

УДК 336.143(575.2)

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ

*Н.Э. Шакулова*

Рассмотрены вопросы современного состояния межбюджетных отношений, выявлены проблемы и предложены пути решения.

*Ключевые слова:* республиканский бюджет; местный бюджет; межбюджетные отношения; трансферты.

---

## THE MODERN CONDITION AND THE PROBLEMS OF INTERBUDGET RELATIONS IN KYRGYZSTAN

*N.E. Shakulova*

It is considered the problems of modern conditions of interbudget relations, exposed the problems, and supposed the course of decision.

*Key words:* republic budget; local budget; interbudget relations; transfers.

В 90-х годах прошлого века с обретением независимости в Кыргызской Республике появились возможности создания бюджетной системы, адекватной требованиям рыночной экономики, формирования независимого бюджета, а также проведения самостоятельной бюджетной политики.

В настоящее время правительство республики и органы местного самоуправления проводят единую бюджетно-финансовую политику. Бюджетная политика представляет собой целенаправленную деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета. Таким образом, бюджетная политика – это основа финансовой политики, которая определяет благоприятные условия для выработки и осуществления стратегии ее развития. В конечном счете, эта политика подчинена достижению главной стратегической цели государства – обеспечению устойчивых темпов экономического роста для повышения уровня жизни населения и снижения уровня бедности.

Государственный бюджет является центральным звеном финансовой системы. В нем объединяются и становятся взаимосвязанными все основные финансовые институты (расходы, различные виды доходов, государственные займы). При исполнении бюджета эти внешне самостоятельные элементы приобретают единую целенаправленность и взаимообусловленность. В государствен-

ном бюджете аккумулируется от 40 до 60 % всех средств, перераспределяемых через бюджетную систему.

В 2011–2012 гг. в Кыргызстане наблюдалось восстановление экономической активности после падения темпов роста в результате последствий глобального экономического кризиса 2008–2009 гг., а также апрельской революции 2010 г. Благоприятная внутренняя и внешнеэкономическая ситуация обусловила рост во многих отраслях экономики, что привело к росту налоговых доходов госбюджета. Это позволило правительству страны увеличить расходы, в том числе на социальные сферы (социальную защиту, образование и здравоохранение).

В соответствии с функциональной классификацией бюджетных расходов наблюдался рост расходов на образование – на 52 %, на отдых, культуру и религию – на 43,2 %, экономические цели – на 42,3 %, здравоохранение – на 41,6 %, соцзащиту – на 28,1 %, на государственные службы общего значения – на 23,6 %, на жилищно-коммунальные услуги – на 15,5 %, на оборону, общественный порядок и безопасность – на 14,7 %. Таким образом, произошли сдвиги в перераспределении ВВП через бюджет не за счет изменений налоговых и расходных мероприятий в отраслях экономики, а за счет их падения или роста объемов.

Бюджетная политика Кыргызской Республики в 2012 г. была направлена на обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета, повышение эффективности бюджетных расходов и своевременное финансирование социальных гарантий и обязательств. Однако ее реализация осуществлялась в сложных условиях, поскольку потребность в дополнительных бюджетных расходах в период мирового финансового кризиса столкнулась с существенными ограничениями со стороны налоговых доходов в результате общего снижения деловой активности в стране, сокращения объемов импорта и изменений в налоговом законодательстве.

По состоянию на 31 декабря 2013 г. размер государственного долга страны составил 3,4 млрд долл. США (167,4 млрд сом), из них 93 % составляет внешний долг (3,2 млрд долл. США или 155,5 млрд сом); 7 % приходится на внутренний долг (241 млн долл. США или 11,9 млрд сом). В 2014 г. из республиканского бюджета на обслуживание госдолга (т.е. на его погашение) планировалось направить 15,2 млрд сом, из них на внешний долг – 4,9 млрд сом, внутренний долг – 10,3 млрд сом. [1].

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы Кыргызстана. В условиях финансовой нестабильности и необходимости совершенствования контроля за исполнением местных бюджетов особую актуальность приобретают муниципальные балансовые построения, делающие их прозрачными, отражающие социально-экономические, финансовые и кредитно-денежные отношения и позволяющие удовлетворить информационные потребности органов власти и населения. Не менее актуальной является задача определения прогнозных параметров финансовой базы на основе сводного баланса финансовых ресурсов и затрат для оценки перспектив социально-экономического развития на муниципальном уровне.

Модели и инструменты управления финансовыми потоками органами местного самоуправления должны вбирать весь спектр легитимных источников финансирования, технологий финансово-экономического анализа и управления, а также институтов, адаптированных к функциональной деятельности муниципалитета крупных, средних и малых городов, а также сельских поселений. Это, прежде всего, бюджетно-финансовый менеджмент, проектное финансирование, SWOT-анализ, институты казначейства, программные продукты на базе научно обоснованных бюджетных технологий [2].

Следует согласиться с экспертами [3], что в современных условиях развития стран СНГ создание условий для нормальной работы системы муниципальных финансов предполагает пересмотр уста-

ревших подходов к формированию и исполнению местных бюджетов. И здесь Кыргызстан не является исключением. При этом необходимо обеспечить четкое разделение муниципальных расходов на текущие и связанные с развитием муниципалитетов; соответствие достаточности доходов для каждой категории расходов.

Главная проблема бюджетной системы Кыргызстана заключается в ее неэффективности, которая проявляется в неспособности органов власти всех уровней обеспечивать население гарантированными благами, а бюджетные учреждения – достаточным финансированием, чтобы своевременно погашать собственные заимствования на открытом рынке. Ученые и практики едины в том, что в современных условиях – это одна из актуальных проблем развития бюджетного процесса. Следовательно, возникает необходимость разработки мер с целью «укрепления финансовых основ местных бюджетов, закрепления в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых, стабильных источников пополнения в местный бюджет» [4].

Под межбюджетными отношениями понимается совокупность отношений между органами государственного управления и органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, а также организации и осуществления бюджетного процесса. Задача межбюджетных отношений сводится к обеспечению примерно равного доступа органов местного самоуправления к налоговым доходам и трансфертам. При этом, как подчеркивают эксперты, «решается вопрос не недостаточности бюджетных средств для предоставления услуг, а выравнивания их предоставления по установленным критериям» [5].

Как известно, межбюджетные отношения выполняют выравнивающую и стимулирующую функции. Роль выравнивающей функции неоднородна. В условиях чрезмерной централизации налоговых и иных доходов ее недостаток заключается в нейтрализации стимулов расширения собственной налоговой базы. Иными словами, высокий уровень перераспределения доходов в сочетании с хроническим дефицитом местных бюджетов ведут к росту иждивенчества органов местного самоуправления. В то же время существует объективная региональная дифференциация источников доходов. Также никто не отменял задачи государства по обеспечению гарантированного объема прав и потребления для всех граждан страны, независимо от места проживания.

Следует признать, что местные бюджеты полностью зависят от политики центральных органов власти, поэтому государство ответственно за ра-

Таблица 1 – Динамика нормативов отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты

Орган самоуправления	Подходный налог, уплачиваемый налоговым агентом		Налог с продаж		Налог за пользование недрами	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Города республиканского значения	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Города областного значения	40 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Города районного значения	40 %	50 %	25 %	50 %	50 %	50 %
Айыл аймак	10 %	50 %	25 %	50 %	50 %	50 %

Источник: законы КР «О республиканском бюджете» за ряд лет.

циональное бюджетное устройство и, в частности, за четкость разделения расходных полномочий, стабильность закрепления доходных источников, объективность и прозрачность бюджетного выравнивания.

В Кыргызстане взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами регулируются законами «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (1998), «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003) и др. Согласно этим законам межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределение и закрепление доходов за каждым бюджетом бюджетной системы Кыргызской Республики;
- разграничение на постоянной или долговременной основе расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;
- определение на постоянной или долговременной основе нормативов распределения общегосударственных и других доходов между бюджетами;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- возмещение расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов бюджетов.

Таким образом, законодательно признается необходимость достижения минимальной бюджетной обеспеченности, которая представляет собой минимальный уровень денежных средств, необходимых органам местного самоуправления для предоставления минимальных государственных социальных стандартов в пределах их территории.

Взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами регулируются посредством установления нормативов отчисления от общегосударственных доходов (таблица 1). В частности, в соответствии с законом КР «О республиканском бюджете на 2014 г. и прогнозе на 2015–2016 г.»

установлены отчисления от общегосударственных налоговых поступлений (подходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, и налога с продаж) для местных бюджетов городов и районов в размере 50 %. Эти нормативы определены с учетом потребностей финансовой децентрализации и усиления самостоятельности местных бюджетов.

В Кыргызстане в дополнение к нормативам отчислений от общегосударственных доходов широко используются трансферты, то есть бюджетные средства, предоставляемые бюджетом одного уровня бюджету другого уровня. В систему трансфертов включаются категориальные гранты; выравнивающие гранты; стимулирующие гранты; средства, передаваемые по взаимным расчетам из одного бюджета в другой бюджет; бюджетные ссуды. В целом за 2009–2013 гг. объем местных доходов увеличился с 13,4 млрд сом. до 24,9 млрд сом. или в 1,9 раза. Роль источников доходов в структуре доходов местных бюджетов приведена в таблице 2.

Остановимся на стимулирующих грантах. В последние годы возрос интерес со стороны органов местного самоуправления к этому виду грантов, что подтверждается динамикой суммы долевого грантов. Если в 2003 г. она составляла всего 22,3 млн сом., то в 2012 г. – уже 349,7 млн сом. На 2013 г. было заложено 400,0 млн сом., фактически за год финансированы 322 проекта на сумму 353,4 млн сом. (соотношение к ВВП составило 0,001%), в том числе 183 проекта завершены в полном объеме на сумму 164,5 млн сом. Большая часть средств грантов (46,1 %) была выделена на школьные объекты, на детсады пришлось 18,8 %, практически в равной степени профинансированы объекты культурного назначения и объекты инженерно-коммуникационной инфраструктуры (9,7–9,8 %) [1].

Исходя из того, что система межбюджетных отношений сложна и многоэлементна, необходимо обеспечить ее поступательное движение к экономической эффективности, социальной справедливости и политической стабильности. Местные бюджеты первичного уровня, являющиеся основой любой бюджетной системы, призванные обеспечи-

Таблица 2 – Доходы местных бюджетов (млн сом.)

Источник доходов	2009	2010	2011	2012	2013	Прогноз на 2014
Всего местные бюджеты	13441,8	15637,8	22013,5	24237,4	24913,2	15568,5
Собственные доходы	7021,1	8011,9	8691,7	9843,1	12304,9	13828,7
Категориальный грант	4171,6	4062,2	4084,5	11050,7	11177,1	-
Выравнивающий грант	806,9	947,5	1059,2	954,9	696,1	1299,8
Средства передаваемые	1442,2	2616,3	8178,1	2388,8	735,0	440,0

Источник: Гражданский бюджет – 2014 г. / Минфин, Бишкек. 2014 [1].

вать потребности местного сообщества, не имеют крупных и стабильных источников доходов. Доля местных бюджетов как в консолидированном бюджете, так и в процентном отношении к ВВП, имеет тенденцию снижения.

Существуют два вида местных налогов – налог на недвижимое имущество и земельный налог. Однако до сих пор не решены проблемы их администрирования, а также определения их оптимальной величины с учетом дифференциации. Все это уменьшает доходную базу местных бюджетов.

Таким образом, отсутствие у местных бюджетов стабильных доходных источников, которые способны покрыть большую часть расходов, метод центральных органов власти «от достигнутого» в бюджетном процессе свидетельствуют о неэффективности использования бюджетных средств.

Межбюджетные отношения требуют серьезно реформирования. Это подразумевает достижение оптимальной нагрузки по доходам и расходам для каждого уровня управления, ликвидацию нерациональных финансовых потоков, соблюдение баланса полномочий и ответственности. Кроме того, необходимо увеличить доходную часть местных бюджетов, расширить законодательные полномочия местных властей по введению и установлению ставок местных налогов и сборов, а также налоговых льгот, более активно стимулировать усилия местных властей, направленные на достижение финансовой стабильности, устойчивости, расширение и укрепление местной налогово-бюджетной базы.

В Кыргызстане произошел переход на двухуровневый принцип межбюджетных отношений, который предусматривает передачу органам местного самоуправления полномочий по управлению бюджетом и усилению их самостоятельности. При этом в современных условиях эффективность межбюджетных отношений должна отвечать следующим целям:

- упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны,

создание предпосылок для общего развития гражданского общества;

- повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;
- обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;
- взаимосвязка целей и задач, поставленных на уровне территорий, с целями и задачами экономического развития республики в целом, с учетом территориальных особенностей.

Таким образом, возникает актуальная необходимость в теоретико-методологической и практической разработке такого финансового механизма, который стимулировал бы развитие производства и экономической активности на местном уровне, а также экономию ресурсов, обеспечение эффективного использования средств в рамках новой парадигмы управления финансами территориальных образований.

#### Литература

1. Гражданский бюджет – 2014 г. / Минфин. Бишкек, 2014.
2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов. М.: Юнити, 2006.
3. Позднякова Т.А. Местные бюджеты в системе финансового регулирования экономики: учебник. СПб.: Ун-т экономики и финансов, 2009.
4. Мороз Т.А. Формирование расходов местных бюджетов на основании нормативно-целевого метода. М.: Экмос, 2007.
5. Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы. 2007. № 1. С. 9–10.