

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Для трансформационного этапа развития Кыргызстана местное самоуправление стало необходимым, как способ и средство оптимизации инструментов и механизмов государственного управления и решения вопросов по социальному обслуживанию населения в регионах. Главным ресурсным обеспечением финансовых прав органов местных сообществ являются местные финансы, а также денежные средства, передаваемые из государственного бюджета Кыргызстана, субъектов хозяйствования, относящиеся к муниципальной собственности и др.

Развитие местного самоуправления в Кыргызстане обусловило наделение его органов управления финансово-бюджетными правами. Соответственно, возросла роль местных финансов в общегосударственной финансовой системе.

Через систему местных финансов государство осуществляет свою социальную политику. Это, прежде всего, финансирование сферы образования, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, а также осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития отдельных регионов республики. Поэтому основным направлением использования финансовых ресурсов местного самоуправления является первоочередное финансовое обеспечение социальной сферы и частично производственной инфраструктуры, источником которого выступают бюджетные ассигнования, а также денежные средства органов местных сообществ.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении сформулированы основные требования к обеспечению финансовых ресурсов местного самоуправления: [1]

- достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
- свобода распоряжения этими средствами при осуществлении своих функций;
- поступление части финансовых средств местного самоуправления за счет местных сборов и налогов;
- защита более слабых органов местного самоуправления за счет процедур финансового выравнивания;
- предоставление субсидий не должно идти в ущерб выбора политики органов местного самоуправления.

Несмотря на сложность решения проблемы, Кыргызстан проводит целенаправленную политику не только по созданию системы местного самоуправления и

укреплению ее экономического потенциала, но и формированию финансовой базы, особенно по расширению бюджетного права и финансово-бюджетной самостоятельности органов местных сообществ. Приняты и действуют законы и нормативно-правовые акты, регулирующие налогово-бюджетные взаимоотношения между государством и органами местного самоуправления по оптимизации доходных источников; расширению границ самостоятельности и прав местных органов по использованию собственных финансовых ресурсов и т.д. При этом главным ресурсным обеспечением прав и интересов населения являются именно местные финансы, к которым, в условиях местного самоуправления Кыргызстана, относятся бюджеты городов и айылных аймаков, а также денежные средства субъектов хозяйствования органов местных сообществ.

Основу финансовых ресурсов местного самоуправления составляет местный бюджет. *Местный бюджет* – это бюджет местного сообщества айылного аймака и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. В соответствии со сложившейся практикой, осуществляемой на основе Закона от 25 сентября 2003 года «О финансово-экономических основах местного самоуправления» финансы органов местных сообществ образуются из трех основных источников: [2]

1. Государственных средств, передаваемых местному самоуправлению в виде доходных источников и прав для их реализации, прежде всего делегированных полномочий. Сюда следует отнести категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты, выделяемые из республиканского бюджета органам местного самоуправления для пополнения их бюджетов и решения социально-экономических задач местного значения.

2. Собственных средств местных сообществ, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления. Сюда следует отнести доходы от производственно-хозяйственной деятельности, использования муниципальной собственности, поступления от местных налогов и сборов, неналоговые поступления, арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, доходы, получаемые местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг и другие.

3. Заемных средств или кредитных ресурсов, которые по законодательству Кыргызстана не включаются в доходы местных бюджетов, но являются частью структуры муниципальных финансов.

Одним из ведущих звеньев местных финансов являются средства субъектов хозяйствования, находящиеся в муниципальной собственности и непосредственно управляемых органами местного самоуправления. Сюда же могут включаться финансовые ресурсы фирм, акционерных обществ и других организаций иных форм собственности, находящихся на территории данного местного сообщества. Как правило, определенная часть их средств направляется на создание объектов социальной инфраструктуры, решение социально-культурных и жилищно-коммунальных проблем местного населения.

Важным компонентом муниципальных финансов являются внебюджетные фонды. Как определено в законодательстве Кыргызстана, источником их формирования являются добровольные взносы предприятий, физических лиц, пожертвования, поступления от проведения марафонов и др., которые вносятся на безвозмездной и безвозвратной основах в местные бюджеты и используются в интересах населения местного сообщества.

Из вышеизложенного можно сделать обобщающий вывод о том, что *финансы местного самоуправления* – это система взаимоотношений, формируемая между государством и органами местного самоуправления, между различными субъектами хозяйствования и физическими лицами по поводу формирования, распределения, перераспределения, национального дохода, фонда денежных средств, используемых на социально-экономические нужды и потребности населения конкретной территориальной единицы государства.

Говоря о законодательных основах финансовой базы местного самоуправления, можно констатировать, что они созданы в Кыргызстане в достаточной мере. Впервые более четко выраженное отражение финансовые основы местного самоуправления нашли в Положении «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 апреля 1996 года было принято Положение «Об айыл окмоту (сельской управе)», в котором было определено, что собственные финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны формироваться от: доходов хозяйственной деятельности и продажи продукции; оказания услуг населению; налоговых и других поступлений; взимания платы за пользование природными ресурсами, а также внебюджетных фондов, образуемых за счет пожертвований, добровольных взносов и др.

В целях коренного улучшения финансового положения сел, городов и поселков, 19 сентября 1997 года указом Президента Кыргызской Республики принимается решение о формировании бюджета органов местного самоуправления (айылов, поселков, городов) отдельной строкой в системе консолидированного государственного бюджета.

В последующем (апрель 1999 г.) была принята Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов. Она предусматривала, наряду с другими: финансовую поддержку органов местных сообществ путем обеспечения и разграничения доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами с тем, чтобы они соответствовали возложенным на них полномочиям и функциям.

Важнейшим этапом в осуществлении финансовой реформы республики в целом явился Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», принятый в марте 1998 года. В нем были закреплены основные положения и принципы, регулирующие внутригосударственные финансовые отношения в Кыргызстане. Закон провозгласил принцип самостоятельности всех звеньев финансово-бюджетной системы государства, в результате чего было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления самостоятельно, исходя из своих возможностей, разрабатывают свою бюджетную политику и осуществляют ее. [3] Указом Президента Кыргызской Республики от 2 августа 1999 года была утверждена «Концепция развития местного самоуправления на 1999 - 2001 годы», в которой указывалось, что в целях дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления вообще и финансово-экономических его основ в частности, необходимо выработать единую финансово-бюджетную политику, направленную на усиление местного бюджета первичного уровня, расширение местной налоговой базы.

Законом Кыргызской Республики от 7 декабря 2001 года были утверждены базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения. Средства, поступающие в виде земельного налога, распределялись следующим образом: 90% в айылные, городские и поселковые бюджеты, из них 10% в фонд страхования сельскохозяйственных производителей поступить в бюджет района. Таким образом, в лице земельного налога органы местного самоуправления впервые получили важный источник финансового и бюджетного пополнения. [4]

В целях дальнейшего совершенствования и укрепления финансовой базы органов местного самоуправления было принят в июне 2003 года и действует и в настоящее время Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Этот закон призван регулировать финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, определять порядок и принципы формирования и использования местного бюджета, внебюджетных фондов органов местных сообществ.

Однако, несмотря на принятые законодательно-правовые меры, в сфере финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления Кыргызстана ожидаемых изменений не произошло. Бюджеты органов местных сообществ до сих пор формируются по остаточному принципу и «сверху-вниз», органы государственной власти осуществляют жесткий контроль по распределению финансовых ресурсов и они определяют, на решение каких задач и в каком объеме выделять финансовые ресурсы местным сообществам.

Литература

1. Европейская хартия местного самоуправления. // Народный депутат. – 1993. – № 1. – С.9.
2. Закон КР от 25 сентября 2003 г. «О финансово-экономических основах местного самоуправления». – URL: www.minjust.gov.kg
3. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Учебное пособие. – Б.: Шам, 2006. С. 19.
4. Исаков И.И. Экономика местного самоуправления Кыргызской Республики (теория, методология, практика). – Б., 2007. С. 97.