

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Ж. БАЛАСАГЫНА**

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

ИСКАКОВ И.И. САРЫБАЕВ А.С.

**ФИНАНСЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-методическое пособие

Бишкек 2012

Рецензенты:

Балбаков М.Б. – д.э.н. проф., член корр. НАН КР,
Шатманов. И.С. – к.э.н., доцент

Обсуждено и рекомендовано:

УМС КНУ им. Ж. Баласагына
УМК факультета государственного и муниципального
управления

Искаков И.И., Сарыбаев А.С.

Финансы местного самоуправления
Учебно-методическое пособие Б. 2012 г.

Учебно-методическое пособие написано коллективом авторов в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта специальностей «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» и охватывает некоторые разделы типового учебного курса «Государственные и муниципальные финансы». Материал структурирован и дает представление о финансовой системе государства. Рассмотрена логика функционирования финансов местного самоуправления в финансовой системе Кыргызстана. Раскрыто содержание бюджетов органов местных сообществ в бюджетной системе и бюджетном процессе, основные доходные источники их формирования, а также другие актуальные проблемы современной финансовой науки республики.

Пособие предназначено для студентов экономических и управленческих специальностей, работников финансовой сферы, а также государственных и муниципальных служащих.

СОДЕРЖАНИЕ

Содержание	3
Введение	4
Тема 1. Финансы местного самоуправления в финансовой системе государства	6
1.1. Финансы и финансовая система	6
1.2. Финансовая политика государства	13
1.3. Содержание местных финансов	22
1.4. Основы формирования местных финансов	29
Тема 2. Бюджет местного самоуправления в бюджетной системе государства	37
2.1. Сущность бюджета и бюджетной системы	37
2.2. Содержание бюджетного процесса	48
2.3. Бюджет местного самоуправления в бюджетном процессе государства	53
Тема 3. Механизмы регулирования бюджета местного самоуправления	64
3.1. Трансферты – метод государственного финансирования местного самоуправления	64
3.2. Методика расчета выравнивающих грантов	69
3.3. Экономическое содержание и функции налогов	78
3.4. Налоговая политика государства	84
Тема 4. Доходы и расходы бюджета органов местного самоуправления	94
4.1. Источники доходов местного бюджета	94
4.2. Налог на имущество	100
4.3. Земельный налог	112
4.4. Расходы местных бюджетов	121
Заключение	128
Список использованных источников	136

ВВЕДЕНИЕ

Переход Кыргызстана к рыночным отношениям обусловил глубокие изменения не только в общественно-политической жизни общества, но и в экономической, и финансовой сферах государства. Следует отметить, что эти изменения обусловлены сменой приоритетов, стимулов и факторов развития общества, страны. На смену политической подоплеке принятия решений экономического и финансового характера из единого центра пришел здоровый прагматизм, происходит определенная переоценка ценностей и приоритетов. Соответственно, началась реструктуризация национальной экономики, в результате чего все большее число хозяйствующих субъектов, региональные, отраслевые структуры народного хозяйства становятся реально самостоятельными не только в принятии общезначимых экономических решений, но и в финансово-хозяйственном направлении.

Поступательное развитие национальной экономики в значительной степени зависит от рационального построения финансовой системы, понимаемой в широком смысле и не сводящейся лишь к финансам государства. В финансовой системе страны стало формироваться и самостоятельно развиваться такой ее уровень как финансы органов местных сообществ, обусловленный началом становления и развития института местного самоуправления. В Кыргызстане государство только начинает осваивать этот экономический инструмент как важного элемента государственных финансов, создавая организационные, нормативно-правовые основы его становления и развития.

Опыт развитых стран доказал, что государственные и муниципальные финансы – основа деятельности государства и органов местного самоуправления. Только располагая достаточным объемом денежных ресурсов государство может решать общенациональные приоритеты, осуществлять социальную политику, а органы местного самоуправления – более полно удовлетворять повседневные запросы и потребности местного населения.

Много сделано за последние годы в области межбюджетных отношений в Кыргызстане. Однако до сих пор предлагаются и апробируются многочисленные модели взаимосвязей и взаимоотношений бюджетов разных уровней бюджетной систе-

мы. Отрабатываются разные схемы распределения доходных и расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Однако именно в этой сфере нашей страны имеют место существенные отклонения, проблемы, без решения которых трудно надеяться на то, что жизнь большинства граждан в городах, поселках, особенно в аилах будет обеспеченной.

Вместе с тем, достигнутые результаты свидетельствуют о том, что система государственных в целом, и муниципальных финансов в частности, в Кыргызстане развивается. Она меняется, совершенствуется, становится более зрелой, позитивной. Значительное уже устоялось, стало приемлемым и обыденным. Но многое еще предстоит изменить, совершенствовать.

В этих условиях важно не только зафиксировать то положительное, что достигнуто, но и наметить направления, по которым должно идти совершенствование финансовой системы государства, особенно на уровне местного самоуправления. Изучение данных процессов, происходящих в нашей стране будет иметь не только познавательное, но в большей степени теоретическое и практическое значение для студентов, а также широкого круга читателей, будущих специалистов государственного и муниципального управления.

Именно с учетом этих задач и выполнено данное учебное пособие, которое посвящено анализу муниципальных финансов. Подобные работы стали появляться, но редко в книжных магазинах.

Цель пособия – дать необходимый минимум знаний для тех, кто еще не знаком с формирующейся системой муниципальных финансов, местных бюджетов, задуматься над проблемами, существующими в данной сфере финансовой науки. Как нам представляется, именно в этом состоит главное предназначение любого знания.

ТЕМА 1. ФИНАНСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

Данная тема посвящена теоретическому понятию финансы и анализу финансовой системы государства, определению места и роли финансов местного самоуправления (МСУ) в финансовой структуре общества. Значительное внимание уделено выяснению основ и источников формирования местных финансов в современном Кыргызстане. Актуальность и важность изучения читателями данных проблем заключаются в том, что финансовые взаимоотношения между государством и системой МСУ и их оптимизация становятся приоритетными в социально-экономической политике государства в условиях рыночных преобразований. Соответственно, после изучения данной главы студенты получают представление о сущности финансов, о финансовой системе и финансовой политике государства, о содержании местных финансов и т.д.

План лекционного занятия:

- 1.1. Финансы и финансовая система.**
- 1.2. Финансовая политика государства.**
- 1.3. Содержание местных финансов.**
- 1.4. Основы формирования местных финансов.**

1.1. Финансы и финансовая система

Чтобы иметь правильное представление о финансовой системе государства, необходимо раскрыть содержание понятия «финансы». Как показывает анализ зарубежной учебной и научной литературы, оно трактуется по-разному. Так, одни авторы утверждают, что в историческом плане данный термин возник еще в XIII-XV веках в торговых городах Италии и в дальнейшем, получив международное распространение, стал употребляться как понятие связанное с системой денежных отношений,

прежде всего, между государством и населением.¹ Другие авторы утверждают, что данный термин был впервые введен в научный оборот французским ученым Ж.Боденом в своей книге «Шесть книг о республике» и был связан с формированием всех признаков французского государства.² Следовательно, как следует из вышеизложенного, понятие «Финансы» и его появление было связано с возникновением государства как такового и необходимостью установления определенных финансовых взаимоотношений. И эти взаимоотношения были обусловлены необходимостью оптимального распределения и перераспределения создаваемых экономических благ между государством, его различными органами власти и управления с остальными участниками и субъектами воспроизводственного процесса и отношений. Последние, как правило, опосредствовались и определялись понятием «Финансы», о чем свидетельствует пример современного суверенного Кыргызстана, когда стали в полном смысле слова стали формироваться все атрибуты и институты государственных финансов и финансовых отношений, и прежде всего, самостоятельной, ни от кого зависящей государственной казны и государственного бюджета.

В связи с этим важно напомнить, о том что изначально, до полного развития товарно-денежных отношений, понятие «Финансы» рассматривалось только в плоскости формирования, а в дальнейшем и использования денежных фондов для удовлетворения чисто государственных нужд, таких как управление, оборона, содержание придворных и т.д. В дальнейшем, с развитием крупномасштабного товарного производства и развитых товарно-денежных отношений, формированием межгосударственных и транснациональных корпораций и организаций, усложнением функций государства, связанные с владением собственности и другие, методы и способы, а также масштабы мобилизации, распределения и использования денежных ресурсов общества стали коренным образом меняться. В данном распределительном процессе особую значимость стали приобретать самостоя-

¹ См. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник под ред. В.К.Сенчагова., А.И.Архипова., М.Проспект, 1999г., стр. 25

² См. Финансы. Под ред. проф. М.В.Рамоновского., М.Юрайт 2000г. стр. 44

тельное движение денежных средств обособленно от движения товарных масс. В результате этого стали развиваться различные формы кредита, изменился подход к распределению и перераспределению совокупного общественного продукта между различными субъектами производственной деятельности на основе действующих правовых норм или обычаев делового предпринимательства.

Именно таким образом стали формироваться различные денежные фонды накоплений, имеющих целевое назначение, отражающих, в целом, финансовые отношения общества. Соответственно, такая экономическая категория как «Финансы» стала публичной и стала формироваться в виде централизованного, включающего в себя государственный бюджет и внебюджетных (специальных) фондов денежных средств, а также децентрализованные, состоящие из местных финансов (финансы органов МСУ), денежных фондов различных хозяйствующих субъектов (фирмы, корпорации, акционерные общества, фермерские и крестьянские хозяйства) и так называемых домохозяйств.

Характерные признаки и черты финансов как экономической категории:

- денежный характер финансовых отношений;
- безвозмездный и безвозвратный характер платежей хозяйствующих субъектов и населения в государственные и местные бюджеты, внебюджетные фонды;
- отношения, формируемые в процессе перераспределения уже распределенного совокупного общественного продукта в денежной форме и другие.

Наиболее важным является последний признак публичных финансов. Так, из доходов от различных видов деятельности хозяйствующих субъектов формируются фонды денежных средств в виде накоплений, зарплаты, прибыли, которых используют на строго регламентированные цели и нужды. В свою очередь, в распределении общественного продукта участвует и население, получая свою долю в форме заработной платы, предпринимательского дохода, дивидендов и другие. Наличие перераспределенных финансовых отношений наблюдается в процессе уплаты налогов от доходов хозяйствующих субъектов, а так-

же населения, которые носят обязательный характер и являются основой формирования доходов и расходов государства и органов МСУ.

Таким образом, финансы как экономическая категория представляет сложную систему отношений, возникающих в процессе формирования, и использования фондов денежных средств государства, органов МСУ, хозяйствующих субъектов, населения и др.

Как следует из данного определения, финансовые отношения очень многообразны и эти многообразия связаны, прежде всего, с денежными отношениями, которые возникают и проявляются между различного рода хозяйствующими субъектами в процессе реализации продукции, оказания услуг, приобретения материально-сырьевых и товарных ценностей; между хозяйствующими субъектами различных форм собственности и государством, органами МСУ в процессе формирования их бюджетов и внебюджетных фондов; между бюджетами разных уровней при передаче и делегировании финансовых полномочий; между гражданами и государством, а также органами МСУ по поводу перераспределения финансовых ресурсов, формирования их бюджетов и их использовании и другие.

Немаловажным в процессе определения сущности финансов как экономической категории является выяснение источников их формирования, имеющиеся материальные основы и соответствующие ресурсы. Соответственно, совокупность денежных средств, которыми обладают и находятся в распоряжении населения, хозяйствующих субъектов, органов МСУ и государства, представляют собой финансовые ресурсы и являются частью национального дохода общества. Так, на уровне хозяйствующих субъектов основными источниками их доходов являются прибыль, амортизационные отчисления, поступления от продажи ценных бумаг, банковский кредит, проценты; на уровне домохозяйств (населения): заработная плата, премии, социальные выплаты, доходы от предпринимательской деятельности, дивиденды от ценных бумаг и другие.

Что же касается источников финансов государства и МСУ, то ими могут быть доходы от: государственных и муниципальных предприятий, приватизации государственного и муници-

пального имущества, внешнеэкономической деятельности, налоговые доходы, внутреннего и внешнего кредита, эмиссии денег и ценных бумаг и т.д.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что социально-экономическое содержание финансов состоит в том, что они, выполняя перераспределительную функцию, в то же время активно воздействуют на производство, накопление капитала, сферу потребления, на развитие государственного, муниципального и частного секторов экономики, производственной и социальной инфраструктуры общества. Такой вывод можно сделать на примере функционирования тех стран, у которых не только высокий уровень социально-экономического развития, но и стабильны и эффективны финансовые механизмы, инструменты и институты управления, сильная и устойчивая финансово-кредитная система государства.

В контексте выяснения сущности категории «Финансы», немаловажным, если не главным, с точки зрения соблюдения последовательности логики изложения материала данной главы, является исследование социально-экономического содержания финансовой системы государства.

В экономической научной и учебно-методической литературе по-разному толкуют понятие «Финансовая система». Так российские ученые под финансовой системой понимают «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств» или же как «совокупность различных финансовых отношений, в процессе которых разными методами и формами распределяются фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государства».¹

Как видно из этих определений, под финансовой системой авторы понимают совокупность сфер финансовых отношений, что в принципе трудно не согласиться. Однако, как нам представляется, данное толкование не вполне достаточно раскрывает

¹см. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов. Под ред. проф. А.А.Дробозиной., М.Юнити. 2000г., стр. 77

Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов. Под ред. Г.В.Поляка, М. 2001 г., стр. 73

суть финансов как системы. Как указывается в словаре русского языка Ожегова под системой понимается «форма организации чего-нибудь», «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое», «формы общественного устройства» (Ожегов. М. 1985, стр.624)

Исходя из вышеизложенного финансовую систему необходимо рассматривать как **форму организации денежных отношений** между всеми участниками воспроизводственного процесса по распределению, перераспределению, потреблению совокупного общественного продукта.

Как выше отмечали, в процессе распределения стоимости совокупного общественного продукта у основных субъектов экономических отношений формируются различные фонды денежных доходов и накоплений в виде заработной платы, прибыли хозяйствующих субъектов, дивидендов, процентов и т.д. Однако эти формы первичных доходов подлежат перераспределению через налоговый механизм, различного рода платежей, распределения прибыли и другие, которые и формируют конечные финансовые ресурсы населения, различного рода предприятий, фирм, АО, государства, органов МСУ.

Следовательно, финансовая система как форма организации денежных отношений состоит из следующих взаимосвязанных элементов; обеспечивающих формирование и использование финансовых ресурсов:

1. хозяйствующих субъектов разных форм собственности;
2. населения или так называемых домохозяйств;
3. государства в лице его органов власти и управления;
4. местного самоуправления в лице представительных и распорядительно-исполнительных органов (кенешы разных уровней, мэрий, айыл окмоту).

В каждом из указанных элементов финансовой системы государства используются специфические формы и методы образования и использования финансовых ресурсов, каждый из них имеет собственное функциональное назначение и соответствующий финансовый механизм, ориентированный на достижение собственных целей каждого из субъектов экономических отношений.

Так, в финансовой системе современного Кыргызстана важную роль играют централизованные финансы, представленные государственными финансами и финансами органов МСУ. Основными источниками их формирования являются как общегосударственные так и местные налоги. Соответственно, целевое назначение указанных видов финансов четко определено в законодательстве страны и направлены на решение общегосударственных и местных социально-экономических задач. Так, из республиканского бюджета, являющегося основой государственных финансов, осуществляются расходы на социальную сферу, обеспечение правопорядка и обороны, управленческий сектор, а также на реализацию программ, проектов и экономическое развитие. В свою очередь, из местного бюджета, имея ввиду бюджеты городов, поселков и айлов, финансируются организации и учреждения социальной сферы, органы местных сообществ, а также часть денежных ресурсов направляется на экономическое развитие.

Что же касается децентрализованных финансов, представленных финансами хозяйствующих субъектов, то именно в этой сфере формируются финансовые ресурсы государства. В условиях развития рыночной экономики и предпринимательской деятельности практически основная часть хозяйствующих субъектов являются коммерческими организациями. Именно в их рамках создаются материальные блага, производятся товары, оказываются услуги и в целом формируются денежные ресурсы общества. Часть этих ресурсов перераспределяются в соответствии финансового права в доходы бюджетов разных уровней и во внебюджетные фонды, которые в дальнейшем направляются на решение социальных и экономических задач государства, общества в целом.

И наконец, и доходы населения (домохозяйства) играют важную роль в формировании государственного бюджета путем налоговых платежей, в обеспечении платежеспособного спроса страны, поскольку, чем больше доходы населения, тем выше его спрос на различные товары и услуги, что является стимулом развития экономики и социальной сферы.

В связи с вышеизложенными не лишним будет напомнить о том, что централизованные финансы представлены бюджетной

системой государства, содержание которой будет рассмотрено в последующих главах данного учебного пособия. Но тем не менее, в контексте рассматриваемой проблемы следует отметить, что под бюджетной системой понимается совокупность бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, которая регулируется нормативно-правовыми актами государства и выражает экономические отношения по поводу использования именно финансовых ресурсов государства.

Общеизвестно, что распределение и перераспределение финансовых ресурсов между различными субъектами финансовой системы достаточно сложный процесс, постоянно требующего оптимального соотношения денежных средств бюджетов всех уровней. Поэтому он не может осуществляться стихийно и без глубокой проработки, что предполагает организацию соответствующей схемы управления и регулирования. В данном случае речь идет, прежде всего, о роли государства как главного регулятора финансовой системы и основного субъекта финансовых отношений как практическое проявление его политической деятельности, в связи, с чем и рассмотрим следующий вопрос данной темы..

1.2. Финансовая политика государства

По своему содержанию финансовая политика государства сложный процесс и призвана осуществить следующие задачи:

- разработка и принятие общей концепции финансовой политики, основных направлений, целей и задач;
- создание соответствующего финансового механизма ее реализации;
- регулирование и управление финансовой деятельностью государства, органов МСУ и других субъектов экономики;

Основными объектами финансовой политики государства являются долгосрочные, среднесрочные перспективы формирования и использования финансовых ресурсов страны для решения тех задач в экономической и социальной сфере, которые назрели для реализации. При этом перспективная финансовая политика увязывается с решением текущих тактических целей и

эффективным использованием финансовых средств по всем направлениям деятельности государства.

Соответственно, основными задачами финансовой политики могут быть следующие:

1. Обеспечение возможных условий по формированию максимальных финансовых ресурсов из всевозможных источников;

2. Принятие мер по оптимальному распределению и перераспределению финансовых ресурсов государства между всеми сферами общественной жизни и эффективному их использованию;

3. Применение все более новых подходов и методов государственного управления с помощью финансовых механизмов;

4. Использование эффективных финансовых инструментов по регулированию и стимулированию экономического и социального развития общества и др.

Являясь частью экономической политики в целом, финансовая политика конкретизирует главные направления развития отраслей экономики, обеспечивая их финансовыми ресурсами и определяя механизмы их использования. В этом плане финансовая политика выступает важнейшим инструментом реализации политики государства во всей системе общественной жизни страны.

Говоря о финансовой политике, необходимо отметить то важное обстоятельство, что она может быть выработана и реализована только с учетом особенностей социально-экономической ситуации в стране на тот или иной период. Имеется ввиду состояние международной финансовой системы, реальные экономические и финансовые возможности страны в реализации той или иной финансовой политики. Следовательно, основным методом регулирования экономики в переходный период является финансовый метод. Государство реализует свою экономическую функцию через финансовую систему, которая представляет собой совокупность норм и методов образования и

использования фондов денежных средств государства, государственных предприятий и организаций.¹

Учет текущих особенностей должен дополняться изучением опыта использования экономического и финансового механизма, новых тенденций развития, а также мирового опыта. Об этом подтверждает сложившаяся финансовая политика современного Кыргызстана, когда не только внутренние процессы, но и международные аспекты функционирования финансовой системы влияют на принятие и реализации той или иной системы управления финансовыми ресурсами. Так, Кыргызская Республика осуществляет свою финансовую политику с учетом не только низкого состояния и уровня социально-экономического развития, но и изменений в международной финансовой системе, связанные с мировыми экономическими и финансовыми кризисами.

Анализ существующей экономической литературы² показывает, что выделяется три основных типа финансовой политики, нашедшие применение в процессе формирования и развития финансовой системы.

Так называемая **классическая**, присущей раннему этапу становления государственных финансов, которую обосновали представители классической школы А.Смит и Д.Рикардо, а также их последователи. Основное ее направление – невмешательство государства в экономику, развитие конкуренции, рыночных механизмов регулирования, ограничение государственных расходов и налогового бремени и др.

В последующем зародилась вторая школа финансовой политики – **регулирующая**, связанной со значительным развитием капитализма как общественно-экономической системы и одновременно усложнением всех сфер жизнедеятельности большинства государств. Этот период приходится на 20 – е годы прошлого столетия и связан с именем английского экономиста Дж.Кейнса, создавшего основу школы кейнсианства. В отличие от первого направления, Кейнс стоял на позиции и добивался

¹ См. А.Сарыбаев Государственные финансы в экономике Кыргызской Республики ИД «Наука и образование». Б.2002. стр.29

² См. Дробозина Л.А. Финансы. М., Юнити. 1999, ст. 43-57

усиления вмешательства и регулирования государством циклического развития экономических и социальных процессов общества. Главными инструментами госрегулирования Кейнс считал такие финансовые рычаги как государственные расходы, направляемые на обеспечение дополнительного спроса, развития предпринимательства, увеличения национального дохода и т.д., что приведут к сокращению безработицы и созданию новых рабочих мест.

Как показала практика, кейнсианская регулирующая финансовая политика, в целом, показала свою сравнительную эффективность в развитых странах и обеспечила в 30-40-е годы стабильный экономический рост, высокий уровень занятости, достаточно сильную систему финансирования социальных нужд населения.

В связи с мировым финансовым кризисом 2008 года все развитые страны мира (так называемая большая семерка и двадцатка) признали политику неолиберализма в финансах не достаточно эффективными, и даже основным виновником все более углублявшегося экономического кризиса и вышли на новый этап кейнсианства. **По нашему мнению все признаки изменения финансовой политики США, Европейского союза, Японии, Китая и России показывает, что неокейнсианская теория переросла из финансовой политики отдельных стран в финансовую политику целой группы стран и эту финансовую политику по регулированию финансовой систему мировой экономики, можно назвать супернеокейнсианством.**

Новая модель применения супернеокейнсианства в определенной степени начинает принимать форму планово-директивной финансовой политики, так как ведущие страны мира все больше пытаются использовать директивный характер решений проблем вновь начинающегося всемирного финансового кризиса в странах Греции, Испании, Португалии и др. с начало 2011 года. Например, предоставление кредита международных финансовых организаций и из специально созданных финансовых источников Грецию при соблюдении определенных условий. В частности жесткое соблюдение условий по сокращению государственных расходов.

Планово-директивная финансовая политика, основанной на командно-административной системе управления предусматривала максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства в целях последующего перераспределения согласно принятого государственного плана. Насколько данная политика была приемлемой и эффективной в реализации социально-экономических задач государства показала опыт функционирования мировой системы социализма за более чем 70-летний период ее существования.

Говоря о финансовой политике в целом и ее моделях, имеющиеся свое место в разное время в разных странах, важно отметить то обстоятельство, что ее возможности на экономическое развитие и социальный прогресс достаточно широки. Соответственно, как и любая сфера общественной жизни, текущая финансовая политика ее результаты требуют постоянного научного анализа и своего обоснования. Только научный подход, знание и изучение всех факторов, определяющих и влияющих на выбор той или иной концепции финансовой политики, предполагает ее соответствие закономерностям развития общества на принципах рыночных отношений. Нарушения данного требования, как показывает опыт, приводит к серьезным социально-экономическим последствиям, трудностям.

По своему экономическому содержанию государственная финансовая политика – понятие достаточно сложное и многоплановое, на практике реализуется через относительно самостоятельные налогово-бюджетные и денежно-кредитные политики.

Так, налогово-бюджетная политика предусматривает определение государством следующих параметров финансовых отношений:

- источников формирования доходов государственного бюджета;
- приоритетных направлений расходов бюджета;
- принципов взаимоотношений между звеньями бюджетной системы;
- источников финансирования бюджетного дефицита и государственного долга;

- определение видов и состава налогов, размеров их ставок, льготы, санкции и др.

В свою очередь, кредитно-денежная политика осуществляется в направлении обеспечения устойчивости денежного обращения путем управления эмиссией, регулирования инфляционных процессов, обеспечения стабильности курса национальной валюты и бесперебойности расчетов между субъектами финансовой системы, реализации государственной политики на рынке ценных бумаг и т.д.

В условиях глобализации, усиления экономической интеграции различных государств, весомой становится международная финансовая политика, в основе которой лежит управления валютно-финансовыми и кредитными отношениями в сфере международных отношений. Данная политика направлена на развитие производительных сил страны, привлечения иностранных инвестиций, расширения импортных и экспортных возможностей.

Для реализации финансовой политики в целом, используется **финансовый механизм**, представляющий собой совокупность способов организации финансовых отношений в целях обеспечения благоприятных условий для экономического и социального развития общества. К наиболее общим элементам финансового механизма относятся формы финансовых ресурсов, методы их формирования, система законодательных актов и нормативов государства, регулирующей взаимоотношения и взаимосвязь субъектов финансовых отношений, доходов и расходов государства, организации бюджетной системы в целом, финансов предприятий, домохозяйств и т.п.

Как часть финансовой политики, механизмы финансового регулирования наиболее динамичны и постоянно изменчивы, что связано с решением возникших на тот или иной период практических задач экономического и социального характера. Об этом свидетельствуют экстренные меры правительства Кыргызской Республики за последние 1,5-2 года, связанные со значительным увеличением заработной платы работников бюджетной сферы, пенсий, или же предоставлением кредитных ресурсов аграрному сектору под низкие процентные ставки.

Отношения, возникающие между государством и юридическими лицами по формированию бюджета, строятся на основе взимания налоговых или неналоговых платежей. При этом, система налогов может включать различный перечень прямых и косвенных, общегосударственных и местных налогов, а каждый налог будет иметь особый субъект, объект обложения, ставку, льготы и т.д., изменяющиеся в связи с изменением налогового законодательства.

По своему содержанию и сферой взаимодействия финансовый механизм подразделяется на директивный и регулирующий. Первый, как правило, присущ макроуровню общества и разрабатывается для финансовых отношений, в которых главную роль играет государство. Соответственно, в сферу его финансовой деятельности входят налоги, кредит, расходы бюджета и бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, бюджетное планирование и др. В данном случае государство разрабатывает всю систему организации финансовых отношений, обязательные для всех участников процесса (законы, акты, программы).

Что же касается регулирующего финансового механизма, то он касается конкретного сегмента финансов и характерен для организации внутрифирменных финансовых отношений, преимущественно хозяйствующих субъектов. В данном случае государство устанавливает общий порядок использования финансовых ресурсов, остающихся на предприятии после уплаты налогов и других обязательных платежей, которых вправе распоряжаться по своему усмотрению.

Финансовый механизм подразделяется, в зависимости от особенностей и сфер финансовых отношений, на механизм функционирования государственных финансов и на финансовый механизм предприятий и организаций.

Государство в лице его исполнительных и законодательных органов власти, исходя из экономической и социальной политики, устанавливает методы распределения национального дохода, определяет принципы и направления использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов. В этом смысле наиболее важным является своевременное и качественное ре-

шение законодательных проблем, от состояния которых во многом зависит общее благополучие общества.

Как показывает опыт функционирования Кыргызстана как суверенного государства в его финансовой, и в целом экономической политике имели и имеют сейчас существенные недостатки. Несмотря на принятые и действующие законодательно-правовые акты эффективность экономической и финансовой политики государства остается очень низкой, в результате чего страна не может выйти из зоны кризиса во всех сферах общественной жизни и, прежде всего, в экономике, социальной сфере. Так, например, вопросы государственного вмешательства в экономику, выравнивания социально-экономических условий регионов, улучшение жизни деятельности проживающих в них населения и другие вопросы, непосредственно определяющие функции и задачи государства, остаются до сих пор нерешенными и актуальными. В результате, основная масса населения республики, проживающей в сельской местности (более 60%) по жизненному уровню самая отсталая и бедная, поскольку государство не оказывает необходимого воздействия на развитие экономики регионов.

Использование финансовой политики, финансового механизма только как инструмента выполнения собственных функций государства практически привели к противоречию интересов государственных органов и органов местного самоуправления, а также других субъектов финансовой системы, особенно хозяйствующих субъектов и населения. Данное противоречие (конфликт) проявилось в реальности в двух социальных революциях, к свершению которых натолкнула сама государственная власть. Непомерный рост госаппарата и чиновников, соответственно, финансовых расходов за счет бюджета, теневые процессы и коррупция, остаточный принцип выделения средств на нужды социальной сферы, развитие регионов и системы МСУ и т.д. дали свои последствия в виде протестного выражения воли народа.

Существенные перекосы имеют место во взаимоотношениях государства в сфере социальных выплат и оплаты труда работников, занятых в бюджетных организациях и учреждениях. Если в развитых странах минимальный размер оплаты труда,

пенсий и различного рода пособий привязан к величине прожиточного минимума, то в Кыргызстане этот размер используется как некий размер норматив при установлении государством различных платежей (Н: штрафов), но никак не увязан с прожиточным минимумом граждан республики. Частичные, но небольшое повышение зарплат, пенсий (на 10-15% от базовых показателей) никоим образом не отражают уровень повышения цен на продукты и товары первой необходимости, т.е. антиинфляционная политика государства в общей системе финансовой политики не дает своего положительного результата. Практическое самоустранение государства от решительного и системного регулирования доходов населения, кроме популистских подходов к этой проблеме только во время избирательных кампаний, особенно высшего уровня, способствовало значительной дифференциации в уровнях оплаты труда между высокооплачиваемыми (банковские работники, таможня, фискальные службы и другие) и низкооплачиваемыми категориями работников (в основном работники социальной сферы).

В рамках общей финансовой политики государства имеют место существенные проблемы и в сфере налогообложения. С первых дней независимости и суверенитета Кыргызстана формировалась неэффективная налоговая система, неучитывающей особенности становления предпринимательства, слабые основы его развития. Изначально стартовые позиции налоговых ставок были высокими (от 15 до 25%), а виды налогов множественными, что не стимулировало развитию коммерческой деятельности, а оказались губительными для бизнесменов. Но тем не менее, такая ситуация долго, до 2009 года, оставалась без изменений. И только с этого периода и в связи с принятием нового Налогового Кодекса положение в данной сфере финансовой политики государства стала меняться в положительную сторону. Предпринимательство общества, особенно средний бизнес, в результате снижения почти в два раза ставок налогообложения на прибыль и НДС (до 10-12%), а также видов налогов стали строить свою деятельность более прозрачно и не в теневой сфере. Коррупционные схемы финансовых органов в значительной степени сузились, в результате чего увеличились налоговые по-

ступления в республиканский, так и в меньшей степени местный бюджеты.

1.3. Содержание местных финансов

В условиях развития местного самоуправления в Кыргызстане значительно возросла роль региональных и местных финансов в общегосударственной финансовой системе. Величина местных финансов растет во многих странах: они становятся ведущей составляющей финансовых ресурсов и финансовой системы государства. Из этого следует, что неразрывной составной частью финансовой системы государства становится финансовые ресурсы местного самоуправления, в той или иной степени отражающие состояние его развития современного Кыргызстана.

Как выше отмечали, под финансами понимается совокупность денежных ресурсов, которыми располагает тот или иной орган власти и управления для решения возложенных на него задач. Соответственно, отношения, формируемые по поводу образования, распределения, владения и использования финансовых средств являются наиболее сложными как в системе межбюджетных отношений, так и в системе местного самоуправления. Это связано с тем, что многие проблемы, обусловленные с решением задач местного значения и на местном уровне, напрямую зависят от наличия и достаточности финансовых ресурсов.

В мировой практике сложилось так, что местное самоуправление одно из уровней власти, имеющее собственные финансовые полномочия, предусмотренные на законодательной основе, а также функции, переданные государством для решения на местный уровень, для реализации которых требуются финансовые ресурсы. Поэтому, при формировании местных финансовых ресурсов в качестве минимально необходимых их объемов должны быть известны источники доходов и обязательные расходы. Государство, наделяя органы местного самоуправления правами формирования и использования местного бюджета, в то же время должно определять минимум поступлений, закрепляемых за

местным бюджетом доходных источников, а в случае их недостаточности выделять средства из центрального бюджета.

Через систему местных финансов государство осуществляет свою социальную политику. Это, прежде всего, финансирование сферы образования, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, а также осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития отдельных регионов. Поэтому основным направлением использования финансовых ресурсов местного самоуправления является первоочередное финансовое обеспечение социальной сферы и частично производственной инфраструктуры, источником которого выступают бюджетные ассигнования, а также денежные средства органов местных сообществ.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении сформулированы основные требования к обеспечению финансовых ресурсов местного самоуправления:

- достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
- свобода распоряжения этими средствами при осуществлении своих функций;
- поступление части финансовых средств местного самоуправления за счет местных сборов и налогов;
- защита более слабых органов местного самоуправления за счет процедур финансового выравнивания;
- предоставление субсидий не должно идти в ущерб выбора политики органов местного самоуправления¹.

В условиях перехода к рыночным отношениям оптимизация механизма функционирования системы финансовых взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, определение приоритетов с точки зрения интересов как общества, так и местного населения играют исключительную роль в достижении целей социально-экономических преобразований, макроэкономической стабилизации, решении социальных задач, развитии предпринимательского сектора экономики и др.

¹ См. Европейская хартия местного самоуправления. Народный депутат. №11.1993.ст.9.

Финансовые взаимоотношения между различными органами и уровнями государственной власти и органами МСУ строятся на соответствующем распределении обязательств по источникам доходов и полномочий по расходам, а также на принципах финансовой децентрализации, невмешательства, чего и требуют положения Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Как показал мировой опыт, институт местного самоуправления является наиболее эффективным с точки зрения оптимизации использования финансовых и материальных ресурсов. Представляется, что именно из этого принципа исходили, проводя реформы, страны Западной Европы, осуществляя децентрализацию финансовых ресурсов и передачу полномочий по их использованию на уровень, максимально приближенный населению. Несмотря на то, что местные бюджеты в основном формируются из государственных дотаций и отчислений, система местного самоуправления выгодна центральной власти. Органы государственной власти освобождаются от решения проблем на этом уровне и могут сконцентрироваться на решении национальных и более крупных региональных задач, что способствует рационализации государственного управления в целом.

Следовательно, представительные и исполнительные органы местного самоуправления, в целях выполнения своих функций, должны наделяться государством не только имущественными, но и финансово-бюджетными правами. Необходимый объем финансовых средств является важнейшим условием деятельности жизнеобеспечения населения и комплексного социально-экономического развития местных сообществ. Соответственно, наличие, приращение и эффективное использование финансовых средств – одна из основных задач органов местного самоуправления.

Говоря о финансовых основах местного самоуправления, следует констатировать, что за все годы становления этого института в Кыргызстане наименьшие успехи были достигнуты именно в сфере финансовой децентрализации. Не только не отрегулирован механизм передачи финансово-экономических ресурсов, но и не приняты решительные меры со стороны государства по усилению экономического потенциала МСУ. Прин-

цип самофинансирования и самообеспечения на уровне местных сообществ не реализован, в результате чего органы МСУ выполняют свои функции и делегированные полномочия со сметой расходов, передаваемых сверху. Они не обладают достаточными финансовыми ресурсами для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, что является искажением сути местного самоуправления, которая подразумевает, что в стране гарантируются интересы местного сообщества. К этой категории принято относить интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения. Интересы последнего соотносятся с проблемой осуществления индивидуальных прав человека и гражданина на достойную жизнь, экономическое благополучие. В свою очередь, успешное разрешение вопросов местного значения создает условия для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и местного сообщества в целом. При этом, главным ресурсным обеспечением прав и интересов населения являются именно местные финансы, к которым, в условиях местного самоуправления Кыргызстана, относятся бюджеты городов, поселков и айлов, а также денежные средства субъектов хозяйствования органов местных сообществ.

Основу финансовых ресурсов местного самоуправления составляет местный бюджет. В условиях СССР местные бюджеты были составной частью единого государственного бюджета. В связи со становлением рыночной экономики и института местного самоуправления в Кыргызской Республике формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их использованием стали осуществляться органами местных сообществ самостоятельно. По существующему ныне законодательству¹ местными бюджетами являются бюджеты областей, городов Бишкек, Ош, районов, городов, районов в городах, айылов и поселков, государственную власть в которых осуществляют местные кенешы соответствующих территориальных уровней и исполнительные органы.

¹ См. Закон КР «об основных принципах бюджетного права в КР» Раздел VI (в редакции от 25 октября 2003г.).

В связи с этим следует напомнить студентам, что согласно Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (разд. II) финансы органов местных сообществ образуются из трех основных источников:

1. Государственных средств, передаваемых местному самоуправлению в виде доходных источников и прав для их реализации, прежде всего делегированных полномочий. Сюда следует отнести категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты, выделяемые из республиканского бюджета органам местного самоуправления для пополнения их бюджетов и решения социально-экономических задач местного значения.

2. Собственных средств местных сообществ, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления. Сюда следует отнести доходы от производственно-хозяйственной деятельности, использования муниципальной собственности, поступления от местных налогов и сборов, неналоговые поступления, арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, доходы, получаемые местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг и другие.

3. Заемных средств или кредитных ресурсов, которые по законодательству Кыргызстана не включаются в доходы местных бюджетов, но являются частью структуры муниципальных финансов. Однако, в практике органов местных сообществ Кыргызстана, данный источник местных финансов еще недостаточно развит и не нашел широкого распространения.

Сравнительный анализ источников финансовых ресурсов органов местного самоуправления, их соотношение определяет степень самостоятельности конкретного местного сообщества: преимущество в структуре финансовых ресурсов первой группы говорит о зависимости органа данного сообщества от органов государственной власти, что и имеет место в действительности в системе МСУ Кыргызстана. Преимущество третьей группы указывает на зависимость от кредитных учреждений, в основном от банков; преимущество второй группы говорит о полной независимости органов местного самоуправления от кого-либо. Следовательно, самостоятельность местных финансов зависит в зна-

чительной степени от эффективности собственной производственно-экономической и, прежде всего, финансовой деятельности органов местного самоуправления, от доходов их предприятий и организаций.

Проблема финансовой самостоятельности становится одним из главных в деятельности местного самоуправления, поскольку без реального предоставления им соответствующих финансовых ресурсов решить местные задачи невозможно. Предоставить соответствующие ресурсы обязаны, согласно законодательству Кыргызстана, органы государственной власти и осуществляться на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, которые определяются социальными стандартами. Однако до настоящего времени ни общегосударственные стандарты, ни минимальные нормативы в Кыргызстане не разработаны, государство обеспечивает деятельность органов местного самоуправления по принципу: «расходы равны доходам», исходя лишь из средневзвешенных параметров потребностей населения и оказания услуг.

Одним из ведущих звеньев местных финансов являются средства субъектов хозяйствования, находящихся в муниципальной собственности и непосредственно управляемых органами местного самоуправления. Сюда же могут включаться финансовые ресурсы фирм, акционерных обществ и других организаций иных форм собственности, находящихся на территории данного местного сообщества. Как правило, определенная часть их средств направляется на создание объектов социальной инфраструктуры, решение социально-культурных и жилищно-коммунальных проблем местного населения.

Важным компонентом муниципальных финансов являются внебюджетные фонды. Как определено в законодательстве Кыргызстана, источником их формирования являются добровольные взносы предприятий, физических лиц, пожертвования, поступления от проведения марафонов и др., которые вносятся на безвозмездной и безвозвратной основах в местные бюджеты и используются в интересах населения местного сообщества.

Практика показала, что процесс управления муниципальными финансами распадается на три последовательные стадии:

- стадия планирования, в результате которой происходит определение приоритетов финансового развития с учетом временного фактора (долгосрочное, среднесрочное, краткосрочное), а также ожидаемых доходов и расходов местных сообществ;

- бюджетный процесс, который предусматривает составление описи доходов и расходов органов местных сообществ, что обуславливает сложный клубок взаимоотношений с другими уровнями бюджетной системы государства. Бюджеты органов местных сообществ формируются, как было указано выше, из различных источников, соответственно, органы местных сообществ вступают в различного рода взаимосвязи с другими субъектами бюджетной сферы общества.

- оценка результатов, организация мониторинга, в соответствии с которыми органы местного самоуправления принимают новые решения по управлению финансами, формированию новых подходов к определению финансово-хозяйственных и социально-экономических приоритетов в связи с сложившейся ситуацией и др.

Из вышеизложенного можно сделать обобщающий вывод о том, что *финансы местного самоуправления – это система взаимоотношений, формируемая между государством и органами местного самоуправления, между различными субъектами хозяйствования и физическими лицами по поводу формирования, распределения, перераспределения, национального дохода, фонда денежных средств, используемых на социально-экономические нужды и потребности населения, компактно проживающего на конкретной территориальной единицы общества-города, поселка, села.*

Соответственно, основными субъектами финансовых отношений в системе МСУ выступают государственные органы (министерства, ведомства), представительные и исполнительные органы местного самоуправления, субъекты хозяйствования различных форм собственности (акционерные общества, фирмы, совместные предприятия, муниципальные предприятия и др.), между которыми формируются финансовые взаимоотношения

по поводу формирования и использования местных финансовых ресурсов.

Как основной субъект финансовых отношений, государство предоставляет органам местного самоуправления определенные финансовые гарантии, необходимые для обеспечения потребностей населения в услугах. Важнейшей гарантией является гарантия финансовой самостоятельности, включающая наличие собственных источников доходов, самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов при соблюдении бюджетного и налогового законодательства.

1.4. Основы формирования местных финансов

Развал социалистической экономической системы, основанной на централизованном государственном управлении, начало формирования демократических принципов общественного устройства обусловили не только формированию системы МСУ, но и наделили ее самостоятельной финансовой базой. На деле произошла децентрализация государственной власти, предусматривающей передачи всей полноты управления на все уровни экономической системы общества. Этим самым было подтверждено положение, что децентрализация является важнейшим элементом демократии. Именно демократическую и децентрализованную рыночную экономическую модель и принял Кыргызстан в своем трудном и длительном пути своего дальнейшего развития.

В целом, понятие «децентрализация» означает, что различными путями часть государственных функций, собственности, и финансов передаются нижестоящим органам власти, а в нашем случае, органам МСУ, которые могут, в рамках децентрализованных функций, выступать от своего имени, не обращаясь к вышестоящим властям.

Таким образом, децентрализация – это процесс переноса баланса власти и ресурсов с центрального на местный уровень, обеспечивая тем самым местную автономию на деле. Причем, децентрализация касается, прежде всего, политической стороны процесса, когда права принятия решений передается органам МСУ, гражданам или их выборным и назначенным органам.

Осуществление этого права принятия решений представляет собой акт местного самоуправления. Если политическая и административная власть более широко рассредоточена среди общества, то демократизация может послужить толчком к демократизации и повышению политической активности населения. На местном уровне создаются условия зарождения новой элиты, способной осваивать демократические и политические навыки и функции, необходимые для участия в делах общегосударственного значения.

Что же касается финансовой децентрализации, относительно системы МСУ, то ее смысл заключается в следующих общих положениях:

- способность представительного органа МСУ самостоятельно утверждать бюджет, определять направления использования денежных средств, контролировать использование бюджета;
- законодательная возможность представительного органа вводить местные налоги и сборы;
- финансовая самодостаточность органов МСУ, предусматривающей сбалансированность доходов и расходов и др.

Указанные наиболее общие принципы финансовой децентрализации в целом нашли отражение в законодательно-правовых актах, принятых в нашей республике по отношению к МСУ.

Достаточный опыт децентрализации власти накоплен в странах запада и сама по себе призвана повысить эффективность и качество оказываемых услуг путем максимального приближения их к населению. Значительна роль в этом деле финансовой децентрализации, когда ответственность за формирование уровня и структуры доходов, а также за определение направлений расходов финансовых ресурсов передаются местным органам власти, которые подотчетны населению местного сообщества.

Создавая основы формирования МСУ, Кыргызстан изначально стал проводить политику, направленной на финансовую децентрализацию путем передачи органам местных сообществ соответствующих функций и полномочий с сфере финансовых

отношений. На законодательной основе были определены перечень местных налогов, непосредственно служащие источниками формирования бюджетов органов МСУ, правила и процедуры их администрирования. Местные бюджеты стали формироваться в консолидированном государственном бюджете отдельной строкой, с четким разграничением доходных источников, а также характера и направления их расходования. Согласно принятых нормативно-правовых актов государства бюджеты всех уровней стали составляться с низовых уровней, а именно с бюджетов местных сообществ.

Данная методология была основана на анализе автономии и самостоятельности местных органов власти в сферах налоговой политики и расходных полномочиях, порядка определения и типа получаемых от вышестоящих бюджетов межбюджетных трансфертов, грантов. В целом, предоставления органам МСУ возможности самостоятельно определять свою финансово-бюджетную политику привела к существенному ослаблению контроля со стороны государственных органов, что обеспечила смещению баланса сил от центра к местным и, прежде всего, органам МСУ.

Приняв опыт зарубежных стран по устройству деятельности муниципалитетов и в целях обеспечения наибольшей эффективности системы МСУ, Кыргызстан с первых дней своего суверенитета предоставил местным органам управления не только обязанностей, но и финансовых ресурсов. Последние служили основой для формирования собственных бюджетов и предоставления услуг, затрагивающих интересы местных жителей, что осуществлялось в рамках общей децентрализации финансов государства. Однако взаимодействие бюджетов разных уровней и единство бюджетной системы страны обеспечивалось и обеспечивается в настоящем посредством распределения налогов общегосударственного значения.

В связи с этим студентам следует сказать, что в нашей республике распределение налогов между различными уровнями бюджетной системы осуществляется по утвержденным нормативам и находит отражение в ежегодно принимаемом бюджете страны.

Говоря о законодательных основах формирования финансов местного самоуправления, можно констатировать, что они созданы в Кыргызстане в достаточной мере. Впервые более четко выраженное отражение финансовые основы местного самоуправления нашли в Положении «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года. В нем указывалось, что финансовую основу местного самоуправления составляют закрепленные местным сообществам и их объединениям источники доходов, поступающие в местный бюджет, разовые кредитные и иные финансовые ресурсы.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 апреля 1996 года было принято Положение «Об айыл окмоту (сельской управе)», в котором было определено, что собственные финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны формироваться от: доходов хозяйственной деятельности и продажи продукции; оказания услуг населению; налоговых и других поступлений; взимания платы за пользование природными ресурсами, а также внебюджетных фондов, образуемых за счет пожертвований, добровольных взносов и др.

В целях улучшения финансового положения сел, городов и поселков, 19 сентября 1997 года указом Президента Кыргызской Республики принимается решение о формировании бюджета органов местного самоуправления (айылов, поселков, городов) отдельной строкой в системе консолидированного государственного бюджета.

В последующем, (апрель, 1999г.) была принята Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов. Она предусматривала, наряду с другими: финансовую поддержку органов местных сообществ путем обеспечения и разграничения доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами с тем, чтобы они соответствовали возложенным на них полномочиям и функциям; осуществление формирования местных бюджетов с учетом необходимых средств на финансирование объектов, переданных в муниципальную собственность; запрет на изъятие свободных остатков средств местного бюджета; расширение доходных источников и др.

В соответствии с данной Программой, органы местного самоуправления впервые наделялись такими правами, как устанавливать, на основе общих принципов налогообложения и действующего законодательства, местные налоги, сборы, штрафы и иные платежи, создавать финансово-кредитные организации (банки, страховые, инвестиционные компании), а также выпускать муниципальные лотереи, осуществлять заимствования.

Важнейшим этапом в осуществлении финансовой реформы республики в целом явился Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», принятый в марте 1998 года. В нем были закреплены основные положения и принципы, регулирующие внутригосударственные финансовые отношения в Кыргызстане. Закон провозгласил принцип самостоятельности всех звеньев финансово-бюджетной системы государства, в результате чего было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления самостоятельно, исходя из своих возможностей, разрабатывают свою бюджетную политику и осуществляют ее. Указывалось, что при этом вмешательство вышестоящих органов, особенно государственных, в бюджетный процесс местных сообществ не допускается. Порядок организации работы по составлению и исполнению местных бюджетов, а также перечень источников доходов, поступающих в бюджеты местных сообществ также впервые был определен этим законом.

Указом Президента Кыргызской Республики от 2 августа 1999 года была утверждена «Концепция развития местного самоуправления на 1999 – 2001 годы», в которой указывалось, что в целях дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления вообще и финансово-экономических его основ в частности, необходимо выработать единую финансово-бюджетную политику, направленную на усиление местного бюджета первичного уровня, расширение местной налоговой базы. Законом Кыргызской Республики от 7 декабря 2001 года были утверждены базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения. Средства, поступающие в виде земельного налога, распределялись следующим образом: 90% в

айыльные, городские и поселковые бюджеты, из них 10% в фонд страхования сельскохозяйственных производителей. Было установлено, что эти средства не должны изыматься в районные и областные бюджеты, а строго использоваться местными кенешами на социально-экономическое развитие местных сообществ, а остальные 10% должны поступить в бюджет района. Таким образом, в лице земельного налога органы местного самоуправления впервые получили важный источник финансового и бюджетного пополнения.

В конце 2001 года Жогорку Кенешом Кыргызской Республики была принята новая редакция Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», в которой нашли отражение новые подходы к организации бюджетно-финансовых взаимоотношений между государственными органами и органами местного самоуправления. Так, если к компетенции местного кенеша, наряду с другими, относится введение местных налогов, сборов и платежей, а также утверждение местного бюджета (статья 23), то органы государственной власти должны передавать органам местного самоуправления достаточные финансовые и другие ресурсы для реализации делегированных государственных полномочий при полном обеспечении государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления (статья 9). Было подтверждено, что государство должно обеспечивать гарантию осуществления своих обязанностей перед местным самоуправлением и оказывать всемерную поддержку в его становлении и развитии, особенно по части финансовой.

И, наконец, в дальнейшем совершенствовании и укреплении финансовой базы органов местного самоуправления стало принятие в июне 2003 года Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Как указывается в преамбуле, закон призван регулировать финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления айыла, поселка и города с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, определять порядок и принципы формирования и использования местного бюджета, внебюджетных фондов органов местных сообществ. Главная значимость

данного Закона состоит в том, что он содержит и определяет практические подходы к решению наиболее сложной для местного самоуправления проблеме – проблеме обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местных сообществ с четкой классификацией источников формирования их бюджетов. Более полное отражение нашли механизмы использования природных ресурсов, собственных и заемных средств и средств, выделяемых государством. В структуре органов местных сообществ были созданы финансово-экономические подразделения, призванные осуществлять учет, анализ и управление финансово-денежными ресурсами.

Следует отметить, что указанный выше Закон был разработан и принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в целях реализации концептуальной установки Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике» о том, что органы местных сообществ должны иметь децентрализованные финансовые средства, располагать эффективной местной налоговой системой. Было определено, что местные сообщества будут наделены такими правами, как создание финансово-кредитных учреждений, получение в заем финансовых средств в целях долгосрочного инвестирования местной производственной сферы, объектов социальной инфраструктуры, предусматривалась необходимость введения единого порядка составления, рассмотрения и утверждения местных бюджетов, обеспечение прозрачности всей хозяйственно-финансовой деятельности органов местного самоуправления и др.

Однако, несмотря на принятые законодательно-правовые меры, в сфере финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления Кыргызстана существенных изменений не произошло. Бюджеты органов местных сообществ до сих пор формируются по остаточному принципу и «сверху-вниз», органы государственной власти на уровне областей и районов осуществляют жесткий контроль по распределению финансовых ресурсов и они определяют, на решение каких задач и в каком объеме выделять финансовые ресурсы местным сообществам.

I. Вопросы и задания для обсуждения на семинарских занятиях.

1. Что такое финансы как экономическая категория?
2. Когда и при каких обстоятельствах возникли финансы?
3. В чем состоит отличие централизованных финансов от финансов предприятия и финансов домохозяйства?
4. В чем отличие денежных отношений от финансовых?
5. Какие функции выполняет финансы?
6. В чем состоит назначение централизованных финансов?
7. Что такое понятие «финансовая система»?
8. Охарактеризуйте структуру финансовой системы государства.
9. Что является основными субъектами финансовых отношений?
10. Что такое финансовая политика государства?
11. Что является основными задачами финансовой политики государства?
12. Что такое финансовая децентрализация?
13. Дайте определение понятию «местные финансы».
14. Каковы основные принципы организации местных финансов?
15. Что явились основой формирования финансов органов МСУ в КР?
16. Из каких источников формируются местные финансы?

II. Материалы для самостоятельной работы

Дайте определение и разъясните содержание следующих ключевых понятий данной темы: финансы, финансовая тема государства, централизованные и децентрализованные финансы, финансовая политика, типы финансовой политики, финансовый механизм, местные финансы, источники местных финансов, финансовая децентрализация, основы формирования местных финансов.

ТЕМА 2. БЮДЖЕТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

В данной теме будут рассмотрены вопросы, посвященные выяснению социально-экономической сущности бюджета и бюджетной системы государства. В связи с чем подлежит анализу доходы и расходы государственного бюджета, а также содержание местного бюджета и основные источники их формирования.

План лекционного занятия:

2.1. Сущность бюджета и бюджетной системы.

2.2. Содержание бюджетного процесса.

2.3. Бюджет местного самоуправления в бюджетном процессе.

2.1. Сущность бюджета и бюджетной системы

Основной составляющей финансовой системы, общее содержание которой было рассмотрено в первой теме, является бюджет и бюджетная система государства. Понятие «бюджет» произошло от английского слова «budget», которое переводится как сумка или кошелек, в котором министр казначейства носил деньги. В последующем, данное слово традиционно стало пониматься как централизованный денежный фонд, формируемый на том или ином уровне для выполнения функций и полномочий органов власти как государственного, так и местного. В том смысле бюджет – это основа функционирования государства, его административно-территориальных образований, источник денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления.

В связи с этим важно отметить, что с развитием общества и государства видоизменялась социально-экономическая роль бюджета. Так, в условиях командно-административной и плановой системы (СССР и социализм) бюджет государства являлся единственным источником финансового обеспечения всех сторон жизни общества, полностью был сосредоточен в руках

государства. Рыночная экономика коренным образом изменила соотношение между централизованными (государственными) и децентрализованными (различных субъектов финансовой системы) бюджетами, причем в пользу последних. Если централизованные денежные средства (бюджеты) направляются на решение общегосударственных и общенациональных задач, то децентрализованные - на обеспечение жизнедеятельности человека, населения.

Как экономическая категория **бюджет** – это система экономических отношений между государством, различными субъектами и населением по поводу перераспределения части национального дохода в процессе образования и использования централизованного фонда денежных средств в целях удовлетворения наиболее важных потребностей общества. С точки зрения прикладного значения, а также в контексте рассматриваемых нами проблем, **бюджет** необходимо понимать как форму образования и расходования фонда денежных средств для финансового обеспечения задач государства и местного самоуправления. И наконец, в хозяйственной практике под термином «бюджет» понимается совокупность доходов и расходов, приведенная в определенную систему, приуроченную к определенному периоду времени. Данный подход характеризует бюджет «как финансовый план страны, который формируется и исполняется в установленном порядке, представляет собой юридически оформленный документ (больше силу закона) где в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных средств».¹

Соответственно, бюджет - главный финансовый план страны, который закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений, организует деятельность всех звеньев финансовой системы и участников хозяйственных связей. Показатели бюджета касается и охватывают практически все сферы экономического и социального развития страны.

По своему экономическому содержанию бюджет рассматривается и используется как инструмент финансового регулиро-

¹ Финансы. Учебник под ред. д.э.н. проф. В.В.Ковалева. «Проспект». М. 2009. Стр. 185

вания. Речь идет о процессе распределении доходов и перераспределении денежных средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы, осуществляемый с учетом государственных и муниципальных социальных стандартов. Основой бюджетного регулирования является закрепленное законом распределение источников дохода между бюджетами государства и местного самоуправления.

Таким образом, бюджет – объективно обусловленная экономическая категория, звено финансовой системы, важный сегмент рыночных отношений, связанный с формированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения задач государства и органов МСУ.

Поскольку бюджет состоит из различных видов и уровней, то в любом государстве формируется своя специфическая бюджетная система, под которой понимают основанную на экономических отношениях и государственном устройстве совокупность бюджетов различных территориальных уровней. Соответственно, структура бюджетной системы обусловлена формой государственного устройства, под которой подразумевается внутреннее строение страны, ее деление на составные части, с соответствующим предоставлением суверенитета, полномочий принятия решений, распоряжении материально-финансовыми ресурсами и т.д.

С связи с этим следует напомнить студентам, что по форме государственного устройства страны подразделяются на унитарные (простые) и федеративные (сложные). Унитарное государство – это единое централизованное государство, состоящее из различных административно-территориальных единиц (округов, областей, краев), не имеющих в своем составе других государств или государственных образований, к категории которых относятся Кыргызстан, Казахстан, Беларусь и др. Сложные – это государства, которые представляют собой либо союз государств, либо общность относительно самостоятельных территориальных образований. Примерами сложных государств служат федерация, конфедерация и др. по существу насильственно объединенные в одно целое (РФ, США, Мексика, Индия и др.). Именно указанные черты и определяют структуру и особенно-

сти функционирования бюджетной системы той или иной страны.

В унитарных государствах бюджетная система состоит, как правило, из двух уровней – государственного бюджета и местного бюджета, которые формируются и используются самостоятельно.

В свою очередь, в федеративных государствах бюджетная система состоит как минимум из трех уровней – государственный бюджет (федеральный бюджет), бюджеты членов федерации (штатов США, земель в ФРГ, союзных и автономных республик в РФ) и местные бюджеты. При этом, все нижестоящие бюджетные уровни существуют самостоятельно и не входят по доходам и расходам в вышестоящие бюджеты.

За бюджетами различных уровней закрепились и свои источники доходов, которые нашли свое отражение в действующих законодательно-правовых актах государства. Так, в РФ действуют такие Законы как Бюджетный Кодекс Российской Федерации, О финансовых основах МСУ в РФ, а в Кыргызстане – Об основных принципах бюджетного права в КР, О финансово-экономических основах МСУ КР и др., которые регулируют бюджетные и межбюджетные отношения в этих странах.

В государственный бюджет традиционно направляются наиболее крупные налоги как налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, таможенные пошлины, подоходный налог с населения и др. В свою очередь, доходы местных бюджетов формируются из имущественных налогов. Источниками неналоговых поступлений являются доходы от эксплуатации государственной и муниципальной собственности, всякого рода сборов, штрафов, пошлин, выдачи лицензий и д.

В мировой практике четко определились взаимоотношения различных уровней бюджетной системы и соответствующие их модели. Традиционно сложилось так, что, независимо от государственного устройства, вышестоящие бюджеты поддерживают бюджеты нижестоящих уровней, и, соответственно, направляют средства в виде дотаций, субсидий, трансфертов и грантов, которые используются органами местной власти строго на целевые нужды и в основном для удовлетворения нужд местного населения. Специфика бюджетной системы состоит в том,

что она представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе: а) формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы; б) составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и использования.

Рассматривая бюджет и бюджетную систему государства в целом, в данном учебном пособии не лишним будет проанализировать бюджетную систему современного Кыргызстана. Как и финансовая система, бюджетная система Кыргызстана формируется в новых условиях и на новых основах, связанных с развитием рыночной экономической системы и становлением рыночных финансовых и бюджетных отношений.

Как выше отмечали, правовой статус участников бюджетных и межбюджетных отношений в КР регламентируется Законом «Об основных принципах бюджетного права в КР», который является базовым законодательным актом государства. Кроме того, действуют законы и нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в системе МСУ, а также указы Президента и постановления Правительства КР, касающихся бюджетной сферы, содержание которых будут рассмотрены в последующих разделах данной работы.

В КР как унитарного государства, бюджетная система состоит из двух уровней: республиканского и местного бюджета, которые в совокупности составляют консолидированный государственный бюджет страны. В свою очередь, последний по своей структуре распадается и состоит из бюджетов: республиканского, областного и районного.

Республиканский бюджет КР есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенная для выполнения задач и функций органов государственной власти. Из республиканского бюджета выделяются денежные средства, необходимые для выполнения функций областного уровня государственной власти.

Местный бюджет или бюджет органов местных сообществ (муниципальных образований) – это форма образования и расходования денежных средств на уровне айылов, поселков и городов КР, предназначенной для удовлетворения социально-экономических потребностей местного населения.

В целом, бюджетная система КР построена на следующих основных принципах:

- принцип единства бюджетной системы, означающей единство правовой базы, денежной системы, взаимосвязь бюджетного процесса;

- принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, который предусматривает закрепления соответствующих видов доходов (в основном налоговых) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти и МСУ;

- принцип самостоятельности бюджетов, означающий право как представительных, так и исполнительных органов государственной власти и МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, а также наличие собственных доходных источников бюджета каждого уровня, согласно действующим нормам законодательства;

- принцип полноты отражения доходов и расходов как по источникам формирования, так и статьям и направлениям использования;

- принцип сбалансированности бюджетов всех уровней, т.е. соответствие суммарного объема доходов бюджета объему предусмотренных расходов в целях недопущения дефицита бюджета;

- принцип гласности и достоверности бюджета, означающий открытость информации о бюджете для общества, надежность и реалистичность показателей бюджета;

- принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий передачи бюджетных средств конкретному субъекту или получателю и на конкретные цели.

Важной составляющей бюджетной системы государства является **бюджетная классификация**, в которой выделяются группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней, источники и направления использования бюджетных средств на целевые направления деятельности государственной власти и органов МСУ. Она призвана обеспечить адресного выделения финансовых ресурсов по целям и назначениям и ими являются следующие:

1) Классификация доходов бюджетов всех уровней (государственного, местного), которая основывается на законодательных актах КР (налоговых и неналоговых), определяющих источники их формирования.

2) Функциональная классификация расходов бюджетов государства, направляемые на выполнение основных его функций. Главным в данной классификации являются разделы, связанные с целевыми статьями расходов республиканского бюджета.

3) Экономическая классификация расходов бюджета всех уровней по экономическому содержанию (капвложения, развитие, НТП).

4) Ведомственная классификация расходов республиканского бюджета, отражающей распределение бюджетных средств по главным распорядителям денежных ресурсов бюджета (министерства, ведомости).

5) Классификация источников финансирования дефицита бюджета, а также внутреннего и внешнего долга государства и др., которые закладываются в расходной части бюджетов разного уровня.

В целом, бюджетная классификация доходов и расходов бюджетов КР, источников финансирования дефицита бюджетов, государственного внутреннего и внешнего долга является единой для всей бюджетной системы и утверждается в виде закона, которая находит отражение в ежегодно принимаемом республиканском бюджете страны.

И наконец, необходимо рассмотреть суть самой главной составляющей части бюджетной системы государства – доходы и расходы бюджетов разных уровней. Дело в том, что функционирование государственного бюджета происходит посредством таких экономических форм как доходов и расходов, выражающих последовательные этапы перераспределения стоимости общественного продукта, накапливаемой из различных источников в руках государства. В этом смысле, доходы и расходы – объективно обусловленные экономические категории, исторически возникшие и выражающие сложные отношения в системе государственного устройства. Обе эти категории имеют свое общественное значение: доходы служат материально-финансовой основой организации деятельности государства,

органов МСУ, а расходы - удовлетворению общегосударственных потребностей и потребностей населения местных сообществ.

Доходы бюджета выражают экономические отношения, возникающие у государства с основными формами хозяйствующих субъектов общества (АО, фирмы, предприятия и организации различных форм собственности), а также гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны. Основной формой проявления этих экономических отношений являются различные платежи хозяйствующих субъектов, предприятий и организаций, а также населения в государственный бюджет согласно существующего законодательства, предусматривающего необходимость распределения стоимости созданного общественного продукта в воспроизводственном процессе. В свою очередь, созданный бюджетный фонд государства подлежит перераспределению в целях формирования нижестоящих бюджетных фондов территориального, отраслевого и целевого назначения, согласно вышеуказанной классификации.

При этом следует иметь в виду, что состав бюджетных фондов, формы мобилизации денежных средств в бюджет зависят от системы и методов хозяйствования (экономической системы), а также решаемых обществом социально-экономических задач. Так, в условиях, социалистической системы хозяйствования, при которой собственность была практически полностью сосредоточена в руках государства, доходы бюджета базировались на денежных накоплениях госпредприятий. Они варьировались в зависимости от стоимости основных и оборотных фондов, а прибыль полностью изымалась в пользу центрального правительства путем использования фискально-административного подхода.

Переход к рыночным методам хозяйствования обусловил необходимость использования главным образом экономических методов управления общественным производством ввиду перемещения собственности в частный сектор, и, соответственно, изменения системы доходных поступлений – она стала строиться на базе налоговых платежей, что соответствовала требованиям рыночных законов организации хозяйственной деятельности и формирования доходных источников бюджета.

Таким образом, под доходами бюджета понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке и распоряжение органов государственной власти и МСУ, согласно существующего законодательства той или иной страны. Они образуются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также безвозмездных перечислений.

Главным доходообразующим источником бюджета являются налоги как общегосударственного, так и местного значения, которые определены и функционируют согласно действующего налогового законодательства. Так в РФ и КР основополагающим законом, регулирующий систему налогообложения являются налоговые кодексы двух стран, согласно которым определяются виды, ставки налогов, а также различного рода сборы.

Кроме налоговых существуют и неналоговые источники доходов бюджета и к ним относятся следующие:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от оказания платных услуг органами госвласти и МСУ;
- доходы от продажи государственного и муниципального имущества;
- доходы, поступающие в виде штрафов, санкций, компенсаций и др.

По порядку и условиям зачисления в составе доходов бюджетов различают собственные и регулирующие доходы. **Собственные** – это виды доходов, закрепленные законодательством государства на постоянной основе за соответствующими бюджетами. В условиях Кыргызстана ими являются как общегосударственные, формирующиеся республиканский бюджет так и местные, которые являются основой формирования местных бюджетов. К ним относятся в основном налоговые доходы, а также различного рода перечисления.

К **регулирующим** доходам бюджетов относятся налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в %) в местные бюджеты на очередной финансовый год из вышестоящих в нижестоящие бюджеты. В нашей республике регулирующие доходы предусматриваются в ежегодном Законе о бюджете страны в виде грантов, трансфертов, а также

отчислений от общегосударственных налогов в целях накопления местных бюджетов и решения местных социально-экономических задач.

В Кыргызстане с начала 2009 года введена в действие новая редакция Налогового кодекса, которая предусматривает совершенно новые подходы к организации налоговой системы и налогообложения. Почти в два раза сокращены виды общегосударственных налогов, из восьми ранее существовавших местных налогов предусмотрены только два вида. На основные виды налогов сокращены их ставки (до 10-12%), введены новые налоги (на недра и имущество).

Соответственно, согласно действующего Налогового кодекса в нашей республике действуют такие виды общегосударственных налогов как на прибыль юридических лиц (АО, фирм и предприятий различных форм собственности), подоходный налог с физических лиц, НДС, акцизный налог, таможенные пошлины, за пользования недрами, с продаж специальные налоговые режимы.

В свою очередь, за местным бюджетом закреплены такие налоги как земельный и на имущество, содержание которых будет рассмотрено последующих частях данной работы.

Несомненный научный и практический интерес для студентов представляет анализ расходной части бюджета. **Расходы бюджета** – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и МСУ. Они выражают экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

В зависимости от бюджетной классификации и экономического содержания расходы бюджетов делятся на капитальные (развитие) и текущие. Первые предназначены для обеспечения расширенного воспроизводства, а вторые - в целях обеспечения текущего функционирования органов государственной власти и МСУ, бюджетных учреждений и организаций, а также оказания государственной поддержки нижестоящим бюджетам и отдельным отраслям экономики в виде ассигнований.

Как правило, категория бюджетных расходов проявляется через конкретные виды расходов, и может охарактеризован в количественном и в качественных параметрах. Если количественная характеристика понятна сама собой, то качественная сторона расходов бюджета отражает экономическую природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов.

Расходы бюджетов разнообразны и зависят от различных факторов и, прежде всего, уровня социально-экономического развития страны, регионов, административно-территориального устройства, внутренней и внешней политики, приоритетов государства и др.

Расходные статьи бюджета подразделяются на две группы: защищенные и незащищенные. **Защищенными** называются статьи расходов бюджета, которые не подлежат сокращению (секвестрованию) в случае превышения предельного размера дефицита бюджета и их перечень утверждается в ежегодном законе о бюджете. К числу защищенных статей расходов государственного бюджета относятся следующие:

- заработная плата работников бюджетной сферы;
- пенсии, пособия, стипендии;
- расходы на питания школьников, учреждений здравоохранения, домов для инвалидов, интернатов;
- приобретения медикаментов;
- частичная оплата коммунальных услуг отдельным категориям работников, инвалидам, пенсионерам и др.

В свою очередь, **незащищенные** статьи расходов могут изменяться или же не выполняться ввиду различных объективных обстоятельств, средства которых направляются на другие нужды и цели в зависимости от возникших внутренних и внешних причин (природные катастрофы, стихийные бедствия, военные или межэтнические конфликты и т.д.).

Выше отмечалось, что одним из важных признаков классификации расходов является предметно-функциональный, в связи с чем расходы бюджетов государства направляются на:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебно-правоохранительная деятельность;

- национальную оборону и обеспечение безопасности государства;
- развитие отраслей экономики страны;
- международную деятельность;
- охрану окружающей среды;
- обеспечение потребностей социальной сферы и осуществления социальной политики;
- обслуживание внешнего и внутреннего долга;
- развитие науки и новой технологии;
- предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и др.

Указанные статьи расходов в основном осуществляются из республиканского бюджета по целевым направлениям и финансовые средства закрепляются за отраслевыми министерствами, ведомствами.

Исключительно из местных бюджетов финансируются следующие расходы:

- содержание органов МСУ;
- формирование муниципальной собственности и расходы по ее управлению, а также организацию хозяйственной деятельности;
- организация, содержание и развитие муниципальных предприятий, организаций, учреждений, а также объектов социальной сферы (школы, ФАПы, стадионы, клубы и др.);
- благоустройство, озеленение, дороги местного значения и др., которые будут рассмотрены в последующих разделах данного пособия.

2.2.Содержание бюджетного процесса

Бюджетный процесс – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти и МСУ по разработке, принятию и исполнению бюджета того или иного уровня.

В этом смысле, бюджетный процесс состоит из совокупности следующих друг за другом этапов формирования и исполнения бюджета.

Следовательно, бюджетный процесс представляет собой особую деятельность участников данного процесса по организации процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов, их утверждения, а также контролю за их исполнением. В этой связи следует заметить, что каждая страна имеет свое законодательство, предписывающее правила и порядок осуществления бюджетного процесса. Так, в Кыргызстане действует закон «Об основных принципах бюджетного права КР», а в РФ – Бюджетный кодекс, каждый из которых является базовым документом, регулирующим не только бюджетную деятельность государства, органов МСУ, но и организацию бюджетного процесса в этих государствах.

Бюджетный процесс органически включает в себя следующие стадии:

1) составление проектов бюджета; 2) рассмотрение и утверждение бюджетов; 3) исполнение бюджетов; 4) подготовка, рассмотрение отчета и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Каждая стадия бюджетного процесса имеет свое назначение и все они должны быть соблюдены и выполнены в обозначенные законодательством сроки. Соответственно, открытие бюджетных ассигнований осуществляется финансовыми органами только после утверждения соответствующего бюджета, что создает основу для исполнения бюджета.

Бюджетный процесс подразумевает определенный порядок и последовательность вступления в бюджетные отношения различных субъектов согласно их функциональному назначению, задачам и закрепленным за ними бюджетным полномочиям. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы (минфин), органы государственного и муниципального финансового контроля (счетная палата, казначейство, представительные органы госвласти и МСУ).

Непосредственными участниками бюджетного процесса являются Президент страны, представительные и исполнительные органы государственной и местной власти (МСУ), а также бюджетные учреждения, предприятия, иные получатели бюджетных средств, кредитные организации и др.

В бюджетном процессе особыми бюджетными полномочиями обладает Министерство финансов страны, которое:

- составляет бюджет государства и представляет в Правительство республики, принимает участие в разработке проектов государственных бюджетных фондов;
- осуществляет методическое руководство при составлении республиканского и местного бюджетов;
- по поручению Правительства осуществляет сотрудничество с международными финансовыми организациями, другими государствами по привлечению внешних заимствований, иностранных кредитных ресурсов;
- ведет реестр внутреннего и внешнего долга государства и управляет им;
- организует исполнение республиканского и местного бюджетов и составляет отчет по ним с последующим представлением в Правительство КР.

В соответствии с существующим положением значительными функциями обладает казначейство страны, которое ответственно за правильность исполнения государственного бюджета; полноту и своевременность перечисления бюджетных средств получателям и предоставления последними отчетов, связанных с исполнением бюджета; финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства КР по части эффективного и целевого использования бюджетных средств; исполнение предписаний контролирующих органов (счетной палаты, правоохранительных органов) о финансовых нарушениях и тд.

Наиболее важным в бюджетном процессе является составление проектов бюджета, которому предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития страны, ее субъектов, отраслей экономики, регионов, и органов МСУ. Именно такой, более взвешенный и реалистичный шаг принят Правительством КР при разработке бюджета страны на 2012 и до 2014 годов с достаточным обоснованием и закреплением финансовых ресурсов, реальной обеспеченности показателей бюджетных параметров.

Как правило, проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов, которые представляют собой перечень гарантируемых государством услуг, оказываемых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы страны. При этом, государственные социальные стандарты основываются на минимальной бюджетной обеспеченности, которая представляет минимально допустимую стоимость государственных и муниципальных услуг в денежном выражении, оказываемые как государственными так и местными органами власти.

С учетом прогноза развития страны (до 3-х лет) и сводного баланса финансовых ресурсов определяются основные направления бюджетной политики на очередной финансовый год, по сути составляющей основу Послания главы государства к народу и ЖК КР.

В Законодательстве КР определено, что в проекте закона о бюджете на следующий финансовый год находят отражение следующие параметры:

- основные характеристики бюджета, объем доходов и расходов, дефицит, внешний и внутренний долг, а также источники их покрытия;

- расходы по функциональной классификации, объемы финансовой поддержки бюджетам нижестоящих уровней, в виде грантов и трансфертов;

- источники покрытия дефицита бюджета, внутреннего и внешнего долга государства и др.

Важным этапом бюджетного процесса является рассмотрение и утверждение бюджета, которыми занимаются представительные органы государства и МСУ. Как правило, Правительство республики вносит в ЖК проект Закона о бюджете, который рассматривает в нескольких чтениях, что присуще для всех демократических государств. Так, в первом чтении депутаты обсуждают общую концепцию бюджета и социально-экономического развития страны на последующие три года, основные направления бюджетной и налоговой политики, принципы межбюджетных отношений, а также общие характеристики республиканского бюджета: доходы, расходы по группам,

статьям согласно принятой классификации, дефицит бюджета и источники его покрытия и др.

При втором чтении утверждаются расходы бюджета по всем разделам функциональной классификации, а также определяются общие объемы финансовых расходов нижестоящих уровней (областей, районов, а также общая сумма грантов, трансфертов, передаваемой органам МСУ).

И, наконец, при третьем чтении республиканского бюджета утверждаются его расходы по всем подразделам и функциональной классификации и главным распорядителям финансовых средств. Законопроект бюджета голосуется депутатами ЖК в целом и после принятия внесение изменений не допускается.

Заключительным этапом бюджетного процесса является исполнение бюджета, означающего полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечение финансирования запланированных расходов. В Кыргызстане определено казначейское исполнение бюджетов, как бы являясь кассиром всех распорядителей и получателей бюджетных средств. Соответственно, бюджеты всех уровней бюджетной системы государства исполняются на основе принципа **единство кассы**, означающий необходимость зачисления всех поступающих доходов из источников финансирования на единый счет и осуществления всех предусмотренных расходов с этого счета.

Исполнение бюджета по доходам предусматривает перечисление и зачисление бюджетных доходов на единый счет; распределение регулирующих налогов нижестоящим уровням (органам МСУ); учет доходов республиканского бюджета и составление отчета в соответствии с бюджетной классификацией.

По расходам бюджет исполняется главными субъектами-распорядителями бюджетного процесса (органы государственной власти и МСУ) и получателями бюджетных средств. Работа по исполнению бюджетов всех уровней, т.е. бюджетный год завершается 31 декабря текущего года. Ответность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой и ее осуществляет соответствующий исполнительный орган власти и не позднее середины текущего года

представляется в ЖК, счетную палату, после утверждения которого приобретает силу закон.

2.3. Бюджет местного самоуправления в бюджетном процессе государства

Переход к рыночной системе хозяйствования обусловил разграничение функций в сфере бюджетной деятельности государства, которое стало определяться необходимостью самостоятельного осуществления воспроизводственного процесса на местном уровне. Основной функцией государственной власти в центре стала разработка и осуществление финансово-бюджетной политики в целом, распределение и использование денежных ресурсов между уровнями бюджетной системы государства, а также правовое обеспечение налогового, бюджетного и внебюджетного финансового процесса и регулирование межбюджетных отношений. В свою очередь, главной задачей органов местного самоуправления стала ответственность перед местным населением и осуществление своих полномочий именно в его интересах, что обуславливает эффективное использование всех имеющихся ресурсов, в том числе финансово-бюджетных. Речь идет об обеспечении на деле реальной бюджетной обеспеченности деятельности органов местных сообществ.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (ст.1) бюджетная система – это регламентируемая нормами права система отношений по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению республиканского и местного бюджетов, внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Кыргызской Республики.

Бюджеты административно-территориальных единиц – районов и областей являются и необходимо назвать региональными, поскольку они предназначены и служат их интересам и в большей степени связаны с бюджетом республиканским, нежели с местным. Последние - это бюджеты органов местных сообществ, в рамках которых происходит производство и воспроизводство материальных благ, их распределение и потребление. В этом смысле местное сообщество, его население, а также ор-

ганы управления являются не только основными субъектами, но и носителями социально-экономических отношений общества в целом.

Соответственно, современная бюджетная система Кыргызской Республики представлена тремя равноправными составляющими – центр, регионы и местные сообщества, взаимоотношения между которыми определяются существующими и действующими в стране законодательно-правовыми актами, экономической, региональной и социальной политикой государства, согласно которых и осуществляется организация бюджетного процесса в целом.

При этом, органы центральной власти и их региональные структуры в процессе осуществления бюджетного регулирования и формирования бюджетов городов, поселков и айылов руководствуются государственными минимальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности. Вышеуказанный принцип самостоятельности местного бюджета означает право органов местного управления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в рамках своей законной компетенции – это формирование собственных источников доходов, их утверждение и исполнение.

В Кыргызстане, несмотря на достаточно активное формирование института местного самоуправления и наличия определенной экономической самостоятельности, сохраняется сильная централизованная бюджетная система. Как правило, основная масса денежных ресурсов государства от различных источников, и, прежде всего так называемых общегосударственных налогов, направляется наверх, в казну страны и только после проведения процедуры распределения и перераспределения возвращается обратно, в принципе туда, где фактически они были собраны и, причем, в недостаточном объеме. В результате, установленные центральной властью пределы доходов и расходов органов местного самоуправления ограничивают их возможности в реализации своих функций и полномочий и, соответственно, более полном решении задач местного значения. Примером может служить поступления от общегосударственных налогов, которые аккумулируются в республиканском бюджете, а

затем перераспределяются в различной пропорции между уровнями бюджетной системы.

Важным условием бюджетно-финансовой политики государства является сбалансированность бюджетов разных уровней, особенно местного. Превышение расходов над доходами – это дефицитность бюджета, что является присущей всей бюджетной системе Кыргызской Республики. Исходя из такого положения дел практически сложилось так, что на всех уровнях бюджетной системы, основное финансирование направляется на текущие расходы по защищенным статьям. Объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источника финансирования дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета соответствующие органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Существование различных уровней бюджетной системы в Кыргызстане объективно обусловило и законодательно закрепило положение о том, что бюджеты всех уровней составляются на основании показателей социально-экономического развития страны в целом. В республике введена и действует система программного социально-экономического планирования, достаточно эффективно функционирующая во многих странах с рыночной экономикой. Она отражает среднесрочные контуры развития экономики и является разновидностью государственной программы по мобилизации ресурсов и решению социальных проблем общества. Исходя из основных показателей программного развития республики в целом, все области и районы разрабатывают свои планы развития, на период минимум на три года. В свою очередь, основные показатели районного программного плана развития составляются на основе данных финансовых документов местных сообществ.

Следовательно, одной из основных направлений управления бюджетной системой современного Кыргызстана является соответствие базовых направлений экономической политики как в действиях центрального правительства, так и в действиях и возможностях органов местного самоуправления. Другими словами, если, например, действия центра направлены на сокращение государственных расходов, хотя бы из-за отсутствия

необходимых ресурсов, то и вся политика, направленной на поддержание института местного самоуправления зависит от такой политики государства и будет направлена на сокращение расходов на местном уровне.

Добиться положительной сбалансированности бюджетной системы в целом и в межбюджетных отношениях, особенно в кыргызских кризисных условиях - задача более чем не простая. Проблема усугубляется еще и тем, что у органов местных сообществ собственные источники доходов ограничены, практически объекты муниципальной собственности в основной своей массе недоходообразующие, а действующие предприятия и учреждения местного самоуправления – дотируемые.

Отсутствие средств, необходимых органам местного самоуправления для решения вопросов местного значения, отдельных делегированных государственных полномочий, а также для реализации принятых программ центральных органов государственной власти приводит к тому, что органы местных сообществ вынуждены выполнять эти функции со сметой расходов, спущенных сверху и, как правило, в недостаточном объеме. Примером может служить организация питания школьников начальных классов: из республиканского бюджета выделяются средства на питание на одного ученика, но деньги на дополнительные расходы (посуда, электроэнергия, коммунальные затраты, оплата за услуги) не предусмотрены и их обязали финансировать органам местного самоуправления, не указав источники покрытия, что подрывает и без того слабую финансовую их основу.

Важной проблемой оптимизации бюджетного устройства современного Кыргызстана является коренной пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней. Будучи унитарным государством и с такими уровнями бюджетной системы как республиканский – областной – районный - айыл окмоту –поселковый - городской, для республики чрезвычайно актуальна проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетной самостоятельности на деле, а не декларативно. Более того, само функционирование 7 областей, и 40 административных районов для Кыргызстана с чуть более 5 миллионным населением и с небольшой террито-

рией является серьезной нагрузкой для бюджета страны, на содержание которых уходит значительная часть республиканского бюджета.

Кроме того, громоздкий аппарат государственного управления, включая области и районы, обуславливает выделение значительного объема финансовых средств для их содержания и обслуживания. Как показывает анализ бюджетов республики только за последние 2 года (2010-2011), то только на содержание государственной службы общего назначения было выделено в 2010 году около 16,6 млрд. сомов, а в 2011 году 18,1 млрд. сомов, тогда как за этот период для здравоохранения было предусмотрено 5,6 и 9,3, образования 4,8 и 11,3 социальной защиты 9,7 и 13,1 млрд. сомов соответственно бюджетных средств.

Бюджетная самостоятельность органов МСУ - это система налогово-бюджетных взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти во всех стадиях бюджетного процесса, основанная, по существу, на следующих принципах:

-самостоятельность и независимость бюджетов МСУ, предусматривающие закрепление за каждым из них собственных, источников доходов; их право самостоятельно распоряжаться финансовыми ресурсами; недопустимость концентрации, накопления и изъятия дополнительных доходов и неиспользованных средств в вышестоящие бюджеты; право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления; право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов;

- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий органов МСУ между государственными органами власти и, особенно с областными и районными государственными администрациями;

- соответствие финансовых ресурсов и органов местных обществ выполняемым ими функциям и полномочиям путем реального обеспечения вертикального и горизонтального выравнивания доходов;

- разработка, принятие и использование научно обоснованной единой методологии расчета минимальных социальных стандартов, системы выравнивания и определения объема минимальных местных бюджетов и др.

В Кыргызстане заложена конституционная модель бюджетной самостоятельности т.е. Основной закон страны определяет общий принцип бюджетной системы - разграниченность и самостоятельность бюджетов всех уровней как по доходным источникам так и расходным полномочиям.

Однако, отсутствие четко выверенных и отработанных правил во взаимоотношениях между государственными органами и органами местного самоуправления в реальности доминируют первые как в вопросах административного влияния, так и в вопросах предоставления финансовых ресурсов. Остаточный принцип распределения финансовых средств для органов местных сообществ остается главной проблемой в финансовой политике государства. Такое положение дел на местах обусловлено не только несовершенством действующих законодательно-правовых актов, различным их пониманием (руководители органов местного самоуправления) и толкованием (руководители госорганов), но и, отсутствием Закона «О разграничении функций и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления», принятие которого должно отрегулировать, прежде всего, взаимоотношения в сфере финансовой децентрализации и межбюджетных отношений с указанием источников финансирования делегированных государством полномочий и полномочий органов местных сообществ.

Поскольку бюджет - это отражение определенной деятельности государства и органов местного самоуправления, постольку планирование, утверждение, исполнение, анализ и принятие мер по его изменению составляет основу бюджетного процесса. Согласование бюджетных вопросов и бюджетных процедур происходит как по горизонтали так и по вертикали, соответственно, субъектами бюджетного процесса выступают органы власти и управления всех уровней, в том числе местного.

По вертикали согласование бюджетных процедур происходит между органами государственной власти и органами мест-

ных сообществ и оно стало доминирующей моделью в системе межбюджетных отношений современного Кыргызстана.

Степень самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении бюджетного процесса во многом зависит, как выше отмечали, от системы государственного устройства, характера взаимоотношений между составляющими ее элементами. Так, в странах с федеративной системой организации власти и управления (США, Германия, Канада, Россия и др.) наиболее широкими полномочиями в области формирования бюджета обладают органы местного самоуправления, так как в основу бюджетного процесса положен принцип бюджетного федерализма, предусматривающий достаточную самостоятельность субъектов федерации по финансово-бюджетной деятельности.

Бюджетные взаимоотношения в унитарных государствах, таких как Япония, Франция, Финляндия и др., то и в них тоже приняты принципы бюджетной самостоятельности, но на двухзвенном бюджетном уровне, при котором низший уровень, т.е. местный, ограничен в своей деятельности по части введения и регулирования системы налогообложения.

Кыргызстан как унитарное государство, приняв основные положения Европейской хартии местного самоуправления, провозгласил принцип самостоятельности органов местного самоуправления и в целом следует ему. Соответственно, модель бюджетного процесса в Кыргызстане более приближена к модели, присущей унитарным государствам, но с существенной спецификой. Так, в последней редакции Конституции Кыргызской Республики (ст.13), определено что государственный бюджет Кыргызской Республики состоит из республиканского и местных бюджетов, включает в себя доходы и расходы. Причем, каждая из структур бюджетной системы самостоятельна, основой которой является наличие собственных источников доходов.

Так, Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (ст. 13) определяет порядок самостоятельного составления, рассмотрения, утверждения и исполнения местного бюджета. Данная процедура является важной составляющей бюджетного процесса страны в целом и осуществляется в следующей последовательности.

Прежде всего, в целях своевременного и качественного составления местных бюджетов как части бюджетного процесса, органы местного самоуправления вправе получать от финансовых и иных государственных органов следующие сведения:

- 1) нормативы отчислений от общегосударственных налогов;
- 2) предполагаемые объемы грантов;
- 3) виды и объемы расходов, передаваемых из одного бюджета в другой (например, областного и районного);
- 4) нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и другие.

В целях обеспечения связи между доходами и расходами, а также уровнями бюджетной системы, проекты местных бюджетов составляются и представляются Правительству Кыргызской Республики через территориальные органы Министерства финансов.

Органы местного самоуправления уточняют первоначальные проекты местных бюджетов после получения уточненных показателей по доходам и расходам, норматив отчислений от общегосударственных налогов и размеров грантов, распределяемых в местные бюджеты и представляют в местный кенеш для утверждения.

Не менее важным, с точки зрения практики и теории, является определение субъектов бюджетного процесса по горизонтали. Процесс становления системы местного самоуправления в Кыргызстане показывает, что таковыми являются органы местных сообществ, которые имеют, как было отражено выше, между собой тесную производственно-хозяйственную связь и, соответственно, финансово-экономические взаимоотношения между собою. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность самостоятельно составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданным в их ведение имуществом и получать от их использования доходы.

По своему социально-экономическому содержанию бюджеты айылов, поселков и городов, являются частью структуры бюджетной системы государства и в отличие от районных и областных, по существу и есть местными. Они выступают од-

ним из главных каналов доведения до населения конечных результатов общественного производства и национального дохода в целом. Из местного бюджета финансируются социальная сфера, предприятия местной социальной инфраструктуры и частично отрасли производственной сферы.

Экономическая же сущность местных бюджетов проявляется в их назначении и выполняемыми функциями. Это, прежде всего, формирование денежных фондов, являющихся финансовой основой обеспечения деятельности органов местного самоуправления, распределение и использование этих фондов по своему функциональному назначению, осуществление контроля за финансово-экономической деятельностью хозяйствующих субъектов, находящихся в муниципальной собственности и др.

В соответствии с Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (ст.2) бюджетный процесс и становление бюджетов первичных уровней осуществляется в следующей последовательности: местные государственные финансовые органы и органы местного самоуправления, совместно с соответствующими управлениями и отделами местных государственных администраций, на основе данных и показателей индикативного плана, разрабатывают проекты бюджетов соответствующих территориальных структур (айыл, поселок, город, район, область) с учетом нормативов отчислений от общегосударственных налогов, собственных доходов и представляют в Министерство финансов республики. На их основе и разрабатывается государственный консолидированный бюджет и передается для обсуждения и утверждения в Жогорку Кенеш.

Если республиканский бюджет составляется и исполняется Правительством КР, то местный бюджет, имеются в виду бюджеты айылов, поселков и городов – органами местного самоуправления. Первый обсуждает и принимает Жогорку Кенеш, а второй – местный кенеш.

Говоря о сложившихся в современном Кыргызстане межбюджетные отношения, в том числе на уровне бюджетов местных сообществ, следует отметить, что подходы к их организации и осуществлению на практике всегда менялись и в соответствии со сложившимися реальными социально-экономическими обстоятельствами принимались адекватные финансово-

бюджетные мероприятия и политические решения со стороны руководства страны. Так, учитывая социально-экономическую ситуацию, сложившуюся в сельской местности, в 1997 году Правительство Кыргызской Республики приняло меры по реформированию государственной политики доходов и расходов органов местных сообществ. Если раньше доходы местных бюджетов формировались в основном за счет ежегодных отчислений от общегосударственных налогов и частично местных доходов, то с указанного времени был введен стабильный на три года норматив отчислений от налогов общереспубликанского значения в размере 35%, кроме НДС, для всех регионов. Была упразднена система субвенций из республиканского бюджета, практически полностью обеспечивающей потребности ряда областей (Иссыккульской, Нарынской, Таласской и др.) в финансовых ресурсах и не стимулирующей поиску местных источников доходов.

В последующем, бюджетная политика государства часто менялась до 2007 года функционировала трехуровневая бюджетная система, а с указанного года – двухуровневая, включающей в себя республиканский и местные бюджеты. С 2009 года по настоящее время функционирует трехуровневая бюджетная система, причем бюджеты органом МСУ объединены с районными, что в значительной степени ограничило финансово-экономическую самостоятельность МСУ Кыргызстана и только в настоящее время, в связи с определенным принятием государственного бюджета на 2012 и до 2014 года. Республика вновь переходит на двухуровневую бюджетную систему с фактическим выделением самостоятельного местного бюджета – бюджетов айылов, поселков и городов. Данный подход, несомненно, окажет положительное воздействие на деятельность органов местных сообществ, тем более, что усиливаются источники поступления в местные бюджеты.

Материалы для самостоятельной работы

Опишите и раскройте содержание следующих понятий и категорий данной темы.

«Бюджет» как экономическая категория, бюджетная система, виды и уровни бюджетной системы, бюджетная классифи-

кация, доходы бюджетов, принципы построения бюджетной системы, бюджетный процесс, виды налогов, неналоговые доходы бюджета, расходы бюджета.

Вопросы для обсуждения на семинарских занятиях.

1. Что такое «бюджет» как экономическая категория?
2. В чем заключается социальная сущность бюджета?
3. Какие факторы влияют на формирование бюджетной системы государства?
4. Какими законодательными актами регулируется бюджетная система Кыргызстана?
5. По каким признакам осуществляется бюджетная классификация?
6. Каковы источники доходов бюджета государства?
7. Какой закон регулирует систему налогообложения в Кыргызстане?
8. На каких принципах построена бюджетная система государства?
9. По каким направлениям используются республиканский бюджет?
10. На какие цели осуществляют расходы местного бюджет?
11. Что такое бюджетный процесс?
12. Каков порядок составления и использования республиканского и местного бюджета?
13. Охарактеризуйте виды бюджета бюджетной системы Кыргызстана.

ТЕМА 3. МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В системе государственного регулирования экономических процессов общества важное место занимают проблемы, связанные с формированием бюджетов органов МСУ. Направлениями их решения являются не только осуществление той или иной политики в области налогообложения, но использование различных механизмов и методов по формированию бюджета местных сообществ.

Исходя, из этого в данной теме будут рассмотрены содержание трансфертных платежей, осуществляемые из республиканского бюджета в местные, методика расчета передаваемых грантов. Значительное внимание будет уделено анализу социально-экономической сущности налогов, а также современной налоговой политики.

План лекционного занятия:

- 3.1. Трансферты – метод государственного финансирования местного самоуправления.**
- 3.2. Методика расчета выравнивающих грантов.**
- 3.3. Экономическое содержание и функции налогов.**
- 3.4. Налоговая политика государства.**

3.1. Трансферты – метод государственного финансирования местного самоуправления

В системе межбюджетных отношений важное место занимают государственные бюджетные ассигнования, которые нашли применение в виде трансфертов. По своему экономическому содержанию **трансферты** – это бюджетные средства, предоставляемые бюджетом одного уровня бюджету другого уровня и, как правило, из верхнего в нижний. Они предназначены для выравнивания или обеспечения ресурсами и формировать окончательные размеры фонда потребления, влиять на территориальные пропорции развития. В Кыргызстане трансферты нашли практическое применение в виде категориальных и выравни-

нивающих грантов как элементы межбюджетных отношений страны.

Категориальные гранты – это трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования расходов местного бюджета, гарантированных государством. Сюда относятся затраты местного бюджета, связанные с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы. **Выравнивающие гранты** - вид трансфертов, предоставляемый из республиканского бюджета для обеспечения финансирования расходов местных бюджетов, связанные с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов, потребностей населения местных сообществ, находящихся в различных условиях жизнедеятельности (высокогорье, отдаленность, трудные природно-климатические условия, низкий уровень социально-экономического развития регионов и т.д.).

В практике межбюджетных отношений нашли применение еще так называемые **стимулирующие гранты** – это выплаты, осуществляемые и предоставляемые из республиканского бюджета органам местного самоуправления в целях финансирования государственных приоритетных программ и проектов, поощрения эффективного расходования бюджетных средств, увеличения доходов местных бюджетов и более полной мобилизации местных источников доходов.

В целом, межбюджетные трансферты, являясь частью системы межбюджетных отношений, призваны выполнять следующие основные функции:

- возмещать бюджетам низших уровней расходы на услуги общенационального назначения, если эти расходы превышают другие поступления в тот или иной бюджет;
- способствовать устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями, в том числе решению социальных проблем, связанных с различием регионального экономического развития;
- служить для властей МСУ стимулом по активации производственно-хозяйственной, финансово-экономической деятельности и наращиванию налогового потенциала и др.

Для современного Кыргызстана гранты являются одной из важнейших форм оказания финансовой помощи местным органам со стороны центрального Правительства в решении задач местного значения. Доля грантов в общей сумме доходов органов местного самоуправления неодинакова и ее размеры зависят от множества факторов. К примеру, несопоставимы размеры выделяемых грантов Ак-Талинского района Нарынской области и Сокулукского района Чуйской области, т.к. эти районы находятся на различных природно - климатических и социально - экономических условиях.

Соответственно, система грантов в Кыргызской Республике носит строго целевой характер и, согласно законодательству, направлена на:

- субсидирование отдельных специфических программ, польза от реализации которых выходит за пределы конкретного местного сообщества;

- создание более справедливой и экономически эффективной системы формирования доходов и распределения денежных фондов (национального дохода) государства между его административно - территориальными структурами, органами местных сообществ и населением.

- выравнивание фискальной способности участников межбюджетных отношений так, чтобы население каждого местного сообщества могло получать одинаковые виды услуг при равной налоговой нагрузке и т.п.

Как показывает опыт развитых стран, местная власть обычно ответственна более чем за 20% общих расходов государства и при этом она финансирует более 30% своих расходов за счет трансфертов вышестоящих органов власти. В отличие от них, в развивающихся странах местные органы ответственны за 10% расходов государства, но при этом 2/3 их доходов составляют трансферты вышестоящих органов, и как правило, государственной власти.¹ Примерно такое же положение имеет место в системе местного самоуправления Кыргызстана, когда преобла-

¹ Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.Инфра. М.,2004, С.49.

дающая часть местных бюджетов формируется за счет государственных средств, т.е. грантов.

Согласно принятой методике, объемы категориальных грантов в настоящее время определяются на основе суммирования выплат по заработной плате, необходимых для финансирования одобренного штатного расписания бюджетных работников. Их размер определяется посредством умножения средневзвешенной величины оплаты на минимальную сумму расходов, рассчитанной на одного человека. В целях исполнения Закона Кыргызской Республики «О статусе учителя», финансирование заработной платы учителей полностью осуществляется за счет категориальных грантов и около 40% доходной части местных бюджетов составляют именно они.

Более сложное обстоят дела по выделению выравнивающих грантов. Как показывает практика, в большинстве стран выравнивающие гранты являются общепринятым элементом межбюджетных отношений.

Впервые программа выравнивающих грантов была введена в Кыргызстане с 1997 года. Однако из-за отсутствия методики расчета объем грантов, выделяемых каждому органу местной власти и управления, определялся центральным органом государственной власти по его усмотрению как часть процесса по исполнению государственного бюджета. Преобладал субъективный подход, нежели объективные показатели расходной потребности, порождая тем самым у органов местной власти сомнения относительно справедливости распределения финансовых средств, возможностью обеспечения минимальных государственных социальных стандартов жизнедеятельности населения.

В связи с этим, в Законе «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (ст.7) и в поправках к Закону «Об основных принципах бюджетного права», принятых в 2004 году было определено, что выравнивающие гранты будут рассчитываться и распределяться на основе объективной математической формулы, которая учитывает финансовый разрыв между потенциалом доходов и потребностями местного бюджета на финансирование расходов местного сообщества.

Важным компонентом расчета объемов выравнивающего гранта является определение **расходных потребностей** местных

сообществ - это сумма затрат, необходимых органам местного самоуправления за предоставление и покрытие стоимости минимального стандарта государственных услуг своему населению. Соответственно, индекс расходных потребностей местного бюджета показывает, насколько больше или меньше средств местного бюджета необходимо затратить в расчете на одного жителя по сравнению со средним показателем по всем местным бюджетам республики или определенной группы местных бюджетов. За основу берутся средства, необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления с учетом специфики социально-демографического состава населения и других факторов (высокогорье, отдаленность), влияющих на стоимость предоставляемых бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Таким образом, выравнивающий грант в целом может быть исчислен как разница между расходными потребностями и потенциальным доходом органов местного самоуправления путем использования статистических показателей, отражающих выше-названные компоненты определения объемов предоставления гранта.

Следовательно, прежде чем использовать формулу расчета выравнивающего гранта на практике, органам местного самоуправления необходимо определить такие параметры бюджетного процесса в целом и показатели своих бюджетов как уровень и состояние бюджетной обеспеченности, доходный потенциал и расходные потребности.

Бюджетная обеспеченность – это объем доходов (доходный потенциал) в расчете на одного жителя, который может быть получен местным бюджетом исходя из состояния финансово-хозяйственной деятельности, уровня социально-экономического развития существующей территории, с учетом демографических различий в структуре населения, природно-климатических, географических и иных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставляемых услуг. В системе бюджетной обеспеченности значительна и роль грантов и трансфертов, выделяемых из вышестоящего (республиканского) бюджета.

Доходный потенциал местного бюджета – это оценка доходов, которых могут получать органы местных сообществ исходя из уровня экономического состояния, налоговой базы, а также за счет доходов, поступающих в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в местный бюджет. При этом, индекс доходного потенциала определяется как отношение доходного потенциала местного бюджета в расчете на одного жителя к аналогичному показателю в среднем по республике или определенной группы местных бюджетов (по районам или областям).

3.2. Методика расчета выравнивающих грантов

В рамках проекта «Фискальная реформа», осуществленного в 2002-2004 годах была разработана и рекомендована математическая формула, по которой определяется сумма гранта.¹ В ней указывается, что рекомендуемая модель определения объема выравнивающего гранта, вполне реально может быть применена относительно существующих в Кыргызстане 495 органов местного самоуправления, из которых 471 айыл окмоту и 24 городов, и согласно Закону «О финансово-экономических основах местного самоуправления» гранты должны передаваться непосредственно и по целевому назначению только органам вышеназванных местных сообществ.

По рекомендации вышеназванного проекта «Фискальная реформа» была разработана Инструкция по расчету выравнивающих грантов, которая была утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики 2 сентября 2005 года. В ее основу заложена формула, согласно которой осуществляются расчеты объемов выравнивающих грантов, подлежащих распределению местным органам власти, а ее пользователем является Министерство финансов и его территориальные подразделения, производящие распределение этих грантов.

В краткой форме проанализируем формулу расчета выравнивающего гранта, с учетом вышеназванных параметров. Так,

¹См. Питер Гасен. Выравнивающая формула для Кыргызстана. – Б., 2004 С.19

бюджетную обеспеченность, как основного показателя бюджетов органов местного самоуправления, предлагается рассчитывать по следующей формуле:

$BO^n = ПД : Н \times (ИДП^n : ИБР^n)$, где

BOⁿ - бюджетная обеспеченность n-го местного бюджета

ПД – прогноз доходов (без учета трансфертов) местных бюджетов, относящихся к той или иной группе местных сообществ (айыл, поселок, город, высокогорная, отдаленная и др.) в зависимости от которых ежегодно устанавливаются нормативы отчислений по общегосударственным налогам и доходам;

Н – общая численность населения местного сообщества.

ИДПⁿ - индекс доходного потенциала по репрезентативной (совокупной) системе доходов n-го местного бюджета (зачисляемые в местные бюджеты из общегосударственных налогов).

ИБРⁿ - индекс бюджетных расходов n-го местного бюджета.

В свою очередь, индекс доходного потенциала по репрезентативной системе доходов органа местного самоуправления предлагается рассчитывать по формуле $ИДП^n = ДП^n : Н^n : (ДП : Н)$, где

ИДПⁿ - индекс доходного потенциала n-го местного бюджета;

ДПⁿ - доходный потенциал n-го местного бюджета по совокупности доходов;

Нⁿ - численность населения местного сообщества.

ДП – суммарный доходный потенциал по репрезентативной системе доходов всех местных бюджетов, относящихся к данной группе (для сравнения и выведения средней величины);

Н – численность всех местных сообществ, относящихся к данной группе.

Итак, доходный потенциал по репрезентативной системе доходов местного бюджета рассчитывается по следующей формуле:

$ДП^n = \sum^n ПД_{ni}$, где

ДПⁿ - доходный потенциал местного бюджета;

ПД_{ni} – прогноз поступлений i-го дохода, входящего в совокупную систему доходов в n-й местный бюджет на финансовый год.

И, наконец, о методике расчета индекса бюджетных расходов, которая осуществляется по следующей формуле $ИБР^n = \sum a_i \times ИБР^n_i$, где

$ИБР^n$ - индекс бюджетных расходов органа местного самоуправления

a_i – доля i -го вида расходов в составе репрезентативной системы расходных обязательств;

$ИБР^n_i$ – индекс бюджетных расходов n -го местного бюджета по i -му расходному обязательству.

Таким образом, размер выравнивающего гранта местному бюджету рассчитывается по формуле:

$$Г_n = Г(1)_n + Г(2)_n, \text{ где}$$

$Г(1)_n$ – размер первой части выравнивающего гранта n -му местному бюджету

$Г(2)_n$ – размер второй части выравнивающего гранта n -му местному бюджету.

При этом, первая часть выравнивающего гранта распределяется между местными бюджетами, уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает средний уровень расходных обязательств местных бюджетов.

Вторая часть выравнивающего гранта распределяется между местными бюджетами, объем расчетных доходов которых, с учетом первой, ниже прогнозируемого объема их расходов, за исключением расходов, финансируемых за счет категориальных грантов.

В Инструкции указывается, что для более успешного использования формулы и реального определения объемов выравнивающего гранта необходимо придерживаться следующих принципов:

1) при расчете объемов выравнивающего гранта необходимо четко определить коэффициент покрываемости расходов айыл окмоту, (горуправ) собственными доходами;

2) в целях определения и измерения объемов расходной потребности и потенциального дохода айыл окмоту необходимо использовать реальные статистические показатели, причем наиболее свежие и последние;

3) пользователь формулы должен обладать следующими данными:

-об общей сумме выравнивающих грантов, подлежащих распределению между айыл окмоту (горуправами), которая равна общей сумме выравнивающих грантов, выделенных из республиканского бюджета согласно ежегодно принимаемому Закону «О республиканском бюджете Кыргызской Республики»;

-о средней величине расходных потребностей на душу населения по республике в целом;

-о величине корректировочного коэффициента для тех айыл окмоту и горуправ, которые полностью или частично расположены в высокогорных и отдаленных зонах;

-о потенциальных «прочих доходах» органов местных сообществ и др.

Исходя из указанной методики и используя математическую формулу, можно привести следующий пример расчета выравнивающего гранта (млн.сомов).

Таблица 1

Расчет суммы выравнивающих грантов (млн.сомов)

Айыл окмоту	Расходные потребности	Потенциальный доход	Процент покрываемости расходов собственными доходами = $(3)/(2)*100$	Общий объем выравнивающих грантов, заложенный в республиканском бюджете	Минимальный процент покрываемости	Сумма гранта для каждого айыл окмоту (горуправы)	Процент покрываемости расходов «собственными доходами + гранта» = $[(3)+(7)]/(2)*100\%$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Ак - Чийский	200	150	75,0			4,29	77,14
Ичке-Жергезский	400	270	67,5			38,57	77,14
Зардалинский	100	70	70,0			7,14	77,14
Арчабулакский	300	400	133,3			-	133,3
Терексуйский	100	80	80,0			-	80,0
Итого	1100	970		50	77,14%	50	

Как показывает таблица, расходная потребность Ак-Чийского айыл окмоту составляют 200 млн. сомов, а потенциальный его доход равен 150 млн. сомов, т.е. процент покрываемости расходов собственными средствами составляет 75%. Объем расходных потребностей групп айыл окмоту Ичке-

Жергезской, Зардалинской и Терексуйской также превышает их потенциальный доход и процент покрываемости для них составляет 67,5%, 70,0% и 80,0% соответственно. В отличие от них, Арчабулакский айыл окмоту имеет достаточно собственных средств для покрытия своих расходов и процент покрываемости составляет 133,3%.

Минимально средний процент покрываемости для групп айыл окмоту Ак – Чийской, Ичке – Жергезской, Зардалинской, который может обеспечить заложенная в республиканском бюджете общая сумма гранта на 50млн. сомов составляет 77,14%.т.е. это говорит о том, чтобы покрываемость расходов с учетом гранта для всех без исключения айыл окмоту и горуправ не была ниже указанного процента. При этом, айыл окмоту Арчабулакский и Терексуйский не получают гранты, так как процент покрываемости и обеспеченность собственными средствами составляет более 77,14%.

Определение расходных потребностей айыл окмоту и горуправ, предлагается осуществлять по следующей схеме: (пример)

Таблица 2

**Расчет расходных потребностей Саруйского айыл окмоту
Джети-Огузского района Иссык-Кульской области
на 2011 год**

	(миллион сомов)
1. Расходы айыл окмоту, произведенные в 2011 году	2530
Минус	
2. Категориальные гранты, полученные в 2011 году	882
Равняется	
3. Расходам, не финансируемым за счет категориальных грантов	1648
Поделить на	
4. Население Кыргызской Республики	5,3 млн. человек
Равняется:	
5. Среднереспубликанской расходной потребности на душу населения	340,2 сомов
Умножить на:	
6. Население Саруйского айыл окмоту	1000 человек
Равняется	
7. Основным расходным потребностям Саруйского айыл окмоту	340,2 тысяч сомов

В связи с тем, что выравнивающие гранты и их экономическая значимость больше затрагивает интересы горных и отдаленных регионов страны, то в формуле заложена особая методика расчета расходных потребностей жителей высокогорных и отдаленных зон республики с использованием корректирующих механизмов.

Так, Постановлениями Правительства КР от 25 июня 1997 года и от 30 августа 2007 года определен перечень высокогорных и отдаленных зон по регионам республики. Как показано в **Приложении 2** в категорию таковых зон вошли практически все районы Нарынской, Баткенской, Джалалабадской и частично др. областей. Установлены корректирующие районные коэффициенты с учетом отдаленности населенных пунктов и высокогорья. Так, для районов Нарынской области установлены коэффициенты от 1,20 (Джумгалский), до 1,75 (Ат-Башинский), Ошской от 1,10 (Каракульджинский) до 1,55 (Алайский), Джалалабадский от 1,5 (Токтогульский) до 1,65 (Чаткальский) и т.д. При этом, в категорию высокогорных районов вошли населенные пункты, расположенные над уровнем от 1800 (Кочкорский) до 3050м. (Алайский).

В качестве примера рассмотрим четыре айыл окмоту, которые имеют различные пропорции населения, проживающего в высокогорных и отдаленных зонах. При этом исходили из того, что среднереспубликанская расходная потребность на душу населения, как было определено выше, составляет 340,2сوما, а расходная потребность на каждого жителя не высокогорной и неотдаленной зоны составляет 65,0% от основной среднереспубликанской суммы, т.е. 221,1 сомов на душу населения ($340,2 \cdot 65\% = 221,1с$).

Как показывают данные таблицы, общее количество жителей Ак-Талинского айыл окмоту составляет 4193человек, из которых не проживают в высокогорной и отдаленной зоне 914 человек и проживают 3279. Соответственно, каждый из 3279 жителей имеет расходную потребность в объеме 340,2сомов, а 914 человек – в 221,1сомов. В итоге общая суммарная расходная потребность данного айыл окмоту формируется путем умножения числа людей, проживающих в высокогорной и отдаленной зонах на 340,2 сома и плюс количество жителей, проживающих

не в такой зоне, умноженное на 221,1 сома и на нашем примере она равна 1317601 сому ($3279 \times 340,2 = 1115516$ сомов и $914 \times 221,1 = 202085$ сомов). По этой же методике рассчитаны объем выравнивающих грантов для других групп айыл окмоту.

Таблица 3
Расчет расходных потребностей высокогорных и отдаленных айыл окмоту на основе математической формулы (пример)

Айыл окмоту	Население (чел.)			Расходная потребность (сомов на душу населения)		Общая расходная потребность (сомов) = (3)*(6)+(4)*(5) (7)
	все-го	Проживающее в высокогорных и отдаленных зонах		высокогорные и отдаленные зоны	остальные	
		Не проживают	проживают			
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ак - Талинский	4193	914	3279	340,2	221,1	1317601
Базар – Коргонский	2874	0	2874	340,2	221,1	977735
Горт – Кульский	2023	2023	0	340,2	221,1	447285
Жерге - Тальский	2981	2894	87	340,2	221,1	669461

В целом, из данного примера можно сделать вывод о том, что используя математическую формулу можно более реально определить расходные потребности населения местных сообществ, находящихся в отдаленных и высокогорных районах территории республики.

Не менее важным компонентом определения объемов выравнивающих грантов является потенциальный доход органов местных сообществ. В основном он формируется за счет различных видов налогов:

1) Так называемые регулируемые налоги, к которым относятся следующие: подоходный налог, удерживаемый работодателем; налог на прибыль юридических лиц; подоходный налог на виды деятельности, осуществляемые на патентной основе; акцизный налог на продукцию местного производства.

В соответствии с действующим законодательством, республиканское правительство удерживает 65% от этих налогов, 35%

передает областям, в которых эти доходы были собраны. Затем области передают часть этих средств районам, которые, в свою очередь, распределяют между органами местного самоуправления.

2) Налог на оказание платных услуг населению и с продаж. Органы местных сообществ имеют право взимать этот вид налога до 4% в рамках их юрисдикции от установленной налогооблагаемой розничной продажи в своей территории.

3) Налог с транспортных средств, который рассчитывается по специальной методике.

4) Земельный налог с приусадебных участков.

5) Земельный налог на земли сельскохозяйственного назначения.

6) Земельный налог на земли несельскохозяйственного назначения.

7) Арендная плата за земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий.

8) Местные налоги и прочие доходы айыл окмоту или горуправы.

Более подробный анализ механизмов изъятия вышеназванных налогов как источников формирования бюджетов органов местных сообществ будет осуществлен в последующих разделах данной работы.

Анализируя бюджетный процесс в целом, межбюджетные отношения и проблемы формирования бюджетов органов местного самоуправления можно констатировать, что основные механизмы их функционирования в финансово-бюджетной системе государства, в целом, сложились. Однако преобладание в местных бюджетах дотации государства в виде грантов говорит о том, что в бюджетной сфере органов местного самоуправления имеют место проблемы. Речь идет о проблемах в налоговой сфере, в организации производственно-хозяйственной деятельности, решения которых требует современная социально – экономическая ситуация Кыргызстана.

Как показывает опыт формирования основ рыночной экономики в республике, предпринимаемые усилия по стабилизации социального и экономического развития в Кыргызской Республике в целом сталкиваются, прежде всего, с проблемами

бюджетного характера. Особенно это ярко проявляется и выражается тогда, когда в финансовой системе страны отсутствует сбалансированность доходов и расходов, особенно на региональном уровне, включая бюджеты областей и районов. Принятые за годы реформы в бюджетно-финансовой, налоговой и др. сферах, не создали достаточного механизма гарантий местного самоуправления финансовой самостоятельности и независимости от государственных органов всех уровней. Остаточный принцип формирования бюджетов органов местных сообществ не позволяет увеличению их доходной части и полноценному решению сугубо местных задач, насущных проблем местного населения.

Конституционно провозглашенный принцип самостоятельности местных сообществ на деле остается не в полной мере реализованным, в результате чего их органы управления не могут влиять и регулировать развитие своей экономики при помощи различных инструментов, особенно бюджетно-налоговых. Существующее и действующее законодательство не позволяет органам местного самоуправления изменять ставки налогов, устанавливать различные сборы на своей территории, особенно за использование природных ресурсов (например, камней, щебня, песка водоемов и др.). Отмена ряда неэффективных, не собираемых местных налогов, (с 2007 и 2009 годов.) с точки зрения здравого смысла, в целом была правильной, поскольку на их администрирование осуществлялись значительные расходы. Однако, если такая мера никоим образом не затронула финансовые интересы органов местных сообществ сельской местности, то она в определенной мере коснулась бюджетов горуправ, мэрий городов нашей республики, так как некоторые отмененные налоги (налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях, налогообложение видео салонов и концертно-зрелищных мероприятий, сбор с владельцев собак и др.) являлись источниками пополнения бюджетных ресурсов. Поэтому, в целях поддержания эффективной и полноценной реализации функций, полномочий органов местного самоуправления необходимо обеспечить их бюджетно-налоговыми рычагами, т.е. дать возможность самостоятельно регулировать ставки местных налогов и сборов в соответствии с требованиями рыночных ме-

ханизмов управления и соответствующих отношений. Реальная ситуация в системе местного самоуправления сложилась так, что органы местных сообществ больше заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько сокрытии налогооблагаемой базы и, соответственно, в стремлении получения больших дополнительных финансовых средств у вышестоящих органов государственной власти в виде грантов.

В целом, если исходить из реальной ситуации, сложившейся между центральной властью и местными сообществами, а также из анализа существующих проблем в сфере формирования бюджетов органов местного самоуправления, то требуется решить ряд комплексных, экономических, правовых, а также организационно-политических задач, направленных на дальнейшее развитие демократических принципов государственного устройства и управления с тем, чтобы реально обеспечить роль местных бюджетов в бюджетной системе страны. Определенным шагом, в решении проблемы бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления, будет являться переход республики с 2012 года на двухуровневую бюджетную систему и усиление налоговых поступлений в рамках принятого на 2012 год республиканского бюджета и программного бюджетирования до 2014 года. Соответственно, существенно изменяются механизмы государственного регулирования бюджета МСУ не только в связи с предоставлением подлинной финансовой самостоятельности органом местных сообществ путем отделения их бюджетов от районного, но и расширением доходных источников на основе новой системы распределения налоговых поступлений.

3.3. Экономическое содержание и функции налогов

Налоги – важная экономическая категория, составляющей основную часть доходов бюджетов всех уровней. В этом смысле, исторически возникновение налогов относится к разделению общества на классы и появлению государства. История знает налоги в форме дани, подати, платы за проезд по земле феодала. В России, при Петре I взимались налоги на рыбную ловлю и бортничество. Когда государство только формировалось как институт публичной власти, взимание налогов происходило про-

извольню и стихийно, в меру надобности государства. Оно собирало минимальный размер средств, необходимых для выполнения таких функций, как управление, охрана порядка, оборона. Но по мере того, как расширялись функции государства, формировались и развивались упорядоченная система налогообложения.

Следовательно, налогообложение относится к числу давно известных способов регулирования доходов и источников формирования государственных средств. И не случайно о принципах и системе организации налогообложения писали в своих трудах такие известные ученые-экономисты как Ф.Аквинский, Ф.Бекон, Ш.Монтескье, Д.Рикардо, А.Смит, К. Маркс и др.

Так, наиболее общие принципы налогообложения сформулировал А.Смит в своем знаменитом труде «Исследование о природе и причинах богатства народов», опубликованный в 1775 году. В наиболее общем виде ими являются следующие: 1) подданные государства по своим возможностям и силам должны участвовать в содержании правительства; 2) налог, уплачиваемый каждым лицом должен быть точно определенным с точки зрения суммы платежа и срока, а не произвольным; 3) каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как плательщику должно быть удобней; 4) каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы государство брало и удерживало из кармана народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству.

С экономической точки зрения, налоги представляют собой главный инструмент перераспределения доходов и финансовых ресурсов, осуществляемых органами государственной власти и МСУ. С юридической точки зрения, налоги – это устанавливаемые законодательными актами нормы, регулирующие размеры, формы, методы, сроки безвозмездного изъятия государством части доходов хозяйствующих субъектов, предприятий и организаций независимо от формы собственности, а также населения и др.

Современная система налогообложения основана на следующих принципах:

- равномерность, т.е. общность для всех налогоплательщиков правил и норм изъятия налога;

- определенность, означающей четкость, ясность, стабильность норм и ставок налогообложения;
- простота и удобство расчета и уплаты налогов налогоплательщиком;
- умеренность, ограниченность налога суммами, уплата которых не ложится тяжким бременем на налогоплательщика;
- экономность – сборы от взимания налога должны превосходить затраты на его функционирование и др.

Именно из этих основополагающих принципов и построена система налогообложения в нашей республике, которые нашли отражения в действующем Налоговом кодексе (ст.5), а также юридическое определение налога. Так, в ст. 19 дано следующее его определение: налог – это обязательный, индивидуально безвозмездный денежный платеж, взимаемый с юридических и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им финансовых ресурсов, имущества в целях обеспечения деятельности государства и органов МСУ.

История развития человеческого общества доказала, что ни одно государство не может существовать без налогов и в современном Кыргызстане их доля в доходе консолидированного государственного бюджета составляет значительную его часть. Минимальная сумма налогов определяется расходами государства на исполнение минимума его функций, и чем больше взимается сумма налогов, тем более широкие полномочия государства они обеспечивают. Поэтому проблема сбора и администрирования налогов для государства является актуальной.

В соответствии с новой редакцией Налогового кодекса Кыргызской Республики, (2009) обеспечивающим доходные источники бюджетов всех уровней являются следующие виды налогов:

1. общегосударственные, поступающие в центральный орган государственной власти и формирующие основы республиканского бюджета и ими являются подоходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизный налог, налог за пользование недрами, налог с продаж;

2. местные, поступающие в бюджеты органов местного самоуправления как доходные источники, к которым относятся земельный налог и налог на имущество;

3. специальные налоговые режимы, включающие в себя налог на основе обязательного и добровольного патента, система налогообложения на основе единого налога, налогового контракта, налоговый режим в СЭЗ, налог на спец. средства..

Анализ общегосударственных налогов, принципов администрирования, механизмов их изъятия и использования не является задачей данного пособия, но, тем не менее, следует отметить, с точки зрения рассматриваемых нами проблем, что система налогообложения общегосударственного значения решает две задачи:

а) налоги в целом – это средства, изымаемые от использования той или иной формы собственности или получаемого дохода в целях реализации общегосударственных и общественных мероприятий;

б) обязательное перераспределение поступающего от налогов дохода между различными уровнями бюджетной системы государства таким образом, чтобы обеспечить достаточный уровень потребностей населения в тех или иных услугах.

Соответственно, по своему социально – экономическому назначению доходы от налогов общегосударственного значения, направляются на:

- социальные услуги, т.е. на финансирование системы образования, здравоохранения, культуры, спорта и др.;
- экономические нужды, т.е. на реализацию государственных программ по развитию промышленности, сельского и других отраслей народного хозяйства;
- поддержку вооруженных сил, внешней политики, безопасности, правопорядка;
- административно – управленческие расходы;
- развитие системы местного самоуправления и т.д.

Как основной инструмент реализации социально-экономической политики государства, налоги выполняют две основные функции – это формирование доходов и как регулятор хозяйственных и общественных отношений. Так, изменение

ставок налогообложения может стимулировать или же наоборот, тормозить социально-экономические процессы, происходящие в обществе. К примеру, для современного Кыргызстана, когда предпринимательство находится на начальном этапе своего развития, достаточно высокие ставки (20% до 2009 г.) общегосударственных налогов на доход в какой-то мере являлись тормозящим фактором более интенсивного развития рыночных отношений. Или: введение налога на имущество как местного налога показало, что для городов он стал важным источником пополнения их бюджетов.

Независимо от способов разграничения налоговых поступлений между уровнями власти, существуют общие основы построения системы налогообложения, с помощью которых осуществляются их перераспределение. К ним относятся следующие:

1. Организация и осуществление надбавок и отчислений из бюджетов одного уровня в другой. В Кыргызстане этот принцип реализуется путем передачи денежных ресурсов из верхнего республиканского, в нижний – региональный и местный бюджеты. Именно такая модель организации системы налогообложения заложена и законодательно закреплена в практике формирования бюджетов разных уровней, обусловленный уровнем социально-экономического развития страны и ее регионов.

2. Разграничение источников доходов между государственным управлением и местным самоуправлением с целью, чтобы осуществить в той или иной степени финансовую децентрализацию и уменьшить встречные потоки денежных ресурсов между различными уровнями бюджетной системы. Именно указанные основы построения системы налогообложения обусловили разграничения источников доходов по видовому признаку и по структуре налогов, которые и подразделяются на общегосударственные и местные.

При этом, система выравнивания надбавок и отчислений, суть которой рассматривали выше, предполагает установление единых общегосударственных налогов и распределение их равными долями между различными уровнями власти и управления и бюджетной системы в целом (республиканский, областной,

районный и местное самоуправление) в целях обеспечения справедливости доступа к доходам всех слоев населения.

Система выравнивания, применяемая в настоящее время в Кыргызстане как источник пополнения низовых уровней бюджетной системы, обладает рядом недостатков принципиального характера. Так, как было показано выше, она предусматривает необходимость корректировки и регулирования различий между бюджетами разных уровней и, прежде всего, территориальных. Соответственно, наиболее доступным и простым способом увеличения доходов того или иного уровня бюджета является перераспределительный характер выделяемых средств из республиканского бюджета (республика – области, область - району, а район - органам местного самоуправления), что неизбежно приводит к конфликтам соответствующих интересов. Как правило, в проигрыше оказываются интересы органов местных сообществ т.к. они удовлетворяются в последнюю очередь и по остаточному принципу. При подобной системе исчезают всякие стимулы для укрепления и совершенствования налогооблагаемой базы, особенно в низовых уровнях бюджета.

Решение проблемы – это полный переход к среднесрочному бюджетному планированию с тем, чтобы предвидеть бюджетную обеспеченность путем анализа источников доходов того или иного бюджета, применяемые методы которого в нашей республике носят формальный характер. Новизна принятого с 2008 года республиканского бюджета состояла в том, что его параметры были разработаны на прогнозных показателях бюджета КР на последующие годы и применяются в настоящем. Данный подход основан, прежде всего, на показателях программного плана развития страны, основные параметры и показатели консолидированного бюджета республики имеют более реальные очертания их получения и в меньшей мере, будут зависеть от влияния внешних и внутренних воздействий, доходные источники бюджета будут заранее известны и предсказуемыми.

В этом смысле, введение новой методики расчета выравнивающих грантов, принятие новой редакции Налогового кодекса, предусматривающей отнесение налога на имущество и земельного налога к местному, направлены на бюджетную децентра-

лизацию. В данном случае речь идет о разграничении источников дохода органов государственной власти и местного самоуправления, т.е. о разграничении видов налогов, долевое их распределение и их твердое закрепление на достаточно длительный срок.

Так, отнесение земельного налога к категории местного было логичным и с точки зрения здравого смысла совершенно верным, поскольку местная власть наиболее осведомлена о состоянии земельных отношений, режимах использования земельных ресурсов, порядке землепользования, механизмах купли – продажи земли, состоянии спроса и предложения на землю и др., что дает им реальную возможность более эффективно регулировать рыночные отношения в сфере землепользования. Свой положительный эффект даст решение проблем пастбищепользования в связи с принятием закона «О пастбищах».

3.4. Налоговая политика государства

Государство призвано вносить в экономику стабилизирующее воздействие, обеспечивая наилучшие условия для экономического роста. Для выполнения задач оно должно располагать необходимыми ресурсами. Частично они могут быть найдены за счет собственных источников, например доходов государственных предприятий. Однако в рыночной экономике основной производственной единицей является не государственное, а частное предприятие. Поэтому для формирования государственных ресурсов правительство изымает часть доходов предприятий различных форм собственности и граждан. Изъятый доход, меняя собственника, превращается в налог.

Налоговая политика государства - важное направление его финансово - бюджетной политики, которое играет большую роль в управлении экономикой посредством налогов и политики доходов и расходов.

Каждое правительство всегда проводит некоторую фискальную политику, независимо от того, осознает оно это или нет. Реальный вопрос в том, будет ли эта политика конструктивной или она будет неосознанной и непоследовательной. Поэтому правительству необходимо двигаться в таком направле-

нии, чтобы, отсекая ненужные государственные расходы, минимизировать налогообложение субъектов хозяйствования, тем самым создавая наиболее благоприятные условия для развития бизнеса, но в то же время не лишить трансфертных выплат тех, кто в них действительно нуждается.

В современных условиях налоги выполняют две основные функции: фискальную и экономическую.

Фискальная функция - основная, характерная для всех государств. С её помощью создаются государственные денежные фонды и материальные условия для функционирования государства.

Экономическая функция означает, что налоги как активный участник перераспределительных отношений оказывают серьезное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения. Расширение налогового метода в мобилизации для государства национального дохода вызывает постоянное соприкосновение государства с участниками производства, что обеспечивает ему реальные возможности влиять на экономику, на все стадии воспроизводственного процесса.

Налоговая политика - это действия центрального правительства, направленные на обеспечение полной занятости и производства ВВП путем изменения системы налогообложения и подходов к формированию бюджета в целом.

Фискальная политика, которая охватывает увеличение государственных расходов и уменьшение налогов с целью расширения совокупного спроса в экономике в период циклического спада, называется стимулированной (экспансивной) политикой.

История развития налогообложения свидетельствует, что налоги могут быть не только источником наполнения бюджетов, но и инструментом регулирования тех или иных социально-экономических процессов. Например, правительства стран могут использовать налоговую систему для перераспределения доходов между членами общества, стимулировать некоторые виды деятельности. Сознательное использование налогов для достижения определенных целей происходит в рамках налоговой политики.

Налоговая политика представляет собой систему правительственных мер по достижению стоящих перед обществом определенных задач с помощью налоговой системы страны. Налоговую политику рассматривают в широком и узком аспектах. В широком она охватывает вопросы формирования государственных доходов за счет постоянных и временных источников (соответственно налогов и займов). Поскольку государство не может устанавливать слишком высокий уровень налогообложения из-за противодействия общества, оно вынуждено использовать государственные займы для покрытия своих расходов. Однозначно оценивать политику широкого использования займов нельзя. Все зависит от конкретной ситуации, но в любом случае займы необходимо возвращать, а это возможно только за счет дополнительных поступлений налогов. Следовательно, государственные займы - это не что иное, как отложенные на будущее налоги.

В узком аспекте налоговая политика охватывает деятельность государства только в сфере налогообложения - установление видов налогов, плательщиков, объектов, ставок, льгот, сроков и механизма зачислений в бюджет.

Налоговая политика проводится исходя из определенных принципов, отражающих её задачи, основными из которых являются следующие:

- социальная справедливость;
- равнонапряжённость;
- экономическая эффективность;
- стабильность;
- гибкость.

Налоговая политика не имеет самостоятельного характера, поскольку налоги как инструмент влияния на экономику используются в комплексе с другими методами регулирования.

Влияние налогов на макроэкономические процессы можно рассматривать только через призму фискальной политики государства, предусматривающей увеличение или уменьшение доходов бюджета (налогов), либо расходов для достижения определенной цели. Могут использоваться комбинации указанных мер: снижение налогов при уменьшении расходов и наоборот.

Налоговая политика направлена на разрешение стоящих перед обществом задач, среди которых выделяют долгосрочные и краткосрочные. Перед правительствами развитых стран стоят следующие долгосрочные цели: экономический рост, максимальный уровень занятости, благосостояние населения.

Краткосрочными целями относительно налоговой политики могут быть наполнение государственного бюджета, его сбалансированность на том или ином уровне по отношению к ВВП, стимулирование инвестиционной деятельности. Именно данная цель налоговой политики является наиболее присущей правительству современного Кыргызстана.

В ходе развития бюджетно-налоговой теории и практики сложились два подхода к регулированию экономики фискальными методами. Один из них базируется на теории английского ученого Джона Кейнса (1883-1946), который в 1936 году опубликовал свой труд «Общая теория занятости, процента и денег». Суть этого подхода состоит в том, что основным фактором экономического роста считается эффективный спрос. Рыночная экономика, согласно концепции Кейнса, не может автоматически обеспечить экономическое равновесие при полной занятости, поэтому необходимо активное вмешательство государства в регулирование экономического цикла. Основным инструментом такого регулирования провозглашается бюджетно-налоговая политика. Для расширения совокупного спроса предлагается увеличивать расходы государственного бюджета. Активная роль в стимулировании спроса принадлежит также налогам, причем те или иные фискальные меры реализуются в зависимости от фазы экономического цикла. В фазе кризиса необходимо расширять расходы и сокращать налоги; когда же экономика выходит на фазу подъема, предлагается уменьшить расходы и повысить налоговые изъятия.

Особое значение Д.Кейнс придавал налогам с учетом их влияния на основной «психологический закон»¹, согласно которому люди склонны увеличивать свое потребление с увеличением доходов, но потребление растет меньшими темпами, чем до-

¹ Дж.-М. Кейнс «Общая теория занятости, процента и денег», Москва, 1993, с. 59

ходы. С ростом дохода у людей повышается «склонность к сбережениям», поэтому необходима такая налоговая система, которая изымала бы эти сбережения. По мнению ученого, подходящий налог должен взиматься по прогрессивной ставке, причем степень прогрессии должна быть достаточно высокой. Он подчеркивал, что подобные взгляды, часто рассматриваются как посягательство на капитал, необходимый для расширения производства. Тем не менее возникает необходимость изъятия части финансовых фондов, не вложенных в инвестиции. Лишние сбережения могут стимулировать экономический рост только в условиях полной занятости, в кризисные же годы они препятствуют такому росту. Отсюда выводятся рекомендации по составлению такой шкалы ставок личного подоходного налогообложения, которая способствовала бы перераспределению дохода от лиц, имеющих сбережения, к лицам, которые их инвестируют. Лишние сбережения, изъятые с помощью налогов, через государственный бюджет должны направляться в инвестиции. Кейнсианские подходы к бюджетно-налоговой политике применялись в экономически развитых странах начиная с «великой депрессии» 1929-1933гг. до начала 80-х годов XX в.

Другой подход к фискальному регулированию возник в противовес теории Кейнса и получил широкое признание в начале 80-х годов, когда появился кризис последней. Новая теория получила название «экономика предложения». Её сторонники считали, что увеличение совокупного спроса без создания адекватных стимулов для роста предложения ведет к инфляции, которая сдерживает экономический рост. Кроме того увеличение социальных выплат из бюджета и перераспределение доходов в пользу бедных слоев населения через налоговую систему уменьшает сбережения, что в свою очередь, уменьшает заимствованные ресурсы финансовых учреждений, повышает уровень процентных ставок и таким образом сдерживает процесс капиталообразования. По подсчетам одного из авторов теории «экономики предложения» американского ученого М.Эванса, сокращение налоговых ставок на 10% увеличивает личные сбережения примерно на 2%. Следовательно, новая теория переносит центр фискальной политики с бюджетных расходов на налоги. Считается, что для стимулирования производства необходимо

снижать личный подоходный налог и налоги на корпорации. В пользу уменьшения налогов выдвигаются следующие аргументы:

- сокращение налоговых ставок повышает стимулы к сбережениям для отдельных лиц, поскольку повышает норму прибыли, которую они получают от своих активов. Увеличение сбережений снижает процентные ставки и стимулирует инвестиции;

- уменьшение налогов на прибыли корпораций или такие меры, как ускоренная амортизация, увеличивают долю прибылей, которые остаются после уплаты налогов, и тем самым непосредственно способствуют увеличению инвестиций;

- увеличение инвестиций ведет к росту производительности. Что означает производство большего количества товаров и услуг на единицу расходов, а это в свою очередь, ведет к тому, что замедляется возрастание расходов на единицу продукции и, следовательно, замедляется инфляция;

- более низкие налоговые ставки способствуют росту реальных доходов, что создает дополнительные стимулы к труду.

Сторонники «экономики предложения» для иллюстрации справедливости своих аргументов часто приводят график зависимости ставок налогообложения от поступлений в бюджет, который называется кривой Лаффера. (рисунок 1.1)

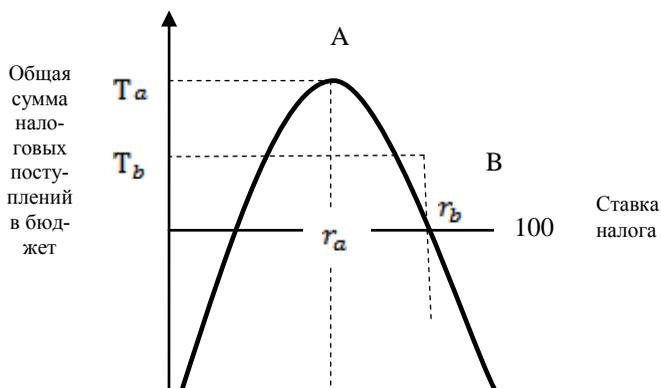


Рис. 1.1 Кривая Лаффера

По его подсчетам, оптимальная величина изъятия не должна превышать 35%. В конце 70-начале 80-х годов XX в. А.Лаффер популяризовал идеи о том, что высокая ставка налогообложения обескураживает работника и поощряет лень. Свои выводы он подтверждал графиком, в соответствии с которым налоговые поступления являются одновременно продуктом и налоговой ставки, и налоговой базы (суммы прибыли). По мере того, как налоговая ставка возрастает, база сокращается. По горизонтальной оси на кривой Лаффера откладывается уровень налоговых ставок, по вертикальной - налоговые поступления в бюджет. По мере увеличения налоговых ставок растут и поступления. Когда же ставки оказываются настолько высокими, что не вызывают желания работать и стимулируют уклонения от уплаты налогов, их дальнейшее увеличение приводит к уменьшению налоговых поступлений.

Отсюда и был сделан общий вывод: задачу оживления деловой (прежде всего инвестиционной) активности надо решать путем радикального облегчения налогового бремени.

Таким образом, кривая Лаффера доказывает, что при увеличении налоговой нагрузки на налогоплательщика эффективность налоговой системы сначала повышается, а достигнув максимума, начинает резко снижаться. При этом потери бюджетной системы становятся невосполнимыми по следующим причинам: спад экономической активности, банкротство, перемещение валового национального продукта в сферу теневой экономики, использование незаконных способов минимизации налогов. Последовавшее за этим снижение налогового бремени не приносит желаемого результата, поскольку для восстановления производства требуются годы¹.

В любой стране реформирование налоговой системы является сложным начинанием, масштабы и направленность которого зачастую ограничивается многими политическими и экономическими факторами. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, имеющих устоявшуюся налоговую систему, более или менее гармоничные взаимоотношения государства с

¹ Фынчина Х.А. Налоги в системе факторов экономического развития. Вопросы теории и практики. Учебное пособие. Бишкек, 2011. с.112

налогоплательщиками, Кыргызская Республика, как и все страны бывшего СССР, была вынуждена заново создавать многие соответствующие институты, формировать налоговую политику, строить налоговую систему. В первые годы налоговая система Кыргызской Республики формировалась в отсутствие четкой государственной налоговой политики, учитывающей реалии переходного периода от планово-административной системы к рыночной. Так, система налогообложения зарубежного образца, введенная в Кыргызской Республике в 1992-1993 годах и ориентированная на рынок, не смогла решить возникшие проблемы, так как виды налогов и механизм их функционирования в части налогообложения не способствовали выходу отдельных отраслей из кризиса, оживлению деловой активности отечественных товаропроизводителей.

На сегодняшний день, создание эффективной налоговой системы входит в число основных проблем социально-экономической политики Кыргызской Республики. Организационные принципы налоговой системы нашего государства обуславливают направление ее развития и закреплены Конституцией Кыргызской Республики и в новой редакции Налогового Кодекса. В условиях рыночной экономики выбор приоритетов в налоговой политике значительно влияет на циклические колебания в экономическом развитии, инфляцию и, в конечном счете, повышению жизненного уровня населения республики.

Новый Налоговый Кодекс был введен в действие 1 января 2009 года, который призван обеспечить сбалансированность и стабильность налоговой системы, что предусматривает решение ряда принципиальных задач, прежде всего:

- создание максимально благоприятных условий для активизации деятельности субъектов предпринимательства;
- притока инвестиций;
- качественного улучшения налогового администрирования;
- гармонизация налогового законодательства с другими законодательными актами Кыргызской Республики;
- устранения противоречий и в налоговом законодательстве;
- легализация доходов;

- выполнения государственных программ развития;
- систематизация налоговых правоотношений в Кыргызской Республике с учетом последних теоретических разработок в области налогового права.

В целях создания благоприятного налогового режима государством были приняты следующие меры, которые нашли отражение в новой редакции Налогового кодекса:

- установлена ставка подоходного налога в размере 10%;
- снижена ставка налога на прибыль-10%;
- снижена ставка НДС-12%;
- снижены ставки тарифов страховых взносов до уровня 27%;
- увеличены ставки налога на владельцев транспортных средств (с 1.01.2008г.), что способствует перераспределению налогового бремени на более обеспеченную часть населения;
- освобождены от уплаты НДС импорт оборудования для производственных целей;
- отменен НДС с поставок сельскохозяйственной продукции;
- сокращено количество местных налогов до двух;
- совершенствуется и упрощается налогообложение через введение единого вмененного налога с предоставлением ежегодной финансовой отчетности для повышения прозрачности;
- отменены каскадные налоги (налоги за пользование автомобильными дорогами и отчисления в Фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций);
- преобразованы отчисления на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы в налог на недропользование с введением «бонусов» и «роялти»;
- введен налог на недвижимость;
- пересмотрены ставки земельного налога на земли несельскохозяйственного назначения в сторону увеличения;
- предусмотрена ликвидация всех СЭЗ, за исключением СЭЗ городов Бишкек и Каракол.

На данном этапе законодательство развивается в направлении наиболее полного учета доходов граждан и расширения ба-

зы обложения путем борьбы с теневой экономикой, коррупцией и усиления системы декларации доходов и имущества граждан.

I. Вопросы для обсуждения на семинарских занятиях.

1. Для чего осуществляются трансфертные платежи государства?
2. На какие цели используются категориальные гранты и какова их роль в местных бюджетах?
3. Что такое выравнивающие гранты, и на какие цели они используются?
4. Каково назначение стимулирующих грантов государства?
5. Что такое бюджетная обеспеченность и доходный потенциал органов МСУ?
6. Какова методика расчета выравнивающего гранта?
7. По какой формуле определяется бюджетная обеспеченность органов МСУ?
8. Как рассчитывается доходный потенциал местного бюджета?
9. Как определяется расходная потребность айыл окмоту?
10. Как и для чего возникли налоги вообще?
11. Каковы принципы организации налогообложения?
12. Для каких целей используются общегосударственные налоги?
13. Какие виды налогов являются местными?
14. Что такое налоговая политика, и через какие функции она реализуется?
15. Какова современная налоговая политика Кыргызстана?

II. Материалы для самостоятельной работы.

Раскройте содержание следующих понятий и категорий данной темы: категориальные гранты, выравнивающие гранты, стимулирующие гранты, бюджетная обеспеченность, доходный потенциал, расходная потребность, расчет выравнивающего гранта, налоги, принципы налогообложения, местные налоги, налоговая политика, законодательства о налогах.

ТЕМА 4. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ БЮДЖЕТА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Наиболее важным в формирующейся системе местного самоуправления являются доходные источники ее бюджетов. В связи с этим в данной теме будут рассмотрены основные доходные источники бюджетов местных сообществ наиболее детальному анализу подлежат две главные местные налоги - на имущество и на землю, порядок их исчисления и администрирование. Будет уделено внимание особенностям формирования бюджета страны на 2012 год в связи, с изменением бюджетной политики и переходом на двухуровневую бюджетную систему. Будут рассмотрены и расходные полномочия органов местных сообществ Кыргызстана.

План лекционного занятия:

- 4.1. Источники доходов местного бюджета.**
- 4.2. Налог на имущество.**
- 4.3. Земельный налог.**
- 4.4. Расходы местных бюджетов.**

4.1. Источники доходов местного бюджета

Под доходами местного бюджета понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов МСУ. Выше отмечалось, что в рамках бюджетной классификации доходы группируются по источникам и способам получения.

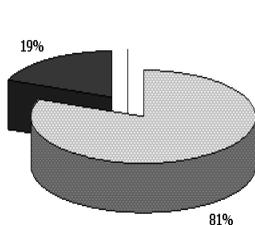
Исходя из этого, доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулируемых источников, которые имеют основы своего происхождения и назначения.

Термин «собственные доходы» в прямом смысле означает, что эти средства производятся и принадлежат субъекту местного сообщества, т.е. полностью или в твердо фиксированной форме и на постоянной основе поступают в бюджет органов местного самоуправления. Основу собственных доходов составляют местные налоги и сборы.

Понятие «регулируемые доходы» означает и охватывает всю совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящего бюджета в нижестоящий. К ним относятся все финансовые ресурсы, передаваемые и республиканского бюджета и призванные сбалансировать доходы и расходы бюджета местного самоуправления и ими являются категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты, а также отчисления от общегосударственных налогов.

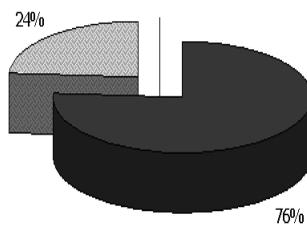
В целом, экономическое содержание регулируемых доходов местных бюджетов состоит в том, что это:

- доходные источники, посредством которых проводится бюджетное регулирование;
- отчисления от общегосударственных доходов в размерах, устанавливаемых ежегодно Законом о республиканском бюджете страны;
- вся совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью регулирования их доходов и расходов, т.е. бюджетного сбалансирования.



□ трансферты и отчисления по нормативам в ОМСУ ■ собственные доходы

Рис.1 Удельный вес собственных и регулируемых доходов местных бюджетов на 2011 г.



■ категориальный грант □ закрепленные, собственные средства

Рис.2 Объемы категориального гранта и закрепленных доходов местных органов на 2011 г.

В целом, как показывает анализ бюджета КР на 2011 год, в общем объеме доходов местных бюджетов удельный вес собственных доходов составляет 19%, а регулируемые доходы – 81%. Существующий механизм поддержки местных бюджетов путем дотирования из вышестоящего бюджета не стимулирует заинтересованность органов МСУ в поиске резервов увеличения собственных доходов.

При этом снижается их ответственность за выполнение своих расходных обязательств, не говоря уже о выполнении делегированных полномочий, тем самым порождается иждивенческое отношение к решению вопросов местного значения с использованием своих средств.

Если сравнить соотношение объема категориального гранта и закрепленных доходов органов МСУ (по плану на 2011 г.), то доля категориальных грантов составляет 76%, а закрепленные собственные средства составляет 24 %, что означает зависимость органов местных сообществ от трансфертных платежей.

Таблица 4

Динамика изменения доходов государственного и местного бюджетов Кыргызской Республики и выделяемых трансфертов за 2010-2012 г.г. (млн сом)¹

	2010г.	2011г.	2012г. план
ГОСБЮДЖЕТ	55029,8	77278,5	88612,4
Местные бюджеты	14107,8	20639,8	22454,6
Категориальные гранты	4112,6	4085,0	10760,0
Выравнивающие гранты	820,1	763,2	954,9

Данные таблицы показывают, что доходы как государственного так и местных бюджетов имеют тенденцию постоянного роста, возрастают и объемы выделяемых трансфертов.

С 2008 года Кыргызстан перешел к новой модели формирования бюджетов и согласно Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2008 год» местный бюджет – это бюджеты местного сообщества айыла, поселка, города и района, который имеет следующую специфику:

А) органы МСУ и районы, общее количество которых в Кыргызстане составляет 537 субъектов и впервые разделены на пять групп:

1) Города республиканского значения – 2; 2) Города областного значения – 12; 3) Города районного значения – 11; 4) Айыл окмоту – 472; 5) Районы – 40.

¹ Составлена автором по данным Законов Кыргызской Республики “О республиканском бюджете за 2010-2012г.г.”

Б) В процессе формирования и исполнения местных бюджетов Минфин республики начало строить свое отношение напрямую и непосредственно с районными органами государственной власти (райфинотдел, казначейство) и через них с органами местных бюджетов.

В) Нормативы отчислений от общегосударственных налогов для всех органов местных сообществ остались прежними (35%), а для районного бюджета определены в размере 25% за счет подоходного налога, удерживаемого с работодателей.

Но в связи с выпадением доходов из-за моратория на налог на имущество и в целях поддержки органов МСУ были внесены изменения в бюджет КР на 2009 год и произведено увеличение нормативов отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты.

Таблица 5

Нормативы отчислений от общегосударственных налогов в местный бюджет (в %) (на2009 г.)¹

№	Виды местных бюджетов	Размеры нормативов, отчисляемых от общегосударственных видов налогов	Размеры нормативов, отчисляемых от налогов по специальному налоговому режимам	
		Подоходный налог	Налог с продаж	Налог на основе обязательного патентирования
1.	Города республиканского значения	35	50	50
2.	Города областного значения	30	50	50
3.	Города районного значения	30	25	50
4.	Районы	30	25	Не предусмотрено
5.	Айылыный округ	Не предусм.	25	50

Как видно из таблицы, для восполнения потерь местных бюджетов из-за моратория размеры нормативов отчислений по налогу с продаж были значительно увеличены и предусмотре-

¹ Составлена автором на основе Закона КР «О республиканском бюджете КР на 2009 г.» (в редакции от 19.05.09.)

рены отчисления с налога на основе обязательного патентирования в размере 50%.

В связи с образованием единого бюджета органов МСУ и районов был изменен подход к построению межбюджетных отношений на местном уровне и по новому определены нормы отчислений от налоговых поступлений начиная с 2009 года, о чем свидетельствуют следующие данные:

Таблица 6

Соотношение налоговых поступлений по видам доходов и уровнями бюджетной системы (в %) ¹

№	Наименование доходов	Всего	Респ. Бюд.	Мест. бюд.	Гор. бюд.	Рай. бюд.
1	Подходный налог по декларациям	100,0	65,0	35,0	30,0	5,0
2	Налог с продаж	100,0	50,0	50,0	17,0	33,0
3	Налог на спец. средства бюд. организаций	100,0	80,0	20,0	20,0	0,0
4	Налог на основе обязательного патента	100,0	50,0	50,0	50,0	0,0
5	Налог на основе добровольного патента	100,0	0,0	100,0	20,0	80,0
6	Налог на недвижимое имущество	100,0	0,0	100,0	30,0	70,0
7	Зем. налог пользование приусадебной участком	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
8	Налог на землю не сельскохозяйственного назначения	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
9	Плата за аренду земель	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
10	Сбор за вывоз мусора	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
11	Сбор за парковку автотранспорта	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
12	Налог за оказание услуг (4%)	100,0	0,0	100,0	35,0	65,0

Веденная в 2008 году модель формирования местных бюджетов сохранила свое место до 2012 года. Этим самым в значительной степени была ограничена финансовая самостоятельность местных сообществ и их органов управления в процессе использования финансовых ресурсов. Мотивирование государ-

¹ Составлена автором на основе данных новой редакции Налогового Кодекса КР и Закона КР «О республиканском бюджете на 2009-2011 годы».

ственной власти о переходе от двухуровневой бюджетной системы к трехуровневой не является убедительным и обоснованным. Хищение финансовых ресурсов на уровне некоторых айыл окмоту – это симптом слабости или же бездействия (или соучастия) местных органов государственной власти, практически функционирующие и призванные именно для осуществления надзорной и контрольной функции (акимматы, финотделы, казначейство, ОВД и др.).

Вместе с тем, переход республики на трехуровневую бюджетную систему имел, и свои положительные результаты. Прежде всего, государство в лице районной власти имело возможность контролировать использование денежных средств органов МСУ, что привело к усилению финансовой дисциплины, недопущения коррупционных злоупотреблений и хищений финансовых средств со стороны работников местных органов, особенно руководителей.

Говоря о доходах местного бюджета, следует отметить о том, что с 2012 года изменяется государственная бюджетная политика и концепция формирования бюджетной системы республики. С этого года Кыргызстан переходит от трехуровневого к двухуровневому бюджету, где в системе межбюджетных отношений понятие местные бюджеты включают в себя бюджеты местных сообществ – айыла, поселка, города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы МСУ.

Соответственно, в отличие от ранее существующей модели, при формировании местных бюджетов минфин республики построит свое отношение напрямую и непосредственно с органами МСУ, которые разделены на четыре группы с общим количеством 484 субъектов:

- города республиканского значения – 2
- города областного значения - 12
- города районного значения – 11
- айыл окмоту – 459

Как видно, из местного бюджета исключено районное звено (40 субъектов), которое осуществляло не только жесткий контроль за использованием, но и по своему усмотрению распо-

ряжалось финансовыми ресурсами органов местных сообществ, тем самым затушовывая суть и принципы местного самоуправления.

В целях выполнения программы Правительства КР на 2012 год «Стабильность и достойная жизнь», а также укрепления доходного потенциала местных бюджетов предусмотрены совершенно новые нормативы отчислений от общегосударственных и других налогов, которые дифференцированы следующим образом:

Из данной таблицы можно сделать вывод, что у органов местных сообществ появилась реальная возможность влиять на базу налогообложения и заинтересованность в более полной собираемости не только местных, но и поставляемых налогов, что обеспечит равномерность их поступлений в течении всего финансового года. Кроме того, принятые нормативы отчислений дают основание считать о равномерности размещения налоговой базы по всей территории республики.

Следовательно, возрастет общий объем местных бюджетов с 20,6 млрд. в 2011 году до 22,4 млрд. сомов в 2012 году. Кроме того, в рамках Постановления Правительства КР от 19.01.2011 года «О введении новых условий оплаты труда образовательных организаций» объем категориальных грантов увеличится почти в 3 раза и составит более 10 млрд. сомов (в 2011 году 3,9 млрд. сомов). в свою очередь выравнивающий грант увеличится с 763,2 млрд. сомов в 2011 году до 955 млрд. сомов в 2012 году, связанное с повышением оплаты труда работников культуры и социальной защиты.

4.2. Налог на имущество

Основными источниками собственных доходов местных бюджетов являются местные налоги и сборы, а также поступление от производственно-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления.

Местные налоги – это часть системы налогов, взимаемых с юридических и физических лиц в доход местного бюджета. Местные сборы – это установленные местными органами власти платежи с граждан, предприятий и организаций для частичного

возмещения расходов, связанных с предоставлением им услуг или же предоставлением им права осуществлять определенную деятельность, носящую разовый характер.

Новым Налоговым кодексом количество местных налогов сокращено с восьми видов до двух. В итоге, в распоряжении органов МСУ оставлен налог на имущество и земельный налог.

Таблица 7

**Сравнительная таблица
по видам местных налогов и сборов органов МСУ**

<i>№</i>	<i>Налоговый кодекс от 26.06.1996г. (отменен с 1 января 2009 г.)</i>	<i>Новый Налоговый кодекс от 17.10.2008 г.(введен с 1 января 2009г.).</i>	
1	Налог с розничных продаж и оказания платных услуг населению	Налог на имущество	
2	Налог с владельцев транспортных средств		
3	Земельный налог		
4	Налог на рекламу		
5	Гостиничный налог		
6	Курортный налог		
7	Сбор за вывоз мусора		Земельный налог
8	Сбор за право парковки автотранспортных средств		

Сокращение количества местных налогов значительно уменьшило налоговую базу органов МСУ. Такое снижение собственных доходов оказало явно отрицательное влияние на местный бюджет. В результате этого ограниченность местных бюджетов приняла устойчивый характер, дотационная зависимость перед республиканским бюджетом еще более возросла, что усугубило и без того нелегкое положение с формированием и исполнением бюджетов органов МСУ.

Налог на имущество объединил в своей структуре налоги на движимое и недвижимое имущество. Если первый применяется давно в виде транспортного налога, то второй нашло свое место в новом Налоговом кодексе.

Налогоплательщиком налога на имущество являются организация или физическое лицо, имеющее:

1. в собственности имущество, зарегистрированное на территории Кыргызской Республики;
2. имущество, приобретаемое в рамках договора финансовой аренды или ипотечного кредитования, в котором наступило право обладания данным имуществом.

Если невозможно установить место нахождения собственника имущества, налогоплательщиком налога на имущество являются организация или физическое лицо, пользующееся__этим имуществом. В случае отсутствия регистрации прав на имущество, основанием для признания пользователя налогоплательщиком налога на имущество является фактическое пользование имуществом.

В кодексе определено что, государственные органы, органы местного самоуправления, государственные учреждения, муниципальные учреждения, финансируемые из бюджета и имеющие специальные средства, Национальный банк Кыргызской Республики, государственный орган по защите депозитов, Социальный фонд Кыргызской Республики, осуществляющие оперативное управление закрепленным за ними имуществом или имеющие в собственности имущество, **не являются налогоплательщиками налога на имущество**, за исключением случаев, когда имущество или его часть переданы в возмездное или безвозмездное пользование по договору государственным предприятиям, муниципальным предприятиям и другим юридическим или физическим лицам, а также случаев использования имущества для отдыха, досуга и развлечений.

Объектом налогообложения налогом на имущество является имущество, находящееся:

- в государственной собственности, закрепленное за государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а за учреждениями - на праве оперативного управления;
- в муниципальной собственности, закрепленное за муниципальным предприятием на праве хозяйственного

ведения, а за учреждениями - на праве оперативного управления;

- в частной собственности.
- налогооблагаемое имущество подразделяется на 4 груп-

пы:

1 группа: жилые дома, квартиры, дачные дома, предназначенные для постоянного или временного проживания, не используемые для осуществления предпринимательской деятельности;

2 группа: жилые дома, квартиры, дачные дома, пансионаты, дома отдыха, санатории, курорты, производственные, административные, промышленные, а также другие капитальные строения, предназначенные и используемые для осуществления предпринимательской деятельности;

3 группа: временные помещения из металлических и других конструкций, такие, как киоски, контейнеры, осуществления предпринимательской деятельности;

4 группа: транспортные средства, включая самоходные машины и механизмы.

Налоговый кодекс (ст.320) определяет, что налоговой базой налога на имущество являются:

1) для объектов имущества 1, 2 и 3 групп налогооблагаемой стоимости объектов имущества, определяемая по разработанной формуле:

2) для объектов имущества 4 группы:

а) работающих на двигателе внутреннего сгорания, - рабочий объем двигателя или балансовая стоимость;

б) не имеющих двигателя внутреннего сгорания, - балансовая стоимость, под которой понимается стоимость объекта имущества на начало налогового периода, исчисленная с учетом амортизации;

Соответственно, расчет налогооблагаемой стоимости объекта имущества 1, 2 и 3 групп, осуществляется по следующей формуле:

$НС = С \times П \times Кр \times Кз \times Ко$, где:

НС - налогооблагаемая стоимость объекта имущества, сом.;

С - налогооблагаемая стоимость одного квадратного метра площади объекта имущества, сом./кв.м;

П - общая площадь объектов имущества 1 группы, уменьшенная на площадь, не подлежащую налогообложению или общая площадь объекта имущества 2 или 3 группы, кв.м;

Кр - региональный коэффициент, учитывающий изменение налогооблагаемой стоимости объекта в зависимости от его местонахождения на территории Кыргызской Республики;

Кз - зональный коэффициент, учитывающий изменение налогооблагаемой стоимости объекта в зависимости от его местонахождения в населенном пункте ;

Ко - отраслевой коэффициент, применяемый для объектов имущества 2 и 3 группы. Для объектов имущества других групп Ко принимается я равным 1.

При этом, налогооблагаемая стоимость одного квадратного метра площади объекта имущества 1, 2 и 3 групп устанавливается в зависимости от материала стен и года ввода объекта имущества в эксплуатацию в следующих размерах:

Материалы стен	Срок эксплуатации	Оценочная стоимость 1 кв.м, сом
Кирпич	До 5 лет	15000
	5-15 лет	14000
	15-30 лет	13000
	3 0-4 5 лет	12000
	Более 45 лет	10000
Дерево	До 5 лет	13000
	5-15 лет	12000
	15-30 лет	11000
	30-45 лет	10000
	Более 45 лет	8000
Сборный и монолитный бетон и железобетон, бетонные блоки, пескоблок, пеноблок, пенобетон, стекло	До 5 лет	14000
	5-15 лет	13000
	15-30 лет	12000
	30-45 лет	11000
	Более 45 лет	10000
Сырцовая глина (саман, гуваяляк, сокмо)	До 5 лет	10000
	5-15 лет	9000
	15-30 лет	3000
	30-45 лет	6000

	Более 45 лет	5000
Шлакоблок, полистирольный	До 5 лет	9000
строительный блок	5-15 лет	8000
	15-30 лет	7000
	30-45 лет	6000
	Более 45 лет	5000
Металл	До 30 лет	10000
	Более 30 лет	3000
Прочие материалы и материалы для временных помещений		8000

При расчете облагаемой стоимости объекта имущества за основу принимается материал стен, который преобладает в стенах объекта имущества. Порядок определения преобладающего материала устанавливается Правительством Кыргызской Республики.

Для объекта имущества 1 группы общая площадь определяется на основании данных о размере общей площади объекта имущества по внутреннему замеру, указанных в техническом паспорте единицы недвижимого имущества налогоплательщика, выдаваемом государственным органом, осуществляющим регистрацию прав на недвижимое имущество.

В случае отсутствия в техническом паспорте единицы недвижимого имущества данных о размере общей площади объекта имущества по внутреннему замеру общая площадь определяется по наружному замеру.

Для объектов имущества 2 и 3 групп общая площадь объекта имущества определяется на основании данных о размере общей площади административных, производственных и складских помещений, указанных в техническом паспорте единицы недвижимого имущества налогоплательщика, выдаваемом государственным органом, осуществляющим регистрацию прав на недвижимое имущество, используемых для осуществления предпринимательской деятельности: производства товаров, оказания услуг, выполнения работ, хранения товарно-материальных ценностей.

В случае отсутствия регистрации прав на имущество и расхода налоговой базы и функционального назначения, определенных налогоплательщиком по объекту имущества, и доку-

ментальными сведениями, полученными налоговыми органами из других источников, материал стен и площадь объекта имущества в целях налогообложения определяются, согласно физическим обмерам по внешнему периметру объекта имущества 1, 2 и 3 группы, проведенным комиссией в составе уполномоченных представителей соответствующего налогового органа, государственного органа по регистрации прав на недвижимое имущество, органа местного самоуправления и фактических пользователей объекта имущества.

Согласно налогового кодекса региональный коэффициент (Кр) устанавливается в следующих размерах:

Наименование областей и районов	Значение Кр	Наименование областей и районов	Значение Кр
Баткенская область		Бакай-Атинский район	0,2
Баткенский район	0,2	Кара-Бууринский район	0,2
Ляйлякский район	0,2	Нарынская область	
Кадамджайский район	0,2	г.Нарын	0,3
г.Кызыл-Кия	0,1	Ак-Талинский район	0,1
г.Сулюкта	0,1	Ат-Башинский район	0,1
Джалал-Абадская область		Джумгалский район	0,1
Аксыйский район	0,2	Кочкорский район	0,2
Ала-Букинский район	0,2	Нарынский район	0,2
Базар-Коргонский район	0,2	Ошская область	
Ноокенский район	0,2	Алайский район	0,2
Сузакский район	0,3	Араванский район	0,3
Тогуз-Тороуский район	0,1	Кара-Кульджинский район	0,2
Токтогульский район	0,1	Кара-Суйский район	0,6
Чаткальский район	0,1	Ноокатский район	0,3
г.Джалал-Абад	0,8	Узгенский район	0,3
г.Майлуу-Суу	0,1	Чон-Алайский район	0,1
г.Кара-Куль	0,1	г. Ош	0,9
г.Таш-Кумыр	0,1	Чуйская область	
Иссык-Кульская область		Аламундунский район	0,8
I Ак-Суйский район	0,3	Жайылский район	0,4
Джети-Огузский район I ' I	0,3	Ысык-Атинский район	0,4
I Иссык-Кульский район	0,3	Кеминский район	0,3
Тонский район	0,2	Московский район	1 0,4
Тюпский район	0,2	1	0,21

			Панфиловский район I		
г.Каракол	0,	6	1 Сокулукский район I	0,	?
г.Балыкчи	0,	3	1 Чуйский район I	0,	4
Таласская область			1 г.Токмок	0,	б
Манасский район	0, 1		1 г.Кара-Балта I	0,	6
Таласский район	0,	2	1 1 1 I 1		
г. Талас	0,	4	1 г.Бишкек	1,	0 1

Значение зонального коэффициента K_z равняется 1, за исключением городов Бишкек Ош и Джалал-Абада, значение зонального коэффициента K_z и границы стоимостных зон в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад устанавливаются Правительством Кыргызской Республики в размере от 0,3 до 1,2 не чаще чем один раз в течение налогового периода.

В свою очередь, отраслевой (функциональный) коэффициент K_o устанавливается в следующих размерах:

Отраслевая принадлежность (функциональное назначение объекта)	Значение
Гостиницы, игорные заведения, ломбарды, обменные пункты	1, 6
Автозаправочные станции	1,4
Мини-рынки, рынки, торгово-рыночные центры, комплексы	1,0
Предприятия общественного питания, торговли, сферы услуг	0, 8
Железнодорожные вокзалы и автовокзалы, автостанции, грузовые станции железнодорожного транспорта	0,7
Административные, офисные здания, бизнес-центры, банки	0, 6
Предприятия транспорта, предприятия автосервиса, связи и энергетики	0, 5
Оборонно-спортивно-технические организации	0, 3
Сельскохозяйственные производственные здания	0,3

Санатории, пансионаты, дома отдыха	0,2
Предприятия промышленности, строительства	0, 2

Если коэффициенты Кр, Кз, Ко не установлены, их значения принимаются равными 1.

Ставка налога устанавливается в размере:

1) для объектов имущества 1 группы - 0,35 процента от налогооблагаемой базы;

2) для объектов имущества 2 и 3 групп – 0,8 процента от налогооблагаемой базы;

3) для объектов имущества 4 группы;

а) работающих на двигателе внутреннего сгорания:

Вид транспорта	Сроки эксплуатации, включая год выпуска заводом изготовителем	Ставки налога в со-мах с каждого 1 куб. см рабочего объема двигателя
Легковые автомобили, фургоны и пикапы на база легковых автомобилей	До 5 лет	0,90
	От 5 до 10 лет	0,75
	От 10 до 15 лет	0,06
	Свыше 15 лет	0,45
Грузовые автомобили, автобусы, микроавтобусы	До 5 лет	0,75
	От 5 до 10 лет	0,60
	От 10 до 15 лет	0,45
	Свыше 15 лет	0,30
Самоходные машины и/или механизмы: тракторы, комбайны, дорожно-строительные машины	До 15 лет	0,30
	Свыше 15 лет	0,15
В том числе: самоходные машины и/или механизмы (тракторы и комбайны), используемые в сельскохозяйственном производстве	До 15 лет	0,10
	Свыше 15 лет	0,05
Мотоциклы, мотороллеры, мопеды, мотосани и моторные лодки, катера, корабли, теплоходы	До 10 лет	0,15
	Свыше 10 лет	0,09
Яхты и водные мотоциклы	До 5 лет	1,8
	Свыше 5 лет	1,2

б) имеющих двигатель внутреннего сгорания, или не имеющих двигателя внутреннего сгорания, - 0,5 процента от балансовой стоимости;

в) не имеющих двигателя внутреннего сгорания и балансовой стоимости, 0,5 процента от стоимости.

Новый Налоговый кодекс предусматривает льгот по данному налогу и не подлежат налогообложению:

1. объекты имущества дипломатических представительств, консульских учреждений зарубежных стран и представительств международных организаций в соответствии с международными договорами, вступившими в установленном законом порядке в силу, участником которых является Кыргызская Республика;

2. площадь одного объекта имущества I группы, принадлежащего собственнику данного объекта, не превышающая следующего размера:

Площадь объекта имущества I группы, не облагаемая налогом на имущество, в зависимости от численности населения в населенных пунктах,								
КВ.М								
тыс. человек	До 5	От 5 До 10	От 10 до 20	От 20 до 50	От 50 до 100	От 100 до 200	От 200 до 500	500 и выше
Жилой дом, дачный дом, кв. м	360	330	300	270	240	210	180	150
Квартира кв. м	290	260	230	200	170	140	110	80

3. объекты имущества обществ инвалидов I и II групп, организаций Кыргызского общества слепых и глухих, в которых инвалиды, слепые и глухие составляют не менее 50 процентов от общего числа занятых, и их заработная плата составляет сумму не менее 50 процентов от общего фонда оплаты труда, а также учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы.

4. объекты имущества 2 группы организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, спорта, социального обеспечения и защиты детей или малообеспеченных граждан преклонного возраста.

От уплаты налога на имущество освобождаются:

1) лица, удостоенные высшей степени отличия Кыргызской Республики "Кыргыз Республикасынын Баатыры", Герои Советского Союза и Социалистического Труда, матери-героини, лица, награжденные орденами Славы и Трудовой Славы трех степе-

ней, участники и инвалиды Великой Отечественной войны, военнослужащие, принимавшие участие по межгосударственным соглашениям в войне в Афганистане и в других странах, либо инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, Кыргызской Республики или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, другие инвалиды, приравненные по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих, вдовы инвалидов Великой Отечественной войны, а также инвалиды I и II групп по одному объекту имущества I и 4 группы, являющихся объектом налогообложения» или части объекта имущества, приходящейся в соответствии с законодательством Кыргызской Республики на долю собственности освобождаемого от налога на имущество лица.

Лица, указанные в настоящей части, освобождаются от уплаты налога на имущество I и 4 группы в размере 50 процентов от суммы налога на имущество, причитающейся к уплате по соответствующему облагаемому объекту имущества;

2) инвалиды, имеющие мотоколяски и автомобили с ручным управлением, - по данным автотранспортным средствам.

Местные кенешы имеют право:

1) предоставлять полное или частичное освобождение от уплаты налога на имущество на срок до 3 лет в случаях, когда налогоплательщик понес материальные убытки вследствие непреодолимой силы;

2) предоставлять освобождение от уплаты налога на имущество на срок до 5 лет для вновь созданной организации, осуществляющей деятельность по производству забили переработке продукции при условии обеспечения объема производства и переработки выпускаемой продукции не менее 30,0 миллионов сомов в год.

Предусмотрено, что заложенное имущество, принятое в собственность банка, освобождается от обложения налогом на имущество на период со дня принятия данного имущества в собственность банка до даты начала использования объекта имущества или до даты реализации залогового имущества.

Налогоплательщик имеет право уменьшить сумму налога на имущество на сумму земельного налога, уплаченного или подлежащего уплате за земельный участок, расположенный непосредственно под объектом имущества, но не выше суммы налога на имущество, рассчитанного в отношении данного объекта имущества.

1. Исчисление налога на имущество производится налогоплательщиком самостоятельно.

В случае прекращения пользования объектом имущества 2 группы или его части по причине проведения реконструкции данного объекта, на период проведения работ по реконструкции налог на имущество не начисляется с первого числа месяца начала работ по реконструкции до первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором данный объект введен в эксплуатацию.

Если объект имущества нового строительства 1 группы - многоквартирное жилое здание сдано в эксплуатацию, но не используется, то налоговое обязательство по налогу на имущество возникает с первого числа месяца, следующего со дня начала использования каждой квартиры в отдельности.

Налогоплательщик - физическое лицо уплачивает налог:

1) на объекты имущества 1 группы - в срок не позднее 1 сентября текущего года по месту учетной регистрации или местонахождению объекта имущества;

2) на объекты имущества 4 группы в период прохождения технического осмотра, а также при полной или частичной передаче прав собственности на объект имущества в момент оформления такой передачи - по месту регистрации или временной регистрации объекта имущества.

Организации и индивидуальные предприниматели уплачивают налог:

1) на объекты имущества 2 и 3 групп - ежеквартально в срок до 20 числа третьего месяца текущего квартала, равными долями в течение текущего года по месту нахождения объекта имущества, а в пределах города Бишкек - по месту налоговой регистрации налогоплательщика;

2) на объекты имущества 4 группы - в срок прохождения технического осмотра - по месту регистрации объекта в соответствующем уполномоченном государственном органе.

Для отдаленных и труднодоступных населенных пунктов, в которых отсутствуют учреждения банков, допускается уплата суммы налога на имущество физическим лицом в налоговый орган в порядке, установленном уполномоченным налоговым органом.

Таким образом, ведение налога на имущество и его отнесение в категорию местного сыграет значительную роль в пополнении местных бюджетов, особенно городов республики. Необходимо только отработать механизм его администрирования и сбора с тем, чтобы он стал важным источником пополнения бюджетов местных сообществ.

4.3. Земельный налог

Земельный налог – это налог, который взимается вне зависимости от доходов налогоплательщика как плата за пользование земельным участком.

Соответственно, налогоплательщиком земельного налога является субъект, признаваемый собственником земель или землепользователем, право землепользования которого удостоверено государственным актом о праве частной собственности на земельный участок, удостоверением на право временного пользования земельным участком, свидетельством о праве частной собственности на земельную долю в соответствии с Земельным кодексом Кыргызской Республики, независимо от того, используется или не используется земельный участок.

По земельному участку, находящемуся в общей собственности или пользовании нескольких лиц, налогоплательщиком земельного налога является каждое из этих лиц в долях, установленных правоудостоверяющим документом либо определенных соглашением сторон.

Исполнительный орган местного самоуправления является налогоплательщиком земельного налога по землям Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, пастбищ, пере-

данных в его управление и распоряжение, независимо от того, используется или не используется земельный участок.

При предоставлении в пользование (аренду) земель государственной и муниципальной собственности, включая земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, налогоплательщиком земельного налога является государственный или муниципальный пользователь, предоставивший земельный участок в аренду.

Налоговый кодекс определяет, что государственный и муниципальный землепользователь, финансируемый из бюджета и имеющий в распоряжении и пользовании земельный участок, на котором расположено здание и сооружение, переданное ему на праве оперативного управления и хозяйственного ведения, не является налогоплательщиком земельного налога, за исключением налога на земельный участок или его долю, переданные в аренду хозрасчетной организации и организации с частной формой собственности.

В статье 335 кодекса указывается, что объектом налогообложения земельным налогом является право собственности, временного владения и пользования, временного владения и пользования на сельскохозяйственные угодья земли, подлежащие обложению земельным налогом и налогообложению подлежат сельскохозяйственные угодья и земли:

- 1) населенных пунктов;
- 2) промышленности, транспорта, связи, иного значения, включая земли оборонного значения;
- 3) природоохранного, оздоровительного, реакционного и историко-культурного назначения;
- 4) лесного фонда;
- 5) водного фонда;
- 6) запаса.

Налоговой базой для исчисления земельного налога является площадь земельного участка, указанная в правоудостоверяющем документе и в основе определения базовых ставок за пользование сельскохозяйственными угодьями лежат следующие критерии:

- качество почв, выраженное в баллах бонитета;

- экономическая эффективность по областям и видам использования сельхозугодий.

В Кыргызстане дифференцированы семь категорий земельного фонда, которые являются объектом налогообложения. К ним относятся пашня орошаемая, пашня богарная, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища, земли населенных пунктов и земли несельскохозяйственного назначения, а также земли придомовых, садово-огородных, приусадебных участков.

Согласно ст. 337. Налогового кодекса базовые ставки земельного налога по всем категориям земель значительно увеличены и дифференцированы по всем регионам республики и установлены в твердо фиксированных размерах, что отражены в **Приложении 1**.

Исключение составляет ставки налога с пастбищ, регулируемые Законом КР «О пастбищах» и, соответственно, новым подходам к его организации и администрирования.

По земельному участку, находящемуся в общей собственности или пользовании нескольких лиц, налоговой базой для каждого из плательщиков является доля земельного участка, установленная правоудостоверяющим документом либо определенная соглашением собственников.

По земельному участку, переданному в пользование (аренду), налоговая база определяется договором аренды земельного участка, а по землям Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, налоговая база определяется на основании соответствующих нормативных правовых актов, определяющих территории, находящиеся в управлении и распоряжении соответствующих органов местного самоуправления.

В случае отсутствия правоудостоверяющего документа на земельный участок налоговая база определяется согласно физическим обмерам, осуществленным комиссией в составе представителей соответствующего органа налоговой службы, уполномоченного государственного органа по регистрации прав на недвижимое имущество и местного органа самоуправления.

Статья 337 Налогового кодекса ставки земельного налога за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения в коммерческих целях определяет в следующих размерах:

Таблица 8

Области	Ставки для земель населенных пунктов с численностью населения в тыс. чел. (сом\кв.м.)							
	До5	От 5 до10	От10 до 20	От 20 до 50	От 50 до 100	От 100 до 200	От 200 до 500	500 и выше
Баткенская	0,9	1,4	1,5	1,7	1,7			
Джалал-Абадская	1,2	1,6	1,8	2,0	2,1			
Иссык-Кульская	1,2	1,6	1,8	2,0	2,1			
Нарынская	1,0	1,4	1,6	1,7	1,8			
Ошская	1,3	1,6	1,8	2,0	2,3	2,4	2,6	
Таласская	1,1	1,5	1,7	1,9				
Чуйская и город Бишкек	1,2	1,6	1,8	2,0	2,3	2,4		2,9

Ставки земельного налога, установленные в таблице 8 дифференцируются с применением зонального коэффициента, для экономико-планировочных зон Кз и коэффициента коммерческого использования земельных участков Кк.

Значения зонального коэффициента Кз устанавливаются местными кенешами, в зависимости от особенностей экономико-планировочных зон населенных пунктов, в размере от 0,3 до 1,2 не чаще чем один раз в год в срок не позднее 1 октября текущего года.

При этом коэффициент коммерческого использования Кк устанавливается равным 1,0 для части придомовых, земельных, приусадебных и садово-огородных участков пропорционально доле, занятой жилыми строениями или частями строений, переданными собственником в аренду для проживания.

В свою очередь, коэффициент коммерческого использования Кк для земельных участков, принадлежащих на праве собственности или пользования организациям и индивидуальным предпринимателям, физическим лицам в части, используемой для осуществления предпринимательской деятельности, устанавливается в

следующем размере для земельных участков, предоставленных под:

1) магазины, киоски, ларьки и другие учреждения торговли в зависимости от площади:

Таблица 9

Площадь, кв.м.	До 10	От 10 до 20	От 20 до 35	От 35 до 50	50 и выше
Значение Кк	22,5	16,5	10,5	7,5	6

- 2) мини рынки, рынки, торгово-рыночные комплексы – 7,5
- 1) скотные, фуражные рынки – 4,5;
 - 2) предприятия общественного питания – 3;
 - 3) предприятия гостиничной деятельности – 7;
 - 4) банки, ломбарды, обменные пункты – 5;
 - 5) предприятия игровой деятельности и дискотеки -7;
 - 6) офисы, бизнес - центры, биржи – 2,5;
 - 7) предприятия игровой деятельности и дискотеки -7;
 - 8) офисы, бизнес - центры, биржи – 2,5;
 - 9) автозаправочные станции – 10;
 - 10) нефтебазы – 1,5;
 - 11) автостоянки, предприятия автосервиса – 4,5;
 - 12) сооружения рекламы – 50;
 - 13) предприятия сферы отдыха и развлечений, спортивно-оздоровительных услуг – 1,5;
 - 14) административные здания предприятий транспорта: аэровокзалы, автовокзалы, автостанции, железнодорожные вокзалы – 0,9;
 - 15) предприятия промышленности, транспорта, строительства, связи и энергетики, территории свободных экономических зон – 0,5;
 - 16) разрабатываемые месторождения, карьеры, шахты, разрезы, золоотвалы – 0,05;
 - 17) воздушные линии связи и электропередачи – 0,01;
 - 18) учреждения науки, образования, здравоохранения, культуры, детско-юношеские физкультурно-спортивные учреждения – 0,3;

19) сельскохозяйственные производственные здания (гаражи, ремонтные мастерские, зернотоки, зерноочистительные комплексы, овощекартофелехранилища, строительные и хозяйственные дворы и другие объекты сельскохозяйственного назначения), расположенные в черте населенных пунктов – 0,2;

20) оборонно-спортивно-технические организации – 0,01.

Для сельскохозяйственных угодий населенных пунктов, отнесенных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики к высокогорным и отдаленным, при уплате земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями устанавливаются льготы в размере 50 процентов от базовой ставки земельного налога для данного района.

Районные кенешы имеют право увеличивать базовые ставки земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом балла бонитета почв, а также неиспользования сельскохозяйственных угодий, за исключением случаев непреодолимой силы, не чаще одного раза в течение календарного года и не более чем в три раза.

Ставки земельного налога за пользование придомовыми, приусадебными и садово-огородными земельными участками устанавливаются в следующих размерах:

Таблица 10

Населенные пункты	Ставки земельного налога (сом./кв.м)
1) Города Бишкек, Ош	1, 5
2) Города Токмок, Кара-Балта, Джалал-Абад, Каракол, Талас, Чолпон-Ата	1,0
3) Города, не предусмотренные пунктами 1 и 2 настоящей части, а также поселки, за исключением сельских населенных пунктов	0, 5
4) Сельские населенные пункты	0, 1 1

Если до введения нового Налогового кодекса ставки налога этой категории земель колебались от 0,04 до 0,16 тыйынов м², то они в настоящем значительно увеличились, что обеспечат значительные поступления в бюджеты органов МСУ.

И наконец новый Налоговый кодекс КР предусматривает новую методику исчисления суммы земельного налога, которая производится:

1) для земель сельскохозяйственного назначения по формуле:

$$H = C \times P \times K_i, \text{ где:}$$

H - сумма земельного налога, C - ставки земельного налога, установленные статьями 337 и 338 настоящего Кодекса, P - площадь земельного участка, га/кв.м, K_i - коэффициент инфляции;

2) для земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения по формуле:

$$H = C \times P \times K_i \times K_z \times K_k, \text{ где:}$$

H - сумма земельного налога, C - ставка земельного налога, P площадь земельного участка, кв.м, K_i - коэффициент инфляции, K_z и K_k коэффициенты, установленные статьей 339 Кодекса;

3) для земель приусадебных и садово-огородных участков по формуле:

$$H = C \times P \times K_z, \text{ где:}$$

H - сумма земельного налога, C - ставка земельного налога, P площадь земельного участка, кв.м, K_z - зональный коэффициент, устанавливаемый в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 339 Кодекса.

В случаях когда соответствующий коэффициент не установлен, он принимается равным 1,0.

Коэффициент инфляции утверждается ежегодно Правительством Кыргызской Республики по факту предыдущего года. В случаях когда коэффициент инфляции не установлен, он принимается равным коэффициенту предыдущего года. Исчисление земельного налога, подлежащего уплате организацией, индивидуальным предпринимателем, а также крестьянским или фермерским хозяйством, производится ими самостоятельно.

Обязанность по исчислению суммы земельного налога с физических лиц по придомовым земельным, приусадебным и садово-огородным участкам, за исключением индивидуальных предпринимателей по землям, используемым для осуществле-

ния предпринимательской деятельности, возлагается на налоговый орган по месту нахождения земельного участка.

Земельный налог по сельскохозяйственным угодьям уплачивается в размере 20 процентов - до 25 апреля, в размере 25 процентов - до 25 августа и в размере 55 процентов - до 25 ноября текущего года.

Годовая сумма земельного налога за право пользования придомовыми, приусадебными и садово-огородными земельными участками, предоставленными гражданам в городской и сельской местностях, уплачивается до 1 сентября текущего года.

Земельный налог уплачивается по месту учетной регистрации земельного участка, а в пределах города Бишкек - по месту налоговой регистрации налогоплательщика.

Для отдаленных и труднодоступных населенных пунктов, в которых отсутствуют учреждения банков, допускается уплата суммы земельного налога физическим лицом налоговому органу в порядке, установленном уполномоченным налоговым органом.

Согласно статьи 343 Налогового кодекса освобождаются от налогообложения:

1) земли заповедников, резерваторов, природных, национальных и дендрологических парков, ботанических и зоологических садов, заказников, памятников природы, объектов историко-культурного' назначения, нераспределенные земли запаса, земли, занятые полосой слежения вдоль государственной границы, земли общего пользования населенных пунктов, занятые защитными лесонасаждениями, водного и лесного фондов, земли путей сообщения, продуктопроводов, линий связи и электропередачи, земельные полосы вдоль дорог и сооружений, вводимых с целью поддержания в эксплуатационном состоянии указанных объектов, за исключением предоставленных для сельскохозяйственного использования, а также для осуществления предпринимательской деятельности;

2) земли кладбищ;

3) скотопрогонов и скотоостановочных площадок;

4) земли Агентства по защите депозитов, Фонда защиты депозитов, НВКР, за исключением их земель, используемых для отдыха, досуга и развлечений и/или переданных в аренду;

5) земли организаций инвалидов, участников войны и приравненных к ним лиц и земли общества слепых и глухих;

6) земли учреждений уголовно-исполнительной системы;

7) нарушенные земли (деградировавшие, с нарушениями почвенного покрова и других качественных показателей земли), требующие рекультивации, полученные для сельскохозяйственных нужд органами местного самоуправления, организациями, а также физическими лицами на срок, устанавливаемый местными кенешами;

8) земли санаториев, домов отдыха, пансионатов профсоюзов, входящих в санитарно-охранные зоны.

Освобождаются от уплаты земельного налога за пользование придомовыми, приусадебными и садово-огородными участками:

1) инвалиды и участники Великой Отечественной войны, военнослужащие, принимавшие участие по межгосударственным соглашениям в войне в Афганистане и в других странах, участники ликвидации аварии Чернобыльской АЭС, а также инвалиды с детства, инвалиды I и II групп;

2) члены семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, погибших или пропавших без вести при исполнении служебных обязанностей, включая детей до совершеннолетия;

3) физическое лицо, достигшее пенсионного возраста;

4) физическое лицо, имеющее 4 и более несовершеннолетних детей.

2. Местные кенешы имеют право предоставить полное или частичное освобождение от уплаты земельного налога по сельскохозяйственным-угодьям на срок до 3 лет в случаях, когда землепользователь понес материальные убытки вследствие непреодолимой силы.

Кроме налоговых, статья 5 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» предусматривает и неналоговые поступления и они включают в себя:

1) доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;

2) арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

3) доходы, полученные местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг.

К доходам местных бюджетов, кроме налоговых и неналоговых, относятся поступления от приватизации и реализации муниципального имущества, платежи за пользование недрами и природными ресурсами местного значения, тарифные платежи и сборы от оказания услуг населению предприятиями и учреждениями органов местного самоуправления (ЗАГС, выдача справок, ВУС, нотариус, ГАИ и т.д.), штрафы, санкции, добровольные взносы, пожертвования и др.

4.4 Расходы местных бюджетов

Общепринято, что составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражается цель того или иного органа власти. Поэтому и классификация видов расходов исходит, прежде всего, из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства.

В сущности, политика государственных расходов должна строиться на принципах полноты обеспечения и доступности для граждан с учетом поддержания в целом макроэкономического бюджетного равновесия и обеспечения определенного экономического роста. Соответственно, каждый уровень власти должен отвечать за обеспечение определенного перечня услуг, что требует минимально достаточных расходов, необходимые для развития. Поэтому без четко определенного закрепления расходных полномочий и обязательств между разными уровнями бюджетной системы невозможно определить оптимальность и эффективность выделяемых на централизованном уровне финансовых ресурсов, трансфертов, грантов.

Поскольку Кыргызстан еще не является страной с развитой рыночной системой и местного самоуправления с сильной финансово-бюджетной базой, то расходная часть, как и сам процесс формирования местных бюджетов, состоит из нескольких уровней и включает:

- 1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Кыргызской Республики;
- 2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, но делегированных органам местного самоуправления;
- 3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением внутреннего долга или выплаты полученного займа и процентов;
- 4) ассигнования на страхование муниципального имущества и другие.

Обязательства Правительства	Управление республиканского значения, оборона, безопасность, судебные и законодательные власти, высшее, ПТУ, обслуживание долга, капвложения.
Местные обязательства	Услуги, общего назначения, образование, культура, здравоохранение, соцобеспечение (льготы ЧС, ветеранам), ЖКХ.
Смешанные обязательства	Образование, здравоохранение (з/плата учителей, медиков), соцобеспечение.

Рис.3. Действующая система разделения расходных Полномочий

Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (раздел 4, ст. 37) предусматривает четкое распределение обязанностей по расходам между бюджетами различных уровней и его структура выглядит следующим образом:

- 1) функции Правительства – расходные обязательства, финансируемые из республиканского бюджета;
- 2) смешанные функции – расходные обязательства Правительства Кыргызской Республики, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, финансируемые из республиканского и местных бюджетов посредством грантов;

3) местные функции – расходные обязательства органов местного самоуправления, финансирование которых осуществляется в основном из местных бюджетов, формируемые как из своих источников, так и из средств, выделяемые из республиканского, областного и районного бюджетов.

В категорию местных функций включаются расходы:

- на услуги общего назначения, предусматривающие асигнования на содержание органов местного самоуправления (зарплата, отчисления в социальный фонд, командировочные расходы, наем транспорта, плата за связь, приобретение инвентаря и другие);

- на содержание и управление муниципальной собственностью, находящихся в ведении местных органов власти, т.е. предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, социального страхования и социального обеспечения, физкультуры, жилищно-коммунального, сельского, водного хозяйства и др.

- расходы, осуществляемые на экономическое и социальное развитие, финансируемые из средств вышестоящих уровней.

Бюджетное законодательство Кыргызской Республики предусматривает, что разграничение обязанностей по расходам между бюджетами различного территориального уровня (область, район, город, айыл, поселок) производится местными кенешами вышестоящего территориального уровня исходя из подчиненности и социальной значимости учреждений и организаций, характера оказываемых ими услуг. Как показывает анализ научной литературы¹, в различных странах осуществляются различные подходы к классификации расходов бюджетов органов местного самоуправления.

Приведем некоторые из них, поскольку они представляют определенный практический и научный интерес, и в принципе такие подходы применяются и в нашей республике.

1) Обязательные расходы. К этой группе относятся расходы, связанные:

¹ А.Воронин, В. Лапшин, А. Широков. Основы управления муниципальным хозяйством. М., изд. «Дело», 1998, С. 55-56

-финансированием деятельности органов местного самоуправления (оплата труда работников, материально-техническое обеспечение и др.),

- поддерживанием и эксплуатацией объектов муниципальной собственности;

- выплатой заработной платы работников и служащих социальной сферы и т.д.

2) Необязательные расходы – это расходы, не предусмотренные и не заложенные заранее и носящие в основном целевой характер. Они осуществляются органами местного самоуправления на проведение мероприятий, связанные с интересами местного населения. К ним следует отнести ремонт дорог, водопроводной сети, строительство мостов, оказание материальной или спонсорской помощи, благотворительность и другие.

По характеру своего использования, расходы органов местного самоуправления подразделяются на текущие и на развитие, что позволяет разграничить не только расходные полномочия, но и наметить перспективу и динамику развития местного общества. Такое деление осуществляется потому, что сами расходы напрямую зависят от роли органов местного самоуправления в государственной системе, и от того, какая часть общественных дел они могут самостоятельно решать, а какие не могут. В условиях формирующейся системы местного самоуправления Кыргызстана только часть ее текущих расходов обеспечивается из собственных ресурсов, а на развитие в основном осуществляется за счет государственных дотаций, примером чего может служить строительство объектов учреждений образования.

Выплата заработной платы (в том числе отчисления в социальный фонд) учителям и врачам – это расходные обязательства республиканского бюджета через систему категориальных грантов, выделяемой местным органам власти как источник формирования их бюджетов. Это связано с тем, что местным органам власти подведомственна вся сеть социально-культурных учреждений и, в первую очередь, учреждения образования и здравоохранения. Поэтому спецификой расходов местных бюджетов является значительное преобладание в них расходов именно на эти сферы.

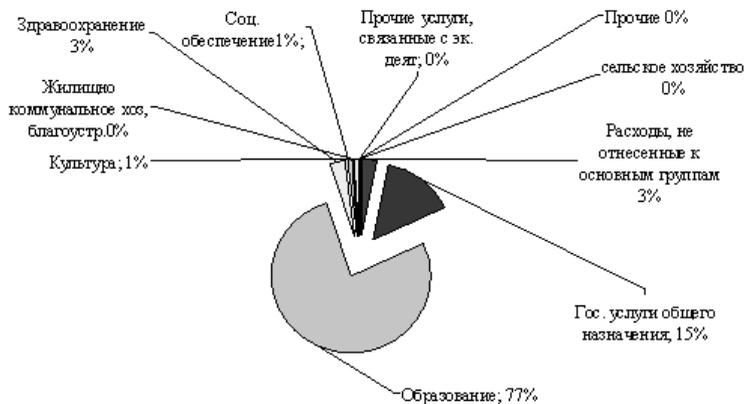


Рис.1. Примерный удельный вес расходов бюджета айыл окмоту по функциональной классификации за 2011 год.

В целях дальнейшего совершенствования финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления и децентрализации бюджетного регулирования, особенно в части доходов и расходов местных бюджетов, в 2001 году принято Постановление Правительства Кыргызской Республики по созданию финансово-экономических отделов городской управы (городов районного подчинения) и айыл окмоту. В нем указывается, что финансово-экономический отдел является структурным подразделением органа местного самоуправления и его задачей является:

- разработка проектов индикативного плана социально-экономического развития города, айыл окмоту;
- организация работы по составлению проекта бюджета и его представление на рассмотрение кенеша, в вышестоящие финансовые органы и принятие мер по его исполнению;
- ежегодное прогнозирование объема местного бюджета, составление росписи доходов и расходов;
- обеспечение своевременного и полного поступления всех видов доходов и направление их на финансирование мероприятий, предусмотренных местным бюджетом;

-осуществление кассового исполнения местного бюджета и специальных средств через районное казначейство и другие.

Как показывает функционирование системы местного самоуправления, на практике сложилось так расходы органов местных сообществ равны их доходам. Исключение составляют более 40 органов МСУ (чуть более 10% от всех субъектов местных сообществ), которых находятся на более благоприятных условиях с точки зрения финансовой и бюджетной обеспеченности и к ним относятся средние и крупные города, населенные пункты курортных и туристических зон.

I Вопросы для обсуждения на семинарских занятиях.

1. Из каких основных источников формируются доходы органов местных сообществ?
2. Какая модель бюджетной системы функционировала до 2012 года?
3. В чем преимущества двухуровневой бюджетной системы?
4. Что такое собственные и регулируемые доходы органов МСУ, и каково их соотношение?
5. В чем особенность формирования местных бюджетов на 2012 год?
6. Раскройте содержание налога на имущество.
7. Что является объектом налогообложения на имущество?
8. Как определяется налогооблагаемая стоимость имущества?
9. На какие категории делятся налогооблагаемое имущество?
10. Какие льготы предоставляются по налогам на имущество?
11. В чем суть земельного налога?
12. Какие категории земель подлежат налогообложению?
13. Что является базой для исчисления земельного налога?
14. Каковы ставки земельного налога?
15. Как исчисляется сумма земельного налога?
16. На какие цели осуществляются расходы местных бюджетов?

II Материалы для самостоятельной работы.

В письменной форме изложите, и раскройте содержание следующих основных понятий данной темы: источники доходов органов МСУ, модели и уровни бюджетной системы, особенности формирования государственного бюджета на 2012 год, налог на имущество, объекты налогообложения на имущество, виды и категории (группы) налогооблагаемого имущества, содержание земельного налога, категории налогооблагаемых земель, порядок исчисления земельного налога, ставки земельного налога по видам и регионам, расходы местных бюджетов, особенности формирования государственного бюджета на 2012 год.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование института местного самоуправления в системе государственного устройства Кыргызстана обусловило становлению его финансов. Как показали в учебном пособии, последние заняли свое достойное место в финансовой системе государства, обеспечивая денежными ресурсами органов местных сообществ для решения задач местного значения на принципах самостоятельности формирования и использования.

Соответственно, работая над учебно-методическим пособием, авторы преследовали достаточно простую цель – изложить основные принципы построения финансовой системы, объяснить логику взаимодействия ее системообразующих элементов и, прежде всего, взаимосвязь государственных финансов с финансами местного самоуправления. В контексте данной логики рассмотрены взаимоотношения бюджетной системы страны с бюджетом нижестоящего уровня, а именно: органов местного самоуправления, осуществлен анализ основных доходобразующих источников местных бюджетов.

Для того, чтобы достичь поставленной цели и не нарушить формальные требования, предъявляемые к учебно-методической литературе, авторы сформулировали для себя две основные задачи: во-первых, обеспечить следование типовой программе учебного курса «Государственные и муниципальные финансы» и, во-вторых, рассмотреть существующие вопросы в сфере развития финансовой системы страны с тем, чтобы стимулировать поиска их решения на всех уровнях власти и управления, особенно на местном. Как нам думается, в условиях недостаточности подобного рода учебного пособия в республике, мы в определенной степени достигли поставленных перед собой цель и задач. Надеемся, что свой соответствующий отклик даст скрупулезный читатель, пусть он будет студентом, научным сотрудником или же работником сферы государственного и муниципального управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Размеры коэффициентов доплат к заработной плате и другим ви- дам социальных выплат населению, проживающему и рабо- тающему в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики по состоянию на 1.01.09.¹

№ п/п	Название и количество населенного пункта	Районный коэффициент
1.	<p style="text-align: center;"><u>Нарынская область</u> Ат-Башинский район Всего 39 населенных пунктов Ак-Талинский район Всего 20 населенных пунктов Джумгалский район Всего 31 населенных пунктов Кочкорский район Всего 34 населенных пунктов Нарынский район Всего 43 населенных пунктов</p>	<p>От 1,5 до 1,95 От 1,20 до 1,55 От 1,20 до 1,50 От 1,20 до 1,50 1,20 до 1.50</p>
2.	<p style="text-align: center;"><u>Ошская область</u> Алайский район Всего 98 населенных пунктов Чон-Алайский район Всего 24 населенных пунктов Кара-Кульджинский район Всего 49 населенных пунктов Араванский район Всего 3 населенных пунктов Кара-суйский район Всего 16 населенных пунктов Наукатский район Всего 18 населенных пунктов Узгенский район Всего 4 населенных пунктов</p>	<p>От 1,15 до 1,75 От 1,45 до 1,55 От 1.15 до 1,55 От 1,15 до 1,35 От 1,05 до 1,25 От 1,05 до 1,45 1,05</p>
3.	<p style="text-align: center;"><u>Джалал-Абадская область</u> Чаткальский район Всего 22 населенных пунктов Токтогульский район Всего 51 населенных пунктов Уч-Терекский район Всего 21 населенных пунктов Тогуз-Тороузский район Всего 49 населенных пунктов Ала-Букинский район</p>	<p>От 1,30 до 1,65 От 1,15 до 1,45 1,15 От 1,20 до 1,45 От 1,05 до 1,15</p>

¹ Данные приложения составлены автором на основе Постановления КР от 25 июня 1997г., 25 февраля 2003 г., 29 мая 2006 г., 9 апреля 2007г.

	Всего 8 населенных пунктов Сузакский район Всего 2 населенных пунктов	1,05
4.	<u>Баткенская область</u> Баткенский район Всего 57 населенных пунктов Ляйлякский район Всего 76 населенных пунктов Кадамжайский район Всего 10 населенных пунктов	1,10 1,10 От 1,05 до 1,25
5.	<u>Чуйская область</u> Панфиловский район Всего 1 населенный пункт Жайылский район Всего 7 населенных пунктов Аламудунский район Всего 2 населенных пунктов Кеминский район Всего 3 населенных пунктов Иссык-Атинский район Всего 1 населенный пункт	1,50 1,25 до 1,50 От 1,05 до 1,15 От 1,05 до 1,25 1,05
6.	<u>Иссык –Кульская область</u> Ак-Суйский район Всего 24 населенных пунктов Джегты-Огузский район Всего 20 населенных пунктов Тонский район Всего 19 населенных пунктов Тюпский район Всего 5 населенных пунктов Иссык-Кульский район Всего 2 населенных пунктов	От 1,05 до 1,65 От 1,05 до 1,95 От 1,05 до 1,55 От 1,05 до 1,15 1,05
7.	<u>Таласская область</u> Таласский район Всего 5 населенных пунктов	От 1,05 до 1,25

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1

Размеры коэффициентов доплат к заработной плате и другим социальным выплатам населению, проживающему и работающему в некоторых высокогорных населенных пунктах республики

№ п/п	Название населенного пункта	Высота населенного пункта	Размер коэффициента
	Нарынская область		
	Джумгалский район		
1.	Ак-Чий	1810	1,1
2.	Кол-Арык	1828	1,1
3.	Кызыл-Эмгек	2100	1,3
	Нарынский район		
1.	Орнок	2400	1,4
2.	Тошбулак	2400	1,4
	Кочкорский район		
1.	Жаны-Жол	1802	1,1
2.	Кара-Тоо	1809	1,1
	Ошская область		
	Алайский район		
1.	Арча-Булак	3000	1,7
2.	Кек-Булак	3050	1,8
3.	Кургак	3050	1,8
	Чон-Алайский район		
1.	Бургансуу	2990	1,7
2.	Карашыбак	2560	1,5
3.	Ынтымак	2860	1,7
4.	Чулук	2300	1,4
	Кара-Кульжинский район		
1.	Кичи-Талдысуу	1810	1,1
2.	Сарыбээ	1900	1,1
3.	Сарыкунгей	2100	1,3
4.	Терексуу	1800	1,1
5.	Токбайталаа	2000	1,2
	Араванский район		
1.	Кюнделик	1840	1,1
2.	Майдан-Тал	2248	1,4
	Кара-Суйский район		
1.	Лаглан	1920	1,2
2.	Лангар	1800	1,1
	Ноокатский район		

1.	Гезарт	1890	1,1
2.	Кайынды	2200	1,3
3.	Кара-Булак	1800	1,1
4.	Кек-Бель	1830	1,1
5.	Чонкыштоо	1890	1,1
6.	Эчкиатар	1830	1,1
Узгенский район			
1.	Ак-Терек	1853	1,1
2.	К.Маркса	1853	1,1
3.	Карабаткак	1860	1,1
4.	Коргон	1850	1,1
5.	Семиз-Кель	1850	1,1
6.	Ункюр	1808	1,1
7.	Ынтымак	1850	1,1
8.	Элчибек	1890	1,1
Баткенская область			
Баткенский район			
1.	Догмон	1950	1,2
2.	Зардалы	1800	1,1
3.	Коргон-Таш	1800	1,1
4.	Таштумшук	1950	1,2
Кадамжайский район			
1.	Кетерме	1815	1,1
2.	Тескей	1838	1,1
3.	Эшме	1805	1,1
Иссык-Кульская область			
Ак-Суйский район			
1.	Джол-Колот	1810	1,1
2.	Ичке-Джергез	1850	1,1
3.	Кайырма-Арык	1850	1,1
4.	Кереге-Таш	1809	1,1
5.	Лесное	1885	1,1
6.	Нововознесеновка	1811	1,1
7.	Пионер	1850	1,1
8.	Теплоключенка	1825	1,1
9.	Челпек	1821	1,1
Тонский район			
1.	Ак-Сай	1840	1,1
2.	Рудник	1800	1,1
3.	Торткуль	1805	1,1
Иссык-Кульский район			
1.	Кок-Добо	1808	1,1
2.	Чет-Байсоорун	1850	1,1

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.2.

Размеры ежемесячных надбавок к заработной плате работников предприятий, учреждений и организаций, расположенных в высокогорных и отдаленных зонах

<i>При стаже работы</i>	<i>Размер надбавок (в % к должностному окладу)</i>
Свыше 5 лет	5
Свыше 10 лет	10
Свыше 15 лет	15
Свыше 20 лет	20
Свыше 25 лет	25
Свыше 30 лет	30

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Базовые ставки земельного налога за пользование сель- скохозяйственными угодьями:

<i>Наименование областей и регионов</i>	<i>Базовые ставки земельного налога (сом\га)</i>					
	<i>Пашня орошае мая</i>	<i>Паш- ня богар- ная</i>	<i>Много- летние насажде- ния</i>	<i>Сено- косы</i>	<i>Паст- бища</i>	<i>Из них при- сельные паст- бища</i>
1	2	3	4	5	6	7
Баткенская область						
Баткенский район	268	41,3	149	-	7,7	30
Ляйлякский район	268	41,3	149	24,3	7,7	30
Кадамжайский район	275	41,3	150	24,4	12,7	48
Джалал-Абадская область						
Аксы́йский район	306	56,7	193	15,9	13,6	53
Ала-Букинский район	306	41,3	204	22,5	9,9	39

Базар-Коргонский	414	41,3	220	30,9	15,4	60
Ноокенский район	453	41,3	193	24,4	15,4	60
Сузакский район	414	41,3	220	30,9	15,4	60
Тогуз-Тороуский	223	62,3	-	33	12,9	50
Токтогульский район	239	62,3	201	30,4	12,9	50
Чаткальский район	194	62,3	-	26,5	12,9	50
Иссык-Кульская область						
Ак-Суйский район	373	87,5	173	30,4	10,6	41
Джети-Огузский район	305	74,9	168	23,8	7,7	30
Иссык-Кульский рай-	280	68,6	155	23,8	7,7	30
Тонский район	236	39,2	119	20,4	7,1	30
Тюпский район	379	87,5	174	29,1	15	59
Нарынская область						
Ак-Талинский район	205	37	-	25,1	4,5	16
Ат-Башинский район	191	54,3	-	21,7	4,5	16
Джумгалский район	196	37	-	25,1	4,5	16
Кочкорский район	215	37	-	25,1	4,5	16
Нарынский район	196	54,3	-	21,1	5,3	21
Ошская область						
Алайский район	232	62,3	-	27,7	5,3	21
Араванский район	436	41,3	226	15,2	12,7	50

Кара-Кульджинский	232	62,3	117	27,7	5,3	21
Кара-Суйский район	453	41,3	246	27,9	12	47
Наукатский район	453	41,3	246	27,9	12	47
Узгенский район	413	62,3	235	33,7	13,9	54
Чон-Алайский район	183	-	-	21,1	5,5	21
Таласская область						
Бакай-Атинский рай-	318	52,5	164	-	7,4	29
Кара-Бууринский	350	36,4	165	11,2	4,8	19
Манасский район	331	36,4	166	11,2	4,8	19
Таласский район	297	52,5	164	11	4,8	19
Чуйская область						
Аламудунский район	400	56,5	209	23,1	10,8	42
Жайылский район	329	67,9	213	20,4	10,8	42
Ысык-Атинский Рай-	400	74,2	213	29,7	10,8	42
Кеминский район	354	80,5	211	29,7	10,8	42
Московский район	392	67,2	215	29,7	7,8	30
Панфиловский район	362	67,2	211	13,9	7,8	30
Сокулукский район	407	67,2	211	13,9	7,8	30
Чуйский район	400	74,9	211	32,4	10,8	42

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек 1993г. (в редакции 1998, 2003, 2006, 2010)
2. Европейская хартия местного самоуправления // Народный депутат – 1985- №11
3. Конституция Российской Федерации. М., 2003.
4. О местном самоуправлении. Закон КР в редакции от 15-июля 2011 года.
5. Об основных принципах бюджетного права в КР: Закон КР (в редакции от 15 июля 2006 года).
6. О пастбищах: Закон КР от 26 января 2009.
7. О муниципальной собственности на имущество: Закон КР (в ред. от 18 августа 2006г.)
8. О финансово-экономических основах местного самоуправления: Закон КР от 27 июня 2003 года.
9. Законы КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2007 – 2012 годы и проекте до 2014 года».
10. Налоговый кодекс КР. 26 июня 1996 года. (в редакции от 20/ХП -2008)
11. Земельный кодекс Кыргызской Республики (в редакции закона КР от 4 июня 2005 г.)
12. Закон КР и «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения».
13. Об управлении землями сельскохозяйственного назначения: Закон Кыргызской Республики от 11 января 2001г.
14. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество: Закон Кыргызской Республики Бишкек, 1999
15. О статусе учителя: Закон Кыргызской Республики
16. О национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года»: Указ Президента КР от 17 декабря 2002 года.
17. О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления: Указ Президента КР от 2 мая 2001 года.

18. Концепция развития местного самоуправления в КР на 1999-2001 годы: Указ Президента КР от 2 августа 1999года.

19. Об оказании государственной поддержки органам местного самоуправления первичного уровня: Указ Президента КР от 15 января 2003 года.

20. О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике: Указ Президента Кыргызской Республики от 18 августа 1994г.

21. Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике: Указ Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994г.

22. Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в КР. Постановление Правительства КР от 28 апреля 1999 года.

23. Об условиях и порядке предоставления в аренду земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий:, Типовое положение утвержденное постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 15 апреля 2002 года.

24. Положение об айыл окмоту (сельской управе): Постановление Правительства КР от 24 апреля 1996 года.

25. Положение Бишкек 1994 г. Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике:

26. О передаче земель Национального земельного фонда Фонду перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики: Постановление Правительства КР от 27 мая 1996 г.

27. О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах»: Постановление Правительства КР от 19 июня 2009 г.

28. Анализ практики управления муниципальной недвижимостью в городах Кыргызской Республики в 2003-2006гг.

29. Бабун Р.В. Вопросы муниципальной экономики. Учебное пособие. М., 2001

30. Беляев Ю. Бюджетный федерализм: зарубежный опыт - Финансы. М., 1994

31. Бектенова Д.Г. Финансы и кредит. Учебник для студентов экономических факультетов. КРСУ, Бишкек 2009

32. Государственный бюджет и бюджетная политика в КР - Бишкек, 2003
33. Искаков И.И. Экономика местного самоуправления Кыргызской Республики (теория, методология, практика) – Бишкек, 2007
34. И.И.Искаков. Экономика местного самоуправления. Бишкек 2011
35. Кожошев А.О. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления. / Сбор. Рекомендации по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике – Бишкек, 2001.
36. Кошоев Т.К. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010года – Бишкек, ПКО Салам, 2003
37. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. / авт.: А.А. Карашев, О.С. Тарбинский. / Под общ. ред. А.А. Кутанова.- Бишкек, 1999
38. Методические указания (бюджетный циркуляр) «О порядке формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики на 2007 г.». / А. Кожошев и др., - Бишкек, 2006
39. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. М., Инфра, 2004
40. Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике» Бишкек, 2003
41. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование - М., 1994
42. Омельченко С.А. Самоуправление в феодальной Германии – М., Наука, 1999
43. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика - М., 1995
44. Питер Гасен. Выравнивающая формула для Кыргызстана. – Бишкек, 2004.
45. Рекомендации по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления в КР. Фонд «Сорос-Кыргызстан». Конгресс местных сообществ - Бишкек, 2001

46. Сарыбаев А. Государственные финансы в экономике КР – Бишкек, Наука и образование, 2002
47. Саякбаева А.А. Социальная защита населения./ Теория, практика, проблемы и решения/ монография.- Бишкек, КНУ им.Ж.Баласагына, 2006.
48. Токвиль А. Демократия в Америке - М., 1992
49. Турсунова С.А., Рахматов А.Р., Джумашев Р. Финансы Кыргызской Республики. Бишкек, 2004
50. Эффективное управление на местном уровне: Материалы международной научно-теоретической конференции. Владимир, 2006.