

**УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

Н. М. Тюлюндиева, кандидат экономических наук, Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики
<tulundieva@hotmail.com>

**MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL RECOURSES
IN KYRGYZSTAN**

N. M. Tiuliundieva, Ph.D, Academy of Public Administration under the President
of the Kyrgyz Republic <tulundieva@hotmail.com>

Abstract

This article is devoted to considering of local budget income sources in Kyrgyzstan. Here the author analyses the main changes in the local budgets during 2007-2014 years. The relation of the local budget income to GDP is investigated in accordance with the implemented changes in laws. The author considers tax revenues, nontax payments and grants. Main tendencies of local budget reform in Kyrgyzstan are clarified within the framework of fiscal decentralization.

Key words: local government, local budget, tax revenues, nontax payments, transfers, equalization grants.

Аннотация

Данная статья посвящена рассмотрению источников доходов местного бюджета в Кыргызстане. Приводится анализ основных изменений в местных бюджетах в 2007-2014 гг. Отношение доходов местного бюджета к ВВП исследуется в соответствии с внесенными изменениями в законы. Рассматриваются налоговые поступления, неналоговые платежи и гранты. Уточняются основные тенденции реформы местного бюджета в Кыргызстане в рамках фискальной децентрализации.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный бюджет, налоговые доходы, неналоговые доходы, трансферты, выравнивающие гранты.

Любая организация власти, в том числе институт местного самоуправления, предполагает наличие финансовых ресурсов и самостоятельное распоряжение ими. Города и айильные аймаки располагают самостоятельными местными бюджетами с определенными доходами и соответствующими расходами [1].

Органы местного самоуправления получили право самостоятельно планировать местные бюджеты, опираясь на стабильные источники доходов, начиная с 2007 г. До этого времени система межбюджетного регулирования в Кыргызской Республике состояла из четырех уровней: республиканского (центрального), областного, районного и уровня местного самоуправления. Трансферты органам МСУ от центрального правительства распределялись через область и район. Нормативы отчислений от налогов для бюджетов МСУ также устанавливались на районном и областном уровнях. При этом областные и районные уровни финансировали деятельность территориальных подразделений государственных структур, но являлись частью консолидированного местного бюджета.

Областные и районные уровни в бюджетной системе были упразднены в 2007 г. Это был переход к двухуровневой бюджетной системе (республиканский и местный бюджеты). Однако в 2008 г. районный уровень бюджета вновь был восстановлен, но трансферты от центрального правительства в МСУ продолжали распределяться напрямую, без прохождения через районный уровень, а нормативы отчислений по налогам устанавливались в Законе о

бюджете. В 2012 г. районные бюджеты были ликвидированы, тем самым был осуществлен переход на двухуровневый бюджет.

Таким образом, в состав консолидированного местного бюджета в Кыргызской Республике до 2007 г. помимо бюджетов органов местного самоуправления входили областные и районные бюджеты; в 2007 г. – исключительно бюджеты ОМСУ; в 2008-2011 гг. – бюджеты органов местного самоуправления и районные бюджеты; после 2012 г. – бюджеты местных властей. В 1996 г. местные органы управления располагали более чем 1,6 млрд. сом., в 2000 г. – 3,3 млрд. сом., в 2007 г. – около 9 млрд. сом., а в 2013 г. – 23,1 млрд. сом. В 2014 г. в соответствии с планом поступления доходов в местные бюджеты прогнозируется собрать 15,3 млрд. сом.

Доходы местного бюджета (МБ) в Кыргызстане в 1996-2014 гг.

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
А	1	2	3	4	5	6	7	8
Общие доходы и полученные официальные трансферты	1625,0	3339,9	4166,8	4817,2	5329,5	5910,2	6578,4	6869
МБ в % к ВВП	7,2	5,1	5,6	6,4	6,4	6,3	6,6	6,1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
А	9	10	11	12	13	14	15	16
Общие доходы и полученные официальные трансферты МБ	8998,4	12575	13973,3	15251	21364,4	23563,3	25383,4	15252
МБ в % к ВВП	5,2	6,7	7,1	7,1	7,7	7,7	7,2	3,9

Источник: данные Минфина КР.

Удельный вес местного бюджета в ВВП сократился после 1996 г.: с 7,2% ВВП до 5,1% ВВП в 2000 г. [4, с.35]. В последующие годы наблюдалось небольшое увеличение доли местного бюджета в ВВП. Сокращение доли местного бюджета в ВВП до 5,2% ВВП в 2007г. связано с исключением в этом году из состава местных бюджетов областных и районных бюджетов. Небольшой рост доли в 2008 г. отражает произошедшее включение районных бюджетов в состав консолидированного местного бюджета.

В 2009-2013 гг. доля местных бюджетов к ВВП несколько возросла. Однако данную тенденцию в долгосрочном периоде трудно характеризовать как положительную. Так, доходы местного бюджета за 18 лет возросли более чем в 11,5 раза. Для сравнения: доходы республиканского бюджета за аналогичный период возросли в 18 раз. По отношению к ВВП доходы местного бюджета в 2013 г. сложились на уровне 7,4% ВВП. Доходы республиканского бюджета по отношению к ВВП составляют 32% (в 1996 г. – 17,5% ВВП).

Следовательно, если в 1996 г. доходы республиканского бюджета превышали доходы местных бюджетов в 2,4 раза, то в 2013 г. – более чем в 4 раза. Принцип соответствия между улучшением экономического развития страны и ростом доходов государственного бюджета соблюдался в большей степени для республиканского бюджета. Поступления от налогов и других доходов на местном уровне заметно отставали от общереспубликанских темпов

роста, что не позволяет говорить о рациональном устройстве системы межбюджетных отношений в стране.

Резкое уменьшение доходной части местных бюджетов в 2014 г. (до 3,9% ВВП в 2014 г. против 6% в 2013 г.) связано в первую очередь с исключением категориальных грантов из местных бюджетов. Напомним, что образовательные организации в августе 2013 г. были переведены на финансирование из республиканского бюджета. Ресурсы, ранее направляемые для финансирования категориальных грантов, в настоящее время полностью находятся в распоряжении Министерства образования и науки КР [5].

Финансовую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, а также кредитные и иные ресурсы [2].

В 2013 г. правительство сделало заметный шаг вперед по увеличению налоговой базы МСУ, налоговые доходы местных бюджетов составили 2,9% ВВП (по сравнению с 2,5% ВВП в 2013 г.), по плану на 2014 г. – 2,9% ВВП.

В абсолютном выражении налоговые доходы в 2014 г. по сравнению с уточненным бюджетом 2013 г. возрастут на 13%, или на 1352 млн. сом. При этом нужно отметить, что увеличение плановых показателей по налоговым доходам органов местного самоуправления не связано с изменением нормативов отчислений, так как нормативы остались такими же, как и в 2013 г.

Однако самостоятельная реализация полномочий в первую очередь подразумевает, что органы местного самоуправления опираются на местные налоги. В Кыргызской Республике существуют два вида местных налогов: земельный и налог на имущество. Поступления по этим налогам в 2013 г. составили всего 10% доходов местного бюджета КР. Рост налоговых доходов МСУ в 2013 г. был обеспечен за счет увеличения общегосударственных налогов.

Доля этих общегосударственных налогов в 2013 г. была равна 30% общих доходов бюджета.

Удельный вес неналоговых поступлений в совокупном доходе местного бюджета в 2013 г. был равен 8%. Поступление неналоговых доходов в 2014 г. планируется в размере 1934,0 млн. сом. В объеме ВВП их доля составит 0,6% и возрастет к уровню бюджета 2013 г. на 22%.

Среди неналоговых доходов МСУ наибольшие поступления в бюджет до 2012 г. обеспечивала арендная плата за использование земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий [6]. В 2012 г. перечень неналоговых поступлений местных властей пополнился платой за удержание лицензии с недропользователей [7].

В 2012 г. для повышения заинтересованности местного населения в работе инвесторов был введен еще один новый вид неналогового платежа, вносимого недропользователями на развитие и содержание инфраструктуры местного значения в размере 2% от выручки, полученной от реализации полезных ископаемых [8].

Поступления от платежей за удержание лицензий в 2013 г. составили 129 млн. сом. Отчисления на развитие и содержание инфраструктуры пополнили местный бюджет на 105 млн. сом.

В местные бюджеты Кыргызстана поступают трансферты из республиканского бюджета в виде выравнивающих и стимулирующих грантов. Доля трансфертов в общих доходах местного бюджета в 2013 г. составила более 50%, в 2014 г. – 11%.

Выравнивающие гранты правительство использует для усреднения расходов местных бюджетов в отдельных регионах. Они выделяются для выравнивания местных расходов в соответствии со стандартами минимальной бюджетной обеспеченности. Определение их суммы основывается на формуле. Удельный вес выравнивающих грантов в общих трансфертах составлял 12% в 2013 г. В 2014 г. выравнивающие гранты стали основным инструментом помощи ОМСУ, так как категориальные гранты были выведены из состава местных бюджетов.

Стимулирующие (долевые) гранты – это средства, предоставляемые республиканским бюджетом МСУ на безвозмездной основе для осуществления целевых капитальных расходов по утвержденным инвестиционным проектам МСУ, имеющим социальную направленность. Они предоставляются в виде софинансирования, в дополнение к мобилизованным ресурсам местных бюджетов, населения, международных и неправительственных организаций. Объем выделяемых стимулирующих грантов на сегодняшний день незначителен и составляет около 250 млн. сом., или 1,5% общих расходов местного бюджета.

В дополнение к вышеперечисленным трансфертам в бюджетной системе Кыргызской Республики используются средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты. Данный инструмент предусмотрен для тех случаев, когда принятые государством законы требуют дополнительных средств на местном уровне, которые не были предусмотрены.

В настоящее время посредством данного механизма финансируются такие статьи расходов, как приобретение угля и других видов топлива для школ и затраты на питание учащихся начальных классов школ. Доля средств, передаваемых из республиканского бюджета, составляла треть совокупных трансфертов местного бюджета в 2013 г. В настоящее время отмечается тенденция постепенного сокращения удельного веса средств передаваемых.

Таким образом, в доходах местного бюджета в 2014 г. запланированы следующие изменения по сравнению с предыдущим годом:

сумма доходов (без учета категориальных грантов) увеличится на 5,4%, тогда как налоговых доходов – на 12,3% при том, что трансферты (без учета категориальных грантов) сократятся на 10%;

объем неналоговых доходов увеличится на 22%, что более ощутимо по сравнению с налоговыми поступлениями (12,3%);

доля трансфертов (без учета категориальных грантов) в общих доходах бюджета (без категориальных грантов) понизится с 13,4 до 11,4%;

соотношение выравнивающих и категориальных грантов меняется в сторону роста объемов выравнивающих грантов (выравнивающие гранты в 2014 г. запланированы в 2,9 раза больше по сравнению со средствами передаваемыми).

Если планируемые изменения бюджета в 2014 г. будут исполнены в полном объеме, то можно будет говорить о начале укрепления финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Бюджет 2014 г. можно будет охарактеризовать как индикатор, подтверждающий последовательность реформы местного самоуправления в части наделения органов местного самоуправления закрепленными источниками доходов.

Использованные источники

1. О местном самоуправлении [текст]: Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. №101.
2. Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике [текст]: Закон Кыргызской Республики от 11 июня 1998 г. № 78.
3. О финансово-экономических основах местного самоуправления в Кыргызской Республике [текст]: Закон Кыргызской Республики от 25 сентября 2003 г. № 215.
4. Тюлюндиева, Н.М. Концепция управления бюджетом государства [текст] / Н.М. Тюлюндиева. – Бишкек, 2011. – 274 с.
5. О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки КР [текст]: Постановление Правительства КР от 30 мая 2013 г. №302.

6. Добрецова, Н. [и др.]. Политический ветер и состояние местных бюджетов Кыргызстана [текст] / Н. Добрецова, Ж. Асибалиев // Муниципалитет. – 2011. – №1. – С. 27-28.

7. О недрах [текст]: Закон КР от 9 августа 2012 г. № 160.

8. О неналоговых платежах [текст]: Закон КР от 14 апреля 1994 г. № 1480-XII (в редакции Закона КР от 17 июля 2013 г. № 149), статья 19-3.