

**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.** Конституция КР 1993 года послужила важнейшим основанием становления нового института народовластия в Кыргызстане – местного самоуправления. Конституция КР не только признала институт местного самоуправления, но и закрепила в ст. 91 конституционный принцип самостоятельности местных сообществ в управлении делами местного значения. Данная норма нашла отражение и в действующей Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 110).

В настоящее время местное самоуправление в Кыргызской Республике все более отчетливо становится неотъемлемой частью публичной власти. На протяжении последних 20 лет наблюдается сложный, многоэтапный процесс становления правовых, организационных, территориальных и финансово-экономических основ местного самоуправления.

При этом 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 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 [Программа «По переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы», утвержденная Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218 // И-пС «Токтом»]. Это означает, в частности, что из 22 вопросов местного значения, определенных законодательством, большая часть выполняется в ограниченном режиме, а некоторые не исполняются совсем.

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.

Одними из причин этому являются то, что в настоящее время становление системы местного самоуправления происходит достаточно медленно, сложно и противоречиво. С одной стороны, это определяется серьезной недооценкой значения и роли самодеятельности граждан, лишь начальным этапом формирования гражданского общества и недостаточностью социально-политической культуры населения и т.д. С другой – это связано с нерешенностью, в том числе и законодательно, многих вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления. Все это вместе привело к несоответствию практики осуществления экономических функций местного самоуправления конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений. Все эти вопросы, безусловно, требуют необходимости совершенствования действующего законодательства Кыргызской Республики.

Актуальность темы исследования обусловлена также и тем, что научно-теоретические разработки в области правового регулирования обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызстане почти отсутствуют. Очень мало специальных монографических исследований в той или иной степени охватывающих комплекс вопросов, связанных с анализом правового регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований. Это еще раз подтверждает актуальность и важность темы диссертационного исследования.

**Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами.** Тема диссертации входит в план научно-исследовательской работы 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;

- провести анализ конституционного регулирования финансово-экономической основы местного самоуправления;
- определить роль финансово-экономических основ местного самоуправления в обеспечении самостоятельности муниципальных образований;
- изучить правовую основу формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов;
- провести анализ системы местных налогов и сборов;
- исследовать и обобщить этапы правового регулирования отношений муниципальной собственности;
- рассмотреть теоретические и прикладные проблемы формирования и развития отношений муниципальной собственности как экономического выражения муниципальной власти и одновременно – специфической сферы деятельности органов местного самоуправления;
- внести предложения по совершенствованию законодательства в сфере финансово-экономической деятельности муниципальных образований.

**Научная новизна** работы заключается в том, что диссертация является, по сути, одним из первых исследований в республике, в котором проведено комплексное теоретико-правовое исследование финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике и определены концептуальные подходы, направленные на дальнейшее совершенствование правовых основ финансово-экономической деятельности муниципальных образований и выработку эффективных механизмов их организации и функционирования. Новизной отличаются предложения, направленные на совершенствование законодательства в данной сфере.

**Практическая значимость работы** обеспечивается тем, что результаты настоящего исследования могут быть использованы в дальнейших научных разработках по проблемам местного самоуправления применительно к его финансово-экономическим основам.

Полученные выводы и сформулированные на их основе предложения, могут послужить основой для совершенствования действующего законодательства, учтены в практической деятельности органов местного самоуправления, а также могут быть использованы в ходе учебного процесса при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам: Конституционное право», «Муниципальное право» и «Финансовое право».

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

1. Обосновывается положение, согласно которому самостоятельность местного самоуправления должна быть обеспечена дополнительными конституционными гарантиями, способными создать условия для

эффективного выполнения возложенных на них функций и задач. При этом предлагается, в частности, закрепить в Конституции КР право участия граждан в формировании структур органов власти местного самоуправления, а также в определении и изменении границ муниципальных образований.

2. Обосновывается, что нормы Конституции КР, регулирующие организацию и деятельность органов местного самоуправления, негативным образом сказались на обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Так, конституционные нормы не содержат конкретных гарантий государства в обеспечении формирования ресурсов в рамках минимальных государственных социальных стандартов, а также не содержат в себе нормы, закрепляющие право муниципальных образований при определенных обстоятельствах отказаться от принятия на себя делегированных государственных полномочий.

3. Обосновывается, что все полномочия органов местного самоуправления должны быть закреплены на конституционно-правовом уровне. Реализация данного предложения будет гарантировать не только финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления, но и обеспечит стабильность и целостность законодательства в вышеуказанной сфере, а также его реализацию на практике.

4. Обосновывается, что обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления со стороны государства зависит от уровня его экономического развития, политического режима и других факторов. Необходимо учитывать, что недостаточность финансовых средств у муниципальных образований приводит к тому, что конституционные принципы и принципы построения бюджетной системы вступают в противоречие, что препятствует дальнейшему развитию как государства в целом, так и его отдельных территорий.

5. Обосновывается, что для обеспечения самостоятельности местных бюджетов важно законодательно установить конкретный перечень и размер собственных доходов в доходах местного бюджета, что обеспечит расширение возможности местного самоуправления в планировании своих доходов и расходов, защитит местные бюджеты от необоснованного уменьшения финансовых ресурсов. Как показывает практика, при необеспечении самостоятельности местных бюджетов попрекаются нормы, принципы Конституции КР, наблюдаются грубейшие нарушения законодательства и прав граждан, увеличивается зависимость доходов местного бюджета от государства.

6. Обосновывается, что существующая система распределения налоговых источников между различными уровнями бюджетной системы не обеспечивает финансово-экономическую самостоятельность местного

самоуправления. Предлагается отказаться от расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Все налоги и поступления в местный бюджет должны быть только собственными.

7. Для того чтобы обеспечить муниципальные образования достаточными финансовыми ресурсами предлагается предоставить им право самостоятельно вводить местные налоги и определять ставки обложения. Введение таких налогов, как налог на рекламу, гостиничный и курортные налоги, будет стимулировать приток доходов в местные бюджеты, способствовать решению задач экономического развития местного самоуправления.

8. Обосновывается, что законодательство, регулирующее управление муниципальной собственностью, должно получить свое дальнейшее развитие. Это касается в первую очередь актов органов местного самоуправления по определению порядка формирования, использования и распоряжения муниципальной собственностью с учетом особенностей его статуса и разнообразия.

9. Обосновывается необходимость правового закрепления способов управления муниципальной собственностью с указанием перечня вопросов, которые должны решаться непосредственно населением при определении судьбы наиболее важных объектов муниципальной собственности.

10. Обосновывается, что законодательство, призванное укрепить материально-финансовую базу местного самоуправления, создается недостаточно комплексно и целенаправленно, многие правовые нормы в этой области давно устарели или противоречат друг другу.

**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 расширенном заседании кафедры конституционного и муниципального 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 одиннадцать разделов, выводов и списка использованной литературы.

## 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 – «Общая характеристика правовых основ финансово-экономической деятельности местного самоуправления»** – состоит из трех разделов, посвященных анализу понятий финансово-экономических основ местного самоуправления, обеспечения самостоятельности местного самоуправления, а также 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 в Кыргызстане, 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 вопросов достаточно полно и разносторонне внесли видные зарубежные ученые советского и современного периодов: С.А. Авакьян, Г.А. Алибаева, С.Т. Алибеков, Л.К. Амандыкова, М.В. Баглай, М.Т. Баймаханов, Г.В. Барабашев, Е.В. Белоусова, С.Н. Бондар, В.И. Васильев, Л.А. Велихов, А.Д. Дарханбаева, Ю.А. Дмитриев, А.Е. Жатканбаева, Л.Т. Жанузакова, А.Б. Жумадилова, О.К. Кобабаев, Е.И. Козлова, М.А. Краснов, Ю.А. Крохина, О.Е. Кутафин, С.С. Найманбаева, И.И. Овчинников, В.Н. Постовой, Г.С. Сапаргалиев, Е.А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, Н.И. Химичева, Н.Д. Эриашвили и ряд других авторов.



В Кыргызской Республике различные вопросы данной проблемы нашли отражение в трудах таких отечественных ученых, как: С.А. Алымкулов, У.О. Аманалиев, Б.Д. Асанакунунов, М.А. Ахметов, Э.Ж. Бейшембиев, З.Ш. Бейшеналиев, Ч. Бексултанов, Д.С. Джумалиев, Б.С. Дубанаев, Э.Э. Дуйсенов, А.К. Ермаков, А.З. Закиров, А.М. Исраилова, К.К. Керезбеков, А.А. Карашев, Р.Р. Карасартова, А.О. Кожошев, О.М. Коркмазов, Г.К. Кулдышева, А.А. Кутанов, Э.Н. Рахимбаев, О.С. Тарбинский, С.Н. Татарина, Н.М. Тюлюндиева, К.Ч. Чалова, Н.Т. Шерипов и др.

Отдельную группу источников составляют диссертационные исследования по проблемам организации экономической деятельности местного самоуправления В.Ч. Гаглоева, А.А. Ежковой, В.А. Зозулюк, М.А. Кузьмина, Н.Е. Кованева, А.Ю. Климанова, А.Ш. Мамбеткулова, Д.А. Писарева, А.С. Сыдыгалиевой, Н.В. Талалаева, Н.А. Тарасьян, А.С. Тюхтенева 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 местного самоуправления 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, с которым можно согласиться, это сложное социальное образование может быть исследовано 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.

Экономические ресурсы – это многогранное понятие, включающее в себя природные, трудовые, капитальные, финансовые и другие ресурсы, используемые в экономической деятельности. Таким образом, имущественные и финансовые ресурсы муниципального образования составляют экономическую основу местного самоуправления. Данный вывод, подтверждается 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»], в котором указывается, что 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.

Анализ деятельности местного самоуправления показало, что 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 другое 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].

Исследование показало, что 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.

*Во втором разделе первой главы – «Роль и значение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления» – обосновывается, что самостоятельность местного самоуправления должна быть обеспечена конституционными гарантиями, представляющими собой набор правовых средств обеспечения деятельности муниципальных образований и являющиеся на деле важнейшим условием эффективного выполнения возложенных на них функций и задач.*

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.

Исследование показало, что самостоятельность местного самоуправления гарантируется в первую очередь положениями раздела 8 Конституции КР.

В разделе 8 Конституции КР определяется место и роль муниципальных образований в системе органов власти, финансирование местного самоуправления, делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления, утверждение и контроль исполнения местных бюджетов, введение местных налогов и сборов и иные 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, ст. 2 Конституции КР, где закрепляется, что «народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления...», ст.3 Конституции КР, где одним из принципов построения государственной власти указывается открытость и ответственность государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа, а также на разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Ст. 5 Конституции КР, где закрепляется, что «Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами». Содержание данных норм означает отличие функций и полномочий органов местного самоуправления от государственных органов. В качестве примера, можно привести также ст.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.

При этом, хотелось бы указать на возможность закрепления в Конституции других конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления. В частности, участия граждан в формировании конкретных структур органов власти местного самоуправления.

В Конституции также не решен вопрос о территориальном устройстве, границах муниципального образования. Отсутствуют какие-либо конкретные критерии установления границ муниципальных образований. Изменение границ (а практически речь может идти об упразднении того или иного муниципального образования) допускается без согласия населения, а лишь с учетом его мнения.

В п. 3 ст. 12 Конституции КР предусматривается, что при обращении на основании закона в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), возмещается стоимость этого имущества и другие убытки. Следовало бы предусмотреть такой же порядок и в случаях принудительного изъятия имущества для муниципальных нужд. Это даст возможность обращения на основании закона в муниципальную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

*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 в финансово-экономической сфере.*

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.

Как показывает история, на любом этапе становления государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между государством и самоуправлением. В различных типах государства существовали модели местного самоуправления, соответствующие этапам исторического развития, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме

директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима [Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2002. – С. 57].

Взаимодействие муниципальных органов с органами государственной власти- это институт, который требует кропотливой работы. Идеала во взаимодействиях между двумя разными по своей природе органами достичь практически не возможно, в то же время, мировой опыт показывает, что данные органы могут эффективно сосуществовать [Дубанаев Б.С. Местное самоуправление- основа демократии. – Б., 2000. – С. 122].

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).

Опыт зарубежных стран показывает, что 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 – «Правовое регулирование основных институтов финансово- экономических основ местного самоуправления»** – состоит из трех разделов, посвященных анализу правовых основ формирования и исполнения местных бюджетов, межбюджетных отношений, а также понятия и состава муниципальной собственности.

*В первом разделе второй главы – «Правовая основа формирования и исполнения местных бюджетов»* – отмечается, что порядок формирования и исполнения местных бюджетов регулируется нормативными актами государства и муниципальных образований.

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

В юридической и финансовой литературе можно встретить различные определения понятия «местный бюджет».

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 [Ежкова А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения

финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – С. 42].

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.

Исследование показало, качество и объем материально-финансовых ресурсов, прав и полномочий по их распоряжению, которые делегируются государственной властью органам местного самоуправления, во многом зависят от характера политического режима, уровня развития демократии и темпов становления гражданского общества. Ярким примером, может служить принятие в 2008 году нового Налогового кодекса Кыргызской Республики. Принятие данного нормативного акта 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. 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 2008 г. число дотационных органов местного самоуправления от общего числа субъектов (537) составляло 341 (63,5%), из них айылных аймаков 301, то в 2009 г. число дотационных органов местного самоуправления от общего числа субъектов (524) достигло 400 (76,3%), из них айылных аймаков 368 [<http://www.minfin.kg>].

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. Так 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 вывод о том, что депутаты местных кеңешей не до конца понимают свою роль и уровень ответственности за

управлением местными финансами. Это также говорит о том, что местный 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.

Анализ законодательства показывает, что 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].

Практика показывает, что 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.

*Во втором разделе второй главы – «Понятие и общая характеристика межбюджетных отношений» – отмечается, что формирование и исполнение местных бюджетов должно основываться на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов.*

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.



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 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.

Таким образом, законодательство нуждается в серьезнейшей переработке для того, чтобы к провозглашенным в нем правильным принципам были добавлены точные и ясные механизмы их реализации.

На сегодняшний день, практика показывает, что помимо 18 видов делегированных государственных полномочий, органы местного самоуправления выполняют и другие дополнительные государственные полномочия, которые закреплены за ним отраслевыми законодательными актами, 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 [Сыдыгалиева, А.С. Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Б., 2012. – С. 49]. Тем самым попрекаются нормы, принципы Конституции, наблюдается грубейшее нарушение законодательства и прав граждан со стороны органов государственной власти. Принципы определены, но нет их практической реализации. Таким образом, можно констатировать: Правительству КР пока не удастся решить задачу четкого, стабильного и сбалансированного механизма разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующего финансовую самостоятельность и повышение самодостаточности органов местного самоуправления.

Конституция, признавая и гарантируя местное самоуправление, должна создать необходимые экономические, финансовые и иные условия для развития местного самоуправления (гарантии).

На самом же деле Конституция, установив в общем плане принципы образования местного самоуправления, отнесла дальнейшее регулирование в этой сфере к другим законам.

Это, в свою очередь, привело к:

- неопределенности закрепления полномочий местного самоуправления. Общий термин «вопросы местного значения» размывает границы управления между государственной властью и полномочиями местного самоуправления.

- отсутствию четкой правовой базы разделения полномочий, между уровнями публичной власти;

- несоответствию объема полномочий местного самоуправления с имеющимися в их распоряжении материальными и финансовыми ресурсами.

Для решения данной проблемы предлагается все полномочия органов местного самоуправления, направленные на формирование и использование необходимых материально-финансовых ресурсов, закрепить на конституционно-правовом уровне. Реализация данного предложения будет гарантировать не только финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления, но и обеспечить стабильность, целостность законодательства, его реализацию на практике.

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, дает возможность сделать следующие выводы: во-первых, налоговые доходы как финансовая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике определяются на государственном уровне, фиксируемы 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.

Нужно отметить, что в прошлом, настоящем и, видимо, в обозримом будущем местные бюджеты не могли быть и не будут формироваться исключительно за счет местных 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.

Исследование выполнения органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий показал, что отдельные виды социальных функций делегировались органам местного самоуправления без достаточного объема финансирования. Например, в соответствии с Законом КР «Об образовании» выплата заработной платы 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.amp-hss.kg/img/publications/120204\\_konzept.](http://www.amp-hss.kg/img/publications/120204_konzept.)]. Тем самым муниципальные образования в Кыргызстане были поставлены в затруднительное положение: их финансовое благополучие зависело 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.

*В третьем разделе второй главы – «Понятие, сущность и состав муниципальной собственности» – в сравнительно-правовом и аналитическом аспектах исследуются вопросы правового регулирования муниципальной собственности в Кыргызской Республике.*

Исследование показывает, что во всех странах большое внимание уделяется формированию муниципальной собственности, ее эффективному использованию в интересах населения.

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.

Муниципальная собственность принадлежит населению местных сообществ, служит их интересам, удовлетворению их разнообразных потребностей.

Муниципальная собственность признается важнейшим источником 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 – «Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению финансово-экономической самостоятельности»** – состоит из трех разделов, раскрывающих особенности формирования доходной части местного бюджета, правовые способы обеспечения эффективности системы местных налогов и сборов, а также особенности управления муниципальной собственностью.

*В первом разделе третьей главы – «Формирование доходной части местного бюджета»* – отмечается, что доходная часть местных бюджетов формируется за счет следующих источников: доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, земель, находящихся в муниципальной собственности; доходы от использования имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления; доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, находящимися в ведении органов 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; 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].

Исследование формирования доходной части местного бюджета требует разграничения таких понятий как «собственные источники дохода» и «закрепленные источники дохода».

Соотношение этих двух категорий у авторов вызывают неоднозначное толкование. По данному вопросу можно согласиться Сыдыгалиевой А.С., которая указывает, что «собственные доходы» в наиболее прямом смысле означают те виды доходов, которые поступают в распоряжение соответствующих органов власти не только в виде налогов, а также от собственного хозяйства, куда можно отнести доходы от деятельности государственных предприятий, от использования имущества и угодий государства и органов местного самоуправления, ресурсные платежи, например плата за воду, и другие доходы. Закрепленные же доходы не получаются от собственного хозяйства, от собственной деятельности, а закреплены за определенным видом бюджета и передаются субъекту бюджетного права на основании действующего юридического акта, коим являются налоговое и бюджетное законодательство. Таким образом, получается что понятие «собственные доходы» шире понятия «закрепленные доходы» [Сыдыгалиева, А.С. Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. – Б., 2013. – С. 56].

Для обеспечения самостоятельности местных бюджетов необходимо 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.

Законодательное закрепление регулирующих доходов за местными бюджетами 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.

Исследование показало, что 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., общественные слушания по бюджету проводится в 73% муниципалитетов Ошской, 68% Баткенской и только 47%

Джалал-Абадской области. Среднее значение по другим областям составляет 77%. 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].

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 – «Правовые способы обеспечения эффективности системы местных налогов и сборов» – отмечается, что важнейшим источником бюджетных доходов являются налоги. В Кыргызстане уже давно действует новая система налогообложения. Она была введена в переходный период, тем самым, можно говорить о том, что в Кыргызстане, удалось добиться нормативного обеспечения налоговой системы.

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

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, как было уже отмечено выше, не могут самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом КР [Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года №230/101 // И-пС «Токтом»].

По нашему мнению такое положение несправедливо. Самостоятельность должна быть реальной, она должна побуждать и заинтересовывать местное самоуправление к поиску путей и возможностей пополнения своих доходов, а не ограничивать их определенными рамками. Конечно же, самостоятельность в регулировании как доходов, так и расходов бюджетов изначально ограничена республиканским

законодательством, но в рамках установленных границ органы местного самоуправления должны быть абсолютно самостоятельными.

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 2008 г. были отменены еще несколько видов налога. В итоге в настоящее время существуют только 2 вида местных налогов: земельный налог и налог на имущество.

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, должно закрепляться за ними на постоянной основе, что будет предполагать определенную стабильность. Этого, однако, не происходит, и доля органов местного самоуправления в общегосударственных налогах из года в год изменяться.

Принятые меры в сфере налогового законодательства в известной мере стабилизировали и систематизировали действующую правовую базу в этой сфере общественных отношений. Законодательство, позволило установить общие правовые механизмы взаимодействия всех его элементов в рамках единых правовых требований.

По нашему мнению, сегодняшнее состояние налоговой системы нельзя признать удовлетворительным, о чем говорит, в частности, недостаточность у органов местного самоуправления 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 [Ежкова А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – С. 92]. 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 неявная 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. Таким образом, по их мнению, с которым мы согласны, 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 целях обеспечения муниципальных образований достаточными финансовыми ресурсами для эффективного выполнения возложенных на них функций и задач, нами предлагается дать им право самостоятельно вводить местные 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.

При этом, до введения право самостоятельно вводить местные налоги и определять ставки обложения, в качестве первого шага к дальнейшей реформе, по нашему мнению, следовало бы использовать такой подход:

- сохранить нормативные отчисления от общереспубликанских налогов, закрепив 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.

Таким образом, движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи республиканского бюджета поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в республиканский бюджет, с последующим возвращением их в тот же муниципальное образование в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципальные образования к работе над собственной доходной базой.

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

*В третьем разделе третьей главы – «Управление 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.

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

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.

При этом, 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].

Анализ показал, что интересным является исследование вопроса о формировании муниципальной собственности в Кыргызстане. В частности, имеется разница между списками объектов, переданных из государственной собственности в муниципальную, и списком объектов, принятых реально.

Проведенное исследование в 30 айылных аймаках показал, что число объектов муниципальной собственности увеличилось по сравнению с периодом ее возникновения.

В 1996 г. Правительство своим Постановлением [Постановление Правительства КР «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики» от 11 ноября 1996 года №531 // И-пС «Токтом»] 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. Таким образом, сельские муниципалитеты не только не растеряли муниципальное имущество, но сохранили и приумножили его. Но на деле ситуация иная. Дело в том, что из 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].

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.

Исследование управления муниципальной собственностью показало, что инструменты воздействия органов местного самоуправления 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.

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.

Среди прочих объектов собственности, управляемых местным самоуправлением, земельная собственность занимает исключительное

место и, соответственно, имеет особое значение.

Компетенции органов местного самоуправления в сфере управления земель раскрыты в Земельном кодексе КР [Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45 [Текст] // Информационная система «Токтом»]. Среди компетенций исполнительного органа айильного, поселкового кенешей есть такая, как «Управление и распоряжение землями Государственного фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий производится исполнительным органом айильного, поселкового кенешей по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд» (п. 2 ст. 13 Земельного кодекса КР).

В данной статье заслуживает внимание понятие «управление», которое в Земельном кодексе КР введено в качестве одного из правомочий, как и понятия «владение», «пользование» и «распоряжение». Понятия «распоряжение» и «управление» одновременно встречаются и в Законе РК «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года, в ст. 36, в которой речь идет о коммунальной собственности.

Понятие «управление», встречающееся в Земельном кодексе КР, порождает только вопросы как со стороны собственников земель, землепользователей, так и со стороны самих органов местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий.

В Кыргызстане за время суверенитета была создана законодательная база для управления собственностью в рассматриваемой нами сфере общественных отношений.

При этом, исследование показало, 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.

Указывается необходимость правового закрепления способов управления муниципальной собственностью с указанием перечня вопросов, которые должны решаться непосредственно населением при определении судьбы наиболее важных объектов муниципальной собственности.

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

*В первом разделе четвертой главы – «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления» – обосновывается, что органы государственной власти в соответствии с конституционными принципами обязаны гарантировать финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления, не допуская неправомерного вмешательства в его деятельность, ущемления законных интересов муниципальных образований.*

Таким образом, конституционные нормы должны обеспечить взаимодействие местного самоуправления и органов государственной власти на следующих принципах: функционирование местного самоуправления в рамках законов государств; наличия у органов местного самоуправления собственных полномочий, в пределах которых они должны быть самостоятельны; наличия собственных ресурсов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления своих полномочий; обязанности выборных органов в системе местного самоуправления [Дубанаев Б.С. Местное самоуправление – основа демократии. – Б., 2000. – С. 125].

Необходимо согласиться с мнением Шерипова Н.Т., который отмечает, что вопрос о разграничении полномочий и прерогатив местных органов и структур государственной власти остается всегда актуальной. В данной сфере складывается ситуация, когда государство стремится подчинить себе местные органы самоуправления, а те, в свою очередь, пытаются дистанцироваться от государства, и получить как можно большую самостоятельность [Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебник. – Б., 2013. – С. 306].

По данному вопросу, можно также согласиться с Дубанаевым Б.С., который указывает на то, что успех реформы местного самоуправления во многом зависит от решения одной из важных проблем – создания эффективной системы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления [Дубанаев Б.С. Местное самоуправление – основа демократии. – Б., 2000. – С. 118].

Упомянутые в предыдущих разделах работы проблемы, связанные с предоставлением гарантий по обеспечению финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, не ограничивают роль государственных органов в сфере обеспечения экономической самостоятельности муниципальных образований. Действующее законодательство определяет задачи государственной поддержки муниципальных сообществ, включающие в себя создание необходимых организационных, правовых и материально-финансовых условий для формирования и развития местного самоуправления, а также содействие

населению в осуществлении его права на местное самоуправление (ст. 2 Закона КР «О местном самоуправлении»).

Оценивая результаты мер, предпринятых государством за годы независимости, следует отметить, что включение органов государственной власти в процесс обеспечения организации и деятельности местного самоуправления, особенно же на первоначальном этапе, в заметной мере способствовало процессу становления новой формы публичной власти в лице местного самоуправления в Кыргызской Республике. Однако следует также признать, что к настоящему времени наиболее животрепещущие, острые и сложные проблемы, связанные с укреплением экономической самостоятельности местного самоуправления, еще не нашли своего должного 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 [Ежкова А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – С. 128]. Об этом же свидетельствует введение в действие Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы» [Программа «По переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы», утвержденная Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218 // И-пС «Токтом»].

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 муниципальных услуг, особенно в малых городах и айылах, в которых наиболее уязвимыми категориями населения являются женщины, дети и молодежь.

Существующие условия, в том числе неравномерное распределение крупных промышленных объектов по муниципальным образованиям, отраслевая и географическая специфика, неэффективная система кредитования и т.д., не стимулируют деловую активность муниципальных образований, что в свою очередь не позволяет создавать достаточное количество рабочих мест с достойной оплатой труда.

Благодаря принятию ряда нормативно-правовых актов в Кыргызстане стало развиваться местное самоуправление, которое начинает играть все более важную роль в обеспечении жизнедеятельности местных сообществ.

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 – «Совершенствование деятельности органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере»* – выявляется, что опыт формирования местного самоуправления, полученный в Кыргызстане за время суверенитета, его правовой базы, уточнение определенных концептуальных подходов к организации муниципальной власти обеспечили в общих чертах создание условия для ее функционирования. При этом, в настоящее время существуют серьезные проблемы, обусловленные с недостаточным соответствием организационных форм и практикой реализации местным самоуправлением конституционных принципов, заложенных в основу данной сферы общественных отношений. Речь в данном случае идет о недостаточной четкости в определении компетенции, несоответствии существующих ресурсов исполняемым обязанностям, недоработанности, неполноте механизма, призванного регулировать взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления.

По мнению Дубанаева Б.С., с которым мы полностью согласны, в настоящее время важнейшей задачей, является совершенствование механизма разграничения компетенций органов государственной власти и органов местного самоуправления. Принцип делегирования полномочий рассматривается как принцип соответствия данного уровня власти определенному уровню ответственности. Другими словами, любая функция, которая может быть эффективно выполнено на более низком уровне, должна быть передана на этот уровень (принцип субсидиарности) [Дубанаев Б.С. Местное самоуправление – основа демократии. – Б., 2000. – С. 121].

В исследовании отмечаются некоторые положения, негативно влияющие на состояние и развитие ресурсного обеспечения деятельности местного самоуправления в социальной сфере.

Очевидно, что экономическая (включая и финансы) сфера, как универсальная база самостоятельного функционирования местного самоуправления, непосредственно связана не только с решением социальных проблем, но и с другими сторонами и компонентами деятельности местных сообществ [Ежкова А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности

местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – С. 145].

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

Анализ законодательства, призванного 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.

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.

## **ВЫВОДЫ**

В результате проведенного исследования были сделаны следующие наиболее значимые выводы:

1. Приобретение Кыргызстаном суверенитета и переход к рыночным отношениям потребовали новых подходов к проблемам управления государством, которые коснулись и органов местного самоуправления. Одним из главных проблем стало обеспечение его финансово-экономической самостоятельности.

Основу таким изменениям дает первая Конституция Кыргызской Республики (1993 года), который выводит органы местного самоуправления за пределы системы органов государственной власти, она признает и гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий.

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

3. Материально-финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении органов местного самоуправления, в своей совокупности составляют финансово-экономическую основу местного самоуправления.

4. Финансово-экономическая основа местного самоуправления направлена в первую очередь на удовлетворение потребностей местных сообществ.



5. Финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления представляет собой реализуемые в пределах полномочий органов местного самоуправления формирование и использование муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов для обеспечения автономного функционирования местного самоуправления в интересах местного сообщества.

6. Некоторые нормы Конституции КР, регулирующие организацию и деятельность органов местного самоуправления, негативным образом сказались на обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Очевидно, что назрела необходимость совершенствования конституционно-правовой основы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

7. Проведенная оценка имеющейся материально-финансовой базы у муниципальных образований показала, что местное самоуправление в Кыргызстане находится в тяжелом состоянии.

8. Многие объекты муниципальной собственности после приватизации были перепрофилированы, в результате доходная часть местного бюджета резко сократилась, а расходная – возросла. Существующая налоговая система делает бессмысленным любое производство, способствует сокрытию прибыли от налогообложения.

9. Развитие финансово-экономических основ местного самоуправления зависит в первую очередь от уровня экономического развития государства. Недостаточность финансовых средств у муниципальных образований приводит к тому, что конституционные принципы и принципы построения бюджетной системы вступают в противоречие, что препятствует дальнейшему развитию как государства в целом, так и его отдельных территорий.

10. Ошибочно интерпретировать самостоятельность муниципальных образований как абсолютную независимость их деятельности от государства.

11. В Кыргызстане конституционные нормы не предоставляют в достаточной мере гарантий по обеспечению формирования финансовых ресурсов в пределах минимальных государственных социальных стандартов.

12. В законодательстве наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не включает в себя права муниципальных образований отказываться при некоторых обстоятельствах от принятия на себя упомянутых полномочий.

13. Для оптимизации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления подчеркивается необходимость четкого разграничения пределов и границ делегирования государственных

полномочий органам местного самоуправления, подкрепленных соответствующими финансовыми ресурсами.

14. 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.

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

16. В целом, необходимо отметить, что в настоящее время преждевременно говорить о сложившемся местном самоуправлении в Кыргызстане. В каждом конкретном муниципальном образовании существуют специфические проблемы, тормозящие развитие местного самоуправления. Наиболее распространенными проблемами являются: отсутствие достаточной нормативно-правовой базы на уровне муниципальных образований; различные финансово-экономические, организационные, кадровые проблемы и др.

## **СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

1. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование финансово-экономической основы местного самоуправления в Кыргызской Республике: монография [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев. – Бишкек, 2014. – 216 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. Принцип 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. 73–75.

28. Рысмендеев, Б.Дж. Правовое регулирование доходов и расходов местных бюджетов в Кыргызской Республике [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Вестник КГЮА. – 2014. – № 2. – С. 76–81.

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 // Вестник КГЮА. – 2014. – № 4. – С. 61–65.

30. Рысмендеев, Б.Дж. Механизмы гарантий местному самоуправлению Кыргызской Республике в финансовой самостоятельности и независимости [Текст] / Б.Дж. Рысмендеев // Казахстанский журнал международного права. – 2014. – № 2. – С. 51–55.

31. 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. 55–59.

**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 жөнгө 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 башкарууну 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 метододору** –бул коомдук процесстерди жана социалдык укуктук көрүнүштөрдү, тактап айтканда: диалектилик, тарыхый, тутумдуу-түзүмдүк, логикалык, салыштырмалуу, формалдык-укуктук, функционалдык жана башкаларды таанып билүүдө жалпый илимий жана жеке илимий методдорду колдонуу.

**Иштин илимий жанылыгы:** диссертация манызы боюнча жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу тармагында практиканы жалпылоонун негизинде каржы-экономикалык тармакты укуктук жөнгө 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 шартталгандыгында турат.

Изилдөөдө алынган чечимдер жана анын негизинде түзүлгөн практикалык сунуштар муниципалдык билим берүүдө каржы-экономикалык ишмердүүлүктү жөнгө салууда мыйзамдарды жана башка 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 Республики, 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.

## SUMMARY

of the dissertational research of **Rysmendeev Baktybek Jenishbekovich** on «**Constitutional legal regulation of ensuring financial and economic independence of local government in the Kyrgyz Republic**» for getting a scientific degree of the doctor of juridical sciences on specialty 12.00.02 - constitutional law, municipal law, 12.00.14 – administrative law, financial law, information law

**Keywords:** local government, local governments, financial and economic independence, local budget, municipal property, public authorities, taxes.

**Object of research** are the public relations developing in the sphere of ensuring financial and economic independence of local government in the Kyrgyz Republic.

**The purpose** of dissertation work is research of problems of ensuring financial and economic independence of local government in the Kyrgyz Republic for further identification of problems and shortcomings of theoretical and legal analysis and practical application of existing rules of the Kyrgyz Republic's legislation in law enforcement.

**Methods of the research** are the application of general scientific and private scientific methods of studying social processes, social and legal phenomena, in particular, the dialectical, historical, systematic and structural, logical, comparative, formal and legal, functional, etc.

**Scientific novelty of the research** is that in fact it is one of such kind researches in which on the basis of practice summarizing of legal regulation in financial and economic sphere of local government. It contains the complex analysis of the carried out reform of local government in the Kyrgyz Republic, new approaches in improvement of legal mechanism of ensuring municipalities' financial and economic independence are estimated. Offers on specification of separate provisions of acts and on the further direction of improvement of the legislation in this sphere are made.

**The practical importance of work** is that the results received during research can be used as material for further scientific researches.

Conclusions and practical offers made during research can serve for formation of scientifically based approaches in making legislative and other regulations regulating financial economic activity of municipalities and also can be used in teaching a course of constitutional, municipal, administrative and financial laws.

**Field of use:** this research can be used in development and modernization of constitutional, administrative, municipal legislation of the Kyrgyz Republic and in the educational process.



