների իրականացման միջոցով, որոնք դուրս են մեկ տեղական մարմնի իրավասությունից:

Այսպիսի համագործակցությունը կարող է իրականացվել այդպիսի մարմինների կոնսորցիումի կամ միավորման ձևով, թեև այդպիսի մարմինների ձևավորման վերաբերյալ իրավական կարգավորումները կարող են սահմանվել օրենսդրությամբ:

«Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի 11-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն միջհամայնքային միավորման խորհուրդը բաղկացած է անդամ համայնքների ղեկավարներից և ավագանու մեկական անդամներից: Ինչպես ցույց է տալիս սույն հոդվածի վերլուծությունը, միջհամայնքային միավորման խորհրդի կազմում *ընդգրկվելու են ինչպես ավագանու անդամներ, այնպես էլ համայնքի ղեկավարներ:*

¹⁶ Տրամաբանորեն, օրենքը պետք է վերանվանել

«Միջհամայնքային համագործակցության մասին» ՀՀ օրենք

¹⁷ <https://rm.coe.int/16800ca437>

Այս կարգավորումը անհրաժեշտ է դիտարկել «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի **9-րդ հոդվածի** հետ համակարգային կապի մեջ, քանի որ վերջինս կարգավորում է միջհամայնքային մարմիններին փոխանցվող լիազորությունների հարցը: Մասնավորապես, վերոնշյալ հոդվածը տարանջատում է միջհամայնքային միավորմանը փոխանցվող լիազորությունների 3 խումբ.

1. միավորման համայնքի մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները՝ օրենքով ստեղծված միավորման դեպքում:
2. միավորման կանոնադրության մեջ ներառված՝ անդամ համայնքների պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված համայնքների ղեկավարների սեփական լիազորությունները, ինչպես նաև համայնքի ավագանու լիազորությունները՝ կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորման դեպքում:
3. միավորման անդամ համայնքների կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված սեփական լիազորությունները՝ կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորման դեպքում:

Ըստ էության, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքը տարանջատում է օրենքի հիման վրա եւ կամավոր հիմունքներով ստեղծվող միջհամայնքային միավորումներին փոխանցվող լիազորությունները՝ օրենքի հիման վրա ստեղծվող միջհամայնքային միավորման դեպքում դրանք սահմանափակելով միայն համայնքի ղեկավարներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններով:

Այսպիսի տարանջատվածության պարագայում անհրաժեշտ է նմանատիպ մոտեցում ցուցաբերել նաեւ միջհամայնքային միավորման մարմինների սահմանման հարցում, քանի որ **միջհամայնքային միավորման կառավարման ձևը պայմանավորված է դրան տրվող լիազորությունների բնույթով:** Մինչդեռ օրենքը սահմանում է միավորման խորհրդի միայն մեկ՝ այսպես կոչված խառը կառուցվածք (ավագանու անդամներ և համայնքի ղեկավարներ) այն դեպքում, երբ օրինակ՝ օրենքի հիման վրա ստեղծված միավորումը պետք է իրականացնի միայն համայնքի ղեկավարի լիազորությունները: Սա հակասում է ոչ միայն վերևում հիշատակված ֆունկցիոնալ հիմքի սկզբունքին, այլև տեղական ինքնակառավարման սկզբունքին, քանի որ ստացվում է, որ **համայնքի ղեկավարի լիազորությունների իրականացման վերաբերյալ որոշումների կայացմանը մասնակցում են այդ լիազորությունների իրականացման համար մանդատ չստացած մարմին՝ ավագանու անդամներ:**

Միջազգային չափանիշների համաձայն ¹⁸ միջհամայնքային միավորման ձևավորման իրավական հիմքը պետք է լինի բավարար չափով ճկուն՝

¹⁸ http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf, էջ 29-30

միջհամայնքային համագործակցության տարբեր կազմակերպարարական ձևեր (պայմանագիր եւ կազմակերպություն, մեկ կամ բազմաթիվ նպատակների իրականացման համար միջհամայնքային համագործակցություն, հանրային եւ մասնավոր իրավունքի մոդել) թույլատրելու առումով: Միջհամայնքային միավորման ձեւավորման իրավական հիմքը չպետք է լինի գերկարգավորված կամ բարդ, ինչը հնարավորություն կտա միջհամայնքային միավորումներին ընտրել տեղական կարիքներին լավագույնս համապատասխանող լուծումներ:

Վերոնշյալի համատեքստում առաջարկվում է, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով, կամավոր հիմունքներով միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելու դեպքում՝ դրանց կազմակերպարարական ձևի և մարմինների սահմանման հարցի կարգավորումը դարձնել առավել պրակտիկ և ճկուն՝ հնարավորության տալով տեղական մարմիններին ընտրելու միավորման կազմակերպարարական ձևը (մասնավոր իրավունքի իրավաբանական անձ, հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ և այլն) և դրանով պայմանավորված՝ դրա մարմինների կառուցվածքը: Անհրաժեշտության դեպքում օրենսդիրը կարող է սահմանել այն լիազորությունների ցանկը, որոնց իրականացման համար պարտադիր է հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի ստեղծումը:

«Միջհամայնքային միավորումների մասին» 14-րդ հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասերը կարգավորում են միջհամայնքային միավորման կառավարչի ընտրության հետ կապված հարաբերությունները: Վերոնշյալ իրավադրույթների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ օրենքը սահմանում է տարանջատված մոտեցում, մասնավորապես.

1. *Կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորման դեպքում*՝ կառավարիչ ընտրվում է խորհրդի նախագահի կողմից այդ պաշտոնի համար հայտարարված մրցույթի արդյունքում հաղթող ճանաչված անձը՝ հինգ տարի ժամկետով: Մրցույթի հայտարարման, անցկացման, արդյունքների ամփոփման, ինչպես նաև մասնակիցներին ներկայացվող նվազագույն չափանիշները սահմանվում են միավորման կանոնադրությամբ:
2. *Օրենքով ստեղծված միավորման դեպքում*՝ կառավարիչ ընտրվում է այդ պաշտոնի համար տարածքային կառավարման բնագավառի պետական լիազոր մարմնի կողմից հայտարարված մրցույթի արդյունքում հաղթող ճանաչված անձը: Մրցույթի հայտարարման, անցկացման, արդյունքների ամփոփման, ինչպես նաև մասնակիցներին ներկայացվող նվազագույն չափանիշները սահմանում է Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը:

Ինչպես տեսնում ենք, օրենքով (այսինքն՝ կառավարության նախաձեռնությամբ) ստեղծված միավորման դեպքում կառավարիչի ընտրության հարցում կառավարությունն ունի որոշիչ լիազորություն, ինչը կարող է առաջացնել **ժողովրդավարական լեգիտիմության** խնդիր եւ հակասել տեղական

ինքնակառավարման սկզբունքին, քանի որ ստացվում է, որ տեղական նշանակության հանրային հարցեր լուծելու համար համայնքի բնակչության կողմից ընտրված մարմնի՝ համայնքի ղեկավարի լիազորության իրականացումը տեղի է ունենում կառավարության կողմից ընտրված անձի կողմից:

Կենտրոնական իշխանության այսպիսի մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը կարող է հանգեցնել նաև *ժողովրդավարական դեֆիցիտի*:

5. «ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔԻ ԴՐՈՒՅԹՆԵՐԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

Միջհամայնքային համագործակցության հասարական հարաբերությունները համեմատաբար լայն կարգավորում են ստացել «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքով: Այն, որ նշված օրենքը այդպես էլ որևէ կիրառական նշանակություն ձեռք չի բերել, վկայում է նաև այն փաստը, որ դեռևս 2018թ. մարտի 7ին ընդունված և նույն թվականի մարտի 31ին ուժի մեջ մտած օրենքում, այդպես էլ որևէ փոփոխություն կամ լրացում չի արվել, ինչը, որպես կանոն, բնորոշ է հենց դե ֆակտո կիրառումից հանված նորմատիվ իրավական ակտերին:

Ինչևէ, նպատակահարմար է առանձնացնել վերը նշված օրենքի առավել առանցքային հիմնադրույթների վերլուծությունը, ընդ որում, նպատակահարմար ենք համարել նաև բացահայտել դրանում տեղ գտած բացերն ու թերությունները, և ներկայացնել համարժեք առաջարկություններ, որոնց մեծածավալությամբ պայմանավորված առավել նպատակահարմար կլինի ուղենիշային դարձնել միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում նոր իրավական ակտի մշակումը:

«Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի (այսուհետ՝ Օրենք) 1-ին հոդվածը սահմանում է օրենքի կարգավորման առարկան: Մասնավորապես, «սույն օրենքը սահմանում է միջհամայնքային միավորման հասկացությունը, մարմինները, գործունեության կարգը, լիազորությունները և դրանց իրավական, տնտեսական, ֆինանսական հիմքերն ու երաշխիքները»:

Մինչդեռ հարկ է նկատել, որ այդ օրենքով սահմանվում է ոչ միայն միջհամայնքային միավորման հասկացությունը, այլև դրա ստեղծման, դադարեցման և լուծարման կարգը, իսկ օրենքի կարգավորման առարկան պետք է համապատասխանի դրա կարգավորման իրավահարաբերության շրջանակներին: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է օրենքի 1-ին հոդվածում կատարել լրացումներ, մասնավորապես՝ հոդվածի բովանդակությունը համապատասխանեցնելով օրենքի իրական կարգավորման առարկային և կարգավորման շրջանակից:

Վերը նշվածի համատեքստում, հարկ է նկատել, որ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 9-րդ գլուխը պետք է ուժը կորցրած ճանաչել, քանի որ կրկնում են Օրենքի դրույթները, ավելին, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով չեն կարող սահմանվել միջհամայնքային միավորումների

մարմինների առանձնահատկությունները, քանի որ վերջինս «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի կարգավորման առարկան է: Նշվածը բխում է նաև Օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մասից:

Օրենքի 3-րդ հոդվածը սահմանում է միջհամայնքային միավորումների բնորոշումը. «Միջհամայնքային միավորումը (այսուհետ՝ միավորում) տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով ստեղծված համայնքների միավորում է, որն իրականացնում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններ»:

Իրավական նորմի շարադրանքից բխում է, որ օրենսդիրը միջհամայնքային միավորման բուն գաղափարը համարժեք չի ամրագրել, մասնավորապես այն դիտարկել է իբրև համայնքների միավորում, մինչդեռ՝ միջհամայնքային միավորումը ոչ թե արդեն իսկ գոյություն ունեցող համայնքների միավորում է, այլ համայնքների որոշ լիազորությունների իրականացման համար ստեղծվող և հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակ ունեցող միանգամայն նոր կառույց, կազմավորում:

«Համայնքների միավորում» եզրույթը, ըստ էության, շփոթի տեղիք է տալիս, այն կարող է ընկալվել որպես համայնքների խոշորացման արդյունքում ձևավորվող նոր համայնք: Ընդ որում, «համայնքների միավորում» եզրույթը հենց նշված իմաստով էլ օգտագործվել է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով, օրինակ՝ վերջինիս 18-րդ հոդվածի 1-ին մասի 12-րդ կետը:

Արդյունքում ստացվում է, որ նույն եզրույթը՝ միևնույն ինստիտուտին վերաբերող հարցերում կիրառվել է տարբեր իրավական նշանակությամբ, ինչն էլ անխուսափելիորեն ոչ միայն շփոթի տեղիք է տվել, այլև որոշակի իմաստով խոչընդոտել է իրավակիրառ գործընթացին: Վերջին հաշվով, սա հակասում է նաև օրենսդրական տեխնիկայի կանոններին՝ ըստ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի 15-րդ հոդվածի իրավակարգավորումների:

Ըստ էության, միջհամայնքային միավորումների էությունը ոչ թե համայնքների պարզ միավորումն է, այլ համայնքների որոշակի լիազորությունների փոխանցմամբ միանգամայն նոր իրավաբանական անձի ստեղծումը, որի գործունեության միջոցով ոչ միայն բեռնաթափվում են մասնակից համայնքները, այլև հնարավորություն է ստեղծվում, որպեսզի կայացվեն համընդհանուր չափանիշներով ընդունելի և համընդհանուր միջոցներն առավել խնայողական օգտագործելուն միտված միասնական որոշումներ:

Ուստի առաջարկվում է այն սահմանել հետևյալ բնորոշմամբ՝ «Միջհամայնքային միավորումը (այսուհետ՝ միավորում) տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով **համայնքներից կազմված** հանրային իրավունքի

իրավաբանական անձ է, որն իրականացնում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններ»:

Օրենքի 4-րդ հոդվածի 3-րդ մասը սահմանում է. «Միավորումը գործում է իր կանոնադրության համաձայն»: Նշված կարգավորումը հակասում է օրինականության սկզբունքին այն համատեքստում, որ Սահմանադրության 2015թ. փոփոխություններով մի ամբողջ հոդված նվիրված է միջհամայնքային միավորումների կազմավորմանն ու գործունեությանն առնչվող հարաբերություններին, ուստի միավորումը չի կարող գործել բացառապես կանոնադրության համաձայն, այլ պետք է գործի Սահմանադրության, օրենքի և նոր միայն դրանց համապատասխան ընդունված կանոնադրության համաձայն: Հետևաբար, առաջարկվում է այս նորմը ձևակերպել վերը նշվածի հաշվառմամբ:

Առավել խնդրահարույց է սահմանադրական կարգավորումներին համապատասխանության տեսանկյունից, Օրենքի 4-րդ հոդվածի 4-րդ մասի կարգավորումը առ այն, որ միավորման խորհուրդն իրավունք ունի իրեն փոխանցված լիազորությունների շրջանակում ***ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր***, նման կարգավորում սահմանված է նաև Օրենքի 13-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 6-րդ կետում:

Նախ հարկ է վերը նշվածը քննարկել Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի բովանդակության համապատասխանության տեսանկյունից, որի համաձայն՝ Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինները կարող են օրենքով լիազորվել ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: Այլ կերպ ասած՝ ***ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր***՝ Սահմանադրության և օրենքների հիման վրա և դրանց իրականացումն ապահովելու նպատակով օրենքով լիազորված լինելու դեպքում Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինների ընդունած նորմատիվ իրավական ակտն է:

Հարցն այն է, թե ով կարող է լիազորել Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմիններին ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտ՝ միայն սահմանադիրը, թե՞ նաև օրենսդիրը: ՀՀ Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասը ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու իրավասությունը վերապահում է միայն Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմիններին, որոնք են՝ Կառավարությունը (հոդված 153, մաս 3), կառավարության անդամները (հոդված 152, մաս 4), ինքնավար մարմինները (հոդված 122, մաս 3), համայնքի ավագանին (հոդված 182, մաս 3), Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը (հոդված 194, մաս 2), Հեռուստատեսության և ռադիոյի հանձնաժողովը (հոդված 196, մաս 5), Կենտրոնական բանկը (հոդված 200, մաս 5) և Բարձրագույն դատական խորհուրդը (հոդված 175, մաս 3)¹⁹:

¹⁹ Հայաստանի Հանրապետության 2015 թ. խմբագրության Սահմանադրությունը. Եր.: Տիգրան Մեծ, 2016, էջ 30:

Այս մոտեցմամբ ստացվում է, որ ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտ ընդունելու լիազորություն ունեցող մարմինների շրջանակը որոշում է բացառապես սահմանադիրը: Հետևաբար, ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր ընդունելու լիազորություն ունեն Սահմանադրությամբ նախատեսված ոչ բոլոր մարմինները, այլ միայն նրանք, որոնք Սահմանադրությամբ **ուղղակիորեն օժտված** են ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտ ընդունելու լիազորությամբ: Օրինակ՝ ՀՀ Սահմանադրության 175-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով Բարձրագույն դատական խորհուրդն ընդունում է ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր: Մինչդեռ Սահմանադրությամբ նախատեսված մեկ այլ մարմին, օրինակ՝ դատախազությունը, ՀՀ Սահմանադրությամբ օժտված չէ ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտ ընդունելու լիազորությամբ, ուստի օրենսդիրը դատախազությանը չի լիազորել ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտ:

Վերը նշվածի համատեքստում, միավորման խորհուրդը չի կարող ընդունել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր, և օրենքով չի կարող լիազորվել ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտեր: Ավելին, Սահմանադրությամբ նույնիսկ սահմանված չէ միավորման խորհուրդը որպես սահմանադրական մարմին:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով հանել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտ ընդունելու իրավական հնարավորություն ենթադրող կարգավորումը:

Օրենքի 4-րդ հոդվածի 5-րդ մասի համաձայն՝ միավորմանը փոխանցված լիազորությունների շրջանակում միավորման անդամ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտերը գործում են մինչև միավորման խորհրդի կողմից այդ հարաբերությունները կարգավորող ակտերի ընդունումը: Այդ պահից սկսած՝ միավորմանը փոխանցված լիազորությունների շրջանակում միավորման անդամ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտերն ուժը կորցրած են ճանաչվում:

Նշված կարգավորումն իրավական որոշակիության հետ լուրջ խնդիրներ ունի: Մասնավորապես, հիպոթետիկ նույնիսկ դժվար է պատկերացնել նույն հարաբերությունը կարգավորող տարբեր իրավական ակտերի պարագայում տվյալ իրավահարաբերության կարգավորման համար, որ համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտը պետք է կիրառվի կոնկրետ իրավիճակում, եթե բոլորն էլ, ըստ վերը նշված կարգավորման, գործող ակտեր են համարվում:

Ուստի առաջարկվում է, իրավական նորմը ձևակերպել այնպես, որ միավորման հիմնադրման փաստաթղթում հստակ նշվեն, թե որ հարաբերության կարգավորման համար, որ համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտը պետք է կիրառվի, մինչև միավորման խորհրդի կողմից այդ հարաբերությունները կարգավորող ակտերի ընդունումը: Նշվածը պետք է լրացնել

կանոնադրության պահանջներին վերաբերող Օրենքի 7-րդ հոդվածի 3-րդ մասում, և օրենքով ստեղծվող միավորման դեպքում՝ օրենքում:

Օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի կարգավորման համաձայն՝ միավորումն իր գործունեությունը կարող է սկսել իր կանոնադրությունը հաստատվելուց հետո՝ եռամսյա ժամկետում: Նշված կարգավորումը իրավական որոշակիության հետ խնդիր ունի այն համատեքստում, որ սահմանափակվում է միավորման գործունեությունը այն սկսելու ժամկետի մասով՝ իմպերատիվ նշելով, որ այն կարող է գործել միայն կանոնադրությունը հաստատվելուց հետո, ընդ որում՝ դա այն դեպքում, երբ կանոնադրության հաստատման համար որոշակի գործողությունների կատարման անհրաժեշտություն է առաջանալու, և ավելին՝ գործելու է այն էլ միայն այդ հաստատումից հետո եռամսյա ժամկետում: Նշված իրավական կարգավորումը զուրկ է որևէ իրավական տրամաբանությունից, առավելապես, օրենքով ստեղծվող միավորումների դեպքում: Ուստի առաջարկվում է այս կարգավորումը հանել:

Օրենքի 7-րդ հոդվածի 1-ին մասի կարգավորումներն անհրաժեշտ է հստակեցնել և վերաձևակերպել հետևյալ հիմնավորումներով: Այսպես, ըստ այդ կարգավորման երկրորդ նախադասության՝ այդ նախաձեռնությամբ կարող է հանդես գալ համայնքի ղեկավարը կամ ավագանու անդամների մեկ երրորդը՝ ավագանու նիստում ներկայացնելով նաև այն լիազորությունները, որոնք պետք է փոխանցվեն միջհամայնքային միավորմանը, ինչպես նաև միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների բյուջեներից միավորման ֆինանսավորման սկզբունքները, մինչդեռ, նույն կարգավորման առաջին նախադասության համաձայն՝ կամավոր հիմունքներով միավորումն ստեղծվում է երկու և ավելի համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների նախաձեռնությամբ:

Նշված իրավակարգավորումների համադրումից հետևում է՝ միավորման ստեղծումը առնվազն երկու համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների նախաձեռնությամբ, մինչդեռ հաջորդ նախադասությամբ՝ համայնքի ղեկավարը կամ ավագանու անդամների մեկ երրորդը՝ ավագանու նիստում ներկայացնելով նաև այն լիազորությունները....., ինչից բխում մեկ համայնքի **նախաձեռնությունը միավորում ստեղծելու**, այլ ոչ թե ստեղծման որոշում կայացնելու համար:

Ավելին, արդեն նույն հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ կամավոր հիմունքներով միավորումը համարվում է **ստեղծված** միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ավագանիների կողմից միավորման կանոնադրությունը (ավագանիների օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ) հաստատվելու պահից:

Վերը նշված տարաբնույթ մեկնաբանությունների տեղիք տվող իրավակարգավորումներից հնարավոր չէ ի վերջո բխեցնել կամավոր հիմունքներով միավորման ստեղծման գործընթացը. այսպես, նախապես նախաձեռնությունն որևէ համայնքի հետ նոր միավորում ստեղծելու մասին, ինչը

ենթադրում է նաև այդ համայնքի համաձայնությունը, դրանից հետո՝ ավագանու նիստում կանոնադրության հաստատում, և դա այն դեպքում երբ յուրաքանչյուր ավագանու նիստում դրա առանձին քննարկումները կարող են բերել որոշակի փոփոխությունների, ինչը նշանակում է հնարավորություն չունենալու մեկ միասնական կանոնադրություն:

Երկրորդ, պարզ չէ «ավագանիների օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ» եզրույթի կարգավորման տրամաբանությունը այն համատեքստում, թե ինչ օրենքի մասին է խոսքը:

Երրորդ, նույն հոդվածի նույն մասի վերջին նախադասության համաձայն՝ նախաձեռնությունը քննարկվում է ավագանու նիստում, որի վերաբերյալ ավագանու անդամների՝ օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ համայնքի ավագանին ընդունում է որոշում՝ ստեղծվող միավորման կազմում ընդգրկվելու կամ նախաձեռնությունը մերժելու մասին: Նշված կարգավորումը հակասում է նույն հոդվածի 4-րդ մասով սահմանված գործընթացի կարգավորմանը, որը արդեն իսկ ստեղծված միավորմանը միավորվելու կարգն է սահմանում:

Չորրորդ՝ նշված հոդվածի 3-րդ մասի կարգավորումը դուրս է տվյալ հոդվածի կարգավորման առարկայից, կանոնադրությանը վերաբերող պահանջները պետք է կարգավորել առանձին հոդվածով, քանի որ սույն հոդվածի վերտառությունից բխում է, որ հոդվածի կարգավորման առարկան միավորման ստեղծման և համալրման կարգն է:

Հաշվի առնելով վերոշարադրյալը՝ առաջարկվում է Օրենքի 7-րդ հոդվածը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ՝

«1. Կամավոր հիմունքներով միավորումն ստեղծվում է առնվազն երկու համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների նախաձեռնությամբ:

2. Կամավոր հիմունքներով միավորման ստեղծման նախաձեռնությամբ կարող է հանդես գալ համայնքի ղեկավարը կամ ավագանու անդամների մեկ երրորդը՝ ավագանու նիստում ներկայացնելով նաև այն լիազորությունները²⁰, որոնք պետք է փոխանցվեն միջհամայնքային միավորմանը, ինչպես նաև միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների բյուջեներից միավորման ֆինանսավորման սկզբունքները: Նախաձեռնությունը քննարկվում է ավագանու նիստում, որի վերաբերյալ ավագանու անդամների՝ օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ համայնքի ավագանին ընդունում է որոշում՝ նախաձեռնությանը հավանություն տալու կամ նախաձեռնությունը մերժելու մասին:

3. Կամավոր հիմունքներով միավորումը համարվում է ստեղծված՝ սույն հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված կարգով նախաձեռնությանը հավանություն տալու որոշումը կայացրած համայնքների ավագանիների կողմից համաեռոդ

²⁰ Ս ու լ յ ն կ ա Ր գ ա վ ո Ր մ ա ն վ ե Ր ա բ ե Ր յ ալ ի Ր ա վ ա կ ա ն ե գ Ր ա կ ա գ ու թ յ ու ն ը կ ն ե Ր կ ա յ ա գ վ ի ս ու լ յ ն ե գ Ր ա կ ա գ ու թ յ ա ն 8-րդ կ ե տ ու մ :

նիստում միավորման կանոնադրությունը ձայների մեծամասնությամբ ընդունելու պահից:

4. Համայնքը կարող է ընդգրկվել կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորման կազմում սույն հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված կարգով համայնքի ավագանու որոշմամբ, այդ որոշման հիման վրա ընդգրկվող համայնքի ղեկավարի կողմից միավորմանը գրավոր դիմում ներկայացնելուց և միավորման խորհրդի համաձայնությունը ստանալուց հետո: Համաձայնությունը տրվում է քվեարկության միջոցով՝ խորհրդի անդամների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ: Միավորման խորհրդի համաձայնությունը ստանալուց հետո միավորման կանոնադրությունում սույն օրենքով սահմանված կարգով կատարվում են փոփոխություններ և լրացումներ:»:

Օրենքի 7-րդ հոդվածի 3-րդ մասը վերաբերում է կանոնադրության պահանջներին, որում ըստ սույն եզրակացության 5-րդ կետի՝ պետք է ներառվի նաև թե միավորման անդամ համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած տվյալ իրավահարաբերությունը կարգավորող որ իրավական ակտը պետք է կիրառվի, մինչև այդ հարաբերությունը կարգավորող նոր իրավական ակտի ընդունումը:

Մինևսույն ժամանակ խնդրահարույց է նույն հոդվածի 3-րդ մասի 2-րդ կետը, առ այն, որ կանոնադրության մեջ նշվում են միավորման անդամ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից փոխանցվող լիազորությունները: Այսպես,

նախ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով, իսկ Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք իրավասու են կատարելու միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով:

Իսկ Սահմանադրության 182-րդ հոդվածի 5-րդ մասի համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով:

Այլ կերպ ասած՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները որևէ այլ իրավական ակտով չեն կարող սահմանվել:

Երկրորդ՝ Սահմանադրության 182-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ պետական մարմինների լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացման նպատակով դրանք օրենքով կարող են պատվիրակվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Այսինքն՝ լիազորությունները պատվիրակվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին միայն օրենքով:

Օրենքի 7-րդ հոդվածի 1-ին մասում և 3-րդ մասի 2-րդ կետում օգտագործվում է «փոխանցվող լիազորությունները» եզրույթը, ինչը չի տարանջատում «պատվիրակված» և «սեփական» լիազորությունները: Ավելին, վերը նշված

հիմնավորմամբ պատվիրակված լիազորությունները չեն կարող փոխանցվել, կամ վերապատվիրակվել կանոնադրությամբ:

Միննույն ժամանակ, Օրենքի 9-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ մասերի իրավական կարգավորման տրամաբանությունից բխում է, որ խոսքը բացառապես պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով սեփական լիազորությունների մասին է, այլ ոչ պատվիրակված, իսկ առանց փոխանցման՝ կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորումն ունի միավորման անդամ համայնքների կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով սահմանված համայնքների ղեկավարների սեփական լիազորությունները: Սակայն նույն հոդվածի 6-րդ մասի կարգավորումից բխում է, որ միավորմանը կարող են փոխանցվել նաև այլ օրենքներով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված վարչական պատասխանատվության ենթարկելու, ենթարկվելու, ինչպես նաև քաղաքացիական իրավահարաբերություններում մասնակցություն ունենալու հետ կապված իրավասությունները, որոնք սեփական լիազորություններ չեն կարող դիտարկվել:

Երրորդ՝ Սահմանադրության 189-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ միջհամայնքային միավորումը կարող է իրականացնել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք նրան վերապահված են օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով:

Նշված կարգավորումից բխում է, որ միջհամայնքային միավորումը կարող է իրականացնել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք պետք է հստակ սահմանված լինեն Օրենքով, իսկ համայնքի ավագանու որոշումներով կարող են սահմանվել միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք չեն համարվում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններ, այսինքն՝ դրանք փոխանցվող լիազորություններ չեն, քանի որ հակառակ դեպքում, միջհամայնքային միավորումը կհանդիսանա տեղական ինքնակառավարման մարմին, իսկ վերջինիս վերապահվող լիազորությունները պետք է սահմանվեն բացառապես օրենքով:

Ուստի Օրենքում պետք է վերնայավեն բոլոր այն դրույթները, որոնք սահմանում են լիազորությունների փոխանցման հնարավորություն, ավելին՝ հստակեցվեն այդ լիազորությունները: Նշված հիմնավորումները վերաբերում են նաև Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 2-րդ կետով սահմանված կանոնադրության մեջ սահմանվող այն պահանջին, ըստ որի, պետք է սահմանվեն, պետության պատվիրակած այն լիազորությունները, որոնք համայնքը փոխանցում է միավորմանը:

Նշվածը պետք է կարգավորվի բացառապես օրենքով, ուստի առաջարկվում է այս կետը հանել:

Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը մինչև օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալը համապատասխան համայնքներին ներկայացնում է միավորում ստեղծելու վերաբերյալ օրենքի և միավորման կանոնադրության նախագծերը, այնուհետև

սահմանվում են նաև լայն հարցերի շրջանակ, որոնք պետք է կարգավորվեն կանոնադրությամբ: Այդ հարցերի շրջանակից պարզ է դառնում, որ օրենսդրական նախաձեռնությունը վերաբերելու է միայն մեկ հոդվածով կարգավորման շրջանակում ինչ որ համայնքներից միավորում ստեղծելու գաղափարին, առանց սահմանելու Օրենքով կանոնադրական պահանջ հանդիսացող, բայց օրենսդրական կարգավորում պահանջող հարցերի շրջանակը:

Ավելին, ԱԺ ընդունելու է միայն «գաղափարը», քանի որ կանոնադրության որևէ կետի հետ համաձայն չլինելու դեպքում ԱԺ որևէ լիազորություն չունի դրա վերանայման կապակցությամբ, կամ օրենքի ընդունումից հետո, եթե Կառավարությունը փոփոխություն կատարի կանոնադրության մեջ, այն որևէ կերպ վերահսկելի չի դառնում օրենսդրական կարգավորման մակարդակում: Հետևաբար, առաջարկվում է Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված հարցերի շրջանակը կարգավորել բացառապես օրենքով:

Սույն բաժնում ներկայացված հիմնավորման համատեքստում բացակայում է Օրենքի 9-րդ հոդվածի 1-ին մասի իրավակարգավորման տրամաբանությունը, առ այն, ինչու՝ Օրենքով ստեղծված միավորմանը կարող են փոխանցվել միայն միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների ղեկավարներին պետության պատվիրակած լիազորությունները: Այլ կերպ ասած, կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորման լիազորություններն ավելի լայն են, քան օրենքով ստեղծված միավորման լիազորությունները: Նշվածը առաջարկվում է նույնպես վերանայել:

Օրենքի 9-րդ հոդվածի 6-րդ մասով նախատեսված կարգավորումը լիարժեք չի լուծում վարչական պատասխանատվությանն առնչվող հարցերը. «Միավորմանը տեղական ինքնակառավարման մարմինների համապատասխան լիազորությունները փոխանցելիս միավորմանը փոխանցվում են նաև այլ օրենքներով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված վարչական պատասխանատվության ենթարկելու, ենթարկվելու, ինչպես նաև քաղաքացիական իրավահարաբերություններում մասնակցություն ունենալու հետ կապված իրավասությունները»:

Խնդիրն այն է, որ վարչական պատասխանատվության ենթարկելու իրավասություն ունեցող վարչական մարմինների շրջանակը հստակ սահմանված է օրենքներով, ուստի բացառվում է համայնքների ավագանիների որոշմամբ նոր այդպիսի իրավասությամբ վարչական մարմին ստեղծելու նախաձեռնությունը: Ավելին, դա հակասում է Սահմանադրության 75-րդ հոդվածին, որի համաձայն՝ հիմնական իրավունքների և ազատությունների արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցակարգերն ու ընթացակարգերը սահմանվում են օրենքով: Բացի այդ, հիշյալ իրավական կարգավորումը չի լուծում միջհամայնքային միավորումների ակտերը, գործողությունը կամ անգործությունը վիճարկելուն և նմանաբնույթ այլ հարցերին առնչվող հարցերը:

Վերոգրյալը հաշվի առնելով, առաջարկվում է օրենքի 9-րդ հոդվածի 6-րդ մասով նախատեսված կարգավորումը:

Օրենքի 11-րդ և 12-րդ հոդվածներում առկա են իրավական տեխնիկայի կանոնների խախտումներ, այն համատեքստում, որ Օրենքի 11-րդ հոդվածի 6-րդ մասը սահմանում է խորհրդի գործունեության, նիստերի նախապատրաստման և անցկացման կարգը սահմանվում է միավորման կանոնադրությամբ, իսկ Օրենքի 12-րդ հոդվածի 1-ին մասը՝ նիստերի անցկացման և որոշումների ընդունման կարգը՝ միավորման կանոնադրությամբ: Նույն հոդվածի 6-ից 10-րդ մասերը, վերաբերում են խորհրդի գործունեության, նիստերի նախապատրաստման և անցկացման կարգին, որը սակայն պետք է սահմանվեր կանոնադրությամբ:

Առաջարկվում է նշված կրկնությունները բացառել իրավական ակտից:

Օրենքի 12-րդ հոդվածի 4-րդ մասի համաձայն՝ մինչև պաշտոնական հրապարակման ուղարկելը կամ ստորագրվելը խորհրդի որոշման դեմ միավորման անդամ համայնքի ավագանին կարող է հինգ աշխատանքային օրվա ընթացքում առարկություն ներկայացնել խորհուրդ: Առարկությունն ստանալուց հետո՝ տասնօրյա ժամկետում, խորհուրդը քվեարկության է դնում առարկությունը և խորհրդի անդամների ընդհանուր քանակի ձայների մեծամասնությամբ վերահաստատում իր որոշումը կամ ներկայացված առարկության հիման վրա համապատասխան փոփոխություն և (կամ) լրացում է կատարում որոշման մեջ:

Հարկ է նշել, որ պաշտոնական հրապարակման ուղարկվում է միայն ստորագրված որոշումը, հետևաբար իրավական տրամաբանությունից զուրկ է հնարավորություն տալու առարկություն ներկայացնելու արդեն իսկ ընդունված որոշման դեմ, քանի որ այդ առարկությունները պետք է ներկայացվեն և այդ հնարավորությունից անդամ համայնքը զրկված չէ մինչև որոշման ընդունումը, ուստի այս ընթացակարգը պետք է հանել Օրենքից:

Ավելին որոշման վերահաստատման և չստորագրված որոշման մեջ լրացում և փոփոխություն կատարելու ընթացակարգերը, դարձյալ իրավական տրամաբանությունից զուրկ են այն իմաստով, որ պարզ չէ այդ ընթացակարգերի իրավական բովանդակությունը: Իսկ ընդունված որոշման մեջ փոփոխություն կամ լրացում կատարելու նախաձեռնությամբ հանդես գալու իրավունքը կարող է պատկանել խորհրդի անդամին, և այն կարող է քննարկվել խորհրդի նիստում, որի կարգավորման բացը առկա է օրենքում:

Առաջարկվում է վերանայել օրենքի 12-րդ հոդվածի 4-րդ մասով սահմանված կարգավորումը:

Օրենքի 14-րդ հոդվածով սահմանվում է միավորման աշխատակազմը, որի համաձայն.

- Խորհրդի նախագահն իր գործունեությունն իրականացնում է աշխատակազմի միջոցով:

- Աշխատակազմի կառուցվածքը և աշխատողների քանակը հերթական տարվա եկամուտների և ծախսերի նախահաշվի հաստատման հետ սահմանում է խորհուրդը՝ խորհրդի նախագահի ներկայացմամբ:
- Աշխատակազմի աշխատողները համարվում են պայմանագրային աշխատողներ:

Նշված իրավանորմի վերլուծությունը թույլ է տալիս արձանագրելու, որ միավորման աշխատակազմի սահմանման մասով առկա է օրենսդրական խնդիր: Նախ, միավորման աշխատակազմը ֆինանսավորվում է միավորման անդամ հանդիսացող համայնքների բյուջեների հաշվին, հետևաբար, համայնքները, միավորմանը բյուջետային փոխանցում կատարելիս, կամ առնվազն միավորումը ստեղծելիս, պետք է վաղօրոք սահմանեն նաև աշխատակազմի պահպանության ծախսերը և առհասարակ աշխատակազմի կառուցվածքը:

Միավորման աշխատակազմի մասով չկա սահմանված, թե աշխատակազմը ինչպիսի իրավական կարգավիճակ ունի, այն համարվելու է կառավարչական հիմնարկ թե ոչ, եթե համարվելու է կառավարչական հիմնարկ, ապա Օրենքում կառավարչական հիմնարկների ոլորտը կարգավորող օրենքին իրավական հղում կատարված չէ:

Իրավական հստակության, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սուբսիդարության սկզբունքներից ելնելով, անհրաժեշտ է Օրենքում հստակ սահմանել այն կարգավորումները, որոնց համատեքստում, Միավորման աշխատակազմի կառուցվածքը և ֆինանսավորման չափը պետք է հաստատվի միավորումը ստեղծելու մասին համայնքների ավագանիների համատեղ որոշմամբ: Բացի այդ, անհրաժեշտ է հստակ սահմանել միավորման աշխատակազմի իրավական կարգավիճակը:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում, միավորման աշխատակազմի հետ կապված հարաբերությունները սահմանող հոդվածում, նախատեսել դրույթ, համաձայն որի, միավորման աշխատակազմի կառուցվածքը, հաստիքացուցակը և ֆինանսավորման չափը հաստատվում է միավորում ստեղծելու մասին համայնքների ավագանիների համատեղ որոշմամբ, իսկ Կառավարության նախաձեռնությամբ միավորում ստեղծելու պարագայում՝ համապատասխան օրենքով:

Մյուս հարցը, որը վերաբերում է միջհամայնքային համագործակցության մնացած ձևերի ինկորպորացման պարագայում, այդ կազմակերպչական ձևերի դեպքում աշխատակազմերի ձևավորմանը: Անհրաժեշտ է նախևառաջ, գնահատել, թե օրինակ՝ համատեղ գործունեության պայմանագրի կնքման միջոցով միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու պարագայում, ինչ մեթոդով է ապահովվելու միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպության աշխատակազմի հարցը, կամ համայնքների կողմից ստեղծված առևտրային կամ ոչ առևտրային կազմակերպությունների տեսքով միջհամայնքային

համագործակցությունն ձևավորելիս, որ իրավական գործիքակազմերով է ապահովվելու համագործակցության աշխատակազմի հարցը:

Նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում, անհրաժեշտ է անդրադառնալ միջհամայնքային համագործակցության բոլոր հնարավոր ձևերի ներդրման պարագայում, միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպության գործունեությանը, մասնավորապես՝ աշխատողների կամ աշխատակազմի հարցին:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում առանձին-առանձին սահմանել միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի պարագայում, այդ կազմակերպության կամ կոնսորցիումի արդյունքում, միջհամայնքային համագործակցության աշխատակազմի կամ աշխատողների հարցին, նկարագրելով, աշխատակազմի հնարավոր կառուցվածքը, դրա հաստատման և ֆինանսավորման ընթացակարգերը, իսկ պայմանագրային հիմունքներով ձևավորված միջհամայնքային համագործակցության պարագայում, առաջարկվում է սահմանել պարտադիր պահանջ, որ պայմանագրով պետք է սահմանվեն աշխատողների թվաքանակը և վարձատրության չափերը, աշխատողների հետ կնքվելիք պայմանագրի հնարավոր տեսակները, վարձատրության չափը և այլն:

Օրենքի 15-րդ հոդվածով սահմանվում է միավորման սեփականությունը, համաձայն որի, միավորումն իր գործունեության ընթացքում լիազորությունների իրականացման նպատակով կարող է ձեռք բերել շարժական և անշարժ գույք՝ որպես սեփականություն, ինչպես նաև գույքային այլ իրավունքներ: Միավորման լիազորությունների իրականացման նպատակով անդամ համայնքի ավագանու որոշմամբ միավորմանը օգտագործման իրավունքով կարող են հատկացվել շենքեր, շինություններ և այլ գույք:

Այս կարգավորումից, պարզ չէ, որ անշարժ և շարժական գույքի ձեռքբերման պարագայում, դրանք ներառվելու են միավորման գույքային հաշվեկշիռ, թե ոչ: Միավորման անդամ հանդիսացող համայնքի կողմից, միավորմանը, օգտագործման իրավունքով գույք փոխանցելու դեպքում, արդյոք այդ գույքը տրամադրվելու է անհատույց գտագործման պայմանագրով թե վարձակալության, կամ այդ պայմանագրերը և դրանցից ծագող իրավունքները ենթակա են լինելու պետական գրանցման:

Միաժամանակ, գործող օրենքը իրավացիորեն չի անդրադառնում միջհամայնքային համագործակցության մյուս ձևերի կիրարկման պարագայում այդ կազմակերպությունների սեփականության հարցին: Այդ համատեքստում, անհրաժեշտություն է առաջանում, որ նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով առնվազն պետք է անդրադառնալ առհասարակ միջհամայնքային համագործակցության սեփականության իրավունքից, դրա իրացման սկզբունքներին և ընթացակարգերին:

Վերոգրյալը հաշվի առնելով, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով սահմանել միջհամայնքային միավորումների սեփականության ձևերը, կազմը, սեփականության գոյացման ընթացակարգը, պատասխանատվությունը, միաժամանակ, սահմանել սեփականության հետ կապված կարգավորումները բոլոր այն դեպքերի համար, երբ ստեղծվում է ոչ թե միավորում, այլ ձևավորվում է միջհամայնքային համագործակցություն:

Օրենքի 16-րդ հոդվածը սահմանում է միավորման ֆինանսավորումը, նշված հոդվածի կարգավորումների լույսի ներքո.

1. Միավորման անդամ համայնքները խորհրդի հաստատած ծախսային նախահաշվով սահմանված չափով և ժամկետում միավորմանը վճարում են մասհանումներ՝ համայնքների կողմից միավորմանը փոխանցված լիազորությունների իրականացման նպատակով:

2. Միավորման ֆինանսավորման աղբյուր կարող են հանդիսանալ միավորման տնտեսական գործունեությամբ ստացված եկամուտները, դրամաշնորհները, նվիրատվությունները, պետական բյուջեն և օրենքով չարգելված այլ, այդ թվում՝ օտարերկրյա աղբյուրները:

3. Օրենքով ստեղծված միավորման անդամ համայնքների կողմից միավորմանը փոխանցված պետության պատվիրակած լիազորությունների իրականացման նպատակով միավորմանը վճարվող մասհանումները կատարվում են բացառապես պետական բյուջեից՝ այդ լիազորությունների իրականացման համար հատկացված ֆինանսական միջոցներից:

4. Սահմանված չափով և ժամկետում որևէ համայնքի կողմից մասհանումներ չկատարելը խորհրդի կողմից կարող է բողոքարկվել դատարան:

Արժանահավատ է փաստել, որ միավորման ֆինանսավորման հետ կապված կարգավորումները, զուտ կիրարկման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության օրինականության տեսանկյունից, կարող են լինել խնդրահարույց: Այսպես, Խորհրդի կողմից հաստատված ծախսային նախահաշվի հիման վրա համայնքները ինչպես են կարողանում վճարել մասհանում, կարգավորված չէ, թե այդ մասհանումը տեղական ինքնակառավարման որ մարմնի որոշմամբ է իրականացվելու, կամ արդյոք միավորումը ստեղծելու մասին որոշման շրջանակում չէ, որ պետք է իրականացվի այդ ֆինանսավորումը, կամ արդյոք պետք է այդ ֆինանսավորումը անվանել մասհանում և այլն:

Միավորման անդամ համայնքի կողմից միավորմանը ֆինանսավորում տրամադրելու հետ կապված հարաբերությունը պետք է մանրամասն նկարագրվի օրենքով, որպեսզի պարզ լինի որոշում կայացնող մարմինը որն է, ֆինանսավորման ընթացակարգը ինչպես է, պատասխանատվությունը և հսկողությունը ինչպես է հասցեագրվում և այլն:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում սահմանել առանձին հոդվածի տեսքով միավորման և միջհամայնքային

համագործակցության ֆինանսավորման հետ կապված իրավահարաբերությունները: Առաջին հերթին ամրագրել կարգավորում, որը կսահմանի միավորման անդամ համայնքների կողմից միավորման ֆլիինանսավորման ողջ ընթացակարգը և պատասխանատվությունը: Երկրորդ հերթին, սահմանել միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևաչափերի կիրարկման պարագայում համայնքների կողմից ֆինանսավորման գործիքակազմերը:

Օրենքի 17-րդ և 18-րդ հոդվածներով սահմանվում են միավորումից դուրս գալու, միավորումը լուծարելու կամ վերակազմակերպելու հետ կապված իրավահարաբերությունները:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ սույն փաստաթղթում կատարված վերլուծությունների և եզրահանգումների արդյունքում, իրավական և իրավակիրառական անհրաժեշտություն է ձևակերպվում նոր վերնագրով նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծի մշակումը, անհրաժեշտ է ամրագրել կարգավորումներ, որոնք վերաբերելի կլինեն միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևերի կիրառման պարագայում դրանց գործունեության դադարեցմանը, կազմակերպություն ստեղծելու պարագայում՝ դրա լուծարմանն ու վերակազմակերպմանը, համատեղ գործունեության պայմանագրի միջոցով միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու դեպքում՝ պայմանագիրը միակողմանի կամ երկկողմանի կամ բազմակողմ ձևով լուծելու հետ կապված իրավահարաբերությունները:

Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում սահմանել միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևերի կիրառման պարագայում դրանց գործունեության դադարեցմանը, կազմակերպություն ստեղծելու պարագայում՝ դրա լուծարմանն ու վերակազմակերպմանը, համատեղ գործունեության պայմանագրի միջոցով միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու դեպքում՝ պայմանագիրը միակողմանի կամ երկկողմանի կամ բազմակողմ ձևով լուծելու հետ կապված իրավահարաբերությունները:

Սույն բաժնում արված եզրահանգումները և օրենսդրական առաջարկությունները, հիմք են հանդիսանում սույն փաստաթղթի օրենսդրական առաջարկություններ վերտառությամբ բաժնում կատարված թվով 15 առաջարկությունների համար: Դրանց հնարավոր ինկորպորացումը օրենսդրական ակտի նախագծում, հնարավորություն կընձեռի էականորեն մեծացնել միջհամայնքային համագործակցության շրջանակները, բարձրացնելով տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության մակարդակը և ինստիտուցիոնալ կայունության ցուցիչը:

6. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԻ ԻՐԱՎԱԿԻՐԱՌԱԿԱՆ

ՊՐԱԿՏԻԿԱՅԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման իրավակիրառական պրակտիկան կարելի է հաշվարկել սկսած 2000-ական թվականներից, մասնավորապես՝ 2004-2009 թվականների ընթացքում, մարզերում սկսեցին ձևավորվել միջհամայնքային միավորումներ, որոնք առավելապես, ունեին իրավաբանական անձանց միության իրավական կարգավիճակ: Ազգային Ժողովի կողմից 2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ին ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքով ուժը կորցրած է ճանաչվել ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքի 125-127-րդ հոդվածները: Օրենսգրքի 125-127-րդ հոդվածներով սահմանված էր «Իրավաբանական անձանց միությունների» հասկացությունը, միության կանոնադրությունը, միության անդամների իրավունքները և պարտականությունները:

Վերը նշված հոդվածների ուժը կորցրած ճանաչելու հետևանքով որպես այդպիսին՝ իրավունակությունը կորցրեցին բոլոր այն միջհամայնքային միավորումները, որոնք իրենց կազմակերպա-իրավական ձևով համարվում էին իրավաբանական անձանց միություն: Այդ ժամանակ, Հայաստանում գործում էին հետևյալ միջհամայնքային միավորումները.

- «Գեղամա» միջհամայնքային միավորում համայնքերի միությունը (այսուհետ՝ ՄՀՄ)
- «Մուշ» ՄՀՄ
- «Գուգարք» ՄՀՄ
- «Արարատ» ՄՀՄ
- «Թումանյան» ՄՀՄ
- «Ստեփանավան» ՄՀՄ
- «Վայոց Ձորի» ՄՀՄ
- «Ապարան» ՄՀՄ
- «Հայանիստ» ՄՀՄ
- «Գորիս» ՄՀՄ
- «Իջևանի» ՄՀՄ
- «Նոյեմբերյանի» ՄՀՄ:

Վերը նշված «Հայաստանի Համայնքների միություն» ԻԱՄ, ինչպես նաև թվարկված միջհամայնքային միավորումների կազմակերպա-իրավական ձևի

վերաբերյալ սույն տեղեկատվության հիմքում ընկած են Հայաստանի Հանրապետության կառավարության Էլեկտրոնային ռեգիստրի (իրավաբանական անձանց պետական ռեգիստր) համապատասխան տվյալները:

Հայաստանում միջհամայնքային միավորումների ինստիտուցիոնալ ամրագրման մասով կարևոր տարերթիվ է 2018 թվականը: 2018 թվականին ընդունվեց «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքը, որը ցավոք մինչ այսօր, որևէ կերպ չի կիրարկվել: Այսինքն, Հայաստանի որևէ համայնքի կողմից, առ այսօր, օրենքի ընդունումից ի վեր, միջհամայնքային միավորում ձևավորելու նախաձեռնություն չի իրականացվել: Նման նախաձեռնությամբ հանդես չի եկել նաև Կառավարությունը, որը այդ օրենքի կարգավորումների համատեքստում, իրավունք ունի հանդես գալու օրենսդրական նախաձեռնությամբ:

Անշուշտ, միջհամայնքային միավորում ստեղծելու իրավակիրառական պրակտիկայի նման վատ ցուցանիշը պայմանավորված է Հայաստանում 2017-2022թթ. իրականացված վարչատարածքային բարեփոխումներով, նկատի ունենք, համայնքների խոշորացմամբ, որի պայմաններում միավորվող համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինները նման նախաձեռնությամբ հանդես գալուց, իրավացիորեն տեսնում էին ռիսկեր: Ինչ վերաբերում է պետության տեսանկյունից, ապա այդ իմաստով, պետությունը վարչատարածքային բարեփոխումների համատեքստում, որդեգրել էր բացառապես համայնքների միավորում իրականացնելու ճանապարհը, բացառելով իր քաղաքականության շրջանակում միջհամայնքային համագործակցության բարելավումն ու զարգացումը:

Այդ պայմաններում, համայնքների մոտ հարց էր առաջանում, ինչպես նախաձեռնել միջհամայնքային միավորում ստեղծելու գործընթաց, եթե իրենց համայնքը, շատ հնարավոր է, որ խոշորացվի՝ միավորվի այլ համայնքի կազմում: Բացի վերը նկարագրված օբյեկտիվ հանգամանքից, անհրաժեշտ է նկատել, որ միջհամայնքային միավորումներ չունենալու հանգամանքը, էականորեն կապված է գործող «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի կարգավորումների, բացերի և հակասությունների հետ: Ըստ էության, գործող օրենքը, համայնքների մասով նախատեսել է բավականին խիստ պայմաններ և ընթացակարգեր, որոնք հնարավորություն չեն տալիս համայնքներին, լինել ավելի ճկուն և համագործակցել միմյանց հետ: Գործող օրենքի կարգավորումների համատեքստում, բավականին խնդրահարույց են մնում միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևաչափերի կիրառումը, որին օրենքը չի անդրադարձել և բացառապես սահմանել է միջհամայնքային միավորում ստեղծելու իրավական հնարավորությունը:

Միաժամանակ, լիարժեք կարգավորված չէ միջհամայնքային միավորման ֆինանսավորման հետ կապված կարգավորումները, որոնք համայնքային մակարդակում բյուջետային քաղաքականության տեսանկյունից շատ կարևոր են:

Առաջավոր եվրոպական բազմաթիվ երկրներում, ինչպես օրինակ՝ Գերմանիայում, Շվեդիայում, Իտալիայում, Նիդեռլանդներում, Ֆրանսիայում, գործում են միջհամայնքային համագործակցության բազմաթիվ ինստիտուցիոնալ հնարավորություններ, այդպիսի փորձ կա նաև Արևելյան գործընկերության երկրներում՝ Վրաստանում, Սոլովայում և Ուկրաինայում: Հայաստանի պարագայում, օրենսդրությամբ սահմանափակված է միջհամայնքային համագործակցության այլ հնարավորությունների և գործիքակազմերի կիրառումը:

Սահմանադրության 189-րդ հոդվածը սահմանում է միջհամայնքային միավորումների վերաբերյալ հիմնարար իրավակարգավորումներ: Սահմանադրական նշված նորմի կիրարկման նպատակով, ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից 2018 թվականի մարտի 7-ին ընդունվել է «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքը: Նշված օրենքը, հիմք ընդունելով ՀՀ Սահմանադրության 189-րդ հոդվածում ամրագրված «Միջհամայնքային միավորում» եզրույթը, վերնագրվել և ամբողջությամբ անդրադարձել է միայն միջհամայնքային միավորման կարգավիճակ ունեցող կազմակերպությունների ձևավորման և գործունեության հետ կապված իրավահարաբերություններին, դուրս թողնելով օրենքի կարգավորման առարկայից «միջհամայնքային համագործակցության» այլ ձևաչափերի սահմանման և կիրառման հնարավորությունները:

Այն որ, Սահմանադրությունը ամրագրել է «միջհամայնքային միավորումը» եզրույթը, որևէ կերպ չի սահմանափակում օրենքով բացի միջհամայնքային միավորումներից՝ միջհամայնքային համագործակցության այլ մեխանիզմներ ունենալու հնարավորությունը: Բացի վերը նշված խնդրից, առկա է խնդրահարույց մի հարց նաև ՀՀ Սահմանադրության 189-րդ հոդվածում: Մասնավորապես, նշված հոդվածի 1-ին մասով սահմանվում է, որ հանրային շահերից ելնելով՝ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ստեղծվել նաև օրենքով՝ կառավարության առաջարկությամբ: Այս սահմանադրական կարգորոշումը իրացվել է «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքում և դրանով սահմանվել են օրենքով միջհամայնքային միավորման ստեղծման իրավահարաբերությունները, փոխանցվող լիազորությունները և այլն:

Սահմանադրական նշված կարգորոշումը և դրանից բխող վերը նշված օրենքով սահմանված կառուցակարգերը, իրենցից ենթադրում են անմիջական միջամտություն տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրացմանը և որպես պարտադրանք՝ անկախ միավորման ստեղծման գաղափարից, դրվում են համայնքների ՏԻՄ-երի վրա: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ՀՀ Սահմանադրության 202-րդ հոդվածը հնարավորություն է ընձեռում Սահմանադրության 189-րդ հոդվածը փոփոխել առանց հանրաքվեի՝ ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից, անհրաժեշտ է անդրադառնալ կառավարության առաջարկով՝ օրենքով միջհամայնքային միավորում ստեղծելու իրավակարգավորման փոփոխության կամ ընդհանրապես վերանայման հարցին:

7. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՁԵՎԵՐԸ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ

Միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի, դրանց իրականացման մեխանիզմների, հիմքերի և սկզբունքների օրենսդրական համակողմանի կարգավորումները բխում են ոչ միայն 1985թ.-ին ընդունված ՏԻԵԽ-ի պահանջներից, այլև Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական մակարդակում վարչատարածքային ներկա բարեփոխումների տրամաբանությունից, որոնց կարևոր ուղղություններից է համայնքների անկախության բարելավումը, ինչը պայմանավորվում է դրանց ֆինանսական անկախության բարձր մակարդակի ապահովման անհրաժեշտությամբ:

Որպես նշված խնդրի իրականացման կարևոր մեխանիզմ՝ վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման ոլորտում իրավասու պետական մարմինների՝ մասնավորապես ՏԿԵՆ հայեցակարգային փաստաթղթերում նշվում է ֆիսկալ ապակենտրոնացման նոր մոդելների մշակումը և ներդրում²¹: Դրանցում նաև նշվում է, որ հաշվի առնելով ներկա մարտահրավերները՝ ՀՀ կառավարությունը նախաձեռնել է համայնքային մակարդակում բարեփոխումների հաջորդ փուլը, որը հիմնականում կենտրոնացված է լինելու լիազորությունների ապակենտրոնացման և հատկապես ֆինանսական ապակենտրոնացման վրա: Ըստ այդմ՝ վարչատարածքային բարեփոխումների տրամաբանական հաջորդ գործողությունները պետք իրականացվեն լիազորությունների ապակենտրոնացման բնագավառում, որոնք ուրվագծված են ՀՀ վարչապետի 07.11.2023թ. թիվ 1111-Ա որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգով²²»: Հայեցակարգը սահմանում է մի շարք սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի հիմքում:

Բացի դա, Հայեցակարգը սահմանում է ռազմավարական նպատակը և մասնավոր նպատակները: Որպես օրակարգի ռազմավարական նպատակ սահմանված է «...լիազորությունների ապակենտրոնացման միջոցով հանրային ծառայությունների որակի ու հասանելիության բարձրացումը»: Նշվում է, որ Հայեցակարգը և դրանից բխող ռազմավարական փաստաթղթերը պետք է նպատակաուղղված լինեն հանրային ծառայությունների մատուցման բնագավառի բարեփոխումներին: Միաժամանակ, Հայեցակարգի մասնավոր նպատակներից է սահմանվում միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը:

²¹ Տ Ե՝ Ս Զ Զ Տ ար ա ծ ք ա յ ի ն կ առ ա վ ար մ ա ն և
Ե ն թ ա կ առ ու ց վ ա ծ ք ն Ե Ր ի ն ա խ ար ար ու թ յ ու և ն . Զ ա յ ա ս տ ա ն ի
Հ ա ն ր ա պ ե տ ու թ յ ա ն վ ար չ ա տ ար ա ծ ք ա յ ի ն Բ ար ե փ ո խ ու մ ն Ե Ր :
Հ ա մ Ե մ ա տ ա կ ա ն հ ա շ վ Ե տ վ ու թ յ ու և ն . Ե .2024, www.mtad.am/pages է ջ 8:

²² Տ Ե՝ Ս irtek.am/views

Հարկ է ընդգծել, որ միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը որպես վարչատարածքային բարեփոխումների կարևոր ուղղություն նախատեսված էր դեռևս 2011թ.-ի նոյեմբերի 10-ին ՀՀ Կառավարության կողմից ընդունված ՊՀամայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգով, որով սահմանվում էին միջհամայնքային միավորումների ստեղծման և գործունեության հայեցակարգային հիմքերն ու առանցքային սկզբունքները: 2018 թվականին ընդունվեց ՍՀիջհամայնքային միավորումների մասին ՀՀ օրենքը, որը կոչված էր օրենսդրորեն ամրագրել հայեցակարգով նախատեսված՝ միջհամայնքային միավորումների ստեղծման և գործունեության վերաբերյալ հիմնական մոտեցումները:

Պետք է նշել սակայն, որ Օրենքում «միջհամայնքային համագործակցության» փոխարեն «միջհամայնքային միավորում» եզրույթի օգտագործումը չի համապատասխանում եվրոպական երկրների՝ միջհամայնքային համագործակցության վերաբերյալ օրենքներում վերջինիս տրված բնորոշմանը: Սա թերևս կարելի է բացատրել Հայաստանի Հանրապետությունում 2015թ.-ից հետո իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումների քաղաքականության հետագա այն զարգացումներով, որոնցով համայնքների խոշորացումը դիտարկվեց որպես պետության ռեսուրսների արդյունավետ բաշխման, տեղական համայնքների միավորման և զարգացման առավել օպտիմալ եղանակ:

Ինչպես վկայում է եվրոպական երկրների, մասնավորապես Ֆրանսիայի՝ տեղական համայնքների ինքնուրույնության ամրապնդման, լիազորությունների ապակենտրոնացման, միջհամայնքային համագործակցության զարգացման առաջավոր փորձը, դրա ինստիտուցիոնալ հիմքում ընկած են միջհամայնքային համագործակցության տարաբնույթ ձևեր. համայնքների խոշորացումը ընդամենը նախապայման է միջհամայնքային համագործակցության այլ ինստիտուցիոնալ ձևեր ստեղծելու համար:

Հարկ է նկատել, որ միջհամայնքային համագործակցության առաջավոր փորձ ունեցող եվրոպական գրեթե բոլոր երկրներում գործում են միջհամայնքային համագործակցության ոչ միայն հանրային, այլև մասնավոր իրավունքով կարգավորվող ձևեր, որոնք հնարավորություն են տալիս տեղական համայնքների համար ապահովել ֆինանսական լրացուցիչ մուտքեր միջհամայնքային համագործակցության մարմինների բյուջե:

Դա հնարավորություն է տալիս ոչ միայն ֆինանսական ինքնուրույնություն ապահովել միջհամայնքային համագործակցության մարմինների, այլև դրանց մասնակից տեղական համայնքների համար, այն իմաստով, որ մի շարք դեպքերում միջհամայնքային համագործակցության մարմինները դրամաշնորհների կամ այլ ձևերով ֆինանսական ներդրումներ են կատարում համագործակցության մասնակից տեղական համայնքների բյուջեներ՝ իրականացնելով միջհամայնքային համա-

գործակցության շրջանակներում ֆինանսական համահարթեցման գործառույթներ(օրինակ՝ Ֆրանսիայում):

Մի շարք երկրներում ներպետական օրենսդրությամբ սահմանվում են միջհամայնքային համագործակցության մի քանի տարբեր ձևեր (Ֆրանսիա, Իտալիա, Հունաստան): Որոշ դեպքերում միջհամայնքային համագործակցությունը սահմանափակվում է համագործակցության մեկ կամ երկու հիմնական ձևերի սահմանմամբ (Իսպանիա): Հատկանշական է Լյուքսեմբուրգի օրինակը, որտեղ օրենսդրությունը չի նախատեսում միջհամայնքային համագործակցության որևէ հստակ կառուցվածք կամ ձև՝ սահմանափակվելով բացառապես օրենսդրական այն ամրագրմամբ, որ Ուպրինիցիալալիտետը ստեղծվել է որոշակի թվով համայնքների ջանքերի արդյունքում²³:

Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի հնարավոր ներդրման տեսանկյունից առավել նպատակահարմար է քննարկել այն երկրների փորձը, որոնք տեղական համայնքների ապակենտրոնացվածության, դրանց նյութական սակավ ռեսուրսների առկայության պայմաններում կարողացել են ներդնել միջհամայնքային համագործակցության այնպիսի ձևեր, որոնցով կարողացել են հասնել տեղական համայնքների խնդիրների արդյունավետ լուծման և տեղական համայնքների ֆինանսական ինքնուրույնության որոշակի մակարդակի: Որպես այդպիսիք կարելի է դիտարկել Ֆինլանդիան, Նիդերլանդները, Ֆրանսիան, Գերմանիան, Չեխիան և այլն:

Ինչպես նշվում է եվրոպական երկրներում միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուտների վերաբերյալ մասնագիտական հետազոտություններից մեկում, միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի կիրառումը թույլ է տվել ֆիննական տեղական համայնքներին Ուսկալասարկշոել²⁴ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների համաչափությունը, որի պայմաններում ամենափոքր և ամենամեծ տեղական համայնքը ունեին միևնույն պարտադիր լիազորությունները, մինչդեռ դրանց տարածքի չափը, ինչպես նաև ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսների ծավալը էականորեն տարբերվում էին²⁴:

Միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի՝ մասնավորապես տեղական համայնքների կողմից լիազորությունների պատվիրակման վերաբերյալ միջհամայնքային համաձայնությունների ներդրման արդյունքում Ֆինլանդիայում ներկայումս փոքր, տնտեսապես թույլ տեղական համայնքները քիչ խնդիրներ են լուծում ինքնուրույն, մինչդեռ խոշոր համայնքները պատասխանատու են տարածքային մակարդակում ավելի շատ այնպիսի կարևոր խնդիրների լուծման համար, ինչպիսիք են աղբահանությունը, հասարակական տրանսպորտի

²³ Տե՛ս Angel M. Moreno Administrative Structures of Intermunicipal Cooperation in Europe: Overview and Highlights November 17, 2016. Էջ 9.

²⁴ Տե՛ս Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Government. Edited by Filipe Teles and Pawel Swiniewich 2018 p.107.

ծառայությունների մատուցումը և այլն²⁵։ Լիազորությունների պատվիրակմամբ միջ-համայնքային համաձայնություններում տեղական համայնքների միջև համատեղ գործունեության շրջանակներում որոշակի գործառույթի կամ գործառույթների իրականացումը փաստացի դրվում է որևէ տեղական համայնքի վրա, սակայն որոշումները կայացվում են միջհամայնքային համագործակցության բոլոր մասնակից տեղական համայնքները ներկայացնող մարմնի կողմից՝ համագործակցության մասնակից համայնքների փոխհամաձայնության հիման վրա։

Ֆիննական Սեդական կառավարման մասին՝ օրենքի 76-րդ բաժնի 2-րդ կետը սահմանում է, որ Սեդական համայնքները կարող են համաձայնության գալ, որպեսզի կոնկրետ խնդրի իրականացումը հանձնարարվի այլ տեղական համայնքի՝ վերջինիս կողմից այդ խնդիրը մեկ կամ ավելի տեղական համայնքների անունից իրականացնելու նպատակով կամ, որ տվյալ գործառույթը իրականացվի միացյալ համայնքային մարմնի կողմից²⁶։

Միջհամայնքային համագործակցության ձևերի և ոլորտների ընտրության հարցում ֆիննական տեղական համայնքները ունեն հայեցողական լայն լիազորություններ. միայն օրենքով սահմանված պարտադիր միջհամայնքային համագործակցության դեպքում են նախատեսվում որոշակի սահմանափակումներ, մնացած դեպքերում տեղական համայնքները իրավասու են ինքնուրույն սահմանել համագործակցության ձևերը և սկզբունքները։ Միջհամայնքային համագործակցության պարտադիր ձևերը Ֆինլանդիայում նախատեսված են այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են օրինակ՝ միջնակարգ կրթությունը, առողջապահությունը։ Միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպատիրական ձևերի ընտրության ազատության սկզբունքը ոչ միայն Ֆինլանդիայի, այլև եվրոպական այլ երկրների օրենքներով նախատեսված՝ տեղական համայնքների կարևոր իրավասություններից է, որը կարծում ենք պետք է ամրագրվի նաև «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքում։

Հանրային իրավունքով կարգավորվող միջհամայնքային համագործակցության հիմնական ձևը Ֆինլանդիայում միացյալ մունիցիպալ մարմիններն են, որոնք կազմավորվում են տեղական համայնքների միջև համատեղ համաձայնագրի հիման վրա։

Տեղական համայնքները կարող են հիմնադրել նաև համատեղ ընկերություններ, հիմնադրամներ, ասոցիացիաներ, որոնց կարգավիճակը սահմանվում է այդ կազմակերպությունների կանոնադրություններով։ Միջհամայնքային համագործակցության կարևոր ձևերից են միջհամայնքային մունիցիպալ ընկերությունները։ Այն առևտրային կազմակերպությունները, որոնցում միջհամայնքային համագործակցության մարմինները խոշոր բաժնետեր են, կարող են վերակազմավորվել միջ-համայնքային մունիցիպալ ընկերությունների, որոնց իրավական կարգավիճակը և գոր-

²⁵ S t u Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Government. Edited by Filipe Teles and Pawel Swiniewicz 2018 է ջ . 109.

²⁶ Local Government Act (365/1995; amendments up to 325/2012 included) <https://www.finlex.fi/laki>

ծունեության հիմքերը սահմանվում են հանրային իրավունքով՝ մասնավորապես «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով:

Ֆրանսիայում միջհամայնքային համագործակցության փորձի ուսումնասիրությունը կարևոր է Հայաստանի Հանրապետությունում այդ փորձի կիրառելիության առումով այնքանով, որ Ֆրանսիայում օրենսդրական կարգավորման են ենթարկվում այնպիսի վարչատարածքային միավորների միջև համագործակցություն ձևերը, ինչպիսիք են խոշոր քաղաքային կենտրոններով համայնքները, որոնք իրենց կազմակերպակիրական կառուցվածքով և ժողովրդագրական չափանիշներով նման են ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում կազմավորված խոշորացված համայնքներին:

Նման միջհամայնքային միավորումների առանձնահատկությունը այն է, որ ըստ դրանցում ընդգրկված խոշոր համայնքների տեսակների՝ (ագլոմերացիաներ, քաղաքային համայնքներ, մետրոպոլիաներ) այդ միջհամայնքային միավորումները օրենքով ունեն պարտադիր և ընտրովի լիազորությունների տարբեր ցանկեր՝ պայմանավորված վերջիններիս նյութական կարողությունների ծավալով: Օրենքով՝ պարտադիր և հայեցողական լիազորությունների ցանկը կարող է ընդլայնվել: 2015 թվականի օգոստոսի 7-ին ընդունված օրենքի կարգավորումներով քաղաքային խոշոր համայնքները ունեն երկու պարտադիր լիազորություն և պարտավորություն ընտրելու առնվազն երկու լիազորություն լիազորությունների հայեցողական ցանկում նշված հինգից: 2020թ. նոր օրենքի ընդունումից հետո յոթ լիազորություններ դարձել են պարտադիր և երեք հայեցողական լիազորություն պետք է ընտրվեն հայեցողական ցանկում նշված 7-ից²⁷:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների միջև համագործակցությունը ամրապնդելու նպատակով՝ Օրենքը հնարավորություն է նախատեսում խոշոր համայնքների համար ընտրել Ռբարելավված խոշոր համայնքի՝ կարգավիճակը, որի դեպքում համայնքը պետք է ընտրի վեց լիազորություն տաս հայեցողական լիազորությունների ցանկից: Մնացած մունիցիպալ լիազորությունները կարող են փոխանցվել միջհամայնքային համագործակցության մարմնին կամ կանոնադրությամբ կամ միջհամայնքային համագործակցության մարմնի և համագործակցության մասնակից համայնքների խորհրդի անդամների ձայների մեծամասնությամբ: Նյութական ռեսուրսների ավելացմանը զուգահեռ լիազորությունների ընդլայնման հնարավորությունը խրախուսում է միջհամայնքային միավորումների մեջ ընդգրկված տեղական համայնքներին շարունակաբար զարգացնել կարողությունները:

Միջհամայնքային միավորումները իրավասու են սահմանել տեղական հարկերի դրույքաչափերը (տարածքում ձեռնարկատիրական գործունեությամբ

²⁷ S t u Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Government. Edited by Filipe Teles and Pawel Swiniewicz 2018 p. 147

գրադվելու համար սահմանված հարկի, եկամտային հարկի և այլն): Միջ-համայնքային համագործակցության մյուս կազմակերպաիրավական ձևերի դեպքում համագործակցության մարմինների այս իրավասությունը օրենքով սահմանված չէ:

Միջհամայնքային միավորումների ֆինանսական եկամուտները ձևավորվում են նաև պետության կողմից տրված դրամաշնորհներից, միավորումների կնքած վարկային պայմանագրերից: Օրենքը հնարավորություն է տալիս միջհամայնքային միավորման մասնակից համայնքներին կնքել նաև նպատակային միությունների ստեղծման մասին համաձայնագրեր, որը հնարավորություն է տալիս միավորման մասնակից համայնքներին որոշակի ոլորտներում համագործակցության հաստատման՝ առանց լիազորությունները միջհամայնքային համագործակցության մարմնին փոխանցելու:

Նպատակային միությունը համագործակցության այն ճկուն ձևերից է, որ հնարավորություն է ստեղծում տեղական համայնքների միջև համագործակցության հաստատման՝ առանց վերջիններիս կողմից միջհամայնքային համագործակցության մարմնին լիազորությունների փոխանցման, հետևաբար նպատակահարմար ենք համարում համագործակցության այս ձևի նախատեսումը Օրենքում:

Միջհամայնքային միավորումները, որոնցում ընդգրկված են ժողովրդագրական և ֆինանսական ռեսուրսների առումով միատարր տեղական համայնքներ, ավելի լայն հնարավորություններ են ստեղծում Ֆրանսիայում միջհամայնքային համագործակցության ներսում ֆինանսական համահարթեցման համար²⁸:

Ֆրանսիայում լայնորեն տարածված են նաև միջհամայնքային համագործակցության՝ մասնավոր իրավունքով կարգավորվող ձևերը: Մասնավորապես՝ միջհամայնքային համագործակցության մարմինները իրավունք ունեն հիմնադրել առևտրային կազմակերպություններ, որոնց բաժնետերեր կարող են լինել նաև հանրային կամ մասնավոր իրավունքի այլ սուբյեկտներ կամ միայն հանրային իրավունքի սուբյեկտներ: Համագործակցության՝ մասնավոր իրավունքով կարգավորվող ձևերի կիրառումը հնարավորություն է տալիս միջհամայնքային համագործակցության մարմիններին առավել ճկուն լինել ոչ միայն համագործակցության ձևերի, այլև դրանում ընդգրկված անձնակազմի ընտրության առումով, ինչպես նաև ապահովել համայնքների ֆինանսական ինքնուրույնության բարձր մակարդակ:

Համագործակցության ֆորմալ ձևերից բացի Ֆրանսիայում, ինչպես և եվրոպական մյուս երկրներում գործում են նաև համագործակցության ոչ ֆորմալ ձևերը՝ մետրոպոլիսների կամ գյուղական համայնքների միջև տնտեսական զարգացման, տեղական համայնքներում տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ներդրման հարցերով ոչ պաշտոնական միավորումները:

²⁸ S t u Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Government. Edited by Filipe Teles and Pawel Swiniewicz 2018 է 2 . 148

Միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում Ֆրանսիայում տեղական ինքնակառավարման մասին օրենսդրությամբ համագործակցության բազմաթիվ կազմակերպարարական ձևերի առկայությունը պայմանավորված է օրենսդրի այն դիրքորոշմամբ, որ միջհամայնքային համագործակցության հարաբերություններում դրանց կազմակերպարարական ձևի ընտրության հարցում մեկ լուծումը կիրառելի չէ բոլոր տեղական համայնքների համար՝ հաշվի առնելով վերջիններիս աշխարհագրական և ժողովրդագրական առանձնահատկությունները:

Միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի զարգացումը Ֆրանսիայում պայմանավորված էր նաև ժողովրդագրական հիմնախնդիրներով և տեղական համայնքների կողմից որոշակի խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների բացակայությամբ:

Պետք է նշել, որ համայնքների խոշորացումը Ֆրանսիայում հնարավորություն չտվեց ֆինանսական ռեսուրսների հավասար մատչելիության լիարժեք ապահովման և ֆինանսական համահարթեցման համար: Կարևոր է արձանագրել, որ ՀՀ –ում ևս, ինչպես նշվում է ՏԿԵՆ՝ համայնքների խոշորացման արդյունքների վերաբերյալ ոլորտային հաշվետվություններում, գործընթացը հիմնականում կենտրոնացած է եղել համայնքների միավորման, ենթակառուցվածքների զարգացման վրա, ստորադասվել է կարողությունների զարգացում²⁹: Այս տեսակետից միջհամայնքային համագործակցության ձևերից նպատակային միություններին (օրինակ՝ աղբահանության ոլորտում), կարևոր նշանանակություն է տրվում նշված հայեցակարգային փաստաթղթում:

Ֆրանսիայում նպատակային միությունները (մեկ կամ մի քանի նպատակով ստեղծվող) միջհամայնքային համագործակցության տարածված ձևերից են: Դրանք հանրային իրավունքի ինքնուրույն մարմիններ են իրենց սեփական գույքով և բյուջեով. կարող են ստեղծվել տեղական համայնքների կամ պրեֆեկտի նախաձեռնությամբ՝ որոշակի ոլորտում համագործակցություն իրականացնելու նպատակով,

Միջհամայնքային համագործակցության տարածված ձևերից են նաև խառը միությունները, որոնց միջոցով տեղական համայնքները համագործակցում են հանրային իրավունքի այլ կազմակերպությունների՝ օրինակ՝ դեպարտամենտների հետ:

Սինդիկատները միջհամայնքային համագործակցության առավել ճկուն ձևերից են: Ինչպես նպատակային միությունները, սինդիկատները ևս օժտված են

²⁹ ՀՀ Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության ոլորտային հաշվետվություն. Ծառայություններ մատուցում <https://www.mtad.am/pages/concepts-and-research?file=panel7715>

տարբեր լիազորություններով, որոնք սակայն ընտրողաբար են կիրառվում տարբեր տեղական համայնքներում: Օրինակ՝ միջհամայնքային համագործակցության կազմում կարող են լինել 12 համայնքներ, բայց միջհամայնքային համագործակցությունը ջրամատակարարման հարցում իրականացվի ութ համայնքներում, աղբահանությունը՝ վեց համայնքում: Յուրաքանչյուր տեղական համայնք ինքնուրույն է որոշում՝ ինչ լիազորություններ պատվիրակի միջհամայնքային համագործակցության մարմինին: Համայնքները իրենց բյուջեից ֆինանսական փոխհատուցում են տրամադրում միջհամայնքային համագործակցության մարմիններին՝ փոխանցված լիազորությունների իրականացման համար:

Գերմանիան, որպես միջհամայնքային համագործակցության առաջավոր փորձ ունեցող եվրոպական երկրներից մեկը, ունի որոշակի առանձնահատկություններ միջհամայնքային համագործակցության ձևերի օրենսդրական ամրագրման առումով, այն իմաստով, որ միջհամայնքային համագործակցության ձևերը, համագործակցության մարմինների կարգավիճակը և լիազորությունները սահմանվում են Գերմանիայի դաշնային սուբյեկտների՝ Հողերի օրենսդրությամբ: Կարևոր առանձնահատկություններից է այն, որ Դաշնության սուբյեկտների կառավարման մարմինները իրականացնում են իրավական հսկողություն և որոշ դեպքերում գործառության իրականացումն միջհամայնքային համագործակցության մարմինների գործունեության արդյունավետության նկատմամբ:

Ոչ միայն համայնքների, այլև միջհամայնքային միավորումների գործունեության նկատմամբ իրավասու պետական մարմինների կողմից իրավական և մասնագիտական (կարծում ենք տվյալ դեպքում ավելի նպատակային կլիներ օգտագործել գործառության իրականացումն հսկողություն եզրույթը), հսկողության նախատեսումը «Միջհամայնքային միավորումների մասին» ՀՀ օրենքում կարծում ենք՝ կարող է նպաստել ՀՀ-ում միջհամայնքային համագործակցության արդյունավետության բարձրացմանը:

Որպես Դաշնության սուբյեկտներում՝ Հողերում միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպման առավել հաջող օրինակ՝ միջհամայնքային համագործակցության վերաբերյալ մասնագիտական հետազոտություններում դիտարկվում է Բրանդենբուրգ Դաշնային Հողում միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպման փորձը:

«Միացյալ տեղական իշխանությունների մասին» օրենքին համապատասխան՝ Բրանդենբուրգում հնարավոր են միջհամայնքային համագործակցության ինչպես ֆորմալ, այնպես էլ ոչ ֆորմալ ձևերը: Ոչ ֆորմալ ձևերից են տեղական համայնքների աշխատանքային խմբերը, ֆորմալ ձևերից՝ տեղական համայնքների միջև հանրային իրավական համաձայնագրերը, նպատակային միությունները և այլն:

Համայնքների միավորումները իրավասու են նաև հիմնադրել սահմանափակ պատասխանատվությամբ ընկերություններ, բաժնետիրական ընկերություններ կամ

կնքել մասնավոր իրավական համաձայնագրեր: Համագործակցության՝ օրենքով սահմանված բոլոր ձևերը հիմնականում կիրառվում են:

Միջհամայնքային համագործակցության ամենակարևոր ձևը Բրանդենբուրգում տեղական համայնքների ասոցիացիան է, որը ունի ինքնուրույն իրավաբանական անձի կարգավիճակ: Համագործակցության մասնակիցները միևնույն շրջանին պատկանող տեղական համայնքներն են: Միջհամայնքային միավորման մեջ ընդգրկված են մի քանի համայնքների վարչակազմեր. համայնքների գործունեության արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով վերջիններս ունեն սեփական բյուջե:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով կամ այլ իրավական ակտերով: Միավորման մասնակից համայնքները կարող են լրացուցիչ լիազորություններ պատվիրակել միավորմանը: Բացի սեփական եկամուտներից՝ ունեն ֆինանսավորման լրացուցիչ աղբյուրներ, մասնավորապես՝ օրենքով կամ այլ իրավական ակտերով սահմանված բոլոր լիազորությունների իրականացման համար վերջիններս սուբսիդավորվում են պետության կողմից:

Միջհամայնքային միավորման բյուջեի միջոցները բավարար չլինելու դեպքում միավորման բոլոր մասնակից համայնքները իրականացնում են հատուկ մասհանումներ իրենց բյուջեից: Միավորման մասնակից տեղական համայնքները նաև ֆինանսապես փոխհատուցում են բոլոր այն ծառայությունների համար, որոնց իրականացումը պատվիրակել են միջհամայնքային միավորմանը:

Տարածաշրջանային պլանավորման հարցերով միավորումները միջհամայնքային համագործակցության կարևոր ձևերից են: Դրանց մասնակիցները շրջանները և դրանց սահմաններից դուրս գտնվող քաղաքներն են: Դրանք ևս ինքնուրույն հանրային իրավական մարմիններ են, իրականացնում են ռեգիոնալ քաղաքականության պլանավորման գործառույթներ: Դրանց գործունեությունը ֆինանսավորվում է Դաշնային Հողի օրենսդրությամբ սահմանված կայուն գումարով կամ մասնակից համայնքի բյուջեներից ֆինանսական մասհանումներով:

Համագործակցության կարևոր ձևերից են նաև լիազորությունների փոխանցման վերաբերյալ միջհամայնքային համաձայնությունները, որոնց համապատասխան՝ տեղական համայնքներից մեկը իրականացնում է որոշակի խնդիրներ մյուս տեղական համայնքների փոխարեն (օրինակ՝ աղբահանություն, ջրամատակարարում) և այլն: Վերջիններիս տարբերությունը այլ միջհամայնքային միավորումներից նրանում է, որ դրանց բյուջեն հիմնականում ձևավորվում է մասնակից համայնքների ֆինանսական մասհանումներից, համայնքների կողմից մատուցվող ծառայությունների դիմաց վճարներից, պետության կողմից ֆինանսավորվում են բացառիկ անհրաժեշտության դեպքերում:

Նիդերլանդներում հանրային իրավունքի միջհամայնքային միավորումներից առավել տարածված են ինչպես միջհամայնքային միավորումները, որոնք ունեն

իրավաբանական անձի կարգավիճակ, սեփական աշխատակազմ և բյուջե, իրավաբանորեն հնարավորություն ունեն հանդես գալու վարչաիրավական հարաբերություններում, այնպես էլ այնպիսիք, որոնք չունեն աշխատակազմ, օժտված են սահմանափակ լիազորություններով:

Ինչպես վերը քննարկված մյուս եվրոպական երկրներում, Նիդերլանդներում տարածված են նաև միջհամայնքային համագործակցության այն ձևերը, որոնց դեպքում ընդհանուր խնդիրների իրականացումը միավորման մասնակից համայնքների կողմից պատվիրակվում է մեկ այլ համայնքի, որը դրանք իրականացնում է մնացած համայնքների անունից: Տարածված են նաև միջհամայնքային համագործակցության ոչ պաշտոնական ձևերը:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների կարևոր իրավասություններից է այն, որ վերջիններս իրավունք ունեն հանդես գալ մասնավոր ընկերություններում որպես բաժնետեր, ստանալ շահույթ, անդամակցել մասնավոր հիմնադրամներին՝ առանց շահույթ ստանալու նպատակի: Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների համար ֆինանսական ինքնուրույնություն ապահովող կարևոր իրավունքներից է նաև միջհամայնքային միավորման կողմից կոռպորատիվներ հիմնադրելու, դրա գույքի նկատմամբ սեփականության իրավունքը:

Միջհամայնքային միավորումները նաև իրավունք ունեն միավորվել ասոցիացիաներում³⁰:

Միջհամայնքային համագործակցության առանձնահատուկ օրինակ են կոնսորցիումները Իսպանիայում: Կառավարման տարբեր օղակների՝ տեղական համայնքներ, շրջաններ, նահանգներ՝ կոնսորցիումի մեջ ընդգրկված լինելու հանգամանքը համարվում է հիմնական գործոնը կոնսորցիումների լայն տարածվածության: Տեղական համայնքները ավելի շատ ձգտում են անդամակցել կոնսորցիումներին, քան միջհամայնքային միավորումներին, քանի որ հնարավորություն ունեն դրամական միջոցներ ստանալ տեղական համայնք չհանդիսացող՝ կոնսորցիումի մյուս մասնակիցներից³¹:

Ինչ վերաբերում է համագործակցության ոլորտներին, ապա պետք է նշել, որ կոնսորցիումը իրականացնում է գործառույթներ այլ ոլորտներում, քան միջհամայնքային միավորումները, բացառություն է կազմում աղբահանությունը, որը համընկնող ոլորտ է միջհամայնքային համագործակցության երկու ձևի դեպքում:

Եվրոպական երկրների միջհամայնքային համագործակցության փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դրանցում տեղական համայնքներին վերաբերող օրենսդրությունները համագործակցության տարբեր ձևերի ընտրության առումով լայն հնարավորություններ են նախատեսում: Խոսքը վերաբերում է հատկապես

³⁰ S t u Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Government. Edited by Filipe Teles and Pawel Swiniewicz 2018 է ք . 159

³¹ Council of Europe. Structure and Operation of Local and Regional Democracy. Spain. Strasbourg. 1997. <https://rm.coe.int/16807480d5>

միջհամայնքային համագործակցության՝ մասնավոր իրավունքով կարգավորվող ձևերին:

Ավելորդ չէ նշել, որ միջհամայնքային համագործակցության ձևերի վերաբերյալ Եվրոպայի խորհրդի կողմից սահմանված ուղենիշները ևս անդամ պետություններին խրախուսում են առավել ճկուն լինել՝ օրենքով սահմանելու միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևեր³²:

Հարկ է ընդգծել նաև, որ Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային միավորումների մասին օրենսդրությունը՝ մասնավորապես Սեդական ինքնակառավարման մարմինների մասին և Միջհամայնքային միավորումների մասին ՀՀ օրենքը տեղական համայնքների համար միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպչական ձևերի ընտրության առումով սահմանափակ հնարավորություններ են նախատեսում:

Մասնավորապես՝ նշված օրենքներով նախատեսվում է միջհամայնքային համագործակցության ընդամենը երկու տեսակ՝ միջհամայնքային մարմնի ստեղծում ենթադրող համայնքների միությունը և պայմանագրի վրա ձևավորված միջհամայնքային մարմինը:

8. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՄԿՁԲՈՒՆՔՆԵՐԸ

³² Toolkit Manual.Intermunicipal Cooperation 2010, <https://rm.coe.int.imc-inter> p. 29.

Եվրոպական երկրների՝ տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ օրենքները հազվադեպ են առանձին դրույթներ նախատեսում միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքների վերաբերյալ:

Միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքների օրենսդրական ձևակերպման առումով կողմնորոշիչ կարող է լինել միջհամայնքային համագործակցության հարցերում ԵԽ անդամ պետությունների համար ուղենիշներ սահմանող ԵԽ՝ «Միջհամայնքային համագործակցության գործիքակազմ-ուղեցույցը»: Դրանում որպես համագործակցության կարևոր սկզբունք նշվում է հաշվետվողականությունը:

Ինչպես նշվում է ուղեցույցում, միջհամայնքային համագործակցության մարմինների գործունեությունը ամեն դեպքում մունիցիպալ գործունեություն է, այն իրենից ներկայացնում է հանրային ծառայությունների մատուցում՝ անկախ դրա կազմակերպարարական ձևից:

Համագործակցությունը պետք է իրականացվի ժողովրդավարության ընդհանուր պահանջներին համապատասխան, որոնք են՝ քաղաքացիների շահերի պաշտպանությունը, արդյունավետությունը, հանրային ծախսերը նվազագույնի հասցնելու անհրաժեշտությունը, հանրային վարչարարության էթիկան հարգելու կարևորությունը, տեղական համայնքների հաշվետվողականությունը³³:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինները ունեն հաշվետվողականության ավելի լայն շրջանակ, որը ընդգրկում է համագործակցության մասնակից տեղական համայնքները, դրանց քաղաքացիները, միջհամայնքային համագործակցության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող կառավարման մարմինները՝ օրինակ՝ նահանգապետը, պրեֆեկտը, ֆինանսական դատարանը. միջհամայնքային համագործակցության մարմինները հաշվետու են նաև միջհամայնքային ծառայությունները սպառողների առաջ: Հաշվետվողականության մյուս ասպեկտը այն է, որ քաղաքացիները պետք է հասկանան միջհամայնքային համագործակցության էությունը և դրա գործառնությունները:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինները, ակնկալվում է, որ պետք է գործեն արդյունավետ, որը ենթադրում է ժամանակակից կառավարում, արժանիքների վրա հիմնված՝ անձնակազմի ընտրություն: Հաշվետվողականության այս ասպեկտները պետք է հաշվի առնվեն միջհամայնքային համաձայնությունների մշակման փուլում և ներառվեն միջհամայնքային համագործակցության համաձայնագրում կամ կանոնադրության մեջ:

Համագործակցության անդամ տեղական համայնքները և դրանց քաղաքացիները պետք է վստահ լինեն, որ մասնակից տեղական համայնքներից մեկը ավելի շատ օգուտներ չի ստանում համագործակցությունից, քան մյուսները. սա ենթադրում է արդյունավետ հաղորդակցություն, վստահության և համագործակցության մշակույթ:

³³ Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation 2010, <https://rm.coe.int/imc-inter> p. 83.

Համագործակցության ներսում որոշումների կայացման գործընթացները պետք է լինեն թափանցիկ:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների պատվիրակված անդամները ներկայացնում են իրենց տեղական համայնքի շահերը, միաժամանակ նրանք ներկայացնում են բոլոր համագործակից համայնքների քաղաքացիների շահերը, ինչը ենթադրում է փոխադարձություն և փոխհամաձայնության ապահովման կարողություն: Այս տեսակետից կարևոր է համագործակցության անդամ տեղական համայնքների ընդհանուր ժողովների առաջ հաշվետվողականության մեխանիզմների առկայությունը՝ միջհամայնքային համագործակցության մարմինների նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության ապահովման համար:

Որպես հաշվետվողականության մյուս կարևոր տեսակ՝ ԵՄ գործիքակազմ – ուղեցույցում է նշվում է այսպես կոչված տեխնիկական հաշվետվողականությունը, որը կարող է ձեռք բերվել լիազորությունների արդյունավետ կատարման միջոցով: Լիազորությունների արդյունավետ կատարումը սկսվում է միջհամայնքային համագործակցության հստակ նպատակների սահմանումից և ենթադրում է կատարման ցուցիչների հավասարակշռված համակարգ:

Հաշվետվողականությունը ենթադրում է նաև դրա ժողովրդավարական ասպեկտը. այն ենթադրում է միջհամայնքային համագործակցության մարմինների նկատմամբ վերահսկողություն մասնակից համայնքների կողմից ընտրված և միջհամայնքային համագործակցության մարմիններ պատվիրակված ներկայացուցիչների միջոցով՝ անկախ միջհամայնքային համագործակցության՝ մասնավոր կամ հանրային իրավունքով սահմանված լինելու կարգավիճակից: Այս տեսակետից՝ տեղական համայնքների ներկայացուցիչները պետք է հնարավորություն ունեն ծանոթանալու միջհամայնքային համագործակցության փաստաթղթերին, ստանալու անհրաժեշտ տեղեկատվությունը, մասնակցելու որոշումների կայացման գործընթացներին:

Մոնիթորինգի մեխանիզմները պետք է հստակ սահմանված լինեն միջհամայնքային համաձայնություններում: Օրենքով կարող է սահմանվել միջհամայնքային համագործակցության մարմինների պարտականությունը ուղարկել միջհամայնքային համագործակցության բյուջեի և դրա աուդիտի տարեկան արդյունքները համագործակցության մասնակից տեղական համայնքներին³⁴:

Եվրոպական երկրների՝ տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքներով նախատեսված միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքների վերաբերյալ առանձնահատուկ իրավական կարգավորումներ են նախատեսված Նիդերլանդների, Կոսովոյի Հանրապետության, Մակեդոնիայի՝ տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքներով: Մասնավորապես՝ Նիդերլանդների՝ Սիջվարչական հարաբերությունների մասին՝ օրենսգրքի 1-ին հոդվածում տեղական համայնքների միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքները ձևակերպված են հետևյալ կերպ՝

³⁴ Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation 2010, <https://rm.coe.int/imc-inter> p. 87-93.

- Համագործակցության և համայնքային խնդիրների իրականացման նպատակները սահմանվում են փոխադարձ խորհրդակցությունների արդյունքում և ապահովվում են գործառույթների հստակ և համարժեք բախշմամբ:
- Տեղական համայնքները պետք է հնարավորինս ինքնուրույն լինեն որոշումների ընդունման գործընթացում:
- Համատեղ վարչարարության խնդիրների իրականացման համար պետք է ապահովվի համարժեք ֆինանսավորում վճարման համապատասխան եղանակի կիրառմամբ:
- Միայն համագործակցության խնդիրների իրականացման համար անհրաժեշտ միջվարչական տեղեկատվությունը ստանալու պահանջ կարող է ներկայացվել³⁵:

□Միջհամայնքային համագործակցության վերաբերյալ□ Կոստվոյի հանրապետության օրենքում որպես միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքներ նշվում են՝ տեղական շահերի փոխադարձ պաշտպանության, տեղական համայնքների մեկ կամ ավելի սեփական և ընդլայնված լիազորությունների իրականացման, միջհամայնքային համագործակցության հարաբերություններ հաստատելու հարցում տեղական համայնքների ազատ կամահայտնության, ի շահ քաղաքացիների՝ համայնքային ծառայությունների արդյունավետության բարձրացման և տնտեսության զարգացման սկզբունքները³⁶:

9. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՖԻՆԱՆՍԱՎՈՐՄԱՆ ԳՈՐԾԻՔԱԿԱԶՄԸ

³⁵ Code on Administrative Relations. Article 1.<https://www.government.nl>

³⁶ <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Inter-Municipal-Cooperation.pdf>

Միջհամայնքային համագործակցության միավորումների ֆինանսավորման աղբյուրները որպես կանոն սահմանվում են երկրների ազգային օրենքներով: Միջհամայնքային համագործակցության մարմինները հիմնականում ունեն համագործակցության հիմնադիր տեղական համայնքների բյուջեներից անկախ իրենց սեփական բյուջեն: Համագործակցության մարմինների խորհրդակցական և որոշումներ կայացնող հիմնական մարմնի լիազորությունն է միջհամայնքային համագործակցության բյուջեի կազմումը և հաստատումը:

Եվրոպական երկրների մեծ մասում միջհամայնքային միավորումների բյուջեն մասամբ կամ ամբողջովին կազմվում է համագործակցության մասնակից համայնքների բյուջեների ֆինանսական մասհանումներից: Այս մասհանումների չափերը կարող են սահմանվել կամ համագործակցային մարմնի ստեղծման մասին համաձայնագրում կամ կանոնադրության մեջ: Որոշ դեպքերում ֆինանսական մասհանումների չափը սահմանվում է՝ միջհամայնքային համագործակցության մարմնի մասնակից տեղական համայնքների բնակչության թվաքանակը հաշվի առնելով (օրինակ՝ Ուկրաինայում):

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինները կարող են ֆինանսավորում ստանալ նաև այլ աղբյուրներից: Այդպիսիք կարող են լինել՝

- պետության կողմից հատուկ նախագծերի իրականացման համար տրամադրվող տրանսֆերտները և դրամաշնորհները (**Լիխտենշտեյն**), այդ թվում՝ ԵՄ կողմից տրամադրվող դրամաշնորհները,
- սոցիալական ապահովագրությանն ուղղված հատկացումները (Լյուքսեմբուրգ),
- նյութական և ֆինանսական ռեսուրսները, որոնք փոխանցվում են միջհամայնքային համագործակցության մարմնին համագործակցության մասնակից տեղական համայնքների կողմից և այլն:

Բազմաթիվ երկրներում միջհամայնքային համագործակցության մարմինները եկամուտ են ստանում իրենց կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների դիմաց գանձվող վճարներից (Բսպանիա, Ֆինլանդիա, Շվեդիա, Չեխիա, Բսպանիա):

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների համար ֆինանսական ինքնուրույնության հնարավորություն են նախատեսում հատկապես Ֆրանսիայի և Գերմանիայի՝ միջհամայնքային համագործակցության մարմինների մասին օրենքները: Այս առումով հատկանշական է Ֆրանսիան, որտեղ «միջհամայնքային միավորումներ» համագործակցության կազմակերպչափրավական ձևի համար օրենքով նախատեսված են տեղական հարկերի դրույքաչափերի սահմանման որոշակի արտոնություններ:

Համագործակցության այլ կազմակերպչափրավական ձևերի դեպքում նման արտոնություններ նախատեսված չեն: Փոքր տեղական համայնքների միջհամայնքային միավորումների ֆինանսական եկամուտների ձևավորման հիմնական աղբյուրները համագործակցության մասնակից համայնքների բյուջեներից համագործակցության մարմիններին տրվող մասհանումներն են:

Այդ պատճառով **Ֆրանսիայում** միջհամայնքային համագործակցության մարմինների բյուջեները ավելի մեծ են, քան առանձին տեղական համայնքների բյուջեները, որոնք ձևավորման հիմնական աղբյուրները համագործակցության մասնակից համայնքների, ռեզիդենտների և պետության կողմից տրվող դրամաշնորհներն են և այլ միջոցները³⁷:

Գերմանիայում միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ֆինանսական ինքնուրույնության հարցերը կարգավորվում են միջհամայնքային համագործակցության մասին՝ դաշնության սուբյեկտների՝ Հողերի օրենքներով:

Տեղական հարկերի սահմանման իրավասություն միջհամայնքային համագործակցության մարմինների համար որպես կանոն եվրոպական երկրների տեղական ինքնակառավարման օրենքներով սահմանված չէ:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների բյուջեի ձևավորման առանձնահատուկ աղբյուր են հատուկ նախագծերի ֆինանսավորման համար նախատեսված տեղերները (**Բուլղարիա**):

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ֆինանսական ինքնուրույնության բարձր աստիճանը **Նիդերլանդներում** ապահովվում է միջհամայնքային համագործակցության մարմինների կողմից տրամադրվող ծառայությունների համար սահմանված բարձր վճարներով:

Մի շարք երկրներում միջհամայնքային համագործակցության մարմինների բյուջեն ձևավորվում է այսպես կոչված խաչաձև ֆինանսավորման արդյունքում՝ պետության կամ ռեզիդենտների կողմից՝ Նորվեգիա, Չեխիա, Իսպանիա:

Նորվեգիայում ֆինանսական եկամուտների առավել մեծ ծավալով աչքի են ընկնում էլեկտրաէներգիայի մատակարարմամբ զբաղվող միջհամայնքային համագործակցության մարմինները. մնացած միջհամայնքային համագործակցության մարմինների բյուջեների ֆինանսական ռեսուրսները սահմանափակ են, հիմնականում ձևավորվում են մասնակից համայնքների բյուջեների մասհանումներից, որոնց չափը կարող է պայմանավորված լինել միջհամայնքային համագործակցության մասնակից տեղական համայնքի բնակչության թվից, առանձին ծառայությունների մատուցման ծավալներից և այլն:

Միջհամայնքային համագործակցության բյուջեն կարող է ձևավորվել նաև ինքնավար մարզերի կամ պետության ֆինանսական ներդրումներից՝ պայմանավորված միջհամայնքային համագործակցության մարմինների կողմից իրականացվող լիազորությունների ծավալով:

Տիւրքիայում միջհամայնքային համագործակցության բյուջեների ձևավորման հիմնական աղբյուրը միջհամայնքային համագործակցության մասնակից համայնքների կողմից տրամադրվող դրամաշնորհներն են՝ ըստ ոլորտների, նաև

³⁷ Good practices in Intermunicipal cooperation in Europe. Situation in 2007, p.53.

միջհամայնքային համագործակցության մասնակից տեղական համայնքների կողմից մատուցվող ծառայությունների վճարները³⁸:

Ֆրանսիայում միջհամայնքային համագործակցության մարմինները իրավունք ունեն նաև պետությունից ստանալ փոխհատուցում գործունեության ընթացքում առաջացած չնախատեսված ծախսերի համար³⁹:

10. ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՄԻՋԵՎ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՆՊԱՏԱԿՈՎ ԸՆԴՈՒՆՎՈՂ ՈՐՈՇՈՒՄՆԵՐԻ ՇՐՋԱՆԱԿԸ

³⁹ S t u Angel M. Moreno Administrative Structures of Intermunicipal Cooperation in Europe: Overview and Highlights
November 17, 2016. p. 14

Միջհամայնքային համագործակցության մարմիններ ստեղծելու գործընթացը կարգավորվում է տեղական ինքնակառավարման մասին ներպետական օրենքներով ունիտար պետություններում (Ֆրանսիա, Պորտուգալիա) կամ Լանդի, Կանտոնի, ռեզիդենտի դաշնային պետությունների օրենսդրությամբ՝ (Շվեյցարիա, Գերմանիա, Բելգիա): Քաղաքական ապակենտրոնացման բարձր աստիճան ունեցող պետություններում (Իսպանիա, Իտալիա) ներպետական օրենսդրությունը սահմանափակվում է միջհամայնքային համագործակցության մարմնի ստեղծման ընթացակարգի ընդհանուր կանոնները սահմանելով:

Միջհամայնքային համագործակցության ստեղծման վերաբերյալ տեղական համայնքների նախաձեռնության կամավորության սկզբունքին համապատասխան՝ միջհամայնքային համագործակցության հատուկ մարմինների ստեղծումը իրականացվում է մասնակից տեղական համայնքների որոշման հիման վրա: Ներպետական օրենսդրությամբ սովորաբար սահմանվում է այն տեղական ինքնակառավարման մարմինը, որը իրավասու է ընդունել միջհամայնքային համագործակցության մարմնի ստեղծման վերաբերյալ համապատասխան փաստաթուղթը, ինչպես նաև այդ փաստաթղթի ընդունման համար ձայների անհրաժեշտ մեծամասնությունը, եթե այդ մարմինը միանձնյա չէ:

Միջհամայնքային համագործակցության ստեղծման գործընթացում քննարկվող առաջնային կարևորություն ունեցող հարցերից է համագործակցության կազմակերպաիրավական ձևի ընտրության հարցը, որը կարող է լինել ոչ պաշտոնական ձևերից մինչև պայմանագրային բազմաթիվ ձևեր:

Միջհամայնքային համագործակցության ստեղծման ընթացակարգային հարցերի շրջանակը կարող է ընդգրկել հետևյալ հարցերը՝ որ տեղական համայնքները կարող են ընդգրկվել միջհամայնքային համագործակցության կազմում, արդյոք օրենքը սահմանում է այն տեղական համայնքների ցանկը, որոնք կարող են կամ պետք է ընդգրկվեն միջհամայնքային համագործակցության կազմում, թե ցանկը որոշելու իրավասությունը պատկանում է միջհամայնքային համագործակցության մասնակից տեղական համայնքներին:

Եվրոպական մի շարք երկրներում միջհամայնքային համագործակցությանը մասնակցելու իրավունք ունեցող տեղական համայնքներին ներկայացվող պահանջները սահմանվում են կառավարության, նահանգային ղեկավարության կամ այլ մարմինների կողմից (օրինակ, Ֆրանսիայում՝ պրեֆեկտի):

Միջհամայնքային համագործակցության ստեղծման գործընթացում ընդունվող ընթացակարգային որոշումների շրջանակը վերաբերում է նաև միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ընտրության կարգին:

Միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման նպատակով ընդունվող հնարավոր որոշումներից է միջհամայնքային համագործակցության ստեղծման նպատակով հանրաքվեի անցկացման մասին որոշումը, թեև հանրաքվեի անցկացումը սահմանվում է օրենքով: Այս դեպքում մասնավորապես կարևոր են այնպիսի հարցեր,

ինչպիսիք են հանրաքվեի մասնակիցների կազմը, հանրաքվեի արդյունքների պարտադիր կամ ոչ պարտադիր լինելը և այլն:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ձևավորման փուլում կարող է քննարկվել նաև որոշ համակարգված հետազոտությունների անցկացման անհրաժեշտությունը այնպիսի հարցերի շուրջ, ինչպիսիք են նախատեսվող միջհամայնքային համագործակցության տարածքային սահմանները, ֆինանսական ռեսուրսները և այլն:

Միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման գործընթացում ընդունվող կարևոր հարցերի շրջանակը վերաբերում է միջհամայնքային համագործակցության ոլորտներին, որոնց սահմանումը պայմանավորում է միջհամայնքային համագործակցության գործադիր մարմինների լիազորությունների հստակ և սպառիչ շրջանակը: Օրենքը կարող է սահմանել նվազագույն պարտադիր լիազորությունների շրջանակ միջհամայնքային համագործակցության որոշակի կազմակերպչական ձևերի դեպքում:

Հարցերի մյուս շրջանակը վերաբերում է միջհամայնքային համագործակցության մարմինների կազմակերպական կառուցվածքին և իրավական կարգավիճակին: Եթե միջհամայնքային համագործակցության մարմինը հանդես է գալիս միջհամայնքային միավորման ձևով, օրենքով պետք է նախատեսվեն դրա կանոնադրության հիմնական դրույթները:

Կարևոր է միջհամայնքային համագործակցության ֆինանսական համակարգին՝ բյուջեի ձևավորման աղբյուրներին (տեղական դրամաշնորհներ, տեղական հարկեր, վճարներ, պետական տրանսֆերտներ, վարկեր և այլն) վերաբերող որոշումների ընդունումը միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման փուլում: Կարևոր է նաև միջհամայնքային համագործակցության գործունեության նկատմամբ իրավական և ֆինանսական վերահսկողության հարցերի քննարկումը: Թեև այս հարցերը կարգավորվում են օրենքով և չեն սահմանվում միջհամայնքային համագործակցության մարմինների կողմից, վերջիններս պետք է հաշվի առնեն դրանք միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպչական ձևի ընտրության հարցում՝ վերահսկողության հնարավորինս ճկուն մեխանիզմներ նախատեսելու առումով⁴⁰:

Որպես միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման փուլում ընդունվող որոշումների շրջանակի առումով ուշագրավ կարգավորումներ նախատեսող իրավական ակտի օրինակ կարելի է վկայակոչել Կոսովոյի հանրապետության՝ «Միջհամայնքային համագործակցության մասին» օրենքը, որի 6-րդ հոդվածում (4-րդ կետ) այդ շրջանակը ընդգրկող հարցերը ձևակերպված են հետևյալ կերպ. «Միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման նախաձեռնությունը պետք է նախատեսի՝

⁴⁰ Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation 2010, <https://rm.coe.int/imc-inter p.55-62>

- համագործակցության նպատակները,
- համագործակցության լիազորությունները,
- մասնակից համայնքների ցանկը,
- համագործակցության ձևերը,
- համագործակցության ձևավորումից ակնկալվող օգուտները,
- մասնավորապես հնարավոր ֆինանսական ներդրումները,
- այլ հարցեր⁴¹:

11. ՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԿՈՂՄԻՑ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ

ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆԸ ՄԻՋԱՄՏՈՂ ԳՈՐԾԻՔԱԿԱԶՄԵՐԸ

Եվրոպական երկրների միջհամայնքային համագործակցության փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ թեև որպես կանոն միջհամագործակցության

⁴¹ <https://mapl.rks.gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Inter-Municipal-Cooperation.pdf>

մարմինները ստեղծվում են մասնակից համայնքների կամավոր նախաձեռնության հիման վրա, որոշ դեպքերում դրանք պետք է Ոճանաչվեն՝ վերադաս կամ առնվազն գրանցվեն համապատասխան պետական մարմնի կողմից:

Մեծ Բրիտանիայում միջհամայնքային համագործակցության միացյալ խորհրդի ստեղծումը պետք է նախնական համաձայնության արժանանա համապատասխան մինիստրի կողմից: **Լյուքսեմբուրգում** միջհամայնքային համագործակցության մասին համաձայնագիրը պետք է հաստատվի Դքսության բարձրագույն հրամանագրով: Ֆրանսիայում միջհամայնքային համագործակցության մարմնի ստեղծման նախաձեռնությամբ կարող են հանդես գալ պետական մարմինների ներկայացուցիչները:

Միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ստեղծման ընթացակարգը բարդ է: Այն ենթադրում է մասնակից համայնքների, դեպարտամենտի համագործակցության հանձնաժողովի և պրեֆեկտի մասնակցությունը, որին էլ պատկանում է համագործակցության մարմնի ստեղծման վերաբերյալ վերջնական որոշման ընդունման իրավասությունը: Ազգային օրենսդրությունը նախատեսում է այն չափանիշները, որոնք պետք է պահպանվեն միջհամայնքային մարմինների ստեղծման գործընթացում, օրինակ տարածքի միատարրությունը կամ համագործակցության ցանկություն հայտնող տեղական համայնքների աշխարհագրական առնչությունը:

Ավստրիայում միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը հաստատվում է այն Հողի բարձրագույն իշխանությունների կողմից, որին պատկանում են մասնակից տեղական համայնքները, կամ համապատասխան նահանգի կողմից, եթե ոչ բոլոր տեղական համայնքներն են գտնվում նույն Հողի կազմում՝ որոշակի չափանիշների համապատասխանելու դեպքում:

Որոշ երկրներում պարտադիր է համապատասխան պաշտոնական թերթում, ամսագրում այն որոշման հրապարակումը, որով իրավաբանական ուժ է տրվում միջհամայնքային համագործակցության մարմնի ստեղծման որոշմանը: Իսպանիայում, օրինակ՝ միջհամայնքային համագործակցության բոլոր մարմինները ընդգրկվում են տեղական մարմինների ազգային ռեգիստրում⁴²:

Միջհամայնքային համագործակցությանը միջամտող կարևոր գործիքակազմերից է միջհամայնքային գործունեության նկատմամբ հսկողությունը: Եվրոպական բազմաթիվ երկրներում միջհամայնքային գործունեության նկատմամբ իրականացվում է ֆինանսական, վարչական և քաղաքական բնույթի հսկողություն: Վարչական հսկողության մակարդակում ընթացակարգերը ուղղված են միջհամայնքային համագործակցության մարմինների որոշումների օրինականության ստուգմանը:

⁴² S և u Angel M. Moreno Administrative Structures of Intermunicipal Cooperation in Europe: Overview and Highlights November 17, 2016. p 12- 13.

Պետության կողմից միջհամայնքային համագործակցությանը միջամտող գործիքակազմերի առումով ուշագրավ է **Գերմանիայի** փորձը, որտեղ սահմանված է Դաշնության սուբյեկտների կողմից միջհամայնքային համագործակցության մարմինների գործունեության արդյունավետության նկատմամբ հսկողության իրավասությունը. ստուգվում է միջհամայնքային համագործակցության մարմինների կողմից իրենց գործառույթների՝ ոչ միայն օրենքին համապատասխան իրականացումը, այլև արդյունավետությունը⁴³:

Իտալիայում միջհամայնքային համագործակցության մարմինները իրականացնում են միայն ներքին հսկողություն կամ ինքնահսկողություն: Պետությունը կարող է ֆինանսական հսկողություն իրականացնել՝ պահանջելով այն փաստաթղթերը, որոնք հավաստում են միջհամայնքային համագործակցության մարմնի կողմից այն կոնկրետ հանրային ծառայությունը փաստացի մատուցված լինելու մասին, որի համար միջհամայնքային համագործակցության մարմինը ստացել է պետական տրանսֆերտ: միջհամայնքային համագործակցության կարգավիճակը է մասնավոր իրավունքով սահմանված լինելու դեպքում հատուկ հսկողական մեխանիզմներ սահմանված չեն:

Տվյալ դեպքում հսկողական մեխանիզմները սահմանվում են մասնավոր իրավունքով նախատեսված՝ միջհամայնքային համագործակցության տվյալ կազմակերպարարական ձևին համապատասխան կանոնադրությամբ⁴⁴:

12. ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Հաշվի առնելով սույն վերլուծության շրջանակում կատարված եզրահանգումները, ՀՀ ներպետական օրենսդրության կարգավորումները, իրավակիրառական պրակտիկան և միջհամայնքային համագործակցության

⁴³ S t u Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Government. Edited by Filipe Teles and Pawel Swiniewich 2018 p. 190.

⁴⁴ Council of Europe, Intermunicipal Cooperation. Manual of the European Committee on Local and regional Democracy 2008, p. 45-46.

եվրոպական երկրների առաջավոր փորձը, ստորև ներկայացվում են օրենսդրական առաջարկությունները.

1. Վերևում արդեն անդրադարձանք այն խնդրին, որ թեպետ՝ Սահմանադրությամբ հատուկ ընդգծվել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից լուծման ենթակա հարցերի նաև հանրային բնույթը, այնուամենայնիվ, դրանք դեռևս ինչպես օրենսդրական, այնպես էլ իրավաքաղաքական մշակույթի հարթությամբ չեն տարբերակվում: Հաշվի առնելով, որ նմանաբնույթ բարդ, էվոլյուցիոն զարգացում պահանջող հարցերի պարագայում կտրուկ քայլերը չեն կարող բավարար չափով ապահովել արդյունավետություն, նպատակահարմար է որպես առաջնահերթ խնդիր, տեղական ինքնակառավարմանը ենթակա հարցերից յուրաքանչյուրի առնչությամբ օրենսդրական հարթությամբ առանձնացնել բոլոր այն բաղադրիչները, որոնք ունեն հանրային նշանակություն և կարող են կարգավորվել բացառապես պետական իշխանության իրավասու մարմինների կողմից և բաղադրիչներ, որոնք կարող են ամբողջովին վերապահվել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:
2. Սիջիսմայնքային միավորումների մասին՝ օրենքը շարադրել նոր խմբագրությամբ հետևյալ վերտառությամբ վերնագրով՝ Սիջիսմայնքային համագործակցության մասին՝ օրենք:
3. Հարկ է առաջադրել օրենսդրական համապատասխան փոփոխություններ՝ սույն վերլուծականում առաջադրված եզրահանգումներին համահունչ, քանզի խոցելի իրավական հիմքերը որոշակիորեն ոչ միայն խոչընդոտում են միջհամայնքային միավորումների ստեղծման կարևոր գործընթացին, այլև չեն նպաստում համագործակցության այլընտրանքային այլ ինստիտուտների ձևավորմանը: Եթե նկատի ունենանք, որ առանց այդ էլ համագործակցության հիմնական եղանակը դեռևս դիտվում է համայնքների միավորման ճանապարհով միանգամայն նոր համայնքների ստեղծումը, ապա էլ ավելի տրամաբանական կդառնա այն հիմնավորումը, որ արդեն իսկ համայնքների միավորման կոնկրետ եղանակի պայմաններում այլևս «գրավիչ» չէ մեկ այլ ինստիտուտի ձևավորման հեռանկարը, մանավանդ, որ բավարար չափով ծանոթ չեն դրա իրավական բոլոր նրբություններին:
4. Սիջիսմայնքային միավորումներ և այլ համագործակցության կառուցակարգեր նախաձեռնելիս, հարկ է նկատի ունենալ, որ այդ խնդրին առնչվող հասարակական հարաբերությունները չեն կարող սուկ մեկուսի կարգավորվել, միայն համալիր իրավական կարգավորումն է ի գործու ամուր և հուսալի երաշխիք լինել նոր կառուցակարգերի ոչ միայն ստեղծման, այլև հանրային իշխանության մարմինների գործող բարդ համակարգում դրանց ինտեգրման համար, մասնավորապես, առավել հիմնավորված է դիտարկվում այնպիսի հարցերի օրենսդրական կարգավորումը, որոնք վերաբերում են միջհամայնքային միավորումների պատասխանատվությանը, դրանց նկատմամբ իրավական

վերահսկողությանը, դրանց ակտերի բողոքարկման ընթացակարգերին և այլն: Օրինակ, կոնկրետ «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի 9րդ հոդվածի 6րդ մասով նախատեսված կարգավորումը լիարժեք չի լուծում վարչական պատասխանատվությանն առնչվող հարցերը, միջհամայնքային միավորումների ակտերը, գործողությունը կամ անգործությունը վիճարկելուն և նմանաբնույթ այլ հարցերին առնչվող հարցերը:

5. Հաշվի առնելով միջհամայնքային միավորումների ստեղծման փորձի բացակայությունը, ինչպես նաև օրենսդրության անկատարությունը, որպես անցումային փուլին բնորոշ լուծման տարբերակ, հիմնավորված է թվում այնպիսի կազմակերպությունների ձևավորումը, որոնք օժտված կլինեն համալիր, առավել արհեստավարժ ու մատչելի հիմունքներով ծառայություններ (օրինակ՝ իրավաբանական ծառայություն, հաշվապահական հաշվառում, ներքին աուդիտ, ճարտարապետություն, իրավական ակտերի նախագծերի մշակում, բնապահպանական աշխատանքներ և այլն) իրականացնել համայնքների համար: Մասնավորապես, այդպիսի լուծումները զգալիորեն կթեթևացնեն համայնքային ծառայության անհարկի մեծաքանակ հաստիքները: Միջազգային փորձի ուսումնասիրության տեսակյունից միջհամայնքային համագործակցության ձևերի կազմակերպման կազմակերպաիրավական կարգավիճակը ընդգրկում են ոչ միայն հանրային, այլև մասնավոր իրավունքի տիրույթը, ինչպես նաև համագործակցությունը՝ առանց որևէ իրավական կարգավիճակի ամրագրման, որն ավելի մանրամասն ներկայացրել ենք նախորդ բաժնում:
6. Հարկ է նաև նկատել, որ թեև իրավահամեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ միջհամայնքային միավորումների հայեցակարգը՝ իրավական ամրագրմամբ, ունեն տարբեր պետություններ, դրանց իրավական կարգավիճակը, նպատակները, կառավարման կազմակերպումը և ֆինանսավորումը կարող են զգալիորեն տարբերվել՝ հաշվի առնելով տվյալ պետությունների տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները, և միջհամայնքային միավորումների պրակտիկ կիրառության փորձը:
7. Ամփոփելով միջհամայնքային միավորումների առնչությամբ վերլուծության արդյունքները՝ կարծում ենք, ներկայումս խիստ հրատապ է ընկալվում համայնքների համագործակցության և հատկապես՝ միջհամայնքային միավորումների ռազմավարական հայեցակարգի մշակումն ու լայն հանրային քննարկման առարկա դարձնելը: Ընդ որում, սույն վերլուծականում զետեղված եզրահանգումները և գիտագործնական առաջարկությունները կարող են պիտանի լինել հիշյալ հայեցակարգի մշակման գործում:
8. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքը, ուղղված է Սահմանադրության 189-րդ հոդվածի օրենսդրական մանրամասնեցմանը, հետևաբար, այն կարգավորում է միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության կազմակերպման հարաբերությունները: Մինչդեռ,

միջհամայնքային համագործակցության իրավունքն ավելի լայն է, քան միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու իրավունքը: Վերջինս միջհամայնքային համագործակցության միայն մեկ դրսևորումն է, հետևաբար, առաջարկվում է «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի կարգավորման առարկան ընդլայնել, դրան առավել հայեցակարգային մոտեցում ցուցաբերելու և միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևեր և սահմանելու միջոցով:

9. Միջհամայնքային միավորման ձևավորման իրավական հիմքը չպետք է լինի գերկարգավորված կամ բարդ, ինչը հնարավորություն կտա միջհամայնքային միավորումներին ընտրել տեղական կարիքներին լավագույնս համապատասխանող լուծումներ: Վերոնշյալի համատեքստում առաջարկվում է, «Միջհամայնքային միավորումների մասին» նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով, կամավոր հիմունքներով միջհամայնքային միավորումներ ձևավորելու դեպքում՝ դրանց կազմակերպատիրավական ձևի և մարմինների սահմանման հարցի կարգավորումը դարձնել առավել պրակտիկ և ճկուն՝ հնարավորության տալով տեղական մարմիններին ընտրելու միավորման կազմակերպատիրավական ձևը (մասնավոր իրավունքի իրավաբանական անձ, հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ և այլն) և դրանով պայմանավորված՝ դրա մարմինների կառուցվածքը: Անհրաժեշտության դեպքում օրենսդիրը կարող է սահմանել այն լիազորությունների ցանկը, որոնց իրականացման համար պարտադիր է հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի ստեղծումը:
10. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքի (այսուհետ՝ Օրենք) 1-ին հոդվածը սահմանում է օրենքի կարգավորման առարկան: Մասնավորապես, «սույն օրենքը սահմանում է միջհամայնքային միավորման հասկացությունը, մարմինները, գործունեության կարգը, լիազորությունները և դրանց իրավական, տնտեսական, ֆինանսական հիմքերն ու երաշխիքները»: Մինչդեռ հարկ է նկատել, որ այդ օրենքով սահմանվում է ոչ միայն միջհամայնքային միավորման հասկացությունը, այլև դրա ստեղծման, դադարեցման և լուծարման կարգը, իսկ օրենքի կարգավորման առարկան պետք է համապատասխանի դրա կարգավորման իրավահարաբերության շրջանակներին: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է օրենքի 1-ին հոդվածում կատարել լրացումներ, մասնավորապես՝ հոդվածի բովանդակությունը համապատասխանեցնելով օրենքի իրական կարգավորման առարկային և կարգավորման շրջանակից:
11. Ըստ էության, միջհամայնքային միավորումների էությունը ոչ թե համայնքների պարզ միավորումն է, այլ համայնքների որոշակի լիազորությունների փոխանցմամբ միանգամայն նոր իրավաբանական անձի ստեղծումը, որի գործունեության միջոցով ոչ միայն բեռնաթափվում են մասնակից համայնքները, այլև հնարավորություն է ստեղծվում, որպեսզի կայացվեն համընդհանուր

չափանիշներով ընդունելի և համընդհանուր միջոցներն առավել խնայողական օգտագործելուն միտված միասնական որոշումներ: Ուստի առաջարկվում է այն սահմանել հետևյալ բնորոշմամբ՝ «Միջհամայնքային միավորումը (այսուհետ՝ միավորում) տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով կամ հանրային շահերից ելնելով համայնքներից կազմված հանրային իրավունքի իրավաբանական անձ է, որն իրականացնում է օրենքով կամ համայնքների ավագանիների որոշումներով իրեն վերապահված լիազորություններ»:

12. Օրենքի 4-րդ հոդվածի 3-րդ մասը սահմանում է. «Միավորումը գործում է իր կանոնադրության համաձայն»: Նշված կարգավորումը հակասում է օրինականության սկզբունքին այն համատեքստում, որ Սահմանադրության 2015թ. փոփոխություններով մի ամբողջ հոդված նվիրված է միջհամայնքային միավորումների կազմավորմանն ու գործունեությանն առնչվող հարաբերություններին, ուստի միավորումը չի կարող գործել բացառապես կանոնադրության համաձայն, այլ պետք է գործի Սահմանադրության, օրենքի և նոր միայն դրանց համապատասխան ընդունված կանոնադրության համաձայն: Հետևաբար, առաջարկվում է այս նորմը ձևակերպել վերը նշվածի հաշվառմամբ:
13. Օրենքով սահմանված միավորման խորհուրդը չի կարող ընդունել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտեր, և օրենքով չի կարող լիազորվել ընդունելու ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտեր: Ավելին, Սահմանադրությամբ նույնիսկ սահմանված չէ միավորման խորհուրդը որպես սահմանադրական մարմին: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով հանել ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտ ընդունելու իրավական հնարավորություն ենթադրող կարգավորումը:
14. Օրենքի 4-րդ հոդվածի 5-րդ մասի համաձայն՝ միավորմանը փոխանցված լիազորությունների շրջանակում միավորման անդամ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտերը գործում են մինչև միավորման խորհրդի կողմից այդ հարաբերությունները կարգավորող ակտերի ընդունումը: Այդ պահից սկսած՝ միավորմանը փոխանցված լիազորությունների շրջանակում միավորման անդամ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտերն ուժը կորցրած են ճանաչվում: Նշված կարգավորումն իրավական որոշակիության հետ լուրջ խնդիրներ ունի: Մասնավորապես, հիպոթետիկ նույնիսկ դժվար է պատկերացնել նույն հարաբերությունը կարգավորող տարբեր իրավական ակտերի պարագայում տվյալ իրավահարաբերության կարգավորման համար, որ համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտը պետք է կիրառվի կոնկրետ իրավիճալում, եթե բոլորն էլ, ըստ վերը նշված կարգավորման, գործող ակտեր են համարվում: Ուստի առաջարկվում է, իրավական նորմը ձևակերպել այնպես, որ

միավորման հիմնադրման փաստաթղթում հստակ նշվեն, թե որ հարաբերության կարգավորման համար, որ համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած ակտը պետք է կիրառվի, մինչև միավորման խորհրդի կողմից այդ հարաբերությունները կարգավորող ակտերի ընդունումը: Նշվածը պետք է լրացնել կանոնադրության պահանջներին վերաբերող Օրենքի 7-րդ հոդվածի 3-րդ մասում, և օրենքով ստեղծվող միավորման դեպքում՝ օրենքում:

15. Օրենքի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի կարգավորման համաձայն՝ միավորումն իր գործունեությունը կարող է սկսել իր կանոնադրությունը հաստատվելուց հետո՝ եռամսյա ժամկետում: Նշված կարգավորումը իրավական որոշակիության հետ խնդիր ունի այն համատեքստում, որ սահմանափակվում է միավորման գործունեությունը այն սկսելու ժամկետի մասով՝ իմպերատիվ նշելով, որ այն կարող է գործել միայն կանոնադրությունը հաստատվելուց հետո, ընդ որում՝ դա այն դեպքում, երբ կանոնադրության հաստատման համար որոշակի գործողությունների կատարման անհրաժեշտություն է առաջանալու, և ավելին՝ գործելու է այն էլ միայն այդ հաստատումից հետո եռամսյա ժամկետում: Նշված իրավական կարգավորումը զուրկ է որևէ իրավական տրամաբանությունից, առավելապես, օրենքով ստեղծվող միավորումների դեպքում: Ուստի առաջարկվում է այս կարգավորումը հանել:

16. Առաջարկվում է Օրենքի 7-րդ հոդվածը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ՝ «1. Կամավոր հիմունքներով միավորումն ստեղծվում է առնվազն երկու համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների նախաձեռնությամբ: 2. Կամավոր հիմունքներով միավորման ստեղծման նախաձեռնությամբ կարող է հանդես գալ համայնքի ղեկավարը կամ ավագանու անդամների մեկ երրորդը՝ ավագանու նիստում ներկայացնելով նաև այն լիազորությունները, որոնք պետք է փոխանցվեն միջհամայնքային միավորմանը, ինչպես նաև միավորման մեջ ընդգրկված համայնքների բյուջեներից միավորման ֆինանսավորման սկզբունքները: Նախաձեռնությունը քննարկվում է ավագանու նիստում, որի վերաբերյալ ավագանու անդամների՝ օրենքով սահմանված թվի ձայների մեծամասնությամբ համայնքի ավագանին ընդունում է որոշում՝ նախաձեռնությանը հավանություն տալու կամ նախաձեռնությունը մերժելու մասին: 3. Կամավոր հիմունքներով միավորումը համարվում է ստեղծված՝ սույն հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված կարգով նախաձեռնությանը հավանություն տալու որոշումը կայացրած համայնքների ավագանիների կողմից համաեռոյ նիստում միավորման կանոնադրությունը ձայների մեծամասնությամբ ընդունելու պահից: 4. Համայնքը կարող է ընդգրկվել կամավոր հիմունքներով ստեղծված միավորման կազմում սույն հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված կարգով համայնքի ավագանու որոշմամբ, այդ որոշման հիման վրա ընդգրկվող համայնքի ղեկավարի կողմից միավորմանը գրավոր դիմում ներկայացնելուց և միավորման խորհրդի համաձայնությունը ստանալուց հետո: Համաձայնությունը

տրվում է քվեարկության միջոցով՝ խորհրդի անդամների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ: Միավորման խորհրդի համաձայնությունը ստանալուց հետո միավորման կանոնադրությունում սույն օրենքով սահմանված կարգով կատարվում են փոփոխություններ և լրացումներ:»:

17. Օրենքի 7-րդ հոդվածի 3-րդ մասը վերաբերում է կանոնադրության պահանջներին, որում ըստ սույն եզրակացության 5-րդ կետի՝ պետք է ներառվի նաև թե միավորման անդամ համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդունած տվյալ իրավահարաբերությունը կարգավորող որ իրավական ակտը պետք է կիրառվի, մինչև այդ հարաբերությունը կարգավորող նոր իրավական ակտի ընդունումը: Մինևս այն ժամանակ խնդրահարույց է նույն հոդվածի 3-րդ մասի 2-րդ կետը, առ այն, որ կանոնադրության մեջ նշվում են միավորման անդամ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից փոխանցվող լիազորությունները: Այսպես, նախ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով, իսկ Սահմանադրության 6-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք իրավասու են կատարելու միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով: Իսկ Սահմանադրության 182-րդ հոդվածի 5-րդ մասի համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանվում են օրենքով: Ուստի Օրենքում պետք է վերնայավեն բոլոր այն դրույթները, որոնք սահմանում են լիազորությունների փոխանցման հնարավորություն, ավելին՝ հստակեցվեն այդ լիազորությունները: Նշված հիմնավորումները վերաբերում են նաև Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 2-րդ կետով սահմանված կանոնադրության մեջ սահմանվող այն պահանջին, ըստ որի, պետք է սահմանվեն, պետության պատվիրակած այն լիազորությունները, որոնք համայնքը փոխանցում է միավորմանը: Նշվածը պետք է կարգավորվի բացառապես օրենքով, ուստի առաջարկվում է այս կետը հանել:
18. Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը մինչև օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես գալը համապատասխան համայնքներին ներկայացնում է միավորում ստեղծելու վերաբերյալ օրենքի և միավորման կանոնադրության նախագծերը, այնուհետև սահմանվում են նաև լայն հարցերի շրջանակ, որոնք պետք է կարգավորվեն կանոնադրությամբ: Այդ հարցերի շրջանակից պարզ է դառնում, որ օրենսդրական նախաձեռնությունը վերաբերելու է միայն մեկ հոդվածով կարգավորման շրջանակում ինչ որ համայնքներից միավորում ստեղծելու գաղափարին, առանց սահմանելու Օրենքով կանոնադրական պահանջ հանդիսացող, բայց օրենսդրական կարգավորում պահանջող հարցերի շրջանակը: Ավելին, ԱԺ ընդունելու է միայն «գաղափարը», քանի որ կանոնադրության որևէ կետի հետ համաձայն չլինելու դեպքում ԱԺ որևէ

լիազորություն չունի դրա վերանայման կապակցությամբ, կամ օրենքի ընդունումից հետո, եթե Կառավարությունը փոփոխություն կատարի կանոնադրության մեջ, այն որևէ կերպ վերահսկելի չի դառնում օրենսդրական կարգավորման մակարդակում: Հետևաբար, առաջարկվում է Օրենքի 8-րդ հոդվածի 2-րդ մասով սահմանված հարցերի շրջանակը կարգավորել բացառապես օրենքով:

19. Օրենքի 9-րդ հոդվածի 6-րդ մասով նախատեսված կարգավորումը լիարժեք չի լուծում վարչական պատասխանատվությանն առնչվող հարցերը. «Միավորմանը տեղական ինքնակառավարման մարմինների համապատասխան լիազորությունները փոխանցելիս միավորմանը փոխանցվում են նաև այլ օրենքներով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված վարչական պատասխանատվության ենթարկելու, ենթարկվելու, ինչպես նաև քաղաքացիական իրավահարաբերություններում մասնակցություն ունենալու հետ կապված իրավասությունները»: Վերոգրյալը հաշվի առնելով, առաջարկվում է օրենքի 9-րդ հոդվածի 6-րդ մասով նախատեսված կարգավորումը:
20. Օրենքի 11-րդ և 12-րդ հոդվածներում առկա են իրավական տեխնիկայի կանոնների խախտումներ, այն համատեքստում, որ Օրենքի 11-րդ հոդվածի 6-րդ մասը սահմանում է՝ խորհրդի գործունեության, նիստերի նախապատրաստման և անցկացման կարգը սահմանվում է միավորման կանոնադրությամբ, իսկ Օրենքի 12-րդ հոդվածի 1-ին մասը՝ նիստերի անցկացման և որոշումների ընդունման կարգը՝ միավորման կանոնադրությամբ: Նույն հոդվածի 6-ից 10-րդ մասերը, վերաբերում են խորհրդի գործունեության, նիստերի նախապատրաստման և անցկացման կարգին, որը սակայն պետք է սահմանվեր կանոնադրությամբ: Առաջարկվում է նշված կրկնությունները բացառել իրավական ակտից:
21. Օրենքի 12-րդ հոդվածի 4-րդ մասի համաձայն՝ մինչև պաշտոնական հրապարակման ուղարկելը կամ ստորագրվելը խորհրդի որոշման դեմ միավորման անդամ համայնքի ավագանին կարող է հինգ աշխատանքային օրվա ընթացքում առարկություն ներկայացնել խորհուրդ: Առարկությունն ստանալուց հետո՝ տասնօրյա ժամկետում, խորհուրդը քվեարկության է դնում առարկությունը և խորհրդի անդամների ընդհանուր քանակի ձայների մեծամասնությամբ վերահաստատում իր որոշումը կամ ներկայացված առարկության հիման վրա համապատասխան փոփոխություն և (կամ) լրացում է կատարում որոշման մեջ: Հարկ է նշել, որ պաշտոնական հրապարակման ուղարկվում է միայն ստորագրված որոշումը, հետևաբար իրավական տրամաբանությունից զուրկ է հնարավորություն տալու առարկություն ներկայացնելու արդեն իսկ ընդունված որոշման դեմ, քանի որ այդ առարկությունները պետք է ներկայացվեն և այդ հնարավորությունից անդամ համայնքը զրկված չէ մինչև որոշման ընդունումը, ուստի այս ընթացակարգը պետք է հանել Օրենքից: Ավելին որոշման վերահաստատման և չստորագրված

որոշման մեջ լրացում և փոփոխություն կատարելու ընթացակարգերը, դարձյալ իրավական տրամաբանությունից զուրկ են այն իմաստով, որ պարզ չէ այդ ընթացակարգերի իրավական բովանդակությունը: Իսկ ընդունված որոշման մեջ փոփոխություն կամ լրացում կատարելու նախաձեռնությամբ հանդես գալու իրավունքը կարող է պատկանել խորհրդի անդամին, և այն կարող է քննարկվել խորհրդի նիստում, որի կարգավորման բացը առկա է օրենքում: Առաջարկվում է վերանայել օրենքի 12-րդ հոդվածի 4-րդ մասով սահմանված կարգավորումը:

22. Նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում, անհրաժեշտ է անդրադառնալ միջհամայնքային համագործակցության բոլոր հնարավոր ձևերի ներդրման պարագայում, միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպության գործունեությանը, մասնավորապես՝ աշխատողների կամ աշխատակազմի հարցին: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում առանձին-առանձին սահմանել միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևերի պարագայում, այդ կազմակերպության կամ կոնսորցիումի արդյունքում, միջհամայնքային համագործակցության աշխատակազմի կամ աշխատողների հարցին, նկարագրելով, աշխատակազմի հնարավոր կառուցվածքը, դրա հաստատման և ֆինանսավորման ընթացակարգերը, իսկ պայմանագրային հիմունքներով ձևավորված միջհամայնքային համագործակցության պարագայում, առաջարկվում է սահմանել պարտադիր պահանջ, որ պայմանագրով պետք է սահմանվեն աշխատողների թվաքանակը և վարձատրության չափերը, աշխատողների հետ կնքվելիք պայմանագրի հնարավոր տեսակները, վարձատրության չափը և այլն:
23. Գործող օրենքը իրավացիորեն չի անդրադառնում միջհամայնքային համագործակցության մյուս ձևերի կիրարկման պարագայում այդ կազմակերպությունների սեփականության հարցին: Այդ համատեքստում, անհրաժեշտություն է առաջանում, որ նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով առնվազն պետք է անդրադառնալ առհասարակ միջհամայնքային համագործակցության սեփականության իրավունքից, դրա իրացման սկզբունքներին և ընթացակարգերին: Վերոգրյալը հաշվի առնելով, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծով սահմանել միջհամայնքային միավորումների սեփականության ձևերը, կազմը, սեփականության գոյացման ընթացակարգը, պատասխանատվությունը, միաժամանակ, սահմանել սեփականության հետ կապված կարգավորումները բոլոր այն դեպքերի համար, երբ ստեղծվում է ոչ թե միավորում, այլ ձևավորվում է միջհամայնքային համագործակցություն:
24. Խորհրդի կողմից հաստատված ծախսային նախահաշվի հիման վրա համայնքները ինչպես են կարողանում վճարել մասհանում, կարգավորված չէ, թե այդ մասհանումը տեղական ինքնակառավարման որ մարմնի որոշմամբ է իրականացվելու, կամ արդյոք միավորումը ստեղծելու մասին որոշման շրջանակում չէ, որ պետք է իրականացվի այդ ֆինանսավորումը, կամ արդյոք պետք է այդ ֆինանսավորումը անվանել մասհանում և այլն: Միավորման անդամ համայնքի կողմից միավորմանը ֆինանսավորում տրամադրելու հետ

կապված հարաբերությունը պետք է մանրամասն նկարագրվի օրենքով, որպեսզի պարզ լինի որոշում կայացնող մարմինը որն է, ֆինանսավորման ընթացակարգը ինպես է, պատասխանատվությունը և հսկողությունը ինպես է հասցեագրվում և այլն: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում սահմանել առանձին հոդվածի տեսքով միավորման և միջհամայնքային համագործակցության ֆինանսավորման հետ կապված իրավահարաբերությունները: Առաջին հերթին ամրագրել կարգավորում, որը կսահմանի միավորման անդամ համայնքների կողմից միավորման ֆչիինանսավորման ողջ ընթացակարգը և պատասխանատվությունը: Երկրորդ հերթին, սահմանել միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևաչափերի կիրարկման պարագայում համայնքների կողմից ֆինանսավորման գործիքակազմերը:

25. Անհրաժեշտ է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում ամրագրել կարգավորումներ, որոնք վերաբերելի կլինեն միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևերի կիրառման պարագայում դրանց գործունեության դադարեցմանը, կազմակերպություն ստեղծելու պարագայում՝ դրա լուծարմանն ու վերակազմակերպմանը, համատեղ գործունեության պայմանագրի միջոցով միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու դեպքում՝ պայմանագիրը միակողմանի կամ երկկողմանի կամ բազմակողմ ձևով լուծելու հետ կապված իրավահարաբերությունները: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում սահմանել միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևերի կիրառման պարագայում դրանց գործունեության դադարեցմանը, կազմակերպություն ստեղծելու պարագայում՝ դրա լուծարմանն ու վերակազմակերպմանը, համատեղ գործունեության պայմանագրի միջոցով միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու դեպքում՝ պայմանագիրը միակողմանի կամ երկկողմանի կամ բազմակողմ ձևով լուծելու հետ կապված իրավահարաբերությունները:
26. Իրավական հստակության, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սուբսիդարության սկզբունքներից ելնելով, անհրաժեշտ է Օրենքում հստակ սահմանել այն կարգավորումները, որոնց համատեքստում, Միավորման աշխատակազմի կառուցվածքը և ֆինանսավորման չափը պետք է հաստատվի միավորումը ստեղծելու մասին համայնքների ավագանիների համատեղ որոշմամբ: Բացի այդ, անհրաժեշտ է հստակ սահմանել միավորման աշխատակազմի իրավական կարգավիճակը: Ելնելով վերոգրյալից, առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում, միավորման աշխատակազմի հետ կապված հարաբերությունները սահմանող հոդվածում, նախատեսել դրույթ, համաձայն որի, միավորման աշխատակազմի կառուցվածքը, հաստիքացուցակը և ֆինանսավորման չափը հաստատվում է միավորում ստեղծելու մասին համայնքների ավագանիների համատեղ որոշմամբ, իսկ Կառավարության նախաձեռնությամբ միավորում ստեղծելու պարագայում՝ համապատասխան օրենքով:

27. Առաջարկվում է նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում, սահմանել միջհամայնքային համագործակցության հետևյալ նոր հասկացությունը . Միջհամայնքային համագործակցությունը երկու կամ ավելի համայնքների միջև՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխադարձ համաձայնությամբ իրականացվող համատեղ գործունեությունն է, որը միտված է բարձրացնելու տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները համատեղ իրականացնելու, համայնքային խնդիրները լուծելու, համայնքային ծառայությունները առավել հասանելի, մատչելի դարձնելու և համայնքային զարգացման ծրագրերը համատեղ իրականացնելու նպատակով:
28. Նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում, առաջարկվում է սահմանել միջհամայնքային համագործակցության հնարավոր ձևերը, հետևյալ բովանդակությամբ . Միջհամայնքային համագործակցությունը կարող է իրականացվել հետևյալ ձևերով. 1) միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելով. 2) համատեղ գործունեության (կոնսորցիումի) պայմանագրի շրջանակում. 3) համատեղ ստեղծված համայնքային առևտրային կամ ոչ առևտրային կազմակերպության միջոցով. 4) Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսդրությամբ նախատեսված այլ ձևերով:
29. Նոր խմբագրությամբ օրենքի նախագծում առաջարկվում է հստակ և տարանջատված սահմանել միջհամայնքային համագործակցության բոլոր ձևերի իրականացման և կիրարկման ընթացակարգերը, դրանց ֆինանսավորման հստակ օրենսդրական գործիքակազմերը:
30. «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքում նախատեսել միջհամայնքային համագործակցության էությունը բնորոշող սահմանում, որը կընդգծի միջհամայնքային համագործակցության մասնակից համայնքների միջև համագործակցության հարաբերությունների հաստատման նպատակը, այն է՝ օրենքին համապատասխան իրենց սեփական և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների և գործառույթների արդյունավետ իրականացումը:
31. Միջհամայնքային համագործակցության մասնակից տեղական համայնքների միջև վստահության ամրապնդման, համագործակցության մարմինների գործունեության օրինականության և հաշվետվողականության ապահովման նպատակով՝ «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքում սահմանել միջհամայնքային համագործակցության հիմքերը և սկզբունքները:
32. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում և «Միջհամայնքային միավորումների մասին» օրենքում միջհամայնքային համագործակցության պայմանագրերից և միջհամայնքային համատեղ կառույցից բացի նախատեսել միջհամայնքային համագործակցության այլ ձևեր (նպատակային միություններ, լիազորությունների պատվիրակմամբ միջհամայնքային համաձայնագրեր և այլն),

հանգամանալից իրավակարգավորումներ նախատեսել դրանց մարմինների ձևավորման, լիազորությունների, որոշումների ընդունման կարգի և գործունեության այլ հարցերի վերաբերյալ:

33. Օրենքով՝ իրավունք վերապահել միջհամայնքային համագործակցության մասնակից տեղական համայնքներին ընտրելու համագործակցության՝ իրենց հարմար կազմակերպաիրավական ձևը:
34. Սիջհամայնքային միավորումների մասին՝ օրենքում՝ որպես ՀՀ-ում խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքների միջև համագործակցության առավել նպատակահարմար կազմակերպաիրավական ձև նախատեսել «միջհամայնքային միավորումը», (ինչպես սահմանված է Ֆրանսիայի տեղական ինքնակառավարման մասին համապատասխան օրենսդրությամբ), սահմանել մանրամասն իրավակարգավորումներ «միջհամայնքային միավորման» լիազորությունների, կառավարման մարմինների ձևավորման կարգի և գործունեությանը վերաբերող այլ կարևոր հարցերի վերաբերյալ, մասնավորապես՝ նախատեսել դրույթներ «միջհամայնքային միավորման» մասնակից տեղական համայնքների լիազորությունների (պարտադիր և հայեցողական) ավելացման վերաբերյալ՝ համայնքների կարողությունների մեծացմանը զուգահեռ:
35. Օրենքում նախատեսել իրավակարգավորումներ միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ստեղծման ընթացակարգի, մասնավորապես՝ դրանց ձևավորման նախաձեռնության շրջանակներում ընդունվող որոշումների վերաբերյալ:
36. Օրենքում մանրամասն իրավակարգավորումներ նախատեսել տեղական համայնքների միջև համագործակցության համաձայնագրերի պարտադիր դրույթների վերաբերյալ:
37. Օրենքում նախատեսել միջհամայնքային համագործակցության մարմինների ստեղծման խրախուսման նպատակով պետական մարմինների կողմից իրականացվող վարչական և ֆինանսական միջոցառումները:
38. Օրենքում սահմանել միջհամայնքային համագործակցության մարմինների գործունեության՝ մասնավորապես՝ միջհամայնքային միավորումների պարտադիր լիազորությունների նկատմամբ իրավական, իսկ պատվիրակված լիազորությունների նկատմամբ պետական իրավասու մարմինների կողմից մասնագիտական հսկողության կարգը, որը պետք է ենթադրի, այդ թվում հսկողություն համագործակցության մարմինների գործունեության արդյունավետության նկատմամբ:
39. Միջհամայնքային համագործակցության առաջավոր փորձ ունեցող եվրոպական երկրների օրինակով՝ միջհամայնքային միավորումների լիազորությունների և գործառույթների արդյունավետ իրականացման, միջհամայնքային միավորման մասնակից տեղական համայնքների ֆինանսական ինքնուրույնության

ամրապնդման նպատակով Օրենքում նախատեսել միջհամայնքային միավորումների՝ տնտեսական ընկերություններ և ընկերակցություններ ստեղծելու կամ դրանցում մասնակցություն ունենալու իրավունքը:

- 40.** Քաղ.օր.-ի 72-րդ հոդվածի 6-րդ կետը սահմանում է, որ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք չունեն հանդես գալ որպես տնտեսական ընկերակցությունների ու ընկերությունների մասնակիցներ: Հաշվի առնելով եվրոպական լավագույն փորձը՝ առաջարկում ենք Քաղ.օր.-ի նշված հոդվածում սահմանել բացառություն՝ տնտեսական ընկերակցություններ ու ընկերություններ ստեղծելու և դրանց մասնակցելու իրավունք վերապահել միջհամայնքային միավորումներին: