

## **ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖОБЩИННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ (МУНИЦИПАЛИТЕТОВ) КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ**

**Оганнес Арутюнян**  
ректор Академии государственного  
управления Республики Армения  
кандидат экономических наук

*Автор затрагивает задачи образования межобщинных объединений в контексте реформ, необходимых для расширения сферы полномочий и финансового внутреннего потенциала общин. Межобщинные объединения можно представить, как составляющую часть системы местного самоуправления, которая выполняет как некоторые функции общин, так и делегированные государством полномочия, благодаря своим структурным особенностям.*

*В статье предложены основные направления изучения упомянутой проблемы и цели их достижения.*

## **ESTABLISHMENT OF INTER-COMMUNITY UNIONS AS A CONDITION FOR IMPROVEMENT OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN THE REPUBLIC OF ARMENIA**

**Hovhannes Harutyunyan**  
Rector of the Public Administration  
Academy of the Republic of Armenia  
Doctor of Economics

*The author examines the issue of inter-community unions in the context of reforms required for enhancement communities' authorities and internal financial resources. Inter-community unions thanks to their structural features and as the important component of local government, fulfill some communities' functions and delegated authorities. In this connection it is necessary to develop scientifically proven approaches and targets of mentioned issue, which are introduced in this article.*

## **ФОРМУВАННЯ МІЖОБЩИННИХ ОБ'ЄДНАНЬ (МУНІЦИПАЛІТЕТІВ) ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У РЕСПУБЛІЦІ ВІРМЕНІЯ**

**Оганес Арутюнян,**  
ректор Академії державного управління Республіки Вірменія,  
кандидат економічних наук

*Автор торкається завдань утворення міжобщинних об'єднань у контексті реформ, необхідних для розширення сфери повноважень і фінансового внутрішнього потенціалу громад. Міжобщинні об'єднання можна предста-*

*вити, як складову частину системи місцевого самоуправління, що виконує як окремі функції громад, так і делеговані державою повноваження, завдяки своїм структурним особливостям.*

*У статті запропоновані основні напрямки вивчення згаданої проблеми й мети їхнього досягнення.*

---

Опыт системы местного самоуправления Республики Армения (РА) последних 17 лет показал, что настало время коренных реформ, которые дадут возможность расширить сферу полномочий и финансовый внутренний потенциал общины. В этом направлении для создания законодательных и правовых основ важно изучение международного опыта.

Республика Армения относится к числу вновь образованных независимых республик, для которых характерно осуществление крупномасштабных реформ в разных областях публичного управления, в том числе и в системе местного самоуправления. Становится важным вопрос образования межобщинных единиц, который необходимо рассматривать в контексте реформ данного периода времени.

В настоящее время в Армении действуют 926 общин. Значительная их часть не имеет соответствующих собственных ресурсов и возможностей, вследствие чего не осуществляет свои полномочия в полной мере, или осуществляет их неполноценно. Финансовые и человеческие ресурсы большинства общин не позволяют полномасштабно реализовывать делегированные им функции предоставления общественных услуг. Возникла потребность в межобщинном сотрудничестве в вопросах водоснабжения, вывоза мусора, обеспечения своих бюджетов налоговыми поступлениями и решения других задач. В основном этим и обусловлена необходимость межобщинного сотрудничества и совместного предоставления услуг общинного значения. Сказанное в первую очередь относится к обязательным полномочиям. Но межобщинное сотрудничество придает немалое значение исполнению делегированных и добровольных полномочий. Сотрудничество между общинами не ограничивается лишь исполнением отдельных полномочий. Оно также имеет немаловажное значение с точки зрения повышения эффективности управления.

Межобщинное сотрудничество – необходимый фактор для развития отдельных общин, так как административные органы таких общин не в состоянии решать возникающие перед ними проблемы, к тому же содержание квалифицированных кадров может очень дорого обойтись отдельным общинам. Во многих случаях просто не имеет смысла делать большие управленческие затраты.

Таким образом, одной из первоочередных задач местного самоуправления является содействие общинам в формировании межобщинных объединений, имеющих относительно ограниченные финансовые и человеческие ресурсы. Для осуществления обязательных полномочий и функций, имеющих жизненно важное для общества значение, необходимо способствовать уменьшению степени поляризации между общинами в процессе развития местного самоуправления.

Межобщинные объединения можно представить, как составляющую часть системы местного самоуправления, которая, благодаря своим структурным особенностям, выполняет как некоторые функции общин, так и делеги-

рованные государством полномочия. Здесь нужно иметь в виду, что конечной целью является не сохранение независимости данной общины, а повышение степени реализации делегированных функций в процессе предоставления общественных услуг населению.

Наряду со всеми перечисленными преимуществами, межобщинные объединения особенно актуальны в контексте осуществления территориальной государственной политики. В настоящее время эта функция возложена на марзпетов, которые в регионах являются представителями правительства и обеспечивают обоюдное взаимодействие между государственным управлением и местным самоуправлением. Межобщинные объединения могут оказать огромное содействие в этом вопросе, вплоть до осуществления некоторых функций.

Необходимо отметить, что в Республике Армения правовая система, регулирующая механизмы формирования и деятельность межобщинных объединений, сформировалась принятым в 1996 году законом РА «О местном самоуправлении», которая сохранилась в том же виде во вновь принятом в 2002 году законе. Закон содержит всего три статьи, определяющие цель и механизмы формирования этих объединений, а также статус и органы управления. Статья 78 закона РА «О местном самоуправлении» констатирует, что общины (муниципалитеты) для совместного решения конкретных задач и в целях уменьшения расходов на них, могут создавать межобщинные объединения. Межобщинные объединения являются юридическими лицами. Механизмы формирования объединений регулируются статьей 79 закона, которая предусматривает добровольное основание межобщинного объединения на основе заключенных между руководителями общин многосторонних договоров. Эти договора подлежат утверждению со стороны муниципальных советов (авагани). Закон предусматривает образование управленческих органов межобщинных объединений – межобщинных советов, которые состоят из руководителей входящих в него общин. Совет из своего состава выбирает Председателя Совета. Заседание совета правомочно при присутствии более половины его членов, а решения принимаются простым большинством голосов присутствующих. Согласно закону, полномочия межобщинных объединений должны быть установлены соответствующим законом. Однако, полномочия этих объединений пока не определены. Гражданским кодексом предусмотрено, что юридические лица могут формировать объединения; и общины, как юридические лица, получают возможность систематизации своей деятельности, а также формирования объединений/союзов для защиты общих интересов.

Очевидно, что правовая основа межобщинных объединений нуждается в усовершенствовании и доработке. В ней должны быть четко сформулированы механизмы их формирования и формы их деятельности, определены исполнительные органы, их полномочия, источники их бюджета и т.д., без чего невозможна их стабильная деятельность. Не случайно, что на такой основе с 1996 года по сей день не зарегистрировано ни одно межобщинное объединение.

Для стимулирования этой работы вначале важно законодательно определить те общины, экономический и финансовый потенциал которых не достаточен для самостоятельной реализации установленных законом их полномочий, и обеспечить базу для формирования межобщинных объединений.

При образовании межобщинных объединений особенно важен принцип их создания: добровольный или принудительный. Обсуждения и дискуссии с руководителями общин показывают, что почти все они едины во мнении по вопросу образования межобщинных объединений на добровольной основе, исходя из принципа самостоятельности территориальных органов самоуправления. В то же время следует заметить, что обратное утверждение о том, что образование межобщинных объединений на добровольной основе не дает положительных результатов, о чем свидетельствует двенадцатилетний опыт Республики Армения, а также опыт ряда стран.

В международной практике известны случаи, когда вначале была сделана попытка образования межобщинных объединений на добровольной основе, и после неудачной попытки, исходя из общих интересов, формирование осуществлялось по принудительному принципу – по установленному законом порядку. Необходимо отметить, что во многих случаях эти два принципа могут сочетаться. Учитывая мнение населения общин, и в случае широкомасштабной разъяснительной работы среди них, на добровольной основе, возможно формирование большого числа межобщинных объединений. Не секрет, что в настоящее время существует достаточно большое число сторонников восстановления бывшей системы административно-территориального разделения. Предложенная система межобщинных объединений почти совпадает с прежней районной системой деления, и в процессе их формирования применение добровольного принципа даст положительные результаты. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что исходя из интересов государства и населения, необходимо, чтобы действовал также принудительный принцип. Предложенная модель межобщинных объединений имеет различные формы управления, и их формирование целесообразно закрепить законом. По закону необходимо также закрепить полномочия межобщинных объединений и входящих в него общин, источники доходов их собственного бюджета. Предусмотренное законом формирование межобщинных объединений предполагает установление их границ и выбор центров.

Согласно предложенной модели межобщинных объединений их территории в основном совпадают с бывшими административными районами. Исключение составляют некоторые из крупных районов, которые более целесообразно разделить на две части. При формировании межобщинных объединений важное место уделяется вопросу выбора центра. С этой целью предлагается при их выборе исходить из определенных критерий.

При выборе межобщинных центров целесообразно учитывать наличие городских общин. В настоящее время в Республике Армения существует 47 городских общин, численность населения в 25-и из них не превышает 15000. Но, в любом случае, открытым остается вопрос выбора центров 13-15 общин, которые должны быть выбраны из числа сельских общин, а у большинства из них нет соответствующих условий, чтобы быть межобщинным центром. Одним из вариантов можно считать следующее: при отсутствии подходящей кандидатуры для межобщинного центра, городскую общину численностью населения более 15000 временно признать межобщинным центром.

Альтернативным вариантом может служить и признание городских общин с численностью более 15000 населения общинными центрами и не принимать их за самостоятельные общины. Несмотря на то, что второй вариант является легко осуществимой задачей, он неприемлем, потому что в итоге бу-

дуг нарушены основные принципы формирования межобщинных объединений, и это не будет способствовать развитию сельских общин, для того, чтобы в дальнейшем они могли превратиться в центры межобщинных объединений. Исходя из этого соображения, предлагается в начальной стадии формирования межобщинных объединений в тех районах, где вопрос выбора центра неоднозначен, с согласия общин, временно признать центром самостоятельные общины, в дальнейшем создав предпосылки для признания центром одну из сельских общин.

В целях выбора межобщинных центров целесообразно изучить распределение подведомственных республиканских территориальных органов на территории Армении. Производительность и оперативность межобщинных объединений будут еще выше, если их руководящие органы и подведомственные подразделения государственных органов будут находиться в одной и той же общине. Учитывая то, что общины с численностью населения более 20000 человек не могут являться центрами межобщинных объединений, и при решении этой задачи в некоторых территориальных районах возникают проблемы, решение этих проблем возможно в результате изучения распределения территориальных делений подведомственных подразделений государственных органов.

В отличие от межобщинных объединений, в настоящее время на территории Республики Армения зарегистрированы и действуют союзы десяти общин. На их базе в будущем возможно и целесообразно формировать межобщинные объединения. Исходя из этого факта были изучены союзы трех общин: Берда, Веди и Сисиана. Из них два союза – Берда и Сисиана были созданы при непосредственном содействии организации GTZ, а союз Веди – по собственной инициативе региональных общин.

Все указанные союзы были созданы в целях принятия совместного решения общинами некоторых задач, систематизации деятельности, защиты прав общин и обмена информацией. Высший орган их управления состоит из руководителей общин и называется собрание или совет. Исполнительный орган союза – исполнительный директор, который выбирается на общем собрании союза сроком на 3 года. Стабильным источником образования финансовых средств союза являются только обязательная плата за вход и взносы участников. GTZ выделяет гранты созданным при его содействии союзам, которые используются в основном в целях осуществления межобщинных программ.

Основным препятствием формирования и деятельности межобщинных объединений считаются недостаточность финансовых средств и несовершенство законодательства. На самом деле, они являются очень серьезными препятствиями, первичным из них является устранение законодательных пробелов и, тем самым, предоставление возможностей формирования межобщинных объединений.

Первоочередными задачами, решаемыми непосредственно межобщинными объединениями, считаются сферы образования, культуры, структуры, подлежащие юрисдикции общин и создание единого органа сбора налогов на землю и имущество.

При совместном решении задач общин предпочтение надо отдать рыночным механизмам. Кроме того, важным является также создание межобщинных организаций.

Вопрос органа руководства межобщинных объединений можно считать одним из важных, так как производительность работы любой организации в большей степени зависит от качества управления. Здесь основной задачей считается создание исполнительного органа. Из предложенных вариантов формирования совета межобщинных объединений предпочтение получил вариант образования членов совета только из числа руководителей общин.

Согласно мнению руководителей общин, административная территория межобщинных объединений должна соответствовать бывшему районному делению. Прежнее районное деление в Армении оставило определенный положительный след в памяти людей и, в случае необходимости, можно без особых трудностей его восстановить.

Мнения о показателях выбора центра межобщинных объединений в современных условиях Армении почти совпадают. Высшие оценки были даны показателям: межобщинным объединениям с наибольшей численностью населения, расположенным в центре и административным центрам с бывшим районным делением. Во многих случаях эти три показателя совпадают с показателями центра бывшего районного административного деления.

Таким образом, создание межобщинных объединений является необходимостью. Итоги исследования также показывают наличие связанных с этим трудностей, механизмов совместного решения общинных задач – экономических, финансовых, административных и организационных.

Основной целью создания межобщинных объединений является достижение того, чтобы, независимо от того, в какой общине (большой или маленькой) живет гражданин, ему предоставлялись хотя бы минимальные услуги для обеспечения нормальной жизнедеятельности.

По закону РА «О местном самоуправлении» всем 926 общинам, независимо от их человеческих, финансовых и экономических ресурсов, предоставлены одинаковые полномочия. Основную часть этих полномочий составляют предоставленные законом обязательные полномочия, которые по своему характеру подлежат обязательному и первоочередному исполнению и напрямую соприкасаются с вопросами жизнеобеспечения населения.

Если все общины могли выполнять хотя бы предоставленные им законом обязательные полномочия, то оптимизация системы административно-территориального деления страны не была бы актуальным и злободневным вопросом. Несмотря на это, и в данном случае оптимизация может снизить административные расходы общин, а освободившиеся средства можно направить на предоставление услуг населению.

Какими механизмами это осуществимо? Во-первых, необходимо исследовать возможности общин, учитывая их человеческие ресурсы, финансовый и экономический потенциал и уровень исполнения ими предписанных законом обязательных полномочий. После этого необходимо выделить те общины, чьи возможности дают право самостоятельно реализовывать предписанные обязательные полномочия. Эти общины законом должны быть признаны как «самостоятельные» общины, они обязаны осуществлять предписанные законом «О местном самоуправлении» обязательные полномочия в полном объеме. Остальные общины формируют межобщинные объединения, которые для мелких общин централизованно будут осуществлять те полномочия, которые на местах невозможно выполнить. Общины, включенные в состав

межобщинных объединений, на местах будут продолжать осуществление предписанных законом всех тех полномочий, которые в настоящее время выполняются ими.

Попытаемся установить тот принцип, на основании которого должны определить «независимые» общины. По закону «О местном самоуправлении» четко определен предоставленный общинам круг обязательных полномочий. Изучая исполнение бюджетов общин Армении за последние два-три года, достаточно определенным становится перечень тех общин, которые своими бюджетными средствами каждый год совершали полноценные финансовые ассигнования для выполнения обязательных полномочий, а также значительная их часть образовала соответствующие услуги. По нашим наблюдениям таковыми являются те общины, численность населения которых больше 15000. Это 22 общины: Абовян, Армавир, Алаверди, Аштарак, Арарат, Артик, Арташат, Гавар, Гюмри, Горис, Дилижан, Иджеван, Капан, Масис, Раздан, Чаренцаван, Сисиан, Спитак, Степанаван, Севан, Вагаршапат, Ванадзор. Кроме вышеперечисленных общин, предоставленные обязательные полномочия в полном объеме осуществляют также 12 общин (муниципалитетов) города Еревана.

Согласно модели, представленной межобщинными объединениями, предусматривается внести изменения в законе и классифицировать общины на а) независимые общины и б) общины, включенные в межобщинные объединения, а также разграничить полномочия между межобщинными объединениями и включенными в их состав общинами, оставив межобщинным объединениям налоговые полномочия.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Армения, 1995г.
2. Конституция Республики Армения (поправки), 2005г.
3. Закон Республики Армения «О местном самоуправлении», 1996г.
4. Закон Республики Армения «О налогах», 1997г.
5. Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения», 1997г.
6. Закон Республики Армения «О финансовом выравнивании», 1997г.
7. Арутюнян О.К., Проблемы бюджетного процесса и оценки финансовой стабильности в системе местного самоуправления, Изд. «Тнтесает», Ереван, 2007г.
8. Берг О., О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года., Вопросы экономики, № 2, 2002 г.
9. Игнатов В. Г., Бутов В. И., Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт, Изд. центр «МарТ», Москва-Ростов-на Дону, 2007 г.
10. Александров И. М., Бюджетная система Российской Федерации, Москва, 2007 г.
11. [www.gov.am](http://www.gov.am)
12. [www.parliament.am](http://www.parliament.am)
13. [www.parliament.ru](http://www.parliament.ru)