

МЕСТНЫЕ НАЛОГИ КАК ИСТОЧНИК УКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА (НА ПРИМЕРЕ г. КАРАКОЛ)

Местный бюджет является частью бюджетной системы Кыргызстана. Государство, наделяя органы самоуправления собственными ресурсами, осуществляет регулирование доходов внутри бюджетной системы. Отдельные виды доходов разделяются между бюджетами, используется система грантов. Поэтому, раскрывая финансовые основы местного самоуправления и местных бюджетов, необходимо начать с определения бюджета, его роли для реализации общественной политики и показать место местного бюджета в укреплении местного бюджета.

Местные бюджеты составляют лишь часть бюджета страны, причем часть небольшую, например, в 2009 году доля местных бюджетов не превышала 30 процентов от государственного бюджета. Но, в то же время каждый житель Кыргызской Республики ежедневно вступает в экономические отношения с местными бюджетами, потому что живет в населенных пунктах – городах и селах, вопросы жизнеобеспечения которых решаются органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов.

В самом деле, пользуясь водопроводной водой, гуляя в парке или проходя по освещенным (или неосвещенным) улицам, все мы пользуемся услугами, финансируемыми за счет местных бюджетов. С другой стороны, каждый из нас участвует в формировании местного бюджета, так как он складывается из налоговых поступлений, которые обеспечиваются за счет нашей экономической активности. Даже дети и пенсионеры невольно становятся участниками этого процесса, так как все товары, которые нужны им для жизни, являются частью экономического оборота, составляющего налоговую базу. Иными словами, местные бюджеты – это не просто набор цифр, не просто доход и расход, это финансовое зеркало, отражающее качество нашей муниципальной жизни, то есть жизни на территории местного самоуправления.

Знание основ бюджетного процесса, особенно в отношении местных бюджетов, необходимо каждому. Но в исключительной степени оно необходимо муниципальному служащему, так как его ежедневная служебная деятельность напрямую связана с местным бюджетом.

В укреплении местного бюджета, прежде всего, заинтересованы органы МСУ, так как от их эффективной деятельности зависит социально-экономическое благополучие населения. Нельзя забывать, что на местное развитие влияние оказывают не только экономические, но и социальные отношения, что позволит достичь роста благополучия жителей. Именно рост благополучия жителей территории и означает ее социально-экономический рост. Уровень доверия населения к местной власти во многом зависит от прозрачности работы и открытости информации. Кроме того, прозрачность в сфере муниципальных финансов несет в себе дополнительный ресурс для укрепления органов местного самоуправления. Это выражается в том, что прозрачный бюджет помогает информировать общественность о политике органов местного самоуправления, формировать привлекательный образ органа местного самоуправления, также мобилизовать граждан для применения их знаний, способностей и ресурсов для улучшения ситуации на территории.

Все местные налоги стали полностью зачисляться в местный бюджет соответствующего города, поселка или айыла. Произошла отмена механизма «средств, передаваемых в бюджеты более высокого уровня». Это создало стимулы для того, чтобы органы МСУ стремились собрать больше доходов из собственных источников. Любые доходы сверх запланированных, стали оставаться в бюджете соответствующего МСУ.

Чтобы отличать бюджеты территориальных единиц, функционирующих на основе

принципов МСУ (городов, поселков, айылов) в законодательство было введено новое определение термина «местный бюджет»

Несмотря на то, что теперь бюджеты районов являются местными, бюджеты органов местного самоуправления остаются независимыми от бюджетов районов. То есть, все местные налоги, отчисления от общегосударственных налогов и других доходов, установленные законом о республиканском бюджете для органов МСУ, все неналоговые доходы и суммы выравнивающих и категориальных грантов, также установленные законом о республиканском бюджете для каждого органа МСУ поступают в распоряжение местного бюджета. В то время как доходы местных бюджетов теперь четко определяются законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Согласно данной статье в местные бюджеты поступают:

- а) отчисления от общегосударственных налогов;
- б) доходы от управления и распоряжения имуществом района;
- в) доходы районных учреждений за оказанные ими платные услуги и выполненные работы, согласно реестру, утверждаемому местным кенешем;
- г) административные штрафы и другие санкции;
- д) гранты, трансферты, добровольные взносы.

Среди налоговых доходов местных органов власти в большинстве стран мира ведущее место по важности принадлежит *местным налогам*. Возникает вопрос, что это за налоги? И почему они играют столь важную роль?

В соответствии с Налоговым кодексом в республике действуют следующие налоги:

- 1) общегосударственные, по которым ставки, объекты налогообложения, плательщики и методы сбора едины для всей страны;
- 2) местные, самостоятельно вводимые и регулируемые местными кенешами на соответствующих территориях в пределах законодательных ограничений;
- 3) специальные налоговые режимы (порядок исчисления и уплаты определенных общегосударственных налогов).

В Кыргызстане местные налоги вводятся на определенной территории решением соответствующих органов местного самоуправления. Местные кенешы вправе сами решать, какие налоги им вводить.

Ставки налогообложения и льготы по налогам регулируются в пределах, определенных законом. Сбор местных налогов и сборов также делегирован местным органам власти.

Таким образом, местные налоги в отдельных регионах могут не взиматься. В других регионах ставки и льготы по местным налогам могут не совпадать, поскольку политика, проводимая местными кенешами может различаться. Если местное сообщество соглашается платить более высокие налоги, то органы самоуправления будут предоставлять больше услуг населению.

Основными доходами местного бюджета являются местные налоги. Доходы от местных налогов полностью поступают в местный бюджет и используются местными органами самоуправления. Они не могут разделяться между разными уровнями местного управления, как это было ранее, когда, к примеру, налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж забирался в районный бюджет.

На наш взгляд, для решения некоторых проблем местного бюджета, необходимо, прежде всего, установление стабильности финансового плана (с учетом инфляционных процессов) на 3-5 лет, нахождения путей по изменению отчислений в соответствующий местный бюджет от всех видов налогов, собираемых на определенной территории, а также расширения полномочий местных сообществ по увеличению собственной доходной базы, вплоть до прав по введению или отмене местных налогов и сборов.

Необходимость повышения эффективности работы органов местного самоуправления, по утверждению принципов самофинансирования и укрепления финансово-экономической базы самоуправления требует дальнейшего

совершенствования системы формирования местных бюджетов. Основными направлениями доходного потенциала местного бюджета и социально-экономического развития города Каракол являются:

- 1) развитие предприятий, перерабатывающих сельхозпродукцию,
- 2) возобновление работы простаивающих промышленных предприятий.

Намеченные перспективы будут реализовываться предприятиями при содействии местных органов власти за счет привлечения дополнительных капитальных вложений (инвестиций), создания новых производств и мероприятий по поиску новых рынков сбыта продукции.

Надо проводить работу по выявлению уже существующих налогоплательщиков и новых субъектов. В связи с этим можно добиться прироста в местный бюджет.

В сфере экономического и социального развития регионов местные бюджеты, которые охватывают бюджеты административно-территориальных единиц и финансы субъектов хозяйствования, используются для удовлетворения региональных потребностей. Именно местные бюджеты обеспечивают финансирование широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения. Огромная доля местных бюджетов зафиксирована в размерах отчислений на социальную сферу – около 60% всех бюджетных расходов, и на городское хозяйство – более 40%.

Региональные власти получили больше прав в области руководства народным образованием и здравоохранением, они проводят мероприятия по благоустройству сел и городов, организуют работу в области дорожного строительства, а также решают проблемы охраны окружающей среды.

В последние десятилетия в Кыргызстане наблюдается регионализация экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к местным органам управления, что влечет за собой усиление их роли и расширение в сфере применения. С каждым годом величина местных бюджетов заметно возрастает и во многих странах составляет преобладающую часть финансовых ресурсов государства.

Местными органами осуществляются задачи социально-экономического развития и вполне становится очевидным, что выполнение возложенных функций требует не только простого бухгалтерского учета и отчетности, но и планового ведения финансовых дел на основе соответствующей финансово-экономической базы и самостоятельности бюджета. Поэтому важной основой решения проблемы формирования местных бюджетов являются работы по реформе налогово-бюджетной системы республики в рамках общедемократических реформ. В связи с чем в пакет нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственной региональной политики, местного самоуправления, социально-экономического развития территорий и бюджетно-налоговой политики необходимо внести ряд решений и соответствующих дополнений и изменений.

Становление местного самоуправления без участия и поддержки государства практически невозможно. В то же самое время государственная поддержка местного самоуправления должна ограничиваться созданием необходимых и достаточных условий для развития местного самоуправления. При этом государство не должно вмешиваться в процесс принятия решений по вопросам местного значения.

Приближение органов власти к объекту управления позволит принимать оптимальные управленческие решения в кратчайшие сроки с максимальным учетом местных особенностей. Роль государства должна лишь ограничиваться выработкой идеологии и концепции государственного строительства, в которой реально обеспечиваются гарантии местного самоуправления.

Только таким образом возможно проведение децентрализации бюджетной системы республики и децентрализации государственной власти, отражающей действительность правительства в рамках реализации государственной региональной политики, а также

являющейся надежным источником и способом достижения экономического и, как следствие, социального роста региона.

Имеющий место в финансовой системе республики вертикальный дисбаланс является результатом отсутствия доходной автономии на региональных уровнях. Горизонтальные же фискальные диспропорции обусловлены существенной разницей между территориями по уровню экономического развития.

Финансовая жизнеспособность требует достаточного уровня развития местной экономики, доходы местных сообществ не должны, зависеть от какого-либо одного источника. В то же время налоговая база должна быть достаточно активной и прогрессивной, т.е. возрастать с ростом экономического развития и инфляции.

В вопросах бюджетного регулирования в последнее время сложилась прочная практика, когда все вопросы снимаются через систему грантов, забывая при этом истинное предназначение регулируемых налогов, которые уже начинают терять свои регулирующие функции.

Хотелось бы отметить, что социально - экономическое развитие города Каракол должно оставаться первейшей задачей городских властей при активном вовлечении всех слоев населения, деловых кругов, общественных организаций и объединений граждан, НПО и других лиц, предприятий и организаций, а также органов местного самоуправления города всех ступеней.

При этом основным приоритетом для всех категорий служащих и руководителей города должен оставаться принцип – служение интересам горожан, направление усилий на удовлетворение их нужд и потребностей, строгого соблюдения законности и правопорядка, обеспечение дисциплины и организованности во всех делах. При этом основу активной промышленной политики на данный период составят следующие основополагающие направления работы: выбор и развитие приоритетных отраслей, поддержка и оздоровление конкретных предприятий, ориентированных на экспорт и импорт замещение, а также на местные сырьевые и материальные ресурсы; активное привлечение прямых инвестиций и частного капитала в сферы промышленности, создание и развитие на этой базе новых, востребованных рынком производств, техническое и технологическое перевооружение промышленности.

С 2007 г. в соответствии с Законом о финансово-экономических основах местного самоуправления и поправками к Закону об основных принципах бюджетного права 2004 г. была проведена реформа системы межбюджетных отношений.

Исходя из этого, главной целью реформ была провозглашена передача органам МСУ полномочий по управлению бюджетом и усиление самостоятельности МСУ. Достижение поставленной цели подразумевает в конечном итоге:

- самостоятельность в формировании и исполнении местных бюджетов;
- самостоятельность в определении собственных источников доходов;
- формализованный и единый порядок распределения выравнивающих грантов для каждого местного сообщества;
- повышение роли и ответственности органов МСУ в социально-экономическом развитии своей территории;
- наращивание доходного потенциала органов МСУ;
- самостоятельность в управлении доходами от муниципальной собственности.

Таким образом, в результате проведенных реформ можно сделать следующие выводы:

- реформы стимулировали усилия по сбору доходов из собственных источников;
- предоставили предсказуемую, основанную на правилах систему подготовки проекта бюджета и его исполнения городами, поселками и айылами;
- предоставили органам МСУ полномочия осуществлять бюджетный процесс, исходя из местных приоритетов;
- местные бюджеты влияют на финансово-экономическую и социально-политическую ситуацию в сообществе.

Теоретические и аналитические исследования проблем формирования местного бюджета позволили сделать следующие рекомендации:

➤ финансовая политика органов МСУ должна быть нацелена на достижение финансовой автономии,

➤ доходы местных сообществ не должны зависеть от какого-либо одного источника.

➤ Местные финансы могут быть образованы из нескольких источников, которые условно можно классифицировать так:

• средства, формирующиеся из общегосударственных источников, направляемых органам местного самоуправления в виде доходных статей и соответствующих финансово-бюджетных прав (трансферты, гранты, налоги);

• средства, формирующиеся из собственных источников местного сообщества в результате финансово-экономической деятельности органов самоуправления (местные налоги и сборы, доходы от использования объектов муниципальной собственности, муниципальных земель, оказание различных платных услуг, добровольные взносы и пожертвования, уплаты штрафов и т.д.),

➤ налоговая база должна быть достаточно активной и прогрессивной, т.е. возрастать с ростом экономического развития и инфляции,

➤ органам МСУ перестроить финансово-экономическую деятельность и направить ее на рациональное извлечение пользы из имеющихся ресурсов.

Во всем мире одним из инструментов регулирования взаимоотношений между центральной властью и МСУ является налоговая политика. Чем больше налоговых полномочий у местной власти, тем самостоятельнее она в решении местных задач, тем больше свободы для маневра и творческой инициативы.

Аксиомой стал тезис о зависимости полномочий от финансовых ресурсов: чем лучше обеспечены финансами территории, тем шире возможности у органов самоуправления в осуществлении своих полномочий. Поэтому в укреплении источников местного бюджета должны быть заинтересованы, прежде всего, органы местного самоуправления, от эффективной деятельности которых зависит благополучие местного сообщества.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики.
2. Налоговый Кодекс Кыргызской Республики от 2 октября 2010 г.
3. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года в редакции 17 июля 2009 г. № 232.
4. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года в редакции 15 июля 2009 года № 213.
5. Сборник нормативных документов по налогам и налогообложению. – Б.: «Нормативные акты Кыргызской Республики», 1998. – 308 с.
6. Закон КР «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения на 2003 г.», № 87.
7. Закон КР «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 г., № 1480-ХП.
8. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 г., № 37.
9. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 января 2003 г., № 29, «Об утверждении временного положения о порядке расчета и взимания земельного налога за пользование землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения».
10. Местные бюджеты и бюджетный процесс. – Б.: ОсОО «V.R.S. Company», 2010-75 с.