

Давид Туманян, Давид Лосаберидзе, Маис Гюлалиев

**Местное самоуправление на Южном Кавказе:
Муниципальные финансы и услуги, взаимоотношения между
органами центрального управления и местного самоуправления**

Под общей редакцией Давида Туманяна

Ереван 2009

Давид Туманян

**Местное самоуправление в странах Южного Кавказа:
Муниципальные финансы и услуги, взаимоотношения между
органами центрального управления и местного самоуправления**

Введение

В Азербайджане, Армении и Грузии продолжаются реформы в области местного самоуправления. Реформы находятся на разных стадиях осуществления. Темпы реформ не одинаковы, и каждая страна продолжает идти своим путем. Однако поиск эффективной системы местного самоуправления остается приоритетом для общества во всех трех странах.

Оказание услуг жителям муниципалитетов является основным полномочием и обязательством органов местного самоуправления. В числе других ресурсов необходимы адекватные финансовые. Для эффективной реализации полномочий необходимо оптимальное сочетание самостоятельности органов местного самоуправления и механизма контроля над их деятельностью.

В данном исследовании представлен обобщенный анализ ситуации в вышеуказанных сферах, а также рассматриваются некоторые другие направления развития местного самоуправления в странах Южного Кавказа на основе материалов, подготовленных тремя независимыми экспертами - по одному из Азербайджана, Армении и Грузии. На основе анализа ситуации в соответствующей стране, сгруппированы схожие проблемы, существующие во всех трех странах, выделены особенности, присущие каждой отдельной стране, и даны соответствующие рекомендации.

В Южно-Кавказском регионе, кроме вышеупомянутых государств существуют еще три республики – Абхазия, Южная Осетия и Нагорный Карабах – которые провозгласили свою независимость. Эти республики - непризнанные государства (только Россия и Никарагуа признали независимость Абхазии и Южной Осетии). Однако за прошедшие годы в этих республиках сформировались свои независимые структуры управления, в том числе местное самоуправление. В настоящем исследовании мы не будем рассматривать вопросы местного самоуправления в этих республиках.

1. Муниципальные финансы

В системе местного самоуправления важное место занимают финансовые ресурсы. Наличие соответствующих финансов - необходимое условие для выполнения полномочий органов местного самоуправления и обеспечения развития муниципалитетов. Муниципальные финансы в странах Южного Кавказа имеют и сходства и особенности. Ниже рассматриваются вопросы муниципальных финансов в этих странах по компонентам.

Нормативно-правовая база

В Азербайджане, Армении и Грузии в основном сформирована нормативно-правовая база муниципальных финансов. Основными нормативно-правовыми документами в этих странах являются Конституция каждой страны, *Европейская хартия о местном самоуправлении* и множество законов и подзаконных актов. В

законодательстве этих стран есть и позитивные и негативные положения, а также вопросы, которые до конца не доработаны или на текущий момент не отражены в законодательстве.

В странах Южного Кавказа в сфере финансов местного самоуправления налицо две крупные проблемы, связанные с нормативно-правовой базой. Первая - это низкий уровень фискальной децентрализации, что означает несоответствие полномочий органов местного самоуправления низкому уровню доходов, закрепленных за местными бюджетами. Вторая - отсутствие законов, регулирующих выход муниципалитетов на рынок ссудного капитала.

В Конституции Армении отражено много основополагающих положений о местных финансах. Среди них финансовая независимость органов местного самоуправления, соответствие полномочий и финансовых ресурсов, право учреждения местных налогов, пошлин и платежей, самостоятельное бюджетирование, обязательное финансирование делегированных полномочий из государственного бюджета.

Законы *“О местном самоуправлении”* (2002г.), *“О бюджетной системе”* (1997г.), *“О местных пошлинах и платежах”* (1998г.), *“О финансовом выравнивании”* (1998) и *“О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении”* (2006) в целом или частично посвящены местным финансам. В этих законах в должном порядке и детально даны порядок бюджетирования, доходы и расходы муниципальных бюджетов, их классификация и список местных пошлин. Недостатками этих законов являются очень ограниченный список местных платежей, слабые критерии механизма финансового выравнивания и неадекватные доходы муниципальных бюджетов по сравнению с полномочиями органов местного самоуправления.

Хотя законодательство Армении по местному самоуправлению в основном отражает положения Европейской хартии о местном самоуправлении, однако некоторые положения Хартии, касающиеся местных финансов, не нашли должного отражения в законодательстве. Среди них можно выделить следующие: значительная часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных налогов и платежей; финансово слабые органы местного самоуправления должны получить дополнительные финансы исходя из принципа финансового выравнивания; порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Сегодня ведется работа по всем этим направлениям. 29-ого апреля 2009г. в первом чтении был принят новый закон о финансовом выравнивании, который в большей мере учитывает принцип финансового выравнивания, чем действующий закон. Ожидается принятие законопроекта во втором чтении осенью 2009г. В повестке дня парламента Армении проект закона об изменениях и дополнениях в законе о налогах, в который добавлена новая глава о местных налогах и даны виды местных налогов. На основе этого закона разрабатываются проекты законов о местных налогах по отдельным видам.

Однако законодательная база на этом не исчерпывается. Есть необходимость принятия новых законов. Среди них можно выделить законы о капитальных трансфертах и о муниципальных ценных бумагах.

В Конституции Азербайджана сформулированы положения о местных налогах и сборах, о местном бюджете и отчетов о его выполнении, также порядок установления и утверждения местных налогов и бюджетов. На сегодняшний день разработаны и приняты законы, регулирующие вопросы местных финансов. К числу принятых основных законов относятся следующие законы: “О статусе муниципалитетов” (1999), “О финансовых основах муниципалитетов” (1999), “О местных (муниципальных) налогах и выплатах” (2001), “Об административном контроле за деятельностью муниципалитетов” (2003). Более того, в ряде кодексов и постановлений кабинета министров республики и положений центральных исполнительных органов власти были включены положения, которые также регламентируют деятельность муниципалитетов в области финансов.

В Азербайджане, помимо внутреннего законодательства, значимое место занимает Европейская хартия о местном самоуправлении. Закрепленные доходы муниципальных бюджетов не обеспечивают соответствие между расходными обязательствами и финансовыми ресурсами органов местного самоуправления, что противоречит требованиям Европейской хартии. Источники доходов муниципальных бюджетов не разнообразны (имеются 4 вида местных налогов и 7 видов местных сборов), как отмечается в Европейской хартии. Согласно законодательству Азербайджана, одним из источников поступления муниципальных бюджетов являются государственные дотации, распределение которых также не вполне отвечает требованиям Европейской хартии.

Таким образом, в Азербайджане, нормативно-правовая база для обеспечения экономической и финансовой деятельности муниципалитетов недостаточно разработана. В настоящее время проводится идентификация ряда положений, в том числе и о местных финансах, Европейской хартии с действующим законодательством о местном самоуправлении. Предстоит проделать большую работу по внедрению 12 основных принципов Европейской хартии в местное законодательство.

В Грузии основными законами, регулирующими область местных финансов, являются закон “О местном самоуправлении”, закон “О бюджете единиц местного самоуправления”, закон “О местных налогах”, закон “О местных сборах” и закон “О распределении бюджетных поступлений” (2007).

После проведения административно-территориальной реформы (2005г.) в закон “О местном самоуправлении” были внесены поправки, которые коснулись уточнения компетенций *Гамгебели* (мера) по части инициирования введения местных налоговых сборов и конкретизации государственных полномочий для обеспечения развития высокогорных регионов и, как следствие, для учёта соответствующих ассигнований в государственный бюджет. Изменения, внесенные в закон “О бюджете единиц местного самоуправления”, корректируют сроки бюджетного процесса и изменения методики расчёта выравнивающего трансферта. Изменениями в закон “О местных налогах” было установлено два новых сбора:

сбор для выдачи специального (зонального) соглашения и сбор для восстановления инфраструктуры культурного наследия.

В Грузии действующая система местного самоуправления постепенно проявляет свою неэффективность, и началась работа над новыми законодательными актами.

Местный бюджет

В странах Южного Кавказа в области местных бюджетов существует много проблем. Среди них слабый финансовый менеджмент, что связано со способностями органов местного самоуправления; краткосрочное (годовое) планирование бюджета; неприменение вообще или не широкое применение передовых методов бюджетирования (программное или по результатам); не достаточные доходы, прикрепленные к местным бюджетам и т.д.

В последние годы наибольшая доля налоговых доходов в общих бюджетных поступлениях была отмечена в Грузии (таблица 1). В 2008г. в Грузии налог на прибыль и подоходный налог на 100% были прикреплены к государственному бюджету, в связи с чем резко сократилась доля налоговых доходов в общих доходах муниципалитетов. Такие данные по Азербайджану отсутствуют.

Таблица 1. Налоговые доходы в общих доходах муниципальных бюджетов (%)

	2005	2006	2007	2008
Армения	24.7	23.9	21.7	22.5
Азербайджан	н/д	н/д	н/д	н/д
Грузия	н/д	н/д	50.2	15.1

В Армении муниципальный бюджет является вторым уровнем бюджетной системы республики (первым уровнем является государственный бюджет). Совет муниципалитета ежегодно утверждает и вносит изменения в муниципальный бюджет по инициативе руководителя муниципалитета. Отчет об исполнении местного бюджета также утверждается советом муниципалитета. Руководитель муниципалитета имеет большие полномочия в области планирования, утверждения и исполнения бюджета.

Бюджет муниципалитета состоит из административной (текущий бюджет) и фондовой (капитальный бюджет) частей, за которыми закреплены конкретные доходы. Половину доходов муниципальных бюджетов составляют официальные трансферты. Налоговые доходы составляют 20-25% бюджета.

Осуществление государственной налоговой политики законодательно предписано правительству Армении. Налоги на землю и имущество полностью закреплены за муниципальным бюджетом, однако ставки этих налогов установлены соответствующими законами. Законом “*О местном самоуправлении*”, принятом в 2002г., была предусмотрена передача полномочий по сбору и администрированию налога на землю и налога на имущество органам местного самоуправления, как делегированных государством полномочий. На сегодняшний

день органам местного самоуправления передана только налоговая база данных по имуществу. Процесс передачи баз по сбору земельного налога еще продолжается.

В Азербайджане муниципальный бюджет является составной частью единой бюджетной системы страны. Местный бюджет имеет свои статьи доходов и расходов. Органы местного самоуправления утверждают и используют свои бюджеты самостоятельно. Местный бюджет составляется и утверждается до начала очередного бюджетного года.

Основными доходами местных бюджетов являются местные налоги и сборы. Местные налоги подразделяются на 4 вида: земельный налог с физических лиц, имущественный налог с физических лиц, промысловый налог на добычу строительных материалов местного значения и налог с прибыли юридических лиц, находящихся в муниципальной собственности.

В Грузии основными доходами местных бюджетов являются местный налог (налог с имущества), местные сборы, капитальные доходы, выравнивающий трансферт, грант и заем. Здесь необходимо отметить, что согласно законодательству страны, налог на имущество является местным налогом, но в действительности это не местный налог, так как органы местного самоуправления не имеют права определять ставки этого налога в рамках, установленных законом. Налоговым кодексом Грузии определены ставки, и вместе с этим центральное правительство осуществляет и администрирование.

Вышеуказанные доходы используются для финансирования эксклюзивных компетенций. Для финансирования делегированных полномочий центральные власти должны выделять органам местного самоуправления целевые трансферты в соответствующем объеме.

В результате осуществления налоговой реформы (2004-2008) сократилось число налогов. Вместе с тем, был установлен целый ряд налоговых льгот, которые сокращают доходы местных органов. Собственные доходы местных бюджетов незначительны. Местные бюджеты в основном пополнялись общими налогами (на прибыль, подоходный).

Пополнению местных бюджетов препятствует бесконтрольное функционирование на местах крупных коммерческих и государственных объектов. Часть из них (порты, железнодорожные узлы и т.д.) не только не платят налог на имущество в местный бюджет, но и не предоставляют местным властям никакой информации о своём функционировании.

Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения в странах Южного Кавказа построены в основном в одном направлении, т.е. выделение финансовых средств из государственного бюджета местным бюджетам. Во всех трех странах основным инструментом являются трансферты финансового выравнивания. В Армении список таких инструментов побольше, однако некоторые из них почти не используются.

В Армении в межбюджетных отношениях главное место занимают трансферты, выделяемые местным бюджетам из государственного бюджета. Дотации финансового выравнивания составляют основную часть трансфертов (более 90%). Эти дотации распределяются по формуле, которая имеет недостатки. Исходя из этого, был разработан новый законопроект о финансовом выравнивании, который принят парламентом Армении только в первом чтении в 2009г. Субвенции составляют более 5%-ов от общего объема трансфертов. Доля других дотаций незначительна. Местные бюджеты могут получать так-же кредиты и займы из государственного бюджета. Однако на практике эти инструменты почти не применяются.

В Азербайджане дотации из государственного бюджета муниципальным являются важным финансовым источником для последних. Цель этого вида трансферта - сбалансировать и покрыть дефицит местного бюджета. Каждый муниципалитет ежегодно получает дотации из центрального бюджета. Основной критерий для выделения дотации - численность населения в каждом муниципалитете. Это означает, что при наличии только одного критерия, справедливость распределения дотаций оставляет желать лучшего.

В Грузии, как и в других странах Южного Кавказа, трансферты финансового выравнивания занимают центральное место в межбюджетных отношениях. Эти трансфер-ты должны распределяться по формуле выравнивания (новая формула была внедрена в 2006г.). Однако в последующем трансферты не распределялись по формуле, так как правительство не утвердило соответствующих коэффициентов. Другим инструментом межбюджетных отношений являются целевые трансферты. Однако при использовании этого инструмента центральные власти часто игнорируют интересы и реальные нужды органов местного самоуправления и выделяют средства по своему усмотрению.

Оценивая государственную политику в сфере межбюджетных отношений во всех трех странах, можно констатировать, что многие проблемы ждут своих решений. Среди этих проблем - внедрение рациональной формулы распределения трансфертов финансового выравнивания, справедливое выделение муниципалитетам капитальных трансфертов, внедрение действенных механизмов предоставления кредитов и займов муниципалитетам из государственного бюджета. Каждая страна по-своему рассматривает и осуществляет эту политику.

В Азербайджане нет ощутимых сдвигов по вышеуказанным направлениям. В Грузии разработана новая формула финансового выравнивания, но на практике не применяется, а также не разработан механизм предоставления кредитов и займов муниципалитетам из государственного бюджета. В Армении этот механизм разработан, но на практике не функционирует. В Армении пока только в первом чтении принят законопроект о финансовом выравнивании.

Степень фискальной децентрализации

Основным показателем оценки степени фискальной децентрализации является удельный вес затрат местных бюджетов в общественных расходах и в

ВВП данной страны. Эти показатели свидетельствуют о том, что степень фискальной децентрализации в странах Южного Кавказа очень низка. Как видно из таблицы 2, эти показатели значительно отстают от показателей стран Центральной и Восточной Европы. Среди трех стран Южного Кавказа эти показатели намного ниже по Азербайджану.

Таблица 2. Удельный вес местных бюджетов в затратах консолидировано-го бюджета и в ВВП¹

Страны	в затратах консолидированного бюджета (%)	в ВВП (%)
Эстония (2005)	24.9	7.0
Латвия (2005)	26.3	9.4
Литва (2005)	24.2	8.0
Польша (2005)	30.4	13.0
Чехия (2005)	27.0	12.0
Словакия (2005)	18.2	7.0
Венгрия (2005)	25.7	12.5
Словения (2005)	19.0	9.0
Армения (2008)	6.6	1.5
Азербайджан (2008)	0.38	0.12
Грузия (2008)	6.0	2.4

В Армении за последние годы местным бюджетам не было прикреплено дополнительных доходов. Темпы роста совокупного местного бюджета, консолидированного бюджета и ВВП были почти одинаковы. В результате за последние 4 года не было ощутимых изменений в показателях доли расходов муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете и в ВВП страны. Эти показатели очень низкие.

В Азербайджане вышеуказанные показатели ниже, что свидетельствует о том, что Азербайджан - очень централизованная страна. Вместе с этим в последние годы намечается тенденция снижения этих показателей. Одновременно нужно подчеркнуть нечеткость методики расчетов муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете страны.

В Грузии идет процесс централизации и сокращения доходной части местных бюджетов. В результате этого намечается тенденция сокращения и большой спад доли местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете страны. Так, если в 2004г. доля местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете соответственно составили 6,0% и 22,8%, то в 2008г. - 2,4% и 6,0%.

2. Муниципальные услуги

Полномочия органов местного самоуправления по оказанию услуг

¹ Sub-national public finance in the European Union. Trends 2000/2005

В странах Южного Кавказа число услуг, предоставляемых органами местного самоуправления не велико, что свидетельствует о низком уровне политической децентрализации в этих странах. В Армении и Азербайджане очень много маленьких муниципалитетов, которые практически не оказывают или оказывают очень мало услуг населению. Несмотря на то, что в Грузии муниципалитеты были укрупнены, однако оказание муниципальных услуг тем не менее не на удовлетворительном уровне.

В странах Южного Кавказа список муниципальных услуг по сравнению со многими Европейскими странами не большой. Побольше услуг оказывают органы местного самоуправления Армении. В Азербайджане нет четкого разграничения полномочий между органами государственного и местного самоуправления. Органы местного самоуправления практически не имеют эксклюзивных полномочий по оказанию услуг. В Грузии за последние годы сократились полномочия органов местного самоуправления по оказанию услуг.

В этих странах большая часть муниципальных услуг оказываются посредством муниципальных организаций. Участие частного сектора в оказании муниципальных услуг населению не значительно.

Таблица 3. Список муниципальных услуг

Муниципальные услуги	Армения	Азербайджан	Грузия
Водоснабжение и канализация	+	-	-
Орошение	+	-	-
Центральное отопление	+	-	-
Благоустройство и озеленение населенных пунктов муниципалитета	+	+	-
Управление отходами	+	-	+
Содержание кладбищ	+	+	+
Детские сады	+	-	+
Специализированное образование (музыкальные, спортивные и другие школы)	+	-	-
Культурные услуги (музеи, библиотеки, дома культуры)	+	-	+
Общественный транспорт и местные дороги	+	-	+
Другие услуги			

Финансирование муниципальных услуг

Муниципальные услуги, как правило, финансируются из муниципального бюджета. Четкие данные по финансированию муниципальных услуг – из трех рассматриваемых стран - есть только по Армении.

В Армении в последние годы намечается тенденция роста финансирования муниципальных услуг. В 2008г. по сравнению с 2005г. финансирование муниципальных услуг увеличилось более чем в два раза, а в структуре

муниципальных бюджетов доля расходов на услуги с 47.4% в 2005г. выросла до 58% в 2008г. Значительная часть расходов на муниципальные услуги за последние годы приходится на жилищно-коммунальное хозяйство (22%-26,4% от общих расходов муниципального бюджета) и образования (14,9%-18% от общих расходов муниципального бюджета). Жилищно-коммунальные затраты в основном направляются на содержание жилищного фонда, вывоз мусора, благоустройство и озеленение муниципалитета. За последние годы значительно увеличились капитальные расходы на муниципальные услуги. Так, если в 2005г. они составляли 20.4% от общих расходов на муниципальные услуги, то в 2008г. их доля составила 35.3%.

В Азербайджане основные услуги местного характера осуществляются непосредственно центральными органами управления и, соответственно, финансируются за счет государственного бюджета.

3. Взаимоотношения между центральными и местными органами управления

Конституционные и законодательные основы взаимоотношений между центральными и местными органами управления

В странах Южного Кавказа взаимоотношения между центральными и местными органами управления регулируются конституцией и законами. Законодательство дифференцирует взаимоотношения между местными органами самоуправления, с одной стороны, и законодательной, исполнительной и судебной властями - с другой. В законодательстве описываются виды контроля, высшие органы контроля и процедуры его осуществления. Во всех трех республиках органы местного самоуправления по законодательству признаны самостоятельным институтом государственного управления. Однако, реальная ситуация хуже и намного отличается от требований законодательства. Законодательные положения не всегда учитываются в реальной жизни и часто нарушаются. Самостоятельность местных властей находится на разных уровнях в трех странах. Однако в целом оно на низком уровне.

В Армении, в отличие от других стран Южного Кавказа, правительство, в случаях, предусмотренных законом, может освободить от должности руководителя муниципалитета на основе заключения Конституционного суда.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления

В странах Южного Кавказа разные наименования видов контроля, но по содержанию они не многим отличаются друг от друга. При осуществлении контроля во всех трех странах центральные органы управления часто выходят за рамки своих полномочий. Многие государственные органы проверяют деятельность органов местного самоуправления.

В Армении выделяются три вида контроля: 1) правовой контроль над осуществлением собственных полномочий руководителем муниципалитета и полномочий совета муниципалитета; 2) специализированный контроль над выполнением руководителем муниципалитета делегированных государством полномочий; 3) финансовый контроль над целевым использованием субвенций и средств на финансирование делегированных полномочий, предоставляемых государственным бюджетом, а также над использованием долевых средств, получаемых местными бюджетами от приватизации государственной собственности, и, наконец, ссудных средств, получаемых из государственного бюджета или коммерческих банков.

Юридический и специализированный контроль осуществляют марзпеты. Министерство территориального управления является высшим органом юридического контроля, а высшим органом контроля за каждое делегированное полномочие является соответствующий государственный орган, в компетенции которого входит данное полномочие. Министерство юстиции является высшим органом, осуществляющим контроль над нормативными актами органов местного самоуправления. Финансовый контроль также осуществляет Контрольная палата Армении. Она проверяет целевое использование финансовых средств, предоставленных из государственного бюджета муниципалитетам.

В Азербайджане действуют три вида контроля: 1) административный контроль над соблюдением Конституции и законов со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления, который осуществляет Министерство юстиции Азербайджана; 2) финансовый контроль над местными бюджетами, который осуществляет Государственная аудиторская палата, а также Министерство финансов Азербайджана; и 3) парламентский контроль.

В Грузии установлено два вида контроля государства над деятельностью органов местного самоуправления: правовой контроль и контроль над осуществлением делегированных полномочий. Контроль осуществляется государственным уполномоченным - губернатором. Губернатор, в рамках делегированных полномочий, осуществляет контроль над расходованием финансовых средств. Он/она также осуществляет мониторинг над инвестиционными проектами. Правительство Грузии является высшим органом, осуществляющим контроль над органами местного самоуправления.

4. Другие направления реформ местного самоуправления

Страны Южного Кавказа имеют свои приоритеты при осуществлении реформ местного самоуправления. Общее для всех стран то, что реформы осуществляются медленно, и все эти страны пока далеки от реально и эффективно функционирующего местного самоуправления.

В Армении наметилась активизация по различным направлениям реформ со второй половины 2008г. Был принят закон “О местном самоуправлении в городе Ереване”. 31-ого мая 2009г. состоялись выборы совета Еревана и сформировались органы местного самоуправления столицы Армении. В 2008г. правительство

Армении, кроме утверждения Концепции о местных налогах, одобрения проекта закона о финансовом выравнивании и проектов законов, вытекающих из концепции о местных налогах (эти проекты законов в Парламенте Армении), также приняло к сведению “Концептуальные подходы к формированию межмуниципальных объединений и консолидации муниципалитетов”. В мае 2009г. была создана межведомственная комиссия для разработки окончательного варианта Концепции о формировании межмуниципальных объединений и консолидации муниципалитетов.

В Азербайджане для ускорения реформ местного самоуправления, начиная с 2006г. проводятся работы по созданию специальных государственных и общественных институтов. В эти годы был создан сектор по работе с муниципалитетами при отделе регионального управления администрации Президента, Ассоциации городских, районных и сельских муниципалитетов. Такие же ассоциации были созданы и на региональном уровне в Нахичеванской республике. Однако по истечении двух лет со дня образования этих ассоциаций не было достигнуто каких-либо существенных подвижек в развитии и укреплении местного самоуправления в Азербайджане. В развитии системы местного самоуправления Азербайджана активно включен «Альянс по поддержке муниципального развития», состоящий из 12 неправительственных организаций республики, которая была создана в конце 2007 года.

В Грузии децентрализация не является приоритетным направлением властей. Вместе с тем, осознавая неэффективность действующей системы, началась работа над новыми законодательными актами.

5. Основные выводы и рекомендации

В странах Южного Кавказа сформировались своеобразные системы местного самоуправления. Эта книга посвящена в основном вопросам муниципальных финансов, оказания муниципальных услуг и взаимоотношений между органами центрального управления и местного самоуправления. В этих сферах, несмотря на проделанную работу, накопилось очень много проблем, которые описаны авторами этой публикации. Одновременно авторы попытались наметить возможные направления развития местного самоуправления в этих сферах в своих странах, представляя свои рекомендации. Хотя все страны имеют свои особенности и конкретные пути развития, в целом, из представленных рекомендаций можно выделить много общего для всех трех республик.

Ниже выделены те рекомендации, которые являются общими для Армении, Азербайджана и Грузии:

- Углублять финансовую децентрализацию, закрепив по закону долю муниципальных бюджетов от разделяемых общегосударственных налогов на среднесрочный период (от 3-х до 5 лет);

- вовлечь муниципалитеты в рынок капитала, создать правовые основы для выпуска муниципальных ценных бумаг и получения кредитов из коммерческих банков;
- внедрять новые механизмы распределения государственных трансфертов (дотации выравнивания и капитальные трансферты) между муниципалитетами по принципам прозрачности и публичности, на основе справедливых критериев и по реальным фискальным возможностям и нуждам муниципалитетов;
- законодательно обеспечивать необходимыми ресурсами (человеческие, финансовые, технические и т.д.) муниципалитеты для расширения списка оказываемых муниципальных услуг и повышения эффективности их оказания;
- законодательно регулировать порядок, критерии и нормативы оказания муниципальных услуг;
- соблюдать законодательство при осуществлении государственного контроля над органами местного самоуправления;
- подготовить соответствующие кадры для осуществления юридического контроля над органами местного самоуправления;
- развивать институт консультаций с органами местного самоуправления.

Осуществление вышеуказанных рекомендаций требует активных действий органов государственного управления и местного самоуправления, а также неправительственных, международных и донорских организаций. Только целенаправленные и координированные действия позволят достичь главной цели - развития системы местного самоуправления.

Давид Туманян

Местное самоуправление в Армении

Введение

Система местного самоуправления Армении существует около 13 лет (1996-2009гг.). На протяжении этого времени осуществлялись институциональные и структурные изменения, разрабатывались и внедрялись механизмы действия органов местного самоуправления, проводились мероприятия по усилению их возможностей, дополнялась законодательная база, углублялся (хотя очень медленно) процесс децентрализации. В системе местного самоуправления особое место занимают подсистемы муниципальных финансов и услуг, а также взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления. Какова сложившаяся ситуация в этих сферах? Какие тенденции наблюдаются в последние годы в этой, а также других сферах местного самоуправления? Как и по каким направлениям идут реформы? Какие результаты были достигнуты? Ответам на эти и другие вопросы посвящена эта статья.

1. Муниципальные финансы

Нормативно-правовая база

Правовыми основами регулирования муниципальных финансов являются *“Конституция Республики Армения” (1995г., с изменениями 2005г.)*, *“Европейская хартия о местном самоуправлении” (Армения ратифицировала в 2002г.)*, законы *“О местном самоуправлении” (2002г.)*, *“О бюджетной системе” (1997г.)*, *“О местных пошлинах и платежах” (1998г.)*, *“О финансовом выравнивании” (1998)* и *“О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении” (2006)*.

В Конституции закреплены следующие 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 устанавливают местные налоги и пошлины в рамках предусмотренных законом границ, а так же они могут устанавливать местные платежи и платежи за предоставление ими услуг.

Закон *“О бюджетной системе”* предусматривает порядок формирования, выполнения и контроля местных бюджетов, виды доходов и расходов, их классификацию, взаимоотношения между государственным и местными бюджетами.

Закон *“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 “О финансовом выравнивании” устанавливает порядок и условия финансового выравнивания муниципалитетов. Закон “О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении” устанавливает случаи возмещения потерь муниципальных бюджетов, а также порядок расчета этих сумм и предоставление муниципалитетам.

На основании законов правительство уполномочено принимать постановления для регулирования определенных сторон деятельности органов местного самоуправления. К ним относятся: предоставление бюджетных займов, кредитов и гарантий и т.д.

Законодательство Армении по местному самоуправлению в основном опирается на Европейскую хартию о местном самоуправлении. Однако некоторые положения Хартии по части местных не соблюдаются. Такими положениями являются:

1. 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;

До сих пор законодательно не установлены виды местных налогов. Органы местного самоуправления устанавливают только ставки местных пошлин и платежей, которые составляют незначительную часть местных бюджетов.

2. Финансово слабые органы местного самоуправления должны получить дополнительные финансы, исходя из принципа финансового выравнивания. Нет четкого определения слабых и сильных органов местного самоуправления. Все муниципалитеты получают дотации финансового выравнивания и основным показателем получения дотаций является численность населения муниципалитетов.

3. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

Вышеуказанные показатели отсутствуют в действующем законодательстве..

С 2006г. в законах Армении о местном самоуправлении было сделано больше десяти изменений и дополнений. Эти изменения в основном имеют технический характер. Одно дополнение, связанное с местным бюджетом, можно считать положительным. Органы местного самоуправления получили право использовать средства капитального бюджета для текущих расходов при соблюдении следующих условий: в течение бюджетного года они должны восстановить соответствующие средства в капитальном бюджете.

В 2008г. продолжалась работа над разработками проектов законов о финансовом выравнивании и о местных налогах. 29-ого апреля 2009г. в первом чтении был принят новый закон о финансовом выравнивании, который учитывает финансовые возможности и расходные нужды муниципалитетов. Таким образом, новый законопроект в большей мере учитывает принцип финансового выравнивания, чем действующий закон. В повестку дня парламента Армении включен проект закона об изменениях и дополнениях в законе о налогах. В этом

проекте была добавлена новая глава о местных налогах и установлены виды местных налогов. На основе этого закона разрабатываются проекты законов о местных налогах по отдельным видам. Вышеупомянутые законопроекты будут играть существенную роль в развитии финансовых систем муниципалитетов.

Однако законодательная база на этом не исчерпывается. Есть необходимость принятия новых законов. Среди них можно выделить законы о капитальных трансфертах и о муниципальных ценных бумагах.

Муниципальный бюджет

Бюджетная система Армении состоит из:

- государственного бюджета – первый уровень,
- муниципальных бюджетов – второй уровень.

Бюджетная система Армении основана на принципах общности между разными уровнями, разделенности доходов и расходов бюджетов, их самостоятельности, публичности, адресности и целевого предназначения и реалистичности, а также достоверности и уравновешенности доходов и расходов, эффективности использования бюджетных средств..

Для исполнения своих полномочий органы местного самоуправления должны быть обеспечены соответствующими финансовыми средствами. Это одно из основных положений «Европейской хартии о местном самоуправлении», которое отражено также в законе «*О местном самоуправлении в Армении*». Оно предусматривает сочетание политической и фискальной децентрализации. Не одновременное и не параллельное применение этих двух видов децентрализации часто приводит к появлению нефинансируемых или частично финансируемых функций.

Муниципальный бюджет является финансовой программой формирования и расходования доходов (поступлений) на год, направленной на реализацию программы развития муниципалитета и осуществление полномочий, отведенных законом органам местного самоуправления.

Муниципальный бюджет ежегодно утверждается советом муниципалитета. Совет муниципалитета вносит изменения в муниципальный бюджет по инициативе руководителя муниципалитета. Отчет об исполнении муниципального бюджета утверждается советом муниципалитета.

Бюджет муниципалитета состоит из административной и фондовой частей.

Налоговые доходы муниципальных бюджетов

Одной из важных задач регулирования бюджетных взаимоотношений является распределение доходов между разными уровнями бюджетов. Доходы государственного и местных бюджетов включают в себя законодательно предусмотренные налоговые, кредитные и другие заемные средства, которые определяют финансовую базу каждого бюджета и в рамках своих полномочий

делают возможным на определенном уровне исполнять государственные и муниципальные полномочия.

С целью обеспечения соответствующих финансовых средств, необходимых для исполнения законодательно предписанных органам местного самоуправления полномочий, т.е. финансовой самостоятельности, а также самостоятельного осуществления своей политики, источники доходов и направления расходов местных бюджетов законодательно закреплены для административного (текущего) и фондового (капитального) бюджетов в отдельности.

Для обеспечения финансовых затрат на выполнение полномочий органов местного самоуправления в муниципальном бюджете должны быть предусмотрены соответствующие поступления. С точки зрения обеспечения финансовой независимости муниципалитетов бюджетные поступления можно разделить на следующие группы:

- собственные доходы,
- официальные трансферты,
- займы.

Собственные доходы подразделяются на три категории: налоговые доходы, пошлины и неналоговые доходы. Налоговыми доходами являются: налоги на землю и имущество, находящиеся в административной юрисдикции муниципалитета.

Большая часть собственных доходов муниципальных бюджетов состоит из налоговых доходов (таблица 1). В последние годы налоговые доходы в среднем составили 22-25% от общих бюджетных поступлений.

Таблица 1. Налоговые доходы муниципальных бюджетов (млн. драмов-AMD)²

Доходы муниципальных бюджетов	2005		2006		2007		2008	
	млн. драмов	%	млн. драмов	%	млн. драмов	%	млн. драмов	%
Всего	32565.4	100%	39094.3	100%	49533.4	100%	51720.8	100%
Налоговые доходы	8058.9	24.7	9344.9	23.9	10744.4	21.7	11628.0	22.5
В т.ч.								
Налог на имущество	5742.4	17.6	6617.2	16.9	7467.9	15.1	7926.0	15.3
Земельный налог	2316.5	7.1	2727.6	7.0	3276.4	6.6	3702.0	7.2

Налоговое администрирование

Осуществление государственной налоговой политики законодательно предписано правительству Армении. Законом и законодательными актами сформировано политическое поле налоговой системы. Налоги на землю и имущество полностью закреплены за муниципальным бюджетом. Приняты отдельные законы “О налоге на землю” и “Налог на имущество”, на основе которых и производится налоговое администрирование.

² Курс армянского драма (АД) к доллару США: в 2005г.: 1 доллар США = 457.4 АД, в 2006г.: 1 доллар США = 415.3 АД, в 2007г.: 1 доллар США = 341.1 АД, в 2008г.: 1 доллар США = 305.9 АД.

С внедрения системы местного самоуправления в 1996г., до 2002г., когда был принят новый закон “*О местном самоуправлении*”, администрирование земельных и имущественных налогов предписывалось государственным налоговым органам.

Законом “*О местном самоуправлении*”, принятом в 2002 г., была предусмотрена передача полномочий по сбору и администрированию земельных и имущественных налогов муниципалитетам, как делегированных государством полномочий. Однако по сей день это полномочие передается органам местного самоуправления очень медленно. Правительство также не определило порядок выполнения и финансирования этих полномочий (как делегированных государством). Государственные налоговые органы передали муниципалитетам и межмуниципальным структурам базу налога на имущество. Процесс передачи муниципалитетам баз по сбору земельного налога еще продолжается.

Выполнение требований закона находится еще в процессе, но уже имеются серьезные успехи. Намечается устойчивая тенденция роста сбора налога на имущество.

Вопросы межбюджетных отношений

Государственные и муниципальные уровни бюджетов в определенной степени взаимосвязаны. Предпосылкой их эффективного исполнения является четкая регламентация. Закон “*О бюджетной системе*” определяет регламентацию бюджетов как регламентацию бюджетных взаимоотношений, определение их структур, распределения доходов между разными уровнями, отчетности и надзора, их классификации, изменений и дополнений в бюджетах с целью выполнения соответствующими органами властей предписанных им полномочий.

Во взаимоотношениях государственного и местных бюджетов важное место занимают трансферты, выделяемые местным бюджетам из государственного бюджета. Трансферты подразделяются на три вида:

- дотации финансового выравнивания, которые предоставляются бюджетам муниципалитетов по принципу выравнивания для покрытия текущих расходов;
- субвенции, которые предоставляются муниципалитетам для осуществления целевых программ;
- другие дотации, которые выделяются с целью осуществления текущих расходов муниципалитетов.

Согласно закона РА *О “финансовом выравнивании”* дотации финансового выравнивания перечисляются в административные бюджеты муниципалитетов, а решение об их целевом использовании принимают органы местного самоуправления. Субвенции – целевые перечисления из госбюджета на финансирование текущих и капитальных расходов муниципалитетов. Законодательство частично регулирует механизмы их предоставления. Другие виды дотаций крайне редки.

Большая часть официальных трансфертов – по сути есть дотации бюджетам муниципалитетов, направленные на их финансовое выравнивание. В 2005-2008гг. фактический удельный вес дотаций в общих доходах муниципальных бюджетов составил 35-42%. Предоставление муниципалитетам субвенций до 2003г. носило единичный характер и составляло мизерные суммы. В 1997-2003гг. Их удельный вес в официальных трансфертах составил 0-3.7%. В 2005-2008гг. Доля субвенций значительно повысилась (больше 5%-ов).

Местные бюджеты могут получать также кредиты и займы из государственного бюджета. Бюджетные кредиты – это средства, привлекающиеся с целью инвестирования в развитие социальной инфраструктуры и выделяемые посредством кредитных договоров. Бюджетные займы служат обеспечению своевременного выполнения полномочий при временной нехватке доходных средств административного бюджета. На самом деле бюджетные кредиты и займы почти не применяются.

Принципы формирования муниципального бюджета

Закон “О бюджетной системе” устанавливает следующие основные принципы формирования муниципальных бюджетов:

- планирование финансовых средств, необходимых для решения задач муниципального значения, на основании четырехлетней программы развития муниципалитета;
- создание резервного фонда как основной гарантии финансирования непрогнозируемых на данный год расходов муниципального бюджета, а также источника расходов по линии платежей (процентов) за использование кредитов и иных заемных средств и капитальных расходов;
- сбалансированность муниципального бюджета; общая сумма расходов, предусмотренных муниципальным бюджетом на каждый бюджетный год не должна превышать общую сумму предусмотренных бюджетом данного года доходов (поступлений);
- экономичность, когда произведенным расходам соответствует приобретение эквивалентных им материальных и нематериальных активов;
- эффективность, когда обеспечивается надлежащее соотношение произведенных расходов и их полезность для муниципалитета;
- достоверность и четкость, которые дают возможность обеспечить эффективность контроля за исполнением бюджета и бюджетным процессом посредством точных расчетов, заложенных в основу статей бюджета;
- гласность, обеспечивающая осведомленность членов муниципалитета о формировании и выполнении бюджета муниципалитета.

Некоторые принципы не всегда соблюдаются на практике. В основном соблюдаются те принципы, надзор над которыми осуществляется казначейством (создание резервного фонда, сбалансированность бюджета и т.д.).

Степень фискальной децентрализации

Государственный бюджет, в котových входит также бюджет обязательного социального страхования, и бюджеты муниципалитетов составляют консолидированный бюджет Республики Армения, доходы и расходы которого составляют сумму закрепленных источников доходов и предусмотренных статей расходов соответствующих бюджетов.

Среди основных показателей оценки степени фискальной децентрализации в стране является удельный вес затрат муниципального бюджета в общественных затратах и в ВВП. Сопоставление этого показателя с полномочиями органов местного самоуправления дает возможность составить представление о степени финансирования полномочий органов местного самоуправления. Существует прямая связь между децентрализацией полномочий и финансовой независимостью органов местного самоуправления.

Каждая страна по-своему определяет вопросы полномочий и финансовой децентрализации. Абсолютная величина затрат финансовых средств для выполнения полномочий органов местного самоуправления в разных странах неодинакова. С точки зрения сохранения пропорций и их анализа важны относительные показатели. В таблице 2 приведен удельный вес муниципального бюджета в валовом внутреннем продукте и консолидированном бюджете в Армении. Как показывают данные, эти показатели невысоки и значительно отстают от показателей развитых стран и стран Центральной и Восточной Европы. Если до 2007г. намечалась тенденция роста доли муниципальных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете, то в 2008г. наблюдалось его снижение.

Таблица 2. Доля расходов местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете Армении (2005)³

	Расходы муниципальных бюджетов в ВВП (%)	Расходы муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете (%)
2005	1,4	6,7
2006	1,4	6,7
2007	1,7	7,2
2008	1,5	6,6

Составление и утверждение местных бюджетов

Бюджетный процесс детально урегулирован согласно закону. Официальный финансовый год начинается с 1 января и заканчивается 31 декабря. Бюджетный процесс на данный финансовый год продолжается около двух лет, начиная с июня

³ Источник расчета данных: www.armstat.am

предыдущего года и заканчивается утверждением отчета о выполнении бюджета в мае следующего года. Руководитель муниципалитета играет основную роль в составлении бюджета. В целях организации работы по составлению проекта бюджета он/она дает соответствующим службам аппарата и бюджетным учреждениям соответствующие инструкции для расчета и представления доходов и расходов бюджета, обеспечивает соответствующими формами для их расчета, а также составляет бюджетный график. Руководитель муниципалитета обобщает заявки из бюджетных учреждений на бюджетное финансирование и составляет проект постановления муниципального совета о муниципальном бюджете.

Руководитель муниципалитета представляет проект постановления о муниципальном бюджете на обсуждение муниципального совета в двухмесячный срок после объявления предварительных величин дотаций, предоставляемых правительством муниципалитетам на основе финансового выравнивания. Порядок обсуждения проекта устанавливается регламентом муниципального совета. После обсуждения руководитель муниципалитета предоставляется возможность в течение одной недели внести необходимые изменения и дополнения в представленный проект или потребовать утверждения бюджета в первоначально представленном виде – без изменений. Муниципальный совет утверждает бюджет, по которому принимает проект соответствующего постановления, представленный руководителем муниципалитета.

Оценка государственной политики в сфере межбюджетных отношений

В последние годы в государственной политике в сфере межбюджетных отношений наблюдаются положительные сдвиги. Вместе с тем решение ряда проблем или откладывается, или вообще не имеет место.

Как уже отмечалось, в апреле 2009г. в первом чтении был принят законопроект о финансовом выравнивании, который значительно улучшит механизм распределения государственных дотаций муниципальным бюджетам. Таким образом, вопрос финансового выравнивания занимает важное место в государственной политике. Вопрос капитальных трансфертов пока не урегулирован законом. Хотя на практике удельный вес капитальных трансфертов в общем объеме государственных трансфертов увеличился, но остается большой проблемой предоставление этих трансфертов муниципалитетам без четко сформулированного, законодательно установленного порядка.

Несмотря на то, что действующая нормативная база регулирует предоставление бюджетных кредитов и займов, эти инструменты редко используются на практике. Учитывая тот факт, что муниципалитеты пока не берут кредиты из коммерческих банков, можно сделать вывод о том, что на данном этапе правительство не заинтересовано в вовлечении муниципалитетов в кредитный рынок.

Таким образом, можно констатировать, что государственная политика в сфере межбюджетных отношений в целом не удовлетворительна. Существует много нерешенных проблем.

Теоретические и практические возможности расширения финансовой децентрализации

Теоретически финансовая децентрализация направлена на а) обеспечение соответствия между полномочиями органов местного самоуправления и финансовыми средствами, необходимыми для выполнения этих полномочий, и б) обеспечение новых полномочий органов местного самоуправления финансовыми средствами. Оценивая фактическую ситуацию с точки зрения соответствия полномочий и финансовых средств органов местного самоуправления можно утверждать, что она не удовлетворительная. Об этом свидетельствуют как данные о фактических затратах по полномочиям, так и относительные показатели.

С точки зрения углубления финансовой децентрализации важным шагом представляется создание института местных налогов. Проект закона, направленный на урегулирование вопросов, связанных с местными налогами, представлен на рассмотрение в Парламент Армении. Подготовлена часть законов о разных видах местных налогов.

Законом “О бюджетной системе” предусмотрена возможность применения отчислений в муниципальные бюджеты с подоходного налога, налога на добавленную стоимость и выплат по экологии. Проценты отчислений должны устанавливаться каждый год в законе о государственном бюджете. Но фактически это пока не реализуется (отчисления с подоходного налога применялись только в 1998 и 1999гг.).

Законом “О бюджетной системе” предусмотрена возможность расширения финансовой децентрализации путем применения отчислений из вышеупомянутых налогов для обеспечения соответствия между полномочиями органов местного самоуправления и финансовыми средствами, необходимыми для выполнения этих полномочий.

2. Муниципальные услуги

Действующая система предоставления муниципальных услуг

Степень децентрализации в Армении на низком уровне и “ассортимент” услуг, оказываемых органами местного самоуправления в целом не велик. Полномочия органов местного самоуправления всех муниципалитетов почти одинаковы (за исключением столичного муниципалитета). В этой ситуации получается, что полномочий для больших и средних городских муниципалитетов мало, а для маленьких сельских муниципалитетов много. Маленькие муниципалитеты практически не оказывают или оказывают очень мало услуг населению. Во многих случаях оказание услуг затрудняется из-за плохого состояния инфраструктур муниципалитетов (например, водопроводы, водохранилища, канализации, дороги), а финансовых ресурсов не хватает для инвестиций. Исключения составляют муниципалитеты, где муниципальные услуги организуются и оказываются на должном уровне.

Полномочия органов местного самоуправления по оказанию услуг

Органами местного самоуправления являются ***совет муниципалитета (авагани)*** и ***руководитель муниципалитета***. Они являются отдельными и самостоятельными звеньями власти. Их полномочия установлены законом.

Органы местного самоуправления имеют следующие полномочия по оказанию услуг:

- водоснабжение и канализация,
- орошение,
- центральное отопление,
- благоустройство и озеленение населенных пунктов муниципалитета,
- вывоз мусора,
- содержание кладбищ,
- дошкольное образование (детские сады),
- специальное образование (музыкальные, спортивные и другие школы),
- культурные услуги (музеи, библиотеки, дома культуры),
- организация общественного транспорта.

Большая часть вышеуказанных услуг предоставляется посредством организаций муниципального подчинения. Не много муниципалитетов, которые предоставляют такие услуги, как вывоз мусора, организация общественного транспорта посредством частных компаний. Есть услуги, которые практически не предоставляются (напр. центральное отопление). Все эти услуги были предписаны органам местного самоуправления с начала формирования системы местного самоуправления в Армении в 1996г.. В последние годы не было внесено каких-либо изменений в законодательство, регулирующее оказание муниципальных услуг.

Муниципальные услуги в общем спектре общественных услуг

По сравнению со многими Европейскими странами список муниципальных услуг в Армении небольшой. Это связано с тем, что местное самоуправление Армении имеет короткую историю и множество нерешенных проблем. При обеспечении необходимых условий (укрупнение муниципалитетов, предоставление им необходимых финансовых ресурсов) этот список можно и необходимо расширить, включив в него следующие полномочия: среднее образование, поддержание общественного порядка, здравоохранение, соцобеспечение, пожарная охрана и др.

Финансирование муниципальных услуг

Муниципальные услуги финансируются из муниципального бюджета. Текущие расходы финансируются из административного бюджета и капитальные

расходы из фондового бюджета. В последние годы намечается тенденция роста финансирования муниципальных услуг как в абсолютном исчислении, так и в структуре муниципальных бюджетов (таблица 3). В 2008г. по сравнению с 2005г. финансирование муниципальных услуг удвоилось, а в структуре муниципальных бюджетов доля расходов на услуги увеличилась с 47.4% (в 2005г.), составив 58% (в 2008г.).

В затратах бюджета значительна доля расходов управленческого аппарата (26,3% в 2008г.). Этот показатель показывает неэффективное использование бюджетных средств. Зарплата работников аппарата муниципалитетов и работников бюджетных организаций муниципального подчинения в среднем за последние годы составила 25.0% бюджета муниципалитетов, а с обязательными выплатами социального страхования - около 30.0%. Эти показатели значительно улучшились по сравнению с началом 2000 г., но еще остаются большими. Уместно отметить, что бюджет большего числа сельских муниципалитетов полностью расходуется на выплату зарплат и на обязательные выплаты по социальному страхованию. К этому следует добавить, что есть муниципалитеты, бюджет которых не покрывает даже выплату зарплат.

Значительная часть расходов на муниципальные услуги за последние годы приходится на жилищно-коммунальное хозяйство (22%-26,4% от общих расходов муниципального бюджета) и образование (14,9%-18% от общих расходов муниципального бюджета). Жилищно-коммунальные затраты направлены в основном на содержание жилищного фонда, вывоз мусора, благоустройство и озеленение муниципалитета.

Таблица 3. Расходы муниципальных бюджетов на финансирование муниципальных услуг (млн. драмов)

Расходы	2005		2006		2007		2008	
	млн. драмов	%	млн. драмов	%	млн. драмов	%	млн. драмов	%
Образование и наука	4972.1	15.2%	6084.3	16.0%	7984.0	14.9%	10034.0	18.0%
В т.ч. капитал. расходы	180.8	2.7% ⁴	200.8	2.2%	575.9	3.2%	1011.5	6.4%
Здравоохранение	53.5	0.2%	36.4	0.1%	49.3	0.1%	55.0	0.1%
В т.ч. капитал. расходы	9.9	0.1%	7.2	0.1%	9.5	0.0%	7.7	0.0%
Культура, информация, спорт	2225.0	6.8%	2542.2	6.7%	3220.7	6.0%	3694.5	6.6%
В т.ч. капитал. расходы	82.0	1.2%	94.7	1.0%	196.0	1.1%	276.5	1.7%
Жилищно-коммунальное хозяйство	7170.4	22.0%	9307.9	24.4%	12884.6	24.0%	14690.4	26.4%
В т.ч. капитал. расходы	2106.2	30.9%	3302.9	35.7%	5176.0	28.5%	7006.2	44.2%
Транспорт, связь и	1029.7	3.2%	1382.9	3.6%	6908.0	12.9%	3831.8	6.9%

⁴ Доля капитальных расходов по отдельным видам услуг рассчитана в общем объеме капитальных расходов.

дорожное хозяйство В т.ч. капитал. расходы	772.0	11.3%	1155.5	12.5%	6433.0	35.5%	3103.5	19.6%
Прочие расходы В т.ч. капитал. расходы	17150.1	52.6%	18725.9	49.2%	22600.4	42.1%	23338.0	42.0%
Всего расходы В т.ч. капитал. расходы	32600.8	100%	38079.6	100%	53647.0	100%	55643.7	100%
	6821.5	100%	9245.5	100%	18142.2	100%	15861.9	100%

Большая часть муниципальных бюджетных расходов на муниципальные услуги приходится на административный (текущий) бюджет. При этом в последние годы значительно увеличились капитальные расходы. Так, если в 2005г. они составили 20.4% от общих расходов на муниципальные услуги, то в 2008г. - 35.3%. Это в основном связано с тем, что многие муниципалитеты получили в собственность государственные резервные земли, находившиеся на их административных территориях, и большие бюджетные доходы от их продаж. Большая часть капитальных расходов приходится на жилищно-коммунальное хозяйство и дорожное хозяйство.

Необходимо заметить, что большинство муниципалитетов вообще не имеет фондового (капитального) бюджета.

Муниципальные услуги предоставляются в основном в больших и средних муниципалитетах. В маленьких качество предоставляемых услуг не удовлетворительно.

Порядок выполнения муниципальных услуг, а также всех полномочий органов местного самоуправления должен устанавливаться законодательно. Пока закон не принят, и каждый муниципалитет выполняет эти полномочия по своему усмотрению.

3. Взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления

Конституционные и законодательные основы взаимоотношений между органами центрального управления и местного самоуправления

В Конституции Армении зафиксированы следующие положения (эти изменения и дополнения были сделаны в 2005г.) о взаимоотношениях между органами центрального управления и местного самоуправления:

- Для обеспечения законности действий органов местного самоуправления осуществляется правовой контроль по законодательно установленному порядку,
- Порядок государственного контроля над делегированными полномочиями устанавливается законом,

- В случаях, предусмотренных законом, правительство может освободить от должности руководителя муниципалитета на основе заключения Конституционного суда.

Закон “О местном самоуправлении” более детально описывает взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления. Закон четко определяет место органов местного самоуправления в системе общественного управления. Они не являются частью органов государственного (центрального) управления. Осуществление государственными органами и должностными лицами полномочий органов местного самоуправления запрещается, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и законом. Государство принятыми им законами не может увеличить полномочия или уменьшить доходы муниципалитета без соответствующей финансовой компенсации.

Многие вопросы взаимоотношений между органами центрального управления и местного самоуправления могут быть урегулированы в судебном порядке. Органы местного самоуправления могут опротестовать в суд решения и действия государственных органов и должностных лиц, нарушающих права муниципалитета. В свою очередь государственный уполномоченный орган (Министерство территориального управления), а также соответствующий губернатор (марзпет), могут опротестовать в суде решения, действия и бездействие органов местного самоуправления.

Закон фиксирует случаи освобождения от должности руководителя муниципалитета.

В 2005г. в законе “О местном самоуправлении” была добавлена глава об административном контроле. Закон предписывает виды контроля, высшие органы контроля и процедуры его осуществления.

Система регионального управления

В Армении территориальное (региональное) управление осуществляется правительством, министерством территориального управления и марзпетами. Правительство принимает решения по вопросам территориального управления общего и конкретного. Министерство территориального управления разрабатывает территориальную политику и координирует работу марзпетов. Марзпет, как представитель правительства в конкретном регионе, осуществляет свои полномочия посредством марзпетарана (администрации марза) и организаций, находящихся в его подчинении. В марзах (марз - административно-территориальная единица) осуществляется государственное управление. Они не являются отдельным уровнем управления, поскольку не имеют выборных органов и самостоятельного бюджета. В Армении сформированы 10 марзов (таблица 4).

Таблица 4. Общая характеристика марзов

Название марза	Территория (кв.км)	Центр марза	Расстояние до Еревана (км)	Число муниципалитетов 01.06.2009 (в том числе городских)	Население 01.01.2007 (тыс. Чел)
г.Ереван	227	Ереван	--	1/1	1104,9
Арагацотн	2753	Аштарак	20	114/3	140,0
Арагат	2096	Арташат	29	97/4	275,1
Армавир	1242	Армавир	48	97/3	280,2
Гегаркуник	5348	Гавар	98	92/5	239,6
Лори	3789	Ванадзор	120	113/8	282,7
Котайк	2089	Раздан	50	67/7	276,2
Ширак	2681	Гюмри	116	119/3	281,3
Сюник	4506	Капан	316	109/7	152,9
Вайоц Дзор	2308	Ехегнадзор	119	44/3	55,8
Тавуш	2704	Иджеван	137	62/5	134,2
Армения	29743	Ереван	--	915/49	3222,9

Основные функции органов регионального управления

Марзпет является руководителем органа территориального управления в регионе. Марзпеты назначаются и освобождаются от должности постановлением правительства. Эти постановления утверждаются Президентом Армении.

Согласно Конституции и законодательству марзпеты свою деятельность осуществляют по следующим основным направлениям:

1. осуществляют территориальную политику правительства,
2. координируют работу территориальных подразделений республиканских исполнительных органов,
3. осуществляют контроль над органами местного самоуправления,
4. оказывают методическую помощь органам местного самоуправления,
5. осуществляют связь между правительством и органами местного самоуправления.

Для увеличения эффективности системы государственного управления и, в частности, для развития местного самоуправления, важное значение имеет четкость деятельности органов территориального управления – марзпетов и приведение их в соответствие с требованиями настоящего времени. В настоящее время одна из основных функций марзпета - осуществление региональной политики правительства - выполняется слабо. В 2002-2006гг. постановлениями правительства были приняты Программы развития пяти марзов (Тавуш, Гегаркуник, Арагат, Вайоц Дзор и Сюник). В 2008г. была принята “Концепция разработки и выполнения программ развития марзов”. Однако сумма отчислений из государственного бюджета на осуществление региональных программ до сих пор остается неудовлетворительной. Здесь уместно отметить, что осуществление региональных программ имеет большое значение для развития муниципалитетов и местного самоуправления в целом. Это решило бы задачи по развитию инфраструктур и

других основополагающих задач. В этих условиях необоснованно раздуты аппараты марзпетаранов, необходимости в которых сегодня нет. Было бы правильным сократить их аппараты. Раздутые аппараты марзпетаранов часто создают благоприятную почву для их несанкционированного вмешательства в сферу компетенций органов местного самоуправления.

Текущая ситуация в области взаимоотношений между органами центрального управления и местного самоуправления

Хотя взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления регулируются по закону, но на практике часто встречаются отклонения от законодательства. Превалирует тип административных взаимоотношений “руководитель-подчиненный”. Это особенно касается отношений между марзпетами и руководителями муниципалитетов. Марзпет часто вмешивается в сферу полномочий органов местного самоуправления. Надо отметить, что этому в немалой степени способствуют сами органы местного самоуправления, которые по причине своей некомпетентности, слабости и боязни практически не сопротивляются несанкционированному вмешательству.

В отдельных случаях взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления несут характер сотрудничества. Они совместно решают те или иные проблемы муниципалитетов. Бывают случаи, когда благодаря посредничеству органов государственного управления в муниципалитетах осуществляются проекты при финансовой поддержке международных и донорских организаций.

Исключительно редки случаи, когда проблемные вопросы взаимоотношений между органами центрального управления и местного самоуправления решаются в судебном порядке. Это свидетельствует о низкой степени самостоятельности органов местного самоуправления, а также о их недоверии к судебной власти.

На практике степень свободы органов местного самоуправления не большая. Очень слабы советы муниципалитетов, а самостоятельно действующих руководителей муниципалитетов очень легко сломать. Почти не известны случаи, когда органы местного самоуправления совместно защищают свои права или проявляют свою озабоченность проблемами, касающимися системы местного самоуправления.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления

Государство осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления через Национальное Собрание, Правительство и Контрольную палату. Контрольная палата Армении не более одного раза в год проверяет целевое использование финансовых средств, предоставленных из государственного бюджета муниципалитетам. Проведение в муниципалитетах проверок за месяц до выборов и до их официального окончания запрещается.

Согласно Конституции и законам Армении выделяются следующие виды контроля:

- правовой контроль над осуществлением собственных полномочий руководителя муниципалитета и полномочий совета муниципалитета,
- специализированный контроль над выполнением делегированных полномочий, вверенных государством руководителю муниципалитета,
- финансовый контроль над целевым использованием субвенций и средств на финансирование делегированных полномочий, предоставляемых из государственного бюджета, а также над использованием долевых средств, получаемых местными бюджетами от приватизации государственной собственности и ссудных средств, получаемых из государственного бюджета или коммерческих банков.

Правовой и специализированный контроль осуществляют марзпеты. Министерство территориального управления является высшим органом правового контроля, а высшим органом контроля за каждое делегированное полномочие является соответствующий государственный орган, в компетенцию которого входит данное полномочие. Министерство юстиции является высшим органом, осуществляющим контроль над нормативными актами органов местного самоуправления.

Решения муниципального совета, противоречащие закону, могут быть опротестованы марзпетом в судебном порядке. Действия или бездействия органов контроля могут быть опротестованы органами местного самоуправления в суде. Но на практике такие случаи почти не встречаются.

В действительности осуществление контроля над органами местного самоуправления часто выходит за рамки закона. Несмотря на то, что в последние годы были сделаны шаги, направленные на урегулирование контрольных процедур (например, Министерство территориального управления составляет годовой график проверок муниципалитетов), однако еще остается много нерешенных проблем. Государственные органы поочередно проверяют всю деятельность органов местного самоуправления. Это приводит скорее к отрицательным, чем положительным результатам. Нарушается ритм работы местных администраций, создается атмосфера страха, и парализуются работы.

Возможности применения международного опыта в системе взаимоотношений между центральными и местными органами управления

В Армении взаимоотношения между центральными и местными органами управления в основном урегулированы в законодательном порядке. В этой сфере лучшим международным опытом является соблюдение законности и обеспечение самостоятельной и справедливой судебной системы. Армения нуждается в этом, и

применение такого подхода будет в значительной мере содействовать развитию системы местного самоуправления в целом.

4. Другие направления реформ местного самоуправления

Для осуществления реформ важное значение имеет принятие программ стратегического развития и их последовательное претворение в жизнь. Надо отметить, что такой специальной программы, которая касалась бы системы местного самоуправления, в Армении не принято до сих пор. Важным шагом в этом направлении было утверждение правительством Армении “Стратегической программы по преодолению бедности” (СППБ) в 2003г. В эту программу было включено около десяти направлений политики в области местного самоуправления в период 2004-2006гг., в частности: оптимизация административно-территориального деления республики, разграничение и уточнение полномочий сельских, городских и окружных (в Ереване) муниципалитетов, законодательное утверждение выполнения обязательных полномочий органами местного самоуправления, доработка проекта закона “О муниципальной службе” и т.д. Однако из всех положений, заложенных в СППБ, выполнено только одно, а именно доработка законопроекта “О муниципальной службе”, а потом и его принятие. Это значит, что в этот указанный период ощутимых результатов не было достигнуто.

В октябре 2008г. правительство Армении приняло Программу устойчивого развития, которая по сути является доработанным вариантом СППБ. В эту программу были включены практически те же самые задачи, которые были заложены в предыдущей программе. Кроме того, за последние годы были приняты три программы соответственно трех правительств Армении: в 2003г., в июне 2007г. и в апреле 2008г.. Положения этих программ почти без изменений переносятся из одной программы в другую. Это связано с тем, что до 2008г. ощутимого прогресса в реформах не было.

В осуществлении реформ местного самоуправления выделяется 2008-ый год. 26-ого декабря был принят закон “О местном самоуправлении” в городе Ереване. Это требовалось изменениями в Конституции Армении, принятыми референдумом в 2005г, и, таким образом, столица Армении - Ереван - получила статус муниципалитета. 31-ого мая 2009г. состоялись выборы совета Еревана и сформировались органы местного самоуправления столицы Армении. Это значительное событие для Армении в целом и для местного самоуправления, в частности. В Ереване живет больше 1/3 населения Армении, и столица имеет особое значение для государства.

В 2008г. правительство Армении, кроме утверждения Концепции о местных налогах, одобрения проекта закона о финансовом выравнивании и проектов законов, вытекающих из концепции о местных налогах (эти проекты законов представлены в парламент на рассмотрение и утверждение), также приняло к сведению Концептуальные подходы к формированию межмуниципальных объединений и консолидации муниципалитетов (все эти документы были разработаны неправительственной организацией “Союз муниципальных

финансистов”). В мае 2009г. была создана межведомственная комиссия для разработки окончательного варианта вышеуказанной концепции.

Консолидация муниципалитетов и формирование межмуниципальных объединений имеет очень большое и важное значение для развития местного самоуправления в Армении. Степень раздробленности муниципалитетов в стране очень велика, и на самом деле функционирует одноуровневая система местного самоуправления. В Армении очень много муниципалитетов с малочисленным населением. В большей части муниципалитетов численность населения не превышает 1000 человек. В этих муниципалитетах живет всего 6,6% населения страны. Средняя численность резидентов одного муниципалитета составляет 3458 по стране. Без учета численности жителей столицы страны эта цифра составляет всего 2300. В этих условиях многие органы местного самоуправления с малочисленным населением не могут выполнять свои полномочия. Консолидация муниципалитетов и формирование межмуниципальных объединений представляет собой ту основу, на которой можно и строить и разрабатывать дальнейшее развитие системы местного самоуправления в республике.

Оценивая в целом осуществление реформ местного самоуправления Армении, можно сказать, что они проходили медленно до 2008г. С 2008г. намечается некоторое ускорение в осуществлении реформ, однако их темп еще не достиг удовлетворительного уровня.

Выводы и рекомендации

С 2008г. намечается тенденция ускорения реформ местного самоуправления в Армении. Однако, пока что, системное развитие данной сферы идет медленным темпом. Ниже дана характеристика текущей ситуации в разных областях местного самоуправления, которой следуют рекомендации по обеспечению устойчивого развития системы местного самоуправления.

Муниципальные финансы. Законодательная база, регулирующая муниципальные финансы почти сформирована. Часть законов действуют с начала внедрения системы местного самоуправления (законы “О бюджетной системе” (1997г.), “О местных пошлинах и платежах” (1998г.) и “О финансовом выравнивании” (1998)). Проекты двух новых законов (“О финансовом выравнивании” и “Об изменениях и дополнениях в законе О налогах” (касается местных налогов)) представлены на рассмотрение и принятие парламентом Армении. Муниципальные бюджеты составляют мизерную часть в ВВП (1,5% в 2008г.) и консолидированном бюджете Армении (6,6% в 2008г.). Они не позволяют органам местного самоуправления полностью и эффективно выполнять свои полномочия. Муниципалитеты еще не стали субъектами финансово-кредитных отношений.

В скором будущем ожидается внедрение института местных налогов и функция администрирования этих налогов полностью будет передана органам местного самоуправления.

Рекомендации: Необходимо принятие законов о предоставлении муниципалитетам капитальных трансфертов и о муниципальных ценных бумагах. Предоставление капитальных трансфертов муниципалитетам на основе четких критериев и процедур позволит справедливо распределить средства государственного бюджета, предназначенные для этих целей.

Очень важно вовлечение муниципалитетов в сферу рынка заемного капитала. Без этого невозможен серьезный сдвиг в направлении улучшения муниципальных инфраструктур. Необходимы усилия правительства в этом направлении.

Есть необходимость расширения финансовой децентрализации путем отчислений в муниципальные бюджеты из подоходного налога, налога на добавленную стоимость и выплат по экологии для обеспечения соответствия между полномочиями органов местного самоуправления и финансовыми средствами, выделяемыми для выполнения этих полномочий.

Оказание муниципальных услуг. Органы местного самоуправления имеют мало полномочий. Это ограничивает степень их самостоятельности и возможности поднятия их авторитета. Не приняты процедуры осуществления обязательных и делегированных полномочий органов местного самоуправления, в том числе оказания муниципальных услуг.

Весь спектр муниципальных услуг, предписанных органам местного самоуправления, в основном предоставляется большими и средними муниципалитетами. Однако степень их эффективности не высока. Маленькие муниципалитеты практически не оказывают или оказывают очень мало услуг населению. Во многих случаях оказание услуг затрудняется из-за плохого состояния инфраструктур муниципалитетов. Большая часть муниципальных услуг предоставляется посредством организаций муниципального подчинения. Степень вовлечения частного сектора в сферу оказания услуг населению чрезвычайно низка.

Рекомендации: Новая Конституция требует принятия закона (законов) о порядке выполнения полномочий органов местного самоуправления, в т.ч. в области предоставления муниципальных услуг. Такой закон предусмотрит нормативы оказания услуг, выяснит сущность каждого вида услуг и упорядочит процедуры их предоставления.

Для расширения списка муниципальных услуг, а также полномочий муниципалитетов, эффективно и качественно предоставляющий таковые, большое значение имеет консолидация муниципалитетов и формирование межмуниципальных объединений. Консолидированные муниципалитеты будут иметь необходимые ресурсы для оказания услуг. Для повышения эффективности оказания услуг, часть их необходимо передать межмуниципальным объединениям.

На повышения эффективности оказания услуг также может положительно повлиять активное участие компаний частного сектора, осуществляющих свою деятельность в соответствующих областях. Это поощрит конкуренцию и развитие частных компаний в целом.

Взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления. Положения Конституции Армении и закона “О местном

самоуправлении” регулируют взаимоотношения между органами центрального управления и местного самоуправления. Однако на практике законодательство не всегда соблюдается. Марзпет часто вмешивается в сферу полномочий органов местного самоуправления и обращается с ними, как с подчиненными. Оказание методической помощи органам местного самоуправления оставляет желать лучшего.

Осуществление контроля над органами местного самоуправления тоже часто выходит за рамки закона. Различные государственные органы друг за другом проверяют всю деятельность органов местного самоуправления при том, что юридический контроль осуществляется слабо.

Рекомендации: Во взаимоотношениях между органами центрального управления и местного самоуправления особую важность имеет соблюдение законодательства и создание самостоятельной и справедливой судебной системы. Необходимо усилить институты оказания методической помощи органам местного самоуправления в проведении консультаций с органами местного самоуправления, а также институт юридического контроля.

Другие направления реформ местного самоуправления. Несмотря на то, что правительство Армении с 2008г. уделяет более серьезное внимание реформам местного самоуправления, однако до сих пор не в полной мере применяются системные и комплексные подходы к реформе. Правительство начало работы по разработке концепции консолидации муниципалитетов и формированию межмуниципальных объединений.

Рекомендации: Для эффективного осуществления реформ местного самоуправления важное значение имеет оптимальное административно-территориальное деление страны, т.е. определение размеров тех территориальных единиц, где осуществляется местное самоуправление. Необходимо в возможно короткие сроки осуществить консолидацию муниципалитетов и формирование межмуниципальных объединений. Параллельно с этими процессами необходимо передать новые полномочия органам местного самоуправления.

Для успешного осуществления реформ местного самоуправления важное значение имеет обеспечение и расширение соответствующих способностей и навыков работников органов местного самоуправления и муниципальных служащих. Неадекватные профессиональные способности и навыки повышают степень риска в плане успешного осуществления реформ. Процесс проведения реформ часто сталкивается с большими трудностями, что иногда связано с недостатком, а иногда и полным отсутствием соответствующих знаний, навыков и способностей. Следовательно, необходимо поднимать на высокий уровень систему обучения работников местного самоуправления, обеспечивать продолжительное их эффективное обучение.

Маис Гюлалиев

Местное самоуправление в Азербайджане

Введение

Система государственного строительства успешно развивается в Азербайджане. Значимое место в этой системе принадлежит местному самоуправлению, которое функционирует с 1999г.

Местное самоуправление осуществляется муниципальными (бялядийя) органами и представляет собой систему государственной власти, которая должна формироваться на основе демократических выборов, при широком участии граждан в решении вопросов местного характера, а также материально-финансовой независимости этих органов. Муниципалитеты рассматриваются как независимые органы государственного управления. Поскольку местное самоуправление в Азербайджане сформировано на основе одноуровневой системы (первый уровень самоуправления), независимо от административно-территориального деления и занимаемой территории все муниципалитеты имеют одинаковый, определенный законодательством статус.

В настоящее время идет подготовка к муниципальным выборам, намеченным на конец 2009г. Многие действующие политические партии выразили готовность принимать участие и выдвигать своих кандидатов в местные органы власти. В этой связи растет активность населения на местах. В политической жизни страны также рассматриваются вопросы, связанные со статусом муниципалитетов, в частности, их количество и широкие полномочия, которые должны быть им предоставлены.

1. Муниципальные финансы

Нормативно-правовая база

Основы формирования и функционирования органов местного самоуправления были заложены Конституцией Азербайджанской Республики в декабре 1995г. (9-ая Глава, статьи 142, 143, 144, 145, 146). В ней же впервые были сформулированы положения о местных налогах и сборах, местных бюджетах и отчетах об их выполнении, муниципальной собственности, пользовании этой собственностью и распоряжении ею, а также порядке установления и утверждения местных налогов и бюджетов. В течение последующих лет, в целом, была разработана и утверждена нормативно-правовая база, регулирующая финансовое обеспечение и финансовую независимость муниципалитетов. К числу принятых основных законов можно отнести следующие: «О статусе муниципалитетов» (1999), «О финансовых основах муниципалитетов» (1999), «О местных (муниципальных) налогах и выплатах» (2001), «О статусе члена муниципалитета» (1999), «О муниципальной службе» (1999), «О территориях и землях муниципалитетов» (2001), «О водном хозяйстве муниципалитетов» (2001), «Об административном контроле за деятельностью муниципалитетов» (2003) и ряд других. Более того, в ряде кодексов, в частности, земельном, трудовом, налоговом и др., были включены положения, регулирующие деятельность местных органов самоуправления. Ряд постановлений кабинета министров республики и положений

центральных исполнительных органов власти также регламентируют деятельность муниципалитетов в области финансов. Таким образом, основы системы местного самоуправления были разработаны и нашли дальнейшее развитие в принятых 29 законах и во многих поправках к ним. Наряду с этим проводится постоянная работа по совершенствованию законодательной базы функционирования муниципальных органов. В частности, в 2008 г. были рассмотрены проекты законов «Об изменениях в законах «Об управлении муниципальными землями» и «О государственном бюджете на 2008г.», а также проекты законов «О некоторых изменениях и дополнениях в списке муниципалитетов, прилагаемом к закону «О территориях и землях муниципалитетов».

Помимо внутреннего законодательства в системе правового обеспечения органов местного самоуправления особо значимое место принадлежит Европейской хартии «О местном самоуправлении» (1985). При вступлении в Совет Европы Азербайджан принял на себя обязательства ратифицировать Европейскую хартию «О местном самоуправлении». Хартия была ратифицирована законом Азербайджанской Республики от 28 января 2002г. «Об утверждении Европейской хартии о местном самоуправлении» (далее Европейская хартия). Этот международный правовой документ предписывает основные принципы создания и деятельности органов местного самоуправления, хотя страны-члены имеют право приводить те или иные положения Европейской хартии в соответствие с местными реалиями. Законодательно положения Европейской хартии рассматриваются как неотъемлемая часть национальной законодательной системы и имеющая первостепенное значение.⁵ В настоящее время проводится работа по согласованию ряда положений Европейской хартии с действующим законодательством о местном самоуправлении. Предстоит проделать большую работу по отражению 12 основных принципов положений Европейской хартии в местном законодательстве.

Касаясь нормативно-правового обеспечения финансовой деятельности муниципалитетов необходимо отметить, что финансовая независимость муниципалитетов оставляет желать лучшего, а налоговое администрирование незначительно. В частности, неправильно были закреплены источники доходов муниципалитетов, что противоречит требованиям Европейской хартии о соблюдении баланса между расходными обязательствами и финансовыми ресурсами муниципалитетов. (статья 9.2.). Немаловажное значение в Европейской хартии имеют источники доходов муниципалитетов (9.3.). Внутреннее законодательство должно регулировать данную норму, привести ее в соответствие с требованиями Европейской хартии. Так, в настоящее время согласно закону в качестве источников местных поступлений имеются 4 вида местных налогов и 7 видов местных сборов. Однако исследование показывает, что не все муниципалитеты применяют указанные налоги и выплаты.

Согласно внутреннему законодательству, одним из источников поступлений муниципалитетов являются государственные дотации, которые также должны отвечать требованиям Европейской хартии, (9.5., 9.7.). На это и ряд других недостатков обращает внимание Конгресс местных и региональных властей Совета Европы в

⁵ Конституция АР: статья 51

рекомендации 126 (2003г.). В ней отмечается, что «единственным финансовым поступлением многих муниципалитетов являются незначительные налоги и сборы. Положение усугубляется тем, что муниципалитеты, особенно в городе Баку, не имеют собственных имущественных фондов, а рентабельные источники доходов все еще находятся в ведении государства. В рекомендации делается акцент на то, что не исполнен закон по передаче ряда имущественных фондов в муниципальную собственность; кроме того, в настоящее время муниципалитеты не могут свободно и по своему усмотрению распоряжаться собственными ресурсами для выполнения задач местного значения. Более того, государственные ресурсы (дотации) не распределяются равномерно и справедливо».

Таким образом нормативно-правовая база для обеспечения экономической и финансовой деятельности муниципалитетов недостаточно разработана и содержит основные принципы, указанные выше.

Бюджет, межбюджетные отношения, принципы формирования муниципального бюджета. Тенденция роста (снижения) доли местных бюджетов в общем объеме консолидированного бюджета и ВВП, по годам

Местный (муниципальный) бюджет является составной частью единой бюджетной системы Азербайджанской Республики, но не государственного бюджета. Эта норма утверждена в «Законе о бюджетной системе Азербайджанской Республики» (2002, ст. 30, 31, 34). Местный бюджет имеет свои статьи доходов и расходов. Муниципалитеты сами формируют, используют, утверждают и исполняют свои бюджеты. Законодательно муниципалитеты могут самостоятельно распоряжаться своими ресурсами.

Таблица 1. Доля местных (муниципальных) бюджетов в консолидированном бюджете и ВВП (млн. АЗМ)

	2005	2006	2007	2008
Валовый внутренний продукт	12,500	18,037	25,200	38,000
Доходы				
<i>Доходы местных (муниципальных) бюджетов</i>	24327,3	33137,1	50001,7	43,1
<i>Доля доходов местных (муниципальных) бюджетов в консолидированном бюджете, %</i>	0,74%	0,6%	0,55%	0,22
<i>Доля доходов местных (муниципальных) бюджетов в ВВП, %</i>	0,19%	0,18%	0,19%	0,12
Расходы				
<i>Расходы местных (муниципальных) бюджетов</i>	24738,7	31218,3	48254,8	47,5
<i>Доля расходов местных (муниципальных) бюджетов в консолидированном бюджете, %</i>	0,7%	0,6%	0,55%	0,38
<i>Доля расходов местных (муниципальных) бюджетов в ВВП, %</i>	0,19	0,17	0,19	0,12

Государственные трансферты (дотации)*

Дотации из государственного бюджета в бюджет Нахичеванской автономной республики и местные (муниципальные) бюджеты являются важным финансовым источником для этих органов.

Согласно закону, муниципалитеты получают дотации из центральных органов власти. Цель этого вида финансовой помощи - покрыть дефицит и таким образом сбалансировать местный бюджет. Каждый муниципальный орган имеет право получать дотации от центрального бюджета ежегодно. В настоящее время существуют критерии для выделения дотации, такие как численность населения в каждом муниципальном образовании.

Таблица 2. Объем трансфертов из государственного бюджета в муниципальные бюджеты

	2006	2007	2008	2009
<i>Итоговые показатели межбюджетных трансфертов (млн. манат)</i>	96,4	156,3	195,9	246,2
<i>В том числе:</i>	96,4	152,8	192,4	242,7
<i>Дотации в бюджет Нахичеванской автономной республики</i>				
<i>Доля дотаций в структуре межбюджетных трансфертов в Нахичеванской автономной республике (%)</i>	96,9	97,8	98,2	98,5
<i>Дотации в местный (муниципальный) бюджет</i>	3,0	3,5	3,5	3,5
<i>Доля дотаций в местный (муниципальный) бюджет в структуре межбюджетных трансфертов (%)</i>	3,1	2,2	1,8	1,4

Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют о том, что в 2009г. трансферты в местные бюджеты прогнозируются в размере 246,2 АЗМ млн.,* из которых 242,7 млн пойдет на нужды Нахичеванской автономной республики. Следует отметить, что по мере роста государственного бюджета страны пропорционально растут дотации Нахичеванской автономной республике. Однако при этом темпы роста дотаций (в абсолютных величинах) из центрального бюджета в 2009г. составляют всего лишь 3,5 млн. АЗМ. В то же время надо отметить, что трансферты (дотации) отрицательно влияют на реализацию муниципальных услуг. Основную долю в бюджетах сельских муниципальных образований составляют межбюджетные трансферты, что снижает ответственность органов местного самоуправления за реализацию услуг на местах.

Эффективность государственных трансфертов требует более рационального подхода к государственным расходам. Преобразования в области выделения государственных трансфертов (дотаций) муниципалитетам должны проводиться с учетом таких критериев, как плотность населения, экономическое и финансовое состояние муниципалитетов, уровень их социального развития и других показателей, связанных с местными органами самоуправления. В то же время должно

* В Азербайджанской применяется единый вид трансферта для муниципалитетов - государственная дотация.

* 1 АЗМ=0.84 долларов США: курс Международного банка Азербайджана

повышаться общее качество управления доходами и расходами. В итоге должна быть создана действенная система межбюджетных отношений.

Подводя итоги, можно сказать, что в действующих законах и нормативных актах существует много недоработок, нечеткостей и неувязок, связанных с бюджетно-финансовой системой муниципалитетов, в частности, нет четкого понимания системы государственного финансирования, а также с формулой распределения трансфертов, методикой и условиями расчетов муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете страны, системы учета и подведения итогов сводного территориального баланса. Все эти и другие недоработки должны обязательно быть отрегулированы в ближайшие годы.

***Основные процедуры составления и утверждения местных бюджетов.
Оценка государственной политики в сфере межбюджетных отношений.***

Процесс формирования местных бюджетов довольно сложный и затяжной. Бюджетные и межбюджетные отношения базируются на законе Азербайджанской Республики «О бюджетной системе Азербайджанской Республики» и «О финансовой базе муниципалитетов» Азербайджанской Республики. Согласно закону, бюджетная система состоит из государственного бюджета Азербайджанской Республики, бюджета Нахичеванской автономной республики, и местных (муниципальных) бюджетов. Кроме того, в соответствии с этим же законом в бюджетную систему входят также государственные внебюджетные фонды, являющиеся государственными финансовыми фондами. В настоящее время их два: государственный Фонд социальной защиты и Нефтяной фонд Азербайджанской Республики. При всей слаженности бюджетной классификации необходимо отметить, что местный (муниципальный) бюджет не учитывается в консолидированном бюджете страны, невзирая на то что, местный (муниципальный) бюджет является составной частью всей бюджетной системы, и это положение предусмотрено законодательно. При этом забывается, что средства, предусмотренные в местных (муниципальных) бюджетах, имеют общественный характер и формируются из местных налогов и сборов, а также других источников, и должны расходоваться для финансирования общественно полезных мероприятий. При оценке государственной политики в сфере межбюджетных отношений следует отметить еще и то, что межбюджетные отношения предполагают необходимость четкого закрепления расходных полномочий, определения финансовой ответственности каждого уровня власти за принимаемые ими решения, а также отмену необеспеченных финансовыми средствами обязательств. В практической реализации этих принципов муниципальная система Азербайджана, в основном и хромает.

Каждый муниципалитет разрабатывает проект бюджета на следующий год, определяет доходную и расходную части. Бюджет составляется на основе перечня, объема и сроков финансирования расходов, утвержденных в решениях муниципалитетов на очередной финансовый год. В то же время определяются источники доходов, прогноз поступлений, процент собираемости налогов и сборов, график поступления дотаций из государственного бюджета, а также направления

расходов и их объем, последовательность расходования поквартально. Проводятся обсуждения местных бюджетов, которые утверждаются общим собранием муниципального образования. Местный бюджет составляется и утверждается до начала финансового года.

Налоги, налоговое администрирование

Муниципалитеты в Азербайджане имеют собственную базу доходов (налог и местные сборы). Местные налоги классифицируются по принципу источников. Основные поступления местных бюджетов формируются за счет местных налогов и сборов. Согласно Налоговому кодексу и закону «О местных (муниципальных) налогах и платежах в Азербайджанской Республике» (2001), местные налоги подразделяются на 4 вида.

- земельный налог с физических лиц;
- имущественный налог с физических лиц;
- промысловый налог на добычу строительных материалов местного значения;
- налог с прибыли юридических лиц муниципального подчинения.

Местные сборы:

- размещение уличной рекламы на объектах муниципальной собственности, в том числе на муниципальных землях, зданиях и т.д.;
- поступления от отчуждения собственности, сдача в аренду, передача муниципального имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление муниципальной собственности;
- поступления от уличной торговли, объектов общественного питания и др. оказываемых услуг на специально отведенной земле муниципальной принадлежности;
- поступления от владельцев гостиниц, санаторно-курортных учреждений и объектов туристического обслуживания на землях, находящихся в муниципальной территории;
- поступления от физических и юридических лиц, владеющих автомобильными стоянками, а также пошлины от постоянных и временных автостоянок, на отведенных муниципалитетом земельных участках;
- материальная помощь и гранты физических или юридических лиц, международных организаций и фондов.

Местные (муниципальные) расходы:

- содержание местных органов управления;
- расходы на образование;
- расходы на здравоохранение;
- расходы на культуру и средства массовой информации;
- расходы на содержание объектов физкультуры и спорта;

- расходы на создание, развитие и содержание муниципальных предприятий и других объектов, входящих в муниципальную собственность;
- охрана общественного порядка в муниципальных объектах;
- строительство муниципальных дорог и их содержание.

Таблица 3. Количество муниципалитетов, применяющих местные налоги и сборы (2005а.)

<i>Всего районов и городов</i>	<i>Местные налоги</i>			<i>Местные сборы</i>		
	<i>Промысловый налог на добычу стоительных материалов</i>	<i>Налог на прибыль юридических лиц муниципального подчинения</i>	<i>Имущественный налог с физических лиц</i>	<i>Уличная реклама</i>	<i>Автомобильные стоянки</i>	<i>Санатории и курортные и гостиничные сборы</i>
2750	39	7	244	14	61	12
	1,4%	0,2%	8,8%	0,4%	2,2%	0,4%

Земельный налог не включен в эту таблицу в виду того, что этот вид налога применяется почти всеми муниципалитетами и при этом они администрируют этот налог самостоятельно. Также в таблицу не были включены три вида сборов из-за отсутствия данных. Анализ показывает, что только 337 муниципалитетов применяют налоги и сборы, отведенные им согласно закону, за исключением земельного налога (13,5% из числа всех муниципалитетов). А что касается структуры налогов, то в 2008г. доля поступлений от прямых налогов в бюджет муниципальных образований, в целом составила 11.546 тыс. манатов. Доля неналоговых поступлений составила только 5677,9 тыс. манатов. Таким образом, существенных изменений в структуре расходов местных бюджетов не произошло. Незначительная доля в структуре местных бюджетов принадлежит межбюджетным трансфертам, которые за 2008 составили 195,5 тыс. манатов.

Таблица 4. Доля местных (муниципальных) бюджетов в структуре местных доходов и государственных дотаций

(в тыс. манатов)

	<i>Прямые налоги</i>	<i>Местные сборы</i>	<i>Трансферты</i>	<i>Другие</i>
2008г.	11546,7	25832,7	195,9	5677,9

Теоретические и практические возможности расширения финансовой децентрализации

Децентрализация в широком ее понимании предполагает передачу более значительных полномочий органам власти на местах с тем, чтобы те могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Муниципалитеты в Азербайджане могут принимать решения фискального характера. Будущее фискальной децентрализации, думается, будет сосредоточено на реорганизации посредством изменений в налоговом законодательстве, создание более эффективной системы межбюджетных трансфертов, поддержке государством муниципальных финансов и других рычагов фискального характера. Приведенный анализ финансового состояния муниципальных образований отражает только фактически произведенные расходы местных бюджетов, без учета реальных потребностей органов местного самоуправления. На сегодняшний день актуальными остаются вопросы укрепления налоговой базы муниципалитетов и вопросы администрирования имущественного налога муниципалитетов, точнее - оценки стоимости объекта недвижимости. Большую роль может сыграть доступ к кредитным рынкам, чего в настоящее время не наблюдается. Следует подумать также о ставке кредитов, которые не могут быть равны процентным ставкам коммерческих банков.

В то же время следует отметить, что недостаток финансовых ресурсов, в настоящее время заключенный в бюджетной и налоговой системе муниципалитетов Азербайджана, в основном, компенсируются значительными материальными и финансовыми средствами, направляемыми на места посредством целевых национальных проектов. Так, с целью дальнейшего улучшения уровня инфраструктурных и коммунальных услуг, повышения уровня жизни населения недавно был издан указ об утверждении «Государственной программы социально-экономического развития регионов Азербайджана на 2009-2013гг.». Другим проектом может служить проект Всемирного Банка по улучшению состояния городского транспорта Баку, предусматривающего инфраструктурные проекты на местном уровне. Однако необходимо отметить, что если «финансирование местных программ осуществляется из центрального бюджета и связь между решениями [муниципалитетов] о сборе налогов и соответствующих расходах становится неактуальной, то выбор программ местного значения уже не осуществляется на основании их истинной стоимости».⁶

2. Муниципальные услуги

Описание действующей системы предоставления муниципальных услуг

Четкого определения словосочетания «муниципальные услуги» в Азербайджане нет. Поэтому в данной статье общественные (базовые) услуги, оказываемые муниципалитетами, рассматриваются как муниципальные услуги. **«Муниципальные услуги – это общественно полезные функции, осуществляемые**

⁶ Майкл Белл: Формирование и внедрение системы налогообложения недвижимого имущества: вопросы налоговой политики и администрирования, Подготовлено для Института Всемирного Банка, 2003. 3 стр.

органами муниципального управления, бюджетными учреждениями, а также блага и услуги, предоставляемые последними населению и организациям»⁷. Вот такое определение мы находим в учебниках.

Законодательно закрепленные сферы деятельности муниципалитетов включают в себя социальную защиту и социальное развитие на местном уровне, экономическое развитие муниципалитета, экологические вопросы местного характера – всего примерно 23 функции. Из них, по некоторым данным, только три функции осуществляются муниципальными органами. В вышеуказанных сферах муниципалитеты могут принимать программы, направленные на решение проблем, которые по тем или иным причинам остались за рамками государственных отраслевых программ⁸. Эти положения закона, как видим, становятся причинами определенных трудностей в смысле практического предоставления общественных услуг муниципалитетами.

Полномочие муниципалитетов при оказании услуг населению

Общеизвестно, что главная роль органов местного самоуправления состоит в предоставлении услуг жителям, проживающим на определенной территории муниципального образования. В Азербайджане все общественные (муниципальные) услуги, в том числе коммунальные, находятся в государственной монополии и степень государственного управления этими органами очень велика. Нет задействованных законодательных механизмов, которые позволили бы уточнить полномочия органов местного самоуправления в различных сферах деятельности, таких как образование, здравоохранение, культура и др. Другими словами, не разграничены полномочия между различными уровнями государственной власти.

Коммунальные услуги, хотя и являются приоритетными в деятельности муниципальных органов, абсолютно не урегулированы. Двойное подчинение (ведомственные органы центрального подчинения и органы исполнительной власти на местах) часто вызывает некоторое затруднение в управлении организациями, предоставляющими соответствующую услуги. Передача части управленческих функций по оказанию коммунальных услуг в административно-территориальных рамках органам местного самоуправления хотя и стоит на повестке дня, но осуществить это в ближайшей перспективе представляется невозможным. На это есть целый ряд причин, в основном, административно-организационного, финансового и иного характера. Так, если раньше энерго-распределительная и газораспределительная сети, а также управление по водоснабжению и канализации параллельно с Бакинским транспортным управлением находились под ведением единой структуры, а именно - столичной власти города Баку, то в настоящее время они разобщены и подчинены разным государственным организациям.

Решение обсуждаемого с недавних пор вопроса о предоставлении полномочий жилищно-коммунальных управлений (ЖКУ) муниципалитетам также

⁷ Васильев А.А. Муниципальное управление: понятия, термины, библиография. Изд. 2-е исп. и доп. – Н.Н.; ИП Гладкова О.В., 2006. – 304 с.

⁸ «О статусе муниципалитетов» (1999) статьи 4,5,6.

откладывается по тем же причинам организационного характера. Это обстоятельство порою аргументируется не только причинами организационно-правового характера, а также тем, что органы местного самоуправления по различным причинам еще недостаточно развиты и не готовы взять на себя ответственность за оказание различных общественных (базовых) услуг, в том числе коммунальных. Эти доводы отчасти обоснованы.

Таким образом, отсутствие реальных полномочий, связанных с предоставлением базовых муниципальных услуг, вызывает отрицательную реакцию у самих членов муниципалитетов.

Согласно закону, муниципалитетам могут быть переданы дополнительные полномочия со стороны законодательной и исполнительной власти. Для осуществления этих полномочий муниципалитетам должны быть выделены соответствующие финансовые средства.

Место муниципальных услуг в общем спектре общественных услуг.

Переобразования, которые должны происходить в этом направлении, заключаются, в основном, в разработке национальной стратегии и серьезных проработанных планов на государственном уровне. Кроме того, необходимо выработать способы и механизмы сотрудничества с муниципалитетами, частным сектором и неправительственными организациями.

Финансирование муниципальных услуг

Согласно закону муниципальные услуги финансируются за счет местных (муниципальных) бюджетов. Эти услуги носят в основном формальный характер. Учитывая то, что муниципальные услуги находятся в двойном подчинении (ведомственные органы центрального подчинения и органы исполнительной власти на местах), основные базовые услуги местного характера предоставляются непосредственно центральными органами и финансируются за счет государственного бюджета. Так, например, в 2007г. расходы на ремонт и восстановительные работы по содержанию дошкольных, начальных и средних учебных заведений составили 5389 тыс. АЗН, что по сравнению с 2005 увеличилось на 49%. Эти расходы были предусмотрены в государственном бюджете 2007г..

Теоретические и практические возможности применения международного опыта в сфере муниципальных услуг.

Накоплен большой международный опыт в области оказания муниципальных услуг. На международном уровне этот опыт поддерживается систематической работой ООН-ХАБИТАТ и недавно созданной Консультативной группой по децентрализации и местному самоуправлению. Помимо этого, существуют практические формы и механизмы, которые можно применять при

предоставлении базовых муниципальных услуг. К таким механизмам могут быть причислены «заключение контрактов о предоставлении услуг, продажа концессии, передача инфраструктуры в ведение местных органов власти, передача полномочий местным общинам или самим клиентам»⁹. Кроме того, эти преобразования позволят повысить эффективность базовых муниципальных услуг с учетом их специфики, приблизить их к населению, вовлечь население муниципального образования к реформам, осуществляемым в муниципальных органах.

Муниципальные предприятия

В Азербайджане муниципалитетам разрешается создавать свои предприятия. Это положение закреплено в законе «О статусе муниципалитетов» (ст.34). Созданные муниципалитетами юридические лица регистрируются в Министерстве юстиции Азербайджанской Республики. Так, по настоящее время небольшое количество таких предприятий (хозяйствующих субъектов) было создано в крупных муниципалитетах.

Необходимо учитывать организационные и финансовые трудности этого процесса. По подсчетам, из общего числа всех муниципалитетов только примерно семи удалось создать муниципальные предприятия. К тому же ряд муниципальных предприятий впоследствии оказались ликвидированными. В целом, данные о подобных организациях весьма скудны.

Неудивительно, что в Азербайджане разрешается создание хозяйствующих субъектов в юрисдикции муниципалитетов, хотя в Гражданском кодексе имеется прямое указание о недопустимости создания предприятий с участием муниципальных образований. Однако хозяйствующие субъекты, находящиеся в муниципальной собственности, не вписываются в общепринятые каноны, ибо юридически собственниками этих предприятий являются муниципалитеты, которые пользуются общественными финансами органов местного самоуправления, предусмотренными для оказания соответствующих услуг населению. С другой стороны, муниципалитет по сути - «предприятие» некоммерческое. В определенных случаях эти организации должны кооперироваться с органами местного самоуправления.

3. Взаимоотношения между центральными и местными органами управления

Конституционные и законодательные основы взаимоотношений между центральными и местными органами управления.

⁹ Доклад о мировом развитии 2004, Как повысить эффективность услуг для бедного населения./Пер. С англ.- М: Издательство «Весь Мир», 2004.- 23 с.

Местное самоуправление в Азербайджане рассматривается как самостоятельный институт государственной власти, в котором участие граждан в решении местных вопросов является их неотъемлемым правом. В формально-юридическом плане муниципалитеты являются независимыми органами во взаимоотношениях с другими органами государственной власти. Их независимость гарантируется законами Азербайджанской Республики. Но на практике степень независимости муниципалитетов небольшая. Отсутствие в муниципалитетах реальной политической и административной силы является существенным препятствием для принятия решений на местном уровне без вмешательства органов исполнительной власти. Дело в том, что эта проблема носит более системный характер и законодательство, к сожалению, не смогло выработать четких механизмов урегулирования этой проблемы.

Система регионального управления. Основные функции органов регионального управления

Во многом система местного самоуправления в Азербайджане приспособлена к старой административно-территориальной системе управления и не отличается гибкостью. В системе административно-территориальных единиц выделены следующие: автономная республика (1), районы (66), районы городского подчинения (13), города (7), поселки (239), сельские территориально-административные единицы (округа) (1691), сельские населенные пункты (4272). В этом делении к уровню регионального управления можно отнести Нахичеванскую Автономную Республику, по статусу - автономное государство, законодательно входящее в состав Азербайджанской Республики.

Азербайджан - это традиционно централизованное государство. Территориальные основы муниципалитетов Азербайджанской Республики определяются законом «О территориях и землях муниципалитетов» (1999). В соответствии с последним, в Азербайджане в настоящее время существуют 2757 муниципалитетов, а их территории охватывают территорию (территории) административно-территориальной единицы (единиц), входящих в муниципалитет. При этом действующее законодательство не устанавливает ограничений по созданию муниципалитетов в пределах административно-территориальных рамок или по количеству населенных пунктов. Следовательно, в Азербайджане из года в год происходит процесс увеличения числа муниципалитетов. Все это приводит к тому, что Азербайджан оставил позади многие страны Восточной и Западной Европы по количеству муниципалитетов на территории, в которой проживает менее 1000 человек.

Независимо от административно-территориального деления, занимаемой территории и численности населения, **все муниципалитеты имеют одинаковый, определенный законодательством статус**, который сформирован на основе **одноуровневой системы (первый уровень самоуправления)**. В этой связи следует отметить, что институт мэрии в Азербайджане законодательно не

утвержден. Поэтому избранные члены муниципалитета выбирают председателя муниципалитета сроком на 5 лет.

Анализ текущей ситуации взаимоотношений между органами центрального управления и местного самоуправления

Как было указано выше, основные положения органов местного самоуправления были закреплены Конституцией и законом «О статусе муниципалитетов». В данный момент полномочия органов местного самоуправления весьма ограничены. В настоящее время они, в основном, занимаются социальным обеспечением граждан, санитарной очисткой и охраной окружающей среды, восстановлением и ремонтом сельских дорог, сельским транспортом и административным управлением.

На сегодняшний день не наблюдается роста объемов полномочий. Существующие полномочия не являются полными и исключительными. Расширение полномочий, предписываемых разным уровням управления, является предметом долгих дискуссий, как в парламенте, так и в общественных кругах. В результате этого в 2007г. Милли Меджлис (парламент Азербайджана) обсудил и принял в первом чтении закон «О расширении полномочий муниципалитетов». В законе устанавливается передача органам местного самоуправления полномочий и связанных с этим функций в большем объеме. В целом можно утверждать, что не разграничивая полномочий между различными уровнями государственной власти, не расширяя основных полномочий муниципалитетов, не определяя комплекс задач, функций регулирования и финансирования, предписываемых органам местного самоуправления, не решая вопросов, связанных с административно-территориальными рамками муниципальных образований, наконец, не решая кадровых вопросов (муниципальных служащих) для обеспечения этих задач, передача больших полномочий существующим муниципалитетам может быть ошибочной в политико-управленческом плане. Совершенно очевидно, что муниципальные образования не могут справиться с большим объемом обязательств. Все это может привести к тому, что органы местного самоуправления потеряют доверие населения. Вместе с тем, частичная передача муниципалитетам полномочий местных органов исполнительной власти на районном уровне, в принципе, возможна. Речь, в частности, идет об осуществлении работ, связанных с местными библиотеками, дошкольными учреждениями и др. видами работ и услуг, которые представляют собой базовые услуги. В то же время, полномочия сельских и поселковых органов власти, думается, могут быть переданы муниципалитетам в целом. При этом, необходимо обеспечить полноту и исключительность полномочий органов местного самоуправления, как того требует Европейская хартия «О местном самоуправлении».

Учитывая наличие многих трудностей политико-административного, финансового и иного характера расширение полномочий муниципальных образований и передача ряда функций, предусмотренных в обсуждаемом

законодательном акте, на наш взгляд, не может способствовать коренным преобразованиям в этой области.

Основные типы, интенсивность и оперативность взаимоотношений между центральными и местными органами управления

В предыдущих исследованиях нами были перечислены законодательные основы взаимоотношений между центральными и местными органами управления. Взаимоотношения реализуются на трех основных уровнях, т.е. законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Также необходимо отметить роль общественных организаций во всем комплексе указанных взаимоотношений.

Взаимоотношения с законодательной властью

Взаимоотношения с законодательной властью протекают в нескольких направлениях. Милли Меджлис, как высший законодательный орган государственной власти, принимает бюджет страны и утверждает объем дотаций (государственные трансферты) муниципалитетам, определяет срок проведения выборов в местные органы самоуправления, принимает законы и поправки к законодательным актам, создает, объединяет, разъединяет, ликвидирует, именуется, переименовывает административно-территориальные единицы муниципального образования, обсуждает и одобряет ежегодный доклад о деятельности муниципалитетов.

Помимо этого, отрядно, что в ряде законов и государственных программ в области социально-экономического развития страны, в том числе, Государственной программе по сокращению бедности и устойчивому развитию (2008-2015гг.), Программе интенсификации социально-экономического развития поселков города Баку (2006-2007) и других целевых программах предусмотрены задачи совершенствования и развития муниципальных образований и усиления их финансово-экономического потенциала.

В высшем законодательном органе действует постоянная комиссия по территориальному развитию и органам местного самоуправления, которая подготавливает, обсуждает, комментирует законодательные акты для муниципалитетов. К деятельности этого органа активно привлекаются члены муниципалитетов, которые могут в конечном итоге повлиять на законодательную деятельность депутатов.

Взаимоотношения с исполнительной властью

Взаимоотношения с исполнительной властью, главным образом, затрагивают председателей, а также ответственных работников муниципалитетов, которые во взаимосвязи с органами исполнительной власти на местном уровне осуществляют полномочия органов местного самоуправления и организуют работу по выполнению делегированных полномочий.

Одной из форм взаимоотношений с исполнительной властью является административный контроль за соблюдением Конституции и законов муниципалитетами, муниципальных органами и их должностными лицами, который осуществляет Министерство юстиции Азербайджана. Контроль также осуществляется другими организациями. Согласно законодательству, Государственная аудиторская палата вправе контролировать местный бюджет.

В связи с тем, что Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Азербайджана утвердила итоги референдума по внесению изменений и дополнений в Конституцию страны, впредь будет осуществляться другой вид контроля, а именно парламентский, со стороны Милли Меджлиса.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 144 Конституции, законодательная и исполнительная власть могут предоставлять муниципалитетам дополнительные полномочия. Контроль за реализацией переданных полномочий осуществляется органами исполнительной власти.

Взаимоотношения с судебной властью

Судебная защита является конституционным правом муниципалитетов. В законе «О статусе муниципалитетов» (статья 50) прямо указано, что гражданам, проживающим на территории муниципальных образований, муниципалитетам и муниципальным органам, членам муниципалитетов, гарантируется право судебной защиты.

Таким образом, рассматривая взаимоотношения муниципалитетов с другими органами государственной власти, следует отметить, что в структуре взаимоотношений между выборными органами самоуправления и местной администрацией преобладает влияние институционального урегулирования и определенная модель взаимодействия между этими органами. Учитывая особенности взаимоотношений сторон, эта модель еще не полностью проработана. Согласно этой модели и исходя из существующих реалий, можно утверждать, что органы местного самоуправления еще недостаточно опытны и не обладают необходимым потенциалом для решения проблем, которыми занимаются структуры исполнительной власти. Поэтому законы и нормативные акты разрабатываются с целью совместного осуществления функций, предписанных центральным органам власти и органам местного самоуправления. А параллельное ведение работ, повсеместно осуществляемых по всей территории страны, уменьшает эффективность управления как такового и способствует осуществлению неформального контроля со стороны центральной и местной администрации.

Анализ показывает, что принимаемые центральными органами решения зачастую не совпадают с интересами органов местного самоуправления. Подобная ситуация вызывает недоверие и создает условия для возникновения конфликтов.

Необходимо разработать подходы и механизмы, балансирующие эти отношения. Думается, что одним из таких механизмов может служить – по мере возможностей - консультации сторон, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Взаимоотношения между центральными и местными органами управления могут положительно воздействовать на расширение полномочий органов местного самоуправления. Однако передача полномочий в большем объеме и связанное с этим расширение функций органов местного самоуправления вызывает некоторую раздраженность местных исполнительных структур. Несмотря на то, что полномочия, предусмотренные в законе «О расширении полномочий муниципалитетов» (этот закон пока не принят) являются слишком расширенными, выполнение этих функций в полном объеме не представляется возможным. К тому же центральные структуры исполнительной власти не заинтересованы в утере властных функций и полномочий.

Проблематичной является также передача государственной собственности в пользование муниципалитетов, гарантированной законом «О передаче имущества в муниципальную собственность», принятом в 1999г. (изменение и дополнение 2001г.). Бесспорно, передача материальных объектов приводит к удорожанию муниципальных услуг, так как требуются дополнительные средства на ремонт и содержание этих объектов.

Для ускорения внедрения принципов местного самоуправления, начиная с 2006г. проводится работа по созданию специальных государственных и общественных институтов. В последние годы были созданы такие институты, как сектор по работе с муниципалитетами при отделе регионального управления администрации Президента, а также Ассоциации городских, районных и сельских муниципалитетов. Ранее был создан Центр по работе с муниципалитетами при Министерстве Юстиции. Кроме того, в 2007г. в Азербайджане были созданы Ассоциации городских, районных и сельских муниципалитетов. Такие же Ассоциации были созданы и на региональном уровне в Нахичеванской республике. Таким образом, на данный момент в республике действуют 6 Ассоциаций муниципалитетов.

Объединение в ассоциации муниципалитетами необходимо, так как думается, что этот шаг послужит развитию местного самоуправления и укреплению местной демократии, усилит влияние на процессы развития государства и общества. К тому же ассоциации могли бы стимулировать диалог между центральным правительством, Милли Меджлисом, с неправительственными организациями и представителями бизнеса. Эти ассоциации должны были выступать с предложениями по подготовке отраслевых законодательных актов, выработке четкой стратегии в работе со средствами массовой информации, инициировать форум для общественных дебатов, издавать бюллетени и т. д. Однако по истечении почти двух лет со дня образования этих ассоциаций не было достигнуто каких-либо существенных результатов с точки зрения развития и укрепления местного самоуправления в Азербайджане.

Необходимо также выработать рычаги, которые позволили бы стимулировать межмуниципальное сотрудничество, что весьма важно для развития местных органов самоуправления.

Кроме вышеназванных ассоциаций, в настоящее время действует союз муниципальных служащих, созданный 27 сентября 2002г.

Определенную лепту в развитие системы местного самоуправления оказывает «Альянс по поддержке муниципального развития», состоящий из 12 неправительственных организаций республики, и созданный в конце 2007г. в рамках проектов международных организаций.

Необходимо признать, что становление системы муниципального развития порою происходит в нелегких условиях. Часто отсутствие координации между центральными и местными органами власти приводит к нежелательным результатам. Так, нестыковка во взаимоотношениях и игнорирование прав местных органов самоуправления привели к тому, что в 2008г. бюджеты муниципальных органов, по некоторым данным, недополучили значительную часть прогнозируемых доходов.

Степень свободы органов местного самоуправления. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Виды контроля

В формально-юридическом плане муниципалитеты являются независимыми органами. Независимость муниципалитетов гарантируется законами Азербайджанской Республики. Так, уставы муниципалитетов принимаются на собрании граждан муниципального образования самостоятельно. Уставы предусматривают целый ряд вопросов самостоятельной деятельности органов местного самоуправления. Помимо этого, «муниципалитеты осуществляют свою деятельность посредством заседаний, постоянных и других комиссий».¹⁰ Кроме того, согласно статье 144 Конституции, заседание муниципалитетов (совет муниципалитетов) имеет 9 полномочий, в том числе утверждение регламента деятельности муниципалитета, избрание председателя и его заместителей, установление местных налогов и выплат, владение, пользование и распоряжение собственностью муниципалитета и т.д. Согласно статье 150 Конституции и 48 статьи закона «О статусе муниципалитетов», исполнение актов, принятых муниципалитетами в пределах их полномочий, являются обязательными для граждан, проживающих на территории муниципалитетов и для юридических лиц, расположенных на этой территории. Согласно закону «О бюджетной системе Азербайджанской Республики» (2002, ст. 30, 31, 34), местный бюджет имеет свои статьи доходов и расходов. Муниципалитеты могут самостоятельно распоряжаться своими ресурсами. Но на практике степень независимости и свободы муниципалитетов очень невелика. Местные органы самоуправления еще полностью не приобрели властные полномочия. Поэтому часто в своей повседневной деятельности муниципалитеты сталкиваются с трудностями. Нет четкого разделения функций между административными структурами разных уровней и органами местного самоуправления, а также использования финансовых ресурсов. Попытки центральных органов управления на местах подмять органы местного самоуправления под себя наблюдаются повсеместно. По сути

¹⁰ Конституция Азербайджанской Республики статья 143, п.1. также см. «О статусе муниципалитетов», «Положения О постоянных и других комиссиях муниципалитетов».

муниципалитеты работают под контролем исполнительных структур, вмешивающихся в деятельность органов местного самоуправления.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления

В соответствии со статьей 52 закона «О статусе муниципалитетов» и соответствующим указом Президента о применении этого закона, Министерство юстиции Азербайджанской Республики осуществляет административный контроль над муниципальными органами и над деятельностью должностных лиц. Контроль над деятельностью органов местного самоуправления также предусматриваются законом «Об административном контроле за деятельностью муниципалитетов» (2003).

Контроль над реализацией полномочий, предусмотренных законодательством, и над использованием выделенных финансовых ресурсов осуществляется соответствующими органами исполнительной власти. Так, согласно закону «Об аудиторской палате», контроль над использованием государственных средств по назначению осуществляется представителями Аудиторской палаты. Вместе с тем, по запросу другого органа исполнительной власти, в частности, Министерства юстиции, Аудиторская палата имеет право провести финансовую экспертизу и аудит бюджетов местных органов самоуправления. Министерство финансов Азербайджанской Республики также уполномочено осуществлять контроль над расходованием финансовых средств.

Как было указано выше, степень свободы муниципалитетов незначительна. Контроль за деятельностью муниципалитетов осуществляется многими органами. Однако, можно сказать, что даже несмотря на наличие большого корпуса контрольных органов, массовые нарушения в сфере распределения земли, являющейся муниципальной собственностью, в последние годы участились. Так, в «2008г. в Азербайджане 421 председатель муниципалитетов был уличен в различного рода нарушениях закона». По данным того же министерства, в отношении них составлены протоколы об административных правонарушениях и переданы в суды на рассмотрение. «294 председателей муниципалитетов были привлечены к соответствующей административной ответственности по статье 326-1.2 Кодекса об административных нарушениях. 9 председателей муниципалитетов привлечены на основе решения судов к административной ответственности.»¹¹

Теоретические и практические возможности применения международного опыта в системе взаимоотношений между центральными и местными органами управления

Заимствование положительного международного опыта в области взаимоотношений между центральными и местными органами управления является важным стимулирующим фактором в развитии и становления органов местного самоуправления в Азербайджане. Ведь основополагающим фактором

¹¹11 Февраля 2009 [10:41] - [Day.Az](http://www.day.az/news/society/147260.html) <http://www.day.az/news/society/147260.html>

взаимодействия между разными уровнями власти служит с одной стороны общий уровень децентрализации в стране, а с другой - уровень управления ею как таковой. Такой опыт накопился по всему миру. Однако по настоящее время центральными органами власти не были предприняты попыток теоретического или практического применения международного опыта в системе взаимоотношений между центральными и местными органами самоуправления.

Выводы и рекомендации

Законодательные основы

В течение последних лет, в целом, была разработана и утверждена нормативно-правовая база, регулирующая финансовое обеспечение и финансовую независимость муниципалитетов. К числу принятых основных законов можно отнести следующие: «О статусе муниципалитетов» (1999), «О финансовых основах муниципалитетов» (1999), «О местных (муниципальных) налогах и выплатах» (2001), «О территориях и землях муниципалитетов» (2001), и ряд других. Более того, в ряде кодексов, в частности, в земельном, трудовом, налоговом и др., были включены положения, регулирующие деятельность местных органов самоуправления. Ряд постановлений кабинета министров республики и предприятий центральных исполнительных органов власти также регламентируют деятельность муниципалитетов в области финансов. Таким образом, основы существования местного самоуправления были разработаны и нашли дальнейшее развитие в принятых 29 законах и во многих поправках к ним. Наряду с этим проводится постоянная работа по совершенствованию законодательной базы функционирования муниципальных органов. В частности, в 2008г. были рассмотрены проекты законов «Об изменениях в законах «Об управлении муниципальными землями» и «О государственном бюджете на 2008г.», а также проекты законов «О ряде изменений и дополнений в списке муниципалитетов, прилагаемом к закону «О территориях и землях муниципалитетов».

В системе правового обеспечения органов местного самоуправления особо значимое место принадлежит Европейской хартии «О местном самоуправлении», ратифицированной законом Азербайджанской Республики от 28 января 2002г. «Об утверждении Европейской хартии о местном самоуправлении». Законодательно положения Европейская хартия рассматриваются как часть внутренней законодательной системы, имеющая первостепенное значение.¹² В настоящее время действующее законодательство приводится в соответствие с положениями Европейской хартии о местном самоуправлении. Предстоит проделать большую работу по внедрению 12 основных принципов и положений Европейской хартии в местное законодательство.

Касаясь нормативно-правового обеспечения финансовой деятельности муниципалитетов, необходимо отметить, что в настоящее время, согласно закону, в

¹² Конституция статья 51

качестве источников местных поступлений имеется 4 вида местных налогов и 7 видов местных сборов. Однако исследование показывает, что не все муниципалитеты применяют указанные налоги и выплаты. Необходим закон, закрепляющий рентабельные источники доходов за муниципалитетами и разработка положений о фиксированных финансовых доходов в виде долевых поступлений. Важно совершенствовать системы и механизмы доступа к местным и международным финансово-кредитным рынкам, позволяющим муниципалитетам вовлекать кредитные ресурсы на долгосрочной основе.

Законодательно одним из источников поступления муниципалитетов являются государственные дотации, которых слишком недостаточно. В то же время для защиты интересов самих муниципалитетов система регулирования административными и финансовыми ресурсами должна быть прозрачной.

Таким образом нормативно-правовая база для обеспечения экономической и финансовой деятельности муниципалитетов недостаточно разработана. Имеется правовой вакуум, для восполнения которого необходимо разработать и принять новые законы. К примеру, необходим закон, который напрямую регулировал бы присущие органам местного самоуправления задачи и функции, четко определял вопросы, связанные с административно-территориальными рамками муниципальных образований. Необходимо разработать закон «Об управлении муниципальными землями», а также приложения и дополнения к нему, имея в виду, что нечеткости в действующем законе становятся причиной злоупотреблений и коррупционных проявлений в области администрирования отданных в распоряжение муниципалитетов земель. Регламентация положений дел в области оказания муниципальных услуг также не отвечает современным требованиям. Так, поскольку региональное и социальное развитие является приоритетным в деятельности муниципалитетов, необходимо разработать закон, в котором четко были бы определены, как и в каких объемах должны быть использованы муниципальные ресурсы, а также юридически закреплена роль муниципалитетов во время проведения государственных программ экономического и социального развития регионов.

Муниципальные финансы

Местный (муниципальный) бюджет является самостоятельным бюджетом и входит в состав единой бюджетной системы страны. Законодательно муниципалитеты могут самостоятельно распоряжаться своими ресурсами.

Доходы местных бюджетов растут. При этом эффективность государственных трансфертов требует более рационального подхода к государственным расходам. Должны быть выработаны критерии предоставления дотаций из государственных финансовых источников. В то же время должно повышаться общее качество управления доходами и расходами муниципалитетов. В итоге должна быть создана действенная система межбюджетных отношений. Недоработки, нечеткости и неувязки, связанные с бюджетно-финансовой системой

муниципалитетов, должны быть юридически отрегулированы и закреплены в ближайшие годы.

На сегодняшний день актуальными остаются вопросы укрепления налоговой базы муниципалитетов. Задача заключается в том, чтобы закрепить достаточные и твердые источники финансовых поступлений для стимулирования деятельности органов местного самоуправления в области территориального развития.

Межбюджетные отношения предполагают необходимость четкого закрепления расходных полномочий, определения финансовой ответственности каждого уровня власти за принимаемые им решения, а также отмену нефинансируемых обязательств.

Особняком стоит проблема, связанная с муниципальной собственностью, с которой местные органы самоуправления будут сталкиваться в ближайшие годы, и, судя по всему, она будет все более и более обостряться.

Муниципальные услуги

Нет четкого определения словосочетания “муниципальные услуги”. Законодательно закреплены функции муниципалитетов в различных сферах деятельности. Всего функций примерно 23, из которых только по трем муниципальные органы уполномочены принимать решения. Дублирование при осуществлении функциональных обязательств встречается часто. Нет законодательного механизма, позволяющего уточнить полномочия органов местного самоуправления в различных сферах деятельности, таких как, например, образование, здравоохранение, культура и др.. Другими словами, не разграничены полномочия между различными уровнями государственной власти. Решение вопроса о передаче полномочий, касающихся жилищно-коммунальных управлений (ЖКУ) муниципалитетам, также откладывается.

Необходимо разработать государственную стратегию и серьезно проработанные планы, которые обеспечили бы прогресс на этом направлении. Необходимо также разработать способы и механизмы сотрудничества с муниципалитетами, частным сектором, неправительственными организациями. Кроме того, эти преобразования позволят повысить эффективность предоставления базовых муниципальных услуг.

Хотя муниципалитетам разрешается создавать свои предприятия в качестве хозяйствующих субъектов, в настоящее время количество таких предприятий незначительно. Необходимо законодательно закрепить механизмы по созданию муниципальных предприятий.

Взаимоотношения между центральными и местными органами управления

Местное самоуправление в Азербайджане рассматривается как самостоятельный и независимый институт государственной власти. На практике степень независимости муниципалитетов вовсе невысока. Отсутствие в

муниципалитетах реальной силы является существенным препятствием для принятия решений на местном уровне. До сих пор четкие механизмы урегулирования этой проблемы остаются неразработанными.

Во многом система местного самоуправления в Азербайджане повторяет старую административно-территориальную систему управления, не отличающейся особой гибкостью. В настоящее время существует 2750^{*} муниципалитетов, а их территории охватывают территорию (территории) административно-территориальной единицы (единиц), входящей в муниципалитет. Независимо от административно-территориального деления, занимаемой территории и численности населения, все муниципалитеты имеют одинаковый, определенный законодательством статус, который сформирован на основе одноуровневой системы (первый уровень самоуправления). Институт мэрии в Азербайджане законодательно не установлен.

Отсутствие реальных полномочий, связанных с предоставлением базовых муниципальных услуг, вызывает отрицательную реакцию у самих членов муниципалитетов.

Учитывая наличие многих трудностей политико-административного, финансового или иного характера, расширение полномочий муниципальных образований и передача ряда функций, предусмотренных в обсуждаемом в настоящее время законодательном акте, на наш взгляд, не может способствовать коренным преобразованиям в этой области.

Типы, интенсивность и оперативность взаимоотношений

Взаимоотношения между разными уровнями власти реализуются на трех уровнях – законодательном, исполнительном и судебном. Роль общественных организаций во всем цикле взаимоотношений растет.

Взаимоотношения с законодательной властью сконцентрированы на высшем законодательном органе государственной власти, где принимаются и утверждаются законы и поправки к законодательным актам, обсуждаются и одобряются ежегодные доклады о деятельности муниципалитетов.

Взаимоотношения с исполнительной властью, главным образом, затрагивают председателя и ответственных работников муниципалитетов, которые на местном уровне осуществляют полномочия органов местного самоуправления. В этой связи большая роль принадлежит отделу регионального управления администрации Президента и Министерства юстиции Азербайджана.

Углубление взаимоотношений между центральными и местными органами управления позволит эффективно повлиять на расширение полномочий органов местного самоуправления и на проблему муниципальной собственности.

В отношениях с судебной властью основная роль отводится судебной защите органами правосудия.

* По подсчетам автора.

Во взаимоотношениях между центральными и местными органами власти значительное место принадлежит специальным общественным институтам, таким как ассоциации городских, районных и сельских муниципалитетов. Эти ассоциации могут выступать с предложениями по подготовке отраслевых законодательных актов, выработке четкой стратегии в работе со средствами массовой информации, инициировать форум для общественных дебатов, издавать бюллетени информативного характера и т. д. Необходимо также выработать рычаги, которые позволили бы стимулировать межмуниципальное сотрудничество, что весьма важно для развития местных органов самоуправления. Определенную лепту во взаимоотношениях вносит «Альянс по поддержке муниципального развития», состоящий из 12-ти неправительственных организаций республики.

Необходимо признать, что становление и развитие системы муниципального развития порою происходит в нелегких условиях.

Давид Лосаберидзе

Местное самоуправление в Грузии

Введение

Децентрализация не является приоритетным направлением властей Грузии. Более того, в течение последних 2-3-х лет выявилась тенденция усиления централизации.

Вместе с тем существующая система постепенно проявляет свою неэффективность, вследствие чего в правительственных кругах раздаются призывы к пересмотру системы, уже началась работа над новыми законодательными актами. Определённых изменений требуют и представители органов местного самоуправления.

После осуществления в 2005г. административно-территориальной реформы, изменения в основном коснулись сферы муниципальных финансов, а также сфер предоставления общественных услуг населению и отношений центральной власти с органами местного самоуправления.

1. Муниципальные финансы

Законодательство

В законе «*О местном самоуправлении*» поправки, внесённые после 2006г. касались определения и уточнения полномочий органов местного самоуправления. В частности, изменения коснулись:

- уточнения компетенций *Гамгебели* (мера) в связи с внесением изменений в местный бюджет, в части инициирования введения местных налоговых сборов;

- конкретизации государственных полномочий для обеспечения развития высокогорных регионов и для учёта с этой целью соответствующих ассигнаций в государственный бюджет.

Изменения, внесенные в закон «*О бюджете единиц местного самоуправления*» производят коррекцию сроков бюджетного процесса и изменения методики расчёта выравнивающего трансферта. В частности:

- оставляют меньше времени органам местного самоуправления для обсуждения и принятия местного бюджета.

- Если в прошлом выравнивающий трансферт подсчитывался в соответствии с поступлениями, без учёта города Тбилиси, после поправок этот трансферт подсчитывается в соответствии с разницей доходов и расходами местного бюджета единицы самоуправления, с учётом всех единиц самоуправления (в том числе и Тбилиси).

- Выравнивающий трансферт по старой методике составлял не менее 70% нехватки полученных поступлений, в соответствии с исправлениями в расчётной формуле выравнивающего трансферта нижний уровень коэффициента поддержки составил 60%.

- К перечню адресатов выполнения расчёта бюджета единицы самоуправления и к аудиторам добавилось Министерство финансов.

Изменениями в закон «*О местных налогах*» было установлено два новых сбора: сбор для выдачи специального (зонального) соглашения и сбор для реабилитации инфраструктуры ареала культурного наследия.

Закон «*О распределении между бюджетными поступлениями*» (2007) основан на тех же принципах, что и предыдущий закон. Закон вступил в силу с 1 января 2008г., хотя он не привёл к каким-либо существенным изменениям для местного самоуправления, изменения в основном коснулись государственных публичных финансов.

Изменения

Доходы

В соответствии с законом Грузии «*О бюджете единиц органов местного самоуправления*» собственными поступлениями единицы самоуправления являются: местный налог (налог с имущества), местные сборы, капитальные доходы, выравнивающий трансферт, грант и заем.

Распоряжаться собственными поступлениями органы местного самоуправления могут лишь для финансирования эксклюзивных компетенций, но не допустимо их использование в целях делегированных полномочий. Для их финансирования центральные власти должны выделить местному самоуправлению целевые трансферы в соответствующем объёме.

Одной из главных целей административно-территориальной реформы является формирование сильного в финансовом отношении самоуправления. По мнению авторов реформы, поднятие самоуправления на районный уровень дало бы возможность муниципалитетам аккумулировать солидные средства в целях осуществления местных программ.

В результате осуществления налоговой реформы (2004-2008) сократилось число налогов. Вместе с тем был установлен целый ряд налоговых льгот. Для органов местного самоуправления особенно тяжёлой стала практика применения больших льгот на ***налог с имущества***. В частности:

- владелец земельного участка в менее чем 5 гектаров, освобождён от налога на землю;
- семья, ежегодный доход которой не превышает 40.000 лари, освобождена от налога на имущество.

Существуют и другие льготы, которые сокращают доходы муниципальных органов.

Здесь же необходимо отметить, что несмотря на то, что, согласно законодательству страны, налог на имущество является местным налогом, его трудно причислить к таковым - местные органы самоуправления не имеют права определять ставки этого налога в рамках установленных законом границ. Налоговым кодексом Грузии заранее определены ставки и вместе с этим центральное правительство само осуществляет и администрирование.

Исходя из вышесказанного, налог на имущество является обычным налогом, доход от которого идет прямо в местные бюджеты а не типичным местным налогом в классическом понимании.

Поскольку собственные поступления органов местного самоуправления незначительны, на данном этапе такая политика не привела к тяжёлым последствиям, поскольку местные бюджеты в основном восполнялись общими налогами (на прибыль, подоходный).

Впоследствии **налог на прибыль** стал отчисляться в органы центральной власти, и основным источником доходов для местного самоуправления осталась доля от налога с прибыли (для примера, этот пункт восполнял 70% доходной части г. Кутаиси).

До 2007 г. **подоходный налог** целиком перечислялся в бюджеты органов местного самоуправления и являлся главным источником формирования местных финансов.

В соответствии с законом «О государственном бюджете 2007 г.» было установлено, что средства, полученные от подоходного налога, органы местного самоуправления должны были направлять на выполнение делегированных функций и только после этого смогли финансировать эксклюзивные полномочия.

Мотивом переноса подоходного налога в государственный бюджет было названо то, что он является общегосударственным налогом и поэтому должен быть мобилизован в государственный бюджет.

Так как система межбюджетных взаимоотношений часто меняется (классификации налогов и т.д.) и разные налоги часто переходят из одной в другую категорию, сравнение данных разных периодов (особенно ситуацию до 2007г.) не представляется возможным - можно сравнить только данные за 2007 и 2008 годов (таблица 1).

Таблица 1. Доходы местных бюджетов

Доходы (в тыс. лари)	2007	2008
Налоговые поступления	633.943,5	211.465,3
Неналоговые поступления	278.590,9	988.498,0
Среди них доходы от трансфертов:	71.229,3	497.999,9
<i>Выравнивающие трансферты</i>	<i>21.280,3</i>	<i>328.268,8</i>
ЦЕЛЕВЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	1.767,7	10.943,0
СПЕЦИАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	48.181,3	158.788,1
Капитальные доходы	319.127,5	136.785,0
В целом налоговые, неналоговые и Капитальные поступления	1.231.662,0	1.336.748,3
Доходы от грантов	1.071,6	409,2
Доходы от займов	31.005,4	62.627,8
Всего поступления	1.263.739,0	1.399.785,4

Источник: Министерство финансов Грузии

Что касается *местных сборов*, то, во-первых, их роль для большинства муниципалитетов является нулевой (например, налог от игорного бизнеса), а во-вторых, они не имеют необходимых для администрирования механизмов. Вместе с тем, налоги в местный бюджет незначительные (в лучшем случае составляют примерно 10%).

Относительно поступлений тяжёлая картина даже в таком сильном муниципалитете, как тбилисский.

После того, как подоходный налог целиком перешёл в государственный бюджет, значительно сократился бюджет столицы. 45% поступлений приходится на финансовую поддержку государства, тогда как в 2007. Тбилиси вовсе не получал выравнивающих трансфертов. В результате изменений финансы Тбилиси стали зависеть от государственного бюджета.

В закон «*О местных сборах*» довольно часто вносятся изменения. Во время изменений происходит упразднение таких сборов, которые имеют значительный фискальный эффект и, наоборот, происходит введение таких сборов, эффективность и правомерность которых сомнительна.

Ещё одна проблема, связанная с сокращением местного бюджета, - это бесконтрольное функционирование на местах крупных коммерческих и государственных объектов. Часть из них (порты, железнодорожные узлы и т.д.) не только не платят налог на имущество в местный бюджет, но и не предоставляют местным властям никакой информации о своём функционировании (для примера - Жинвали ГЭС. В душетском муниципалитете не знают даже того, остаётся ли она государственной собственностью или уже приватизирована, и если приватизирована, то кто является её новым владельцем.

Трансферты

Единственным реальным пунктом собственных доходов являются ***выравнивающие трансферты***, выделяемые центральной властью для органов местного самоуправления.

Выработка формулы трансферта должна была способствовать прозрачности процесса передачи средств муниципалитетам, а также сокращению случаев выделения средств по политическим (правящая партия) и меркантильным (депутаты, мажоритарии) мотивам, хотя в случае выделения специальных трансфертов такая опасность вновь остаётся реальной.

Отрицательной стороной формулы было:

- её расчёт лишь в соответствии с доходами (а не расходами), что не давало объективной картины;
- недостаток поступлений не покрывался целиком выравнивающим трансфертом и государственный бюджет покрывал не менее 70%-ов этой недостачи;
- неучёт столицы в расчёте средних показателей привёл к тому, что средний показатель был снижен.

В связи с отмеченным выше, в 2008г. Министерство финансов разработало новую формулу выравнивания. Формула выравнивающего трансферта является значительно улучшенным вариантом по сравнению с предыдущей формулой: основана на бюджетном дефиците органа местного самоуправления; введены чётко определённые коэффициенты; и, наконец, она основана на объективных статистических данных.

Принятие формулы выравнивающего трансферта и переход на принцип распределения средств на основе коэффициентов, несомненно, является шагом вперёд, тем более, что в процесс расчёта этих коэффициентов была введена столица, что реально повысило для отдельных муниципалитетов количество целевых средств.

Вместе с тем новая формула имеет целый ряд недостатков.

1. Не учитываются интересы городских самоуправлений. Формула не отражает различия между малыми муниципалитетами и теми муниципалитетами, которые имеют крупные административные центры. Отдельный коэффициент действует только для столицы.
2. Установление объёма трансферта происходит на основе прогресса фактических расходов предыдущего года, что мешает иметь местный бюджет, ориентированный на развитие - программы развития финансируются лишь целевыми трансфертами центральных властей.
3. Формула устанавливает определённые рамки для местного самоуправления, в соответствии с которой должна формироваться расходная часть. Естественно, что в подобных условиях бюджет не учитывает той информации, на основе которой он должен определять направления местной политики. Министерство финансов уполномочено разрабатывать среднесрочный план развития единиц местного самоуправления, что означает вмешательство в эксклюзивные права самоуправления.

К сожалению, на начальном этапе (2006) было учтено минимальное количество коэффициентов выравнивающих трансфертов, что сделало неэффективным процесс распределения средств. Позже (2007) в формулу были внесены дополнительные коэффициенты, что должно было значительно улучшить ситуацию, однако и это изменение не принесло ощутимых результатов. Дело в том, что расчёт выравнивающего трансферта в 2007г. не производился на основе формулы. Этого не было сделано и при планировании бюджета 2008г. Несмотря на наличие формулы, правительство не утвердило соответствующих коэффициентов.

Доходная часть бюджетов местного самоуправления 2007 и 2008 гг. была незначительной. В результате этого им не удавалось финансировать большую часть эксклюзивных полномочий. Вместе с тем на основе заданий центральной власти им приходилось собственными средствами финансировать делегированные полномочия. Это ставит в ещё более тяжёлое положение и без того слабое в финансовом отношении самоуправление.

Что касается *целевых трансфертов*, то здесь средства выделяются исходя из интересов государства или центральной власти, не считаясь с реальными нуждами того или иного органа местного самоуправления (например, выделение

средств на покраску зданий или развитие инфраструктуры, тогда как для муниципалитетов неотложной задачей является реабилитация ирригационной системы).

Идёт процесс сокращения доходной части местного самоуправления в пользу центральной власти как в процентном отношении, так и по общим показателям - в 2007г. подоходный налог и выравнивающий трансферт вместе составили 537,5 млн. лари, в 2008г. только 321 млн. лари. Тенденция сокращения долей местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете страны приведена ниже (таблица 2).

Таблица 2. Доля местных бюджетов в ВВП и консолидированном бюджете Грузии (2004-2009)

гг.	Доля муниципальных бюджетов в ВВП (%)	Доля муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете (%)
2004	6,0	22,8
2005	5,3	18,3
2006	4,8	14,3
2007	5,1	14,1
2008	2,4	6,0

Источник: Министерство финансов Грузии

Расходная часть

В соответствии с законодательством единица самоуправления независимо определяет сумму расходов для выполнения эксклюзивных и добровольных полномочий.

Бюджетные расходы единицы местного самоуправления делятся на:

- ***текущие расходы*** - зарплаты, расходы на товары и услуги, текущие трансферты, субсидии, помощь, иные расходы на покрытие процентов и расходы, предписанные бюджетной классификацией;
- ***капитальные расходы*** - приобретение капитальных активов, капитальные трансферты, учтённые в бюджете иные капитальные расходы и расходы на обслуживание долгов;
- ***кредитование*** - участие в акционерном капитале;
- ***амортизацию долга*** - покрытие основной суммы задолженности.

Та единица самоуправления, чьи поступления на душу населения превосходят аналогичный средний показатель по стране, полученные от общегосударственных налогов средства, направляет на финансирование как делегированных, так и эксклюзивных полномочий.

Основная часть бюджетных расходов приходится на государственное обслуживание общего назначения и жилищно-коммунальное хозяйство. Они составляют почти половину общих расходов. Эти расходы в основном рассчитаны на очистку и освещение улиц и площадей, ремонт дорог, водоснабжение и прочие

мероприятия. В некоторых муниципалитетах экономическая деятельность, меры по защите окружающей среды и культурные мероприятия не финансируются вовсе.

Нередки случаи нецелевых расходов местного бюджета. Например, муниципалитет города Зугдиди в 2007г. на 699,8 тыс. лари профинансировал расходы в связи с деятельностью полиции, что не является эксклюзивным полномочием самоуправления. Центральная власть не делегировала указанное полномочие. Это не может являться добровольным полномочием, поскольку обеспечение общественного порядка является полномочием центральных властей, закрепленное Конституцией страны.

В условиях (как формального, так и неформального) размежевания компетенций, во время планирования приоритетов, как правило, не происходит учёта местных интересов. Это возможно или в условиях наличия сильного лоббиста (как правило влиятельного мажоритария), или в случае конъюнктурного, популистского решения со стороны центральных властей (например, начало помпезного строительства на прилегающей к конфликтной зоне территории).

Ещё одной отрицательной стороной местных бюджетов является их непрогнозируемый характер в долгосрочной перспективе. Покрытие лишних расходов на текущий период происходит за счёт доходов от приватизации. Неизвестно, как будут покрываться эти расходы после завершения процесса приватизации.

2. Муниципальные услуги

Текущая ситуация

Поскольку пореформенная структура находится в процессе формирования, трудно говорить об отлаженной системе сервисов.

Уровень предоставления общественных услуг для населения в Грузии никогда не отличался высоким качеством, но после обретения независимости и последовавшего за ним хаоса эта сфера была почти целиком уничтожена. Можно сказать, что система сегодня заново начинает функционировать и для неё характерны все проблемы, имеющиеся в странах переходного периода: слабая финансовая база, отсутствие опыта и нехватка квалифицированных кадров, неопределённость на уровне государственной политики, ограниченность прав органов местного самоуправления и т.д.

Коммерциализация сферы обслуживания в данном случае является наилучшим выходом, если за этим последует эффективность предоставления сервисов, чего пока что не наблюдается в Грузии. Усиление монополистов провайдеров и утечка квалифицированных кадров способствует сохранению низкого уровня культуры обслуживания на фоне неуклонного повышения цен.

В таких условиях функцией местного самоуправления должна быть защита интересов местного населения, но в настоящее время это остаётся нерешённой задачей.

- Местная власть не имеет никаких рычагов воздействия на частные компании. В 2007г. были выделены средства для обеспечения поставки целого ряда сервисов, однако их использование не происходило в связи с юридическими ограничениями. Законодательные изменения 2008г. лишили местное самоуправление и этой функции (права пересмотра тарифных ставок). С 2009г. прекращается финансирование уборки улиц из государственного бюджета. Расходы по реализации этих услуг будут оплачиваться за счёт налоговых сборов с населения.

- Центральная власть часто берёт на себя такую эксклюзивную функцию местной власти, какой является ремонт дорог местного значения и организация транспортного обслуживания на местах. Из-за неэффективности системы управления, выполненные работы обходятся гораздо дороже их реальной стоимости. В обществе существует мнение, что за этими лишними расходами стоят высокопоставленные лица из центральных властей.

Ситуация в отдельных отраслях

За последние годы существенных законодательных изменений в сфере общественного обслуживания не осуществлялось, если не считать того факта, что в 2007г. посредством внесения поправок в закон функция предоставления услуг в области жилищно-коммунального обслуживания была изъята из сферы ответственности местного самоуправления.

Вместе с тем ниже дается характеристика тех услуг, которые с переменным успехом функционировали и в прошлом (управление отходами, водоснабжение, дороги и транспорт).

Управление отходами

По сравнению с другими сферами коммунального обслуживания, в сфере управления отходами совершенно не урегулирован вопрос в законодательном плане. Отсутствие законодательства порождает множество проблем - если компетенция управления бытовыми отходами населённого пункта однозначно присвоена органу местного самоуправления, до сих пор остаётся неурегулированным вопрос управления опасными промышленными и медицинскими отходами. Не существует информации об их объемах и о сроках вывоза.

Деятельность муниципалитетов ограничивается сбором мусора и его депонированием на неконтролируемую свалку. Почти ни в одном из муниципалитетов не осуществляется разделение и вывоз опасных инфекционных отходов. Задачу сбора и транспортировки бытовых и производственных отходов в основном осуществляют частные предприятия с ограниченной ответственностью или учреждённые муниципалитетами коммунальные службы.

Большая часть частных предприятий основана на базе существующих ранее государственных служб и пользуется устаревшим техническим оснащением.

Исключение составляют несколько муниципалитетов и самоуправляемых городов, которые смогли приобрести необходимую технику.

Не осуществляется менеджмент муниципальных отходов. Не осуществляется подсчёт расходов и учреждение в соответствии с этим налоговых сборов. В настоящее время в основной части муниципалитетов лишь отчасти происходит покрытие расходов на вывоз мусора из налоговых сборов (примерно 20%).

Хотя тут же необходимо указать, что в Грузии, помимо самоуправляемых городов, не существует такого муниципалитета, который осуществлял бы организованный вывоз отходов со всей своей территории. Это, как правило, происходит лишь в административных центрах городов и посёлках, но не в деревнях.

Необходим эффективный надзор над опасными отходами, однако не существует специальных сооружений для их депонирования (исключение составляет находящееся около Тбилиси место для захоронения опасных отходов, но оно в настоящее время не функционирует). Часто можно увидеть на обочинах дорог и на свободных территориях разбросанные стройматериалы, которые затрудняют передвижение и парковку машин.

На мусорных свалках самоуправляемых городов имеются бульдозеры, посредством которых для стабилизации поверхности свалки и тушения очагов огня производят сброс земли. Не определено, где кончается свалка, где её границы, почти ни на одной свалке не работает специалист в этой области. Потоки дождевой воды беспрепятственно проникают в глубь свалки, что приводит к загрязнению грунтовых вод, поскольку свалки расположены возле рек.

Почти ни в одном муниципалитете не осуществляется организованная сортировка мусора и переработка вторичной продукции.

В последние годы как со стороны центральных властей, так и со стороны властей столицы не раз проводились переговоры как с донорскими организациями, так и с частными компаниями о внедрении современной системы по сжиганию или механико-биологической переработке мусора, однако в связи с дороговизной этой системы намерение не было реализовано.

Управление отходами сегодня финансируется из следующих источников:

- ежемесячный подушный налог;
- налоги с административных и предпринимательских организаций;
- субсидии из бюджетов самоуправления;
- субсидии от различных донорских организаций.

В последние годы значительно возрос коэффициент изъятия налогов как с населения, так и из частного сектора.

Помимо доходов от налога на очистку, органы самоуправления из собственного бюджета расходуют средства для различных сфер обслуживания.

Для улучшения положения в сфере вывоза бытовых отходов были осуществлены инвестиции почти всеми самоуправляемыми городами и несколькими муниципалитетами. Произошло обновление техники и внедрение контейнерной системы.

Водоснабжение и канализация

Вода на территории Грузии является государственной собственностью и выдаётся лишь для пользования. Несмотря на то, что системы питьевой воды не переданы муниципалитетам и планируется её изъятие из эксклюзивного права органов самоуправления, почти во всех муниципалитетах органы самоуправления субсидируют предприятия водоснабжения и канализации, хотя эти предприятия не являются их собственностью.

24-х часовое водоснабжение не обеспечивается практически ни в одном муниципалитете и самоуправляемом городе. Особенно в тяжёлом положении находятся города, в которых подача воды целиком зависит от электроэнергии. Почти ни в одном муниципалитете не осуществляется полный цикл фильтрации воды. Особенно плохого качества вода поставляется муниципалитетам, в которых происходит поставка поверхностных вод в необработанном виде. Не защищён почти ни один объект источника воды (кроме Тбилиси и нескольких самоуправляемых городов).

Не существует точной информации о дате строительства существующих сетей и магистралей, о качестве труб и природных ресурсах. В масштабе страны не разработано стратегии водоснабжения и в основе осуществляемых мер лежат зачастую разработанные 20-30 лет назад проекты, которые не отвечают современным требованиям и не рассчитаны на экономность.

Гораздо сложнее обстоят дела с канализацией. В масштабе страны функционирует лишь одно очистное сооружение в Гардабани, которое обслуживает Тбилиси и несколько муниципалитетов. Там происходит лишь механическая очистка, а не химическая обработка. Во всех остальных случаях канализации городов присоединены к каналам и рекам без всякой фильтрации. Во многих муниципалитетах вовсе не существует единой канализационной системы.

На сегодняшний день существующие тарифы намного ниже реально имеющихся расходов. Вместе с тем не происходит полного изымания тарифа от населения и производств (примерно 30%). Суммы от налогов покрывают лишь 10% расходов. Существуют муниципалитеты, в которых тарифы на потребление воды населением не установлены вовсе.

Не существует точной информации о водоносной геологической формации, количества водных хранилищ и объёмов соответствующих бассейнов.

Нет всеобъемлющих данных химического анализа добываемой воды (кроме Тбилиси).

Выполнение задач водоснабжения и канализации в муниципалитетах Грузии и в органах самоуправления поручено частным юридическим лицам, учреждённым территориальными отделами Министерства экономического развития Грузии. Если на основе указа президента до 2005г. муниципалитеты имели возможность осуществления субсидирования предприятий водоснабжения, то в настоящее время субсидирование осуществляется без всякого законного основания.

В некоторых муниципалитетах существуют многоотраслевые коммунальные объединения, вследствие чего их прямое интегрирование в компанию водоснабжения исключается. В муниципалитетах неэффективно работают общества с ограниченной ответственностью и имеется лишний персонал.

Если до консолидации (укрупнения) органов местного самоуправления в них действовали негосударственные организации водоснабжения (порой две и более), то после завершения процесса консолидации последние продолжают осуществлять свою деятельность без всякого учета изменившейся ситуации.

Муниципальный транспорт и местные дороги

Право на какую-либо деятельность в области ***автомобильного транспорта*** имеет любое физическое или юридическое лицо без всяких ограничений. Выдаётся право на регулярные городские перевозки. На территории самоуправляемых городов, правило выдачи разрешения устанавливается по решению местного *Сакребуло*. В соответствии с законодательством обслуживание населения на территории муниципалитета муниципальным транспортом является эксклюзивным правом муниципалитетов. Транспортные предприятия основаны муниципалитетами.

Реально муниципальный транспорт функционирует лишь на территории самоуправляемых городов и в незначительной части муниципалитетов. Транспорт, за редким исключением, в основном обслуживает территорию муниципалитета. Частный сектор представлен малогабаритными автобусами. Что касается самоуправляемых городов, в последние годы ситуация значительно улучшилась: города ввели муниципальные автобусы и улучшили качество обслуживания пассажиров.

В своем большинстве транспорт не работает в соответствии с расписанием, часто происходит изменение установленного маршрута, не существует механизмов ответственности, не происходит подсчёта справедливого тарифа. Большинство транспортных средств устарело и не отвечает техническим требованиям.

Некоторые самоуправляемые города и муниципалитеты осуществили инвестиции для обновления муниципального транспорта (особо крупная инвестиция была осуществлена в Тбилиси). В настоящее время в самоуправляемых городах - Тбилиси, Батуми, Кутаиси и в части муниципалитетов отчасти улучшилось транспортное обслуживание по сравнению с предыдущим периодом.

Автомобильные дороги по своему назначению делятся на дороги общего пользования и ведомственные. Автомобильные дороги общего пользования, в соответствии со своим назначением, делятся на международные, внутригосударственные и на дороги местного значения. К автодорогам местного значения относятся дороги:

- связывающие административные центры с населёнными пунктами этого же района;
- связывающие с административные центры международными дорогами и с дорогами внутригосударственного значения;
- связывающие населённые пункты района;

- связывающие объекты особого назначения с административными центрами и транспортными узлами.

Примерно 20% дорог, находящихся на территории муниципальных центров, заасфальтировано, а остальные покрыты щебнем. Почти (за исключением больших городов) не существует тротуаров, а те, которые имеются - в плохом состоянии.

Вместе с тем надо отметить повышение качества дорог по сравнению с предыдущим периодом. В ряде муниципалитетов осуществились проекты реабилитации дорог, хотя имеются проблемы относительно обустройства сельских дорог.

3. Взаимоотношения между центральными и местными органами

Законодательство

Принятое в 2005-2006гг. законодательство определило правовые, экономические и финансовые основы осуществления местного самоуправления, государственные гарантии, правила создания органов местного самоуправления, их отношения с государственными органами.

В соответствии с законодательством надзор должен осуществляться согласно с установленным законом правилами и не должно происходить вмешательства государства в права местного самоуправления. Помимо этого, меры по надзору должны соответствовать тем интересам, которые они собираются защищать - из возможных мер должны быть использованы те, которые в наименьшей степени нанесут урон местному самоуправлению. Закон учитывает возмещение ущерба, нанесённого местному самоуправлению в случае неправомерного использования меры надзора. Однако данное положение имеет скорее декларативный характер, поскольку закон не даёт чёткого определения неправомерной меры, и этот термин может стать предметом двоякой интерпретации.

Закон «*О государственном надзоре*» устанавливает две формы надзора государства над деятельностью органов местного самоуправления: **правовой надзор** и **надзор над осуществлением делегированных полномочий**. Вместе с тем, некоторые нормы закона часто приходят в противоречие с имеющим преимущественную юридическую силу органическим законом «*О местном самоуправлении*».

В 2007г. внесением изменений в закон «*О бюджете единицы местного самоуправления*» произошло расширение полномочий государственного уполномоченного - губернатора в сфере надзора над бюджетным процессом и управлением местными финансами.

Изменениями в законе «*О государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления*» в рамках делегированных полномочий надзор над распоряжением финансовыми средствами осуществляет государственный уполномоченный. Уполномоченный получает право мониторинга над

мероприятиями, осуществляемыми в рамках бюджетных приоритетов, а также осуществление мониторинга над осуществлением инвестиционных проектов.

Закон предоставляет уполномоченному право потребовать от органов самоуправления проведения добровольной консультации, хотя об обязательном характере такого требования в законе ничего не говорится. В случае инициирования добровольной консультации со стороны органа местного самоуправления государственному уполномоченному вменяется в обязанность её проведение.

Текущая ситуация

Правовой надзор

В 2006г. на начальном этапе реформы были ожидания того, что центральная власть в отношениях с органами самоуправления будет руководствоваться принципами “Европейской хартии самоуправления” и соответствующего законодательства. Однако большинство законодательных инициатив в области самоуправления принадлежало министерствам и ставило целью повышение их влияния.

Минувшие годы выявили множество проблем: в первую очередь старая инерция, по которой местные исполнительные органы вновь воспринимаются министерствами в качестве своих подчинённых; вторая существенная проблема - низкая квалификация кадров как в местных, так и в центральных органах власти, многие чиновники на местах и в центре не вполне осознают роль и функции местного самоуправления; часты случаи, когда какая-то функция законом приписана самоуправлению, а отраслевым законом - конкретному министерству.

Часто в отношении к органам самоуправления по тем или иным вопросам у разных министерств были различные подходы. Например, если Министерство образования было сторонником передачи органам самоуправления учреждений дошкольного воспитания, Министерство экономики без всяких на то оснований растянуло этот процесс, а Министерство финансов не обеспечило переданные самоуправлению здания детских садов необходимыми для них средствами. Решения часто бывают импульсивными и являются частными инициативами конкретных министерств. Единицам самоуправления приходилось сотрудничать с каждым министерством в отдельности.

Для примера, несколько самоуправлений в рамках эксклюзивных полномочий, получили нормы о внутренних дорожных перевозках. Однако оказалось, что поскольку закон Грузии «*О лицензиях и правах*» говорит только о «праве на местные городские регулярные перевозки», самоуправление не осуществляет этих значительных функций, помимо городов со специальным статусом. Несмотря на то, что закон Грузии «*О местном самоуправлении*» приоритетен, государственные чиновники всё же апеллируют к закону, находящемуся ниже в юридической иерархии.

Надзор по мотивам целесообразности

Надзирательный орган может потребовать у соответствующего органа самоуправления любой официальный документ, связанный с осуществлением полномочий.

В отличие от осуществления правового надзора, во время надзора над целесообразностью, в случае отказа, орган надзора не обязан представлять письменную мотивацию органу местного самоуправления.

Если орган самоуправления в определённый срок не выполнит требования органа надзора, то этот последний имеет право обратиться к правительству Грузии с предложением аннулирования нормативного акта, или его части, принятого органом местного самоуправления.

Правительство Грузии предстает в качестве высшего органа, осуществляющего надзор над органами местного самоуправления, хотя орган местного самоуправления имеет право обжаловать в суде решение правительства Грузии об аннулировании нормативного акта или его части.

Закон о надзоре представляет надзирательному органу полномочия упразднить индивидуально правовой акт по мотивам целесообразности. Это положение приходит в противоречие с «*Общим административным кодексом Грузии*», в соответствии с которым орган надзора не имеет полномочий упразднить по своей инициативе индивидуальный правовой акт самоуправления.

Если орган надзора посчитает, что выделенные средства для осуществления делегированных полномочий расходуются не по назначению, он уполномочен в год раз потребовать проведения ревизии со стороны Палаты контроля Грузии.

Консультации самоуправления с центральной властью

17 декабря 2004г. в рамках совместной инициативы Совета Европы и Еврокомиссии была основана *Национальная ассоциация органов местного самоуправления Грузии*, которая объединяет все органы самоуправления страны и не является предпринимательской или политической организацией. Ассоциация имеет право вести консультации с государственными органами от лица единицы самоуправления, а также принимать участие в рассмотрении законопроектов, связанных с самоуправлением.

Надо отметить, что часто обмен мнениями между различными уровнями власти является односторонним. В большинстве случаев отношения с самоуправлением имеют губернаторы регионов, часты случаи, когда губернатор встречается с представителями органов самоуправления, хотя эти встречи по преимуществу носят формальный характер и не являются формой диалога между различными уровнями власти.

Всё ещё сохраняется влияние центральной власти на исполнительную власть на местах, что фактически нарушает единство местной власти. Очевидно, что находящаяся в таком положении единица самоуправления, не представляет ту силу, с которой могла бы считаться центральная власть во время их диалога.

Несмотря на то, что в органах самоуправления большинство должностей занимают представители правящей партии, им всё же не удаётся использовать партийные структуры для диалога с центром и часто не могут оказать сопротивления даже чиновникам среднего уровня из центральной власти, когда они вмешиваются в исполнение эксклюзивных прав органов самоуправления.

Выводы и рекомендации

Положительным моментом последних 2-3-х лет необходимо признать продолжение работы по отдельным направлениям децентрализации (законодательство и начало внедрения в практику новой системы).

В числе отрицательных сторон, в первую очередь, необходимо отметить сокращение и без того незначительных прав органов местного самоуправления. В отношении отдельных сфер и направлений выявилось, что:

1. Происходят изменения в законодательстве, целью которых является легитимация неформально существующих рычагов власти.
2. Перманентно происходит сокращение и без того незначительных компетенций органов местного самоуправления - их присвоение органами центральной власти.
3. В муниципальных структурах исполнительная ветвь вновь заняла привилегированное положение, уменьшается роль органов местного самоуправления - *Сакребуло*.
4. Происходит концентрация все большего числа доходов в руках центральной власти, вместе с тем сокращается объем выделяемых центральной властью бюджетных средств в местные бюджеты.
5. Вновь затягивается (не только на практике, но уже и на законодательном уровне) передача имущества во владение органов местного самоуправления.
6. Низким остаётся качество общественного сервиса. Бесконтрольная коммерциализация приводит к перманентному росту цен. Осуществляемые правительством инвестиции в инфраструктуру не дают желаемого результата.
7. Повышается степень отчуждения общества от местного самоуправления. Низким остаётся качество участия граждан в местных процессах.

Муниципальные финансы

Несмотря на декларации властей о курсе на децентрализацию, на самом деле наблюдается тенденция централизации властных полномочий. Центральные власти всё более активно вмешиваются в эксклюзивные компетенции органов самоуправления (уличное освещение, обустройство скверов и фонтанов и т.д.). Вместе с тем органам самоуправления не предоставляется финансовой поддержки, а, наоборот, прослеживается тенденция сокращения их полномочий и сохранения над ними политического влияния.

В результате такой политики в бюджетах местных самоуправления уменьшается доля собственных доходов (налоговые поступления, капитальные доходы) и растёт доля трансфертов из центрального бюджета.

Рекомендации:

- Необходимо чётко разграничить доходы местных властей, которые должны быть использованы для выполнения эксклюзивных и делегированных полномочий.
- Необходимо рассмотреть вопрос о снятии льгот с налога на имущество, с тем, чтобы произошло реальное повышение доходов.
- Местные бюджеты не должны быть ориентированы только на реанимацию, а программы развития не должны финансироваться лишь целевыми трансфертами центральной власти.
- Из государственного бюджета должны финансироваться разного рода социальные программы и льготы, что в настоящее время происходит за счёт местных бюджетов.
- Бюджеты органов местного самоуправления, в первую очередь, должны быть ориентированы на обеспечение сервисов местного значения.
- Желательно оставлять на местах часть подоходного налога, это может стать своеобразным выходом из создавшегося положения.
- В формуле выравнивающего трансферта специальный коэффициент действует только для города Тбилиси, но он автоматически должен работать для всех самоуправляемых городов.
- Коэффициент поддержки для выравнивающего трансферта должен быть установлен на основе закона и определяться не 60%-тью, а 100%-тами.
- Необходимо разработать программы развития региональной экономики, что обеспечит усиление муниципалитетов.

Муниципальные услуги

Если посмотреть на ситуацию сервисного обслуживания в отдельных сферах, станет возможным экстраполяция проблем на всю сферу обслуживания:

- *Управление отходами.* Очистные работы и вывоз бытовых отходов осуществляют муниципальные службы. Введён налог на сбор отходов, однако нет механизмов для улучшения показателя изъятия стоимости. Вместе с тем в муниципалитетах не существует полной информации о количестве отходов. Не существует ни концепции, ни стратегии не только на муниципальном, но и на национальном уровне.

- *Водоснабжение и канализация.* Этот сервис в самоуправлениях развит неравномерно в силу как инструментальных, так и законодательных погрешностей. Несмотря на целый ряд реабилитационных работ, проведённых в целом ряде предприятий, не была осуществлена инвентаризация имеющихся ресурсов. Также не существует долгосрочных планов, касающихся того, как в

условиях растущей инфраструктуры должна быть выполнена одна из главных функций местного самоуправления - обеспечение населения питьевой водой.

- *Муниципальный транспорт и местные дороги.* На сегодняшний день дорожная инфраструктура муниципалитетов в основном не упорядочена и большинство дорог непроходимы. Большое значение имеет и то, что муниципалитеты не имеют планов застройки, в соответствии с которыми должны строиться новые дороги и восстанавливаться старые. В результате государственные инвестиции в этом направлении не дают соответствующего эффекта.

Рекомендации:

Общие рекомендации

- Для самоуправляемых городов необходимо создать концепции независимого управления сферой передачи сервисов. Их разработка должна осуществиться на региональном уровне и подразумевать нахождение источников финансирования, разработку правил налогового обложения и механизм их сбора.
- Компетенция сбора коммунального налога должна быть передана городским или муниципальным службам, и на этом же уровне должны происходить планирование, расчёт и изъятие налогов.

Сфера управления отходами

- Центральные власти должны разработать стратегию устройства свалок, поскольку решение этой проблемы не под силу ни одному из муниципалитетов.
- Муниципалитеты должны разработать долгосрочные (минимум 10 лет) и краткосрочные планы управления отходами.
- До строительства новых свалок должен начаться процесс обустройства существующих, а также переподготовки персонала, должны быть закрыты нелегальные свалки.
- Министерство природных ресурсов и окружающей среды в ближайшее время должно разработать, а парламент должен принять закон «*Об управлении отходами*» с целью определения стандартов.

Водоснабжение и канализация

- На территориях муниципалитетов вместо множества предприятий должно быть создано одно водоснабжающе-канализационное предприятие (возможно создание соседними муниципалитетами совместной или региональной компании).
- Работы, для выполнения которых у предприятия не окажется соответствующего персонала или техники, должны выполнить организации, выявленные посредством тендеров (контроль качества питьевой воды и т.д.).
- Необходимо четко определить права на собственность и пользование территориями, находящимися внутри водных бассейнов.

Муниципальный транспорт и муниципальные дороги

- Должны быть разработаны схемы движения, в соответствии с которыми будет осуществляться движение транспорта.
- Должна быть разработана стратегия транспорта на территории муниципалитетов.
- Необходимо установить тарифы с учётом реальных расходов.
- В трансферты должно войти не только финансирование восстановительных работ, но в них должны быть учтены и расходы на ремонт дорог.
- Необходимо дать описание существующих дорог как в километрах, так и по их качественным показателям.
- Проектные работы дорог должны быть составлены в соответствии с планом развития города, и муниципалитеты должны разработать краткосрочные и долгосрочные планы реабилитации дорог.

Взаимоотношения между центром и местными органами

Принятый в 2007 году закон «О государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления» представляет серьёзную попытку урегулирования отношений между центральной властью и местными самоуправлениями. Закон в основном определил органы надзора (была зафиксирована существующая ранее де-факто должность «губернатора»), выделил две формы надзора: правовой надзор (при исполнении как делегированных, так и эксклюзивных компетенций) и надзор по мотивам целесообразности (при осуществлении делегированных полномочий).

Вместе с тем в законе существует целый ряд погрешностей:

- перечень органов, осуществляющих надзор, определяется не законом, а постановлением правительства, список контролирующих органов может меняться и зависеть от политической конъюнктуры;
- органу надзора было присвоено право упразднения индивидуально-правовых актов самоуправления, что противоречит административному кодексу Грузии;
- в случае нанесения ущерба при осуществлении неправомерного контроля органа самоуправления указывается на необходимость возмещения ущерба, однако закон не даёт точных определений процедур и т. д.

Имеющиеся в практике погрешности порождают дополнительные сложности и таят опасность применения двойных стандартов. Для примера можно привести требование упразднения постановлений о тарифе жилищно-коммунального обслуживания со стороны органов надзора. Несмотря на то, что установление этих правил является эксклюзивным правом органов местного самоуправления, в разрешении спора суд не принимал участия. Вместе с тем создание в муниципалитетах одновременно двух аппаратов, что является игнорированием

действующего законодательства, было оставлено без внимания всеми органами надзора.

В таких условиях налицо ряд негативных результатов:

- нарушение элементарных норм закона со стороны чиновников центральной власти, когда чиновник на основе собственных представлений отдаёт предпочтение тому законодательному акту, который его устраивает, а не тому, который приоритетен;
- на фоне резкого сокращения коррупции усиливается клановость среды публичных служащих; речь не идёт о классической коррупции, используются более скрытые формы (сокрытие информации об ожидаемых тендерах и передача этой информации близким и т.д.);
- традиционно вновь сохраняется чрезмерно большое влияние центральной власти на исполнительную ветвь самоуправления. *Гамгеоба* (Правления)/мэрии со стороны многих институтов центральной власти, и часто самими мэриями и правлениями воспринимаются в качестве проводников воли центральной власти на местах;
- постановка вопроса об ответственности отдельных лиц, которая как правило носит характер кампаний, очень часто со стороны общественности воспринимается как сведение политических или личных счётов.

В подобных условиях осуществление надзора лишь со стороны государственных институтов не будет результативным, если не возрастёт общественный контроль, как над деятельностью самоуправлений, так и над решениями, принимаемыми органами надзора.

В условиях осуществляемого со стороны центральных властей давления по политическим и меркантильным мотивам и без реального права муниципалитетов принимать независимые решения, трудно ожидать роста ответственности со стороны муниципалитетов за их собственные решения.

Рекомендации:

- Необходимо пересмотреть закон *«О государственном надзоре над деятельностью органов местного самоуправления»*, чтобы привести его в соответствие с *«Европейской хартией самоуправления»*. Необходимо законодательно чётко разграничить институты надзора, рамки их полномочий и принадлежащие им нормы надзора.
- Согласно действующему законодательству, проведение консультаций с органами местного самоуправления является обязанностью центральных властей, которая, однако, носит лишь декларативный характер. В этом отношении действительное значение имело бы присоединение к той статье *“Европейской хартии самоуправления”*, к которой во время ратификации не присоединилась Грузия.
- Необходима подготовка сотрудников аппарата губернатора по вопросам надзора. Вместе с тем чиновникам из центральной власти необходимо объяснить требования действующего законодательства, поскольку очень часто

чиновники министерств знают лишь отраслевые законы и во взаимоотношениях с органами местного самоуправления отдают предпочтение именно отраслевому законодательству.