

*Мамадалиев Э.Ж.*

**МУНИЦИПАЛДЫК КИРЕШЕЛЕРДИ ТҮЗҮҮНҮН ЧЕТ  
ӨЛКӨЛҮК ТАЖРҮЙБАСЫ ЖАНА АНЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА  
КОЛДОНУУ МҮМКҮНЧҮЛҮКТӨРҮ**

*Мамадалиев Э.Ж.*

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО  
ПРИМЕНЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*E.Zh. Mamadaliev*

**FOREIGN EXPERIENCE OF MUNICIPAL  
REVENUE GENERATION AND ITS APPLICATION  
IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 336.132

Макалада чет өлкөлөрдө жергиликтүү бюджеттердин кирешесин түзүү маселелери боюнча талдоо жүргүзүлгөн. Өнүккөн чет өлкөлөрдө жергиликтүү бюджеттердин негизги киреше булактарынын түзүмдөрүнүн салыштырмалуу талдоосу жүргүзүлгөн. Талданып жаткан чет өлкөлөрдүн муниципалитеттеринин бюджеттеринин кирешелеринин салыштырма мүнөздөмөсү, ошол мамлекеттерде жергиликтүү бюджеттердин кирешелерин түзүү бөлүгүндө бюджеттик саясатынын артыкчылыктарын аныктоо максатында анализденген. Макалада, ошондой эле талдоого алынган өлкөлөрдө жана Кыргызстанда жергиликтүү деңгээлде өзүнүн, ошондой эле өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарын аткарууну уюштуруу үчүн салыктык жана салыктык эмес кирешелердин үзүлтүксүз түшүүсүн камсыздоо көйгөйлөрү каралган. Чет өлкөлүк тажрыйбага ылайык финансылык туруктуулукка жана өз алдынчалулукка түрткү берүүчү жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин негизги булактарынын түзүмүн өзгөртүү боюнча комплекстүү иш-чаралар сунушталган.

**Негизги сөздөр:** муниципалдык түзүлүш, жергиликтүү бюджет, кирешелер, жергиликтүү салыктар, жергиликтүү жыйымдар, каржылык өз алдынчалыгы, бюджет аралык трансферттер.

В статье проделан анализ вопросов формирования доходов местных бюджетов в зарубежных странах. Проведан сравнительный анализ структуры основных источников доходов местных бюджетов в развитых зарубежных странах. Сравнительная характеристика доходов бюджетов муниципалитетов в зарубежных странах сделана с целью определения преимуществ бюджетной политики анализируемых стран в части формирования доходов местных бюджетов. В статье также рассмотрены проблемы, которые встречаются в анализируемых странах и в Кыргызстане в части обеспечения бесперебойного поступления налоговых и неналоговых доходов для организации

выполнения как своих собственных, так и делегированных государственных полномочий на местный уровень. Предложены комплексные мероприятия по изменению структуры основных источников доходов местных бюджетов способствующих финансовой устойчивости и самостоятельности в соответствии с положительным зарубежным опытом.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, местный бюджет, доходы, местные налоги, местные сборы, финансовая самостоятельность, межбюджетные трансферты.

The article analyzes the issues of forming local budget revenues in foreign countries. A comparative analysis of the structure of the main sources of local budget revenues in developed foreign countries has been performed. Comparative characteristics of municipal budget revenues in foreign countries are made in order to determine the advantages of the budget policy of the analyzed countries in terms of generating local budget revenues. The article also discusses the problems encountered in the analyzed countries and in Kyrgyzstan in terms of ensuring uninterrupted receipt of tax and non-tax revenues for the organization of the implementation of both its own and delegated state powers at the local level. Comprehensive measures are proposed to change the structure of the main sources of income of local budgets that contribute to financial stability and independence in accordance with positive foreign experience.

**Key words:** municipal formation, local budget, revenue, local taxes, local fees, financial independence, inter-budget transfers.

Бюджеты муниципалитетов имеют большое значение для социально-экономического развития государства и являются финансовой основой деятельности муниципалитетов. За счет бюджетов муниципальных образований осуществляется финансовое обеспечение основной части их расходных полномочий.

Соответственно, бюджеты муниципалитетов способствуют не только решению текущих задач местных органов власти, а также формированию доходов местных бюджетов, которые направляются на финансирование для дальнейшего развития муниципальных образований.

От того, какую долю потребностей, или расходов местных самоуправлений покрывают собственные и закрепленные на долговременной основе доходы бюджетов муниципальных образований, зависит не только их финансовая самостоятельность и устойчивость, а также возможности социально-экономического развития муниципальных образований в перспективе.

В этих условиях, для достижения целей совершенствования формирований доходной части бюджета муниципалитетов важное значение имеет изучения зарубежного опыта обеспечения муниципальных образований достаточным уровнем финансовых ресурсов и определение возможности использования их опыта в практической деятельности муниципальных

образований Кыргызской Республики.

В экономически развитых странах, через систему местных финансов осуществляется финансирование деятельности муниципалитетов, что позволяет им обеспечивать достаточный уровень финансовой самостоятельности. Обеспечение необходимого уровня финансовой независимости муниципалитетов в анализируемых иностранных государствах осуществляется в основном за счет эффективного и обоснованного распределения доходов и расходов между уровнями бюджетов.

Рост финансовой базы бюджетов муниципалитетов в исследуемых государствах, происходило в основном за счет укрупнения административно-территориальных образований, а также в силу того, что в местные бюджеты были переданы стабильные и достаточные налоговые и неналоговые доходы. Реформы, осуществляемые в данных странах способствовали усилению налоговой децентрализации, а также разработке эффективной бюджетной политики, как на государственном, так и на местном уровне [5].

Таблица 1

Изменения количества муниципалитетов в зарубежных развитых странах [5]

Страна	Количество муниципалитетов в 1950 г.	Количество муниципалитетов в 2015 г.	Численность населения в первичной коммуне тыс. чел. в 2015 г.	Изменение в 2015 году по сравнению с 1950 годом, в %
Швеция	2281	289	30,6	-87%
Дания	1387	275	19,0	-80%
Великобритания	2028	467	120,0	-77%
Германия	25930	14808	5,0	-51%
Нидерланды	1015	572	23,2	-44%
Австрия	3999	2301	3,2	-42%
Норвегия	744	455	10,0	-41%
Франция	(1945) 38814	36763	1,6	- 5%
Швейцария	3097	2880	2,3	-7%
Италия	7781	8099	7,2	+4%

Из таблицы 1 видно, что в большинстве выше рассматриваемых странах произошло значительное сокращение муниципалитетов. В тоже время, как видно из таблицы 1, среднее количество жителей муниципальных образований в анализируемых государствах сильно разнятся. В соответствии с этим, укрупнение муниципалитетов связано, не с численностью муниципалитетов, а с необходимостью создания финансово самостоятельных и устойчивых муниципалитетов с территорией и налоговой базой, позволяющим органам муниципальных образований эффективно решать местные вопросы.

Финансовая децентрализация, применяемая в анализируемых государствах, позволяет их муниципалитетам увеличить уровень финансовой самостоятельности, направляя собственные финансовые ресурсы для исполнения своих полномочий и развития территорий.

Финансовая децентрализация, с одной стороны снизило степень зависимости бюджетов муниципалитетов от межбюджетных трансфертов вышестоящего уровня, а с другой привело к снижению контроля

государственных органов власти над местными бюджетами. В соответствии с данными обстоятельствами, это приводит к увеличению уровня рисков органов местной власти, связанной с достаточным финансовым обеспечением экономической политики на местном уровне [5].

Но не всегда собственные доходы местных бюджетов позволяют им выполнять свои и делегированные расходные полномочия, установленные нормативно-правовыми актами. В таких обстоятельствах сбалансированность бюджетов муниципальных образований обеспечивается применением механизма бюджетного выравнивания.

Источники доходной части местных бюджетов в анализируемых зарубежных странах в основном зависят от государственного устройства и бюджетной системы страны (федеративная или унитарная).

Степень обеспеченности местных бюджетов зарубежных стран в отдельными видами доходов, в зависимости от типа их бюджетного устройства представлена в таблице 2.

Таблица 2

Структура доходов местных бюджетов зарубежных стран в 2015 году (в % к итогу)

Страны		Всего доходов, в %	Структура источников дохода, в %			
			Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Трансферты	Иные доходы
Федеративное устройство	Германия	100	60	26	14	0
	Швейцария	100	48	26	15	11
	Австрия	100	42	43	10	5
Унитарное устройство	Швеция	100	74	20	5	1
	Франция	100	45	33	18	4
	Великобритания	100	15	13	70	2
	Норвегия	100	44	38	18	0
	Нидерланды	100	13	67	20	0
	Италия	100	38	49	12	1
	Дания	100	53	38	7	2

Из таблицы 2 видно, что в бюджетах муниципальных образований анализируемых зарубежных стран, собственные и закрепленные налоговые доходы и неналоговые поступления в среднем составляют от 80% до 95% от совокупных доходов местных бюджетов. В рассматриваемых странах исключением является Великобритания, где в совокупных доходах муниципальных бюджетов доля трансфертов из вышестоящего бюджета составляет в среднем 70%, однако эти трансферты даются на выполнение конкретных задач и финансирование делегированных государственных расходных полномочий [5]. В соответствии с этим, доходы местных бюджетов в данных развитых стран в основном финансируются за счет доходов закрепленных за ними на постоянной основе, а величина финансовой помощи от вышестоящих бюджетов составляет в данных странах менее 20%.

В налоговых доходах местных бюджетов Дании, Норвегии, Швеции и Швейцарии основную долю занимает подоходный налог взимаемый с физических лиц. В Скандинавских странах в совокупных налоговых доходах местных бюджетов величина налогов на доходы физических лиц составляет от 90% до 97%. В общих доходах муниципальных бюджетов Финляндии и Швеции удельный вес подоходного налога составляет свыше 70%, а в местных бюджетах Норвегии и Дании – более 50% доходов.

Во Франции, Нидерландах, Германии, Италии большую долю налоговых доходов муниципалитетов составляют в основном косвенные налоги (налогов на импорт, оборот, продажи).

В Италии, Австрии, Дании и Великобритании достаточно большую долю в налоговых доходах бюджетов муниципалитетов составляют налоги на имущество. В Великобритании удельный вес налогов на имущество в совокупных налоговых доходах муниципальных бюджетов составляет почти 100% [6, с. 11].

Как показал анализ в доходах местных бюджетов большинства анализируемых стран значительный удельный вес занимают неналоговые доходы. Как видно из таблицы 2. уровень неналоговых поступлений в общих доходах местных бюджетов составляет в среднем от 13% до 67%. А в Нидерландах, Италии и Австрии величина неналоговых поступлений в совокупных доходах местных бюджетов, превышают величину налоговых доходов.

В Австрии и Германии основные налоговые доходы муниципальных бюджетов находятся в совмест-

ном использовании различных уровней власти, данное обстоятельство дает возможность органам местной власти данных стран более рационально решать задачи стоящие перед муниципалитетами [3, с. 39].

В соответствии с проделанным анализом, можно сделать вывод, что, собственные и закрепленные доходы бюджетов муниципальных образований рассматриваемых зарубежных стран, позволяют органам местной власти финансировать свои расходные полномочия, в достаточно полном объеме.

В Кыргызской Республике для увеличения финансовой самостоятельности муниципальных образований, органам местной власти необходимо передать значимые собственные источники доходов. На основе опыта исследуемых зарубежных стран, перспективным для нашей страны является передача на местный уровень подоходного налога уплачиваемых физическими лицами, а также целесообразным является в полной мере применять сбор имущественных налогов, а именно увеличить объем сбора налога на недвижимое имущество. Также, достаточным потенциалом в Кыргызской Республике обладает увеличение собственных доходов муниципальных бюджетов, за счет увеличения ставок земельного налога [2].

Данные Министерства финансов Кыргызской Республики за 2014-2018 гг. показывают, что в Кыргызстане за данный период идет рост доходов местных бюджетов. В 2018 г. в совокупных доходах местных бюджетов удельный вес регулируемых доходов составил 50%, а величина доходов закрепленных на постоянной основе за тот же год составил 29,2%. С 2014 г. по 2017 г. доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов Кыргызской Республики имела тенденцию к росту, а в 2018 г. по сравнению с 2017 г. удельный вес безвозмездных поступлений уменьшилась на 6%. В 2018 году уровень трансфертов из вышестоящих бюджетов в общем объеме доходов местных бюджетов составили в среднем 20,8% [4]. Данное обстоятельство говорит, о том, что бюджеты муниципалитетов Кыргызской Республики, пока еще в достаточной степени зависят от решений государственных органов власти, что делает органов муниципалитетов не достаточно самостоятельными при исполнении своих расходных полномочий.

В таблице 3. представлены расходные полномочия органов муниципальных образований зарубежных стран, позволяющие проводить местным органам власти самостоятельную бюджетную политику на территории своих муниципалитетов (табл. 3).

Таблица 3

Виды расходов муниципальных органов власти [5].

Страна	Местный уровень
Швеция	Социальное обеспечение, дошкольные учреждения, обязательное образование, спасательные службы, общественная охрана здоровья и окружающей среды, искусство, спорт, планирование городов, развлечения, жилищное строительство, улицы и парки.
Франция	Местные финансы, обеспечение кадрами, дороги и улицы, управление коммунальными службами через государственные корпорации.
Нидерланды	Муниципалитеты выдают постановления по всем вопросам, которые не вошли в компетенцию государства или провинций. Они заботятся об охране здоровья, образовании, строительстве.
Великобритания	Противопожарная безопасность школьное образование, библиотечное дело, социальное обеспечение, территориальное планирование и недропользование, дорожно-транспортное хозяйство, жилищное строительство экономическое развитие, сбор местных налогов
Германия	Противопожарная безопасность, здравоохранение, дорожно-транспортное хозяйство, охрана окружающей среды распределение расходов, сбор местных налогов, получение доходов от своего имущества и коммерческой деятельности

Как видно из таблицы 3 в рассматриваемых странах расходные полномочия и источники их финансирования осуществляются в достаточной мере рационально и обоснованно. В развитых зарубежных странах на местный уровень передаются, только те расходные полномочия, которые рационально прежде всего финансировать именно на местном уровне.

На основе опыта распределения расходных полномочий и источников их финансирования в развитых стран, в Кыргызской Республике необходимо обеспечить расходные полномочия местных бюджетов самостоятельными и достаточными источниками финансирования, а также усовершенствовать механизм распределения межбюджетных трансфертов. А увеличенные в следствии этих мероприятий собственные доходы муниципальных бюджетов должны в основном использоваться для мероприятий, которые в будущем позволят увеличить финансовый потенциал муниципальных образований [2].

Таким образом, применение в Кыргызской Республике опыта зарубежных стран, в части формирования и использования местных бюджетов, может

быть применима не путем абсолютного копирования, а через адаптацию их к специфике Кыргызстана. Соответственно, повышение финансовой устойчивости и самостоятельности муниципальных образований Кыргызстана с применением опыта зарубежных стран может быть достигнуто за счет следующих мероприятий:

- четкого и обоснованного распределения расходных полномочий и источников их финансирования между уровнями власти;
- предоставления органам муниципалитетов достаточного уровня самостоятельности в использовании собственных финансовых ресурсов;
- увеличения норматива отчислений подоходного налога в местные бюджеты;
- более полного использования потенциала по увеличению ставки налога на недвижимое имущество и ставки земельного налога;
- совершенствования управления местными финансами и имуществом, за счет улучшения подготовки необходимых и компетентных кадров для

муниципальной службы [2].

Таким образом, Кыргызской Республике для увеличения финансового потенциала муниципальных образований, важное значение имеет использование и применение зарубежного опыта распределения расходных полномочий и достаточных для их финансирования доходных источников.

#### Литература:

1. Егорова И.В. Зарубежный опыт обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований. / Журнал «Экономика и предпринимательство» Изд.: Редакция журнала «Экономика и предпринимательство». - Москва. - №2 (103). - 2019. - С. 436-439.
2. Мамадалиев Э.Ж. Проблемы и пути увеличения финансовых ресурсов муниципальных образований. / Журнал «Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана», №4. - Бишкек, 2018.
3. Мещерякова Л.А. Развитие и функционирование региональной социально-экономической системы: монография / Л.А. Мещерякова. - Ставрополь: Ставропольский гос. аграрный ун-т, 2008. - 248с.
4. Отчет по исполнению местных бюджетов Кыргызской Республики за 2014-2018 годы.
5. Усков И.В. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных органов власти. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. Изд.: Кисловодский институт экономики и права. - Кисловодск, 2015. - С. 31.
6. Yilmaz Serdar. Subnational data requirements for fiscal decentralization: case studies from Central and Eastern Europe. - Washington: World Bank, 2003. -160p.