

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Последнее десятилетие ознаменовалось значительным возрастанием роли органов местного самоуправления в становлении и развитии Кыргызской Республики как демократического и правового государства. Местное самоуправление является демократической формой осуществления принадлежащей народу власти, составляет одну из основ конституционного строя Кыргызской Республики и действует наряду с государственной властью.

Осуществляя государственную власть на своей территории, они решают все вопросы местного значения, руководят государственными, хозяйственными и социально-культурными вопросами, обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие региона. В Указе Президента Кыргызской Республики от 18 августа 1994 года «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» сказано, что успешное проведение демократических преобразований в жизни республики, рациональное использование природных ресурсов и трудового потенциала страны, оптимальное сочетание централизации и децентрализации в управлении экономикой и социально-культурной сферой в значительной мере обусловлены осуществлением конституционного принципа разделения государственной власти и местного самоуправления. Кыргызстану сегодня жизненно необходимо народовластие, идущее снизу, инициативное участие в нем населения на местах.

За период, прошедший с 1994 года, перед органами местного самоуправления Кыргызской Республики были намечены новые рубежи, определены главные на сегодняшний день направления их деятельности – организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление населению социальных и культурных услуг, рациональное использование земель местного сообщества, комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ. Важнейшей задачей органов местного самоуправления является выполнение программ, намеченных нашей республикой по преодолению бедности и развитию экономики, как в регионах, так и в республике в целом.

В настоящее время в их деятельности наступил качественно новый этап развития, начало которому было положено принятием Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года и принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики. Конституция Кыргызской Республики отделила органы местного самоуправления от органов государственной власти, что обусловило создание самостоятельной системы местного самоуправления, не находящейся в административном подчинении и закрепила обязанность государства обеспечить условия ее нормального развития. На основе конституционных норм, государство влияет на финансовую деятельность органов местного самоуправления с помощью механизма правового регулирования. Уяснение возможностей этого механизма нуждается во всестороннем его изучении на уровне правового сознания и практики осуществления государственной деятельности.

Правовое регулирование финансовых отношений непосредственно основывается на требованиях экономических законов, но не является пассивным отражением производственных отношений. Посредством права государство придает финансовым отношениям целенаправленный, упорядоченный характер. Правовое регулирование не превращает финансы в надстроечную категорию, не лишает их экономического

содержания. Во взаимосвязи экономических, финансовых и правовых отношений находят свое проявление закономерности соотношения содержания и формы диалектического перехода первого во второе.

Эффективность деятельности местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в его распоряжении. Роль органов местного самоуправления и их исполнительно-распорядительных органов, в осуществлении финансовой деятельности государства, в последние годы наполнилась качественно новым содержанием. Эффективность деятельности местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в его распоряжении.

Финансовая работа органов местного самоуправления, широко применяющая конституционные положения, закрепляющая основы финансовой деятельности, в настоящее время развивается в направлении расширения сферы управляющего воздействия и увеличения их финансовых возможностей. Все это свидетельствует об усилении процессов интенсификации финансовой работы исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

С каждым годом все более важное значение приобретает такое качество финансов как способность стимулировать производственные процессы. В осуществлении финансовой деятельности местного самоуправления и руководства экономикой активно используются такие экономические рычаги и стимулы как хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость и др. Это положение определяет необходимость в совершенствовании правового регулирования, которое охватывает в рассматриваемом плане, как расходы, так и доходы бюджета. Однако возможности органов местного самоуправления и его исполнительно-распорядительных функций не ограничивается только этим.

Основным фондом денежных средств, из которого обеспечивается финансовая основа функционирования местного самоуправления, является местный бюджет. Содержание бюджетных отношений в значительной мере определяется происходящими в последние годы социально-экономическими изменениями. В то же время, как отмечалось в последнее время, рост доходов местных бюджетов несколько отстает от роста доходов всего государственного бюджета, в целом. Большая часть поступлений в эти бюджеты производятся за счет регулирующих источников. Поэтому в настоящее время проблема укрепления доходной базы местного самоуправления остается актуальной.

Она тесно связана с вопросами расходования денежных средств, поскольку доходы и расходы представляют собой две стадии единого движения денежных масс. Поэтому эта проблема является комплексной: она предполагает обеспечение этих бюджетов надлежащим объемом средств и в то же время рациональное, экономное и эффективное их расходование.

Действующим законодательством предусмотрены 4 группы расходов местных бюджетов. Они позволяют выделить основные направления расходов, но при этом объекты производственной сферы и социальной инфраструктуры не разграничиваются. В связи с этим необходимо обновление бюджетного законодательства, в котором предусматривалось бы 5 групп расходов местных бюджетов: 1) на производство (промышленность, сельское хозяйство и др.); 2) на инфраструктуру хозяйственного характера (жилищно-коммунальное хозяйство, торговля, бытовое обслуживание и др.); 3) на социально-культурные мероприятия; 4) на содержание органов государственной власти и управления; 5) на иные мероприятия, предусмотренные действующим законодательством.

Деятельность органов местного самоуправления, в сфере бюджетных отношений, также представляет собой часть единого государственного управления финансами. Смысл их работы по привлечению доходов и осуществлению расходов состоит не только в обеспечении самих себя денежными средствами и направлении на определенные цели.

Наличие у местного самоуправления своего бюджета, являющегося своеобразной подсистемой в едином государственном бюджете, представляет собой метод государственного управления в сфере финансов, проявление принципа демократизма, при котором органы местного самоуправления наделяются бюджетом, доходами, за счет которых они самостоятельно осуществляют свои расходы. В целом же органы местного самоуправления и его исполнительно-распорядительные органы принимают участие в финансовой деятельности государства во всех его составных частях и тем самым – в осуществлении государственного управления в сфере финансов.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в управлении объектами производственной сферы широко применяют финансовые рычаги и стимулы, в первую очередь, доходы и расходы местных бюджетов. Вместе с тем доходы являются средством укрепления местных бюджетов, дальнейшее развитие которых представляется в расширении передачи в них определенной части поступлений от неподведомственных местному самоуправлению предприятий и хозяйственных организаций. Конкретные объемы, порядок и т.д. зависят от местных условий.

Важным направлением работы органов местного самоуправления является борьба за дальнейший подъем сельскохозяйственного производства. В настоящее время структура расходов на сельское хозяйство имеет сложный характер и охватывает расходы из республиканского и местного бюджетов по линии нескольких органов государственного управления. Одним путей совершенствования этой структуры мог бы состоять в перенесении централизованного звена в осуществлении этих расходов на местные бюджеты.

Финансово-правовые рычаги, применяемые органами местного самоуправления, имеют важное значение в деле развития социальной инфраструктуры местного самоуправления. Роль доходов, помимо их значения как источника образования местного бюджета состоит также в стимулировании тех или иных процессов общественной жизни. Рассматривая доходы местных бюджетов в таком разрезе, следует сделать вывод о необходимости совершенствовать правовое регулирование подоходного налога с населения, сельскохозяйственного налога, расширить область применения местных налогов и сборов. Одним из методов совершенствования финансовых отношений в этой сфере могло бы служить переводение на хозрасчетные начала деятельности отдельных отраслей управления на местном уровне.

Важное значение в обеспечении объектов социальной инфраструктуры денежными средствами имеет решение организационных вопросов. Одним из возможных вариантов в совершенствовании порядка финансирования жилищного, дорожного хозяйства и др. могло бы быть создание целевых фондов. Правовой основой их образования и использования должно служить Положение, утверждаемое Правительством Кыргызской Республики. Это позволило бы упорядочить данные отношения и уменьшить объем работы по управлению данными отраслями хозяйства.

Финансовые работы исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в большей или меньшей степени охватывают все звенья финансовой системы Кыргызской Республики. В связи с этим представляется правильной позиция тех, которые предлагают принять единый основополагающий акт финансового законодательства, а на его основе – Положение о местных финансах. Это позволило бы укрепить правовую основу финансовой деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем появление такого акта способствовало бы дальнейшему совершенствованию финансового законодательства.

В Конституции Кыргызской Республики, в Законе КР от 12 января 2002 года №5 «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», определены главные элементы финансовой системы местного самоуправления. Конституция Кыргызской Республики закрепляет за органами местного самоуправления право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, право на самостоятельное

формирование, утверждение и исполнение местного бюджета и право на установление местных налогов и сборов. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» закрепляет за органами местного самоуправления, право осуществления финансовой деятельности на принципах самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования. Органы государственной власти же наделяются полномочиями в области местного самоуправления по обеспечению государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления. В Положении «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», утвержденным Указом Президента КР от 22 сентября 1994 года N246 и в Законе КР от 11 июня 1998 года «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», также закреплены основные принципы организации местных финансов и возможность органов местного самоуправления осуществления самостоятельной финансовой деятельности.

Анализ нормативных актов, регулирующих финансовую деятельность органов местного самоуправления показывает, что правовую основу финансовой системы местного самоуправления должны составлять акты самих органов местного самоуправления (прежде всего Положение о местных финансах и уставы местных сообществ). Все это конечно не умаляет роль вышеперечисленных нормативных актов в регулировании финансовой деятельности органов местного самоуправления, так как они направлены на обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления, необходимы для создания собственной материальной и финансовой базы местного самоуправления, но вместе с тем они порождают и определенные проблемы (например, соотношение принципов независимости местного бюджета и единства бюджетной системы КР).

Проблемы правового регулирования финансовой деятельности органов местного самоуправления, часто возникают из-за отсутствия системности, согласованности, непротиворечивости в нормативно-правовом регулировании финансовой сферы. Как отмечается в литературе актуальными, правовыми проблемами, в настоящее время, также являются необходимость установления реальных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления и механизмов взаимной ответственности как между органами местного самоуправления и гражданами, так и между органами местного самоуправления и органами государственной власти, проблемы бюджетного регулирования, вопросы частичного перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней и защиты местных финансов от инфляции.

Осмысление теоретических проблем, анализ и оценка практики позволяют сделать ряд выводов и предложений, направленных на совершенствование правового регулирования финансовой деятельности местного самоуправления и, как мы знаем, только стройная теория права окажет свое воздействие на формирование законодательства, которое в свою очередь на практику финансовой деятельности местного самоуправления.

