

Мамадалиев Э.Ж.

МУНИЦИПАЛДЫК ТҮЗҮЛҮШТӨРДҮН КАРЖЫ  
РЕСУРСТАР МЕНЕН КАМСЫЗ БОЛУШУНУН КӨЙГӨЙЛӨРҮ  
ЖАНА АЛАРДЫ КӨБӨЙТҮҮНҮН ЖОЛДОРУ

Мамадалиев Э.Ж.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ УВЕЛИЧЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

E.Zh. Mamadaliev

PROBLEMS AND WAYS OF INCREASING FINANCIAL  
RESOURCES OF MUNICIPALITY

УДК: 336.132

Макалада Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өздөрүнүн чыгаша милдеттенмелерин жана мамлекет тарабынан чегерилген милдеттенмелерин жетиштүү деңгээлде каржылануусу талкууланат, анткени жергиликтүү жамааттардын чыгаша милдеттенмелеринин толук камсыздырылышы, муниципалдык түзүлүштөрдүн экономикасынын өнүгүшүнө гана эмес жалпы өлкөнүн экономикасынын өнүгүшүн жолдойт. Жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин жана чыгашаларынын структурасы талданып, ошону менен бирге жергиликтүү бюджеттерге республикалык бюджеттен берилүүчү расмий трансферттерди бөлүштүрүү жагдайлары каралган. Жергиликтүү бюджеттердин өз алдынчалыгын камсыз кылууда жергиликтүү салыктардын жана жыйымдардын ролу изилденген. Муниципалдык түзүлүштөрдүн бюджеттерине түшкөн жергиликтүү салыктардын жана жыйымдардын үлүшүн жогорулатуу жолдору каралган. Ошону менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын каржылык көз карандысыздыгын өстүрүү жолдору сунушталган. Жергиликтүү жамааттардын киреше дараметин жогорулатуу жолдору жана аларды сарамжалдуу бөлүштүрүү жагдайлары сунушталган.

**Негизги сөздөр:** муниципалдык түзүлүш, жергиликтүү бюджеттердин кирешелери жана чыгымдары, жергиликтүү салыктар, жалпы мамлекеттик салыктар, гранттар, каржылык камсыздандырылышы, бюджеттер аралык трансферттер, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын чыгаша милдеттенмелери.

В статье рассматриваются вопросы достаточности финансового обеспечения местных органов власти в Кыргызской Республике для финансирования как собственных полномочий, так и делегированных государством полномочий, так как от более полной обеспеченности расходных полномочий зависит дальнейшее увеличение доходов местных сообществ и как следствие развитие муниципальных образований и всей экономики страны. Проведен структурный анализ доходов и расходов местных бюджетов, а также рассмотрен механизм распределения межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета в местные бюджеты. Исследована роль местных налогов и сборов в обеспечении финансовой самостоятельности местных бюджетов. Рассмотрены пути увеличения в местные бюджеты уровня поступлений местных налогов и сборов. В тоже время предложены меры и способы повышения финансовой самостоятельности местных органов самоуправления. Предложены пути увеличения доход-

ного потенциала местных сообществ и механизмы их более рационального распределения.

**Ключевые слова:** муниципальные образования, доходы и расходы местных бюджетов, местные налоги, общегосударственные налоги, гранты, финансовое обеспечение, межбюджетные трансферты, расходные полномочия местных органов власти.

In the article the questions of sufficiency of financial support to local authorities of the Kyrgyz Republic to finance both their own powers and delegated by the state authorities are considered since the further increase in the expenditure powers entails a further increase in the incomes of local communities and as a consequence the development of municipalities and the entire economy of the country. Structural analysis of incomes of expenditures of local budgets was done and also the mechanism of distribution of inter budgetary transfers from the national budget to local budgets was considered. The role of local taxes and fees in ensuring the financial independence of local budgets is investigated. The ways of increasing the level of local taxes and fees revenues to local budgets are proposed. At the same time, measures and ways to improve the financial independence of local self-government bodies are proposed. Ways to increase the income potential of local communities and mechanisms for their more rational distribution were proposed.

**Key words:** municipality, municipal economy, incomes and expenditures of local budgets, local taxes, national taxes, grants, financial support, inter budgetary, transfers, expendable powers of local authorities.

Укрепление доходной части бюджетов муниципальных образований и пути их рационального использования во многом определяет дальнейшее развитие местных территорий и повышение финансового потенциала местных сообществ.

В связи с этим целью статьи является исследование проблем финансовой обеспеченности органов местных самоуправлений достаточными финансовыми ресурсами и определение путей увеличения доходов муниципальных образований в Кыргызской Республике.

Наибольшую роль в развитии местных территорий играет достаточная обеспеченность финансовыми ресурсами. Согласно ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, «Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной

экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий» [1].

Так как основным источником финансирования местных потребностей выступает местный бюджет, перед государственными органами выступает вопрос увеличения уровня обеспечения местных бюджетов самостоятельными и независимыми источниками формирования. Способствование со стороны государства укреплению финансовой базы местных самоуправлений увеличит возможности органов этих властей по развитию территорий муниципальных образований.

Но как показывает развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике одной из главных его проблем является финансовая необеспеченность - другими словами несоответствие доходов местных бюджетов по сравнению с их расходами. И на самом деле, какими бы полномочиями не наделялись местные органы власти в нормативно-правовых актах Кыргызской Республики регулируемыми их деятельность, какие бы заявления со стороны государственных органов не делались о необходимости обеспечения органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами, все они останутся нереализованными, пока система местного самоуправления в Кыргызстане не станет обладать достаточными финансовыми ресурсами для осуществления своих и в особенности делегированных государством на местный уровень расходных полномочий, потому что обеспечить рост экономики муниципальных образований при ограниченности и недостаточности финансовых ресурсов практически невозможно.

В настоящее время в Кыргызской Республике механизм обеспечения муниципальных образований достаточными финансовыми ресурсами решается в основном путем регулирования межбюджетных отношений в виде выравнивающих и стимулирующих грантов. Однако действующая методика распре-

деления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям требует совершенства. Согласно действующей методике, размер финансовой помощи со стороны государства зависит от величины доходного потенциала, т.е. чем больше поступают в распоряжение муниципальных образований налоговые и неналоговые доходы, тем меньше становится размер межбюджетных трансфертов и наоборот.

По нашему мнению следует совершенствовать методику распределения межбюджетных трансфертов в зависимости не только от увеличения поступления доходов в местные бюджеты, но и от уровня делегированных на местный уровень государственных полномочий.

Таким образом несмотря на рост доходов муниципальных образований, переданные органам местного самоуправления полномочия, которые выходят за пределы вопросов местного значения в соответствии со статьей 2. Закона КР “О финансово-экономических основах местного самоуправления” в полном объеме должны финансироваться за счет республиканского бюджета [2]. Соответственно, наиболее полное финансирование делегированных государственных полномочий, позволит органам местного самоуправления более эффективно использовать собственные доходы для повышения инвестиционного потенциала местных сообществ.

Наиболее острой является проблема оптимизации доходных и расходных потоков между бюджетами различных уровней. В связи с этим, необходимо сформировать нормативы бюджетного регулирования, обеспечивающие в равной степени достаточную сбалансированность расходных и доходных потоков для всех муниципальных образований [3].

Сложившаяся на сегодняшний день практика разграничения финансовых полномочий между бюджетами демонстрирует все большее сосредоточение совокупных доходных источников государства в республиканском бюджете и, соответственно наблюдается снижение их поступления в местные бюджеты.

Таблица 1

Динамика структуры доходов и расходов государственного бюджета Кыргызской Республики в 2013-2016 гг. в процентах к итогу [4].

Виды бюджетов	Доходы				Расходы			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Республиканский бюджет	80,87	86,76	86,67	86,82	81,72	87,17	87,54	88,64
Местные бюджеты	19,13	13,24	13,33	13,18	18,28	12,83	12,46	11,36

Как видно из таблицы 1, доля доходов местных бюджетов в 2016 г. по сравнению с их долей в 2013г. уменьшилась на 5,95 процентных пункта и составила в 2016 г. 13,18% доходов государственного бюджета КР. Расходы местных бюджетов КР в тоже время сократились на 6,92 процентных пункта, что увеличило разрыв между долями доходов и расходов местных бюджетов с 0,85 п.п. в 2013 г. до 1,82 п.п. в 2016 г.

Для эффективного функционирования местного самоуправления в решении местных проблем необходимо, чтобы они обладали достаточной доходной базой для выполнения своих расходных полномочий.

Опыт развитых государств свидетельствует что, в стабильной рыночной экономике параметры налогового распределения бюджетных доходов практически позволяют формировать достаточно самостоя-

тельные бюджеты местного самоуправления, с учетом финансовых возможностей и потребностей территории. Тем не менее, вопросы фискальной политики, в том числе одной из главных ее составляющих налоговой, остаются трудной проблемой и для наиболее развитых в экономическом отношении стран мира [5].

По отчетным данным представленными в таблице 2 видно, что в 2013 г. в доходах местного бюджета Кыргызской Республики доля налоговых доходов составляла 49,39%, а доли трансфертов со стороны республиканского бюджета составляли 40,63%. В

2014-2016 гг. доля налоговых доходов составила в среднем 71,08%, а доля безвозмездных поступлений в 2014 г. по сравнению с 2013 г. снизилась на 28,52 процентных пункта, снижение безвозмездных поступлений связано с постановлением Правительства КР от 30 мая 2013 года № 302 “О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики” с 1 августа 2013 года [6].

Таблица 2

Динамика структуры доходов местных бюджетов Кыргызской Республики за 2013-2016 гг. (млн. сом) [4].

Наименование вида дохода	2013		2014		2015		2016	
	млн. сом	Уд. вес, %	млн. сом	Уд. вес, %	млн. сом	Уд. вес, %	млн. сом	Уд. вес, %
Доходы всего	21112,45	100	16061,96	100	17523,18	100	17570,13	100
В том числе:								
1. Налоговые доходы:	10428,02	49,39	11693,7	72,80	12325,67	70,34	12324,36	70,14
2. Неналоговые доходы	2106,46	9,98	2423,67	15,09	2648,13	15,11	2478,47	14,11
3. Безвозмездные поступления	8577,97	40,63	1944,59	12,11	2549,38	14,55	2767,3	15,75

Однако, как показывают данные таблицы 2 несмотря на перевод организаций образования муниципальных образований на финансирование из республиканского бюджета, местные самоуправления остаются трансфертозависимыми, то есть собственных доходов и величины отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты не достаточны для осуществления как собственных, так и делегированных на местный уровень государственных полномочий.

В Бюджетном кодексе КР в главе 10 четко определены расходные обязательства обеих уровней власти страны [7]. В данном нормативно-правовом акте определена структура расходных полномочий местного самоуправления, тогда как объем этих полномочий определяется расчетным путем применительно к каждому муниципально-территориальному образованию. Работа в области определения объема возложенных полномочий должна быть направлена на эффективное и рациональное использование бюджетных средств. То есть необходимо в каждом отдельном случае проанализировать потребность в количестве и объеме возложенных полномочий и далее определить основные – источники финансирования: собственные доходы бюджета, внебюджетные доходы или финансовая помощь вышестоящего бюджета [8].

Анализ расходов бюджетов муниципальных образований Кыргызской Республики (табл. 3) показывает, что за исследуемый период уровень расходов в 2016 г. снизился по сравнению с 2013 г. на 25,25% или на 4855,55 млн. сом. Снижение общих расходов произошло за счет снижения расходов по статье образование, если в 2013 г. их доля составляла более половины расходов местных бюджетов, то в 2016 г. их доля снизилась почти на 20 процентных пункта. Следующей статьей расходов являются жилищные и коммунальные услуги их доля за анализируемый период занимала в среднем 18,5%. Тенденция к увеличению этих расходов связана с ростом и усложнением местного хозяйства, развитием жилищно-коммунального строительства в муниципальных образованиях, повышением стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Доля расходов по статье государственные службы общего назначения в 2013 г. составляла 12,16%, а в 2016 г. их доля увеличилась в связи с повышением среднего уровня заработной платы работников муниципалитетов и составила 20,33%. Самой незначительной статьей расходов является охрана окружающей среды, если в 2013-2014 гг. Доля данных расходов составляла 0,58%, то в 2015-2016 гг. на эту статью вообще не выделялись средства.

Динамика структуры расходов местных бюджетов КР за 2013-2016 гг.  
(в процентах к итогу) [4].

Виды расходов	2013		2014		2015		2016	
	млн. сом	Уд. вес, %	млн. сом	Уд. вес, %	млн. сом	Уд. вес, %	млн. сом	Уд. вес, %
Государственные службы общего назначения	2338,56	12,16	2802,44	20,95	3367,59	24,22	2921,8	20,33
Оборона. Общественный порядок и безопасность	195,78	1,02	210,57	1,57	65,44	0,47	58,73	0,41
Экономические вопросы	334,38	1,74	416,16	3,11	376,11	2,71	515,51	3,59
Охрана окружающей среды	0,67	0,00	0,48	0,00	-	0,00	-	0,00
Жилищные и коммунальные услуги	2402,38	12,49	2451,05	18,32	2516,57	18,10	3598,05	25,03
Здравоохранение	1545,84	8,04	1558,78	11,65	916,79	6,59	224,06	1,56
Отдых, культура и религия	667,81	3,47	760,32	5,68	807,72	5,81	854,29	5,94
Образование	11222,41	58,36	4498,23	33,63	5168,89	37,18	5503	38,28
Социальная защита	522,77	2,72	678,68	5,07	683,19	4,91	699,61	4,87
Итого расходов	19230,6	100	13376,71	100	13902,3	100	14375,05	100

На основании проведенного анализа местных бюджетов Кыргызской Республики следует отметить, что на протяжении анализируемого периода финансовое состояние муниципальных образований в какой-то степени улучшается. Но в тоже время у муниципальных образований прослеживается нехватка собственных доходов. Необходимо принимать меры по увеличению собственных доходов муниципальных образований и оптимизации их расходов. Обязательными предпосылками для таких изменений является известная самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы. На практике же недофинансированность местных бюджетов и целевой характер выделяемых сверху средств свидетельствует, что качество бюджетных расходов муниципалитетов не повышается [9].

Для того чтобы увеличить степень финансовой обеспеченности муниципальных образований в нынешней ситуации необходимо принять следующие меры:

- увеличение средних базовых ставок земельного налога и увеличение нормы отчислений от общегосударственных налогов, а именно в большей степени от подоходного налога;

- необходимо изменить методику распределения межбюджетных трансфертов, т.е. размер межбюджетных трансфертов должен полностью покрывать делегированные государством полномочия, а не финансироваться за счет собственных доходов местных бюджетов;

- возросшие собственные доходы местных бюджетов должны использоваться на мероприятия кото-

рые позволят увеличить доходную базу муниципальных образований, а не для финансирования делегированных на местный уровень расходных полномочий;

- усилить подготовку высокопрофессиональных и компетентных кадров для муниципальной службы, так как именно от их деятельности зависит эффективное распределение местных финансовых ресурсов.

Таким образом, увеличение уровня финансовой самообеспеченности местных самоуправлений, для поднятия уровня жизни местных сообществ возможно при условии, что расходные полномочия, переданные верхним уровнем власти, будут полностью финансироваться за счет соответствующего бюджета, а собственные доходы местных бюджетов будут направлены на создание условий способствующих увеличению финансовых источников муниципальных бюджетов. Реализация указанных мер позволит увеличить уровень собственных доходов муниципальных образований и приведет к укреплению их финансовой самостоятельности.

#### Литература:

1. Европейская хартия местного самоуправления. - Страсбург, 15.10.1985.
2. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года N215.
3. Зотова А.И., Кириченко М.В. Новое в механизме межбюджетных трансфертов. Изд-во Южный федеральный университет // Финансы и кредит, 2013. - С. 14-20.
4. Отчет об исполнении Государственного бюджета КР за 2013-2016 гг.

5. Дорджиева О. Б. Проблемы финансовой независимости местных бюджетов в современных условиях // Элиста: Изд-во Калмыцкого гос. университета. 2013. - С. 29-33.
6. Постановление ПКР от 30 мая 2013 года №302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики».
7. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года №59.
8. Попорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование//Финансы. - 2010. - №10.
9. Токаев Н.Х. Формирование и самодостаточность доходного обеспечения муниципальных бюджетов. Северо-Осетинский государственный университет // Terra economicus. 2012. - С. 118-122.

**Рецензент: к.э.н. Барпыбеков А.Б.**

---