

УДК 347.73 (575.2)(04)

ФИНАНСОВАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ БЮДЖЕТОВ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.С. Сыдыгалиева

Рассмотрены и проанализированы основные доходные источники местных бюджетов и их финансовая обеспеченность.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; местный бюджет; местный налог; закрепленные доходы; регулирующие доходы; фонд перераспределения сельхозугодий.

Приобретение Кыргызстаном суверенитета создало предпосылки для разработки и активного внедрения реформ, направленных на формирование и развитие современных институтов местного самоуправления, повышение эффективности управления и максимальное приближение его деятельности к населению. Важной составляющей проводимых реформ была, безусловно, и финансовая децентрализация местного самоуправления.

Необходимо отметить, что за годы реформ в области местного самоуправления в нашей стране было принято множество нормативных документов по налоговым и бюджетным вопросам, провозглашавшим финансовую самостоятельность местных органов власти, но обеспечить эту самостоятельность в полной мере так и не удалось до настоящего времени.

Общеизвестно, что основным источником финансовых ресурсов государства являются налоги. Согласно Конституции КР и Закону КР “Об основных принципах бюджетного права в КР” [1, 2] бюджетная система в нашей республике двухуровневая, состоит из республиканского и местного бюджетов. Для органов местного самоуправления, подобно субъектам предпринимательства, также необходимы четкие правила налогообложения, чтобы планировать расходы по осуществлению текущей деятельности.

Основным нормативным актом, закрепляющим виды налогов за местными бюджетами является Налоговый кодекс Кыргызской Республики [3]. Однако принятие нового Налогового кодекса 17 октября 2008 года за № 231 ограничило финансовые возможности местного самоуправления. Доходная часть местных бюджетов заметно уменьшилась, повсеместно произошло сокраще-

ние собственной налоговой базы. Это привело к дальнейшему усилению перераспределительной роли государства и поставило в еще большую зависимость органы местного самоуправления перед вышестоящим бюджетным уровнем и позволило возвратиться к процессам регулирования доходов местных бюджетов со стороны центральных органов власти.

Прежде всего это коснулось уменьшения количества местных налогов и сборов сначала с шестнадцати до восьми, затем – с восьми до двух. Такое радикальное сокращение количества местных налогов значительно уменьшило налоговую базу органов МСУ. 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. Ряд органов местного самоуправления, находящихся в сельской местности и в недавнем прошлом входивших в разряд самостоятельных и самофинансируемых, оказались в числе дотационных органов МСУ.

Даже бесспорный лидер – город Бишкек, еще вчера являвшийся главным донором бюджета всей республики, на нынешний день оказался в непривычной для себя роли просящего органа МСУ. Таким образом, новым Налоговым кодексом предусмотрена фактическая ликвидация сложившейся системы местных налогов и сборов [4].

В зависимости от общего состояния экономического развития местные налоги играют различную роль в формировании доходной части

местных бюджетов. Основными принципами разграничения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы принято считать социальную справедливость, равномерность распределения налоговой базы, стабильность и нестабильность поступлений налогов, экономическую эффективность закрепления налога за тем или иным уровнем. На протяжении предыдущих лет уровень местных доходов, как и налоговая база, из года в год сокращается. Остаются такие виды налогов, которые не могут покрыть самые минимальные расходы. Фактически органы местного самоуправления не имеют своих собственных источников доходов, а полностью зависят от центра.

Остановимся подробнее на этих двух видах местных налогов. В соответствии со ст. 31 п. 5 Налогового кодекса к видам местных налогов относятся земельный налог и налог на имущество. Если в отношении земельного налога особых нареканий нет и он является достаточно привычным, то резко критически можно высказаться по поводу налога на имущество. К его введению на местах явно не были готовы ни методологически, ни организационно. Простые жители просто крайне возмущены введением этого налога.

Во-первых, этот налог носит не очень справедливый характер, так как строения воздвигнуты жителями Кыргызстана на свои доходы, которые уже были обложены подходным налогом, т.е. указанные денежные средства, пройдя соответствующее налогообложение, направляются на затраты по строительству объектов, стоимость которых, в свою очередь, вновь подвергается налогообложению в виде налога на имущество. И в этом случае здесь присутствует элемент двойного налогообложения, или так называемого налогового пресса. А это, по нашему мнению, как минимум несправедливо. Тем более что со стороны государства для граждан при строительстве, покупке имущества, являющегося объектом налогообложения, никаких условий поддержки, предоставления льготного или ипотечного кредитования или иных каких-либо условий предоставлено не было. Тогда встает резонный вопрос, почему мы должны платить этот налог?

Во-вторых, не все имущество, особенно строения 1-й группы будут обложены данным налогом. Согласно Закону КР “О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики” от 10 февраля 2010 года № 25 в городах Бишкек, Ош квартиры общей площадью до 85 кв. м и жилые, дачные дома общей площадью до 150 кв. м освобождены от уплаты налога. А в районах и населенных пунктах эти объе-

мы освобожденных площадей еще выше. Для квартир общая площадь установлена до 150 кв. м и для жилых, дачных домов до 250 кв. м. А это означает что значительное количество строений, особенно находящихся в отдаленных от центров районах, населенных пунктах не будут являться объектом налогообложения. Изначально было заявлено, что налог на имущество – это налог на богатых. А в сельских местностях удельный вес таких богатых строений очень низок. Тогда получается, что налог на имущество не в достаточной мере обеспечивает финансовыми ресурсами местные бюджеты. Отсюда очевидные выводы, налоги нерационально разграничены между уровнями бюджетной системы.

В отношении земельного налога с введением нового Налогового кодекса тоже произошли изменения. В соответствии со Стратегией использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС), утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 10 апреля 2009 года за № 199, управление и распоряжение землями Фонда производятся исполнительным органом айльного, поселкового кенешей по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд [5, 6].

Согласно новому Налоговому кодексу земельный налог полностью зачисляется в местный бюджет, и именно исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления становятся плательщиками земельного налога по землям ФПС независимо от того, передана или не передана земля, используется она или нет.

При этом никто не берет во внимание, что, начиная с 2005 г. и по настоящее время, идет резкое сокращение земель ФПС по причине расширения населенных пунктов и предоставления земельных долей. Нельзя сбрасывать со счетов продолжающуюся деградацию земель ФПС из-за отсутствия источников воды. Основными причинами неиспользования земель Фонда перераспределения сельхозугодий являются не только отдаленность и жесткая богара, каменистость, засоленность, но и недостаточная информация о количестве и качестве земель Фонда. Имеет место отсутствие прозрачности при их предоставлении в аренду, слабое знание главами и специалистами органов местного самоуправления, гражданами Кыргызской Республики порядка предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельхозугодий. Все это привело к неэффективному управлению и использованию земель Фонда, а следствием этого явились

увеличивающиеся долги по арендным платежам и по уплате земельного налога.

Далее хотелось бы остановиться на том, что ст. 17 Налогового кодекса устанавливает круг участников налоговых правоотношений, куда входят и органы местного самоуправления (п. 5 настоящей статьи), но в разд. 2 “Участники налоговых правоотношений”, дающем четкую регламентацию правового положения участников налоговых правоотношений, об органах местного самоуправления никакой информации не содержится. Целесообразным было бы передать функции по сбору закрепленных видов налогов налоговым инспекторам айылных округов, которые фактически проживают на этой территории и могут ежедневно осуществлять сбор этих видов налогов, а также регулярно их отслеживать. В связи с этим считаем необходимым внести в Налоговый кодекс положение о делегировании отдельных функций налоговой службы органам местного самоуправления, так как в соответствии с положениями Стратегии развития страны, Национальной стратегии децентрализации и других государственных программных документов реализуются мероприятия по передаче, разграничению и сокращению дублирования функций и полномочий органов управления всех уровней.

А между тем передача органам МСУ прав по администрированию налогов приведет к увеличению объемов местного бюджета. В настоящее время право администрирования общегосударственных и местных налогов новым Налоговым кодексом предоставлено только органам налоговой службы. Согласно принципу субсидиарности, местные власти ближе к населению и лучше понимают, какие услуги наиболее востребованы и как они должны быть оказаны местному населению.

Налог с розничных продаж и оказания платных услуг населению до принятия нового Налогового кодекса относился к категории местных налогов. Наряду с земельным налогом он был одним из наиболее эффективных и стабильных налоговых поступлений в местные бюджеты ОМСУ.

В связи с определением категорий налогов в новом налоговом законодательстве, данный вид налога включен в состав налога с продаж и относится к общегосударственному регулируемому налогу. Такое нововведение оказало негативное влияние на формирование доходной части местного бюджета [4].

Опыт построения налоговых систем зарубежных стран показал, что за органами местного

самоуправления закрепляют в основном налоги на владение и пользование и обязательно налог, дающий возможность управлять налогооблагаемой базой. Во многих странах удельный вес собственной налоговой базы составляет не менее 2/3 от общей суммы налогов. Такие налоги, как НДС и налог с продаж, имеют единую базу обложения, но налоги с продаж в основном выступают налогом местного значения. В настоящее время в Кыргызской Республике, согласно Налоговому кодексу, налоги, закрепленные за органом местного самоуправления, являются немобильными налогами, т.е. они не могут выступить инструментом регулирования налогооблагаемой базой подведомственной территории. Поэтому многие эксперты, сами органы местного самоуправления считают, что следует закрепить налог с продаж за ОМСУ, как это предусматривалось в прежней редакции Налогового кодекса под названием “Налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж” [7].

Отличительная черта гл. 58 нового Налогового кодекса заключается в том, что с 1 января 2009 г. введен 20%-ный налог на специализированные средства бюджетных учреждений. Как известно, бюджетным учреждениям, в связи с недостаточностью средств в бюджете, т.е. дефицитом бюджета, предоставлено право аккумулировать такие дополнительные ресурсы. При этом особо хочется отметить тот факт, что бюджетные учреждения должны находиться на полном бюджетном финансировании. На то они и бюджетные учреждения и не их вина, что в бюджете недостаточность средств, для покрытия всех их расходов. Тогда почему должны изыматься 20% их специализированных средств, которые они могли бы использовать на свои нужды. В этом нет никакой логики, ведь забирают те деньги, которые бюджет не может предоставить.

Во многих бюджетных организациях спецсредства образуются за счет родительской платы, которая призвана обеспечивать финансирование более высокого уровня расходов и различных видов предоставляемых услуг. При взимании же налога с этих спецсредств (20 %) на сумму изъятого налога автоматически сокращается объем дополнительно предоставляемых детям услуг, снижается их качество.

В частности, приводился пример того, что спецсредства домов инвалидов образуются за счет доходов, получаемых от проведения собственными силами работ на отведенном земельном участке. Затем доход, полученный за счет выращенного урожая, облагается 20%-ным на-

логом в местный бюджет и при этом создается такое положение, при котором бюджетное учреждение как бы само себе платит необоснованные налоги (из одного кармана в другой) [4].

Как известно, одно из важнейших условий для развития местного самоуправления – это обеспечение местных бюджетов собственными доходными источниками. В нашей республике подавляющая часть доходов местных бюджетов теперь будет формироваться за счет отчислений от общереспубликанских налогов, и только в незначительной части – за счет собственных доходных источников, в силу того, что перечень местных налогов теперь ограничен только земельным налогом и налогом на имущество.

Новый закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”, принятый в мае 2008 г. расширил перечень дел местного значения, которые отнесены к ведению органов местного самоуправления, до 25. И жизнеобеспечение населения, и оказание качественных услуг населению в решающей степени будет зависеть от устойчивости финансовой базы органов местного самоуправления. Призваны ли оставшийся земельный налог и налог на имущество у местного самоуправления, а также отчисления от общегосударственных налогов и других доходов решить эти вопросы?

В соответствии с Национальной стратегией “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года”, утвержденной Указом Президента КР от 17 декабря 2002 года № 381, было заявлено, что органы МСУ будут иметь децентрализованные финансово-бюджетные средства, располагать эффективной местной налоговой системой. Для многих органов местного самоуправления удельный вес их доходов будет формироваться за счет их собственных налогов, главными среди которых будут земельный налог и налог на недвижимость.

Но как показывает практика двух видов налогов, которые законодательно закреплены за органами местного самоуправления, явно недостаточно для финансирования вопросов жизнеобеспечения местного сообщества, определенных Законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”. Поэтому считаем необходимым для эффективной системы межбюджетных отношений, в целях урегулирования доходной части местного бюджета, пересмотреть нормативы отчислений от общегосударственных налогов в сторону увеличения бюджетов органов

МСУ. В нашей республике теперь подавляющая часть доходов местных бюджетов будет формироваться за счет отчислений от общереспубликанских налогов, и только в незначительной части – за счет собственных доходных источников. В связи с этим считаем необходимым внести в Закон КР “Об основных принципах бюджетного права” дополнительную статью, устанавливающую твердые процентные ставки отчислений на постоянной основе от общегосударственных налогов в местный бюджет, либо расширить налогооблагаемую базу и перечень налогов, подлежащих закреплению в местные бюджеты с одновременным сокращением предоставляемых трансфертов.

Такие налоги, как НДС и налог с продаж, имеют единую базу обложения и, как вариант во избежание двойного налогообложения, считаем целесообразным закрепить налог с продаж за органами МСУ в полном объеме.

Согласно ст. 56 Закона КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” от 29 мая 2008 года № 99 экономическую основу местного самоуправления составляют, кроме закрепленных законодательством видов местных налогов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории, куда входят трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир).

В связи с данной нормой вышеуказанного Закона, хотелось бы отметить налог на недра, который в соответствии с Налоговым кодексом является общереспубликанским. Дело в том, что все недра и богатства находятся на территории регионов и местных управ и должны принадлежать им по праву, а налог с этих недр, конечно же, должен пополнять доходы местных бюджетов. Поэтому на наш взгляд необходимо пересмотреть статус налога на недра в пользу местных бюджетов.

Практика делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий только нормативно, без обеспечения условий для их реализации, тормозит дея-

тельность органов местного самоуправления, приводит к расточительству и без того ограниченных финансовых и трудовых ресурсов органов местного самоуправления. Поэтому необходима очень обдуманная и взвешенная политика в межбюджетных взаимоотношениях со стороны государства.

Литература

1. Конституции КР от 27 июня 2010 года.
2. Закон КР “Об основных принципах бюджетного права в КР” от 11 июня 1998 г. № 78.
3. Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года за № 231.
4. *Ермеков К.А.* Налоговая политика и ее влияние на финансово-экономическую базу местного самоуправления // http://www/citykr.kg/decentralis_rash.php...
5. Указ Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 О Национальной стратегии “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года”.
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 10 апреля 2009 года за № 199 “О Стратегии использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий”.
7. Отчет ПРООН об итогах исследования влияния бюджетно-налоговой реформы, проводимой в Кыргызской Республике, на деятельность органов местного самоуправления // http://www/influence_of_tax-budget_reforms.
8. Закон КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” от 29 мая 2008 года № 99.