

СУЩНОСТЬ И РОЛЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

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

В статье проводится анализ сущности и роли местных бюджетов в Кыргызской Республике. Проводится анализ понятия местные бюджеты, а также указываются источники формирования местного бюджета в Кыргызстане.

Развитие местного самоуправления – дело большой государственной важности, а не местного значения, оно имеет исключительно важное значение не только потому, что позволяет создать условия для более активного и инициативного решения местных проблем, обеспечения нормальной повседневной жизни людей.

Сегодня одним из важнейших направлений реформы местного самоуправления является формирование его финансовых основ, главным структурообразующим элементом которого выступает местный бюджет.

Роль местных бюджетов в социально–экономическом развитии городов и сел заключается в следующем:

- создание финансовой базы – главная роль местных бюджетов;
- формирование бюджетов муниципальных образований дает возможность муниципалитетам в полной мере проявлять финансово–хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально – экономическое развитие городов и сел;
- с помощью местных бюджетов осуществляется выравнивание уровней экономического и социального развития территорий;
- имея в своем распоряжении финансовые средства органы муниципальной власти могут увеличивать или уменьшать нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг населению;
- концентрируя часть финансовых ресурсов в местных бюджетах, органы представительной и исполнительной власти могут централизованно направлять финансовые ресурсы на решение стратегических задач развития городов и сел;
- финансовые органы муниципалитетов могут через местные бюджеты оказывать воздействие на образование оптимальных пропорций в финансировании капитальных и текущих затрат, стимулирование эффективного использования материальных и трудовых ресурсов, создание новых производств.

Как известно в советский период нашей истории местные бюджеты всех уровней входили в единый государственный бюджет страны, были его составной частью. Такой правовой режим означал полную зависимость местного бюджета от вышестоящих бюджетов в формировании доходной части и возможность беспрепятственно изъятия средств местных бюджетов.

Реформирование системы органов публичной власти потребовало иных подходов к формированию и исполнению местных бюджетов, что и нашло отражение в основополагающих законодательных актах, регулирующих эту сферу отношений.

В юридической и финансовой литературе можно встретить различные определения понятия «местный бюджет». Альвианская Н.В. определяет местные бюджеты как совокупность форм организации бюджетных отношений, посредством которых часть бюджетных ресурсов государства направляется в распоряжение местных органов власти для обеспечения функций управления местным сектором экономики¹. Поляк Г.Б. характеризует местный бюджет как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода государства, обеспечивающих создание финансовой базы местного самоуправления². Этому же подходу придерживается и Овчинников И.,³

¹ Альвианская Н.В. Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования // Финансы. 1995. №9. С. 7.

² Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. М., 1991. С. 27.

³ Овчинников И. Финансы местного самоуправления: проблемы укрепления доходной базы // Хозяйство и

Фабричный С.Ю.⁴ определяет местный бюджет как основанную на совокупности финансово-экономических отношений и юридических норм форму образования и расходования денежных средств. У Кутафина О.Е. и Фадеева В.И. местные бюджеты раскрываются как самостоятельные денежные фонды, предназначенные для решения вопросов местного значения, выполнения функций местного самоуправления⁵.

Сам термин «местный бюджет» встречается в тексте Конституции КР. Его законодательное определение дается Законом КР от 25 сентября 2003 года №215 «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Согласно дефиниции, приведенной в ст.1 этого закона, местный бюджет - бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Данное определение местного бюджета дается и в Законе КР от 11 июня 1998 года № 78 «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (ст.46).

Однако это лишь общее определение и мало полезное в практическом плане, поскольку не раскрывает структуру и внутреннее содержание понятия.

Законодательную основу местных финансов составляют Конституция КР, Закон КР от 15 июля 2011 года №101 «О местном самоуправлении», законы Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» и «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», Налоговый кодекс КР, другие законы, уставы муниципальных образований и другие правовые акты органов местного самоуправления.

Таким образом, введен в действие целый ряд законов, определяющих формы и принципы построения налогово-бюджетных взаимоотношений государства и органов местного самоуправления. Но есть вопрос. Почему законодатель из этого перечня исключил акты Президента и Правительства Кыргызской Республики, решения органов исполнительной власти? Из логики законодателя вытекает, что регламентация местных финансов как на государственном уровне, так и местном, осуществляется исключительно законами.

Таким образом, законодательство КР в соответствии с Конституцией КР сформулировал основные принципы построения бюджетной системы, в том числе компетенцию органов местного самоуправления в области регулирования межбюджетных отношений, процедуру бюджетного процесса, формирования доходной части и расходов местного бюджета, общие подходы к осуществлению контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

В соответствии со ст.ст. 110,112 Конституции КР органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты. Самостоятельность местного бюджета обеспечивается:

- наличием собственных источников доходов (п.1 ст.13);
- правом определять направления использования и расходования бюджетных средств (п.3 ст.112).

По действующему законодательству каждое муниципальное образование имеет свой бюджет. Наличие у каждого муниципального образования местного бюджета укрепляет его экономическую и финансовую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, способствует выявлению и использованию резервов финансовых ресурсов. Местный бюджет состоит из доходной и расходной частей. Согласно ст.3 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» доходы местных бюджетов состоят из местных налогов и сборов, неналоговых поступлений; налогов и доходов, распределяемых на республиканском уровне; трансфертов, добровольных взносов. Согласно же ст. 33 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в местные бюджеты айыла и города поступают:

- 1) отчисления от общегосударственных налогов и других доходов;
- 2) доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- 3) земельный налог;
- 4) налог на имущество;
- 5) налог на специальные средства;

б) арендная плата за землю, взимаемая за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

право. 1998. №9. С. 126.

⁴ Фабричный С.Ю. Субъекты Федерации и местное самоуправление: правовое регулирование финансово-экономического взаимоотношений (на опыте Новгородской области): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 12.

⁵ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 238.

- 7) государственная пошлина, взимаемая в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в местный бюджет;
- 8) доходы муниципальных учреждений за оказанные ими платные услуги и выполненные работы, согласно реестру, утверждаемому айылным и городским кенешами;
- 9) административные штрафы и другие санкции, кроме административных штрафов, взимаемых за правонарушения, посягающие на правила безопасности движения и эксплуатации транспортных средств;
- 10) трансферты, добровольные взносы;
- 11) иные неналоговые и другие доходы, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Несмотря на указанный выше 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. Таким образом, основным вопросом укрепления местных финансов является расширение круга собственных источников формирования местных бюджетов.

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 «О финансово-экономических основах местного самоуправления»).

Органы государственной власти закрепляют доходные источники для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Государственные гарантии бюджетных прав местного самоуправления это в значительной мере реализация межбюджетных отношений, т.е. отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Международная практика знает два различных способа построения межбюджетных отношений. В первом — основой финансирования являются трансферты, как прямые бюджетные, так и в форме участия в поступлениях 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%⁶.

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.

⁶ См. например Марку Жерар. Бюджетные отношения между регионами и коммунарами в Российской Федерации, Перевод с французского, М., 2000. С. 25-27.