

ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

РЫСМЕНДЕЕВ Б.ДЖ.
и.о. доцента КГЮА, к.ю.н.
ualibrary@mail.ru

В статье проводится анализ принципов межбюджетных отношений в Кыргызстане. Рассматриваются государственные гарантии обеспечения минимальной бюджетной обеспеченности, а также способы построения межбюджетных отношений в Кыргызстане.

Формирование и исполнение местных бюджетов должно основываться на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов.

Согласно Закону КР от 11 июня 1998 года № 78 «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределение и закрепление доходов за каждым бюджетом бюджетной системы Кыргызской Республики;
- разграничение на постоянной или долговременной основе расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;
- определение на постоянной или долговременной основе нормативов распределения общегосударственных налогов и других доходов между бюджетами;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- возмещение расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов бюджетов (ст.6).

Взаимоотношения между республиканским бюджетом и местными бюджетами регулируются посредством установления нормативов отчисления от общегосударственных налогов и других доходов и трансфертов.

В систему трансфертов включаются:

- выравнивающие гранты;
- стимулирующие гранты;
- категориальные гранты;
- средства, передаваемые по взаимным расчетам из одного бюджета в другой бюджет;
- бюджетные ссуды (ст.6 вышеуказанного закона).

Анализ законодательства, определяющей закрытый перечень содержания самостоятельности местного бюджета, дает возможность сделать следующие выводы: во-первых, налоговые доходы как финансовая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике определяются на государственном уровне, фиксируемы и не могут быть изменены органами местного самоуправления; во-вторых, право органов местного самоуправления расходовать средства местных бюджетов не может осуществляться иначе как в пределах, установленных бюджетным законодательством; наконец, компенсация за счет бюджета другого уровня потерь в доходах и дополнительных расходах не зависит от воли органов местного самоуправления.

Принятые за годы реформ законы не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости, хотя все они эти принципы провозглашают и на словах гарантируют. Сегодня Кыргызстан в этом вопросе недалеко ушла от жестко централизованной системы, да и то в сторону дальнейшего ущемления прав местного самоуправления. Формирование доходной части местных бюджетов осуществлялось и продолжает осуществляться в основном не за счет собственных доходов, а путем отчисления от регулирующих доходов. И даже с учетом этого, финансовых ресурсов местным бюджетам катастрофически не хватает и в доходной части местных бюджетов, несмотря на принятые законы, не снижался удельный вес средств, поступающих в виде финансовой помощи из республиканского бюджета.

Несмотря на большое количество источников поступления в местный бюджет, в настоящее время в Кыргызстане не решены вопросы усиления экономической заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. По-прежнему большая часть доходной базы местных бюджетов зависит от средств, поступающих в порядке бюджетного регулирования.

Проблема формирования и исполнения бюджетов местного самоуправления непосредственно связана с государственными гарантиями обеспечения минимальной бюджетной обеспеченностью, т.е. минимальный уровень денежных средств, необходимых органам местного самоуправления для предоставления минимальных государственных социальных стандартов в пределах их территории. Минимальные государственные социальные стандарты это стандарты государственных услуг, предоставление которых гражданам на минимальном уровне гарантируется Правительством Кыргызской Республики (ст. 1 Закона КР от 25 сентября 2003 года № 215 «О финансово-экономических основах местного самоуправления»).

Международная практика знает два различных способа построения межбюджетных отношений. В первом — основной финансирования являются трансферты, как прямые бюджетные, так и в форме участия в поступлений от разделенных налогов. Местное налогообложение в этом случае играет второстепенную роль. Выделение средств основывается на понятии показателей потребности. Размер бюджетных средств, предоставляемых каждому муниципальному образованию, рассчитываются на основе суммы этих показателей.

Во второй модели финансирование органов местного самоуправления осуществляется за счет сильной и эффективной налоговой власти. Как правило финансирование местных бюджетов обеспечивается в основном за счет местного подоходного налога, ставка которого может устанавливаться не менее 50%¹.

Отечественный вариант в основном можно отнести к первой модели. В соответствии со ст. 6 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» межбюджетные отношения в Кыргызстане основаны на четком разграничении функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, едином распределении доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами, единстве методологии бюджетного регулирования.

Седьмая сессия Конгресса местных и региональных властей Европы (Страсбург 23 — 25 мая 2000) специально рассматривала вопрос «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям - проверка принципа субсидиарности на практике»².

В связи с этим, рекомендациях странам - участникам Конгресса и Совету Министров Европы ставится вопрос о необходимости уточнения в соответствии с принципом субсидиарности в отраслевом законодательстве объема полномочий государства с одной стороны и полномочий каждого звена местного самоуправления в финансовой сфере в соответствии с п. 1 ст. 3 и ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления.

На международной Конференции «Местная демократия — основа демократической системы: законодательные аспекты усиления местной демократии в Российской Федерации»³ проходившей в июне 2001 года в целях успешного решения вышеуказанной проблемы было предложено необходимость ведения справедливой системы финансирования местных властей, которая гарантировала бы им наличие достаточного уровня ресурсов в соответствии с их полномочиями и основанная на устойчивой модели межбюджетных отношений. Данная модель должна гарантировать местным властям независимые и сбалансированные бюджеты. В связи, с этим предлагается принять ряд мер, а именно:

¹ См. например Марку Жерар. Бюджетные отношения между регионами и коммунами в Российской Федерации, Перевод с французского, М., 2000. С. 25-27.

² Рекомендация 79 (2000) Конгресса местных и региональных властей Европы о «Соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям - проверка принципа субсидиарности на практике»

³ Международная конференция «Местная демократия - основа демократической системы: законодательные аспекты усиления местной демократии в Российской Федерации в соответствии с принципами Хартии местного самоуправления», 18-19 июня, 2001 г., Москва.

- необходимо четко разграничить расходные полномочия между уровнями бюджетной системы, обеспечив при этом самостоятельность местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов, а также сократить (в перспективе - полностью ликвидировать) необеспеченные финансированием мандаты, переданные для исполнения муниципальным органам власти;

- необходимо увеличить налоговую базу для местных властей, а также обеспечить разнообразный и эволюционный характер ресурсов, находящихся в их распоряжении для самостоятельного осуществления своих полномочий;

- необходимо обеспечить посредством эффективных механизмов финансового выравнивания, справедливое распределение ресурсов между местными властями на всей территории государства, а также определить в законодательном порядке объективные и стабильные критерии для расчета трансфертов, получаемых от государства.

Государственные гарантии бюджетной обеспеченности на муниципальном уровне, возможность местного самоуправления концентрировать необходимые финансовые ресурсы следует рассматривать как неотъемлемую составную часть реализации конституционных положений государственного устройства Кыргызстана, ориентированных на согласованное функционирование всех уровней публичной власти.

С этих позиций нельзя не обратить внимание на несоответствие Конституции КР бюджетного и налогового законодательства в части установления доходных источников и принципов финансового обеспечения местных бюджетов.

Такую же негативную оценку состояния дел, связанных с формированием и исполнением бюджетов муниципальных образований можно видеть во многих монографических исследованиях зарубежных ученых, по проблемам финансовых ресурсов местного самоуправления⁴.

Мало того, что законодательство не только не обеспечивает подлинной самостоятельности местного самоуправления, но и создает определенные препятствия для ее реального обеспечения, хотя этот принцип весьма часто декларируется в законодательстве.

Трудно согласиться с формулировкой принципа самостоятельности, потому что она представляет собой набор достаточно красивых фраз, но не подкрепленных конкретным содержанием. Подобные тезисы ни в коей мере не могут обеспечить реальной самостоятельности местным самоуправлениям. Доказательством этого могут служить следующие положения.

Во-первых, для обеспечения самостоятельности местных бюджетов явно недостаточно просто провозгласить тезис о наличии собственных источников их доходов, более важно установить конкретный перечень, размер и уровень собственных доходов в доходах соответствующего бюджета. Однако законодательство не гарантирует необходимого уровня собственных доходов, требующегося муниципальным образованиям для обеспечения их даже минимальных потребностей.

Во-вторых, законодательное закрепление регулирующих доходов за местными бюджетами также не может решить задачи обеспечения самостоятельности местных бюджетов, так как органы местного самоуправления сами не устанавливают размеры процентных отчислений в свой бюджет от регулирующих доходов. Это - прерогатива вышестоящего органа власти, от которого во многом и зависит наполняемость бюджета доходными источниками.

Таким образом, законодательство нуждается в серьезнейшей переработке для того, чтобы к провозглашенным в нем правильным принципам были добавлены точные и ясные механизмы их реализации.

⁴ См. например Ясюнас В.П. Основы местного самоуправления, М., 1998, с. 67; Белоусова Е.В. Муниципальное право России, М., 2001. С. 51.