

2002 - 412

**МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ**  
Д. 08.01.126

*На правах рукописи*  
УДК 338.011 (575.22)(043.3)

**ДАВЫДОВ ИЛХОМ УКТАМОВИЧ**

**«ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ  
МЕСТНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ»  
(на примере Ошской области)**

Специальность: 08.00.05 –  
«Экономика и управление народным хозяйством»

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени кандидата  
экономических наук

Бишкек – 2002

Диссертационная работа выполнена в Кыргызско-Узбекском университете.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор  
**Абдымаликов К.А.**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
**Турсунова С.А.**

кандидат экономических наук, доцент  
**Мечукаева К.М.**

**Ошский Государственный  
университет**

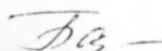


Защита состоится 1 марта 2002 г. в 14-00 часов на заседании Межведомственного Диссертационного Совета Д. 08.01.126. при Центре экономических исследований НАН КР в здании Бишкекского Государственного Института экономики и коммерции по адресу: 720033, г. Бишкек, ул. Тоголок Молдо, 58. Ауд. \_\_\_\_\_

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке НАН КР.

Автореферат разослан «19» января 2002 г.

Ученый секретарь Межведомственного  
Диссертационного Совета,  
кандидат экономических наук, доцент

 **Байжанова Г.К.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Конституционное реформирование в Кыргызской Республике в условиях становления рыночных отношений предполагает усиление территориальной направленности развития экономики. Основой реорганизации территориального управления является обеспечение методологического единства, взаимосвязи и совместности экономической и политической систем. Возникающие противоречия в развитии территорий между возрастающими задачами местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации вызывает необходимость демократизации финансовых отношений на уровне местных органов управления. Это обязывает необходимость совершенствования и укрепления их финансовой базы, основу которой составляют местные бюджеты. В период становления рыночных отношений следует наделить реальными финансовыми правами местные органы самоуправления и на этой основе формировать адекватную финансовую базу административно-территориальных единиц.

Разделение полномочий государственной власти и местного самоуправления предопределило изменение целевой направленности формирования финансовой базы последних. Роль местных администраций в настоящее время состоит в обеспечении комплексного социально-экономического развития отдельных административно-территориальных единиц в рамках существующего законодательства Кыргызской Республики, нормативно-правовых актов областей Республики. Но исследование показывает, что местные бюджеты не в состоянии обеспечить в полном объеме финансирование социально-экономических мероприятий в рамках отдельных территорий: они, во-первых, дефицитны, что ограничивает их количественные возможности, во-вторых, современные межбюджетные отношения не обеспечивают их самостоятельности в вопросах формирования и расходования средств местных бюджетов.

Значительные национально-территориальные и социально-экономические изменения, распад огромного государства с его плановой экономикой привели в начале 90-х гг. к изменению понятий "местный бюджет", сужения его территориальных границ до уровня городов, районов, аилов и сельских поселений. Различия в определении функционально-правовых основ деятельности органов государственной власти в Кыргызской Республике (областях и г.Бишкеке) и органов местного самоуправления вызывают необходимость исследования принципиальных различий в формировании доходов соответствующих бюджетов (областных и местных бюджетов). В этих условиях появилась необходимость выработки новых подходов в определении места и роли местных бюджетов в Кыргызской Республике, разработки принципиальных основ формирования их доходной базы.

**Степень изученности проблемы.** Место и роли местных бюджетов, вопросам формирования собственной доходной базы, реорганизации межбюджетных отношений были посвящены работы многих советских

ученых: Безобразова В., Боголепова М.И. Кулишера И.М., Озерова И.Х., Твердохлебова В.Н., Александрова А.М., Дьяченко В.П., Ширкевич Н.А., Ходоровича М.И. и других. Однако предложенные ими направления реорганизации бюджетной системы в целом и, в частности, функционирования местных бюджетов, приемлемы главным образом для административно-командной системы управления экономическими процессами при непосредственном участии органов государственной власти и управления в социально-экономическом развитии отдельных территорий.

Принципиально новые подходы к формированию местных бюджетов в современных условиях нашли отражение в работах ведущих ученых-экономистов и ряда практических работников: Родионовой З.М., Поляка Г. Б., Панскова В.Г., Игудина Р.Г., Черника Д.Г., Дробозиной Л.А. и др. Определенный вклад внесли и ученые Кыргызстана, как академик Койчубев Т.К., д.э.н., профессора Мусакожоев Ш.М., Койчуманов Т.Ж., Кумсков В.И., Турсунова С.А., Исраилов М.И. и др. Изменения в подходах формирования местных бюджетов легли в основу научных трудов ведущих ученых.

Исследование проблем и методов обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов местных органов самоуправления в условиях рыночных отношений для решения социально-экономических проблем территорий легли в основу выбранной темы исследования.

**Целью** диссертационного исследования является выявление закономерностей развития местных бюджетов и разработка теоретических положений и научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию формирования доходной базы бюджетов местного самоуправления, комплексного развития местных территориальных образований и совершенствование межбюджетных отношений.

Для выполнения этой цели нами поставлены следующие **задачи**:

- ♦ исследование роли местных бюджетов в условиях осуществления современной конституционной реформы;
- ♦ анализ особенностей формирования доходов бюджетов органов самоуправления и возможности обеспечения самостоятельности местных;
- ♦ обоснование нового подхода к построению системы местных налогов и платежей за пользование природными ресурсами;
- ♦ определение дополнительных возможностей привлечения средств на финансовом рынке;
- ♦ обоснование необходимости определения объема доходов местных бюджетов исходя из полномочий, конституционно закрепленных за субъектами Кыргызской Республики

**Объектом исследования** является бюджет Ошской области Кыргызской Республики. За основу исследования приняты основы формирования доходов местных бюджетов разного уровня, взаимоотношения внутри бюджетной системы Кыргызской Республики.

**Экспериментальной базой** исследования является анализ и обобщение практических данных отчетов об исполнении бюджета Ошской области,

местных бюджетов области за 1990-2001 гг., планирование и использование земельного фонда области. Кроме того, использовались данные статистических отчетов Министерства финансов Кыргызской Республики, Ошских областных комитетов по экономике и финансам, занятости и областного статистического управления.

**Методологической основой** диссертации явились труды ученых-экономистов конца XX и начала XXI века, финансистов-экономистов по вопросам организации финансов на различных уровнях управления, муниципального рынка ценных бумаг, законодательные материалы, указы Президента Кыргызской Республики и постановления Правительства Кыргызской Республики, рекомендации научных и научно-практических конференций по вопросам функционирования местных бюджетов и организации межбюджетных отношений, методические и нормативные документы, решения администраций Ошской области и г.Оша, периодическая печать.

Проведенный экономический анализ осуществлен на основе использования статистических и аналитических методов: наблюдения (сплошного и выборочного), сопоставления, группировок, расчета индексов (цепных и базисных), средних величин. Графический анализ выполнен с применением диаграмм сравнения, диаграмм временных рядов, линейных графиков.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в целостном, комплексном подходе к изучению вопросов формирования доходов местных бюджетов в условиях экономической реформы.

На защиту выносятся следующие положения научной новизны:

- ♦ научно-теоретически обоснованы роль местных бюджетов в условиях осуществления современной конституционной реформы;
- ♦ произведена детализация понятия «местного бюджета» как экономической категории;
- ♦ совершенствованы подходы к построению системы местных налогов и платежей за пользование природными ресурсами;
- ♦ разработан состав и произведена группировка доходов местных бюджетов с выделением собственных и привлеченных источников доходов;
- ♦ обоснован в методическом и методологическом отношении новый подход к проблеме межбюджетного перераспределения средств на основе комплексного использования методов бюджетного регулирования;
- ♦ выявлены теоретические особенности формирования доходов местных бюджетов в условиях функционирования режима экономического и правового благоприятствования.

**Практическая значимость исследования.** Разработанные и обоснованные в исследовании подходы, теоретические положения, практические выводы и др. будут способствовать решению задач формирования местного бюджета с учетом территориальных и региональных особенностей управления и регулирования, фискальной политики и

разработки перспективных документов заинтересованными ведомствами, организациями и учреждениями по формированию местных бюджетов.

Результаты исследования и ее материалы могут быть использованы в практической деятельности при изыскании дополнительных источников формирования доходов местных бюджетов различного уровня, в том числе из средств финансового рынка; при разработке системы бюджетного регулирования в рамках бюджетов местного самоуправления; выработке механизма выравнивания уровня социально-экономического развития местных административно-территориальных образований.

Материалы диссертации могут использоваться в процессе преподавания курсов "Финансы", "Налоги и налогообложение", "Государственный бюджет", "Финансы местного самоуправления".

**Апробация работы.** Диссертация обсуждалась на объединенном заседании кафедр «Экономическая теория», «Экономика и управление» и «Финансы и налоги» Кыргызско-Узбекского университета (протокол №1 от 6 сентября 2001 года), а также на заседании Ученого Совета финансово-экономического факультета Кыргызско-Узбекского университета (протокол №2 от 2 октября 2001 года.).

Основные результаты исследований доложены на международных научных конференциях: «История, культура и экономика юга Кыргызстана» (г. Ош, май 2000 г.); «Вклад ученых юга Кыргызстана в развитие современной науки» (г. Ош, январь 2001 г.); «Четырнадцатое международное Плехановское чтение» (г. Ташкент, апрель 2001 г.); «Индия и Кыргызстан: Взаимодействие цивилизаций» (г. Ош, май 2001 г.), «Туризм и экономика» (г. Ош, май 2001 г.), в научной сессии Кыргызско-Узбекского университета (г.Ош, январь 2001 г.), а также в международной научно-теоретической конференции «Проблемы образования, науки и культуры в начале XXI века» (г. Ош, сентябрь 2001 г.). Автором опубликованы 14 работ общим объемом 10 п.л.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**В первой главе** – «Теоретико-методологические подходы формирования доходов местных бюджетов в условиях перехода на рыночную экономику»- даются в теоретическом плане, объективная необходимость и общие теоретические принципы формирования доходов местных бюджетов, а также методы и методологическая основа их формирования. Исследуются исторические аспекты развития местных бюджетов, количественные, качественные его критерии в разных странах и нашей республике.

Следует сказать, что в основу классификации доходов бюджетов положены две основные их группы: закрепленные и регулирующие. Такие группы доходов, как известно, соответствуют административной системе управления, когда высокая степень централизованных бюджетных средств распределяется между уровнями бюджетной системы в соответствии с директивами центральных органов власти. Поэтому, в системе единой государственной власти местные бюджеты формировались в большей

степени за счет регулирующих источников, не всегда объективно характеризующих их потребности в дополнительных источниках доходов. Кроме того, жесткий централизм в построении бюджетной системы предполагает значительные объемы встречных финансовых потоков в движении между бюджетами.

В условиях переходной экономики бюджеты призваны стать самостоятельной и стабильной финансовой базой деятельности органов самоуправления и формирование их доходной базы происходит в соответствии с законодательно закрепленными за ним полномочиями. Исходя из этого, доходы местных бюджетов целесообразно подразделять на собственные, обеспечивающие устойчивость местных бюджетов, и привлеченные, служащие дополнительным источником средств для обеспечения полномочий органов власти, либо органов самоуправления. К собственным источникам доходов помимо закрепленных относятся также и регулирующие налоги.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

- формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
- контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организация и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Законом КР от 31 января 1991г.№ 356-ХII «О создании в 1991 году общереспубликанского внебюджетного фонда стабилизации экономики Республики Кыргызстан» и Законом КР от 13 июля 1999г. «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» зафиксировано, что самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов, а также правом определения направлений их расходования и использования. Термины «закрепленные» и «регулирующие» доходы более соответствуют административной системе управления, когда высокая степень централизации бюджетных доходов предполагает последующее их распределение между уровнями бюджетной системы в соответствии с директивами центральных органов власти.

Теория и практика показывают, что наиболее целесообразным с точки зрения согласования и комплексной реализации группы интересов (по данной проблеме) является разграничение доходных источников, когда бюджеты разных уровней получают законодательно определяемые, а в ряде случаев независимые друг от друга источники доходов. Например, в налоговом законодательстве Кыргызской Республики были учтены негативные моменты существовавшей ранее системы формирования бюджетов и закреплено разделение доходных источников между бюджетами разных уровней: общереспубликанские налоги – налог на операции с ценными бумагами, таможенные пошлины, налог на имущество предприятий, налог на прибыль предприятий и подоходный налог с физических лиц (регулирующие налоги);



за местными бюджетами закреплены гербовой сбор, госпошлина, налог на имущество (часть), переходящих в порядке наследства и дарения, лесной налог, плата за воду промышленных предприятий, плата за землю, сбор за регистрацию лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, сбор на нужды образовательных учреждений и др. Все регулирующие налоги распределяются между бюджетами субъектов республики и местными на основе нормативно-правовых актов территорий. Такой порядок разграничения доходов между бюджетами разных уровней позволяет предположить отсутствие четких научно обоснованных принципов, т.е. к республиканским отнесены налоги, обладающие наибольшей фискальной функцией, а к местным – наименьшей. В результате сохраняется порядок бюджетного регулирования, который не отвечает или слабо отвечает принципу самостоятельности бюджетов и не способствует повышению заинтересованности местных органов самоуправления в развитии собственной финансовой базы.

Сложившийся уровень закрепленных и регулирующих доходов местных бюджетов свидетельствует соотношением как 65:35 (Табл. 1).

Таблица 1

Структура доходов местных бюджетов  
Ошской области за 1991-2001гг. (всего доход-100%, %)

Виды бюджетов	Закрепленные доходы										Регулирующие доходы									
	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Областной	14,5	-	15,2	12,9	10,8	11,3	7,2	21	18,3	21,5	-	27,8	25,3	20,4	22,4	27,3	38,4	69,7		
Городской	-	41,2	38,5	44,2	42	45,5	30	21,5	28,8	-	29,5	32,1	31,3	26,7	25,8	28,5	20,7	11,2		
Районные	-	-	46,3	42,9	47,2	43,2	62,8	57,5	52,9	-	-	40,1	43,4	52,9	51,8	44,2	40,9	19,1		
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

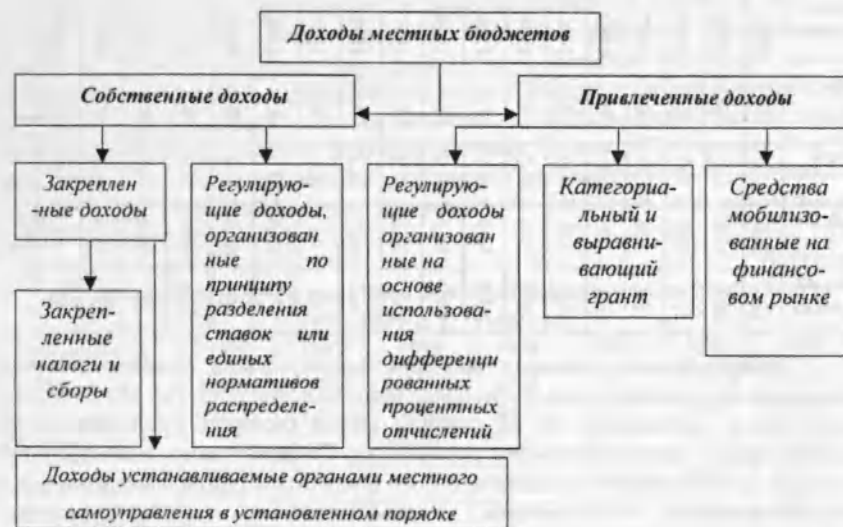
Несмотря на множественность закрепленных доходов, их поступление не позволяет местным органам самоуправления проводить действенную политику по комплексному социально-экономическому развитию административных территорий.

Практика формирования местных бюджетов во многих государствах с развитой демократической системой относит вопросы определения уровня собственных доходов к компетенции местных органов власти.

Например, в США с юридической точки зрения местные органы самоуправления существуют в соответствии с законодательством штатов и обладают широкой автономией, гарантированной этими законодательными актами.

Таким образом, современная группировка доходов местных бюджетов может быть представлена следующей схемой 1.

Схема 1. Классификация доходов местных бюджетов.



В условиях перехода к рыночной экономике, более оправдано классифицировать доходов на собственные и привлеченные, а определение их пропорций (%) зависит от конкретных финансовых условий местной администрации, что видно из табл.2.

Из табл. 2. видно, что в областных и районных бюджетах большой удельный вес занимают привлеченные источники, а в городских и сельских – собственные источники. Ведущее место в структуре привлеченных средств занимают выравнивающие и категориальные гранты.

Таким образом, на основе проведенного исследования представляется сделать вывод о том, что механизм регулирующих налогов должен обеспечить реализацию следующих основных принципов: во-первых, сбалансирование доходов и расходов местных бюджетов, во-вторых, создание заинтересованности органов местного самоуправления в соблюдении государственных финансовых интересов, в-третьих, сокращение встречных финансовых потоков в бюджетной системе.

Для пополнения местного бюджета весьма важное значение имеет паевая приватизация и выпуск акций и облигаций предприятиями. Однако, в современной практике формирования местных бюджетов, такая форма привлечения доходов не получила еще широкого распространения.

Таблица 2

Соотношение собственных и привлеченных доходов местных бюджетов  
Ошской области за 1991-2001 гг. (%)

Виды бюджетов	Доходы всего						Собственные доходы						Привлеченные доходы					
	1991	1993	1995	1997	1999	2001	1991	1993	1995	1997	1999	2001	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Обл-й	100	100	100	100	100	100	15	17,4	20,7	25,7	30,5	32	85	82,6	79,3	74,3	69,5	68
Гор-й	100	100	100	100	100	100	66,7	60,0	62,7	65,1	65,2	65	33,3	40,0	37,3	34,9	34,8	35
Рай-й	100	100	100	100	100	100	32,6	34,9	34,0	35,6	40,4	42	67,4	65,1	66,0	64,4	59,6	58
Сельск (аилск)	100	100	100	100	100	100	42,8	45,3	49,9	52	56,3	58	57,3	54,7	50,1	48	43,7	42

Традиционным основным методом формирования доходов местных бюджетов является налоговый. Распределение налогов и других обязательных платежей и закрепление их за каждым видом бюджета производится по действующему законодательству республики. Следовательно, использование методов формирования доходов местного бюджета обусловлено принципами государственного управления, особенностями административно-территориального устройства государства и, соответственно, его бюджетного устройства, а также целью и принципами местного бюджетного регулирования. (схема 2).

Схема 2. Модель формирования доходов местного бюджета.



**Во-второй главе** – «Анализ и формирование доходов местных бюджетов области в условиях переходного периода» – освещены анализ и порядок формирования собственных и привлеченных доходов местных бюджетов и их влияние на социально-экономическое развитие области.

В составе местных бюджетов Ошской области выделены 3 бюджета городов областного подчинения и 10 бюджетов районов, объединяющих городов районного подчинения, районные и сельские бюджеты. Анализ показывает, что за период 1991-2001 гг. доля областного бюджета повысилась с 61,4% до 69,0%, а доля местного снизилась с 38,6% до 31,0%. За это период темпы роста привлеченных доходов местных бюджетов увеличились в 3,3 раза, что в основном произошло за счет увеличения объемов финансовой помощи из республиканского и областного бюджетов для покрытия их дефицитной части (табл. 3).

Таблица 3

## Динамика доходов и расходов местных бюджетов Ошской области в 1991-2001 г. г. (тыс. сом)

Показатели	1991	1993	1995	1998	1999	2000	2001
Собст.дох.	17564,9	19045,1	19991,4	30913	31915	291741,5	256290,3
Прив. дох.	135674,6	151567,6	158769,9	184321,4	194532,2	376853	454655,4
Катег. Грант	-	-	312748,1	376666,6	394532	321099,1	405897,8
Вырав. Грант	-	-	94215,1	304220,6	41004,8	55753,9	48757,6
Всего доходов	184567,1	205675,6	585724,5	696121,6	730984	668594,5	710945,7
Всего расходов	193576,8	212435,9	584190,0	691801,5	729653,9	665185,9	709657,9

Из данных табл.3 видно, что за изучаемый период, собственные доходы увеличились в 14,3 раза, привлеченные – в 3,3 раза, всего доходов – в 3,8 раза и всего расходов – в 3,6 раза. Основную часть доходной части местного бюджета составляют налог на прибыль и подоходный налог (по 35%). Эти налоги являются регулирующим источником для местного бюджета. Рост выделяемых местным бюджетам категориальных и выравнивающих грантов обусловлен усилением процессов концентрации регулирующих источников в пределах установленной квоты в бюджетах области.

Анализ показывает, что за исследуемый период происходило снижение собственных и увеличение привлеченных доходов (категориальных и выравнивающих грантов вышестоящих бюджетов). Органы местного самоуправления для выполнения своих функций ориентированы не на реальный объем дохода, а на необходимый объем расходов, а это требует необходимости привлечения дополнительных источников доходов.

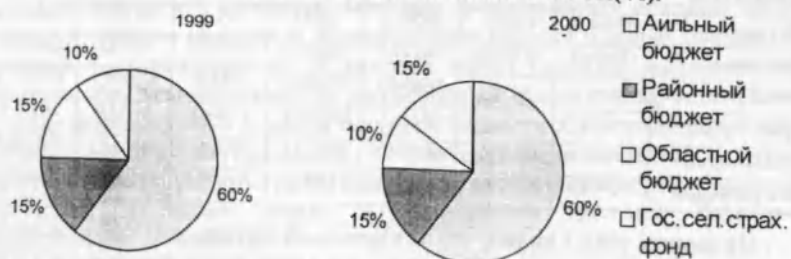
Следовательно, как показывает анализ, сложившаяся структура доходов местных бюджетов области свидетельствует, что существующий механизм его формирования не гарантирует автономность последних, т.е. органы местного самоуправления не располагают собственной финансовой базой, обеспечивающей выполнение установленных законодательством функций. Удельный вес собственных доходов не превышает 66,4% от общих

доходов местного бюджета, а остальная часть его пополняется за счет республиканского бюджета.

Практика показывает, что повышение уровня собственных доходов достигается за счет перевода из группы республиканского значения как подоходный налог, акцизы и др. в категории местных налогов. В ходе анализа динамики поступлений подоходного налога с физических лиц в местный бюджет оказался стабильным и доля его составляет в пределах 2,1-4,5%. Кроме того, важное значение в укреплении собственной доходной части местного бюджета имеют прочие налоги (конфискации и штрафы, дивиденды, проценты и др.), земельный налог, налог на имущество, плата за воду и др.

Земельный налог, как показывает исследование, более высокий удельный вес имеет в аильном бюджете (60%), а в районном, областном бюджетах сравнительно низкий (15, 10%), что видно из схемы 3.

**Схема 3. Распределение налога на землю между бюджетами Ошской области за 1999-2000 гг. (%)**



Анализ структуры привлеченных средств показывает, что начиная с 1998 года с момента введения механизма трансфертов изменилась. Структура доходов в 1998 г. характеризуется следующим образом: средства по взаимным расчетам, ссуды и возмещенные потери составляли 5,7%, трансферты (категориальные и выравнивающие гранты) – 94,3%, а в 2001 г. соответственно – 21,1-78,9%, т.е. за последние годы доля трансфертов несколько снижается при одновременном росте первой части.

За последние годы изменилась и доля зачисляемой в общереспубликанский и областной бюджет по налоговым поступлениям. Например, доля поступлений по основным видам налогов (подоходный налог, налог на прибыль, акцизы и др.) в республиканский бюджет за период с 1995 по 2001 гг. уменьшилась с 80 до 65%, а местный бюджет увеличилась с 20 до 35% (табл.4). Это связано с особыми геополитическими условиями данного региона. Следовательно, необходимо соблюдать данный фактор при определении доли средств, передаваемых в порядке бюджетного регулирования.

**Таблица 4**

**Соотношение доли изъятий налоговых поступлений в общереспубликанский бюджет и бюджет Ошской области за 1991-2001 гг. (%)**

	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001
Рес. бюд.	-	-	80	70	65	65	65	65
Мест. бюд.	-	-	20	30	35	35	30	35
Всего	-	-	100	100	100	100	100	100

Оказание централизованной финансовой поддержки через общереспубликанский бюджет посредством трансфертов оказался слабо увязанным с долгосрочными целями и механизмом реализации региональной политики в КР. Формула распределения его средств между регионами была ориентирована на выравнивание только текущих бюджетных расходов, оказывая лишь косвенное воздействие на решение долгосрочных проблем сближения уровней социально-экономического развития территорий.

**Третья глава** – «Основные направления формирования местных бюджетов» – посвящена исследованию совершенствования структуры как важного направления в формировании доходов местных бюджетов; основным путем укрепления доходной базы местных бюджетов и их значению в формировании финансовой системы; формированию доходов местного бюджета в условиях режимов экономического и правового регулирования.

Основным приоритетным направлением совершенствования состава и структуры доходов местных бюджетов является укрепление их собственной доходной базы, наличия собственных источников доходов, достаточных для финансового обеспечения, полномочий органов местного самоуправления. Наиболее значимыми источниками являются налог на имущество предприятий, 30% которого зачисляется в доходы местных бюджетов и налог на имущество физических лиц.

Приоритетными в процессе совершенствования налогообложения имущества юридических лиц можно назвать следующие направления: а) приведение размеров налогооблагаемой базы совокупности всех активов, находящихся в распоряжении предприятий по балансу на конкретную дату, в соответствие с реальной стоимостью имущества в текущих (биржевых) ценах; б) устранение противоречий в налоговом законодательстве, препятствующих реализации стимулирующего воздействия данного налога, и другие. Такие налогообложения на современном этапе во многом определили их значение в доходах разных видов местных бюджетов. Местные налоги и сборы условно можно разделить на несколько групп:

1. устанавливаемые органами местного самоуправления и взимаемые только в рамках данного территориального сообщества;
2. налоги, устанавливаемые в виде надбавок к республиканским налогам в пользу местных бюджетов;
3. сборы, взимаемые в виде платы за отдельные виды услуг, предоставляемых на данной территории;



4. налоги, не преследующие фискальных целей, а оказывающие преимущественно регулирующее воздействие на выбор способов и видов организаций деятельности: например, налоги экологического характера.

Режим правового и экономического благоприятствования должен регламентироваться общенациональными законами и предполагает наличие соответствующего бюджетного и налогового законодательства, а также специальных разделов права - договорного, контрактного, инвестиционного.

Целями создания на территории Кыргызской Республики режима экономического и правового благоприятствования являются:

1. формирование ареалов, где правительство может вести иной курс экономической политики и специальный, более благоприятный режим приема капитала, позволяющий инвесторам извлекать выгоды из сравнительных данных преимуществ;
2. создание условий для привлечения иностранных инвестиций;
3. создание устойчивой международной связи;
4. строительство гостиниц;
5. создание финансового механизма функционирования зоны, включая создание банковской системы с привлечением капитала;
6. развитие транспортной системы;
7. решение вопросов по улучшению функционирования объектов производственной инфраструктуры.

Основная идея режима правового и экономического благоприятствования заключается в создании на территории Ошской области нескольких локальных, точечных зон, привязанных к определенным объектам, объединяемым общим административно - хозяйственным управлением, общей инфраструктурой (транспортное и коммунальное обслуживание, система банков и страховых организаций). На первоначальном этапе представляется целесообразным создать СЭЗ, не требующую больших капитальных вложений, предусматривать возможность перерастания в более сложные по мере накопления опыта и освоения имеющихся предпосылок развития.

В условиях рыночной экономики местные органы власти становятся заинтересованными в поиске дополнительных доходных поступлений и разработке эффективных схем нетрадиционных доходных источников.

**В заключении** обобщены итоги исследования, приведены основные теоретические выводы и практические рекомендации:

1. В оптимальной модели формирования доходов местных бюджетов группировка доходов должна производиться исходя из критерия самостоятельности местных представительных и исполнительных органов власти. Потому, по нашему мнению, необходимо производить выделение "доходов собственных", "доходов привлеченных" и "средств мобилизованных на финансовом рынке".

2. Реальные изменения в формировании доходов местных бюджетов можно оценить двояко: с одной, стороны увеличение доли собственных доходов является позитивным моментом, способствующим укреплению

самостоятельности местных бюджетов, с другой - резкое усиление роли категориальных и выравнивающих грантов как инструментов регулирования, которые свидетельствуют о снижении заинтересованности местных органов власти в полной мобилизации контингента регулирующих налогов и доходов на местах.

3. Система местного налогообложения характеризуется достаточно узкой налогооблагаемой базой. Отсутствие системности при построении местного налогообложения, множественности, но незначительности по суммам их поступлений не учитывает территориальные (социально-экономические, национальные, географические и т.п.) особенности. Эти недостатки налогового законодательства усугубились практическими недочетами со стороны как налогоплательщиков, так и налоговых органов, характерных для переходного периода (переход к новой системе формирования бюджетов);

4. Оказание централизованной финансовой поддержки через общереспубликанский бюджет посредством трансфертов оказался слабо увязанным с долгосрочными целями и механизмом реализации региональной политики в республике. Формула распределения его средств между регионами была ориентирована на выравнивание только текущих бюджетных расходов, оказывая лишь косвенное воздействие на решение долгосрочных проблем сближения уровней социально-экономического развития территорий.

5. Совершенствование практики бюджетного регулирования должно вестись в следующих направлениях:

- обеспечение местным бюджетам стабильной собственной доходной базы путем разграничения источников доходов между бюджетами различных уровней и видами местных бюджетов;
- комплексное применение нескольких способов организации регулирующих налогов;
- надбавок к существующим республиканским и местным налогам, разделения налоговых источников между бюджетами различного уровня отчислений от общереспубликанских налогов;
- расширение практики использования системы надбавок к республиканским налогам в организации местного налогообложения. Это позволит сократить дополнительные расходы местных органов на организацию новых видов налогов и доходов, обеспечить простоту и стабильность их взимания;
- определение нормативов отчислений республиканских налогов должно быть основано на применении научно обоснованных критерий распределения и соответствовать сложившейся системе бюджетного регулирования. В условиях использования трансфертов целесообразно устанавливать единые нормативы отчислений от республиканских регулирующих налогов и доходов;
- снижение доли пассивных форм оказания финансовой помощи местным бюджетам из вышестоящих бюджетов путем передачи в доходы первых



определенных видов налогов и использования трансфертов для выравнивания уровня социально-экономического развития территорий;

▪ ориентация при установлении местных налогов на создание благоприятного налогового фона в пределах данной территории с целью развития местного хозяйства в наиболее оптимальных и необходимых для территории направлениях;

▪ при разработке механизма экономического и правового благоприятствования следует определить, какие дополнительные привлекательные условия может предложить область (дешевизна факторов производства, близость рынков сбыта и (или) источников сырья, особые финансовые и административные условия, выгодное географическое положение, политическая стабильность).

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

1. Давыдов И.У. «О некоторых проблемах бюджетной политики», Международная научная конференция «История, культура и экономика юга Кыргызстана», КУУ. Часть I. ЮНЕСКО. 2000 г. (0,2 п.л.)
2. Давыдов И.У. «Структура местного бюджета: порядок формирования и распределения», Сборник научных трудов аспирантов города Ош. 2000 г. (0,4 п.л.)
3. Давыдов И.У. и др. «Основы формирования доходов местных бюджетов на современном этапе», Жур. «Наука.Образование.Техника». №1. 2000 г. (0,9 п.л.)
4. Давыдов И.У. и др. «Методы формирования доходов местных бюджетов Кыргызской Республики», Жур.«Наука.Образование.Техника» №2. 2000 г. (0,5п.л.)
5. Давыдов И.У. «Роль местных бюджетов в условиях конституционной реформы», ОшГУ. Сборник научных трудов региональной научной конференции. №8. 2000 г. (0,3 п.л.)
6. Давыдов И.У. и др. «Пути укрепления доходной базы местных бюджетов». «Четырнадцатые международные Плехановские чтения», Москва, 2001 г. (0,3 п.л.)
7. Давыдов И.У. и др. «Проблемы в формировании величины и структуры капитала коммерческих банков и их органах регулирования», ОшГУ. Сборник научных трудов международной конференции «Индия и Кыргызстан: Взаимодействие цивилизаций», Часть II. 2001 г. (0,4 п.л.)
8. Давыдов И.У. и др. «Общие принципы управления формирования доходов местных бюджетов», ОшГУ. Сборник научных трудов международной конференции «Вклад ученых юга Кыргызстана в развитие современной науки», №9. 2001 г. (0,3 п.л.)
9. Давыдов И.У. и др. «Налогообложение некоторых специальных видов доходов иностранных юридических лиц», ОшГУ. Сборник научных трудов международной конференции «Индия и Кыргызстан: Взаимодействие цивилизаций», Часть II. 2001 г. (0,4 п.л.)
10. Давыдов И.У. «Формирование доходов местных бюджетов в условиях экономического и правового регулирования», Сборник научных трудов международной научно-теоретической конференции «Проблемы образования, науки и культуры в начале XXI века» Часть II. ОшГУ. 2001 г. (0,3 п.л.)

11. Давыдов И.У. «Развитие доходов местных бюджетов», Сборник научных трудов Кыргызско-Узбекского университета, Второй выпуск. 2001 г. (0,3 п.л.)

12. Давыдов И.У. и др. «Налогообложение прибыли и доходов иностранных юридических лиц». Сборник научных трудов международной конференции «Туризм и экономика», Ош. 2001 г. (0,4 п.л.)

13. Давыдов И.У. «Формирование собственных доходов местных бюджетов и их влияние на социально – экономическое развитие области», Сборник научных трудов юбилейной конференции Технического института КТУ им. И. Разакова, Токмок, 2002 г. (0,3 п.л.)

14. Давыдов И.У. «Экономическая реформа и формирование доходов местного бюджета», (брошюра), Ош, 2002 г. (5 п.л.)

**Аннотация**

Өлкөнү кучагына алган өткөөл экономиканын жана финансылык кризистери жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу системасын финансылуу иштерин жакшыртуу социалдык-экономикалык маселелерин чечүүгө көмөк бермекчи. Ошондуктан, бул иште жергиликтүү бюджеттин кирешеси боюнча жалпы теоретикалык жана методологиялык негизги принциптери чагылдырылган.

Жергиликтүү бюджеттин өзүмдүк жана көмөкчү кирешелери, алардын түзүлүшү жана негизделиши боюнча кеңири жана жетиштүү түрдө иликтөө жүргүзүлгөн. Жыл сайын бюджеттин каражаттарынын көбөйүшүнө карабастан, көптөгөн социалдык-экономикалык проблемалар (жергиликтүү региондордо, райондордо, айыл-кыштактарда) чечилбегендигин республикада жана областтарда экономикалык кайра куруунун тажрыйбасы көрсөтүп олтурат.

Жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун киреше базасынын экономикалык жана укук режиминде чыңдалышы жана анын түзүлүшү диссертацияда кеңири чагылдырылган.

**АННОТАЦИЯ**

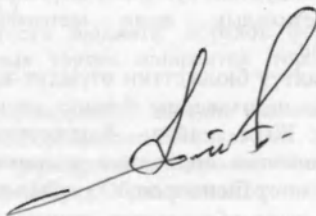
Экономические и финансовые кризисы, охватившие страны с переходными экономиками приводят к необходимости постоянного поиска путей улучшения финансирования местного самоуправления для решения социально-экономических проблем. Поэтому в работе отражены общие теоретические принципы и методологические основы формирования доходов местных бюджетов.

Произведен широкий обстоятельный анализ формирования собственных и привлеченных доходов местного бюджета и структуры их образования. Опыт проведения экономических преобразований в республике и области показал, что несмотря на ежегодное увеличение бюджетных средств, очень многие социально-экономические проблемы на местах (регионах, районах, селах) остаются не решенными. В диссертации рассматриваются вопросы совершенствования структуры формирования, укрепления доходной базы местного самоуправления в условиях режимов экономического и правового регулирования.

## ANNOTATION

Economic and financial crises the captured countries with transitive economic result in necessity of constant search of ways of improvement of financing of local self-management for the decision of socio economic problems. Therefore in work the general theoretical principles and methodological bases of formation of the incomes of the local budgets are reflected.

The wide detailed analysis of formation own both involved of the local budget and structure of their formation is made. The experience of realization of economic transformations in republic and area has shown, that in spite of annual increases of budget means very many socio economic problems on places (regions, areas, villages) remain not decided. In the dissertation the questions of perfection of structure of formation, strengthening of profitable base of local self-management in conditions of modes of economic and legal regulation are considered.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. I. I.', written in a cursive style.

Подписано к печати 25.01.2002 г. Формат 60\*90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Объем 1 н.л.

Печать офсетная. Заказ 345. Тираж 100 экз.

Отпечатано в ПЦ «АБУ-ЗИЯ».