

А. Д. ДУЙШЕНАЛИЕВА

(Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына, Бишкек, Кыргызстан)

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** Финансовые ресурсы муниципального органа являются составной частью экономической основы местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местный бюджет, доходы местного бюджета, расходы местного бюджета, трансферты, гранты, категориальные гранты, выравнивающие гранты, долевые (стимулирующие) гранты.

**Түрек сөздөр:** жергілік бюджет, жергілікті бюджеттің кірістері, жергілікті бюджеттің шығыстары, трансфертер, гранттар, категориялық гранттар, теңестіруші гранттар, үлестік (ынталандыруши) гранттар.

**Keywords:** local budget revenues of the local budget, local budget expenditures, transfers, grants, categorical grants, equalization grants of equity (stimulating) grants.

Финансовые ресурсы муниципального органа являются составной частью экономической основы местного самоуправления.

Местные финансы – это система экономических отношений, формируемая между государством и органами местного самоуправления, между субъектами хозяйствования и физическими лицами местного сообщества по поводу создания, распределения и перераспределения национального дохода, фонда денежных средств, используемый на социально-экономические нужды и потребности населения конкретной территориальной единицы общества – города и аильного аймака.

В состав муниципальных финансов входят:

- средства местного бюджета;
- муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления и другие финансовые средства;
- внебюджетные фонды.

Муниципальные финансы могут образовываться из следующих источников:

1. Государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2. Собственных средств муниципального органа, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);

3. Заемные средства или муниципальные кредиты.

Соотношение этих трех источников определяет самостоятельность муниципального органа. Органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе. Самостоятельность местных финансовых в значительной степени зависит от финансовой деятельности органов местного самоуправления. Процесс управления муниципальными финансами распадается на три большие стадии: финансовое планирование; бюджетный процесс; оценка результатов.

Как правило, в структуре органов местного самоуправления этой деятельностью занимаются финансовые, бюджетные и контрольные органы. Смешение этих функций недопустимо, поскольку интересы этих органов крайне различны.

Государство использует систему местных финансов для проведения социальной политики. Предоставляя местным органам власти средства для их бюджетов, оно осуществляет финансирование муниципального народного образования, здравоохранения и др. С помощью муниципальных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий.

Государственные органы власти содействуют развитию местных финансов через регулирование межбюджетных отношений.

Одним из принципов бюджетного устройства Кыргызской Республики является принцип самостоятельности бюджетов всех уровней. Гарантиями самостоятельности местных бюджетов на

оснований Законов «О местном самоуправлении» и «О финансово-экономических основах местного самоуправления» являются:

- 1) право самостоятельного формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установление местных налогов и сборов;
- 2) право представительных органов местного самоуправления определять направления использования средств местных бюджетов;
- 3) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;
- 4) право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых государственными органами;
- 5) право на получение дотаций, субвенций, субсидий, кредитов;
- 6) обеспечение минимальных местных бюджетов;
- 7) право на судебную защиту органов местного самоуправления по финансовым вопросам и т.д.

Исходя из определения местного бюджета, можно выделить признаки, на основе которых можно провести классификацию местных бюджетов: цель и содержание деятельности; сроки. В зависимости от содержания деятельности выделяют текущий и бюджет развития. Данная классификация позволяет выделить и более четко определить цели и задачи муниципального хозяйства, планировать его перспективу.

В зависимости от предметов ведения органов местного самоуправления можно выделить два вида местного бюджета: направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления и направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти органам местного самоуправления. В этой классификации различаются источники средств и порядок их расходования.

В зависимости от сроков планирования финансовой деятельности выделяют три вида бюджета: краткосрочный (1 год); среднесрочный (3 года) и долгосрочный (свыше 5 лет). Классическим видом бюджета является краткосрочный. Однако перспективное финансовое планирование также необходимо, поскольку без него невозможно обеспечить комплексность развития муниципального органа местного самоуправления.

Расходная часть местных бюджетов, согласно Закону «О финансово-экономических основах местного самоуправления в Кыргызской Республике», включает расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством. К вопросам местного значения, согласно статье 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», относятся:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение питьевой водой населения;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 7) организация освещения мест общего пользования;
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 15) установление правил землепользования и застройки на соответствующей территории населенного пункта;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;

- 19 создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 23) организация теплоснабжения на соответствующей территории.

Закон устанавливает открытый перечень статей расходной части местных бюджетов. Составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражается цель органа власти. Классификация видов расходов исходит прежде всего из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства.

Обычно бюджетные классификации различных стран выделяют две группы расходов:

1. Обязательные расходы. Сюда относят расходы на финансирование отраслей городского хозяйства, связанные с поддержанием определенного уровня его развития.

2. Необязательные расходы. Сюда относят расходы на мероприятия краткосрочного характера, которые выполняют органы местного самоуправления исходя из интересов жителей муниципального образования.

Не менее важным является деление расходов на текущие расходы и расходы на развитие, так как данная классификация позволяет увидеть динамику развития муниципального органа местного самоуправления. В расходы развития включают ассигнование и финансирование инвестиционной и инновационной деятельности и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством. В текущие расходы включают все расходы, не вошедшие в расходы развития. Это может быть содержание жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений и т.п. В текущие расходы включаются и защищенные статьи, перечень которых определяется ежегодно при утверждении бюджета. К ним относятся, например, заработка плата, пенсии, стипендии, хозяйствственные расходы на аренду, охрану, отопление, освещение и т.д.

Планирование расходной части бюджета позволяет:

1. Составить достаточно полную картину потребностей муниципального органа местного самоуправления.

2. Расположить потребности по их значимости и ввести различный режим финансирования и контроля за использованием средств.

3. Выделить регулируемую часть бюджета.

4. Предоставить проявить инициативу органам местного самоуправления.

5. В едином хозяйственном плане совместить различные классификации расходов.

Доходы местных бюджетов состоят из:

- собственных доходов;
- отчислений от республиканских и местных налогов и сборов;
- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;

**Собственные доходы** – это налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе республиканскими законами, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и направляемые в местные бюджеты.

Налоговый кодекс Кыргызской Республики определяет, что местными признаются налоги и сборы, установленные Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных органов местного самоуправления.

При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Не могут представительными органами местного самоуправления устанавливаться местные налоги, не предусмотренные Налоговым кодексом. В соответствии с Налоговым кодексом к местным налогам и сборам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество с физических лиц.

Вопросы установления местных налогов и сборов стали чаще рассматриваться органами местного самоуправления. Это вызвано стремлением увеличить доходную часть местных бюджетов.

Рассмотрим роль налогов в осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий. Налоги играют двойкую роль, выступая, с одной стороны, как источник дохода, а с другой – как мощный регулятор хозяйственных и общественных отношений. Изменение ставки налогообложения может стимулировать или тормозить процессы, происходящие в обществе.

В мировой практике сложилось несколько систем разграничения доходов между уровнями власти в государстве.

*Первая система* предполагает установление единых для всего государства видов налогов и распределение их долями между различными уровнями власти. Эта система применяется и в нашей стране и имеет ряд недостатков:

- наличие регулирования бюджетов на всех уровнях;
- перераспределение долей между уровнями ведет к конфликтам между уровнями власти;
- нет стимулов совершенствования налогооблагаемой базы, поскольку инициатива наказывается регулированием бюджета;
- нет возможности проводить долгосрочное планирование доходов.

*Вторая система* закрепляет налоги за уровнями власти по видовому признаку на достаточно длительный срок. В Кыргызской Республике предусматривается переход к такой системе. Эффективность работы данной системы зависит от того, какие виды налогов будут закреплены за определенными уровнями власти. В основе этого деления должны лежать принципы:

1. Соответствие видов источников доходов предметам ведения местного самоуправления. (Так, в большинстве стран земельный налог отнесен к местным налогам, так как только они могут тщательно проанализировать состояние земельных отношений, режимы использования земельных ресурсов, наладить их учет и контроль).

2. За органами местного самоуправления должны быть закреплены налоги, связанные с регулированием общественно значимой деятельности для населения муниципального органа местного самоуправления. Так, налоги ограничивающие право на осуществление каких-либо конкретных видов деятельности должны быть отнесены к компетенции органов местного самоуправления (например, налог на владельцев транспортных средств).

3. По государственным гарантам, предполагается осуществить выравнивание уровня жизни на основе минимальных государственных социальных стандартов (образовательный, бесплатного медицинского обслуживания, жилищный, бесплатной юридической помощи, экологический, социального обеспечения по старости и нетрудоспособности).

Минимальные государственные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне.

4. По нормативам минимальной бюджетной обеспеченности рассчитываются минимальные бюджеты, и в данной сфере решающей оказывается роль не республиканских, а местных властей. Минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Финансовые меры должны предусматривать создание условий для обеспечения экономической, и прежде всего – финансовой самостоятельности муниципальной власти в целях наиболее полного решения вопросов местного значения. Под этим надо понимать не только создание правовых условий такой самостоятельности, о чем говорилось выше, но и создание реальных практических механизмов финансирования государством отдельных государственных полномочий, осуществля-

ляемых органами местного самоуправления, а также компенсации увеличения расходов или уменьшения доходов органов местного самоуправления в результате реализации решений, принятых органами государственной власти.

Кроме того, помимо создания правовой основы местных финансов и прямого финансирования к финансовым мерам необходимо отнести совершенствование практики межбюджетных отношений между республиканскими и местными бюджетами, то есть практическую реализацию бюджетного законодательства по вопросам межбюджетных отношений.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

- 1 Закон КР«О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101.
- 2 Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года № 37.
- 3 Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215.
- 4 Дюшембиеv У.А. Финансовая база местного самоуправления // Политика и общество. – 2005. – № 1-2. – С. 50; Карапев А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек: Учкун, 2002. – 214 с.
- 5 Карапев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. – Бишкек: Академия управления при Президенте КР, 2002. – 224 с.
- 6 Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период / Под ред. А. А. Кутанова. – Бишкек: Шам, 1999. – 255 с.

#### **REFERENCES**

- 1 Zakon KR«O mestnom samoupravlenii» ot 15 iulja 2011 goda № 101.
- 2 Zakon KR «O municipal'noj sobstvennosti na imushhestvo» ot 15 marta 2002 goda № 37.
- 3 Zakon KR «O finansovo-jeconomicheskikh osnovah mestnogo samoupravlenija» ot 25 sentyabrya 2003 goda № 215.
- 4 Djushembiev U.A. Finansovaja baza mestnogo samoupravlenija. Politika i obshhestvo. 2005. № 1-2. S. 50; Karashev A.A., Tarbinskij O.S. Sovremennoe sostojanie mestnogo samoupravlenija v Kyrgyzskoj Respublike. Bishkek: Uchkun, 2002. 214 s.
- 5 Karashev A.A., Tarbinskij O.S. Razvitie mestnogo samoupravlenija v Kyrgyzstane. Bishkek: Akademija upravlenija pri Prezidente KR, 2002. 224 s.
- 6 Mestnoe samoupravlenie v Kyrgyzstane v perehodnyj period. Pod red. A. A. Kutanova. Bishkek: Sham, 1999. 255 s.

#### **Резюме**

*A. D. Duishenaliieva*

(Ж. Баласагұн атындағы Қырғыз ұлттық университеті, Бішкек, Қырғызстан)

#### **ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ ҚАРЖЫЛАНДЫРУ АЯСЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТИК САЯСАТ**

Муниципальдық органның жаржылық қоры жергілікті өзін-өзі басқарудағы экономикалық негіздің құрам-дас белгі болып табылады.

**Тірек сөздер:** жергілік бюджет, жергілікті бюджеттің кірістері, жергілікті бюджеттің шығыстары, трансфертер, гранттар, категориялық гранттар, тенестіруші гранттар, үлестік (ынталандыруыш) гранттар.

#### **Summary**

*A. D. Duishenaliieva*

(Kyrgyz national university. J. Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan)

#### **STATE POLICY IN THE SPHERE OF FINANCING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Financial resources of a municipal member are a component of an economic basis of local government.

**Keywords:** local budget revenues of the local budget, local budget expenditures, transfers, grants, categorical grants, equalization grants of equity (stimulating) grants.

*Поступила 31.03.2014 г.*