

УДК 338.714 (575.2) (04)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

И.А. Алиева

Рассматриваются экономические факторы, определяющие развитие регионов в условиях трансформации экономических отношений.

Ключевые слова: региональная политика; экономический рост; налоги; налогообложение

Одной из важнейших задач, объективно сформировавшихся во всех республиках на постсоветском пространстве, в том числе и в Кыргызстане, стала необходимость формирования сильной, развитой экономики, которая может стать эффективной основой преобразований в иных сферах жизнедеятельности общества.

В настоящее время в большинстве государств сформировалось понимание того, что успех экономических реформ во многом зависит от результативности их реализации не только в “центре”, но и “на местах”, то есть в разрезе регионов страны.

Благодаря экономическим преобразованиям в регионах острые общегосударственные экономические проблемы удалось решить многим государствам Европы. Так, грамотная бюджетная политика Италии, состоящая в равномерном распределении источников финансовых ресурсов по территории страны, исходя из специфических особенностей отдельных регионов, позволила преодолеть социально-экономические контрасты между Севером и Югом страны.

Предоставление широких полномочий органам местной власти восточных земель Германии, особенно в финансово-экономических вопросах, ускорило их реструктуризацию и интеграцию с западными землями в конце XX века.

Японский опыт экономического развития также базируется на усилении региональной составляющей. Благополучие же японских регионов во многом определяется самостоятельностью глав отдельных префектур в выработке программ социально-экономического развития и использовании ресурсов, находящихся на подведомственной им территории.

Страны Латинской Америки, ориентирующиеся в организации местного самоуправления на иберийскую модель местной власти, именно от нее и получили значительное содействие в экономическом развитии регионов. В частности, специфика модели определяется значительной самостоятельностью органов местного самоуправления в заключении договоров с органами местной власти других стран без прямого участия в них органов государственной власти. Это в настоящее время позволяет регионам Мексики, Бразилии и Аргентины осуществлять свободное экономическое сотрудничество и привлекать зарубежные инвестиции напрямую, без посредничества государственных органов.

Таким образом, примеры экономического развития зарубежных государств свидетельствуют о том, что тезис “Сильные регионы – сильная страна” является неоспоримым и потому должен быть поставлен во главу угла при разработке и реализации эффективных экономических реформ в Кыргызстане.

Кроме того, важно подчеркнуть, что основной задачей реформирования экономики было и остается достижение устойчивого благосостояния народа в рамках оптимального распределения ресурсов страны между мероприятиями по реализации экономических преобразований. Такое распределение в большей степени эффективно, если сами ресурсы и полномочия по их использованию максимально приближены к исполнителям. Таким образом, мероприятия по реформированию и развитию экономики страны должны начинаться с регионов, поскольку устойчиво развивающаяся “периферия” станет не только прочной основой, неким базисом прогресса в центральных районах страны, но

и его активным катализатором. В противном же случае, начав преобразования из “центра”, страна будет испытывать постоянную нехватку средств на регионы, а сами реформы будут “тянуть” на себе непосильный груз отсталых территорий.

Важнейшей составляющей экономических реформ современного Кыргызстана является организация эффективного управления экономикой отдельных регионов, центральным субъектом реализации которого станут органы местного самоуправления.

Выдающийся теоретик и практик менеджмента Питер Друкер писал: “Управление как таковое является стимулирующим элементом социальных изменений и примером значительных социальных перемен”. Именно социально-экономические перемены, иницируемые и реализуемые местной властью при активной поддержке государства, могут спасти весьма плачевное положение большинства регионов Кыргызской Республики. В данном случае немаловажно учитывать эффективные наработки нашей страны в сфере организации местного самоуправления.

За 18 лет активных преобразований бывшая Киргизская ССР сумела сформировать на своей территории одну из лучших в СНГ моделей местной власти. Однако и сегодня, несмотря на значительные достижения в вопросах нормативно-правового и организационного обеспечения органов местного самоуправления, *финансы и местный бюджет по-прежнему остаются централизованными*. Это сохраняет проблему неэффективности бюджетных возможностей органов местной власти и тормозит любые экономические преобразования в регионах.

Так, с 1991 по 2007 год, в Кыргызстане существовала четырехуровневая система межбюджетных отношений, которая характеризовалась следующими базовыми чертами:

↳ наличие четырех уровней государственного (консолидированного) бюджета: республиканского, областного, районного и местного;

↳ формирование местного бюджета осуществлялось из нормативов отчислений общегосударственных налогов (по принципу: республиканский бюджет – 65%, местный бюджет – 35%), 16 местных налогов, а также трансфертов из республиканского бюджета;

↳ построение бюджета по принципу “сверху вниз”, где базовые решения об объеме отчислений в регионы принимаются органами государственной власти, не знакомыми с мест-

ными проблемами и спецификой отдельных территорий.

За 16 лет своего существования четырехуровневая система бюджета доказала свою неэффективность и громоздкость для страны с небольшой территорией. Кроме того, средства, собираемые айыл окмоту, мэриями и городскими управами, передавались на вышестоящие уровни бюджетной системы, а после возвращались в порядке перераспределения на низовые уровни в объеме, как правило, меньшем, чем те, что были собраны первоначально. Это порождало низкую заинтересованность местной власти в увеличении доходов местного бюджета и, как следствие, к дефицитности последнего.

В 2007 году был совершен поистине радикальный шаг – страна перешла на *двухуровневую систему межбюджетных отношений*. Учреждения, ранее состоявшие на финансировании из областного и районного бюджетов, были переведены на финансирование из республиканского бюджета. Было определено прямое распределение грантов из бюджета республики между местными бюджетами. Кроме того, последние были правомочны использовать средства собранных местных налогов на месте без предварительной передачи в вышестоящие бюджеты. Министерство финансов КР начало непосредственную работу с городами областного и республиканского значения. С городами районного значения и айыл окмоту деятельность министерства осуществляется через посредство территориальных финансовых органов, созданных на месте бывших бюджетно-финансовых отделов районов и областей. Компетенция последних включала в себя свод местных бюджетов, доведение параметров по категориальным, выравнивающим и грантам и нормативов отчислений общегосударственных налогов до низовых уровней бюджетной системы, а также координацию отчетности органов местной власти.

Структура распределения общегосударственных налогов между республиканским и местным бюджетом в 2007 году приведена в нижеследующей таблице.

Помимо приведенных выше отчислений от общегосударственных налогов полностью поступали в местные бюджеты восемь определенных Налоговым кодексом Кыргызской Республики местных налогов:

1) курортный налог (3% стоимости, или 10% расчетного показателя);

2) налог на рекламу (до 3% от стоимости рекламных услуг);

Структура распределения общегосударственных налогов между республиканским и местными бюджетами в 2007 году

Общегосударственные регулируемые налоги	Процент отчислений в республиканский бюджет	Процент отчислений в местные бюджеты			
		города Ош и Бишкек	города областного значения	города районного значения	айыл окмоту
1. Подоходный налог	65/85/90/100	35	15	10	0
• удерживаемый работодателем					
• взимаемый налоговыми органами					
• на патентной основе	65/0/0/0	35	100	100	100
2. Доходы от обязательного патентирования	65/0/0/0	35	100	100	100
3. Единый налог для субъектов малого предпринимательства	65/0/0/0	35	100	100	100
4. Налог на прибыль	65/100/100/100	35	0	0	0
5. Акцизный налог на внутреннюю продукцию	65/100/100/100	35	0	0	0
6. Налог на доходы нерезидентов	65/100/100/100	35	0	0	0
7. Налог на проценты	65/100/100/100	35	0	0	0
8. Поступления от страховых взносов	65/100/100/100	35	0	0	0

Источник: Нацстатком КР

3) *гостиничный налог* (до 2% от суточной стоимости номера в гостинице);

4) *налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж* (до 4% от стоимости услуги);

5) *налог на недвижимое имущество* (не взимался в силу отсутствия соответствующего механизма);

6) *налог с владельцев транспортных средств* (от 0,09 до 0,9 сом. за 1 м³ объема двигателя в зависимости от вида транспорта);

7) *сбор за парковку автотранспорта* (до 3% расчетного показателя);

8) *сбор за вывоз мусора* (до 25% расчетного показателя)¹.

Результатом проведения реформы по итогам 2007 г. стало формирование органами местной

власти в большинстве регионов Кыргызстана доходов за счет собственных налогов, главным из которых был *земельный налог*. Кроме того, финансовыми и налоговыми отделами многих айыл окмоту и городских управ в стране были созданы собственные механизмы эффективного сбора местных налогов, поскольку появилась их объективная заинтересованность в увеличении местных доходов. Повышение доходов местных бюджетов позволило реализовать ряд дополнительных мероприятий в социально-экономической и культурной сферах на местном уровне. При этом органам местного самоуправления была предоставлена полная самостоятельность в определении статей и направлений расходования средств, что создало объективную основу определения собственных приоритетов с учетом местной специфики каждого отдельного региона.

Однако успешную реформу финансовой децентрализации не суждено было продолжить.

¹ Роль местных кенешей в эффективном бюджетном процессе // Материалы тренинга для депутатов местных кенешей. Бишкек, 2007. С. 127.

В условиях административно-территориального деления, включающего республиканский, областной, районный и местный уровни, двухуровневая бюджетная система оказалась несвоевременным нововведением. Это несоответствие потребовало незамедлительного отката в 2008 г. назад к *трехуровневой структуре* государственного бюджета, включающей *республиканский, районный и местный* уровни. Бюджетная система 2009 г. сохранила свое *трехуровневое устройство*.

Немало споров на местном уровне вызвало и принятие в 2009 г. новой редакции Налогового кодекса Кыргызской Республики, в соответствии с которым общее количество налогов было сокращено вдвое. Так, к общегосударственным налогам отнесены *подоходный налог, налог на прибыль, НДС, акцизный налог, налог за использование недр, налог на имущество, налог с продаж*, а к местным – *земельный и гостиничный налоги*. При этом, земельный налог и налог на имущество, в соответствии с налоговым законодательством, закреплены за местными бюджетами.

Земельный налог – это проверенный многолетней практикой источник доходов органов местного самоуправления. Однако доказано, что его средств может оказаться недостаточно для покрытия всех расходов местного бюджета.

Налог на имущество является основным доходом в муниципальных бюджетах приблизительно 130 (преимущественно развитых) стран мира. Так, в некоторых штатах Австралии поступления от этого налога составляют более 90% местного бюджета, в США – до 75%, в Канаде – до 80%. В целом смысл данного налога сводится к учету всей имеющейся недвижимости при потенциальном охвате всего 5–7% потенциальных налогоплательщиков. Однако, чтобы налог заработал, необходимо проведение повсеместной инвентаризации объектов недвижимости во всех населенных пунктах республики, что порождает реальную опасность того, что работы в этом направлении придется проводить в несколько раз больше, чем существует реальных объектов, с которых будет взиматься налог. В этом случае собираемых средств будет с трудом хватать на администрирование рассматриваемого налога¹.

Весьма проблематично и то, что налог на имущество, как предусмотрено, будет рассчитываться самостоятельно налогоплательщиками.

¹ Павлович. Л. Налог на недвижимость: кто в выигрыше? // Слово Кыргызстана. 2009. 27 февраля.

В этом случае выявляются сразу две проблемы: субъективизм и некомпетентность граждан. Первая практически не подвергается регулированию, а вторая требует повсеместной организации разъяснительных мероприятий среди населения. Так, на первом этапе внедрения практики сбора налога на имущество при мэрии города Бишкек было создано 20 рабочих групп для обмера площади квартир, домов и помощи жителям в составлении расчетов по налогу². Такая деятельность также требует огромных затрат, которые, безусловно, лягут непосильным грузом на местный бюджет при условии, что перспективы их покрытия весьма туманны.

Основываясь на приведенных выше фактах, эксперты прогнозируют лишь незначительный прирост доходов местных бюджетов в ближайшие несколько лет. При этом, если в 2007 г. количество дотаций айыл окмоту снизилось с 90 до 70%, как результат введения двухуровневого бюджета, то с реализацией положений нового Налогового кодекса число муниципалитетов, испытывающих дефицит бюджета, вновь резко увеличится.

Таким образом, налог на недвижимость является одним из слабых мест не только нового Налогового кодекса, но и финансовой основы всей системы местного самоуправления Кыргызской Республики. В связи с этим Правительством Кыргызской Республики по поручению Президента был разработан и внесен в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики законопроект о введении моратория на взимание налога на недвижимость. Мораторий должен действовать до тех пор, пока не будут проведены полная перепись недвижимого имущества, порайонная сегментация Кыргызстана с соответствующими понижающими коэффициентами, а также широкомасштабная кампания по разъяснению населению схемы расчета этого налога. Мораторий был введен на период с 1 марта 2009 г. до 1 января 2010 г., однако за указанный период мероприятия по созданию условий эффективного администрирования налога на недвижимое имущество так и не были проведены. В результате упомянутый выше налог является фактически “мертвым” источником доходов местного бюджета.

Отдельным пунктом неэффективности финансового регулирования местного самоуправления следует выделить безвозмездную государ-

² Издержки налога на недвижимость // Сайт Ассоциации городов Кыргызской Республики. 19.01.2009 г. www.citykr.kg.

ственную поддержку местных сообществ через систему категориальных и выравнивающих грантов. По имеющимся данным на конец 2008 года 78% местных бюджетов Кыргызской Республики являлись дотационными. Таким образом, реализация социально-экономических мероприятий на местах зависит от “центра”, так как они финансируются из республиканского бюджета. Такой подход не только лишает местные сообщества реальной самостоятельности, но и превращает органы местной власти вместо умелых хозяйственников, в иждивенческие структуры, ожидающие помощи “сверху”. Кроме того, выравнивающие и стимулирующие гранты являются дополнительной нагрузкой на республиканский бюджет, что необоснованно отвлекает средства последнего от реализации общегосударственных мероприятий.

Таким образом, не завершенная до настоящего времени в республике финансовая децентрализация не дает возможности говорить о до-

статочно эффективном развитии всей экономики Кыргызстана, об окончательном внедрении в практику запланированных мероприятий по улучшению благосостояния граждан страны.

Обобщая сказанное выше, следует подчеркнуть, что регионализация социально-экономических процессов в последние годы требует от государства, вставшего на путь активных экономических реформ, обращения последних в сторону регионов. Необходимо учитывать в практической деятельности тот факт, что эффективная социальная политика, выравнивание экономического развития отдельных регионов страны и рациональное распределение всех видов ресурсов невозможны без учета специфики развития отдельных регионов. Последнее же может быть реализовано при условии активного и первоочередного вовлечения органов местного самоуправления и местных сообществ в процесс разработки и осуществления социально-экономических реформ на местах.