

УДК 336.143 (575.2) (04)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В БЮДЖЕТАХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.С. Сыдыгалиева

Рассмотрены отдельные аспекты и проблемы межбюджетных отношений в бюджетах Кыргызской Республики. Затронуты вопросы финансовой самостоятельности местных бюджетов, отмечено систематическое нарушение данных прав и вмешательство в самостоятельную финансовую деятельность местных кенешей со стороны государства, а также нечеткое законодательное разграничение расходов и доходов между разными уровнями бюджетной системы.

Ключевые слова: бюджет; межбюджетные отношения; трансферты; регулирующие доходы; двухуровневый бюджет.

Межбюджетные отношения – это урегулированные нормами бюджетного законодательства взаимоотношения между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

В основе межбюджетных отношений лежит жесткое разделение между субъектами бюджетного права денежных средств, выделяемых на финансовое выравнивание и исполнение переданных государственных полномочий¹.

Говоря о межбюджетных отношениях нужно в первую очередь обратиться к понятиям бюджета и бюджетной системы государства.

Бюджет государства – это план необходимых обществу расходов и предполагаемых источников доходов для их финансирования. Бюджет является частью системы государственного управления, атрибутом суверенности и независимости государства, так как благодаря бюджету происходит концентрация денежных средств в руках государства, и их использование на различные нужды с целью удовлетворения общественных потребностей.

Согласно ст. 1 Конституции КР, Кыргызская Республика – суверенное, унитарное, светское, социальное государство, состоящее из 2-х уровней: республики и органов МСУ. В соответствии

с государственным устройством бюджетная система Кыргызской Республики состоит также из республиканского и местного бюджетов, при этом в ст. 93 Конституции закреплён принцип самостоятельности бюджетов всех уровней. Основой самостоятельности бюджетов является наличие установленных законодательством КР собственных источников доходов у всех звеньев бюджетной системы.

Однако в соответствии с разделами 13 и 14 нового Налогового кодекса КР их перечень ограничен двумя налогами, вместо ранее функционировавших 16 и позднее 8 местных налогов. Это такие налоги, как земельный налог и налог на имущество. Таким образом, Налоговый кодекс, перегруппировав доходы бюджетов различных уровней, лишил по сути местные бюджеты собственных доходов.

В начале 90-х годов прошлого века КР сделала выбор в пользу децентрализации и развития местного самоуправления вместо жестко централизованной системы государственного управления. Начиная с 2001 г. осуществляются масштабные реформы в сфере децентрализации государственных финансов. Главная цель реформы – финансовая децентрализация, означающая передачу ОМСУ полномочий по управлению бюджетом и усиление самостоятельности ОМСУ.

Но, несмотря на некоторый прогресс, достигнутый в области децентрализации государственного управления, выражающегося в создании законодательно-нормативной основы МСУ,

¹ Крохина Ю.А. Финансовое право. М.: Норма, 2007. С. 226.

принятые законы не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости. Как и прежде имеет место большая зависимость МСУ от «центра». На сегодняшний день большую часть доходов местных бюджетов составляют гранты (трансферты) около 90% всех доходов ОМСУ это суммы, получаемые местными органами из вышестоящего бюджета (категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты) и регулируемые налоги, а местные доходы в структуре местных бюджетов (собственные местные налоги составляют около 18% доходной части) незначительны.

Согласно ст.1 Закона КР “Об основных принципах бюджетного права в КР” от 11.06.1998 г. №78, “вмешательство органов государственной власти в процесс исполнения местных бюджетов исполнительно-распорядительными органами МСУ не допускается”.

Но вопрос, когда же, наконец, ОМСУ смогут сами распоряжаться своими бюджетами, не первый год поднимается на всех уровнях и это один из наиболее острых моментов во межбюджетных отношениях.

Проблема межбюджетных взаимоотношений состоит в следующем. Многие муниципальные образования заметно различаются как по уровню фактических налоговых доходов, так и по налоговому потенциалу. Можно выделить одну группу муниципальных образований, финансовое положение которых в значительной степени отличается от финансового положения остальных. Оценка современного состояния ОМСУ по республике показывает, что из имеющихся 472 айыл окмоту, только 52 айыл окмоту или 11% могут собственными доходами на 100% покрыть свои расходы, из них: в Чуйской области – 33, в Жалал-Абадской – 12, в Ысык-Кульской – 2, в Ошской – 4 и в Бишкеке – 1. Основными источниками доходов бюджетов айыл окмоту является земельный налог. Если даже полностью оставлять доходные источники на первичном уровне, все равно существует необходимость того, чтобы основная доля айыл окмоту получала дотации из вышестоящих бюджетов.

В то же время в местных бюджетах большинства городов КР и многих айыл окмоту, чьи собственные доходы достаточно высоки, предусматривается плановое изъятие собственных доходов в вышестоящие бюджеты (республиканский, областной, районные бюджеты) в зависимости от областного или районного значения города или айыл окмоту. Такое действие правительства республики противоречит не только Закону КР “Об основных принципах бюджетного права в КР”,

но не соответствует общепринятым международным нормам. Например, изымаются доходы для зарплаты учителей, оплаты коммунальных услуг и др. Изъятие производится путем установления передаваемых средств, или нормативов отчислений по местным налогам. И эта тенденция имеет рост из года в год. Уже на первых этапах применения Закона КР “О финансово-экономических основах местного самоуправления” от 25 сентября 2003 г. №215 наметилась тенденция, когда стали резко уменьшать доходную часть местных бюджетов наиболее благополучных (с бюджетной точки зрения) муниципальных образований. Действующая модель межбюджетных отношений до сих пор ориентирована преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Такая модель не может эффективно работать, поскольку в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий, отсутствует механизм заинтересованности муниципальных образований в расширении собственных источников доходов местных бюджетов. Получается, что одни местные бюджеты-доноры растут за счет активного развития производства, создают муниципальные предприятия, расширяют налоговую базу, а живут не лучше, чем дотационные бюджеты.

Вместе с тем на протяжении ряда лет не увеличиваются нормативы отчислений по общегосударственным налогам для местных бюджетов, хотя это один из основных доходных источников местных бюджетов. Эти налоги являются регулирующими, и их нормативы должны ежегодно пересматриваться исходя из общих параметров доходной части республиканского бюджета.

Серьезной проблемой для ОМСУ, особенно для г. Бишкек, остается выполнение поручений вышестоящих органов, не подкрепленных финансовыми ресурсами. Когда даются поручения, вышестоящие органы обещают возместить эти ресурсы ОМСУ, которые впоследствии не возвращаются. Например, расходы на ШОС, на увеличение зарплаты учителей и т.д.

Также следует отметить, что ОМСУ значительно ограничены в самостоятельном использовании своих собственных доходов. Согласно Закону КР “О государственных закупках”, ОМСУ обязаны осуществлять мероприятия путем проведения тендера. Самостоятельно они могут использовать лишь лимитированную сумму средств.

На сегодняшний день уровень местного бюджета ОМСУ остается крайне низким. Система межбюджетных отношений не имеет ни единообраз-

ной структуры, ни хорошей методической основы. Вследствие этого, отсутствует возможность выровнять бюджетную обеспеченность ОМСУ. Статистика неумолима. В целом по республике 472 айыл окмоту, из них только 52 айыл окмоту или 11% могут собственными доходами на 100% покрыть свои расходы, а остальные 420 – дотационные, и содержать их государству очень трудно. Кроме того, административно-территориальное деление в республике таково, что в одних управах проживает 200 человек, а в других – 40000. Нужно в обязательном порядке проводить и административно-территориальную реформу.

На данный момент можно выделить несколько основных проблем межбюджетных отношений в Кыргызской Республике:

1. Айыл окмоту, городские управы и мэрии не развиваются из-за отсутствия финансовых средств. В республике сохраняется модель бюджетной системы советского времени и механизм закрепления собственных налогов и долевых отчислений.

2. Существует нечеткое законодательное разграничение расходов и доходов между разными уровнями бюджетной системы.

3. Незначителен удельный вес местных налогов.

4. Отсутствует налоговая самостоятельность на местах.

5. Отсутствует единый механизм долевого разделения налогов между нижестоящими уровнями бюджетной системы.

6. Существует большой объем не финансируемых расходных обязательств (зарплата, соцфонд, плата за тепло, электроэнергию и т.п.)

7. Структурный дисбаланс бюджетной системы Кыргызской Республики – передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности – не подкрепляется соответствующей финансово-бюджетной и экономической базой.

8. Единый норматив отчислений по территориям от регулирующих налогов не учитывает особенности каждого региона (численность населения, уровень развития). Поиск объективного подхода к осуществлению дифференциации нормативов по регулирующим налогам вызывает необходимость разработки и использования для этой цели соответствующей формулы.

9. Несоответствие расходов и доходов местного бюджета обуславливает возможность только текущего содержания местного кенеша, на развитие муниципалитетов средств не остаётся.

Также очень актуальным является вопрос о переходе на двухуровневую систему межбюджетных отношений.

Ключевая задача по реформированию межбюджетных отношений на ближайшее будущее – приведение в соответствие расходных обязательств и финансовых ресурсов, т.е. сбалансированности бюджетов, самостоятельности и ответственности местных органов власти за эффективное управление общественными финансами.