

## ВЛИЯНИЕ РЕФОРМ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В АРМЕНИИ

**Акопян Т.С.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*Межмуниципальное сотрудничество и консолидация муниципалитетов – это основа административно-территориальных реформ в Республике Армения (РА), начавшихся в 2015 г. Цель данного исследования – выяснить, как реформы повлияли на сотрудничество между муниципалитетами, в частности, помогли ли они решить проблемы в этой области и эффективнее организовать этот процесс. Чтобы ответить на поставленные вопросы, проведен сравнительный анализ состояния межмуниципального сотрудничества до реформ и после. Изучено законодательство, регулирующее сотрудничество между муниципалитетами, и данные о межмуниципальных органах. Уровень развития межмуниципального сотрудничества в Армении оценивался в сравнении с уровнем и состоянием развития ононого в других постсоветских странах: Молдове, Грузии и Украине. Для анализа использовались данные официального сайта Министерства территориального управления и развития РА, докладов «Местное самоуправление в Армении», которые ежегодно публикуются Союзом муниципальных финансистов, а также результаты исследований и опросов, проведенных компанией «Каунтерпарт Интернешнл» (США) в 2011 и 2014 гг. Информация о сотрудничестве муниципалитетов в Молдове, Грузии, Украине почерпнута из научной литературы, из официальных сайтов Европейской политики соседства<sup>2</sup> и Программы развития ООН в Молдове<sup>3</sup>. В ходе исследования подтверждена изначальная гипотеза: основными препятствиями функционирования межмуниципального сотрудничества в Армении являются недостаток финансов и несовершенство законодательной базы. В работе сделаны выводы о необходимости (1) внесения изменений в законодательство с целью совершенствования регулирования деятельности этих структур и (2) решения финансовых вопросов для увеличения доходов муниципалитетов и направления этих средств на исполнение ими своих полномочий.*

<sup>1</sup> Акопян Татев Самвеловна – аспирант, кафедра управления Армянского государственного экономического университета. Адрес: 0025, Республика Армения, Ереван, ул. Налбандян, д. 125. E-mail: tatevhakobyan04@gmail.com

<sup>2</sup> URL: <https://www.euneighbours.eu/ru> (дата обращения: 09.06.2019).

<sup>3</sup> URL: <http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home.html> (дата обращения: 09.06.2019).

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество; слияние муниципалитетов; реформы местного самоуправления; муниципальные объединения; законодательное поле.

## Введение

Развитие сотрудничества между муниципалитетами является одним из направлений административно-территориальных реформ в Армении. Задачей автора стало выяснение того, какие факторы препятствуют развитию этого процесса.

С этой целью было проведено исследование существующей практики межмуниципального сотрудничества в РА. Несмотря на то, что в Армении муниципалитеты сотрудничают с 1999 г., в научной литературе опыт сотрудничества между муниципалитетами изучен недостаточно. Можно выделить исследование, проведенное Союзом муниципальных финансистов в 2004 г. – «Муниципальные союзы и налоговая политика». Опрос, прошедший в рамках этого исследования, показал, насколько значителен интерес лидеров муниципалитетов к межмуниципальному сотрудничеству. Другое, более масштабное исследование было осуществлено международной компанией «Каунтерпарт Интернешнл» в 2011 и 2014 гг.: его данные были использованы в статье. Однако эти исследования проводились до реформ и не учитывали влияние изменений на межмуниципальное сотрудничество.

Мы предположили, что основным препятствием функционирования межмуниципального сотрудничества в Армении служат недостаток средств и несовершенство законодательной базы. Для доказательства этой гипотезы мы провели сравнительный анализ состояния межмуниципального сотрудничества до реформ и после. Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

1. Изучение накопленного опыта межмуниципальных органов в Армении.
2. Изучение законодательства, регулирующего деятельность межмуниципальных органов.
3. Определение факторов, препятствовавших развитию этого явления в нашей стране, и выяснение того, как они изменились в результате реформ.

Основа системы местного самоуправления в Республике Армения – Конституция, принятая в 1995 г., седьмая глава которой посвящена территориальному управлению и местному самоуправлению. Она стала базой административно-территориальных реформ в стране. Позже сформированное законодательное поле было направлено на развитие систем местного самоуправления и территориального управления и повышение их эффективности. Д. Туманян выделяет три этапа в развитии местного самоуправления в Республике Армения:

- 1) 1995–1996 гг. – конституционные, законодательные, институциональные и структурные реформы, формирование новой системы государственного управления;
- 2) 1997–2001 гг. – расширение законодательного поля, создание системы местного самоуправления;

3) с 2002 г. по настоящее время – укрепление местного самоуправления, предоставление новых полномочий органам местного самоуправления (Туманян, 2006, с. 4).

На первом этапе институциональные и структурные реформы осуществлялись на основе Конституции и законодательства. Формировалась новая система государственного управления, местное самоуправление было отделено от государственного (центрального) управления. Впервые были избраны органы местного самоуправления, начался процесс самоутверждения новой системы местного самоуправления.

Второй этап характеризуется формированием местного самоуправления. Органы местного самоуправления начали эффективно работать, разрабатывать и внедрять необходимые механизмы, принимать ряд законов и нормативных актов, которые в определенной степени заполнили законодательные пробелы. Возникли первые трудности и проблемы местного самоуправления.

Начало третьего этапа связано с принятием Закона РА «О местном самоуправлении» (2002 г.). Закон расширил и укрепил муниципальную собственность, прояснил отношения между центральным правительством и органами местного самоуправления и передал последним новые полномочия. В 2005 г. состоялись конституционные изменения, в результате которых столица Ереван стала муниципалитетом. В конце 2008 г. был принят Закон РА «О местном самоуправлении в городе Ереване», и в 2009 г. впервые были сформированы органы местного самоуправления муниципалитета Еревана.

В 2011 г. начался процесс разработки новых реформ системы местного самоуправления, которые стали осуществляться в 2015 г. Этот этап называется этапом реконструкции системы, поскольку подразумевает системные изменения по развитию местного самоуправления.

На первом этапе было сформировано административное деление Армении, согласно которому территория республики была разделена на 10 марзов (областей) и 931 муниципалитет. Ереван имел региональный статус и был разделен на 12 районных муниципалитетов. После конституционных реформ 2005 г., как уже было сказано выше, Ереван получил статус муниципалитета, а районные муниципалитеты его состава стали административными единицами города. В отличие от других муниципалитетов, особенности местного самоуправления в Ереване определяются в Законе «О местном самоуправлении в городе Ереване». В результате формирования системы местного самоуправления было создано большое количество муниципалитетов, которые, несмотря на их существенные различия, имели одинаковые полномочия и сферу задач. Но если крупные муниципалитеты осуществляли свои полномочия, то малые и слабые не могли достичь своих целей из-за нехватки ресурсов. Основным источником бюджетов муниципалитетов были субсидии от государства, что привело к высокой степени зависимости от центрального правительства. Большая часть бюджета была потрачена на административные расходы, и муниципалитеты не смогли осуществить свои основные полномочия.

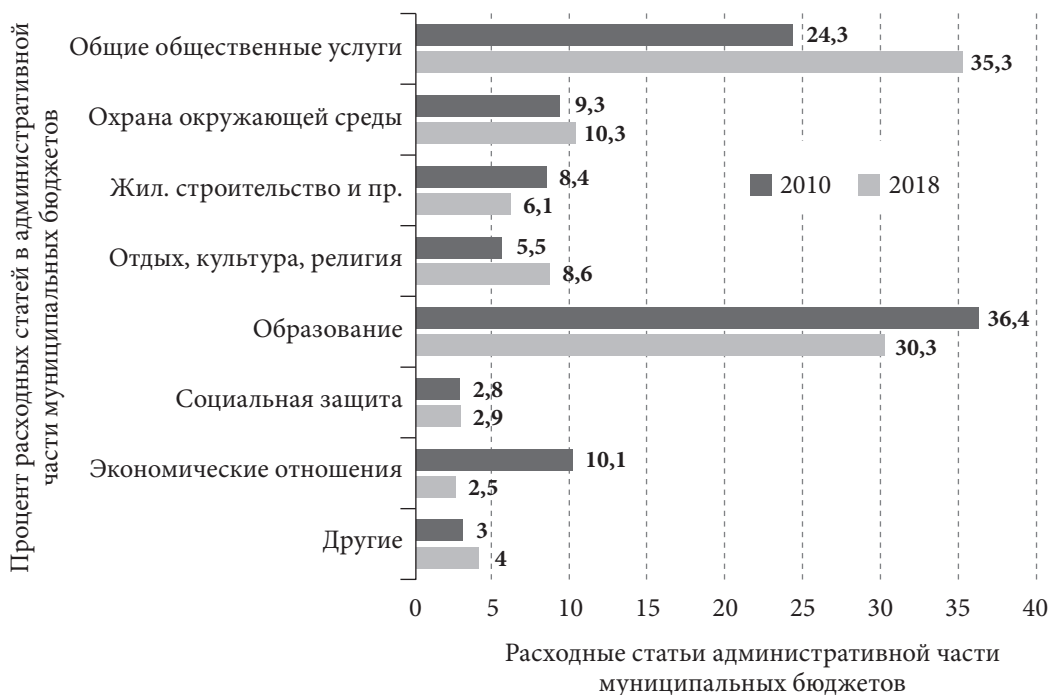
На решение этой проблемы и была направлена Концепция консолидации муниципалитетов и формирования межмуниципальных объединений (далее – Концепция), утвержденная Правительством РА в 2011 г. Эти два на-

правления эффективно используются в различных странах для реформ местного самоуправления. Более того, они не заменяют, а дополняют друг друга.

В Армении приоритет был отдан консолидации муниципалитетов, и изначальной целью было решение проблем малых и слабых муниципалитетов. Но муниципалитеты, у которых не было таких проблем, тоже были включены в процесс консолидации. После трехэтапного процесса консолидации число муниципалитетов сократилось с 931 до 502. Однако и после реформ дореформенные проблемы все еще остаются актуальными; кроме того, из-за консолидации возникли новые проблемы. Причина проблем заключалась в том, что результаты пилотной фазы не были тщательно изучены, хотя они демонстрировали, что объединение муниципалитетов не дало ожидаемого эффекта.

Рисунок 1

### Структура административной части муниципальных бюджетов РА в 2010 и 2018 гг., % (без учета данных г. Еревана)



**Источник:** Таблица составлена по материалам официального сайта Министерства территориального управления и развития РА, URL: <http://www.mtad.am/hy/budgetary-expenditure/> (дата обращения: 09.06.2019).

Как видно из Рисунка, на котором представлены структуры административной части муниципальных бюджетов до и после консолидации, после реформ вырос процент ресурсов, направленных на общие общественные услуги. Другими словами, выросла заработная плата работников бюджетных учреждений, как если бы основной целью реформ служило добавление средств на выполнение собственных полномочий. В итоге остается

лишь очень малая часть для реализации непосредственно функций муниципалитетов. А ведь в основном на решение этой проблемы и было направлено принятие Закона «О межмуниципальных объединениях».

## Законодательное регулирование межмуниципального сотрудничества

В рамках Программы поддержки гражданского общества и местного самоуправления, реализуемой компанией «Каунтерпарт Интернешнл» в 2011–2014 гг., было изучено текущее состояние межмуниципальных структур Армении (Дрампян, Варосян, Дулгарян, Степанян, 2011). В ходе исследования представители этих структур упомянули ключевые факторы, препятствующие эффективному сотрудничеству, такие как:

- нехватка необходимого имущества и оборудования;
- невозможность обучения имеющихся специалистов и привлечения новых;
- отсутствие транспортных средств;
- плохая коммуникация между муниципалитетами;
- неполная законодательная база и неравное применение закона;
- финансовые трудности.

Поскольку основная причина недостатка ресурсов связана с финансовыми проблемами, вышеуказанные вопросы можно разделить на две основные группы: финансовые и законодательные. Учитывая, что консолидация должна была привести к эффективному распределению финансов муниципалитета, а развитие межмуниципального сотрудничества, в первую очередь, подразумевало детальное законодательное регулирование, предполагалось, что реформы должны были положительно повлиять на эти две проблемы.

Во многих постсоветских странах законодательство долгое время не регулировало полностью сотрудничество муниципалитетов. Например, в Молдове законодательство признает право сотрудничества местных властей, но не указывает правовые формы межмуниципального сотрудничества (Cornea, 2017). В Армении, несмотря на то, что Закон «О местном самоуправлении» 1996 г. устанавливал право муниципалитетов создавать межмуниципальные объединения, все же не существовало полной законодательной основы для их работы. Благодаря законодательным изменениям, о которых говорится ниже, эта проблема уже не актуальна.

Как мы упоминали выше, в 2011 г. Правительство Армении утвердило Концепцию консолидации муниципалитетов и формирования межмуниципальных объединений. В ней были подробно описаны процесс формирования межмуниципальных объединений, их структура, источники финансирования и их положительные стороны.

Так как основной целью создания межмуниципальных объединений было решение проблем малых и слабых муниципалитетов, то муниципалитеты, способные самостоятельно осуществлять свои основные полномочия, не могли быть включены в межмуниципальные объединения. Самостоятельных муниципалитетов насчитывалось 24: это были города с населением более 15 тыс. жителей. Предполагалось, что сформируются 40–42 межмуниципаль-

ных объединения с характерными чертами органов местного самоуправления второго уровня. Основная часть полномочий муниципалитета должна была перейти к объединениям, которые свои полномочия должны были осуществлять в пределах муниципалитета или межмуниципального объединения. В результате общее число органов, реализующих централизованные службы и делегированные полномочия, сократилось бы с 915 до 62–64.

Это позволило бы муниципалитетам, с одной стороны, эффективно осуществлять свои полномочия и, с другой стороны, сохранять независимость и непосредственную связь между жителями и руководящим органом местного самоуправления, что отсутствует в нынешних расширенных муниципалитетах. Некоторые муниципалитеты, сформированные после консолидации, довольно велики: например, большой муниципалитет Сисиана включает в себя бывшие 29, а Капана – бывшие 32 муниципалитета. В этом случае прямой контакт между гражданами и органами власти нарушается. Это вызывает дополнительные расходы у жителей на то, чтобы добраться до центра муниципалитета и выполнить необходимую работу.

Правовая база, разработанная после консолидации, несколько отличается от Концепции, поскольку включает внесенные изменения. Например, согласно Концепции, сообщества, которые могут исполнять полномочия своими человеческими, финансовыми и экономическими ресурсами, не могут быть включены в объединения; но в действующем законе нет такого ограничения, которое запрещало бы сотрудничать с большими сообществами. Так, один большой муниципалитет может сотрудничать с несколькими небольшими, в результате чего малые смогут выполнить свою работу, а более крупный передаст часть расходов другим и получит пользу. Кроме того, в Концепции упоминается об одной из форм сотрудничества – аутсорсинге, что подразумевает передачу полномочия одному сильному органу.

Хотя Концепция была разработана для бывших 915 муниципалитетов, она все еще сохраняет актуальность, поскольку, несмотря на то, что число муниципалитетов сократилось с 915 до 502, местные органы власти по-прежнему сталкиваются с проблемами исполнения полномочий. А это говорит о необходимости формирования и развития межмуниципального сотрудничества.

Что касается юридического статуса объединения, то до принятия Закона «О межмуниципальных объединениях» муниципальные союзы регистрировались как союзы юридических лиц. К 2016 г. согласно ст. 1 Закона от 16.12.16 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Армения» была сокращена деятельность союзов юридических лиц и было установлено, что «некоммерческие организации могут создаваться общественными объединениями, фондами или другими формами, установленными законом». Следовательно, после 2017 г. объединения были зарегистрированы в качестве неправительственных организаций или общественных фондов. Ранее созданные объединения, такие как союзы юридических лиц, должны были реструктурироваться до февраля 2018 г.

Глава 9 нового Закона РА от 16.12.2016 «О местном самоуправлении» определяет термин «межмуниципальное объединение», описывает процесс создания и ликвидации такого объединения. Согласно ст. 100, «междуни-

ципальное объединение – это созданное для повышения эффективности местного самоуправления или в интересах общества объединение муниципалитетов, которое осуществляет полномочия и функции, возложенные на него законом или решениями муниципальных советов».

Касательно добровольного или обязательного характера межмуниципального объединения: если в Конституции 2005 г. межмуниципальные объединения носили добровольный характер, то в ст. 189 Конституции 2015 г. говорится, что «старейшины муниципалитета могут создавать межмуниципальные объединения для повышения эффективности местного самоуправления. Исходя из общественных интересов, межмуниципальные объединения также могут создаваться законом по рекомендации правительства». Вышеупомянутый закон, принятый в 2016 г., также разъясняет, когда объединения носят обязательный характер, а когда – добровольный. Из изучения опыта межмуниципального сотрудничества становится ясно, что в некоторых европейских странах центральные органы власти могут установить обязательное сотрудничество между муниципалитетами для повышения эффективности оказания услуг. Однако целью этого обязательного сотрудничества служит исполнение не делегированных, а собственных полномочий. В Армении характер объединения обусловлен передаваемыми полномочиями. По решению совета, для реализации своих собственных полномочий муниципалитеты могут создавать межмуниципальные добровольные объединения, а по инициативе Правительства Республики Армения для делегированных полномочий может быть создано обязательное межмуниципальное объединение.

Обязательное объединение муниципалитетов было также закреплено принятым в 2018 г. Законом «О межмуниципальных объединениях», в котором изложены процессы создания, функционирования, прекращения и ликвидации этих организаций.

В ходе обсуждения этого закона было отмечено, что создание межмуниципальных объединений нацелено на делегирование полномочий регионального правительства, но авторы считают, что местные власти будут обременены дополнительными полномочиями в случае, когда они окажутся не в силах обеспечить исполнение даже первичных функций.

Принятый закон также определил структуру межмуниципального объединения, которая более оптимальна, чем таковая у муниципальных союзов, и не требует дополнительных должностей. Межгосударственный совет по межмуниципальной ассоциации – это межмуниципальный совет, в который входят главы членов-муниципалитетов и по одному члену совета. Они работают на общественных принципах, то есть им не оплачивают эту деятельность.

Что касается финансирования межмуниципального объединения, то, согласно закону, взносы в объединения с целью осуществления делегированных полномочий производятся исключительно из государственного бюджета для выполнения таких полномочий, а члены добровольного объединения оплачивают взнос для исполнения переданных полномочий. Источники финансирования могут также включать доходы от экономической деятельности, гранты, пожертвования, средства государственного бюджета и другие источники,

не запрещенные законом, включая иностранные. Это означает, что в источниках финансовых ресурсов особых изменений не произойдет, так как и до этого межмуниципальные органы финансировались членскими взносами или грантами (Драмбян, Манукян, Даллакян, Градлян, 2014).

## Накопленный опыт межмуниципального сотрудничества в Армении

В Республике Армения межмуниципальные органы были созданы 20 лет назад. Первые из них – муниципальные союзы Сисиана (объединяет 33 муниципалитета) и Спитака (объединяет три муниципалитета) – появились в 1999 г. для совместного решения существующих проблем. В то время в Конституции предусматривалось, что межмуниципальные объединения могут создаваться в соответствии с законом, а согласно ст. 18 Закона от 26.12.02 «О внесении изменений и дополнений в закон РА «О местном самоуправлении» межмуниципальные единицы могли создаваться на основе договоров, подписанных руководством муниципалитета и утвержденных Советом старейшин, т. е. только на добровольной основе. Руководящий орган – это совет ассоциаций, состоящий из лидеров муниципалитетов, из числа которых выбирали президента совета. Ясно, что этих юридических определений недостаточно для создания и функционирования межмуниципальных органов.

Основным мотивом формирования межмуниципальных органов стали законодательные изменения, согласно которым учет баз налогов на имущество с 1 января 2006 г. (Закон от 03.12.03 «О внесении изменений и дополнений в закон РА «О налоге на имущество», ст. 2), а с 1 января 2009 г. – учет баз земельного налога (Закон от 28.11.06 «О внесении изменений и дополнений в Закон РА «О земельном налоге», ст. 17) переходили к органам местного самоуправления. В результате были созданы новые муниципальные объединения и межмуниципальные структуры. Кроме того, муниципальные объединения, созданные немецкой компанией технического сотрудничества в Армении для реализации программ поддержки и развития, также начали осуществлять централизованный расчет и учет баз земельного налога и налога на имущество в сельских муниципалитетах своих регионов (Драмбян, Манукян, Даллакян, Градлян, 2014).

В итоге в Армении сформировались два типа межмуниципального сотрудничества: муниципальное объединение, которое подразумевает формирование межмуниципального органа, и межмуниципальная структура на основе межмуниципального соглашения: «это тип добровольного сотрудничества, который менее структурирован, поскольку не подразумевает формирование официального органа для контролирования осуществления соглашения» (Slack, 2007, p. 22). Посредством межмуниципального соглашения муниципалитеты могут разделить работу или выполнить аутсорсинг одному муниципалитету. Так работают и муниципалитеты РА: один муниципалитет ведет единую базу – земельный налог и налог на имущество соседних муниципалитетов, поскольку не у всех имелись средства, необходимые для управления налоговой базой.



Таблица 1

**Количество муниципальных объединений и их членов  
с разбивкой по марзам (по состоянию на декабрь 2012 г.)**

Марзи	Муниципальные объединения	Количество муниципалитетов в объединении
Ереван	Муниципальные объединения Армении	40
Арагацотн	Апаран, Муш	33
Арагат	Веди, Арагат, Айанист, Арагат	67
Армавир	–	–
Гегаркуник	Мартуни, Севан, Гегама, Варденис	61
Лори	Гугарк, Туманян, Степанаван, Ташир	91
Котайк	–	–
Ширак	Ахурян	8
Сюник	Мегри, Сисиан, Горис, Капан	108
Вайоц-Дзор	Вайоц-Дзор	27
Тавуш	Ноемберян, Дилижан, Берд, Иджеван	60
<b>Итого</b>	<b>25</b>	<b>495</b>

*Источник:* Туманян Д. Местное самоуправление в Армении (2012–2013 гг.), книга 6. – Ереван: 2015. – С. 25.

В 2012 г. было зарегистрировано 25 муниципальных объединений с более чем 54% муниципалитетов (495), из которых 17 муниципальных объединений были вовлечены в учет баз налогов. Информацию о количестве муниципальных объединений в разные годы можно найти в докладах «Местное самоуправление в Армении», которые ежегодно публикуются Союзом муниципальных финансистов. Согласно этим книгам, данные Таблицы 1 не были изменены в 2012–2015 гг.

Шаги развития объединений были осуществлены не правительством, а в основном за счет грантов или поддержки со стороны местных и международных организаций. Эта поддержка не была в равной степени распределена между всеми межмуниципальными подразделениями. В частности, муниципальные объединения Мартуни, Мчхяна, Вардениса, Муша, Степанавана и Севана не получили поддержки, хотя некоторым другим объединениям поддержку, напротив, оказывали несколько раз (Дрампян, Манукян, Даллакян, Градлян, 2014).

Особое внимание уделяется деятельности межмуниципального объединения Веди. Слияние не коснулось его членов, и объединение продолжает действовать достаточно активно и результативно. Оно разрабатывает и реализует различные программы, но наиболее эффективной является организация сбора мусора в членах-муниципалитетах. Если для управления базами налогов не нужны значимые инвестиции, то для управления отходами

нужны большие средства, которые в развивающихся странах обеспечивают в основном гранты. С 2010 г. утилизацию отходов члены-муниципалитеты объединения Веди реализуют совместно с Европейским союзом благодаря полученным от него 200 тыс. евро. 20% финансирования взяли на себя муниципалитеты. В результате было создано ООО «Чистая земля», приобретены мусорные баки и мусоровозы. Отдельная территория в 5 га была выделена для создания полигона. 21 млн драм были направлены на проведение исследования территории, ограждение, строительство административного здания и его электро- и водоснабжение. Жителям раздают зеленые и черные полиэтиленовые пакеты для раздельного сбора отходов. Кроме того, ООО «Чистая земля» разработало программу по переработке отходов, первый этап которой получил грант в размере 50 тыс. долл. США от представительства ООН в Армении. На эту сумму была приобретена территория для мастерской цеха по обработке мусора. Половина мастерской уже готова, имеется трубопровод. Для полной реализации проекта необходимы крупные финансовые вложения. В итоге будет построен первый мусороперерабатывающий завод в Армении<sup>4</sup>. Если исследовать управление отходами путем межмуниципального сотрудничества в странах Восточного партнерства, то увидим, что в основном эти программы финансировались международными организациями. В 2014 г. в Молдове 40 муниципалитетов подписали грантовые соглашения на реализацию 10 инициатив по межмуниципальному сотрудничеству, одна из которых – сбор и вывоз мусора<sup>5</sup>, а в Грузии только в 2017 г. была разработана программа для реализации межмуниципального сотрудничества по управлению отходами в Аджарии (Selz, 2017). На Украине внедрение единой схемы сбора мусора и управления твердыми бытовыми отходами в сельских населенных пунктах Коваловка, Новоселовка и Куликово Полтавской области реализовалось в результате помощи GIZ, которая оказывала поддержку украинскому правительству в процессе реформ (Tolkovanov, 2017).

После слияния многие межмуниципальные органы утратили свое значение из-за объединения. Хотя большинство из них зарегистрировано в электронной системе Агентства государственного регистра юридических лиц Министерства юстиции РА, однако согласно данным, полученным от региональных администраций и муниципалитетов, только четыре неправительственные организации продолжают работать. Это муниципальные объединения Хаяниста, Мчхяна, Иджевана, которые проводят расчеты и учет налогов, и межмуниципальное объединение Веди.

Единственной официальной информацией, публикуемой ежегодно Министерством территориального управления и развития РА, является количество руководящих единой налоговой базой муниципальных объединений и межмуниципальных структур (табл. 2). Если к 1 января 2017 г. количество

<sup>4</sup> Из интервью директора ООО «Чистая земля» Ю. Харутюняна, URL: <https://hetq.am/ru/article/63810> (дата обращения: 09.06.2019).

<sup>5</sup> Официальный сайт Программы развития ООН в Молдове, URL: <http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/presscenter/pressreleases/2014/07/11/in-moldova-au-fost-lansate-10-proiecte-de-cooperare-intercomunitara.html> (дата обращения: 09.06.2019).

муниципальных объединений, поддерживающих единую базу земельного налога и налога на имущество, составляло 12, а межмуниципальных структур – 41, то в 2019 г. их число равнялось 3 и 21 соответственно.

Таблица 2

**Структуры, занимающиеся управлением базами налогов на имущество и землю (по состоянию на февраль 2019 г.)**

N	Марзи	Муниципальные объединения (МО)		Межмуниципальные структуры (МС)	
		Число	Название	Число	Название
1.	Арагацотн			9	Аруч, Сасуник, Аван, Мастара, Даштадем, Катнахпюр, Неркин Базмаберд, Неркин Саснашен, Татул
2.	Арарат	2	Мчхян, Айанист	2	Воскегап, Верин Арташат
3.	Армавир			1	Агавнатун
4.	Гегаркуник			3	Цовагюх, Цовак, Торфаван
5.	Лори			2	Базум, Ваагни
6.	Котайк			0	
7.	Ширак			0	
8.	Сюник			4	Азатан, Саратак, Пемзашен, Меграшен
9.	Вайоц-Дзор			0	
10.	Тавуш	1	Иджеван	0	
<b>Итого</b>		<b>3</b>		<b>21</b>	

**Источник:** Официальный сайт Министерства территориального управления и развития РА, URL: <http://www.mtad.am/files/docs/607.pdf> (дата обращения: 09.06.2019).

Из Таблицы 2 видно, что после принятия закона не сформировалось ни одного объединения. Это говорит о том, что только регулирования законодательного поля недостаточно. Для развития сотрудничества нужно обеспечить муниципалитеты достаточными ресурсами, но, как выше уже было отмечено, после слияния средства, направленные на реализацию собственных полномочий, не увеличились.

## Выводы

Несмотря на несовершенство законодательного поля и учитывая множество проблем в сфере местного управления, за 20 лет муниципалитеты РА накопили определенный опыт межмуниципального сотрудничества. Но для развития сотрудничества было необходимо устранение некоторых существенных препятствий. Принятие Закона «О межмуниципальных объеди-

нениях» стало очень важным шагом для преодоления законодательных проблем. Что касается проблем финансовых, то они по-прежнему актуальны. Правда, после консолидации малых и слабых муниципалитетов не стало, но она не поспособствовала улучшению финансового положения муниципалитетов в целом. Проблема особенно очевидна в программах, требующих больших финансовых вложений. Опыт межмуниципальных структур в Армении показывает, что если сотрудничество направлено на оказание текущих услуг и не предполагает наличия крупных финансовых ресурсов, его можно эффективно финансировать за счет членских взносов. Несмотря на тот факт, что в настоящее время в межмуниципальном союзе Веди ежедневное управление отходами финансируется за счет муниципальных платежей, для организации всего процесса потребовались крупные финансовые вложения, из которых муниципалитеты предоставили только 20%. Для решения этих проблем нужны более системные реформы, направленные на увеличение собственного дохода муниципалитета.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Дрампян А., Варосян А., Дугларян А., Степанян А. Оценка состояния действующих в Армении межмуниципальных структур. – Ереван: 2011. (На армянском)
2. Дрампян А., Манукян А., Даллакян А., Градлян А. Текущее состояние, проблемы и перспективы развития действующих в Армении межмуниципальных организаций. – Ереван: 2014. (На армянском)
3. Туманян Д. Местное самоуправление в Республике Армения. – Ереван: Ноян Тапан, 2006. (На армянском)
4. Cornea S. Inter-Municipal Cooperation – An Alternative Solution for The Amalgamation Projects? // Journal of Danubian Studies and Research. 2017. Vol. 7. No. 1. P. 109–121.
5. Council of Europe. Mapping the obstacles to inter-municipal cooperation in Eastern Partnership countries, Council of Europe, Strasbourg. 2015.
6. Selz A. Advice on Inter-municipal Cooperation on Waste Management in Adjara/Georgia, Final Summary Report, Centre of Expertise For Local Government Reform, Strasbourg. 2017. URL: <https://rm.coe.int/advice-on-inter-municipal-cooperation-on-waste-management-in-adjara-ge/168078af7d> (дата обращения: 09.06.2019).
7. Slack E. Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, Working paper 4317, The World Bank Finance Economics and Urban Development, Urban Development Unit. 2007
8. Tolkovanov V. V. Territorial communities' cooperation (inter-municipal cooperation – imc) as an innovative tool for ensuring local economic development and municipal consolidation // Scientific bulletin of Polissia. 2017. No. 1. Vol. 9. P. 76–80. DOI: 10.25140/2410-9576-2017-2-1(9)-76-80 (дата обращения: 09.06.2019).
9. Tumanyan D. Local Self-government in Armenia [2012 and 2013], Book 6, Van Aryan, Yerevan. 2015.

# THE IMPACT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS ON INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN ARMENIA

---

## **Tatev Hakobyan**

PhD student at the Department of Management,  
Armenian State University of Economics.  
Address: Nalbandyan str. 128, Yerevan, Armenia, 0025.  
E-mail: tatevhakobyan04@gmail.com

## Abstract

Inter-municipal cooperation and the merger of municipalities are the basis of administrative-territorial reforms in Armenia, which began in 2015. The purpose of this study is to find out how the reforms influenced the cooperation of municipalities, in particular, whether they helped to solve problems in the field of cooperation and more effectively organize this process. To answer these questions, we conducted a comparative analysis of inter-municipal cooperation in Armenia before and after the reforms. For these reasons, legislation regulating the cooperation of municipalities and data on inter-municipal authorities was explored. To assess the level of development of inter-municipal cooperation in Armenia compared with other post-Soviet countries, we studied the experience of inter-municipal cooperation of Moldova, Georgia and Ukraine.

The analysis is based on the data obtained from the official website of the Ministry of Territorial Administration and Development of the Republic of Armenia, the books *Local Government in Armenia*, which are annually published by the Union of Municipal Financiers and the results of surveys and surveys conducted by Counterpart International in 2011 and 2014. Since inter-municipal cooperation is not well developed in the post-Soviet countries, we have collected the information about cooperation of municipalities in Moldova, Georgia, and Ukraine from scientific literature and from the official websites of the European Neighborhood Policy and the United Nations Development Program in Moldova.

Having studied the examples of inter-municipal cooperation in Armenia and main obstacles to their functioning, lack of funds and the imperfection of the legislative base, we can conclude that if changes in the legislative field regulate the activities of these structures, then with regard to financial issues, a systematic solution is required to increase the income of municipalities and to allocate these funds for their own powers.

**Keywords:** inter-municipal cooperation; municipal amalgamations; local self-government reforms; municipal unions; legislative field.

**Citation:** Hakobyan, T. (2019). Vliyanie reform v oblasti mestnogo samoupravleniya na mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v Armenii [The Impact of Local Self-Government Reforms on Inter-Municipal Cooperation in Armenia]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 163–176 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Cornea, S. (2017). Inter-Municipal Cooperation – An Alternative Solution for The Amalgamation Projects? *Journal of Danubian Studies and Research*, vol. 7, no 1, pp. 109–121.
2. Council of Europe (2015). *Mapping the Obstacles to Inter-Municipal Cooperation in Eastern Partnership Countries*. Strasbourg: Council of Europe.
3. Drampyan, A., Manukyan, A., Dallakyan, A. & Gradlyan, A. (2014). *Tekushchee sostoyanie, problemy i perspektivy razvitiya mezhmunitsipal'nykh organizatsii, deistvuyushchikh v Armenii* [Current State, Challenges and Development Prospects of Inter-Municipal Organizations Functioning in Armenia]. Yerevan (in Armenian).
4. Drampyan, A., Varosyan, A., Duglaryan, A. & Stepanyan, A. (2011). *Otsenka sostoyaniya mezhmunitsipal'nykh struktur deistvuyushchikh v Armenii* [Assessment of the Inter-Municipal Structures Functioning in Armenia]. Yerevan (in Armenian).
5. Selz, A. (2017). *Advice on Inter-municipal Cooperation on Waste Management in Adjara/Georgia*. Final Summary Report, Strasbourg: Centre of Expertise for Local Government Reform. Available at: <https://rm.coe.int/advice-on-inter-municipal-cooperation-on-waste-management-in-adjara-ge/168078af7d> (accessed: 09 June 2019).
6. Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Working paper 4317, The World Bank Finance Economics and Urban Development Urban Development Unit.
7. Tolkovanov, V.V. (2017). Territorial Communities' Cooperation (Inter-Municipal Cooperation – IMC) as an Innovative Tool for Ensuring Local Economic Development and Municipal Consolidation. *Scientific Bulletin of Polissia*, no 1, vol. 9, pp. 76–80. Available at: <https://nvp.stu.cn.ua/en/news/item/663-tolkovanov-v-v-territorial-communities%E2%80%99-cooperation-intermunicipal-cooperation-%E2%80%93-imc-as-an-innovative-tool-for-ensuring-local-economic-development-and-municipal-consolidation.html> (accessed: 11 November 2019).
8. Tumanyan, D. (2015). *Local Self-Government in Armenia [2012 and 2013]*. Book 6. Yerevan: Van Aryan.
9. Tumanyan, D. (2016). *Mestnoe samoupravlenie v Respublike Armeniya* [Local Self-Government in the Republic of Armenia]. Yerevan: Noyan Tapan (in Armenian).