DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

ИЗВЕСТИЯ ВУЗОВ КЫРГЫЗСТАНА, № 4, 2021

Мамадалиев Э.Ж.

МУНИЦИПАЛДЫК ТҮЗҮЛҮШТӨРДҮН ФИНАНСЫЛЫК РЕСУРСТАРЫН ТҮЗҮҮНҮН МАҢЫЗЫ ЖАНА НЕГИЗДЕРИ

Мамадалиев Э.Ж.

СУЩНОСТЬ И ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

E. Mamadaliev

THE ESSENCE AND BASIS OF THE FORMATION OF FINANCIAL RESOURCES OF MUNICIPALITIES

УДК: 336.132

Макалада экономист окумуштууларынын жергиликтүү финансы карым катнаштардын маңызы жана коомдун социалдык-экономикалык керектөөлөрүндөгү ролун түшүндүргөн илимий көз караштары изилденген. Изилдөөчүлөрдүн «муниципалдык финансы» түшүнүгүнүн мазмуну окшош экендигинин эске алуу менен бул категориянын автордун өздүк аныктамасы сунушталган. Жергиликтүү бюджеттерге түшкөн өздүк жана бөлүштүрүп жөнгө салынуучу кирешелердин көлөмдөрүнүн даражасын аныктоо үчүн Талас облустунун жергиликтүү бюджеттеринин кирешелеринин түзүмдүк талдоосу жүргүзүлгөн. Ошону менен бирге Талас облустунун муниципалдык бюджеттерине республикалык бюджеттен келип түшкөн бюджет аралык трансферттердин көлөмү анализденген. Финансы теориясындагы муниципалдык түзүлүштүн өздүк кирешелерине жана кайра бөлүштүрүүлүп жөнгө салуучу кирешелердин мүнөздөмөсү каралган. Бул ыкманын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кирешелерине түшкөн бекитилген кирешелер бөлүгүнө гана таасир бере ала турганы аныкталган. Ошого жараша, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн жергиликтүү бюджеттердин өздүк кирешелеринин көлөмүн көбөйтүү үчүн муниципалдык түзүлүштөрдүн каржы мамилелерин жөнгө салган ченемдик-укуктук актыларына, салык системасын жана бюджеттер аралык мамилелердин механизиминин натыйжалуулугунун жогорулатуусу керектиги тастыкталган.

Негизги сөздөр: *муниципалдык түзүлүш, финансы ресурстары, жергиликтүү бюджет, өздүк кирешелер, бөлүштүрүү, жөнгө салуу, жергиликтүү салыктар, бюджеттер аралык трансферттер.*

В статье исследованы научные взгляды ученых-экономистов, объясняющих сущность местных финансов и их роли в обеспечении социально-экономических потребностей общества. С учетом схожести содержания понятия «муниципальные финансы» сделанные учеными, автором было предложено собственное определение данной категории. Для определения уровня объемов собственных и распределяемых доходов, поступающих в местные бюджеты, проведен структурный анализ доходов местных бюджетов муниципальных образований Таласской области. Вместе с тем, был оценен объем межбюджетных трансфертов, поступивших из республиканского бюджета в муниципальные бюджеты Таласской области. Рассмотрены характерные черты собственных и регулируемых доходов местных бюджетов общеизвестных в теории финансов. В соответствии с этим установлено, что органы местных самоуправлений могут повлиять только на собственные доходы. Соответственно, для увеличения объемов собственных доходов местных бюджетов необходимо внести изменения в нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения муниципальных образований, повысить эффективность налоговой системы и механизма распределения межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: *муниципальные образования, устройство, финансовые ресурсы, местный бюджет, собственные доходы, распределение, регулирование, местные налоги, межбюджетные трансферты.*

The article examines the scientific views of economists who explain the essence of local finance and its role in ensuring the socio-economic needs of society. Taking into account the similarity of the content of the concept of «municipal finance» made by scientists, the author proposed his own definition of this category. To determine the level of the volume of own and distributed income received by local budgets, a structural analysis of the income of local budgets of municipalities of the Talas region was carried out. At the same time, the volume of inter-budget transfers received from the republican budget to the municipal budgets of the Talas region was estimated. The characteristic features of own and regulated revenues of local budgets, which are well-known in the theory of finance, are considered. In accordance with this, it is established that local government bodies can only affect their own income. Accordingly, in order to increase the volume of local budgets ' own revenues, it is necessary to amend the regulatory legal acts regulating the financial relations of municipalities, to improve the efficiency of the tax system and the mechanism for distributing inter-budget transfers.

Key words: *municipalities, organization, financial resources, local budget, own income, distribution, regulation, local taxes, inter-budget transfers.*

Муниципалдык түзүлүштөр Кыргыз Республикасынын аймагынын бир бөлүгү болуп саналат. Муниципалдык түзүлүштөр өзүнүн аймагында мамлекеттик башкаруу менен бирге, жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү үчүн жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүргүзөт.

Муниципалдык түзүлүштөрдүн социалдык-экономикалык өнүгүүсү азыркы шартта жергиликтүү аймактарды өнүктүрүүдө маанилүү ролду ойногондон тышкары, жалпы өлкөнүн өнүгүүсүнүн өбөлгөсү болуп саналат.

Муниципалдык түзүлүштөр социалдык-экономикалык өнүгүү объектиси катары жергиликтүү деңгээлдеги маселелерди, муниципалдык түзүлүштөрдүн субъектилеринин чарбалык ишин, аймактардагы калктын жашоо муктаждыктарын канааттандырууга багытталган.

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

Жергиликтүү маанидеги иштерди жана мамлекет тарабынан жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдарына өткөрүп берилген ыйгарым укуктарды ийгиликтүү аткаруу үчүн практика көрсөткөндөй муниципалдык түзүлүштөр жетиштүү көлөмдөгү финансылык ресурстар менен камсыздалышы керек.

Макаланын максаты Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жетиштүү финансылык негиздерин түзүп чыгуу үчүн муниципалдык түзүлүштөрдүн финансылык карым катташтардын жана финансылык ресурстарынын маңызын алдын ала тактоо жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын финансылык негиздерин анализдөө.

Жергиликтүү финансы жөнүндө алгачкы маалыматтар белгилүү классик экономистердин А. Смит, Д.Рикардо, А. Вагнер, Д. Милль, Ж. Сей, Р. Гнейстин эмгектеринде белгиленген. XVII-XIX кк. ушул жана башка көптөгөн окумуштуулардын изилдөөлөрүнүн өзүнчө багыты болуп: жергиликтүү түзүлүштөрдүн кирешелери жана чыгымдары, жергиликтүү салык салуу жана анын натыйжалуу пайдалануу жолдорун изилдөө саналат [1].

Бул окумуштуулар негизинен жергиликтүү чарбаларды каржылык камсыз кылуудагы көйгөйлөрдү иликтеген. Булардын изилдөөлөрүндө жергиликтүү финансылардын маңызы жана коомдун социалдык–экономикалык керектөөлөрүндөгү ролун түшүндүргөн илимий көз караштар жок [2].

Финансы илиминин узак мөөнөткө өнүгүүсүнө карабастан, экономикалык илимде ушул кезге чейин «муниципалдык финансы» сыяктуу категориянын бирдиктүү түшүнүгү жок. Орусиянын жана кыргызстандык окумуштууларынын муниципалдык финансы маанисинин негизги теориялык көз караштарын карап көрөлү.

А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков жана В.Б. Зотов «Муниципалдык финансы деп жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жүктөлгөн милдеттерди аткаруу үчүн, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары ээ болгон акча каражаттарынын жыйындысы» деп түшүндүрүшкөн. Бул окумуштуулар муниципалдык финансынын менчик ээлери жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары болуп саналат деп эсептешет жана жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү үчүн тартылып жаткан башка уюмдар менен структуралардын каражаттарын карашкан эмес [3].

Мацкуляк И.Д. жана Л.С. Гринкевич «Муниципалдык финансыны» жергиликтүү маанидеги милдеттерди чечүү үчүн финансылык ресурстарды түзүү, бөлүштүрүү жана пайдалануудан келип чыккан коомдук-экономикалык мамилелердин жыйындысы катары карашкан [4].

В.А. Свищева «Муниципалдык финансы деп мамлекеттик мыйзам тарабынан жөнгө салынуучу экономикалык мамилелердин системасы болуп саналат, алар улуттук кирешенин наркынын айрым бөлүгүн аккумуляциялоо менен аны кайра бөлүштүрүү, жогорку жактан муниципалдык түзүлүштөргө чегерилген ыйгарым укуктарын каржылоо үчүн финансы каражаттарын пайдалануу катары каралган» [5].

Искаков И.И. «Муниципалдык финасы – бул мамлекет менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, чарба жүргүзүүчү ар кандай субъекттер менен жеке жактардын ортосунда түзүлүүчү өз ара карым катнаш системасында, малекеттин конкреттүү аймактык бирдигинде жашаган калктын социалдык-экономикалык муктаждыктарына жана керектөөлөрүнө колдонгон улуттук кирешени, акча каражаттар фондун түзүү, бөлүштүрүү жана кайра бөлүштүрүү» деп караган [6].

Изилдөөчүлөрдүн көпчүлүгү «муниципалдык финансы» түшүнүгүнүн мазмуну окшош экендигинин фактысын өзүнө көңүл бурат. Өйдөдө каралган окумуштуулардын муниципалдык финансы деген категориянын мазмунун окшоштугун эске алуу менен төмөнкүдөй аныктаманы сунуштоого болот: «Муниципалдык финансы бул мамлекеттин бир аймагындагы муниципалдык түзүлүштүн социалдык-экономикалык өнүктүрүү маселелерин чечүү жана аны өнүктүрүү үчүн экономикалык субъекттер ортосунда болгон карым катнашта акча каражат фонддорун түзүү жана пайдалануу».

Мамлекеттүүлүктү бекемдөөнүн жана өнүктүрүүнүн тарыхы көрсөткөндөй, мамлекеттик жана муниципалдык финансы секторунун таасири жогорулоодо. Муниципалдык финансы жергиликтүү бийлик органдарынын киреше мүмкүнчүлүктөрүн жана аймактагы калктын турмуш жыргалчылыгын жакшыртуу үчүн көрсөтүлгөн социалдык кызматтардын маанилүү каржы булагы болуп саналат.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржылык негиздери ушул органдарга тиешелүү болгон акча каражаттарынын бардык түрлөрүнүн жыйындысын түшүндүрөт.

Борборлоштурулган мамлекеттик башкарууга негизделген социалисттик экономикалык системасынын жоюлуусу, коомдук түзүлүштүн демократиялык принциптеринин калыптанышынын башталышы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасын түзүүнү гана шарттабастан, ошондой эле анын өз алдынча финансылык базасын түптөдү.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу негиздерин түзүүдө Кыргызстан башынан эле жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарына жергиликтүү жамааттардын тиешелүү иш-милдеттерин жана ыйгарым укуктарын аткарууну, ошону менен бирге аларды каржы-

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

лоо булактары өткөрүп берип, финансылык децентрализациялоого багытталган саясатты жүргүзө баштаган. Муниципалдык түзүлүштөрдү финансы жактан камсыз кылуу үчүн мыйзамдын негизинде жергиликтүү салыктар, салыктык эмес кирешелердин түрлөрү аныкталган, ошону менен бирге жыл сайын кабыл алынуучу республикалык бюджетте, бюджеттик системанын деңгээлдеринин ортосунда бөлүштүрүүчү жалпы мамлекеттик салыктардан түшкөн чегерүүлөр жана бюджет аралык трансферттер бекитилген [6].

Муниципалдык финансынын негизги курамын жергиликтүү бюджет түзөт. Өлкөнүн финансы системасынын бир бөлүгү болуп саналуу менен, жергиликтүү бюджеттер бөлүштүрүүчү жана акчалай карым катнаштар аркылуу, жергиликтүү бийлик органдарынын милдеттерин жана функцияларын ишке ашыруунун маанилүү инструментти болуп саналат.

Жергиликтүү бюджеттин кирешелерине салыктар, салыктык эмес төлөмдөр, ошондой эле бюджет аралык трансферттерден турат (сүрөт 1).

1-сүрөт. Жергиликтүү бюджеттин киреше бөлүгүнүн түзүлүшү [7].

Сүрөттө көрүнгөндөй жергиликтүү бюджеттердин кирешелери өздөрүнүн (бекитилген) жана бөлүштүрүп жөнгө салынуучу кирешелерден турат. Өздүк (бекитилген) кирешелерге – жергиликтүү салыктар жана муниципалдык түзүлүштүн салыктык эмес кирешелери кирет. Бөлүштүрүлүүчү (жөнгө салынуучу) кирешелерге – белгиленген ченемдер боюнча жалпы мамлекеттик салыктардан чегерүүлөр жана бюджеттер аралык траснферттер (теңдөөчү жана максаттуу гранттар) кирет [8].

Ар бир муниципалитеттин өз алдынчалуулук деңгээли анын бюджетинин киреше бөлүгүнүн структурасына жараша болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негиздеринин жетиштүүлүк принциби жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык ресурстарынын түзүмүндөгү өздүк киреше булактарын басымдуулук кылууну болжойт. Жергиликтүү бюджеттерде насыя булактардын үлүшүнүн өсүшү муниципалдык түзүлүштөрдүн карыздарынын деңгээли өсүшүнө түрткү берет, ал эми республикалык бюджеттен берилген трансферттеринин үлүшүнүн өсүшү – жергиликтүү бюджеттин көз карандылыгынын жогорулашына алып келет [9]. Ошондуктан кабыл алынган ченемдик-укуктук актылар муниципалдык түзүлүштөрдүн бюджетине келип түшүүчү бекитилген кирешелердин көбөйүшүнө шарт түзүшү керек.

Жергиликтүү бийлик органдарын финансылык ресурстардын зарыл болгон өлчөмү менен камсыз кылуу боюнча ар кандай ченемдик-укуктук актыларды иштеп чыгууга жана кабыл алууга карабастан, Кыргыз Республикасында муниципалдык түзүлүштөрдүн каржылык өз алдынчалыгын ушул мезгилге чейин жетиштүү деңгээлге чейин камсыз боло элек. Бүгүнкү күндө муниципалитеттер мурункудай эле реалдуу финансылык өз алдынчалыкка ээ эмес, анткени алардын финансылык ресурстарынын негизги үлүшү бекитилген кирешелердин эсебинен эмес, жөнгө салуучу кирешелердин жана бюджеттер аралык трансферттердин эсеби аркылуу түзүлөт [10].

Талас облусунун жергиликтүү бюджеттеринин кирешелеринин түзүмүндө бюджеттер аралык трансферттердин өлчөмү 2015-ж. 19,62% түзгөн болсо, ал эми 2016-ж. баштап алардын өлчөмү өсө баштаган (табл. 1). 2018-ж. Талас облусунун жергиликтүү бюджеттеринин түзүмүндө мамлекеттик трансферттин көлөмү 33,05% түзгөн. Мамлекеттик трансферттердин өлчөмүнүн өсүшүнө жергиликтүү өзүн өзү баш-

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

каруу органдарынын айлык маянасынын, коммунал-дык кызматтарынын бааларынын өсүшү себеп болгон.

Таблица 1

2015–2018-жылдар үчүн Талас облусунун жергиликтүү бюджетинин киреше түзүмүнүн динамикасы (млн. сом) [11].

Кирешенин түрлөрү	2015	2016	2017	2018	Өзгөрүүлөр % менен		
					2016 к 2015	2017 к 2016	2018 к 2017
Жалпы киреше	605,91	420,42	519,28	561,70	69,39	123,51	108,17
анын ичинен:							
Бөлүштүрүлүп жөнгө салынуучу кирешелер	166,56	167,54	166,19	183,84	100,59	99,20	110,62
Бекитилген кирешелер	320,45	159,72	189,34	192,22	49,84	118,54	101,52
Мамлекеттик трансферттер, анын ичинен:	118,90	93,15	163,75	185,64	78,35	175,78	113,37
Теңдөөчү гранттар	67,68	80,99	108,64	113,57	119,66	134,15	104,53
Өз ара эсептешүүлөр боюнча берилүүчү каражаттар	51,22	12,17	55,10	72,07	23,76	452,80	130,80

2015-ж. бекитилген кирешелердин өлчөмү Талас облусунун жергиликтүү бюджеттеринин жалпы кирешесинин 52,89% түзсө, 2016-ж. ал кирешелер мурунку жылга салыштырмалуу 50% кыскарган. 2015-жылы бекитилген кирешелердин үлүшү көптүгү Талас облусунун жергиликтүү бюджеттерине «Жерүй» кенинен 175 млн. сом бөлүү менен түшүндүрүлөт. 2016-2018-жж. орточо эсеп менен алганда бекитилген кирешелердин үлүшү облустун муниципалдык түзүлүштөрүнүн бюджетинин киреше бөлүгүнүн 36,22% түзгөн. Бөлүштүрүп жөнгө салуучу кирешелердин көлөмү 2015-2017-жж. дээрлик өзгөрбөсө. 2018-ж. мурунку жылга салыштырмалуу 10,62% өскөн.

Жалпысынан жогорудагы таблицадан көрүнүп тургандай 2016-ж. тартып Талас облусунун жергиликтүү бюджетинин кирешелери өсүүдө, негизинен бул өсүүгө чоң салымды жергиликтүү бюджетке түшкөн мамлекеттик трасферттер кошкон.

Улуттук бюджеттик мыйзамдарда жергиликтүү бюджеттин өздүк кирешелерге бекитилген жана жана бөлүштүрүлүп жөнгө салуучу кирешелер кирет. Финансы теориясында муниципалдык түзүлүштүн өздүк кирешелерине жергиликтүү салыктар жана салык эмес кирешелер кана кирери белгилүү, ал эми кайра бөлүштүрүүдөн түшкөн кирешелерди (жалпы мамлекеттик салыктардан чегерүүлөр) жөнгө салуучу кирешелер катары каралат. Мындай ыкма жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары киреше базасын түзүүгө туруктуу негизде бекитилген кирешелер бөлүгүнө гана таасир бере ала турган жагдайды эске алууга мүмкүндүк берет. Ошого жараша, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн жергиликтүү бюджеттердин өздүк кирешелеринин көлөмүн көбөйтүү боюнча чара-ларды ишке ашыруу зарыл. Бул үчүн муниципалдык түзүлүштөрдүн каржы мамилелерин жөнгө салган ченемдик-укуктук актыларына, салык системасын жана бюджеттер аралык мамилелердин механи-зиминин натыйжалуулугунун жогорлатуу үчүн бүткүл өлкөнүн каржы саясатын жакшыртуу.

Муниципалдык финансыны реформалоо систе-масы эки өз ара байланышкан маселени чечүүнү бол-жолдошу керек: биринчиден, салык салуунун жана бюджеттер аралык мамилелердин түзүлгөн система-сын оңдоп-түзөтүү жолу менен жергиликтүү өз ал-дынча башкаруу органдарынын финансылык мүмкүнчүлүктөрүн жогорулатуу, экинчиден, муниципалдык түзүлүштөрдүн натыйжалуу финансылык саясат иштеп чыгууга, жүргүзүүгө түрткү берүү керектелет.

Адабияттар:

1. Мацкуляк И.Д. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. - Изд. 2-е, доп. и перераб. / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. - М.: Изл-во РАГС, - 640 с. 2007
2. Селящева К.А. Анализ основных подходов к понятию муни-ципальные финансы. Российская наука в современном мире. Сборник статей XV межд. научно-практ. конф. Изд.: ОсОО «Актуальность.РФ» (Москва). 2018 г. С. 221-224
3. Система муниципального управления / под ред В. Б. Зотова. СПБ.: Питер, 2005.
4. Гринкевич Л.С., Сагайдачная Н.К., Казанова В.В., Рюмина Ю.В. Государственные и муниципальные финансы России. - М.: КноРус, 2007.
5. Свищева В. А. Государственные и муниципальные финансы. М.: Дашков и К, 2009.
6. Искаков И.И., Сарыбаев А.С. Финансы местного самоуправ-ления: Учебно-методический комплекс. - Б., 2012. - 140 с.
7. Мамадалиев Э.Ж. Жергиликтүү бюджеттердин кирешелерин түзүүдө жергиликтүү салыктардын жана жыйымдардын ролу. Сборник материалов республиканской научно-практической конференции, «Физико-технические проблемы в образовании и науке», посвященной памяти Асанова М.А. и 25-летнему юбилею кафедры «Физика». Известия ОшТУ, Ош, 2018, часть 2.
8. Кыргыз Республикасынын Бюджеттик кодекси. 2016-ж. 16-май № 59 (КР 2020-жылдын 12 августундагы № 124 Мыйзамынын редакциясына ылайык).
9. Игонина Л.Л. Формирование финансовых ресурсов местного самоуправления. Журнал. Фундаментальные исследования. Москва 2018. – №2 – С. 100-105.
10. Мамадалиев Э.Ж. Финансовая самостоятельность муници-пальных образований Таласской области. Республиканский научно-теоретический журнал «Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана», №4, Бишкек, 2019.

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

11. 2015-2018-жылдар үчүн Кыргыз Республикасынын жергиликтүү бюджеттерин аткаруу боюнча отчету.

____