7universum.com
UNIVERSUM:
ЭКОНОМИКА И ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Маматурдиев Гулам Маматурдиевич
д-р экон. наук, проф., РГСУ, филиал в городе Ош, Кыргызская Республика, г. Ош
E-mail: mamaturdiev@rambler.ru

Турдубаев Салыжан Кадырович
д-р экон. наук, доцент, РГСУ, филиал в городе Ош, Кыргызская Республика, г. Ош
E-mail: sturdubaev@mail.ru

Давыдов Илхом Уктамович
канд. экон. наук, доцент, РГСУ, филиал в городе Ош, Кыргызская Республика, г. Ош
E-mail: davidov_ilhom@mail.ru

Кенешбаева Зуура Маматовна
канд. экон. наук, РГСУ, филиал в городе Ош, Кыргызская Республика, г. Ош
E-mail: kenzuura@rambler.ru

Проблемы оптимизации и пути совершенствования межбюджетных отношений в бюджетной системе Кыргызской Республики в условиях переходного периода // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн. Маматурдиев Г.М. [и др.]. 2015. № 3(14) . URL: http://7universum.com/ru/economy/archive/item/1992

OPTIMIZATION PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE INTER-BUDGET RELATIONS IN THE BUDGET SYSTEM OF KYRGYZ REPUBLIC IN CONDITIONS OF TRANSITIONAL PERIOD

Mamaturdiev Gulam
doctor of Economic Sciences, Professor, Russian State Social University, Osh Branch, Kyrgyz Republic ,Osh

Turdubaev Salyzhan
doctor of Economic Sciences, Associate professor, Russian State Social University, Osh Branch, Kyrgyz Republic ,Osh

Davydov Ilhom
candidate of Economic Sciences, Associate professor, Russian State Social University, Osh Branch, Kyrgyz Republic ,Osh

Keneshbaeva Zuura
candidate of Economic Sciences, Russian State Social University, Osh Branch, Kyrgyz Republic ,Osh

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы и проанализированы проблемы и оптимальные пути межбюджетного регулирования в бюджетной системе страны. В работе изучены и даны рекомендации совершенствования законодательной базы развития бюджетной системы Кыргызской Республики.

ABSTRACT

In the article problems and optimal ways of inter-budget control in the budget system of the country are investigated and analyzed. The authors study and give recommendations on improving the legal framework of the budget system in Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная система, государственный бюджет, налоги.

Keywords: inter-budget relations; budget system; state budget; taxes.

Острой и трудноразрешимой остается проблема оптимизации уровневой бюджетной системы, которая объединяет республиканский бюджет и местные бюджеты, включающие бюджеты семи областей, городов Бишкек и Ош, районные, городские, сельские и т. п.

Основополагающий принцип бюджетной системы состоит в том, что каждый регион располагает собственным бюджетом и действует в пределах, закрепленных за ним бюджетных полномочий в строгом соответствии с законодательством. При этом, во-первых, все регионы равноправны в финансовых отношениях с республиканским центром, хотя формы этих взаимоотношений по согласованию могут различаться. Во-вторых, разграничиваются сферы деятельности и ответственности между республиканским центром и регионами, сферы финансирования расходов за счет бюджетов того или иного уровня. В-третьих, бюджет каждого уровня имеет самостоятельные источники финансирования, а орган власти вправе самостоятельно принимать решения о направлениях использования этих средств [3]. Но это в идеале. На практике отношения между республиканским и местными (областными, городскими, районными) бюджетами расплывчаты и неустойчивы. Противоречия возникают постоянно, никто толком не знает, какой уровень власти отвечает за расходование налогов на те или иные цели. Бюджетная система слишком сложна и запутана. До 1997 г. нормативы отчислений по основным налогам, оставляемым территориям, назначались «в индивидуальном порядке». Предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи регионам к единым правилам распределения ее на формализованной основе, казалось, были созданы в 1997 г. с использованием системы категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов. Тем самым была заложена ныне действующая в Кыргызской Республике система межбюджетных отношений. Однако субъективный характер бюджетной политики преодолеть так и не удалось. Среди причин, к сожалению, называют в том числе и недоработанность некоторых

постановлений правительства, которые входят в противоречие с действующим законодательством [2, с. 31].

Система межбюджетных отношений имеет и другие недостатки. Расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы не в полной мере обоснованы и закреплены. Отсутствует комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых программ. Местные власти не заинтересованы в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Недостаточна нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах. Все это не способствует сокращению дотационности местных бюджетов, снижению встречных финансовых потоков [4, с. 31]. Взаимодействие между республиканским и местными уровнями в сфере межбюджетных отношений с каждым годом становится все более жестким, потому что усугубляется диспропорция между растущими расходными полномочиями местных властей и неизменным долевым объемом доходных источников. Из-за спада производства резко сократились база налогообложения и доходы бюджетов всех уровней. Расходы бюджетной системы (социальные гарантии, правоохранительная деятельность, управление и т. п.) становятся непосильными для слабеющей экономики. Но политические, социальные и иные соображения не позволяют прекратить финансирование государственных расходов, не покрываемых доходами. Местные власти, в особенности дотационные, используют любые возможности для получения финансовой поддержки из республиканской казны.

Интерес усиливается тем, что финансовая поддержка (гранты), как правило, поступает «живыми» деньгами, что позволяет выдать зарплату и сделать иные социальные платежи, которые не реализовать в товарной, зачетной и денежно-суррогатной формах [9, с. 12]. Это тем более важно, что в условиях обострившегося хронического недофинансирования и задержек в исполнении бюджетов активно использовались не денежные формы зачетов.

Так, в 2012 г. доля не денежных поступлений в налоговых доходах государственного бюджета доходила до 35 %, в 2013 г. — до 15 % [2, с. 31].

Все это говорит о том, что необходима реформа межбюджетных отношений. Принятие нового законодательства предоставляет прекрасную возможность предпринять некоторые важные шаги для осуществления децентрализации. Еще до подготовки пакета реформ по децентрализации можно осуществить несколько важных мер, касающихся передачи местным уровням четких обязанностей по расходам и доходам. Принятие нового законодательства, или «Бюджетного Кодекса», по ряду позиций способно улучшить действующую систему межбюджетных отношений [5, с. 60].

Для начала необходимо определить, что именно мы подразумеваем под местным уровнем. Консолидированный бюджет состоит из республиканского бюджета и бюджетов областей, районов, городов и айыл окмоту. Однако будет ошибкой считать, что консолидированный бюджет состоит из республиканского и местных бюджетов. Комплексная основа развития (КОР) разделяет территориальные уровни государственной администрации: области, районы, и органы местного самоуправления: города и айыл окмоту. Иначе города и айыл окмоту останутся в жалком положении с минимальными возможностями по управлению своим бюджетом и практически отсутствующим контролем над собственными доходами.

В республике существует два типа городов. Города местного самоуправления «первой фазы», которые получили статус самоуправления в основном 23 июня 1998 г. и являются городами районного подчинения, и города местного самоуправления «второй фазы», которые получили статус самоуправления 2 мая 2001 г. и являются городами областного подчинения. Очевидное различие между ними состоит в том, что города «второй фазы» имеют на один уровень подчинения меньше, чем «первой фазы». Это становится особенно важным, когда дело касается планирования и исполнения бюджета [7]. В настоящее время финансовые отношения центра

и областей регулируются Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Есть несколько важных следствий этого Закона:

1. Действующие нормативы государственных или общих налогов распределяются в отношении 65/35 % между республиканским и местными бюджетами. Однако в отношении 35 %, направляемых в местный бюджет, инструкций нет. Это означает, что область имеет прерогативу в определении, какую часть из этих 35 % передать районам и городам (в случае города областного подчинения). Города районного подчинения получают только процент общих налогов, который район решит спустить на городской уровень. Например, от поступлений подоходного налога, собранных городом, 65 % направляется в республиканский бюджет, потом область принимает решение об удержании 10 %, район берет себе 15 %, и остается всего 10 % для города. Так же, как и доли республиканского/местных общих налогов, внутриобластные нормативы не могут быть изменены в течение трех лет, согласно закону (статья 34 «Основных принципов»), хотя на практике, как правило, эта статья не соблюдается.

2. Из шестнадцати налогов, названных «местными» в Налоговом кодексе, в соответствии с «Основными принципами бюджетного права» (статья 33) часть «земельного налога, налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж может централизоваться в местных бюджетах вышестоящего территориального уровня». Это подразумевает, что только эти местные налоги могут быть отозваны из городов районом или областью. Однако буквально следующий абзац перекрывает все, что было заявлено выше: «кенеши вышестоящего уровня вправе устанавливать нормативы отчислений для кенешей нижестоящего уровня по другим налогам и сборам, полностью зачисляемым в их бюджеты», что и используется повсеместно на практике, когда другие налоги изымаются из городского бюджета в районный или областной бюджет.

3. Соответственно, при установлении любого местного налога город районного подчинения зачастую должен получить на это утверждение

районного кенеша, тем самым еще более ограничивая муниципальный контроль над собственными источниками доходов.

4. Также проблема местных и регулируемых налогов распространяется и на гранты. Действующие формулы расчета определяют размеры грантов, выделяемых областям из республиканского бюджета. Хотя опять не существует инструкций по распределению этих грантов внутри области. Более того, область просто делит гранты по своему желанию. Опять же для городов районного подчинения гранты будут проходить через районный уровень в дополнение к областному. Эти отчисления делаются на ежегодной основе, не оставляя для нижестоящих уровней шанса при планировании своих бюджетов точно прогнозировать размер грантов, изменяющихся год от года [2, с. 31].

Прогнозирование доходов осложняется тем, что нормативы отчислений общих и местных налогов меняются год от года. При формировании местных бюджетов каждый год местные и региональные власти неформально договариваются о распределении доходов между собой. Обычно эти нормативы отчислений определяются, когда местные бюджеты будут уже утверждены следующей весной. На самом деле область ждет, когда она получит расклад того, какие именно ресурсы в виде грантов будут ей направлены из республиканского бюджета. После этого она уже твердо определяет свои нормативы отчислений. Район в свою очередь ждет расклада ресурсов, которые он получит от области, и только потом определяет нормативы для нижестоящих местных органов. На самом деле это позволяет району действительно использовать доходы города для исправления своего бюджета.

Необходимо разработать механизм распределения внутри области как общегосударственных (регулируемых) налогов, так и грантов, что позволит достичь большей стабильности доходов на местном (городском и поселковом) уровне и соответствия распределениям по затратам.

В настоящее время распределение доходов специально не привязано к предоставлению услуг различными уровнями местного управления. Статья 37

действующего Закона «Об основных принципах бюджетного права» утверждает: «Разграничение обязанностей по расходам между местными бюджетами различных территориальных уровней производится местными кенешами вышестоящего территориального уровня исходя из подчиненности». На местном уровне Закон позволяет сначала областям, а потом районам определить, за какие расходы они хотят взять ответственность. В настоящее время нет взаимосвязи между распределением расходных и доходных полномочий, т. е. расходы не всегда покрываются соответствующим уровнем доходных полномочий. Это делает города особенно уязвимыми к распределению расходов, которые невозможно профинансировать. Необходимо разработать механизм, обосновывающий распределение расходов и доходов. Далеко не очевидно, что каждый уровень управления должен иметь свои расходы и доходы, продиктованные республиканским уровнем.

Однако в зависимости от демографии и географии то, что будет эффективным в одном районе или области, не будет таковым в другом [6, с. 63]. Кроме того, Министерство финансов и экономики Кыргызской Республики должно установить, какой уровень управления является подходящим при распределении расходных обязанностей. Необходимо также отметить, что Закон «Об основных принципах бюджетного права» разграничивает некоторые обязанности по расходам на республиканские, местные и общие. Однако это часто игнорируется. Например, согласно постановлению правительства, во многих городах город частично финансирует тюрьмы и военкоматы, которые входят в категорию республиканских расходных обязанностей.

Результатом действующей системы распределения доходов на местном уровне является то, что муниципалитеты имеют мало стимулов для внедрения нового налога или увеличения сбора существующих налогов. Если даже они добьются увеличения сбора налогов, дополнительные доходы будут обычно компенсированы более низкими выравнивающими грантами на следующий год или более низким процентом регулируемых или местных налогов. Дискуссии

по поводу налога на недвижимое имущество как нельзя лучше демонстрируют этот пункт. Налог на имущество представляет прекрасную возможность для городов на самом деле иметь свои собственные доходы, но при этом необходимо решить две проблемы [5, с. 60—62]:

1. изменить действующее законодательство, чтобы не возникало вопроса о возможном присвоении районом каких-либо поступлений от этого налога;

2. городу предоставить стимулы для сбора налога на имущество, чтобы не ожидать впоследствии уменьшения размера выравнивающих грантов в результате компенсации доходов от сбора налога на недвижимость. В будущем дополнительные налоги должны специально направляться городам или аилам, если они для этого предназначены.

Список литературы:

1. Бабич М. Государственные и муниципальные финансы. — М.: ЮНИТИ, 2004.
2. Давыдов И.У. Система межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления // Экономический вестник. — 2012. —№ 3. — с. 31—34.
3. Закон КР «Об основах бюджетного права». — Б., 1998.
4. Кенешбаева З.М., Давыдов И.У. Проблемы оптимизации бюджетных отношений в Кыргызской Республике // Материала международной научно-практической конференции «Стратегии устойчивого развития национальной и мировой экономики». — ООО «Аэтерна», 2015. — с. 31—35.
5. Мамазакиров Р.У. О способах рационального использования средств юридической техники в указах Президента КР // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. ─ 2010. ─ Т. 10, № 4. ─ с. 60─62.
6. Маматурдиев Г.М., Давыдов И.У., Кенешбаева З.М. К вопросу занятости сельского населения Кыргызской Республики // Социальная политика и социология. — 2013. — Т. 2, № 2 (93). — с. 63—74.

7. «Нормативные акты Кыргызской Республики». Постановление правительства Кыргызской Республики об организации мерах по выполнению закона Кыргызской Республики «О Республиканском бюджете КР».
8. Турдубаев С.К. Проблемы научно-технического прогресса (НТП) и внедрения новой технологии в аграрно-промышленном комплексе (АПК) // Международное научное издание «Современные фундаментальные и прикладные исследования». — Кисловодск, 2011. — № 1. — с. 52—56.
9. Умурзаков Д., Давыдов И.У. Теоретические подходы к оценке налогового потенциала административно-территориальных образований Кыргызской Республики// Вестник ОшГУ, сер. гуман. и псих.-пед. наук. — 2002. — № 6. — с. 12—16.