

010-92  
КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АКАДЕМИЯ МВД КР ИМЕНИ ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА МИЛИЦИИ  
Э.А. АЛИЕВА

Диссертационный совет Д.12.14.490

На правах рукописи

УДК: 342:352.075:336(043.3)

**Рысмендеев Бактыбек Дженишбекович**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Бишкек–2014

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики

- Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор  
**Керезбеков Канат Керезбекович**
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Шерипов Нурлан Турганбекович**
- доктор юридических наук, профессор  
**Алибеков Сайлаубек Тынышбекович**
- доктор юридических наук, доцент  
**Сулейманов Акиф Фирудинович**
- Ведущая организация:** кафедра конституционного и международного права  
Гуманитарного университета транспорта и права им. Д.А. Кунаева,  
адрес: г. Алматы, ул. Курмангазы, 107

Защита диссертации состоится «27» января 2015 года в 12.00 ч. на заседании Диссертационного совета Д.12.14.490 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики и Академии МВД КР им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева по адресу: г. Бишкек, проспект Чуй, 180 а, конференц-зал, каб. 412.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан 26 декабря 2014 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
д.ю.н., доцент

  
Мамбеткулов А.Ш.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Совершенствование основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти в настоящее время одна из первоочередных задач государственного строительства. В этой связи особую актуальность приобретают проблемы, связанные с исследованием финансово-экономической основы местного самоуправления, в которой проявляются сущность местного самоуправления и та реальная роль, которую оно играет в решении основных вопросов общественного развития, в удовлетворении разнообразных интересов населения той или иной территории. В данной связи необходимо отметить, что в Кыргызстане за более, чем 20 лет независимости, не была создана эффективная система управления на местном уровне. За небольшим исключением, в вопросах развития местных сообществ органы местного самоуправления ориентируются не на собственные ресурсы и возможности, а продолжают занимать выжидательную позицию, подтверждением чему является тот факт, что только 20 % от общего количества айылных аймаков являются недотационными, остальные 80 % – дотационные, у которых недостаточно своих доходов для покрытия расходной части бюджетов. Это означает, в частности, что из 22 вопросов местного значения, определенных законодательством, большая часть выполняется в ограниченном режиме, а некоторые не исполняются совсем. Например, обеспечение экономического развития, снабжение питьевой водой, обеспечение функционирования местных дорог и др. [Программа «По переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы», утвержденная Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218 // И-пС «Параграф»].

Опыт многих стран мира свидетельствует о том, что именно местное самоуправление, будучи наиболее приближенным к гражданам и решая их повседневные и неотложные задачи, укрепляет основы народовластия, создавая необходимые условия для жизнедеятельности местных сообществ.

Деятельность местного самоуправления в Кыргызстане показала, что в силу ряда объективных и субъективных причин государственной власти не удалось эффективно выполнить свою конституционную обязанность – реально обеспечить финансово-экономическую самостоятельность муниципальных образований. Одними из таких причин этому являются затянувшийся процесс перехода страны к новым условиям хозяйствования, ограниченные финансовые возможности реформируемой экономики, отсутствие четкой правовой базы разделения полномочий между уровнями публичной власти, недостатки правового регулирования управления собственностью и другие негативные обстоятельства начального периода формирования рыночных отношений.

В Кыргызстане до настоящего времени не решены вопросы формирования реальной финансовой базы местных сообществ, не завершено реформирование налогового законодательства и совершенствование межбюджетных отношений, не внедрены более совершенные методики оценки финансовых итогов деятельности муниципальных образований, не найдены решения и ряд других проблем. Все это вместе привело к несоответствию практики осуществления экономических функций местного самоуправления конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений.

В соответствии с темой исследования особое внимание было обращено на правовое регулирование актуальных проблем обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

Финансово-экономическая сторона деятельности местного самоуправления имеет приоритетное значение, так как муниципальная собственность и финансовые ресурсы являются реальной основой успешного решения вопросов обеспечения жизнедеятельности местных сообществ, что в конечном счете и предопределило актуальность темы исследования.

Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Тема диссертации входит в план научно-исследовательской работы кафедры конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационной работы является исследование вопросов обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике для последующего выявления проблем и недостатков теоретико-правового анализа и практического воплощения действующих норм законодательства Кыргызской Республики в процессе правоприменения.

Для достижения поставленной цели были выдвинуты следующие задачи:

- исследовать понятие финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления;
- рассмотреть особенности конституционного регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления;
- определить роль финансово-экономических основ местного самоуправления в обеспечении самостоятельности муниципальных образований;
- изучить правовую основу формирования и исполнения местных бюджетов;
- провести анализ системы местных налогов и сборов;

– рассмотреть теоретические и прикладные проблемы формирования и развития отношений муниципальной собственности как экономического выражения муниципальной власти и одновременно – специфической сферы деятельности органов местного самоуправления;

– провести анализ полноты правового регулирования финансово-экономической деятельности местного самоуправления в законодательстве Кыргызской Республики;

– внести предложения по совершенствованию законодательства в сфере финансово-экономической деятельности местного самоуправления.

**Научная новизна** работы состоит в том, что диссертация, по существу является одним из первых исследований такого рода, в котором на основе обобщения двадцатилетней практики правового регулирования финансово-экономической деятельности местного самоуправления, содержится комплексный анализ проводимой реформы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, оцениваются новые подходы к совершенствованию правового механизма обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований и вносятся предложения об уточнении отдельных положений законодательных актов и о дальнейшем направлении совершенствования законодательства в этой сфере.

**Практическая значимость работы** обусловлены тем, что полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы в качестве материала для дальнейших научных исследований по теме исследования.

Полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения могут служить для формирования научно-обоснованных подходов при разработке законодательных и иных нормативных-правовых актов, регулирующих финансово-экономическую деятельность муниципальных образований, а также могут быть использованы в преподавании курса конституционного, муниципального, административного и финансового права.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Обосновывается вывод, согласно которому самостоятельность местного самоуправления в Кыргызской Республике, выступающая в качестве одного из конституционных принципов его организации и деятельности, следует рассматривать как важнейшую сущностную характеристику конституционной модели местного самоуправления в Кыргызской Республике.

2. Обосновывается, что некоторая неопределенность отдельных положений Конституции КР, регулирующих сферу местного самоуправления, негативно сказалась на формировании правовой базы, обеспечивающей финансово-экономическую самостоятельность муниципальных образований.

3. Обосновывается вывод о том, что качество и объем материально-финансовых ресурсов, прав и полномочий по их распоряжению, которые делегируются центральной властью органам местного самоуправления, во многом зависят от характера политического режима, уровня развития демократии и темпов становления гражданского общества.

4. Автор считает, что для обеспечения самостоятельности местных бюджетов недостаточно просто провозгласить тезис о наличии собственных источников их доходов, более важно установить конкретный перечень, размер и уровень собственных доходов в доходах соответствующего бюджета.

5. Обоснован вывод о том, что распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы, которое на первое место ставит процедуру регулирования и выравнивания, а не закрепление финансово значимых налогов, не позволяет обеспечить надежную и предсказуемую основу финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

6. Для того чтобы заинтересовать органы местного самоуправления в экономическом развитии их территорий, в развитии налогооблагаемой базы, предложено дать им подлинную систему местного налогообложения, право самостоятельно вводить налоги и определять ставки обложения. Введение таких налогов, как налог на рекламу, гостиничный и курортные налоги, будут стимулировать приток доходов в местные бюджеты, способствуя решению задач экономического развития местного самоуправления.

7. Автор придерживается мнения, что нормативная база местного самоуправления по вопросам управления муниципальной собственностью должна получить свое дальнейшее развитие с учетом особенностей статуса муниципальной собственности, специфических способов ее формирования, разнообразия объектов муниципальной собственности и их социального назначения.

8. Выявлено, что законодательство, призванное укрепить материально-финансовую базу местного самоуправления, создается недостаточно комплексно и целенаправленно, многие правовые нормы в этой области давно устарели, противоречат друг другу, а вновь создаваемые – не имеют механизма реализации.

9. В целях совершенствования законодательства, регулирующего экономическую сферу местного самоуправления, обосновывается необходимость принятия законопроектов «Об основах формирования и деятельности внебюджетных фондов органов местного самоуправления» и «О муниципальном заказе».

**Личный вклад соискателя** в юридическую науку определяется новизной исследования, попыткой решения актуальных проблем и

совершенствования законодательства в области обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

**Апробация результатов исследования.** Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на кафедрах конституционного и муниципального права, административного и финансового права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве КР. Основные положения диссертации докладывались при участии в многочисленных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в 31 научной публикации автора.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация выполнена согласно соответствующим требованиям, предъявляемым ВАК КР. Ее структура определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих в себя девять разделов, выводов, списка использованной литературы и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, излагаются цель и задачи, научная новизна исследования, практическая значимость полученных научных результатов, определяется связь темы с научно-исследовательскими программами, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражается личный вклад автора и приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава – «Конституционно-правовое регулирование финансово-экономической основ местного самоуправления»** – состоит из трех разделов, посвященных анализу понятий финансово-экономических основ местного самоуправления, обеспечения самостоятельности местного самоуправления, рассмотрению зарубежного опыта финансово-экономической деятельности местного самоуправления.

*В первом разделе первой главы – «Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления»* – дается развернутый анализ различных подходов к определению понятий финансовых основ местного самоуправления, экономических основ местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления.

В Кыргызстане к проблемам организации и деятельности органов местного самоуправления в юридической литературе уделяется большое внимание. При этом специальных исследований, посвященных проблемам

3. Обосновывается вывод о том, что качество и объем материально-финансовых ресурсов, прав и полномочий по их распоряжению, которые делегируются центральной властью органам местного самоуправления, во многом зависят от характера политического режима, уровня развития демократии и темпов становления гражданского общества.

4. Автор считает, что для обеспечения самостоятельности местных бюджетов недостаточно просто провозгласить тезис о наличии собственных источников их доходов, более важно установить конкретный перечень, размер и уровень собственных доходов в доходах соответствующего бюджета.

5. Обоснован вывод о том, что распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы, которое на первое место ставит процедуру регулирования и выравнивания, а не закрепление финансово значимых налогов, не позволяет обеспечить надежную и предсказуемую основу финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

6. Для того чтобы заинтересовать органы местного самоуправления в экономическом развитии их территорий, в развитии налогооблагаемой базы, предложено дать им подлинную систему местного налогообложения, право самостоятельно вводить налоги и определять ставки обложения. Введение таких налогов, как налог на рекламу, гостиничный и курортные налоги, будут стимулировать приток доходов в местные бюджеты, способствуя решению задач экономического развития местного самоуправления.

7. Автор придерживается мнения, что нормативная база местного самоуправления по вопросам управления муниципальной собственностью должна получить свое дальнейшее развитие с учетом особенностей статуса муниципальной собственности, специфических способов ее формирования, разнообразия объектов муниципальной собственности и их социального назначения.

8. Выявлено, что законодательство, призванное укрепить материально-финансовую базу местного самоуправления, создается недостаточно комплексно и целенаправленно, многие правовые нормы в этой области давно устарели, противоречат друг другу, а вновь создаваемые – не имеют механизма реализации.

9. В целях совершенствования законодательства, регулирующего экономическую сферу местного самоуправления, обосновывается необходимость принятия законопроектов «Об основах формирования и деятельности внебюджетных фондов органов местного самоуправления» и «О муниципальном заказе».

**Личный вклад соискателя** в юридическую науку определяется новизной исследования, попыткой решения актуальных проблем и

совершенствования законодательства в области обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

**Апробация результатов исследования.** Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на кафедрах конституционного и муниципального права, административного и финансового права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве КР. Основные положения диссертации докладывались при участии в многочисленных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в 31 научной публикации автора.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация выполнена согласно соответствующим требованиям, предъявляемым ВАК КР. Ее структура определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих в себя девять разделов, выводов, списка использованной литературы и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, излагаются цель и задачи, научная новизна исследования, практическая значимость полученных научных результатов, определяется связь темы с научно-исследовательскими программами, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражается личный вклад автора и приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава – «Конституционно-правовое регулирование финансово-экономической основ местного самоуправления»** – состоит из трех разделов, посвященных анализу понятий финансово-экономических основ местного самоуправления, обеспечения самостоятельности местного самоуправления, рассмотрению зарубежного опыта финансово-экономической деятельности местного самоуправления.

*В первом разделе первой главы – «Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления»* – дается развернутый анализ различных подходов к определению понятий финансовых основ местного самоуправления, экономических основ местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления.

В Кыргызстане к проблемам организации и деятельности органов местного самоуправления в юридической литературе уделяется большое внимание. При этом специальных исследований, посвященных проблемам

обеспечения финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления, не проводились. Результаты специальных исследований, на основе которых была написана данная работа, отражены в различных источниках.

Особый вклад в изучение об экономическом развитии местного самоуправления в целом и его отдельных секторальных вопросов достаточно полно и разносторонне внесли видные ученые советского и современного периодов: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Г.А. Алибаева, Л.К. Амандыкова, В.М. Баглай, М.Т. Баймаханов, Г.В. Барабашев, А.А. Белкин, С.Н. Бондар, Р.Ф. Васильев, Л.А. Велихов, Н.В. Витрук, В.Е. Гулиев, А.Д. Дарханбаева, Ю.А. Дмитриев, А.Е. Жатканбаева, Л.Т. Жанузакова, А.Б. Жумадилова, В.Д. Зорькин, О.К. Копабаев, Е.И. Козлова, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, С.С. Найманбаева, И.И. Овчинников, В.Н. Постовой, З.С. Сабикенова, Е.А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, К.Ф. Шермет, Б.С. Эбзеев и ряд других авторов.

В Кыргызской Республике различные вопросы данной проблемы нашли отражение в трудах таких отечественных ученых, как: С.А. Алымкулов, Б.Д. Асанакун, М.А. Ахметов, Э.Ж. Бейшембиев, Б.И. Борубашев, Д.С. Джумалиев, Б.С. Дубанаев, Э.Э. Дуйсенов, А.К. Ермаков, А.М. Исраилова, А.А. Карашев, К.К. Керезбеков, Р.Р. Карасартова, А.О. Кожошев, С. Конокбаев, Г.К. Кулдышева, А.А. Кутанов, Б. Мусаев, Э.Н. Рахимбаев, О.С. Тарбинский, Н.М. Тюлюндиева, К.Ч. Чалова, Н.Т. Шерипов и др.

Отдельную группу источников составляют диссертационные исследования по проблемам организации экономической деятельности местного самоуправления С.Н. Бондаря, В.Ч. Гаглоева, А.А. Ежковой, В.А. Зозулюк, М.А. Кузьмина, Н.Е. Кованева, А.В. Корсака, А.Ю. Климанова, Е.В. Лобановой, А.Ш. Мамбеткулова, Д.А. Писарева, И.А. Светловой, Б.Б. Серикова, А.С. Сыдыгалиевой, Н.В. Талалаева, Н.А. Тарасьян, А.С. Тюхтенева, А.Ф. Шелухина и др.

Обобщение выводов настоящего исследования относительно анализа понятия финансово-экономических основ местного самоуправления в Конституции Кыргызской Республики и других законодательных и нормативных правовых актов дает основание заключить, что Конституция Кыргызской Республики [Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом 27 июня 2010 года) // И-пС «Токтом»] определяет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, гарантирует его самостоятельное функционирование в пределах своих полномочий (ст. 110), устанавливает ряд принципиальных положений, связанных с формированием финансово-экономических основ муниципальных образований и относит их детальное регулирование к действующему законодательству.

Принцип признания и гарантированности местного самоуправления, закрепленный в Конституции КР, представляет собой одно из базовых явлений, обеспечивающих организацию и функционирование местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Местное самоуправление в научной литературе рассматривается как форма народовластия, социальный институт. По мнению В.А. Зозулюка, это сложное социальное образование может быть исследовано и как открытая социальная система, состоящая из структурных элементов – территориальных, организационно-правовых, материально-финансовых. В свою очередь, каждый из них представляет собой подсистему, состоящую из многих более простых элементов. Ставя перед собой задачу исследовать материально-финансовый блок развития местного самоуправления, важно не забывать взаимосвязь и взаимообусловленность этого блока с другими подсистемами, факторами, потребностями населения, которое проживает на определенной территории и является субъектом местного самоуправления [Зозулюк В.А. Государственно-правовое регулирование материально-финансового обеспечения местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2002. – С. 9].

Значение органов местного самоуправления определяется тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территориальной единице условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления. Большое значение имеет и то обстоятельство, что органы местного самоуправления, связанные организационным единством, имеют полномочия обладать и распоряжаться определенной собственностью, заключать сделки, распоряжаться местным бюджетом и т.д. Поэтому в условиях рыночной экономики необходимость широкого самоуправления на местах, как правило, поддерживается и защищается большинством населения любой страны.

Экономическая деятельность органов местного самоуправления – это важнейший компонент их деятельности. Именно использование экономических ресурсов территории позволяет оказывать все виды муниципальных услуг населению.

Экономические ресурсы – это многогранное понятие, включающее в себя природные, трудовые, капитальные, финансовые и другие ресурсы, используемые в экономической деятельности. Имущественные и финансовые ресурсы муниципального образования составляют экономическую основу местного самоуправления, а именно, согласно ст. 16 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» [Закон КР «О финансово-экономических основах

местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года №215 // И-пс «Токтом»), экономическую основу местного самоуправления составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Экономическая политика муниципального образования может изменяться в зависимости от многих факторов: географического положения, отраслевой структуры градообразующей сферы и соответствующего типа муниципального образования (административный центр, транспортный узел, промышленный или ресурсодобывающий центр и т.д.), социально-демографического состава населения, уровня квалификации его трудоспособной части и т.п. Выбор наиболее эффективных в конкретной ситуации направлений и методов экономической политики муниципального образования служит одним из важнейших условий его развития.

Реальная самостоятельность и эффективность местного самоуправления зависит в первую очередь от наличия и объема материально-финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования. Эти материально-финансовые ресурсы и составляют финансово-экономическую основу местного самоуправления.

Закрепление за органами местного самоуправления полномочий является одним из важнейших способов правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе их деятельности.

От того, насколько полно закрепляются в нормах права полномочия органов местного самоуправления, во многом зависит эффективность самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения.

Компетенция органов местного самоуправления и их должностных лиц должна быть закреплена в законе. И только в пределах, разрешенных законом, они могут развивать свою активность, проявлять самостоятельность, инициативу и предприимчивость. Следовательно, в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц действует принцип «запрещено все, что не разрешено». Поэтому органы местного самоуправления и их должностные лица должны строго придерживаться своей компетентности и для эффективного осуществления своей деятельности реализовывать возложенные функции творчески, активно находя пути и средства решения стоящих задач. Однако, есть и противоречивое мнение, в частности Н.И. Матузов отмечает, что у каждого должностного лица достаточно возможностей для самостоятельных действий и решений, прямо законом не предусмотренных, однако и не противоречащих ему. В сфере

управления и организации многое решается по усмотрению «управляющих». Отсюда – их особая ответственность. Важно, чтобы это усмотрение было в русле требований права и морали, социальной справедливости [Матузов Н.И. О принципе «Все не запрещенное законное, дозволенное» // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 8].

В настоящее время правовая регламентация статуса и компетенции органов местного самоуправления осуществляется преимущественно законами Кыргызской Республики и уставами муниципальных образований, что привело к отсутствию системной связи в процессе определения предметов ведения. Отсюда – либо «выпадение» норм, либо их дублирование, что породило серьезные недостатки в процессе решения вопросов местного значения. Особо остро стоит эта проблема в финансово-экономической сфере деятельности органов местного самоуправления.

На основе проведенного нами исследования мы пришли к выводу, что только наделение органов местного самоуправления реальными, точно зафиксированными полномочиями в финансовой сфере способно обеспечить надлежащую защиту и ответственность местной власти за решение стоящих перед ней задач.

Реальность и эффективность местного самоуправления определяются прежде всего материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления.

*Во втором разделе первой главы – «Обеспечение самостоятельности местного самоуправления на конституционном уровне» – обосновывается вывод о том, что осуществление самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике имеет конституционные гарантии, которые представляют собой правовые средства обеспечения деятельности муниципальных образований и являются важнейшим условием полного и эффективного выполнения ими своих задач и функций.*

В доктрине природа муниципальной власти оценивается по-разному. Если исключить некоторые компромиссные позиции, то природа власти местного самоуправления, как конституционно-правового института, одними исследователями определяется как негосударственная (общественная) система, другими – как государственная власть особого рода. Представляется, что наиболее приемлемой является доктрина о государственной природе власти местного самоуправления. Единство власти в государстве свойственно всем уровням властных структур, которые формируются по единым принципам и имеют сходные функции. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, нет принципиальной разницы в природе власти на всех уровнях, речь идет о соотношениях тех или иных методов, т.е. надо иметь в виду не иную природу власти органов местного самоуправления (они являются государственно-властными органами), а

специфику их функций [Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в Российской Федерации // Сб. Местное самоуправление в России, изд. МГУ. – М., 1994. – С. 46–47].

Такой подход к определению природы власти местного самоуправления позволяет определить полноту содержания положений Конституции КР, регулирующих роль и место органов местного самоуправления и их самостоятельности в системе публичной власти Кыргызской Республики. В данном разделе отмечается важность конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления. Обеспечение финансовыми ресурсами, как основой самостоятельности местного самоуправления, ограничивается ссылкой на их право формировать и исполнять собственный бюджет. Конституционные нормы не содержат конкретных гарантий государства обеспечивать формирования ресурсов в рамках минимальных государственных социальных стандартов или иных подходов финансовой поддержки минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Упомянутый выше и другие неопределенности и неточности отдельных конституционных положений, регулирующих сферу местного самоуправления, не могли негативно не сказаться на формировании правовой базы на государственном и местном уровнях. Применительно к теме исследования речь идет прежде всего о Законе КР «О местном самоуправлении» [Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 // И-пС «Токтом»], о законодательном регулировании финансовых основ деятельности местных сообществ, собственности местного самоуправления, бюджетном и налоговом законодательстве, о актах органов местного самоуправления.

*В третьем разделе первой главы – «Зарубежный опыт финансово-экономической деятельности местного самоуправления»* – рассматриваются органы местного самоуправления в зарубежных государствах, способы и формы закрепления их компетенции.

Принято считать, что в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления – англосаксонская и континентальная, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру. В разделе отмечается, что «сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем» [Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2000. – С. 169].

Сравнительно-правовой анализ деятельности органов местного самоуправления в зарубежных странах и опыта его внедрения в Кыргызстане доказывает, что эффективность использования международного опыта в нашей республике зависит от того, насколько этот опыт удастся правильно понять. В частности, во многих странах для организации управления территориями применяют сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением, т.е. собственно органы местного самоуправления.

Также, можно отметить, что опыт отдельных стран необоснованно отождествляется с европейским или даже зарубежным опытом в целом. По ряду причин в Кыргызстане наиболее известен опыт Германии, Франции и Испании, который отнюдь не доминирует в Европе и более того, не является репрезентативным с точки зрения развития местного самоуправления.

Системы местного налогообложения в мире очень разнообразны. Местные налоги отличаются от общегосударственных большей регрессивностью и множественностью.

Для большинства зарубежных государств характерна множественность местных налогов, прямых и косвенных (до 100 разновидностей в целом по странам).

Расширение самостоятельности органов местного управления придает большую гибкость финансовой системе страны в целом, позволяет решать экономические проблемы, не привлекая средства из центрального бюджета.

**Вторая глава – «Правое регулирование основных институтов финансово-экономических основ местного самоуправления»** – состоит из двух разделов, посвященных анализу правовых основ формирования и исполнения местных бюджетов, а также понятия, сущности и состава муниципальной собственности.

*В первом разделе второй главы – «Правовая основа формирования и исполнения местных бюджетов»* – отмечается, что для оптимального решения местных вопросов и исполнения делегированных государственных полномочий органы местного самоуправления должны располагать определенной финансовой и экономической базой.

По мнению А.О. Кожошева финансовая и экономическая база местного самоуправления может быть образована из нескольких источников, условно классифицирующихся на такие основные, как: средства, формирующиеся из общегосударственных источников, направляемых местным органам в виде доходных статей; средства, формирующиеся из собственных источников местного сообщества в результате финансово-экономической деятельности органов самоуправления; средства, заимствованные из заемных или кредитных



фондов [Кожошев А.О. Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б., 2014. – С. 56].

Совокупность финансовых ресурсов местного самоуправления, сформированных из разных источников, предполагает их аккумуляцию в единой структурированной форме. И такой единицей выступают местные бюджеты.

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».

Законодательство КР сформулировало 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.

Отмечается, что 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. Но при этом не у всех органов местного самоуправления есть нормативный правовой акт по управлению бюджетом, регламентирующий порядок его формирования, рассмотрения, утверждения с учетом приоритетов населения. На 2011 год в Джалал-Абадской области местный нормативно-правовой акт есть только в 55 % сельских муниципалитетов, Баткенской – в 61 % и Ошской – в 96 % [Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов местного самоуправления. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в отдельных сферах деятельности. – Б., 2011. – С. 50].

Эти данные позволяют сделать допущение о том, что депутаты местных кенешей Баткенской и Джалал-Абадской областей не до конца понимают свою роль и уровень ответственности за управление местными

финансами. Это также говорит о том, что бюджет, скорее всего, принимается без учета приоритетов населения при формировании проекта бюджета и что почти гарантированно без учета интересов населения вносятся изменения в бюджет при его исполнении.

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

Проблема формирования и исполнения местных бюджетов непосредственно связана с государственными гарантиями обеспечения минимальной бюджетной обеспеченностью, т.е. минимальным уровнем денежных средств, необходимых органам местного самоуправления для предоставления минимальных государственных социальных стандартов в пределах их территории.

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

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

По мнению А.С. Сыдыгалиевой, с которым можно согласиться, наиболее важным в Кыргызстане является реализация принципа разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Его содержание подразумевает четкое закрепление за каждым уровнем бюджетной системы расходных полномочий и обязательств на основе разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это предполагает, во-первых, недопущение передачи расходных обязательств органам местного самоуправления без подкрепления и предоставления соответствующих финансовых ресурсов, а во-вторых, запрет нерационального и неэффективного использования бюджетных средств, как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления [Сыдыгалиева, А.С. Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Б., 2012. – С. 48].

В действительности же мы видим совсем иную картину. На сегодня в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» за органами местного самоуправления закреплено 18 видов делегированных государственных полномочий. Но помимо него многие отраслевые законодательные акты возлагают дополнительные государственные полномочия на органы местного самоуправления, не подкрепленные финансовыми ресурсами, в результате чего значительные объемы собственных финансовых ресурсов местных бюджетов уходят на финансирование этих полномочий. Следствием этого является то, что вопросы местного значения остаются непрофинансированными, интересы населения, проживающего на этой территории, не разрешаются, идет неэффективное использование своих средств. Более того, кардинальное изменение налогового законодательства с принятием нового Налогового кодекса Кыргызской Республики в 2008 г. еще более усугубило финансовое положение органов местного самоуправления, поставив их в еще большую зависимость от органов государственной власти, поскольку оно резко ограничило число местных налогов, что, несомненно, повлияло на доходную часть местных бюджетов [Сыдыгалиева, А.С. Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Б., 2012. – С. 49]. И с этого времени многие органы местного самоуправления из разряда более или менее обеспеченных перешли в разряд дотационных. При обращении к статистике можно выяснить, что если в 2007 г. число дотационных органов местного самоуправления от общего числа субъектов (497) составляло 326 (65,6 %), из них айылных аймаков 320, то в 2013 г. число дотационных органов местного самоуправления от общего числа субъектов (484) достигло 366, из них айылных аймаков 363 (75,6 %) [<http://www.minfin.kg>].

Надо признать, что основной статьей доходов местных бюджетов, кроме бюджетов городов республиканского значения, являются трансферты из республиканского бюджета, уровень которых колеблется от 15,7 % (городов республиканского значения) до 79,6 % (бюджеты айыл окмоту) [Кожошев А.О. Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б., 2014. – С. 59].

В 2010 г. объем трансфертов сектора государственного управления в общем по республике составил 7 667 582,3 тыс. сом., из которых большая часть была направлена на нужды местных айыл окмоту – 5 222 662,4 тыс. сом. (68,5 %). Далее по убывающей на долю городов республиканского значения приходится 860 290,3 (11,3 %), городов областного значения – 720 186,6 (9,4 %), районных бюджетов – 545 148,4 (7,1 %) и городов районного значения – 319 294,6 тыс.сом. (4,2 %). Большая часть налоговых поступлений приходится на города республиканского значения (71,4 %), меньшая часть – на бюджеты айыл окмоту (15,8%) [Кожошев А.О.

Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б., 2014. – С. 60].

Анализ законодательства, определяющего 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, фиксируются 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.

Как уже было отмечено выше, принятые за годы реформ законы не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости, хотя все они провозглашают и на словах гарантируют эти принципы. Сегодня Кыргызстан в этом вопросе недалеко ушел 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.

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.

По мнению И. Овчинникова, развитие собственных доходов повышает стабильность финансирования социально-бытовой сферы местного самоуправления, расширяет возможности для выделения части сверхплановых средств с целью покрытия дополнительных расходов. Объем этих доходов в принципе должен определяться величиной расходов, финансируемых в первоочередном порядке [Овчинников И. Финансы местного самоуправления: проблемы укрепления доходной базы // Хоз. и право. – 1998. – №10. – С. 125].

По данному вопросу А. Петров отмечает, что на практике при росте расходов удельный вес собственных доходов имеет тенденцию к понижению. Ситуация, когда расходы местных бюджетов увеличиваются, а объем собственных доходов сокращается, вызывает необходимость повышения роли регулирующих источников доходов местных бюджетов. Получается, что жесткая зависимость от регулирующих доходов подрывает принцип самостоятельности органов местного самоуправления в финансовой сфере [Петров А. Проблемы самоуправления в городе // Власть. – 1996. – №12. – С. 46].

В прошлом, настоящем и, видимо, в обозримом будущем местные бюджеты не могли быть и не будут формироваться исключительно за счет налоговых поступлений. Учитывая ограниченность налоговых ресурсов, необходимо изыскивать иные возможности для укрепления финансовой основы местного самоуправления, в том числе и за счет развития неналоговых источников доходов.

На основе проведенного исследования отмечается, что отдельные виды социальных функций делегировались органам местного самоуправления без достаточного объема финансирования. Например, в соответствии с Законом КР «Об образовании» выплата заработных плат учителей осуществлялась через местные бюджеты, путем предоставления категориальных грантов на их выплату. На образование до 2011 г. приходилось около 60 % расходов местного бюджета. Однако только заработная плата и отчисления на социальное страхование работников образования покрывались за счет категориальных грантов (70 % расходов на образование) из республиканского бюджета, а остальные расходы финансировал местный бюджет [Тюлюндиева, Н.М. Концепция управления бюджетом государства: монография: <http://www.ampr->

[hss.kg/img/publications/120204\\_konzept.](http://hss.kg/img/publications/120204_konzept.)] В большинстве регионов Кыргызской Республики основную часть составляли расходы на образование и здравоохранение (80–90% расходов бюджетов) [Государственный бюджет и бюджетная политика в Кыргызской Республике. – Б., 2003. – С. 26]. Тем самым муниципальные образования в Кыргызстане поставлены в затруднительное положение: их финансовое благополучие зависит от собственных доходов, но недостаточность последних (даже для покрытия текущих расходов) приводит к увеличению регулирующих доходов в составе доходной части их бюджетов. Это позволяет говорить о дуалистическом характере процесса формирования финансовой базы местного самоуправления, внутренней ее противоречивости. Речь идет о самостоятельности формирования органами местного самоуправления своего бюджета, с одной стороны, а с другой – о практической их зависимости от регулирующих доходов и государственных дотаций, определяющих фактически пределы самостоятельности местной власти в этом процессе, обеспечивающих большую управляемость местного бюджета со стороны органов государственной власти.

Во втором разделе второй главы – «Понятие, сущность и состав муниципальной собственности» – в историческом, сравнительно-правовом и аналитическом аспектах исследуются вопросы правового регулирования муниципальной собственности в Кыргызской Республике, отмечается, что во всех странах большое внимание уделяется формированию муниципальной собственности, ее эффективному использованию в интересах населения. Именно она составляет экономическую основу местного самоуправления.

Многообразный мировой опыт формирования и использования муниципальной собственности свидетельствует о том, что если ее объем возрастает, увеличиваются возможности органов местного самоуправления распоряжаться разными ее структурными элементами, используя собственность в интересах населения.

Для Кыргызстана продолжается разгосударствление и приватизация собственности, этот опыт имеет первостепенное значение. Муниципальная собственность принадлежит населению местных сообществ, служит их интересам, удовлетворению их разнообразных потребностей.

Муниципальная собственность – важнейший источник формирования финансово-экономических основ местного самоуправления. Весь предыдущий опыт реформирования организации публичной власти в современном Кыргызстане показывает, что местное самоуправление только тогда превращается в систему, обладающую полномочиями и реальными возможностями для решения вопросов жизнедеятельности населения, когда

обретает прочную материальную базу своей деятельности и, прежде всего, муниципальную собственность.

**Третья глава – «Механизм реализации конституционно-правовых основ финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления»** – состоит из двух разделов, раскрывающих особенности формирования доходной части местного бюджета, а также управления муниципальной собственностью.

*В первом разделе третьей главы – «Особенности формирования доходной части местного бюджета»* – отмечается, что доходами местного бюджета в соответствии с законодательством Кыргызской Республики являются денежные средства, сформированные от налоговых, неналоговых и иных источников, а также безвозмездных перечислений, поступающих в местный бюджет в распоряжение органов местного самоуправления.

Если рассмотреть данный вопрос подробнее, то выяснится, что доходная часть местных бюджетов формируется за счет следующих источников: доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, земель, находящихся на территории местного сообщества; доходы от использования имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления; доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления; неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно законодательству; отчисления по нормативам, единым для всех видов общегосударственных налогов и других доходов; иные неналоговые доходы и безвозмездные перечисления [Токторов Э.С., Туркбаев Б.Т. и др. Органы местного самоуправления и местной государственной администрации. – Ош, 2003. – С. 125].

Важнейшим источником бюджетных доходов являются налоги. В Кыргызстане уже давно действует новая система налогообложения. Она была введена в переходный период, но, тем не менее, можно говорить о том, что удалось добиться нормативного обеспечения налоговой системы.

Тем не менее, на сегодняшний день в области планирования налогообложения должны быть поставлены следующие цели: ужесточение налоговой дисциплины; упрощение налоговой системы; налоговое стимулирование производства; развитие в стране местных налоговых систем.

Сейчас важно перейти к таким действиям в формировании бюджетных и налоговых отношений, которые отвечали бы целям стабилизации экономики и гармонично сочетали дисциплину исполнения законов и свободу действий на местах.

Развитие местной налоговой системы, как и в целом налогообложения в Кыргызстане, требует совершенствования организации управления налоговыми и финансовыми службами.

Создание новой местной системы налогообложения, опирающейся на Налоговый кодекс, и реализация ее функций с помощью органов государственной власти реально послужат укреплению государственности.

Местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие нормативными правовыми актами органов государственной власти. Исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Представительный орган местного самоуправления определяет следующие элементы налогообложения: налоговые льготы; налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом КР [Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года №230/101 // И-пС «Токтом»], и порядок и сроки уплаты налога. При этом, как было уже отмечено выше, они не могут самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом КР.

Местные налоги от местных сборов отличаются тем, что местные налоги представляют собой часть системы налогов, взимаемых с юридических и физических лиц в доход местного бюджета, а местные сборы – это установленные местными органами власти платежи с граждан, предприятий и организаций для частичного возмещения расходов, связанных с предоставлением им услуг или права осуществлять определенную деятельность, носящие разовый характер [Шадыбеков К.Б., Кожошев А.О. Научно-практический комментарий Закона КР «О муниципальной службе» (постатейный). – Б., 2009. – С. 130].

Основой практики построения межбюджетных отношений является выделение средств с учетом показателей потребности. В силу этих причин налогообложение не является стабильным, меняется в соответствии с возникающими потребностями в данный период.

Согласно Налоговому кодексу КР от 1996 г. к местным налогам и сборам, составляющим существенную часть финансовой основы местного самоуправления, причислялись следующие виды платежей: налог на имущество (движимое, недвижимое); налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж; сбор за парковку автотранспорта; сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов, гостиничный налог; налог на рекламу; курортный налог; налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье; налог на право охоты и рыболовства; сбор с владельцев собак; налог за право использования местной символики; налог граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их

населению; сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях; налогообложение видеосалонов и концертно-зрелищных мероприятий; сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах; налог за используемые производственные и торгово-бытовые площади или их части.

Многие из этих налогов были нежизнеспособны и очень редко применялись на практике. В частности, такие налоги, как налог на цветы или сборы с владельцев собак органами местного самоуправления почти не вводились в сельской местности, а в случае их введения повсеместно возникали проблемы их администрирования [Рахимбаев Э.Н., Тюлюндиева Н.М., Ермаков А.К. Финансовые и экономические основы местного самоуправления. – Б., 2005. – С. 14–27]. Поэтому были приняты решения по оптимизации местной налоговой базы. И в связи с внесением изменений в Налоговый кодекс в 2006 г. количество местных налогов было сокращено с 16 видов до 8, в их числе: налог на оказание платных услуг населению и с розничных продаж; сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов; гостиничный налог; налог на рекламу; курортный налог; налог с владельцев транспортных средств; сбор за парковку автотранспорта; налог на недвижимое имущество.

В 2009 г. были отменены еще 4 вида налога. В итоге в настоящее время существуют только 2 вида налога и 2 вида сборов: земельный налог, налог на имущество, сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов, сбор за парковку автотранспорта.

Установленный в Налоговом кодексе КР перечень налогов разного уровня является исчерпывающим, т.е. ни один орган не имеет права ввести ни одного налога, не предусмотренного кодексом.

В качестве примера поступления в местный бюджет налогов можно привести результаты 2010 г. Основными налогами, обеспечивавшими поступление доходов в местные бюджеты в 2010 г., являлись налог на доходы и прибыль – 2 658 608,4 тыс. сом. (17,6 % от общих доходов местного бюджета), налог за оказание платных услуг населению и с продаж – 2 046 247,0 (13,5 %) и налог на собственность – 1 598 948,0 тыс. сом. (10,6% от общих доходов местного бюджета) [Кожошев А.О. Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б., 2014. – С. 61].

В принципе, в соответствии с законом доля общегосударственных налогов, передаваемая органам местного самоуправления на основании законов, закрепляется за ними на постоянной основе, что предполагает определенную стабильность. Этого, однако, не происходит, и доля органов местного самоуправления в общегосударственных налогах из года в год может изменяться.

Каждое местное сообщество считает себя источником всех налоговых средств, собранных на его территории – и неважно, идет ли речь о общегосударственных или местных налогах – полагая естественным образом, что именно оно должно в первую очередь воспользоваться полученными средствами. Этим объясняется преимущественное положение некоторых местных сообществ, хотя порой они обязаны им неналоговым ресурсом. В принципе, такое понимание налоговой системы достойно критики. Разумеется, сам процесс сбора налогов неизбежным образом локализован, но не это определяет местный характер налога. Определяющими являются его предназначение, характер налогооблагаемой базы, который позволяет решить, что тот или иной налог лучше подходит для финансирования бюджета того или иного уровня власти. С другой стороны, отечественная система разделения основных налоговых поступлений толкает государство и местное самоуправление, на территории которых сосредоточена большая часть налогооблагаемой базы, к мысли о том, что они являются «донорами» и содержат других, причем даже в том случае, когда соответствующие налогооблагаемые базы отнесены к ведению государства. В защиту этой системы иногда говорят, что она поддерживает заинтересованность органов местного самоуправления в развитии собственной налогооблагаемой базы. Представляется более правильным, что для того чтобы заинтересовать органы местного самоуправления в экономическом развитии их территорий, в развитии налогооблагаемой базы, нужно дать им подлинную систему местного налогообложения, право самостоятельно вводить налоги и определять ставки обложения.

Принятые меры в сфере налогового законодательства в известной мере стабилизировали и систематизировали действующую правовую базу в этой сфере общественных отношений. Принятие кодифицированного акта, отмена множественных разноплановых норм о налогах и сборах позволило установить общие правовые механизмы взаимодействия всех его элементов в рамках единых правовых требований.

Вместе с тем нельзя не отметить, что с учетом новых подходов к налоговым полномочиям местного самоуправления их возможности самостоятельного участия в формировании налоговой базы значительно сократились, а задержка с развитием налоговой реформы, отсутствие норм, конкретизирующих правовое регулирование конкретных видов налогов и сборов, не могло отрицательно не сказаться на формировании финансовых ресурсов муниципалитетов.

По нашему мнению, сегодняшнее состояние налоговой системы нельзя признать удовлетворительным, о чем говорит, в частности, недостаточность финансовых ресурсов. В связи с этим в ряде научных работ и статьях специалистов предлагается отказаться от унаследованного от советской

практики принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. По их мнению, этот принцип, во-первых, не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг. Во-вторых, получая основную часть от общегосударственных налогов, органы местного самоуправления фактически распоряжаются «чужими» деньгами. В-третьих, в условиях, когда нормативы от отчислений от «регулирующих» налогов или условия их взимания могут быть изменены на государственном уровне, муниципалитеты лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неясная конкуренция с государственной властью за одну и ту же налоговую базу. В-пятых, имея крайне ограниченные возможности для проведения собственной налоговой политики, местные власти начинают прибегать к «полулегальным» рычагам воздействия на налогоплательщиков, что подрывает цели налоговой реформы. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросли бы. Таким образом, по их мнению, результатом реформы должен стать полный отказ от разделения налоговых поступлений на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Не стоит даже обсуждать проблему, какими именно должны быть нормативы отчислений от общегосударственных налогов в нижестоящие бюджеты, поскольку их вовсе не должно быть. Поступления по общегосударственным налогам полностью, без какого-то ни было «расщепления» должны идти в республиканский бюджет, местные налоги – только в местные бюджеты.

В связи с вышесказанным необходимо, на наш взгляд, принять ряд мер, а именно:

- необходимо четко разграничить расходные полномочия между уровнями бюджетной системы, обеспечив при этом самостоятельность местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов;

- 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 Кыргызской Республики, а также определить в законодательном порядке объективные и стабильные критерии для расчета трансфертов, получаемых от государственной власти.

Оценивая приведенную схему, в качестве первого шага к дальнейшей реформе, по нашему мнению, следовало бы использовать такой подход:

- сохранить нормативные отчисления от общереспубликанских налогов, закрепить их на постоянной основе;

- выработать определенные критерии и процедуры выравнивания бюджетной обеспеченности каждого муниципального образования, создав для этих целей специальные местные фонды финансовой поддержки;

- не допускать наделения органов местного самоуправления дополнительными обязательствами без надлежащего финансового обеспечения.

При формировании и исполнении бюджета нельзя забывать о контроле и влиянии граждан на ее формирование и исполнение. Участие граждан в бюджетном процессе может быть в разных формах. Некоторые из них, например общественные слушания, закреплены в нормативно-правовых актах. Так, в своем ежегодном документе – Руководстве по составлению и исполнению местного бюджета – Министерство финансов требует от органов местного самоуправления предоставлять в Министерство финансов проекты бюджетов, прошедшие через процедуру общественных слушаний. Есть также другие формы, а именно вывешивание информации на стендах, печати в СМИ.

По данным на 2011 г., чаще всего информация о бюджете можно было увидеть в здании айылного аймака Ошской области (84 %), немногим меньше жителям Джалал-Абадской (78 %) и Баткенской (77 %) областей. При этом среднее значение по другим областям составляло 73 % [Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов местного самоуправления. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в отдельных сферах деятельности. – Б., 2011. – С. 50].

Общественные слушания по бюджету проводятся в 73 % муниципалитетов Ошской, 68 % Баткенской и только 47 % Джалал-Абадской области. Среднее значение по другим областям составляет 77 % [Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов местного самоуправления. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в отдельных сферах деятельности. – Б., 2011. – С. 50].

Если сравнивать эффективность двух вышеуказанных механизмов в отношении вовлеченности граждан в бюджетный процесс и учета мнений при формировании бюджета, то, безусловно, общественные слушания намного эффективнее, так как позволяют гражданам публично высказать свои приоритеты и пожелания.

Во втором разделе третьей главы – «Особенности управления муниципальной собственностью» – обращается внимание на то, что управление муниципальной собственностью, осуществляемое органами самоуправления, не делает их собственниками муниципального имущества, поскольку таковым является само население муниципального образования.

В отличие от советской системы государственного управления, когда отсутствовало точное разграничение самостоятельных полномочий между уровнями публичной власти и вышестоящий Совет «как работающая корпорация» обладал по существу исключительными полномочиями в отношении решений, принимаемых на нижнем уровне власти, в системе местного самоуправления устанавливается определенная иерархия полномочий между субъектами управляющими муниципальной собственностью.

На первом уровне собственник своего достояния – население муниципального образования – реализует свои права на объекты муниципальной собственности и управление ими как путем референдума или через иные формы непосредственной демократии; так и через избранный им орган представительной власти.

На втором уровне – избранные населением органы представительной власти – основной субъект управления муниципальной собственности. Эти органы по существу выполняют объединительную функцию, организуя население данной территории, и осуществляют руководство органами, исполняющими принятые им решения, в том числе и в сфере собственности.

На третьем уровне – исполнительные органы местного самоуправления – детализирующие отношения в сфере собственности и управления ею в организационно-техническом, властно-управленческом плане.

На четвертом уровне развитие отношений собственности связано с деятельностью муниципальных предприятий, учреждений и организаций в формах хозяйственного ведения или оперативного управления.

Органы местного самоуправления ведут реестры объектов муниципальной собственности. Порядок ведения реестров и требования к их содержанию устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законодательством КР.

Необходимо отметить, что в настоящее время в Кыргызстане нет полного списка объектов, которые находятся в муниципальной собственности. Данный вопрос остается нерешенным. В основном, проблема не решается в связи с отсутствием в местных бюджетах средств, необходимых для оплаты услуг по государственной регистрации местного регистрационного органа. Защищает право собственности только полная регистрация. Нужно учесть, что при системной регистрации муниципальная

собственность, проходя только «предварительную» регистрацию, не гарантирует защиты прав муниципальной собственности [Шамшидинова Г. Муниципальная собственность // Муниципалитет. – Б., 2011. – №1. – С. 15].

При этом интересным является исследование вопроса о формировании муниципальной собственности в Кыргызстане. В частности, определение разницы между списками объектов, переданных из государственной собственности в муниципальную, и списком объектов, принятых реально.

Анализ данного вопроса в 30 айылных аймаках показал, что число объектов муниципальной собственности увеличилось по сравнению с периодом ее возникновения.

В 1996 г. Правительство своим Постановлением №531 от 11 ноября передало 30 муниципалитетам 504 объекта, а через 15 лет, к ноябрю 2011 г., в собственности айылных аймаков оказалось уже 897 объектов, т.е. рост составил 78 %, более чем на две трети, что выглядит весьма оптимистично. Сельские муниципалитеты не только не растеряли муниципальное имущество, но сохранили и приумножили его. Но на деле ситуация иная. Дело в том, что из 422 вновь приобретенных объектов большинство просто не попало в указанное постановление. Скорее всего это произошло из-за ненадлежащего исполнения обязанностей местными специалистами, которые в 1996 г. подали в правительство недостоверную информацию по указанным объектам [Шамшидинова Г. Муниципальная собственность // Муниципалитет. – Б., 2011. – №1. – С. 13–14].

На вопрос о том, как и на каком основании сельские муниципалитеты присвоили эти объекты себе в качестве муниципальной собственности, специалисты этих муниципальных образований ответили следующим образом:

– многие объекты автоматические перешли от колхозов через постановление;

– что касается бывших совхозных объектов, де-факто оказавшихся муниципальными, но на которое отсутствуют какие-либо правоустанавливающие документы, то муниципалитетам необходимо обратиться в Правительство о вынесении постановления по передаче данных объектов в муниципальную собственность;

– относительно новых объектов, построенных за счет грантов международных донорских организаций и другими методами, например, методом ашара, то на них есть акты приема-передачи, на основании которых объекты переданы в муниципальную собственность;

– что касается тех объектов, которые ранее находились в государственной собственности и на которое в настоящее время нет каких-либо правоустанавливающих документов, то муниципалитетам необходимо осуществить их поиск в различных источниках (например, в архивах), т.к. любой объект кем-то строился и кому-то принадлежал, соответственно, где-

то обязательно найдутся необходимые правоустанавливающие документы [Шамшидинова Г. Муниципальная собственность // Муниципалитет. – Б., 2011. – №1. – С. 13–14].

Другой проблемой в сфере управления муниципальной собственности является инвентаризация объектов айылного аймака. Многие айылные аймаки не владеют данной информацией. Хотя данная проблема требует только человеческих ресурсов, не требуя больших средств.

Решение данной проблемы, на наш взгляд, решит и другую проблему. Разграничение объектов по степени обязательности (обязательные, дополнительные и избыточные) поможет: определить его судьбу; использовать обязательные объекты строго по назначению и содержать в хорошем состоянии; использовать дополнительные объекты в соответствии с приоритетами сообщества, а избыточные – продавать или сдавать в аренду на конкурсной основе.

К исключительному ведению представительных органов местного самоуправления (п. 2 ст. 31 Закона КР «О местном самоуправлении») относится установление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществление контроля за использованием муниципальной собственности.

В этой связи возникает вопрос, насколько обосновано Законом КР «О местном самоуправлении» положение о том, что представительные органы местного самоуправления наделены исключительным правом устанавливать порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, что дает им возможность игнорировать полномочия единственного собственника – населения муниципального образования.

На наш взгляд, такая трактовка вряд ли имеет достаточное обоснование. Приведенная выше норма должна оцениваться в контексте распределения полномочий между органами представительной и исполнительной власти, она не затрагивает права населения как собственника муниципального имущества. По существу, именно под таким углом рассматривается этот вопрос в некоторых научных исследованиях.

Основные направления деятельности местного самоуправления в сфере управления собственностью подтверждают двойственный характер природы муниципалитетов: с одной стороны – как формы публичной власти, с другой – как хозяйственного корпоративного субъекта муниципальной социально-экономической системы.

Оценивая с учетом изложенного проблему управления муниципальной собственностью в целом, отметим, что инструменты воздействия могут базироваться как на административных, так и на экономических методах регулирования [Воронин С.Н., Буз О.В. К вопросу о целях экономической и

финансовой деятельности муниципалитета // Муниципальный мир. – Б., 2011. – №4. – С. 30–33].

Под административными методами понимаются: прямые распорядительные воздействия на субъекты имущественных отношений в форме административных указаний; установление правил, регулирующих процессы перераспределения собственности; выработка стандартных процедур управления имуществом. Они включают, в частности: определение условий приобретения, создания, преобразования предприятий, учреждений и других объектов инфраструктуры; установление порядка проведения отдельных процедур в ходе приватизации; предоставление земельных участков; установление правил пользования водными объектами.

Экономические методы регулирования означают целенаправленное воздействие на имущественные интересы субъектов отношений посредством проведения соответствующей кредитно-денежной, бюджетной и налоговой политики. Речь идет прежде всего о муниципальной инвестиционной практике, ориентированной на стимулирование наиболее эффективных производств, обеспечение прибыльности предприятий, занятости населения, связь с местной ресурсной базой.

Экономические методы регулирования, как правило, направляются на создание конкурентно-способной продукции на базе внедрения новых технологий, профессиональную подготовку кадров, предоставление налоговых кредитов, а также на обеспечение воздействия на структуру спроса, в том числе путем конкурсного распределения заказов.

Изложенные выше общие положения, связанные с управлением муниципальной собственностью, составляют ту базу, на основе которой могут быть рассмотрены отдельные направления деятельности местного самоуправления в этой сфере общественных отношений.

Среди других объектов собственности, которыми управляет местное самоуправление, земельная собственность занимает особое место. Как уже отмечалось выше, органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. Земельный кодекс КР определил круг земельных участков, принадлежащих муниципалитетам (ст. 4).

Законодательные новеллы создали необходимые условия для совершенствования управления муниципальной земельной собственностью. Органы местного самоуправления получили реальную возможность: владеть, пользоваться и распоряжаться землей; определить потребности пользователей землей; на законодательном уровне рассматривать и разрешать споры и конфликты землевладельцев и землепользователей.

Подытоживая эту часть исследования, отметим, что в Кыргызстане



создана необходимая законодательная база для управления собственностью в этой сфере общественных отношений, что дает дополнительные возможности для повышения экономической самостоятельности муниципальных образований.

Оценивая в целом проблему управления муниципальной собственностью, отметим объективную потребность в создании экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которой муниципальная собственность будет управляться эффективно и под контролем общества.

Конституция КР устанавливает принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения, подчеркивая его право владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью.

**Четвертая глава – «Пути совершенствования правового регулирования финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления»** – состоит из двух разделов, рассматривающих взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, а также реформирование финансово-экономических основ местного самоуправления.

*В первом разделе четвертой главы – «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления»* – отмечается, что в соответствии с конституционными принципами обеспечения самостоятельности местного самоуправления, о которых шла речь выше, деятельность органов государственной власти обязана гарантировать самостоятельность и не допускать неправомерного вмешательства, ущемляющего законные интересы муниципальных образований, и что взаимодействие органов местного самоуправления с органами и должностными лицами государственных структур должна осуществляться гласно, исходя из равного соблюдения интересов сторон, с соблюдением принципа добровольности и обеспечения ресурсами местных сообществ в соответствии с требованиями законодательства.

В предыдущих разделах работы исследовались проблемы, связанные с гарантиями обеспечения экономической сферы местного самоуправления, регулирования межбюджетных отношений, налоговой политики, управления муниципальной собственностью. Упомянутыми государственными гарантиями не ограничивается роль государственных органов в обеспечении экономической самостоятельности муниципальных образований. Действующее законодательство определяет более широкие задачи государственной поддержки муниципальных сообществ, включая создание необходимых правовых, организационных, материально-финансовых условий становления и развития местного самоуправления и

оказание содействия населению на осуществление права на местное самоуправление (ст. 2 Закона КР «О местном самоуправлении»).

Именно в этих целях с самого начала функционирования местных сообществ органами государственной власти осуществлялись организационно-правовые меры, связанные с обеспечением конституционно-правовых основ самостоятельности местного самоуправления.

Среди основных направлений мероприятий государственных органов, связанных с обеспечением экономической самостоятельности местного самоуправления, остановимся на наиболее значимых.

Оценивая результаты намеченных мероприятий за прошедшие более, чем 20 лет, следует отметить, что включение органов государственной власти в обеспечение организации и деятельности местного самоуправления, особенно на начальном этапе, способствовало становлению новой публичной власти – местного самоуправления в Кыргызской Республике. Вместе с тем следует признать, что наиболее острые и сложные вопросы укрепления экономической самостоятельности местного самоуправления не нашли своего адекватного решения.

В самом общем виде проведенные государственными органами мероприятия по укреплению экономической самостоятельности местного самоуправления можно рассматривать как признание недостаточности отдельных мер и необходимости проведения реформ системы местного самоуправления в целом. Об этом же свидетельствует введение в действие Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы», утвержденной Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218.

В Программе отмечается, что разрабатывавшиеся ранее стратегии развития регионов и местных сообществ включали множество приоритетов, через которые делалась попытка обеспечить комплексное развитие регионов, однако в условиях недостаточности ресурсов и координации с отраслевыми политиками они не могли быть реализованы в полной мере и ситуация на местном уровне остается сложной.

Все это отрицательно сказывается на доступе и качестве предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг, особенно в малых городах и айылах, в которых наиболее уязвимыми категориями населения являются женщины, дети и молодежь.

Не теряют актуальности такие проблемы регионов, как ограниченность и изношенность инфраструктуры. Состояние местных бюджетов не позволяет запускать процессы развития и управлять ими. Такая ситуация создает социальную напряженность.

Существующие условия, в том числе неравномерное распределение крупных промышленных объектов по регионам, отраслевая и

географическая специфика, неэффективная система кредитования и т.д., не стимулируют деловую активность в регионах, что в свою очередь не позволяет создавать достаточное количество рабочих мест с достойной оплатой труда.

Благодаря принятию ряда нормативно-правовых актов, указанных выше, в Кыргызстане стало развиваться местное самоуправление, которое начинает играть все более важную роль в обеспечении жизнедеятельности местных сообществ и его членов. В то же время существующие нормы не обеспечивают необходимые условия для полноценной децентрализации, в том числе фискальной.

Оценивая причины нарушений законодательства, негативно влияющие на обеспечение экономической самостоятельности местного самоуправления, ряд авторов, кроме субъективных – недостаточной юридической осведомленности и влияния корпоративных, иногда выходящих за рамки закона интересов должностных лиц органов местного самоуправления – обосновано подчеркивают и объективные факторы. Речь идет о недостаточном финансировании из-за отсутствия средств социально значимых расходов – зарплаты, пособий малообеспеченным гражданам, иных затрат, вызванных критическими обстоятельствами, и т.д. – а также о неправомерном воздействии органов государственной власти, принимающих решения, нарушающие Конституцию КР и законы.

Таким образом, завершая эту часть исследования, отметим, что органы государственной власти, особенно за последнее время, стали активнее содействовать повышению уровню деятельности местных сообществ, в том числе и по обеспечению их экономической самостоятельности и ответственности за достигнутые результаты.

Во втором разделе четвертой главы – «Реформирование финансово-экономических основ местного самоуправления» – отмечается, что более чем двадцатилетний опыт местного самоуправления в Кыргызстане формирования его правовой базы, уточнение некоторых концептуальных подходов к организации муниципальной власти в основном обеспечили создание определенных параметров ее функционирования как института, наиболее тесно связанного с населением. Вместе с тем, как показывает практика, существуют серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием организационных форм и реального осуществления местного самоуправления конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений. Речь идет о нечеткости в определении компетенции, несоответствии ресурсов исполняемым обязанностям, недоработанности механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В предыдущих разделах исследования отмечались некоторые положения, негативно влияющие на состояние и развитие ресурсного обеспечения деятельности местного самоуправления в социальной сфере.

Применительно к теме исследования можно остановиться на проблемах образования, здравоохранения, социальной поддержки населения и обеспечения функционирования жилищно-коммунального хозяйства, имея в виду, что именно социальная сфера сегодня является одним из приоритетных направлений государственной политики.

Основные расходы местных самоуправлений идут на образование, жилищные и коммунальные услуги и здравоохранение. Так, в 2010 г. основные расходные статьи бюджетов городов республиканского значения составляли образование (35,5 % от общего объема расходов), жилищные и коммунальные услуги (21,5 %) и здравоохранение (16,9 % от общего объема расходов) [Кожошев А.О. Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б., 2014. – С. 68–69].

В местных бюджетах айыл окмоту расходы на образование составляют огромную долю от общего объема расходов – 76,2 %. Далее по убыванию идут расходы на государственную службу общего назначения – 18,3 % и на обеспечение жилищных и коммунальных услуг – 2,8 % [Кожошев А.О. Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б., 2014. – С. 68–69].

Указанные выше скудность местных бюджетов и отсутствие надлежащего финансирования дают свои негативные последствия во многих сферах, и в первую очередь в сфере муниципального здравоохранения. В частности, несмотря на усилия государства и поддержку донорских организаций, качественные услуги системы здравоохранения становятся менее доступными для населения. Ориентация на развитие в Кыргызстане медицинских учреждений позволила расширить номенклатуру и качество предоставляемых услуг, но одновременно увеличила необходимые затраты на их получение нуждающимся в медицинской помощи. Сегодняшнее здравоохранение в значительной степени сконцентрировано на практической медицине, профилактике заболеваемости уделяется мало внимания [Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы] утвержденное Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218 // И-пС «Параграф»].

Очевидно, что экономическая (включая и финансы) сфера, как универсальная база самостоятельного функционирования местного самоуправления, непосредственно связана не только с решением социальных проблем, о чем речь шла выше, но и с другими сторонами и компонентами деятельности местных сообществ.

Распыление бюджетной базы, по существу, исключает самостоятельную реализацию полномочий многих сельских муниципалитетов. В частности, множество отраслевых законов возлагает на органы местного самоуправления дополнительные функции и ответственности.

Таким образом, проблема состоит в том, что гарантированная Конституцией КР самостоятельность местного самоуправления, подразумевающая надлежащие бюджетные и финансовые полномочия, по существу в этой части в значительной мере лишена эффективного механизма реализации.

Сложившаяся ситуация с неизбежностью поставила в повестку дня необходимость внесения существенных изменений в законодательство, регулирующее эту сферу общественных отношений в рамках действующей конституционной модели местного самоуправления.

## ВЫВОДЫ

В результате проведенного исследования были сделаны следующие наиболее значимые выводы:

1. Конституция Кыргызской Республики выводит органы местного самоуправления за пределы системы органов государственной власти, она признает и гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий. Поэтому главным вопросом оптимизации деятельности органов местного самоуправления является четкое определение их прав, обязанностей и ответственности.

2. Как институт муниципального права, финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах местного сообщества соответствующего муниципального образования.

3. Экономическая самостоятельность местных сообществ представляет собой реализуемые конституционно-правовыми средствами в пределах своих полномочий формирование и использование муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов, обеспечивающих в соответствии с Конституцией КР, автономное функционирование местного самоуправления в интересах населения, проживающего на собственной территории.

4. Местное самоуправление может стать по-настоящему действенным инструментом разрешения местных проблем только в том случае, если оно имеет прочные финансово-экономические основы функционирования.

5. Затянувшийся процесс перехода страны к новым условиям хозяйствования, ограниченные финансовые возможности реформируемой экономики, отсутствие четкой правовой базы разделения полномочий между уровнями публичной власти, недостатки правового регулирования управления собственностью и ее приватизацией и другие негативные обстоятельства начального периода формирования рыночных отношений привели к несоответствию практики осуществления функций местного самоуправления конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений.

6. Отдельные положения Конституции КР содержат некоторую неопределенность, что негативно отразилось на формировании правовой базы, регулирующей межбюджетные отношения, налоговую политику, образование финансовых ресурсов и решение некоторых других сторон финансово-экономической деятельности местного самоуправления. В конечном счете назрела необходимость дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

7. Системный подход к определению понятия «финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления» показал, что во многих нормативных правовых актах и доктринальных оценках это понятие не связывается напрямую с полномочиями муниципальных образований. Как убедительно свидетельствует практика, только закрепленные на конституционно-правовом уровне полномочия по формированию и использованию надлежащих материально-финансовых ресурсов являются основными гарантиями финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

8. На основе предложенных аналитических моделей проведена оценка финансово-правовой ситуации муниципальных образований, суть которой заключается в том, что материально-финансовая база местного самоуправления находится в тяжелом состоянии, она крайне ослаблена, финансирование муниципальных нужд осуществляется по остаточному принципу. Многие объекты муниципальной собственности после приватизации перепрофилированы, доходная часть местного бюджета резко сократилась, а расходная – возросла, существующая налоговая система делает бессмысленным любое производство, способствует сокрытию прибыли от налогообложения.

9. Правовое регулирование, опирающееся лишь на подзаконные акты, недостаточно эффективно и нередко лишь увеличивает количество актов органов местного самоуправления, принятых с нарушением законодательства. Поэтому нормативной моделью для муниципального нормотворчества в этой сфере должны служить прежде всего специальные

законы, подробно регулирующие финансово-экономические основы местного самоуправления.

10. Укрепление и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывают влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Но при этом следует учитывать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований во многом обусловлена состоянием экономики нашего государства, его финансов.

11. Нельзя абсолютизировать понимание самостоятельности местных сообществ как полную независимость их деятельности от государства.

12. Конституционные нормы не содержат конкретных гарантий государства обеспечивать формирования ресурсов в рамках минимальных государственных социальных стандартов или иных подходов финансовой поддержки минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

13. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не включает в себя право муниципальных образований при определенных обстоятельствах отказываться от принятия на себя таких полномочий.

14. 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.

15. Многие отраслевые законодательные акты возлагают дополнительные государственные полномочия на органы местного самоуправления, не подкрепленные финансовыми ресурсами, в результате чего значительные объемы собственных финансовых ресурсов местных бюджетов уходят на финансирование этих полномочий.

16. Формирование доходной части местных бюджетов осуществлялось и продолжает осуществляться в основном не за счет собственных доходов, а путем отчисления от регулирующих доходов.

## СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование финансово-экономической деятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике: монография [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев. – Бишкек, 2014. – 304 с.

2. Рысмендеев, Б.Дж. Роль местных налогов в формировании доходов бюджета [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник академии МВД КР им. Э.А. Алиева. – 2011. – № 3. – С. 125–129.

3. Рысмендеев, Б.Дж. Принципы самостоятельности при формировании и исполнении местных бюджетов [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник академии МВД КР им. Э.А. Алиева. – 2011. – № 3. – С. 130–134.

4. Рысмендеев, Б.Дж. Сущность и роль местных бюджетов [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2012. – № 1. – С. 50–54.

5. Рысмендеев, Б.Дж. Некоторые вопросы отнесения доходов к тому или иному виду источника дохода местного бюджета [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2012. – № 1. – С. 55–59.

6. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование финансово-экономических основ местного самоуправления [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2012. – № 2. – С. 50–53.

7. Рысмендеев, Б.Дж. Способы и формы закрепления компетенции органов местного самоуправления в зарубежных странах [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2012. – № 2. – С. 54–58.

8. Рысмендеев, Б.Дж. Конституционные принципы регулирования основ местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2012. – № 3. – С. 141–144.

9. Рысмендеев, Б.Дж. Системный подход в становлении материально-финансовой базы местного самоуправления [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Гуманитарные проблемы современности. – 2012. – № 16. – С. 412–416.

10. Рысмендеев, Б.Дж. Субсидии и дотации как элемент системы материально-финансового обеспечения местного самоуправления [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Гуманитарные проблемы современности. – 2012. – № 16. – С. 416–420.

11. Рысмендеев, Б.Дж. Конституционно-правовая природа местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник академии МВД КР им. Э.А. Алиева. – 2012. – № 4. – Ч. 1. – С. 156–160.

12. Рысмендеев, Б.Дж. Понятие и структура финансово-экономических основ местного самоуправления [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник академии МВД КР им. Э.А. Алиева. – 2012. – № 4. – Ч. 2. – С. 202–206.

13. Рысмендеев, Б.Дж. Место муниципального права в системе права [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Право и политика. – 2012. – № 2. – С. 160–162.

14. Рысмендеев, Б.Дж. Правовые вопросы формирования местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Право и политика. – 2012. – № 2. – С. 163–165.

15. Рысмендеев, Б.Дж. Права граждан на местное самоуправление и механизмы их реализации [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Право и политика. – 2012. – № 3. – С. 69–71.

16. Рысмендеев, Б.Дж. Современные модели местного самоуправления [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Право и политика. – 2012. – № 3. – С. 72–74.

17. Рысмендеев, Б.Дж. Теоретико-правовые вопросы определения компетенции органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник университета им. Д.А. Кунаева. – 2012. – № 4(45). – С. 59–63.

18. Рысмендеев, Б.Дж. Система местного налогообложения зарубежных странах [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник Института философии и политико-правовых исследований НАН КР. – 2012. – № 2. – С. 105–109.

19. Рысмендеев, Б.Дж. Муниципальная собственность – основа формирования финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник Института философии и политико-правовых исследований НАН КР. – 2012. – № 2. – С. 110–114.

20. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления в зарубежных странах [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Гуманитарные проблемы современности. – 2013. – № 17. – С. 553–558.

21. Рысмендеев, Б.Дж. Органы местного самоуправления в зарубежных странах [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Гуманитарные проблемы современности. – 2013. – № 17. – С. 558–562.

22. Рысмендеев, Б.Дж. Некоторые вопросы определения компетенции органов местного самоуправления по законодательству Кыргызской Республики [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Гуманитарные проблемы современности. – 2013. – № 18. – Ч. 2. – С. 219–223.

23. Рысмендеев, Б.Дж. Понятие полномочий органов местного самоуправления в Кыргызской Республике // Гуманитарные проблемы современности. – 2013. – № 18. – Ч. 2. – С. 224–229.

24. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование экономической деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Митна справа. – Львов. – 2013. – № 3 (87). – С. 119–122.

25. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Митна справа. – Львов. – 2013. – № 4 (88). – С. 113–117.

26. Рысмендеев, Б.Дж. Обеспечение самостоятельности местного самоуправления на конституционном уровне [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник академии МВД КР им. Э.А. Алиева. – 2013. – № 1. – С. 197–199.

27. Рысмендеев, Б.Дж. Межбюджетные отношения в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2014. – № 2. – С. 86–89.

28. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование доходов и расходов местных бюджетов в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2014. – № 2. – С. 90–93.

29. Рысмендеев, Б.Дж. Өзүн-өзү башкаруу органдары менен мамлекеттик бийликтин органдары жергиликтүү өзүн-өзү башкаруудагы каржы-экономикалык өз алдынчалыкты камсыздоодогу карым катнаштары [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Кыргыз мамлекеттик юридикалык академиясынын кабарлары. – 2014. – № 4. – С. 61–65.

30. Рысмендеев, Б.Дж. Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования формирования и использования муниципальной собственности в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Казахстанский журнал международного права. – 2014. – № 2. – С. 78–82.

31. Рысмендеев, Б.Дж. Механизмы гарантий местному самоуправлению Кыргызской Республике в финансовой самостоятельности и независимости [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник университета им. Д.А. Кунаева. – 2014. – № 2. – С. 83–87.

**Рысмендеев Бактыбек Дженишбековичтин** 12.00.02-конституциялык укук; муниципалдык укук; 12.00.14.-административдик укук; каржылык укук; маалымат укугу адистери боюнча "Кыргыз Республикасында жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун өз алдынча каржы-экономикалык камсыздоонун конституциялык укуктук жонго салынышы" аттуу темадагы юридикалык илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн диссертациялык изилдөөсүнө

#### РЕЗЮМЕ

**Негизги сөздөр:** жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу, өзүн-өзү башкаруу органы, каржы-экономикалык өз алдынчалык, жергиликтүү бюджет, муниципалдык менчик, мамлекеттик бийликтин органдары, салыктар.

**Изилдөөнүн объектиси** болуп Кыргыз Республикасында жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун өз алдынча каржы-экономикалык камсыздоо тармагындагы топтолгон коомдук мамилелер болуп саналат.

**Диссертациялык иштин негизги максаты** укуктук колдонуу процессинде Кыргыз Республикасынын иштеп жаткан мыйзам ченемдерин практикага ашыруу жана теориялык-укуктук жетишпестиктерди жана ага байланышкан маселелерди ачыкка чыгаруу үчүн Кыргыз Республикасында жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун каржы-экономикалык жактан өз алдынчалыкты камсыз кылуу маселелерин изилдөө болуп саналат.

**Изилдөөнүн методдору** – бул коомдук процесстерди жана социалдык укуктук көрүнүштөрдү, тактап айтканда: диалектикалык, тарыхый, тутумдуу-түзүмдүк, логикалык, салыштырмалуу, формалдык-укуктук, функционалдык жана башкаларды таанып билүүдө жалпы илимий жана жеке илимий методдорду колдонуу.

**Иштин илимий жаңылыгы:** диссертация маңызы боюнча жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу тармагында практиканы жалпылоонун негизинде каржы-экономикалык тармакты укуктук жонго салуу боюнча иштердин ичинен алгачкысы болуп саналат. Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштурууда реформа жүргүзүүнүн комплекстүү анализин камтыйт, муниципалдык билим берүүдө каржы-экономикалык өз алдынчалуулукту камсыз кылдууда укуктук механизмдерди ишке ашыруунун жаңы жолдору бааланат жана бул тармакта мыйзамдарды өркүндөтүүгө узакка багыттоо жөнүндө жана мыйзамдык актыларда өзүнчө жоболорду тактоо жөнүндө сунуштарды киргизет.

**Иштин практикалык маанилүүлүгү** изилдөөнүн жүрүшүндө алынган жыйынтыктар мындан ары тема боюнча изилдөө иштери боюнча керектүү материалдарды алуу менен шартталгандагында турат.

Изилдөөдө алынган чечимдер жана анын негизинде түзүлгөн практикалык сунуштар муниципалдык билим берүүдө каржы-экономикалык ишмердүүлүктү жонго салууда мыйзамдарды жана банкка укуктук ченемдик актыларды иштеп чыгууда илимий-негизделген жолдорду түзүү үчүн кызмат кылышы мүмкүн, ошондой эле конституциялык, муниципалдык, административдик жана каржы укугу курстарын окутууда колдонулат.

**Колдонуу тармагы:** бул изилдөөнү Кыргыз Республикасынын конституциялык, муниципалдык, администрациялык жана каржылык мыйзамдарын иштеп чыгууда жана жаңылоодо жана билим берүү процессинде колдонууга болот.

#### РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование **Рысмендеева Бактыбека Дженишбековича** на тему: «Конституционно-правовое регулирование обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право; 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право

**Ключевые слова:** местное самоуправление, органы местного самоуправления, финансово-экономическая самостоятельность, местный бюджет, муниципальная собственность, органы государственной власти, налоги.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике.

**Целью** диссертационной работы является исследование вопросов обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике для последующего выявления проблем и недостатков теоретико-правового анализа и практического воплощения действующих норм законодательства Кыргызской Республики в процессе правоприменения.

**Методы исследования** – это применение общенаучных и частнонаучных методов познания общественных процессов и социально-правовых явлений, в частности: диалектического, исторического, системно-структурного, логического, сравнительного, формально-правового, функционального и др.

**Научная новизна работы** состоит в том, что диссертация, по существу, является одним из первых исследований, в котором на основе обобщения практики правового регулирования финансово-экономической сферы местного самоуправления осуществляется комплексный анализ проводимой реформы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, оцениваются новые подходы к совершенствованию правового механизма обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований и вносятся предложения об уточнении отдельных положений законодательных актов и направления дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы в качестве материала для дальнейших научных исследований по теме исследования.

Полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения могут служить для формирования научно-обоснованных подходов при разработке законодательных и иных нормативных-правовых актов, регулирующих финансово-экономическую деятельность муниципальных образований, а также могут быть использованы в преподавании курса конституционного, муниципального, административного и финансового права.

**Область применения:** данное исследование может применяться при разработке и модернизации конституционного, муниципального, административного и финансового законодательства Кыргызской Республики и в образовательном процессе.