

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В РА

Мартун Хачатурович Чобанян

Доцент кафедры «Экономические науки» ЕФ РЭУ им. Г.В. Плеханова,
кандидат экономических наук

Муниципальное управление, являясь важнейшей составной частью публичного управления, призвано обеспечивать нормальное функционирование муниципальных образований, городов, сел, объединение и групп общин, повышать благополучие и жизнедеятельность граждан, создавать современные условия социально-экономического развития местного самоуправления. Утверждение современных правовых основ и нормально функционирующей системы местного самоуправления, учитывающего местные территориальные особенности, является основой для дальнейшего развития муниципального управления. Особенно это актуально для стран с переходной экономикой, например, для стран постсоветского пространства.

Развитие муниципальных образований, их реформирование направлено на необходимость социальных, политических, экономических и экологических преобразований для внутренних возможностей общества. Создание фундаментальных основ становления и развития местного самоуправления в РА в большей степени способствует демократизации общества и совершенствование основ его деятельности.

В основу функционирования и регулирования деятельности муниципальных образований заложены нормативно-правовые документы: Конституция Республики Армения, Европейская хартия “О местном самоуправлении” (РА ратифицировала ее в 2002), законы РА “О местном самоуправлении”, “О бюджетной системе”, “О местных пошлинах и платежах”, “О финансовом выравнивании” и “О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении”.

Конституция РА уделяет важное внимание основам нормального функционирования и деятельности органов местного самоуправления, устанавливая полномочия их работы, При этом, особое значение придается экономическим, финансовым нормам и гарантиям. Конституция РА (ст. 9) гарантирует местное самоуправление как одну из существенных основ демократии, устанавливает права собственности на землю и на другое имущество (ст. 184). Одновременно устанавливается, что община (муниципалитет) имеет свой бюджет, местные налоги, пошлины и сборы (ст. 185). Так, в Конституции закреплены основополагающие положения о местных финансах: органы местного

самоуправления формируют свои бюджеты самостоятельно; доходы муниципальных бюджетов определяются по закону; органы местного самоуправления должны получать адекватное финансирование для выполнения своих обязанностей; полномочия, делегированные местным органам самоуправления, должны финансироваться из государственного бюджета. Органы местного самоуправления имеют права, устанавливают местные налоги и пошлины в рамках предусмотренных законом норм, они могут устанавливать местные платежи и платежи за предоставление ими услуг¹.

Для решения задач, стоящих перед муниципальными образованиями, важное значение имеют вопросы формирования местных финансов, наличие достаточных финансовых ресурсов. В научной литературе имеются различные трактовки и определения категории “местные (муниципальные) финансы”. Например, “Местные финансы представляют собой систему денежных отношений, возникающих в связи с формированием доходов и фондов денежных средств у местных органов власти и использованием их на экономическое и социальное развитие муниципальных образований”². По другому подходу “Местные финансы - это совокупность денежных отношений по поводу формирования и исполнения местных бюджетов, выпуска и погашения государственных муниципальных ценных бумаг и других финансовых средств”³. Также “Муниципальные (или местные) финансы - это совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения”. Или “Муниципальные финансы – это совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением”⁴. Указанные определения в основном отражают те или иные стороны муниципальных финансов, однако необходимо полнее характеризовать взаимодействие и взаимосвязь их содержания, объема и цикла образования муниципальных финансов.

Нам представляется, что муниципальные финансы – это совокупность денежных отношений, которые возникают при формировании, распределении и использовании фондов денежных средств в процессе взаимодействия государственных, региональных и местных властей в сфере создания финансовых средств, образования доходов на основе денежных отношений между уровнями властей, между ними и хозяйствующими субъектами и гражданами. Такое

¹ Конституция Республики Армения с изменениями, Ереван, 2015.

² Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление, Ростов н/Д.: “Феникс”, 2003, с. 197.

³ Белоножко М.Л. Государственные и муниципальные финансы, СПб: ИЦ “Интермедия”, 2014, с. 88.

⁴ Парахина В.Н. Муниципальное управление, М.: КНОРУС, 2015, сс. 316-317.

определение, представляется нам, наиболее точным и в полной мере характеризует процесс формирования, источники и формы взаимодействия участников образования муниципальных финансов, формирования местных доходов и бюджетов.

В финансовой деятельности органов местного самоуправления одним из ключевых факторов выступает установление их бюджетной и фискальной политики как важнейшего условия укрепления и развития финансовых возможностей органов местного самоуправления.

Сопоставление расходных и доходных полномочий выявляет уровень бюджетной обеспеченности региона, указывая при этом только на финансовое обеспечение за счет бюджетных средств и используется для определения объема финансовой помощи бюджетам¹). Закон РА “О бюджетной системе” предусматривает порядок формирования, исполнения и контроля за местными бюджетами, видов доходов и расходов, их классификацию, взаимоотношения в этой области между государственными и местными властями. Закон РА “О местных пошлинах и платежах” определяет виды и допустимые размеры местных пошлин и платежей, создает предпосылки для финансовой и политической самостоятельности органов местного самоуправления. Закон РА “О финансовом выравнивании” устанавливает порядок и условия финансового выравнивания муниципалитетов, а Законом РА “О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении” установлены случаи возмещения потерь муниципальных бюджетов и порядок расчета этих сумм и их предоставление муниципалитетам².

На основании законов РА правительство республики вправе принимать постановления для регулирования определенных сторон деятельности органов местного самоуправления, в том числе предоставление бюджетных займов, кредитов и гарантий и т.д. Законодательство РА по местному самоуправлению в основном опирается на Европейскую хартию местного самоуправления, однако важные ее положения по части местных финансов соблюдаются не в полной мере³. В частности, установлено, что значительная часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных налогов и платежей, ставки которых устанавливаются органами местного самоуправления в пределах, определенных законом. Однако в настоящее время пока что нет четко законодательно установленных достаточных видов местных налогов и сборов. В тоже время установленные органами местного самоуправления ставки местных пошлин и

¹ Пикулкин А.В. Система государственного управления, М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007, с. 404.

² Arm LSG in South Cacasus-etited for publication-final.pdf, с. 16-17.

³ Европейская Хартия о местном самоуправлении, 1985г. и 1990 г.

платежей составляют только незначительную часть местных бюджетов и финансово слабые муниципалитеты должны получить трансферты, т.е. дополнительные средства из государственного бюджета для финансового выравнивания.

Кроме того, в силу того, что нет четких принципов определения предоставления дополнительных средств органам местного самоуправления, все муниципалитеты получают дотации, исходя из принципа финансового выравнивания, для которого основным показателем служит численность их населения. Считается необходимым, чтобы принципы предоставления дополнительных средств общинам обсуждались и согласовывались с органами местного самоуправления с внесением изменений и дополнений в действующее законодательство. В то же время органы местного самоуправления получили право использовать средства капитального бюджета для текущих расходов при соблюдении условий, что в течение бюджетного года они должны восстановить использованные средства в капитальном бюджете.

Одним из основных положений Европейской хартии “О местном самоуправлении” и Закона РА “О местном самоуправлении” является положение о том, что органы местного самоуправления для исполнения своих полномочий и функций должны быть обеспечены соответствующими финансовыми средствами. Исходя из необходимости дальнейшего развития местной демократии в свете Европейской Хартии “О местном самоуправлении”, основой эффективной деятельности местных органов являются собственные финансы, то есть свой бюджет, который муниципалитет будет формировать самостоятельно. Необходимо также отметить, что по определению Хартии, для осуществления своих функций в полном объеме следует говорить о достаточности собственных ресурсов местного самоуправления. При этом некоторая часть финансовых ресурсов должна поступать органам местного самоуправления за счет налогов и сборов, ставки которых органы местного самоуправления устанавливают самостоятельно в рамках, определенных законом¹.

Известно, что во многих странах правовые основы предусматривают большую степень самостоятельности и переданные муниципалитетам определенные государственные полномочия финансируются из государственного бюджета. В странах с такой конструктивно-правовой базой предусматривается самостоятельность управления органами местного самоуправления местной собственности, установление местных налогов, а также формирование, утверждение и реализация местного бюджета.

¹ Там же.

Органы местного самоуправления развитых стран достигли такого уровня развития, что они становятся все более независимыми от центральных органов управления. Исходя из опыта развитых стран, к лучшему результату стремятся развивающиеся страны, которые ставят целью повысить уровень децентрализации и создание действенных органов местного самоуправления. В этом процессе следует изучать все особенности развитых стран, учитывать лучший опыт, преобразовывать их исходя из местных и национальных традиций, избегая от механического копирования.

Основополагающим является то, чтобы финансовые ресурсы соответствовали объему полномочий органов муниципального управления, поскольку при больших финансовых средствах муниципалитеты еще шире будут реализовывать свои компетенции. Так, в РФ через муниципальные бюджеты финансируются более 65% всех расходов на образование (среднее образование вообще на 95% финансируется из местного бюджета), 57% расходов на здравоохранение, более чем 60% - на жилищно-коммунальное хозяйство и около 50% на социальную сферу¹.

Закон РА «О местном самоуправлении» устанавливает нормы и положения, которые предусматривают осуществление соответствующих полномочий органами и должностными лицами муниципалитетов. Глава муниципалитета в области финансов осуществляет обязательные важные полномочия (ст. 34): составление и внесение на утверждение муниципального совета проекта муниципального бюджета, предлагаемые изменения в нем и обеспечение исполнения бюджета, представление муниципалитету сообщения и отчета, внесение на утверждение муниципального совета проектов постановлений об установлении ставок местных пошлин и сборов. Одновременно он вносит на утверждение муниципального совета проект постановления о ставках сборов за услуги, оказываемые муниципалитетом. Важно отметить, что глава муниципалитета по согласованию с государственным уполномоченным органом вносит на утверждение муниципального совета документацию по привлечению средств в виде кредитов и займов, в том числе по эмиссии муниципальных облигаций, распоряжается средствами муниципального бюджета, обеспечивает их целевое использование. В области финансов, в соответствии с Законом, он организует сбор и контроль налога на имущество и земельного налога, местных пошлин и сборов, арендной платы за находящиеся в административных границах муниципалитета земли муниципальной и государственной собственности, а в отношении к лицам, не уплачивающим налоги и установленные законом платежи,

¹ Парахина В.Н. Муниципальное управление, М.: КНОРУС, 2015, с. 318.

применяет установленные законом соответствующие меры¹.

По существу местный бюджет, местные налоги и муниципальная собственность являются основными рычагами, главными составляющими при осуществлении муниципального управления.

Рассматривая доходные поступления в бюджеты муниципальных образований РА, можно отметить, что за последнее время их объем последовательно абсолютно и относительно увеличивался. Так, за 2013 г. по сравнению с 2012 г. доходные поступления в бюджеты общин увеличились с 95,5 млрд драмов до 105,8 млрд, т.е. выросли почти на 10,8%, при этом с 2009г. по 2013г. этот прирост составил 51%. Доходы муниципальных образований в 2014г. по сравнению с 2013г. увеличились на 8,6 млрд или на 8,1%. В тоже время за 2015-2016гг. доходы общин достигли чуть более 128 млрд драм соответственно, т.е. почты остались на одном уровне, а 2017г. доходные поступления по сравнению с предыдущими годами уменьшились примерно на два млрд. При этом налоговые доходы и пошлины за указанное время последовательно выросли: с 20 млрд в 2012 г. достигли до 23,4 млрд драмам в 2015г. и до 26,8 млрд в 2017г. Среди налоговых поступлений и пошлин в общинах РА за 2017г. по сравнению с предыдущим годом прирост составил 2,2 млрд драм, а с 2012г. –6,8 млрд. В доходах муниципальных образований больше половины приходится на муниципалитет столицы. Так, в целом в общих доходах муниципальных образований республики доходы в местный бюджет Ереванской общины составили 83,8 млрд драм или 56,6% всех доходных поступлений в бюджеты муниципалитетов².

Между тем, прочие доходы муниципальных образований по сравнению с налоговыми доходами и пошлинами в 2012 г. превышали на 6,7 млрд драм, в 2015г.- на 21,6 млрд, а в 2017г. – на 15,8 млрд против 24,2 млрд в 2016г. Приведенные данные показывают, что прочие доходы муниципальных образований по объему значительно превышают налоговые доходы и пошлины.

Примечательно, что в доходах муниципальных образований главную статью составляют официальные трансферты, объем которых с 48,8 млрд драм в 2012г. достигли до 55,6 млрд в 2014г. и до 57,2 млрд драм в 2017г. При этом, в доходных источниках официальные трансферты с 51% в 2012г. снизились до 48% в 2014г. и до 45% в 2017г. В тоже время доля прочих доходов увеличилась с 28% в до 31% в 2014г. и до 33% в 2017г.³

Собственные доходы общин в 2017г. составили 38,5 млрд драм (2016г.- 34,4 млрд) или 30.4% всех доходов (2016г.-26.7%). В целом собственные доходы

¹ Закон РА “О местном самоуправлении”.

² Статежегодник РА 2018. www.armstat/filedoc/99499473.pdf, cc. 396-397.

³ Там же.

бюджетов общин за год выросли на 4,1 млрд драм или 11.2%, однако их удельный вес в общих доходах остается низким. Указанные данные показывают, что несмотря на некоторый рост собственных доходов, все еще высоким остается зависимость общин от официальных грантов. При этом, если доходы общин за 2000-2010гг. выросли почти в 6 раз, то в 2011-2017гг. они увеличились всего на 45%. Кроме того, надо отметить, что все еще низким остается доля доходов фондового бюджета в общих доходах местных бюджетов - в пределах 1.6%. В тоже время основная часть всех доходов фондового бюджета (75.1%), а в Ереванской общине (92,7%), как и в предыдущие годы, приходится на выделяемые из резервного фонда административного бюджета фондовому бюджету¹.

Анализ приведенных и других данных свидетельствует о том, что объемы финансовых средств и доходных поступлений в муниципальные бюджеты все еще остаются недостаточными для решения местных вопросов и обеспечения дальнейшего их развития и потому возникает необходимость изыскания новых источников доходов.

Таким образом, анализ указанных и других показателей показывает, что не совсем благополучно обстоят дела с формированием местных бюджетов, особенно по части образования их собственных доходов. Они, в основном, все еще ограничиваются всего двумя доходными налоговыми источниками – земельным налогом и налогом на имущество. Как в предыдущие годы, также в 2017г. отчисления из фиксированных в государственном бюджете подоходного дохода, налога на прибыль и природоохранных выплат не были выделены².

Тем временем расходы бюджетов муниципальных образований РА за 2012г. составили 97,5 млрд драм, в 2015 году - 129,2 млрд, а в 2017 году – 124,4 млрд, что меньше по сравнению с 2015 и 2016 годами³. Примерно аналогичная тенденция прослеживалась и с текущими расходами: в 2012 год они составили 85,5 млрд драм, 2015 году - 120,1 млрд, при этом в 2017 году они уменьшились и составили 119,1 млрд драм. Для сравнения: прирост текущих расходов с 2009 года по 2013 год почти удвоился, увеличившись с 45,5 млрд до 92,1 млрд драм⁴.

Таким образом, расходы административного бюджета общин в основном имеют текущий характер и они направляются на решение текущих вопросов, их удельный вес в общих расходах составляет более 90 процентов. Например, в 2017 году из 124,4 млрд драмов расходов муниципальных бюджетов на текущие расходы приходилось 119,1 млрд драм или 95,7% всех расходов (в 2012г. этот показатель составил

¹ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում /2017/ գիրք 10, cfoa.am, էջ 54:

² Տես նույն տեղում, էջեր 51-52:

³ Статистический ежегодник РА 2018. [www.armstat /filedoc/99499473.pdf](http://www.armstat/filedoc/99499473.pdf), cc. 396-397.

⁴ Там же.

87,7%¹.

Между тем расходы фондового бюджета, которые направляются на решение задач развития общин и проблем долгосрочного характера, по сравнению с административным бюджетом, увеличиваются медленными темпами и в общих расходах не превышают одну десятую всех расходов бюджетов общин. При этом, если в муниципальных образованиях нескольких марзов можно было наблюдать увеличение темпов роста указанных расходов, то их рост в Ереване был наиболее значителен.

Таким образом, если учесть, что в условиях, когда совокупный бюджет всех муниципалитетов РА, например, в 2004-2009 гг. был всего в пределах 1.3-1.7% от ВВП страны, то за 2012-2017 гг. он составлял чуть больше - 2,2-2,3%, но все равно низкий. В то же время совокупный бюджет всех муниципалитетов по сравнению с консолидированным бюджетом страны остается на уровне 9,8-10,7%². Этот показатель в РА один из низких показателей по странам Совета Европы и около 4.8 раза ниже, чем средний показатель стран-членов Евросоюза. Это свидетельствует о том, что становится очевидным, что в таких условиях трудно, даже невозможно успешное и полное исполнение органами муниципальных образований своих полномочий предусмотренных соответствующими законами.

Следовательно, можно говорить о том, что в настоящее время бюджетные доходы по источникам их формирования не в полной мере обеспечивают удовлетворение текущих потребностей и жизнеобеспечения местного самоуправления и претворение программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Если говорить об уровне социальной удовлетворенности населения, то можно заметить определенно низкий уровень социального обслуживания, здравоохранения, образовательных учреждений. Постепенное снижение уровня социального обеспечения, сравнительное увеличение численности возрастных жителей, возможное сокращение продолжительности их жизни могут привести также к резкому сокращению численности сельского населения, снижению доли работающих.

В теории и на практике допускается, что бюджеты все уровней строятся, в основном, с дефицитом, в том числе и в муниципальных образованиях. Такая тенденция существует и имеет место также в РА. В то же время в РА за последнее время можно проследить тенденцию сопровождения дефицита местного бюджета с профицитом. Так, за 2011 и 2012 годы дефицит местного бюджета составил 1,8 - 1,9 млрд драм, в 2013г. местный бюджет имел профицит на сумму 2, 7 млрд драм,

¹ Там же.

² Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում /2017/ գիրք 10, cfoa.am, էջ 58:

в 2014-2016 гг. дефицит составил от 0,3 млрд до 1,5 млрд драм, а в 2017г. местный бюджет закрылся с профицитом в 2,2 млрд драм. Представляется, что такая практика не оправдана с точки зрения удовлетворения муниципальных потребностей, в условиях, когда на местах накоплено множество нерешенных социально-экономических проблем. Это, в первую очередь, свидетельствует о недостаточности внимания исполнительной, финансовой властей республики в выделении достаточных финансовых средств для решения насущных вопросов местного значения.

Средства из муниципальных бюджетов порой хватает на выплаты заработной платы работникам местных общин. В структуре расходов административного бюджета на заработную плату работников органов местного самоуправления, подведомственных учреждений приходится примерно 25% расходов, в сфере образования расходы составляют на уровне 36%, в сфере экономических отношений и защиты окружающей среды - примерно по 10%, на социальную защиту - 2,8% и т.д. Кроме того, большая часть муниципальных образований, в основном сельские общины, вообще не имеют фондовый бюджет. Эти и другие показатели также свидетельствуют о неудовлетворительности и низком уровне финансовых средств в отдельных сферах функционирования органов местного самоуправления. Отсюда и необходимость кардинального реформирования бюджетно-финансовой и налоговой системы таким образом, чтобы основательно изменить и улучшить доходную базу муниципальных образований и существенно укрепить взаимосвязь государственного и местных финансов и бюджетов.

Между тем, несмотря на более значимую роль государственного бюджета, доля местных финансов, в зависимости от государственного территориального устройства, в государственных финансовых системах она достаточно существенна, в частности, она в США, Германии, Японии составляет более 50%, в Великобритании, во Франции – более 40%¹. В то же время в США около 72% средств местные власти получают в виде поступлений от налогов на имущество, а еще 17% им приносят налоги за продажу акцизов². При этом необходимо иметь в виду, что во многих странах имеются десятки видов местных налогов: в Италии, Японии они больше 30, во Франции – свыше 50, а в Бельгии – почти 100 видов³,

Для осуществления эффективного реформирования экономической, финансовой и налоговой систем, для обеспечения социально-экономического

¹ Парахина В.Н. Муниципальное управление, М.: КНОРУС, 2015, с. 319.

² Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика / Пер.16-го англ. изд., М: ИНФРА-М, 2006, с.105.

³ Муниципальное управление / Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева, М.: Муниципальный мир, 2002, с. 2017.

развития муниципалитетов, возникает острая необходимость, в первую очередь, пересмотра законодательных основ для устранения бюджетной недостаточности органов местного самоуправления и создания для них стабильной финансовой базы.

Процесс реформирования системы местного самоуправления, в первую очередь, связан с структурой административно-территориального устройства данной страны, которая должна совершенствоваться в направлении разработки концепции и законодательных механизмов формирования оптимальной системы управления на местах. Если рассматривать необходимость реформирования административно-территориальной системы именно в РА, то одной из основных проблем в этом деле следует рассматривать такое явление, как о недостаточной уровень выделяемых денежных средств муниципалитетам.

В Армении, несмотря на небольшую территорию, в начале образования территориальных и муниципальных образований существовало 11 марзов и более 900 муниципалитетов. Такое большое количество административно-территориальных единиц на малой территории приводило к неравномерному распределению и без того ограниченных финансовых средств. В настоящее время в РА в результате укрупнения общин и создания межобщинных объединений, и после приобретения г. Ереваном статуса общины количество марзов сократило 10, число также общин сократилось значительно и составляет 502. При этом в одной общине в среднем проживает 3551 человек, а без г. Еревана – 2333 человека, в городских же общинах – 19963 человека и без г. Еревана – 4348 человек.

Анализ данных о финансовых основах и выделяемого объема фондов денежных средств муниципальным образованиям, показывает, что фактически большую часть общин страны составляют малонаселенные муниципалитеты, которые не имеют своей достаточной финансовой базы и наличие незначительных доходных источников, то в современных условиях говорить об успешном осуществлении ими даже минимальных обязательных полномочий закона предусмотренных невозможно.

Делегированные государственных полномочий общинам предполагает обязательное их финансирование и разработку механизмов их исполнения. Законом РА “О местном самоуправлении” муниципалитеты наделены делегировано значительными полномочиями, но, как показывает практика, эти полномочия исполняются не в полном объеме или же часть их выполняется за счет средств финансового выравнивания, которые к тому же поступают не всем общинам в срок или в достаточном объеме. Одновременно следует учесть, что необходимо общинам выделять современные технические, информационные средства и технологии, предоставить новые программы по подготовке

профессиональных кадров и важно, чтобы их обеспечили специальными разработками и механизмами исполнения, а также своевременно финансировать эти полномочия.

Важное значение для увеличения собственных доходов муниципалитетов имеет дальнейшее дополнение закона «О местных платежах и пошлинах». В частности, существует перечень услуг, предоставляемых муниципалитетами, такие, как локальное водоснабжение, вывоз мусора, теплоснабжение, введение платежей и пошлин, которые не только не регламентированы законом, но и не обеспечены соответствующими финансовыми источниками.

Реформирование территориального деления страны может стать серьезной возможностью решения многих проблем регионального и местного самоуправления, в том числе и финансового обеспечения. Одной из таких возможностей может быть объединение общин в более крупные административно-территориальные единицы.

В РА такой административно-территориальной единицей может стать гавар (район), который будет служить основной единицей регионального управления и местного самоуправления¹. Такая единица будет способна объединить экономические, финансовые, природные и другие ресурсы, входящих в их состав общин, тем самым за счет этого и других эффективных мер будут последовательно решаться насущные, жизненно-важные проблемы местного населения.

Решительным шагом в дальнейшем социально-экономическом развитии регионов, муниципальных образований и страны в целом будет процесс создания и укрепления необходимых законодательных и исполнительных норм и положений по реформированию административно-территориального деления страны. Реализация этих и других важных мер позволят создавать возможность формирования оптимальной административно-территориальной системы страны, способствующей социально-экономическому развитию местных органов самоуправления. Реструктуризация территориальной схемы предполагает необходимость пересмотра и корректировки ряда действующих законов, других нормативных актов. Примером таких изменений могут быть, в частности, дополнения и изменения в Законе РА «О бюджетной системе»², Законе РА «О финансовом выравнивании»³ с закреплением за местными бюджетами конкретных процентных ставок распределяемых общегосударственных налогов (подходного налога, налога на добавленную стоимость, налога с прибыли и др.), новых

¹ Подробно - Սուվարյան Յու. Մ., Չոբանյան Մ.Խ. Պետական և մունիցիպալ կառավարում: Ուսումնական ձեռնարկ, Երևան, Լիմուշ, 2017, էջեր 655, 657:

² Закон РА «О бюджетной системе».

³ Закон РА «О финансовом выравнивании».

источников налоговых доходов. Важно, чтобы дополнения и изменения в законодательных нормах привели бы к увеличению фондов финансовых средств, укреплению финансовой базы муниципальных образований, чтобы, например, довести долю доходов местных бюджетов не менее 5-6% в ВВП и до 15-20% в консолидированном бюджете страны. Для достижения этой цели следует закрепить за муниципальными бюджетами долю от перераспределения общегосударственных налогов. Будущие изменения в финансовом обеспечении общин должны касаться определения конкретных обязательных их полномочий и нормативов наряду с ныне действующими главными источниками доходов: земельного налога, налога на имущество, государственных и местных пошлин, иных видов поступлений. Источником будущего стратегического развития может быть внедрение программного бюджетирования или бюджетирования по результатам, тем самым обеспечивая целевое, результативное, эффективное, экономное и прозрачное использование бюджетов. Законодательное закрепление и последовательное внедрение новых методов бюджетирования необходимо, так как исследования показали, что производимые повышения квалификации работников муниципалитетов, направленные на внедрение новых методов бюджетирования, в основном, не имеют продолжения после окончания этих проектов. Другой аспект реформирования касается механизмов предоставления муниципалитетам дотаций финансового выравнивания и субсидий. При этом следует учитывать ряд факторов и показателей, которые влияют на фискальные нужды муниципалитетов. Рекомендуется учитывать социальные стандарты, такие показатели, как уровень бедности, бюджетный доход на душу жителя муниципалитета, уровень безработицы, половозрастная структура и образовательный ценз населения.

Дальнейшему экономическому развитию муниципалитетов способствует эффективная система предоставления муниципалитетам новых вливаний в бюджет общин.

В процессе развития системы предоставления субсидий, необходимо законодательного закрепить некоторые такие положения, как формирование органа, который будет отвечать за рассмотрение заявок от муниципалитетов, законодательное утверждение процедуры подачи заявок для получения целевых капитальных трансфертов с обеспечением публичности и прозрачности их обсуждений и оценок, целесообразно также создать в рамках государственного бюджета или вне его фонд для целевых капитальных трансфертов для муниципалитетов.

Современный этап развития муниципалитетов и местного самоуправления, в целом, невозможно представить без вовлечения органов местного самоуправления в кредитный рынок. Первым шагом может быть внесение законодательных

изменений с внедрением соответствующих механизмов, чтобы муниципалитеты, в первую очередь, крупные города, например, гг. Ереван, Гюмри, Ванадзор, Раздан, Капан, стали бы субъектами финансово-кредитных отношений и использовали возможность выпуска муниципальных ценных бумаг для пополнения бюджетных средств и для осуществления крупных инвестиционных проектов.

Таким образом, после осуществления реформирования регионального и муниципального управления и построения серьезной административно-территориальной новой единицы гавар (район), можно переходить к решению вопроса об участии местных органов власти на рынке ценных бумаг. Способствовать решению данного вопроса будет совершенствование и развитие процесса предоставления кредитов муниципалитетам из средств государственного бюджета, возможное их участие на рынке ценных бумаг.

Для того, чтобы правительство разработало четкий механизм предоставления муниципалитетами кредитов из коммерческих банков, необходимо также проведение для работников органов местного самоуправления тренингов и учебных семинаров по данной тематике с участием специалистов и представителей коммерческих банков. Следует также учитывать важность в этом деле участия международных и общественных организаций, которые могут сыграть значительную роль в данном процессе. Как вариант решения данной задачи можно рассматривать формирование муниципальных банковских образований, которые будут содействовать обслуживанию местных бюджетов.

Следовательно, при наличии высокой заинтересованности государственных органов управления, органов местного самоуправления в изучении проблем развития местной экономики, станет возможным повышение эффективности деятельности муниципалитетов. В этом направлении важными мерами могут стать, в частности, закрепление за местными бюджетами некоторых новых видов налогов (например, отчислений от налога на добавленную стоимость, акцизного налога и др.), обязательное определение конкретных процентов отчислений от предусмотренных Законом РА “О местном самоуправлении” подоходного налога, налога на прибыль, и др.

Таким образом, осуществление указанных и других важных нормотворческих и правоприменительных действий позволят в сфере муниципального управления, в деятельности муниципальных образований формировать необходимую и твердую финансовую базу, современную бизнес среду и среду для эффективной предпринимательской деятельности, мобилизуя все местные ресурсы и возможности, образовать фундаментальную и крепкую денежно-кредитную систему для дальнейшего экономического и социального развития муниципалитетов, городов, сел и всей республики в целом.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В РА

Мартун Хачатурович Чобанян

Доцент кафедры «Экономические науки» ЕФ РЭУ им. Г.В. Плеханова,
кандидат экономических наук

Аннотация

В данной статье рассматриваются проблемы повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований РА, современные вопросы формирования муниципальных бюджетов и их источников. Обсуждаются проблемы, связанные с реальными источниками доходов и развитием собственной финансовой базы муниципалитетов для образования достаточных бюджетных и других ресурсов местного самоуправления. Для решения указанных важных задач рассматриваются возможности дальнейшего реформирования существующей системы муниципального управления, его финансовых основ.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные финансы, бюджет, община, реформирование административно-территориальное деления.

ՄՈՒՆԻԻՑԻՊԱԼ ԿԱՌՈՒՅՑՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԱՊԱՀՈՎՎԱԾՈՒԹՅԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԼՈՒԾՄԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Մարտուն Խաչատուրի Չոբանյան

Գ.Վ. Պլեխանովի անվան ՌՏՀ Երևանի մասնաճյուղի տնտեսագիտական գիտությունների ամբիոնի դոցենտ, տնտեսագիտության թեկնածու

Համառոտագիր

Հոդվածում դիտարկվում են ՀՀ-ում տեղական կառավարման մարմինների և կառույցների ֆինանսական ապահովվածության բարձրացման, դրանց բյուջեների ձևավորման արդիական հիմնախնդիրները: Քննարկվում են տեղական բյուջեների եկամուտների իրական աղբյուրների ու սեփական ֆինանսական բազայի զարգացման հետ կապված հարցերը, նպատակ ունենալով տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար ձևավորել անհրաժեշտ ֆինանսական և այլ ռեսուրսներ: Նշված կարևոր հիմնախնդիրների լուծման նպատակով ներկայացվում են նաև գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգի և դրա ֆինանսական հիմքերի բարեփոխման հնարավորությունները:

Հիմնաբառեր. տեղական ինքնակառավարում, մունիցիպալ ֆինանսներ, բյուջե, համայնք, վարչատարածքային բաժանման բարեփոխում:

PROBLEMS OF FINANCIAL SECURITY OF MUNICIPAL ENTITIES AND THEIR SOLUTIONS IN RA

Martun Khachatur Chobanyan

Associate Professor of the Department of "Economic Sciences" of
YB Plekhanov Russian University of Economics, PhD in Economics

Abstract

This article discusses the actual problems of formation of municipal finance, budgets, as well as the problem of increasing the security of municipalities of the Republic of Armenia. The questions related to the real sources of income and the development of their own economic basis are discussed for the formation of sufficient financial and other resources of local government. Existing options for reforming the system of local government are represented in order to find a solution to these important questions.

Keywords: local government, municipal finance, budget, community, reform of administrative-territorial division.