

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н.М.ТЮЛЮНДИЕВА, ЦЭиСР при МФ КР

Одним из демократических принципов является право граждан участвовать в управлении государственными делами. Это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне, через институты местного самоуправления. Существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления позволяет обеспечить одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление.

Этот принцип подразумевает, что демократически созданные органы должны в значительной степени пользоваться самостоятельностью в реализации полномочий, порядка их осуществления и в выборе средств, необходимых для выполнения определенных функций.

Самостоятельность в выборе средств означает, что органы местного самоуправления для реализации полномочий располагают реальной экономической и финансовой базой, результаты исследования которой представляют содержание данной статьи.

Правовая основа финансово-экономической базы МСУ

Экономическая и финансовая основа МСУ в КР впервые была определена в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» (1991). В разделе V говорилось, что экономическую основу МСУ составляют природные ресурсы территории, все предприятия и организации, которые потенциально являются источниками доходов местного бюджета.

Три года спустя в Указе Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в КР» от 22 сентября 1994 г. было установлено

более точное понимание экономических основ МСУ. Помимо природных ресурсов (земля, ее

недра, вода, леса, растительный и животный мир), находящихся в границах территории местного сообщества, экономическую основу МСУ составляют движимое и недвижимое имущество, входящее в состав коммунальной собственности, средства местного бюджета, государственная собственность, переданная местному сообществу или объединениям местных сообществ для удовлетворения государственных местных потребностей.

Данное базовое законодательное определение пока не нашло отражения и применения в установлении механизма заинтересованности органов местного самоуправления в развитии и воспроизводстве своей экономической базы для улучшения финансового положения. Прежде всего формирование финансовой основы органов местного самоуправления в КР не связано с природными ресурсами территории.

Важная роль в обеспечении экономической самостоятельности МСУ должна принадлежать коммунальной собственности, представляющей собой имущество, находящееся в собственности местного сообщества и/или объединения местных сообществ, управление и распоряжение которым осуществляет орган местного самоуправления.

Согласно постановлениям Правительства КР, начиная с 1994 г., осуществляется передача объектов государственной собственности социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения в коммунальную собственность органам местного самоуправления. Городу Бишкеку, 455 айыл окмоту и 11 городам районного подчинения было передано более 9 тыс. объектов на сумму свыше 5 млрд. сом.

Кроме того, за местными органами закреплено право без согласования с вышестоящими

органами создавать предприятия коммунальной собственности, перепрофилировать их для удовлетворения потребностей территории.

В перечень переданных объектов недвижимости на баланс местных сообществ вошла и земля. Тем самым земельные ресурсы стали основой экономической базы МСУ. Однако большее внимание уделялось землям сельскохозяйственного назначения, а земельные отношения в городах были незаслуженно забыты. На сегодняшний день встала задача законодательно установить, какие земли находятся в коммунальной собственности, а также полномочия местных органов МСУ по предоставлению земель, находящихся в коммунальной собственности, во временное пользование и/или передаче их другому собственнику, в т.ч. посредством торгов.

Органы МСУ получили право управлять школами, больницами, фельдшерско-акушерскими пунктами, аптеками, культурными учреждениями, спортивными комплексами и сооружениями, кинотеатрами, видеосалонами, профессионально-техническими училищами и др. Содержание данных объектов, имеющих в большей степени социальное назначение и находящихся в запущенном состоянии из-за хронического недофинансирования, требует значительных затрат – как текущих, так и капитальных. Не принося взамен реальных доходов, объекты коммунальной собственности становятся тяжелым бременем для местных бюджетов. В состав коммунальной собственности пока что не переданы реально доходные в нынешних условиях объекты, такие, как предприятия розничной торговли, рынки, торговые учреждения и другие хозяйствующие субъекты. То есть коммунальная собственность как реальная экономическая база местного самоуправления пока не сформирована.

Финансовые ресурсы местного самоуправления и местной государственной администрации состоят из бюджетных средств местных кенешей, местной государственной администрации, а также органов территориального общественного самоуправления. Практически все сельские органы МСУ имеют собственные бюджеты и финансируют (пока в ограниченных размерах) помимо содержания аппарата управления другие функции общественного управления: здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и др. Позитивные сдвиги в данном направлении отмечаются и в 12 малых городах, перешедших на принципы МСУ. Отдельные города (например, Кара-Балта) до недавнего времени не имели

собственного бюджета и финансировались из районного, а значит, органы МСУ не имели возможности проводить самостоятельную экономическую политику. В 2000 г. г. Кара-Балта стал составлять и исполнять собственный, хотя пока очень ограниченный по размеру, городской бюджет.

В законе закреплены важные положения о том, что местные органы власти самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют свои бюджеты, при этом вмешательство вышестоящих органов в бюджетный процесс не допускается. Порядок организации работы по составлению и исполнению местных бюджетов, а также перечень доходов, поступающих в местные бюджеты, определяет Закон “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике”.

Местные бюджеты составляются на основе контрольных цифр. Вышестоящие по территориальному уровню кенешей утверждают нормативы отчислений от общегосударственных разделенных налогов, определенных законодательством Кыргызской Республики, в соответствующие бюджеты кенешей нижестоящего территориального уровня, а также суммы категориальных, выравнивающих и стимулирующих (долевых) грантов.

В законе закреплено право местных органов на ассоциацию. Органы МСУ имеют право образовывать территориальные и межтерриториальные, отраслевые и межотраслевые органы управления местным хозяйством, что в перспективе может служить основой для укрепления потенциала органов местного самоуправления в Кыргызстане, а также совместного предоставления ими отдельных видов услуг и/или осуществления инвестиционных проектов.

Законодательной основой бюджетов айыл окмоту является Положение об айыл окмоту (сельской управе) от 24 апреля 1996 г., в котором изложены, наряду с общими положениями, финансово-экономические основы деятельности айыл окмоту. Определено, что экономическую и финансовую основу деятельности айыл окмоту составляют коммунальная собственность и финансовые ресурсы, формируемые за счет нее. Источниками пополнения финансов айыл окмоту выступают передача местному сообществу земель, пастбищ и других угодий, объектов лесного, водного и дорожного хозяйства местного значения, налоговых и иных поступлений в местные бюджеты, кредитных ресурсов, дотаций, субвенций и внешних инвестиций, взимания платы от пользователей природными ресурсами, поступлений от оказания различных услуг и др.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 254 от 28 апреля 1997 г. была одобрена Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике на 1997-1998 гг. Программа призвана объединить усилия органов государственной власти и местного самоуправления по развитию принципов самоуправления на местах, оказать содействие процессу формирования финансовой независимости органов МСУ.

Финансовая поддержка органов МСУ со стороны государства реализовалась, наряду с другими важными направлениями, в провозглашении государством приоритетности своевременного финансирования услуг здравоохранения и образования и запрете на изъятие свободных остатков средств местного бюджета, полученных в результате увеличения поступлений или экономии расходов. Другие направления финансовой поддержки местного самоуправления, предусматривающие расширение доходов МСУ, формирование местных бюджетов с учетом необходимых средств на финансирование объектов коммунальной собственности, передачу необходимых материальных, финансовых и иных средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не были до конца реализованы.

Реформы в области внутригосударственных отношений в КР

Осуществляемое реформирование всей системы местного управления в соответствии с принципами децентрализации предполагало изменение системы финансирования органов МСУ.

В Кыргызстане реформы в области внутригосударственных финансовых отношений стали активно проводиться начиная с 1996 г.

Большую помощь в реформировании системы финансовых взаимоотношений между органами государственного управления разных уровней оказали международные доноры. В рамках реализации в Кыргызской Республике политики финансовой децентрализации с 1996 по 1999 г. работал **проект PSRMAC/ПРООН** (программа реорганизации системы управления ресурсами государственного сектора), поддерживаемый кредитом Всемирного банка. Продолжение работы по совершенствованию внутригосударственного финансирования с 1999 г. осуществлял **проект PSRMAC/ТАСИС**, финансируемый Европейским союзом. В подготовке Национальной Стратегии по Преодолению Бедности в рамках программы «Комплексная основа раз-

вития Кыргызской Республики до 2010 г.», одним из направлений которой является финансовая децентрализация, техническую помощь оказывает **Азиатский банк развития**.

Важнейшим этапом в проведении реформ явился принятый Закон «Об основных принципах бюджетного права в КР» (1998 г.), в котором закреплены основные положения и принципы внутригосударственных финансовых отношений в Кыргызстане.

Основой реформирования системы финансовых отношений между различными уровнями государственной власти стал принцип самостоятельности всех звеньев бюджетной системы, для чего осуществлено распределение функций и обязательств по расходам. В настоящее время четко разграничены:

- функции правительства, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета;
- смешанные функции, финансируемые как из республиканского, так и местных бюджетов посредством грантов;
- местные функции - бюджетные расходы, осуществляемые из местных бюджетов.

В 2000 г. были сделаны определенные шаги по передаче функций правительства местным органам власти. В сентябре этого года было принято постановление Правительства № 563 «О делегировании отдельных государственных полномочий органам МСУ», предусматривающее расширение сферы компетентности местных властей. Органам местного самоуправления были делегированы отдельные полномочия по линии МВД, Министерства здравоохранения, Министерства сельского и водного хозяйства, Министерства финансов, Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, Министерства внешней торговли и промышленности, Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество, Государственного агентства по лесному хозяйству, Министерства охраны окружающей среды и Министерства транспорта и коммуникаций. Министерству финансов было поручено определить порядок расчета и передачи из республиканского бюджета финансовых средств, необходимых для осуществления органами МСУ данных делегированных государственных полномочий.

Таким образом, вопросы достижения финансовой самостоятельности местного самоуправления объективно требуют, наряду с решением проблемы четкого разграничения компетенции и определения объема полномочий структур органов местного самоуправления и обеспечения до-

статочного финансирования местных функций, еще и последовательной работы по передаче органам местного самоуправления устойчивой и достаточной финансовой базы для выполнения делегированных функций управления.

В 1997 г. в КР была введена новая модель внутригосударственных финансов, которая помимо закрепления за бюджетами разных уровней собственных доходов (раздел II Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»), определяла три компонента вертикального и горизонтального выравнивания, используемых для распределения общего фонда между областями и по секторам.

1. Категориальные гранты, предназначенные для финансирования базовых услуг в образовании и здравоохранении, действуют для уровня республика-область. Расчёт грантов основан на формулах, разработанных с учетом множества факторов как статистического, так и социально-экономического характера. Используются следующие факторы и показатели:

- численность населения;
- данные о доходах на душу населения;
- данные социально-культурного характера, а также здравоохранения;
- данные о минимальном уровне затрат по отраслям;
- другие факторы и показатели.

Размер категориальных грантов определяется посредством умножения взвешенной величины на минимальную сумму расходов, рассчитанную на душу населения.

По образованию такими взвешенными величинами являются количество учащихся средних школ младше 15-и лет, их доля в общей численности населения и другие показатели. По здравоохранению - уровень заболеваемости, доля населения младше трудоспособного возраста, средний уровень смертности и др.

Вначале определяется общий фонд аккумулируемых поступлений, который затем распределяется по областям. В настоящее время категориальные гранты используются для выплаты заработной платы и отчислений на социальное страхование, необходимых для финансирования действующего штатного расписания.

2. Выравнивающие гранты. Их размер определяется после распределения категориальных грантов, а также доходов, отчисляемых местным бюджетам по единым нормативам.

Гранты, выравнивающие расходы областных бюджетов, предназначены для горизонтального выравнивания доходов местных бюджетов с це-

лью поддержания стабильного экономического положения местных властей в вопросах финансирования услуг, имеющих важное значение для местных сообществ. Для поддержания гарантированного уровня расходов государства на местах важно, чтобы правительство определяло сумму выравнивающих грантов так же, как и категориальных грантов, опираясь на использование формул.

3. Единые и стабильные нормативы отчислений от общегосударственных налогов и сборов.

Условием эффективного функционирования данной модели является соблюдение единых нормативов отчислений от общегосударственных налогов, которые определены правительством и стабильны по меньшей мере в течение трех лет.

Норматив отчислений от налога на прибыль, акцизного и подоходного налогов, определенных в качестве разделяемых общегосударственных налогов, составляет 35% для местных бюджетов. Кроме того, в целях стимулирования местных органов власти в пополнении доходов установлен повышенный норматив отчислений в местные бюджеты при перевыполнении планового контингента поступлений всех общегосударственных налогов и сборов в размере 75%.

Другим стимулом эффективного расходования бюджетных средств, пополнения доходов местных бюджетов и полной мобилизации местных источников доходов может в будущем выступить предусмотренная в законе возможность введения стимулирующих (долевых) грантов. Они могут предоставляться местным бюджетам в виде долевого софинансирования правительства и предназначаются для покрытия части расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям и целям.

Как в целом, так и по включенным в нее показателям и компонентам модель может пересматриваться с учетом изменения демографических, социально-экономических показателей и процессов, происходящих в республике, и уточняться в ежегодном Законе «О республиканском бюджете».

Еще одним положительным моментом данной модели является то, что она может быть усовершенствована для целей дополнительных расчетов. Хотя в данный момент модель функционирует на уровне «республика-область», в будущем она может и должна быть использована на уровнях «область-район», а также «район-город/айыл окмоту».

Анализ осуществления финансовой децентрализации в Кыргызстане

В ходе исследования логически возникла задача сопоставить объемы расходов, финансируемых из бюджетов разных уровней государственного управления, до и после изменения системы внутrigосударственных отношений в 1997 г.

Было выявлено, что объемы расходов, финансируемых местными бюджетами, по сравнению с периодом, когда еще действовала старая система межбюджетных отношений (1996 г.),

возросли в абсолютном выражении. Так, в 2000 г. по сравнению с 1996 г. показатель расходов, осуществленных из местного консолидированного бюджета, составил 181,9%. В целом расходы, осуществляемые местными бюджетами, в 2000 г. составляли 5,5% ВВП, или 30,2% общих расходов государственного бюджета.

Однако, если проанализировать относительные величины, то наблюдается обратная тенденция заметного снижения объема расходов, финансируемых из местных бюджетов (табл. 1).

Таблица 1

Показатели расходов местных бюджетов

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Расходы местных бюджетов, млн. сом	1873,2	2135,5	2 388,1	2 903,2	3407,4
Расходы местных бюджетов, % к ВВП	8,0	7,0	7,0	6,0	5,5
Расходы консолидированного бюджета, % к ВВП	23,1	22,0	21,4	19,3	19,9
Доля расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете	36,0	31,9	32,7	31,2	30,2

В 1996 г. расходы местных бюджетов составляли 36% общих расходов государства, или 8% ВВП. В 1997 г. после изменения принципов межбюджетных отношений показатель расходов местных бюджетов существенно понизился. Общие расходы консолидированного бюджета также имели тенденцию снижения, но расходы местных бюджетов сокращались более значительными темпами. Поэтому произошло заметное относительное понижение доли местных расходов в общих расходах бюджета (до 31,9%). В результате тенденции сокращения в 2000 г. только 30% расходов консолидированного бюджета приходилось на местные бюджеты.

Бюджетные возможности со стороны расходной части измеряются в первую очередь распределением расходов по разным уровням управления.

К местным бюджетам в Кыргызстане относятся бюджеты областей, г.Бишкека, районов, городов, районов в городах, айыл окмоту и поселковых управ, управленческие функции в которых осуществляют местные кенешы соответствующих территориальных уровней и айыл ок-

моту. Бюджет области состоит из областного бюджета, бюджетов районов и городов областного подчинения, бюджет города - из городского бюджета, а имеющего районы и поселки – из бюджетов городских районов и поселков. Бюджет района состоит из районного бюджета, бюджета городов районного подчинения, бюджетов айыл окмоту и поселков.

И если мы зададимся вопросом, сколько из 3407,4 млн. сом. совокупных расходов местных бюджетов в 2000 г. приходилось на бюджеты первичного территориального уровня, то увидим, что децентрализация государственных финансов в Кыргызстане сделала пока только первые шаги и коснулась промежуточных уровней местного управления.

Для анализа были взяты статистические данные 2000 г. по расходам и доходам местного бюджета Чуйской области. Данный регион, во-первых, расположен вблизи от центра, следовательно, реформы осуществляются здесь в первую очередь и под непосредственным контролем государства, и, во-вторых, является самодостаточным по доходам.

Таблица 2

Удельный вес расходов и доходов местных бюджетов в Чуйской области, %

	Всего	Областной бюджет	Районные бюджеты	Бюджеты городов	Бюджеты айыл окмоту
Доходы	100	12,9	67,8	1,6	17,7

Расходы	100	12,4	74,9	1,0	11,7
---------	-----	------	------	-----	------

Из совокупного объема местных расходов бюджеты первичного территориального уровня (городов и сел), которые должны являться основными при предоставлении услуг населению, финансировали только 12,7%. Примерно такой же объем услуг был обеспечен органами областного уровня. Наибольший объем расходов был профинансирован из районных бюджетов. Таким образом, наибольший вклад в финансировании расходов обеспечивали промежуточные звенья управления.

В 2000 г. были предприняты определенные меры по сокращению промежуточных областных структур. В соответствии с постановлением Правительства КР от 25 февраля 2000 г., №99, «О совершенствовании структуры местных органов государственного управления» были упразднены отдельные областные органы (с передачей отдельных штатных единиц в аппараты государственных администраций областей): управления сельского хозяйства, управления по туризму и спорту, управления по регистрации прав на недвижимое имущество в Иссык-Кульской, Чуйской и Таласской областях, управления образования и культуры, управления профтехобразования и здравоохранения. Функции управления системой здравоохранения в областях были переданы областным больницам. С 1 января 2000 г. на 30% была сокращена численность

таких областных структур, как аппарат территориальных структур Фонда государственного имущества, управления социальной защиты, занятости населения, социального фонда, аппарата Центра аграрно-земельной реформы и его областных и районных подразделений. На 20% была сокращена численность областных военных комиссариатов, управлений внутренних дел и аппаратов областных подразделений Судебного департамента и Национального статистического комитета КР. Численность работников аппаратов областных и Бишкекской городской государственных налоговых инспекций при МФ была сокращена на 40% и освобожденные штатные единицы были переданы в районные и городские структуры.

Пока можно констатировать тот факт, что незначительный объем финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении первичного территориального уровня (городов и сел), означает делегирование ОМСУ реально небольшого объема полномочий и не обеспечивает самостоятельности органов местного самоуправления.

Следующий показатель, позволяющий анализировать бюджетные возможности органов МСУ, - распределение расходов в соответствии с количеством населения, проживающего в местных административных подразделениях.

Таблица 3

Расходы местного бюджета на душу населения, сом.

Область	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Чуйская	447,70	616,94	628,33
Джалал-Абадская	401,56	406,95	489,70
Иссык-Кульская	391,02	424,71	516,00
Нарынская	666,79	590,41	910,88
Ошская	397,92	393,89	600,62
Таласская	443,00	481,16	662,07
г. Бишкек	693,32	854,56	795,99
В среднем по КР	469,40	514,89	579,29

Как видно (табл. 3), уровень расходов местных бюджетов, в разных регионах существенно колеблется. Значительно выше среднего по республике показатели расходов на душу населения были зарегистрированы в г. Бишкеке, Чуйской и Нарынской областях. В двух первых регионах высокие уровни расходов определялись высокими доходами, собираемыми на их территориях. В Нарынской области расходы государства выше среднего определяются, во-первых, гарантиями,

предоставляемыми государством для населения отдаленных районов с тяжелыми природно-климатическими условиями, и, во-вторых, необходимостью содержать объекты экономической и социальной инфраструктуры и предоставлять общественные услуги для небольшого контингента пользователей услуг в регионе.

Важным показателем, характеризующим развитие МСУ, является структура расходов местных администраций первичного территори-

ального уровня. В большинстве регионов большую часть составляют расходы на образование и здравоохранение (80-90% расходов бюджетов). Вместе с тем уникальная ситуация наблюдается в отдельных местных административных подразделениях. К примеру, в г. Токмоке из городского бюджета финансируются только услуги жилищно-коммунального хозяйства, а расходы на образование и здравоохранение до сих пор финансируются из районного бюджета. В Жайылском районе Чуйской области доля расходов на образование, финансируемая из бюджетов айыл окмоту, составляет также мизерную величину (около 1,4% в среднем по району).

Такая ситуация противоречит принципам местного самоуправления. Услуги образования предоставляются на местном уровне, вместе с тем решения по их финансированию принимаются на районном уровне. *Для ускорения проведения политики децентрализации и передачи реальных полномочий местным органам самоуправления, следует в законодательном порядке предусмотреть конкретные меры ответственности должностных лиц при осуществлении политики, ограничивающей права ОМСУ, или вмешательстве и давлении на представителей местного самоуправления.*

Высокий удельный вес в расходах местных бюджетов занимают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (до 43,9% в среднем по Жайылскому району). Прогрессивной и безусловно заслуживающей рассмотрения является практика самофинансирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Необходимо дальнейшее изучение и подготовка рекомендаций по улучшению предоставления коммунальных услуг населению.

Механизм введения платы за услуги наиболее применим к предоставлению услуг на местном уровне, особенно в сфере жилищно-коммунального хозяйства. *В законодательном порядке следует отразить введение такого механизма финансирования услуг для органов МСУ, как плата за государственные услуги, что позволит шире использовать методы альтернативного предоставления общественных услуг.*

Финансовую основу местного самоуправления составляют доходы, поступающие в местный бюджет из разных источников.

Законом “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике” определено, что в местные бюджеты всех уровней поступают земельный налог; арендная плата за землю; государственная пошлина в размерах, установленных законодательством КР (за исклю-

чением взимаемой органами арбитражного суда и органами внутренних дел за реализацию паспортов); местные налоги и сборы в соответствии с разделом VIII “Местные налоги и сборы” Налогового кодекса КР; неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно Закону КР “О неналоговых платежах”; доходы бюджетных организаций местного подчинения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 19 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР».

Согласно Налоговому кодексу к местным налогам и сборам относятся следующие платежи (16 видов):

- налог с владельцев транспортных средств;
- курортный налог;
- гостиничный налог;
- налог с владельцев собак;
- налог на рекламу;
- налог за право использования местной символики;
- налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению;
- налог на право охоты и рыболовства;
- налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье;
- налог за оказание платных услуг населению с розничных продаж;
- налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части;
- сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях;
- сбор за парковку автотранспорта;
- сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах;
- сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов;
- налог за проведение культурно-массовых и зрелищных мероприятий.

Одним из условий действенности системы местного самоуправления является положение о том, что местные закрепленные доходы (вышеперечисленные собственно местные налоги, ставки которых в определенных пределах могут устанавливать местные власти самостоятельно, и поступления по другим закрепленным доходам) должны в принципе покрывать не менее половины местных расходов. В Кыргызстане данное требование не выполняется даже наполовину.

При этом местные органы власти не должны зависеть от грантов и дотаций вышестоящих

властей. Налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и автономной деятельности в отношении расходов.

В развитых странах местная власть обычно ответственна более чем за 30% общих расходов государства, и при этом она финансирует более трети своих расходов за счет трансфертов вышестоящих органов власти.

В развивающихся странах местные органы обычно ответственны за 10% консолидированных расходов государства, но при этом около двух третей их доходов составляют трансферты вышестоящих органов власти.

В Кыргызстане в 2000 г. расходы местных бюджетов составляли 21% совокупных расходов государства (включая расходы на социальное страхование), официальные трансферты покрывали в среднем почти половину расходов местных властей. В большинстве регионов показатель официальных трансфертов в общих доходах местных властей превышал 50%.

Данный факт усугубляется действующей практикой ежегодного пересмотра нормативов распределения разделенных налогов, поступающих в бюджеты первичного территориального уровня.

Отчисления от разделенных налогов для местных органов самоуправления обеспечивают значительную долю доходов бюджетов, особенно в городах. Однако этот источник дохода не является стабильным, поскольку нормативы распределения общегосударственных налогов (в том числе налога за право пользования землями сельскохозяйственного назначения) между местными бюджетами разных уровней законодательно не закреплены и изменяются каждый год в зависимости от складывающихся условий.

Отрицательным последствием подобной практики ежегодного изменения *нормативов отчислений по разделенным источникам доходов*, является отсутствие усилий по пополнению доходов бюджета и рационализации расходов у местных органов первичного территориального уровня.

С другой стороны, говорить о самостоятельном составлении бюджетов ОМСУ в таких условиях неправомерно. Самостоятельность формирования бюджетов первичного территориального уровня станет реальной только тогда, когда их бюджеты будут формироваться, рассматриваться и утверждаться раньше, чем бюджеты вышестоящего уровня, или при наличии стабильных нормативов разделения доходов между разными уровнями местного управления.

Определенным шагом вперед в решении данной проблемы является принятый Закон «О базовых ставках единого сельскохозяйственного налога за право пользования сельскохозяйственными угодьями, земельными участками, предоставленными землепользователям в городской и сельской местностях, на 2001 г.», устанавливающий, что средства, поступающие в виде единого налога за право пользования сельскохозяйственными угодьями, должны распределяться в следующем порядке, %:

- в аильные и поселковые бюджеты – 70 (исключительно для социально-экономического развития села);
- в районные бюджеты – 10;
- в Государственный страховой фонд – 20.

Аналогичный закон на 2000 г. определял несколько другой порядок распределения средств, %:

- в аильные и поселковые бюджеты – 60 (исключительно для социально-экономического развития села);
- в районные бюджеты – 15;
- в областные бюджеты – 10;
- в Государственный сельскохозяйственный страховой фонд – 15.

Однако данное распределение средств реально на местах не применялось. Земельный налог в большинстве регионов разделялся между областными, районными и местными бюджетами. Критерием при этом, как правило, выступала собираемость налога. В поселениях, где контингент земель и налога достаточно большой, часть поступлений изымалась в бюджеты вышестоящего уровня для осуществления политики выравнивания расходов по отдельным поселениям. Например, данные по распределению земельного налога с сельскохозяйственных угодий в Жайылском районе показывают, что в зависимости от контингента земель норматив отчислений по налогу в бюджет айыл окмоту колебался от 14,3% в Красновосточном айыл окмоту до 100% в Суусамырском айыл окмоту.

Как показало проведенное исследование, основными налогами, обеспечивающими поступление доходов в местные бюджеты, выступали налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж (14,5% общих доходов местного бюджета в среднем по республике) и земельный налог с сельскохозяйственных угодий (11,5%).

При этом по регионам налоговые поступления имели различную структуру. Наибольшее поступление доходов обеспечивали помимо выше-

названных налогов акцизный налог, налог на прибыль, подоходный налог и др. (табл. 4).

Таблица 4

Структура налоговых поступлений по областям

	Джалал-Абадская	Иссык-Кульская	Нарынская	Ошская	Таласская	Чуйская	г. Бишкек
Налоговые поступления	100	100	100	100	100	100	100
Подоходный	14,9	26,2	19,1	13,5	6,9	11,5	23,7
Налог на прибыль	18,1	8,7	3,3	8,6	1,5	12,4	32,1
Прочие неклассифиц. налоги	0,5	0,3	0,03	0,02	0,4	2,1	3,4
Акциз	29,7	17,9	1,4	29,7	1,9	30,9	14,1
Земельный налог за пользование приусадебными участками	3,1	3,0	5,8	4,1	7,2	2,1	0,3
Земельный налог с сельхоз. угодий	24,5	28,1	49,5	27,4	65,9	25,5	0,5
Налог за оказание платных услуг	8,7	14,0	18,3	14,7	15,9	14,5	23,3
Конфискации и штрафы	0,1	0,06	1,0	0,4	0,06	0,06	0,01
Др. налоги	0,3	1,4	1,3	1,4	0,6	0,7	2,3

Для бюджетов первичного территориального уровня источники доходов также различались по регионам. В большинстве сельских поселений полностью поступали в местные бюджеты и использовались местными органами власти такие виды поступлений, как земельный налог с физических лиц и государственная пошлина. В отдельных регионах в бюджеты ОМСУ 100%-но зачислялись такие источники доходов, как арендная плата, сбор за вывоз мусора, налог за оказание платных услуг населению и с розничного товарооборота. В отдельных регионах источником пополнения местного бюджета, особенно в городах, выступали также подоходный налог, налог на прибыль.

Даже такой источник доходов местных бюджетов, как категориальные гранты не является на сегодняшний день повсеместно гарантированным для органов МСУ. Во-первых, практика показывает, что категориальные гранты, предназначенные для финансирования предоставления общественных услуг в городах и поселках, зачисляются как непосредственно в бюджеты ОМСУ, так и в районные бюджеты.

Во-вторых, в отдельных регионах вследствие возникновения проблемы встречного потока ресурсов, передаваемых из местных бюджетов в республиканский (в виде средств, передаваемых в республиканский бюджет) и из республиканского бюджета в местные бюджеты (в виде грантов), категориальные гранты были отменены.

Данное решение, с одной стороны, в условиях несвоевременного поступления категориальных грантов и задержки в связи с этим выплаты заработной платы учителям и медицинским работникам позволило улучшить положение со своевременностью выплаты заработной платы данным категориям работников. С другой стороны, нарушается унификация применения принципов формирования местных бюджетов, установленных в Законе «Об основных принципах бюджетного права в КР».

Практически во всех регионах слабо задействован потенциал местных налогов и сборов. Из 16 видов местных налогов и сборов наибольшее количество (12) введено и действует в г. Бишкеке.

В отдельных регионах не введены и/или слабо администрируются даже такие реально обеспе-

чивающие поступления виды налогов, как сбор за вывоз мусора и налог за оказание платных услуг и с розничных продаж.

Таблица 5

Источники доходов бюджетов айыл окмоту

Айыл окмоту	Источник дохода	% отчисления в бюджет		
		айыл окмоту	районный	областной
Ошская область Нариманский айыл окмоту	Подоходный налог	15	15	5
	Земельный налог с физ. лиц	100	-	-
	Земельный налог с юридических лиц	45,9	18,8	35,3
	Гос. пошлина	100	-	-
	Сбор за вывоз мусора	100	-	-
	Грант	100	-	-
Таласская область Кырк-Казыкский айыл окмоту	Подоходный налог	100	-	-
	Земельный налог с физ. лиц	100	-	-
	Земельный налог с юридических лиц	34,5	55,5	10,0
	Гос. пошлина	100	-	-
Таласская область Покровский айыл окмоту	Арендная плата	100	-	-
	Земельный налог с физ. лиц	100	-	-
	Земельный налог с юридических лиц	40,1	49,9	10,0
	Гос. пошлина	100	-	-
	Грант	100	-	-
Чуйская область Жайылский район	Налог за оказание услуг населению и с розничного товарооборота	100	-	-
	Гос. пошлина	100	-	-
	Поступления спец. средств	100	-	-
	Земельный налог с физ. лиц	100	-	-
	Земельный налог с юридических лиц	с	от 14,3% в Красновосточном а/о до 100% в Суусамырском а/о зачисляется в бюджет а/о	

Анализ доходной части местных бюджетов показал, что неудовлетворительно взимаются также такие налоги, как налог на право использования местной символики, сбор с владельцев собак, гостиничный налог, налог с владельцев транспортных средств.

Низкий уровень поступлений по этим и другим местным налогам и сборам объясняется:

- недостаточным вниманием к их администрированию в отдельных регионах;
- необоснованными льготами, которые предоставляются местными органами управления;
- использованием недоработанных положений по сбору налогов.

К примеру, только в 2001 г. начата работа по улучшению практики администрирования налога с владельцев транспортных средств. Составление списков владельцев автомашин, не прошедших технический осмотр в органах ГАИ, не охва-

тывает всех лиц, не заплативших данный налог. Поэтому в налоговых органах приступили к созданию базы данных по плательщикам этого

налога, аналогичной той, которая заведена на плательщиков земельного налога с приусадебных участков.

Низкие поступления по налогам с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье, с владельцев собак, с граждан, выращивающих цветы, подтверждают тот факт, что местные органы власти при принятии положений по администрированию не предусматривают механизм стимулирования органов, на которые возлагается сбор налогов. Для роста собираемости местных налогов возможно при принятии бюджета предусмотреть нормативы отчислений органам, осуществляющим их сбор, на основе представленных смет либо передать им полномочия на договорных началах, что позволяет Закон КР «О мест-

ных государственных администрациях и местном самоуправлении».

Другой проблемой, связанной с отсутствием стимулов, является то, что зачастую местные органы власти не имеют в своем распоряжении работников, которые бы осуществляли сбор местных налогов. Так, если в типовое штатное расписание айыл окмоту была введена единица счетовода-кассира, непосредственно занимающегося сбором местных налогов, то в малых городах, перешедших на принципы самоуправления, зачастую остается нерешенным вопрос: какие структуры будут администрировать сбор местных налогов? Работники Государственной налоговой инспекции нацелены и выполняют в первую очередь план по общегосударственным налогам, оставляя без внимания план по местным налогам и сборам.

Повсеместно существующие факты значительных сумм недоимки по местным налогам и сборам обусловлены прежде всего отсутствием стимулов у налоговых инспекторов. Тогда как причинами недоимки по другим видам налогов являются в большей степени нереальные планы по доходам, которые составляются от достигнутого уровня. В целом по республике недоимка только по земельному налогу с сельскохозяйственных угодий составила около 10% поступлений налога в 2000 г.

Для решения данной проблемы необходимо разработать и принять меры по стимулированию отдельных работников ГНИ по росту сбора налогов, с одной стороны, и улучшению учета и отчетности местных органов власти, с другой стороны.

Не будет преувеличением утверждать, что большинство органов первичного территориального уровня находятся на грани выживания, многие услуги недофинансируются даже в финансово-доходных местных административных подразделениях. Большинство местных органов власти нуждаются в дополнительных источниках пополнения их казны.

Вместе с тем имеются факты изымания в республиканский бюджет местных налогов и сборов. Так, с середины 1999 г. налог с владельцев транспортных средств поступал полностью в республиканский бюджет, что не соответствовало действующему законодательству. Получалось, что налог вводится решением местного кенеша, а затем передается в республиканский бюджет. Для облегчения налогового бремени населения местному кенешу было бы целесообразнее просто отменить данный вид местных налогов на своей территории.

Для предотвращения ущемления прав органов МСУ по использованию их доходной базы и повышения ответственности отдельных лиц за принятые решения, ограничивающие права местных органов власти, следует в законодательном порядке предусмотреть конкретные строгие меры и санкции.

Очевидная слабость налоговой базы местных органов самоуправления не позволяет ОМСУ использовать налогообложение как инструмент проведения политики. Тем самым органы лишены реальных рычагов регулирования, их свобода проведения политики ограничена.

Вместе с тем местные власти должны иметь право устанавливать ставки одного или двух главных местных налогов, что дает возможность местным властям определять расходные программы в соответствии с желанием населения платить налоги. Это соответствует основному принципу рыночной экономики, по которому производительные силы и товары распределяются по индивидуальным требованиям. Это аналог концепции госсектора о суверенитете потребителей. Финансовая автономия местных властей имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать действия местных властей путем голосования на выборах и контролировать деятельность местных выборных органов и административных подразделений.

Местные органы власти имеют право вводить на своей территории местные налоги и сборы, определенные в Налоговом кодексе. В настоящее время местные налоги и сборы (16 видов) относятся к собственным закрепленным доходам и полностью поступают в местные бюджеты. Местные администрации определяют порядок уплаты местных налогов и сборов, а местные органы самоуправления – сроки их уплаты.

Наибольшие доходы из 16 видов местных налогов и сборов обеспечивает налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж. Жогорку Кенешем принято решение о новой повышенной с 2 до 3% ставке процента в 2001 г., что означает непосредственное заметное увеличение доходов местного бюджета. Но фактически решения должны приниматься самими местными властями на основе анализа сложившегося положения и возможностей для потенциального сбора налога.

Дальнейшие шаги по усилению роли местных налогов и сборов в обеспечении самостоятельности ОМСУ напрямую связаны с расширением их законодательных полномочий (конечно, в рамках определенных ограничений).

Усиление финансовой самостоятельности местных органов управления возможно прежде всего путем передачи им законодательных полномочий по ставкам налога за использование сельскохозяйственных угодий, который полностью поступает в местные бюджеты и который платят все сельские жители. Положительный пример расширения полномочий ОМСУ по установлению ставок данного налога демонстрирует Закон «О базовых ставках налога за использование земель сельскохозяйственного назначения на 2001 г.», в котором определено, что местные органы имеют право в пределах 30% повышать или понижать ставки налога

Данный положительный опыт по налогу с сельскохозяйственных угодий необходимо закрепить и передать законодательные полномочия по налогу местным властям, для усиления их регулирующего потенциала по развитию местного сообщества. В будущем возможно признание налога с сельскохозяйственных угодий местным налогом и для этого необходимо ввести изменения в законодательную базу.

В настоящее время проводится определенная работа по расширению налоговой базы местных властей путем введения налога на имущество.

Налог на имущество является главным источником доходов в местных органах в большинстве развитых стран, за исключением скандинавских стран, где эту роль выполняет местный налог на доходы. Налог на собственность может применяться в разных модификациях: как периодический налог на недвижимое имущество (примером выступает налог на неиспользуемые производственные площади и оборудование, стимулирующий экономическую активность), периодический налог на чистую стоимость имущества (обычно это налоги с населения), налог на передачу имущества (наследство и дарения) и др.

Единственным видом налога на имущество, законодательно введенным в Кыргызстане, выступает местный налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части. Однако местные органы управления практически не задействуют потенциал данного налога, так как нормативно-законодательная база по данному виду налога окончательно не сформирована, отсутствует инструкция, определяющая порядок его применения.

Земельный налог, действующий в Кыргызстане, относится к разновидности арендной платы за пользование землей, а не является налогом на собственность как таковым.

Поэтому для усиления финансовой базы местного самоуправления в Кыргызстане целесообразно было бы ускорить введение налога на собственность. Дома, строения, имущественные права граждан, наряду с земельными участками, могли бы стать базой для налогообложения. Трудность заключается в удовлетворительной оценке различных составляющих налоговой базы.

Другим предложением, которое поможет укрепить финансовую базу местных властей, является введение других новых видов местных налогов и сборов, таких, как сбор за ветеринарный осмотр скота, дающий право на продажу, забой и др.

Большой потенциал для смягчения проблемы недостаточности бюджетных ресурсов для финансирования текущих расходов и осуществления капитальных вложений ОМСУ и проведения политики децентрализации и развития самоуправления, как показал опыт ПРООН, содержится в процессе социальной мобилизации. Действующая программа ПРООН охватывает 96 сел, где более 6 тыс. чел. учатся объединяться в группы взаимопомощи или общинные организации для совместного, самостоятельного решения своих насущных проблем и проблем своего сообщества. Работа по мобилизации ресурсов должна осуществляться не только отдельными частными лицами или предпринимателями, но и органами МСУ.

Практически все предложения, сделанные в работе, лежат в рамках стратегического направления развития Кыргызской Республики, одобренного в принятой общенациональной стратегии «Комплексная основа развития КР до 2010 г.».

Данная стратегия предусматривает достижение реальной фискальной децентрализации путем расширения собственных финансовых ресурсов местных органов власти за счет передачи им в полное ведение ряда налогов (земельный налог, налог на имущество и др.). Предполагаются перспективы разделения поступления по ряду других налогов между республиканским и местными бюджетами и снижения объемов грантов, направляемых из республиканского в местные бюджеты.

В целом проведенный анализ позволяет выявить следующие преимущества и недостатки финансово-экономической системы МСУ в Кыргызстане, а также существующие угрозы и возможности для укрепления финансовой самостоятельности первичных территориальных органов управления, которые необходимо

учитывать и использовать при проведении политики децентрализации.

Преимущества финансово-экономической базы МСУ в Кыргызстане

В результате реформирования системы финансовых взаимоотношений между органами государственного управления разного уровня с 1997 г. действует модель внутригосударственных финансов, предусматривающая:

- единые нормативы отчислений от общегосударственных налогов для областных бюджетов, что устраняет мягкие бюджетные ограничения для областей;
- использование системы грантов для местных бюджетов (категориальных, выравнивающих и стимулирующих);
- базовые услуги здравоохранения и образования являются приоритетными и предоставляются совместно правительством и местными органами власти и финансируются на основе категориальных грантов, рассчитываемых на основе формулы;
- установление повышенного норматива отчислений в местные бюджеты при перевыполнении запланированного контингента поступлений всех общегосударственных налогов и сборов в размере 75%;
- положение Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР» о самостоятельности бюджетов в КР, которая обеспечивается наличием собственных источников доходов у всех звеньев бюджетной системы;
- законодательно определенные правовые основы распределения обязанностей по расходам между бюджетами различных уровней (раздел 4 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»);
- законодательное установление состава доходов местных и республиканского бюджетов;
- действующую систему местных налогов и сборов (раздел 8 «Местные налоги и сборы» Налогового кодекса КР), определяющую, что правом введения и отмены местных налогов на территории регионов обладают местные кенешы;
- положение, запрещающее действия правительства или местных государственных администраций в течение или между бюджетными годами по осуществлению различных программ или

мероприятий, которые заведомо повлекут за собой увеличение расходов местных бюджетов без соответствующих источников финансирования (компенсации) (статья 38 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»);

- законодательно утвержденное положение о самостоятельной разработке проектов бюджетов местными финансовыми органами или айыл окмоту на основе показателей индикативного плана, нормативов отчислений от общегосударственных налогов и других доходов и размеров грантов; недопустимость вмешательства вышестоящих и иных органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местного бюджета;
- действующее Положение об айыл окмоту, устанавливающее финансово-экономические основы деятельности айыл окмоту, к которым относится коммунальная собственность и финансовые ресурсы;
- принятие и реализацию Программы государственной поддержки местного самоуправления и его органов в КР от 28 апреля 1997 г., устанавливающей право ОМСУ образовывать финансово-кредитные учреждения и выпускать муниципальные займы;
- принятый Закон «О базовых ставках налога за использование земель сельскохозяйственного назначения на 2001 г.», установивший распределение налога за использование земель сельскохозяйственного назначения: 70% - в бюджеты айыл окмоту, 20% - в страховой фонд и 10% - в районные бюджеты;
- постановление Правительства КР от 12 сентября 2000 г. «О делегировании отдельных государственных полномочий органам МСУ»;
- передачу объектов жилищно-коммунальной собственности, в т.ч. земель, как экономической основы для формирования местных бюджетов;
- процесс системной регистрации прав на недвижимое имущество, в ходе которого будет устанавливаться право собственности на городские земли по всей территории КР;
- эксперимент по введению налога на имущество в КР;
- наличие законодательной основы для неналоговых доходов (законы «О неналоговых платежах», «О государственной пошлине»);
- помощь международных доноров и институтов в проведении реформы межгосударственных финансов и осуществлении децентрализации в КР;
- программы грантов Фонда Сорос-Кыргызстан, Урбан Института и др., предоставляемых

для укрепления потенциала местных сообществ и развития МСУ в Кыргызстане;

- положительную практику проведения общественных слушаний по бюджету в отдельных малых городах, перешедших на принципы МСУ;
- развитие кредитных союзов как потенциального альтернативного источника финансирования инвестиций в регионах;
- развитие общинных организаций в селах и городах как альтернативы предоставления общественных услуг населению;
- проекты законов «О муниципальной службе», «О финансово-экономических основах местного самоуправления»;
- введение единицы счетовода-кассира в штатное расписание айыл окмоту;
- создание в отдельных городах, перешедших на принципы МСУ, бюджетных отделов при городских управах;
- финансирование в отдельных местных сообществах заработной платы налоговых инспекторов из местного бюджета;
- передачу полномочий по администрированию отдельных местных налогов и сборов территориальным органам МСУ (г. Бишкек);
- возвращение местного налога с владельцев транспортных средств в 2001 г. в местные бюджеты;
- официально принятую общенациональную стратегию «Комплексная основа развития КР до 2010 г.», предусматривающую реальную фискальную децентрализацию, прежде всего расширение собственных финансовых ресурсов местных органов власти за счет передачи им в полное ведение ряда налогов (земельный налог, налог на имущество и др.);
- перспективы разделения поступления некоторых налогов между республиканским и местными бюджетами и снижения объемов грантов, направляемых из республиканского в местные бюджеты, продекларированные в КОР.

Слабые стороны:

- сокращение доли расходов местного бюджета в общих государственных расходах и отношения расходов местного бюджета к ВВП;
- недофинансирование предоставления многих функций по отдельным статьям;
- отсутствие средств на финансирование расходов по принятым государством обязательствам;
- нецелевое использование бюджетных средств;

• отсутствие реальных денежных средств у ОМСУ на финансирование инвестиций;

- модель внутригосударственных финансов не действует на уровне «область-район» и «район-город/айыл окмоту»;
- отсутствие стабильности по нормативам отчислений по разделенным налогам для бюджетов первичного территориального уровня;
- наличие мягких бюджетных ограничений для местных бюджетов первичного территориального уровня;
- недостаточный уровень финансирования базовых услуг здравоохранения и образования по системе категориальных грантов, обуславливающий низкий уровень заработной платы учителей и медицинских работников, что отрицательно сказывается на качестве предоставления услуг образования и здравоохранения местными органами управления;
- несвоевременное поступление категориальных грантов;
- отмена системы категориальных грантов для местных бюджетов в отдельных регионах (например, Жайылский район Чуйской области);
- снижение стимулов в мобилизации средств и пополнении своих доходов местными органами власти из-за существующей практики планирования от достигнутого уровня;
- принципы определения размеров выравнивающих грантов для местных бюджетов не предполагают использование формул;
- неиспользование системы стимулирующих грантов для местных бюджетов;
- ограниченная финансовая самостоятельность органов МСУ, проявляющаяся в недостаточном уровне закрепленных доходов, гарантирующих проведение самостоятельной политики местных органов власти;
- нечеткое разграничение компетенции между органами государственной власти и МСУ;
- нечеткое разделение ответственности каждого уровня местной власти за предоставление услуг и расходование бюджетных средств;
- региональные различия по распределению обязательств между уровнями государственного управления;
- неупорядоченность ответственности за предоставление услуг: органы МСУ предоставляют услуги, а политику и льготы определяет правительство;
- практика передачи полномочий без обеспечения соответствующей финансовой ком-

пенсации в течение или между бюджетными годами;

- принятие законодательных актов после утверждения закона о бюджете;

- большое число льготников, которые создают тяжелое бремя для местных бюджетов;

- ограниченный потенциал действующей системы местных налогов и сборов по возможности мобилизации средств для местных властей;

- местные органы власти обладают ограниченными законодательными полномочиями по определению ставок и размеров местных налогов. Право определения ставок по данным налогам на территории КР принадлежит исключительно ЖК;

- недоработанная нормативно-законодательная база по местным налогам: нет четкого определения объекта по налогу на рекламу, нет инструкции по налогу на неиспользуемые площади и др.;

- практика вмешательства вышестоящих государственных органов в бюджетный процесс органов местного самоуправления;

- прецеденты работы ОМСУ (г. Кара-Кол) в течение года без принятого и утвержденного бюджета;

- контрольные цифры для местных бюджетов устанавливаются в середине процесса формирования проектов местных бюджетов;

- местные кенешы работают формально, не принимая участия в формировании проекта бюджета на этапе прогнозирования доходов и составления смет расходов, не выделяют приоритеты в финансировании общественных услуг;

- отсутствие механизма чтения по бюджету в практике ОМСУ;

- сметы расходов не отражают политику отдельных государственных структур;

- невыполнение Закона «О базовых ставках налога за использование земель сельскохозяйственного назначения» на местах;

- в 2000 г. не был создан Государственный страховой фонд, хотя в Законе «О базовых ставках налога за использование земель сельскохозяйственного назначения на 2000 г.» были определены отчисления;

- нет средств на реабилитацию или содержание объектов жилищно-коммунальной собственности;

- вопросы о землях, относящихся к коммунальной собственности, недостаточно четко освещены в законодательстве КР;

- слабое использование механизма платы за государственные услуги;

- передача полномочий по совершению нотариальных действий из айыл окмоту в районные нотариальные конторы;

- несоординированность и разрозненность различных иностранных организаций и проектов в оказании помощи по развитию МСУ;

- отсутствие полной прозрачности местных бюджетов, местные бюджеты пока не составляются по административной классификации;

- потенциал создания такой формы кредитования, как кредитные союзы, слабо используется местными органами самоуправления;

- нереальные, зачастую завышенные планы-прогнозы по сбору налогов;

- прогнозы доходов делаются на базе достигнутого уровня;

- существование огромной кредиторской задолженности по местным бюджетам, проблемы недоимки, особенно по местным налогам;

- слабое администрирование местных налогов на местах;

- отсутствие материальных стимулов для отдельных рядовых работников по сбору налогов;

- слабый кадровый потенциал местных органов самоуправления, связанный с проблемой низкой зарплаты муниципальных служащих по сравнению с госслужащими;

- прецеденты передачи доходов местного самоуправления в республиканский бюджет.

Возможности:

- соглашение между уровнями государственного управления и местного самоуправления на 3-летний период по разграничению функций и расходов и разделению источников доходов;

- использование модели межгосударственных финансовых отношений на уровне «район-город/айыл окмоту», «область-район»;

- реализация общенациональной стратегии КОР по расширению собственных финансовых ресурсов местных органов власти за счет передачи им в полное ведение ряда налогов (земельный налог, налог на имущество и др.), разделению между республиканским и местными бюджетами по ряду других налогов и снижению объемов грантов, направляемых из республиканского в местные бюджеты;

- заметное увеличение доходов ОМСУ за счет расширения перечня местных налогов, в первую очередь введения налога на имущество;

- укрепление финансовой самостоятельности ОМСУ за счет передачи им законодательных полномочий по налогам (в пределах установленных ограничений);

- стимулирование инициативы налоговых инспекторов по пополнению доходной части местных бюджетов и изысканию дополнительных источников дохода путем установления выплаты заработной платы и премий за счет местного бюджета;

- проведение политики улучшения инфраструктуры и осуществления капиталовложений в регионах за счет стимулирующих грантов;

- расширение источников финансирования местных властей путем развития кредитных союзов;

- создание территориальных и/или горизонтальных органов управления по совместному предоставлению услуг и/или решению проблем инвестиций;

- создание предприятий коммунальной собственности, их репрофилирование;

- принятие Закона КР «О коммунальной собственности» с обязательным рассмотрением процедур торгов как определяющего момента процесса предоставления прав собственности или аренды объектов коммунальной собственности;

- внесение в действующее законодательство изменений о том, что исключительно органы МСУ могут распоряжаться коммунальной собственностью по своему усмотрению;

- применение эффективного планирования и научного прогнозирования доходов и рационализация расходов;

- задействование механизма платных услуг населению, особенно в сфере ЖКХ;

- передача органам местного самоуправления – айыл окмоту полномочий по нотариальным действиям;

- использование механизма тендера для экономного расходования финансовых средств;

- внедрение административной классификации для местных бюджетов для большей прозрачности местного бюджета;

- распространение опыта проведения общественных слушаний по бюджету в стране;

- внедрение механизма чтения по бюджету в практику работы местных кенешей;

- альтернативное предоставление общественных услуг населению частным сектором или НПО;

- привлечение к решению социально-экономических вопросов местного значения созданных общинных организаций в селах и городах.

Угрозы:

- масштабный износ и разрушение объектов коммунальной собственности МСУ, в т.ч. объектов, имеющих огромную социальную значимость для поддержания уровня жизни населения и обеспечения жизнедеятельности в регионах;

- потеря кадрового потенциала в сфере здравоохранения и образования, особенно в сфере начального и среднего образования;

- резкое снижение стандартов и качества услуг здравоохранения и образования, что может проявиться в ухудшении национального генофонда и снижении потенциала человеческих ресурсов;

- ухудшение качества предоставления таких общественных услуг населению, как нотариальные действия, влечет за собой ухудшение статистического учета в государстве;

- дифференциация уровня жизни в регионах, рост числа депрессивных районов и населенных пунктов;

- резкое снижение уровня жизни населения за счет ограничения или неэффективности политики предоставления бесплатных государственных услуг на фоне неустойчивости на макроуровне способно усилить социально-экономические конфликты в обществе, привести к социальному взрыву;

- недофинансирование услуг, в частности, невыполнение государством принятых обязательств, создает угрозу потери доверия населения к власти, затухания энергии общественных институтов;

- ослабление действенности и потенциала МСУ, следовательно, сужение круга реально решаемых вопросов;

- отсутствие правопорядка, в частности, законодательной ответственности за действия, ущемляющие или ограничивающие права ОМСУ, будет иметь отрицательные последствия для построения демократического общества в стране;

- затягивание процесса реформ во времени и обострение противоречий, усложнение проведения реформ в будущем;
- сокращение зарубежной финансовой и технической помощи;
- сокращение возможностей по привлечению инвестиций (как внешних, так и внутренних) в регионах.

