

УДК 336.14:352(575.2)

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Айтахунов Б.К., Исмаилбеков М.С., Рысмендеев Б.Д.

*Кыргызская государственная юридическая академия при Правительстве Кыргызской Республики,
Бишкек, e-mail: b.aitahunov@mail.ru*

В статье рассматриваются некоторые особенности финансово-экономических основ в системе местного самоуправления, понятие «финансово-экономические основы местного самоуправления», правовые основы организации и деятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике, принципы финансово-экономических основ местного самоуправления, гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Отмечается, что принятый на основе Конституции КР от 27 июня 2010 года Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59 является на сегодняшний день одним из основных нормативных правовых актов, которые регулируют рассматриваемую нами сферу общественных отношений. Одно из предназначений данного закона состоит в регулировании финансовых и экономических отношений, возникающих между органами местного самоуправления айылных аймаков и городов и государственными органами, иными органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, и в определении порядка и принципов формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления айылного аймака и города. Доказывается, что подлинная самостоятельность, а с ней и эффективность местного самоуправления находятся в прямой зависимости от наличия и объема материально-финансовых ресурсов, которыми располагает муниципальное образование. Эти ресурсы в совокупности образуют финансово-экономическую основу местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, финансово-экономические основы местного самоуправления, принципы местного самоуправления, финансово-экономических основ местного самоуправления, муниципальные образования, уставы муниципальных образований

SOME PECULIARITIES OF FINANCIAL AND ECONOMIC BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Aytahunov B.K., Ismailbekov M.S., Rysmendeev B.D.

*Kyrgyz State Law Academy under the Government of the Kyrgyz Republic, Bishkek,
e-mail: b.aitahunov@mail.ru*

In the article some features of financial and economic bases of local self-government in the Kyrgyz Republic are considered. The concept of financial and economic foundations of local self-government, legal foundations of organization and activity of local self-government in the Kyrgyz Republic, the principles of financial and economic bases of local self-government, guarantees financial and economic independence of local self-government are considered. It is noted that, adopted on the basis of the Constitution of the Kyrgyz Republic of June 27, 2010, the Budget Code of the Kyrgyz Republic of May 16, 2016 No. 59 is currently one of the main normative legal acts regulating the sphere of public relations that we are examining. One of the purposes of this law is to regulate the financial and economic relations that arise between local self-government bodies of ayilnyh aymaks and cities and state bodies, other bodies of local self-government, individuals and legal entities, as well as in determining the order and principles of formation and execution of the local budget and off-budget funds of local self-government bodies of ayil aymak and the city. It is proved that the real independence, and with it the efficiency of local self-government, is directly dependent on the availability and volume of material and financial resources that a particular municipal entity has. These resources together constitute the financial and economic basis of local self-government.

Keywords: local self-government, financial and economic foundations of local self-government, principles of local self-government, principles of financial and economic foundations of local self-government, local self-government bodies, municipalities, charters of municipal formations

Деятельности органов местного самоуправления присущи следующие признаки: организационная обособленность, многообразие организационных форм, ответственность перед государством и местным сообществом, гласность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления населения. При этом самым главным признаком, присущим деятельности органов местного самоуправления, является самостоятельность.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется в первую очередь положениями раздела 8 Конституции КР, в котором определяются место и роль муниципальных образований в системе органов власти, источники финансирования местного самоуправления, правила и принципы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, утверждения и контроля исполнения местных бюджетов, введения местных налогов и сборов и другие вопросы.

Анализ норм Конституции КР показывает, что конституционными гарантиями самостоятельности местного самоуправления выступают не только нормы раздела 8 Конституции КР, но и другие нормы, содержащиеся в других разделах Конституции, например статьей 2 Конституции КР закреплено положение, в соответствии с которым на народ Кыргызстана возложено осуществление своей власти непосредственно через выборы и референдумы, систему госорганов и органов местного самоуправления; статьей 3 Конституции КР закрепляется принцип построения государственной власти, в соответствии с которым государственные органы и органы местного самоуправления должны осуществлять свои полномочия и деятельность в интересах народа открыто и нести за них ответственность перед ним, а также разграничиваются функции и полномочия госорганов и органов местного самоуправления; статьей 5 Конституции КР закреплено положение, что государство в лице его органов, а также органы местного самоуправления и их должностные лица не вправе выходить за пределы полномочий, которые определены Конституцией и другими законами. Содержание данных норм говорит об отличиях функций и полномочий органов местного самоуправления от государственных органов. В качестве примера можно привести также ст. 12, 13 Конституции КР, где муниципальная собственность признается в качестве отдельной формы собственности, а также закрепляется самостоятельность принятия представительными органами местного самоуправления местного бюджета. В данной связи необходимо указать на возможность закрепления в Конституции КР других конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления, в частности участия граждан в формировании реальных структур органов власти местного самоуправления.

В Конституции, к сожалению, не решен вопрос, связанный с территориальным устройством, границами муниципального образования, и при этом отсутствуют конкретные критерии, с помощью которых могут быть установлены границы муниципальных образований, когда изменение границ – а на деле речь может идти нередко и об упразднении какого-либо конкретного муниципального образования – может быть осуществлено без получения соответствующего согласия населения, принимая только во внимание его мнение.

В п. 3 ст. 12 Конституции КР предусматривается, что, когда имущество, которое находится в собственности граждан и юри-

дических лиц, обращается на основании закона в государственную собственность (национализация), должны быть возмещены стоимость этого имущества и другие убытки. Следует, по нашему мнению, установить аналогичный порядок и для случаев, когда происходит принудительное изъятие имущества для каких-либо муниципальных нужд, что даст возможность на основании закона обращать имущество, находящееся в собственности граждан и юридических лиц, в муниципальную собственность. При этом особую актуальность приобретают проблемы, связанные с исследованием финансово-экономической основы местного самоуправления, в которой проявляются сущность местного самоуправления и та действительная роль, которую оно играет в решении тех или иных важных проблем общественного развития, а также в отстаивании различных интересов населения, проживающего на той или иной конкретной территории. В данной связи необходимо отметить, что в Кыргызстане, в вопросах, связанных с развитием местных сообществ, органы местного самоуправления в своей деятельности, за редким исключением, ориентируются не на те ресурсы и возможности, которыми они располагают, а занимают выжидательную позицию, подтверждением чему является тот факт, что лишь 20% от общего числа айылных аймаков относятся к недотационным, остальные же 80% – к дотационным, т.е. у которых недостаточно своих доходов для покрытия расходной части бюджетов [1]. Это означает, в частности, что из 22 вопросов местного значения, которые определены законодательством, значительная часть решается в ограниченном режиме, а некоторые из них не решаются вовсе.

Анализ деятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике показывает, что, несмотря на принятие множества нормативных актов по финансово-экономической деятельности, обеспечить финансовую самостоятельность местных органов власти до настоящего времени так и не удалось. На сегодняшний день органы местного самоуправления по-прежнему лишены реальной бюджетной самостоятельности, их доходы формируются не за счет собственных доходных источников, а путем перераспределения средств от регулирующих доходов и грантов. Такое положение крайне отрицательно сказывается на уровне жизни населения, проживающего на данной территории. Одной из причин такого положения является то, что до настоящего времени процесс становления системы местного самоуправления в Кыргызстане

происходит недостаточно быстро, противоречиво и сложно, что обусловлено, с одной стороны, тем, что серьезно недооценено значение и роль самодеятельности граждан, а также тем, что Кыргызстан находится на начальном этапе формирования гражданского общества и у населения недостает социально-политической культуры и т.д., а с другой – тем, что не решены, в том числе на законодательном уровне, многие вопросы, связанные с организацией и деятельностью органов местного самоуправления. Все это вместе привело к тому, что возникли определенные несоответствия между практикой реализации экономических функций местного самоуправления и конституционными принципами, которые были заложены в основу данной области общественных отношений. Все эти вопросы, безусловно, требуют совершенствования действующего законодательства Кыргызской Республики.

Государство наделено правом установления правовых основ организации и деятельности местного самоуправления и предоставления правовых гарантий его финансовой и экономической самостоятельности.

Если оценивать содержание понятия «финансово-экономические основы местного самоуправления» с точки зрения конституционного регулирования, то можно отметить, что оно образуется из двух основных компонентов: во-первых, из права и возможности самостоятельно формировать и распоряжаться финансовыми и экономическими ресурсами посредством надлежащего использования собственности и установления местных налогов и сборов и, во-вторых, из того, что Конституцией КР в общем виде определены полномочия местного самоуправления и возможность дальнейшей их законодательной конкретизации.

Принятый на основе Конституции КР [2] Бюджетный кодекс Кыргызской Республики [3] является к настоящему времени одним из главных нормативных правовых актов, который регулирует рассматриваемую нами сферу общественных отношений. Предназначение данного закона состоит в том, чтобы регулировать финансовые и экономические отношения, возникающие между органами местного самоуправления айылных аймаков и городов и государственными органами, другими органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, и в том, чтобы определять порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления айылного аймака и города.

Необходимо отметить, что в законодательстве не содержится определение понятия финансово-экономических основ местного самоуправления.

Подлинная самостоятельность, а с ней и эффективность местного самоуправления находятся в прямой зависимости от того, каким объемом материально-финансовых ресурсов располагает конкретное муниципальное образование, которые в совокупности образуют его финансово-экономическую основу.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления с точки зрения права в качестве института муниципального права представляет собой не что иное, как совокупность правовых норм, цель которых состоит в регулировании общественных отношений, которые возникают в связи и по ходу формирования и использования муниципальной собственности, а также местных бюджетов и финансов в интересах местного сообщества соответствующего муниципального образования.

В Европейской Хартии самоуправления излагаются общие принципы, определяющие финансовую и экономическую политику демократического государства в сфере развития и укрепления местного самоуправления, в соответствии с которыми:

– органы местного самоуправления наделены правом распоряжаться финансовыми ресурсами с целью реализации своих полномочий по своему усмотрению;

– финансовые ресурсы, которыми располагают органы местного самоуправления, должны соответствовать и быть соразмерны полномочиям, которые предоставляет им Конституция и законы;

– часть финансовых ресурсов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых должны устанавливаться органами местного самоуправления самостоятельно и в рамках закона;

– гибкость и разнообразие финансовых систем, на которых основываются соответствующие ресурсы муниципальных образований, обеспечивают своевременное реагирование на изменение размеров издержек, возникающих в процессе их деятельности;

– защита органов местного самоуправления, слабых с финансовой точки зрения, обеспечивается применением процедур, направленных на финансовое выравнивание, либо соответствующих мер, которые должны быть направлены на корректировку ранее совершенных действий и смягчение последствий, возникших по причине неравномерного перераспределения источников финансирования.

Тот факт, что основы местного самоуправления закреплены на конституционном уровне, обязывает органы государственной власти предпринимать меры, чтобы развивать финансово-экономические основы местного самоуправления, в связи с чем установлены принципы, в соответствии с которыми выстраиваются финансово-экономические основы местного самоуправления, а также:

– должны быть четко и строго разграничены функции государственной власти и органов местного самоуправления;

– местное самоуправление для того, чтобы решить вопросы местного значения, должно быть обеспечено необходимыми финансово-экономическими средствами;

– исполнение делегированных государственных полномочий должно быть обеспечено необходимыми финансово-экономическими средствами;

– местные кенешы должны быть независимы в управлении финансово-экономическими средствами местного самоуправления.

Государство гарантирует финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления при соблюдении следующих положений:

1) для того, чтобы покрыть минимально необходимые расходы местных бюджетов и обеспечить минимальные размеры бюджета муниципального образования, доходные источники должны быть строго закреплены;

2) органы местного самоуправления должны формировать, утверждать и исполнять местный бюджет самостоятельно;

3) самостоятельность органов местного самоуправления в делах, связанных с управлением муниципальной собственностью (согласно ст.ст. 18, 22 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество» [4]), должна обеспечиваться через государственную защиту наравне с другими узаконенными формами собственности;

4) органы местного самоуправления наделены правом:

– создания муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, участия в акционерных обществах, чтобы обеспечить эффективное и оперативное решение вопросов местного значения, а также стимулировать экономическое развитие в пределах своего территориального образования и получать прибыль; некоммерческие организации и муниципальные предприятия создаются органами местного самоуправления для того, чтобы оказывать услуги, предоставление которых входит в обязанность органов местного самоуправления;

– выпуска муниципальных займов, получения кредитов и др.

При рассмотрении предметов ведения, входящих в собственную сферу деятельности, отдельную от сферы деятельности других уровней публичной власти, с необходимостью возникает вопрос о полномочиях каждого отдельного уровня власти и местного самоуправления. Приходится констатировать, что данный важнейший вопрос все еще остается вне законодательного регулирования. Его суть, по мнению В.И. Васильева, заключается в четком определении полномочий или, другими словами, прав и обязанностей каждого уровня власти по указанным предметам, а не в перечне предметов ведения, как это может показаться на первый взгляд [5, с. 36].

Исходя именно из такого представления о предмете реализуются, к примеру, нормы законодательства о местном самоуправлении в некоторых прибалтийских государствах. Так, в гл. 2 Закона Латвийской Республики «О самоуправлениях» от 24 мая 1994 года представлены полномочия местного самоуправления по соответствующим предметам ведения и установлена процедура в случае возникновения разногласий по данному поводу между органами местного самоуправления и государственной властью [6, ст. 614].

Закон КР «О местном самоуправлении» [7] в части, содержащей положения о финансах местного самоуправления, воспроизводит соответствующие нормы Бюджетного кодекса Кыргызской Республики и также не содержит дефиниции понятия финансово-экономических основ местного самоуправления. В законе указывается только перечень средств, в совокупности образующих местные финансы, и при этом не определены полномочия местных сообществ, связанные с их формированием.

Еще один важный источник правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления представлен уставами муниципальных образований, воспроизводящими, как это следует из проведенного анализа, в основном законодательство, в том числе и в финансово-экономической сфере.

Европейская Хартия местного самоуправления 1985 года занимает особое место среди других законов, призванных регулировать финансово-экономические основы местного самоуправления. В связи с Хартией заслуживает внимания то обстоятельство, что в отличие от прочих правовых актов в ней в трактовке содержания понятия финансовых основ местного самоуправления делается, с учетом международно-пра-

вовых актов, упор на конкретные полномочия местного самоуправления, способные обеспечивать реальную самостоятельность и эффективное функционирование местного самоуправления.

Говоря в целом, не только трактовка понятия финансово-экономических основ местного самоуправления в ныне действующем законодательстве, но и сам процесс его формирования трудно признать в полной мере отвечающим реальным потребностям общества и отношениям, сложившимся в системе государственной власти Кыргызской Республики. В данном случае речь идет в первую очередь об обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, которая, по сути, является основным, определяющим условием, своего рода гарантией обеспечения эффективного решения проблем, которые стоят перед органами муниципальной власти.

Список литературы

1. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы / Постановление Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218 // Эркин Тоо. – 2013. – № 55. – С. 4–7.
2. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2017. – № 6. – С. 6–15.
3. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 г. № 59 // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2016. – № 31–32. – С. 14–24.
4. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года №37 // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2008. – № 8. – С. 23–32.
5. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. – М., 1999. – 453 с.
6. Ведомости Сейма и Кабинета Министров Латвийской Республики. – 1994. – № 2. – Ст. 614.
7. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2012. – № 39. – С. 18–23.