

Бюджетно-налоговая политика и социально-экономическое развитие местного сообщества

Мурзаibraим уулу Ренат, кандидат экономических наук
Тилекеева Бактыгуль Сагыновна

Аннотация. В статье рассматривается распределение и использование денежных ресурсов между уровнями бюджетной системы государства, а также налоговые и неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты. Проведен анализ состояния местных бюджетов и сформулированы предложения по улучшению деятельности местных органов власти.

Ключевые слова: бюджетная политика, налоги, общество, неналоговые платежи, местный бюджет.

Сравнительный анализ источников финансовых ресурсов органов местного самоуправления, их соотношение определяет степень самостоятельности конкретного местного сообщества: преимущество в структуре финансовых ресурсов государственных средств говорит о зависимости данного сообщества от органов государственной власти, что и имеет место в действительности в системе местного самоуправления Кыргызстана¹.

Переход к рыночной системе хозяйствования обусловил разграничение функций в сфере бюджетной деятельности государства, которое стало определяться необходимостью самостоятельного осуществления воспроизводственного процесса на местном уровне. Основной функцией государственной власти в центре стала разработка и осуществление финансово-бюджетной политики, распределение и использование денежных ресурсов между уровнями бюджетной системы государства. В свою очередь, главной задачей органов местного самоуправления стала ответственность перед местным населением и осуществление своих полномочий именно в его интересах, что обуславливает эффективное использование всех имеющихся ресурсов, в том числе финансово-бюджетных.

При содействии Фонда «Сорос-Кыргызстан», в рамках программы «Общественное управление» была разработана комплексная программа социально-экономического развития в 6 городах Кыргызстана. Другая международная организация Урбан институт оказала финансовую, организационную и консультационную помощь в разработке стратегии 16 городов, а Всемирный Банк оказывает содействие в реабилитации инфраструктуры водоснабжения и канализации (Таза-Суу), а также объектов здравоохранения и системы образования в более 200 сельских населенных пунктах и 23 городах Кыргызстана².

Реформа местного самоуправления, активно проводимая в современных условиях, оказывает прямое влияние на состояние муниципальных образований. Происходит трансформация³ экономики муници-

пальных образований, усиливается значение местного самоуправления в жизнедеятельности соответствующих территорий, экономическая самостоятельность становится главным условием реализации новой роли городов Кыргызстана. На фоне происходящих реформ особую актуальность приобретают вопросы, связанные с формированием и использованием муниципальных финансов в условиях двухуровневой системы бюджета органов МСУ. Направлениями их решения являются не только осуществление той или иной политики в области налогообложения, но и использование различных механизмов и методов по формированию бюджета местных сообществ⁴.

Главным ресурсным обеспечением финансовых прав органов местных сообществ являются местные финансы, включающие в себя бюджеты городов, поселков и айлов, денежные средства, передаваемые из верхних уровней государственной власти, а также субъектов хозяйствования, относящиеся к местным органам власти.

Главной целью проводимой работы в сфере социальных выплат является достижение эффективности механизма социальной защиты населения. На сегодня в социальной сфере республики имеет место достаточно сложное положение. Хотя, в последние годы удалось снизить уровень бедности, он все еще составляет 31,7%, что в частности происходит из-за неспособности государства проводить адекватную социальную помощь своему населению из-за низкого уровня финансирования.

В жизни общества в условиях рыночной экономики объективно требуется проведение государственной финансовой политики социальной защиты населения, направленной на качественное изменение жизни людей, здравоохранения, культуры, жилищной сферы, пенсионного обеспечения, женской и молодежной политики, доходов и занятости населения и др.

Только на основе решения этих проблем возможен переход к следующему этапу (2017–2020 гг.) – устойчивому развитию социально-экономических

¹О финансово-экономических основах местного самоуправления [Текст]: закон Кырг. Респ. от 27 сент. 2003 г., № 215 // Норматив. акты Кырг. Респ. – 2003. – № 21. – С. 3–10.

²Официальный сайт Министерства экономики Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minesonom.kg.

³Трансформация системы налогообложения Кыргызстана как фактора экономического развития общества. Тилекеева

Б.С. Перспективные направления развития современной науки. Евразийское научное объединение. Сборник. Россия М.: 2021 г.

⁴Формирование муниципальных финансов в условиях двухуровневой системы бюджета на примере города Бишкек. Магистерская диссертация. Нишарапова Ж.Т. Б.: 2014г.

процессов, то есть к такому состоянию социальной сферы, при котором происходит постоянное улучшение качественных и количественных характеристик социальной сферы, отсутствие угрозы стабильности развития общества и экономики, и существованию потенциала для дальнейшего прогресса.

Таким образом, итогом экономических преобразований должно стать повышение уровня жизни всего населения Кыргызской Республики, его образования, расширение доступности материальных и духовных благ, улучшение здоровья общества, утверждение человека как гражданина и личности и на этой основе – достижение стабилизации единства общества.

В период 20-ти летней независимости Кыргызстана можно было часто наблюдать, когда представители разных сел и городов обращаются в Правительство и другие центральные органы страны, в целях

получения финансирования на решение существующих проблем на местах: ремонт школ, дорог, водопроводных систем и т.п.

Нижеследующий анализ состояния местных бюджетов показал, что каждый год, изменяя индикаторы финансовых планов органов МСУ, направленные в сторону увеличения, не только не способствуют развитию органов МСУ, а наоборот, осложняют и так плачевное состояние местных органов, отталкивают любую инициативу и желание по сбору дополнительных доходов в бюджет. В особенности, в таких вопросах, как формирование доходной части местных бюджетов по остаточному принципу, недостаток ясной и объективной картины системы стимулирования и формирования доходной части бюджета, не дают возможность органам МСУ перспективно и стабильно спланировать социально-экономическое развитие местного сообщества.

Таблица 1. **Налоговые и неналоговые платежи местного бюджета**⁵.

Налоговые платежи	Неналоговые платежи
Земельный налог Налог на имущество Налог на обязательный патент	Средства, поступающие за аренду земли и государственного имущества
Налог на добровольный патент Налоги на основе налогового соглашения	Средства, собираемые за парковку машин
Налоги, поступающие со свободных экономических территорий	Отчисления, поступающие за оказанные государственными предприятиями платные услуги и продажу товаров
Единый налог, взимаемый из упрощенных видов налогов Налог, поступающий за пользование недрами	Средства, поступающие от рекламы муниципальной собственности
	Средства, собираемые за вывоз мусора Средства, собираемые с мест отдыха

В таблице 1., мы видим какие налоговые и неналоговые платежи пополняет местные бюджеты городов, районов, айылных аймаков и т.д.

Анализ исполнения доходной части местных бюджетов за пятилетний период показал, что ежегодно доходы местного бюджета составляют не более 21-22 млрд. сомов, хотя в 2014-2016 гг. доходы местного бюджета составляли не более 17 млрд. сомов. Налоговые доходы в 2017 году составляли 11,9 млрд. сомов или 58,7% от всех доходов в местный

бюджет. Основной бюджетобразующей базой местного бюджета является налог на доходы и прибыль, который составил 59,8% от всех налоговых поступлений.

Самый низкий сбор был отмечен по налогам за пользование недрами и составил 147,6 млн. сомов или 1,2% от всех поступивших налоговых сборов. Считаем необходимо увеличить ставки налогов для этого вида налогов, в особенности для горнодобывающих компаний, осуществляющих разведку и добычу полезных ископаемых (табл. 2).

Таблица 2. **Доходная часть местного бюджета**⁶, млн. сом.

	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	21236,9	16108,5	17645,1	17661,4	20291,3
Доходы от операционной деятельности	21112,4	16062,0	17523,2	17570,1	20251,2
Налоговые доходы	10428,0	11693,7	12325,7	12324,4	11905,2
Полученные официальные трансферты	8578,0	1944,6	2549,4	2767,3	5454,9
Неналоговые доходы	2106,5	2423,7	2648,1	2478,5	2891,1

В таблице 2., показана доходная часть местного бюджета за 2013-2017 годы. Где, можно наглядно увидеть, что местный бюджет все эти годы пополнялся по плану и распределялся на соответствующие запланированные расходы. И с каждым годом пополнения увеличивались. К примеру: Неналоговые доходы местного бюджета с

2106,5 млн.сом (2013 год) выросли до 2891,1 млн.сом (2017 год) и т.д.

Отличительной чертой при формировании местных бюджетов мы видим в двух уровневой системе межбюджетных отношений, где Министерство финансов КР выстраивает вектор по разработке и исполнению местных бюджетов

⁵ Таблица составлена на основе данных источника: материалы официального сайта Министерства финансов КР

⁶ Источник: составлена по данным НСК КР

непосредственно напрямую с органами МСУ, городами и айыл өкмөтү. При формировании доходной части бюджетов местных сообществ, местные бюджеты сформированы в 4 категории, с общим количеством 484 субъектов:

- Города республиканского значения - 2⁷;
- Города областного значения - 12;
- Города районного значения - 17;
- Айыл өкмөтү - 453.

Из общего числа айылных аймаков 79, или 17 процентов из них, являются самообеспеченными, а остальная их часть - дотационными.

Анализ показал, что в доходах местных бюджетов налоговые доходы составили 13 404,0 млн. сомов и уменьшились на 653,5 млн., или на 4,6 процента, а их доля в общих доходах увеличилась на 2,2 процентных пункта, поступления официальных трансфертов сложились в размере 2 525,8 млн. и уменьшились на 29,3 млн. сомов, или на 1,1 процента, в то время как доля их в общих доходах увеличилась на 0,9 процентных пункта.

В январе-ноябре 2020г. неналоговых доходов поступило в сумме 2 036,0 млн. сомов, что на 774,1 млн., или на 27,5 процента меньше, чем в январе-ноябре

2019г., при этом их удельный вес в общих доходах сократился на 3,1 процентных пункта, доходы от продажи нефинансовых активов сложились в размере 73,6 млн., что на 2,6 млн. сомов, или на 3,5 процента меньше. В то же время доля таких доходов сохранялась на уровне соответствующего периода предыдущего года.

Основной объем собственных доходов местных бюджетов (налоговые доходы, неналоговые поступления и доходы от продажи нефинансовых активов) сложился за счет подоходного налога с физических лиц-резидентов Кыргызской Республики (50,6 процента), налогов на собственность (16,5 процента), на основе патента (11,5 процента), доходов от собственности и процентов (6,8 процента), налога с продаж (5,4 процента), доходов от продажи товаров и оказания услуг (4,3 процента).

В расходах от осуществления операционной деятельности в социально-культурную сферу направлено 9 982,6 млн. сомов (70,5 процента), на государственные службы общего назначения, оборону, общественный порядок и безопасность - 3 696,4 млн. (26,1 процента), государственные услуги, связанные с экономической деятельностью - 474,7 млн. сомов (3,4 процента).

Таблица 3. Структура местных бюджетов в январе-ноябре 2019-2020 гг.

	Млн. сомов		В процентах к итогу	
	2019	2020	2019	2020
Доходы	19 498,8	18 039,3	100,0	100,0
Доходы от операционной деятельности	19 422,6	17 965,7	99,6	99,6
Налоговые доходы	14 057,4	13 404,0	72,1	74,3
Полученные официальные трансферты	2 555,0	2 525,8	13,1	14,0
Неналоговые доходы	2 810,1	2 036,0	14,4	11,3
Доходы от продажи нефинансовых активов	76,2	73,6	0,4	0,4

В таблице 3., мы видим, что налоговые доходы в процентном соотношении в 2019 году (январе-ноябре) составили 72,1 процент, а в 2020 году (январе-ноябре) 74,3 процента. Что говорит о том, что налоги составляют основу доходной части местных бюджетов.

Местные органы власти при дефиците бюджета для обеспечения его сбалансированности могут выбрать один из альтернативных вариантов:

- сократить расходы, финансируемые за счет бюджета, и возможно, не в полной мере реализовывать свои полномочия, сузить круг решаемых социально-экономических задач по развитию территории;

- изыскать разовые дополнительные источники финансирования: поступления от реализации собственности региона, выпуск облигационных займов, гранты.

В целом в области финансовых ресурсов государства в 2017-2022 годах рекомендуется решение следующих задач:

➤ Внедрение инструментов программного бюджетирования поэтапно.

➤ Укрепление бюджетной дисциплины. Усиление контроля над расходами министерств и ведомств

бюджетных средств с их четкой постановкой приоритетов.

➤ Обеспечение сбалансированности республиканского бюджета.

➤ Сокращение дотационности местного бюджета поэтапно.

➤ Переход к бюджету развития от социально-ориентированного бюджета.

➤ Ограничение новых расходных инициатив министерств и ведомств, не имеющих четкого обоснования, а также запрещение повышения расходных обязательств министерств и ведомств посредством проведения передвижек.

Исследования показали, что в ходе проведения реформ, в частности, при попытке изменения структуры расходов государства в сторону финансирования программ социального характера, был достигнут рост только их номинальной величины, которой недостаточно для финансирования в полном масштабе, не только капитальных, но даже текущих затрат.

Позитивные внутриэкономические и внешние условия в Кыргызской Республики благоприятно отражаются на основных индикаторах государственного бюджета. Доходная часть бюджета характеризуется определенным наращиванием не только нало-

⁷ <http://stat.kg/>

говых притоков, связанных с величиной экономической активности в республике и увеличением импортной составляющей, но и неналоговыми поступлениями и официальными трансфертами. Бюджетно-налоговая политика и в настоящее время сохраняет социальную направленность государственных расходов, и в 2018 году расходная часть бюджета составила 157,9 млрд. сомов, превышая доходную часть на 6,4 млрд. сомов (доход 151,5 млрд. сомов) что составила 1,14% дефицита бюджета к ВВП.

Необходимо отметить, что существующая система организации органов управления на местном уровне не отвечает требованиям сегодняшнего дня. Нам нужны подлинные органы местного самоуправления, которые будут ответственны за организацию жизни на местах по самому широкому спектру вопросов, которые для решения этих проблем будут иметь реальные и достаточные источники финансирования.

Предложения: Во-первых, необходимо пересмотреть существующую практику построения местных органов. В настоящее время один айыл өкмөтү объединяет в среднем пять-шесть сел. Это не правильно. Представьте, что Вы являетесь жителем того или иного села: было бы Вам удобно решать, например, вопрос ремонта водопроводной сети в Вашем селе совместно с жителями соседнего села? Конечно, нет. Каждый населенный пункт, будь то село, город, поселок городского типа и т.п. должен иметь свой орган местного самоуправления (МСУ). Жители населенных пунктов должны самостоятельно определять структуру органов своего МСУ и избирать свои представительные и исполнительные органы МСУ без вмешательства центральных государственных органов.

Во-вторых, необходимо кардинально пересмотреть распределение функций между центральными органами и органами МСУ. Это можно сделать следующим образом: составить единый список функций, которыми в настоящее время наделены центральные органы и органы МСУ. Далее, из этого списка начать перераспределение функций по принципу «снизу вверх»: все, что можно сделать на местах силами МСУ, - передать органам МСУ, а те функции, с которыми они не справятся, - оставить центральным органам

Литература:

1. О финансово-экономических основах местного самоуправления [Текст]: закон Кырг. Респ. от 27 сент. 2003 г., № 215 // Норматив.акты Кырг. Респ. – 2003. – № 21. – С. 3-10.
2. Официальный сайт Министерства экономики Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.mineconom.kg.
3. Об утверждении Проекта "Финансирование сельского хозяйства – 3" [Текст]: постановление Правительства Кырг. Респ. от 11 марта 2015 г. № 113 // Норматив.акты Кырг. Респ. – 2015. – № 13. – С. 38.
4. Трансформация системы налогообложения Кыргызстана как фактора экономического развития общества. Тилекеева Б.С. Перспективные направления развития современной науки. Евразийское научное объединение. Сборник. Россия М.:2021 г
5. <http://stat.kg/>

страны». Например, в пределах того или иного населенного пункта к органам МСУ должны полностью перейти такие функции как строительство и ремонт школ, больниц, детских садов и других необходимых для граждан учреждений, а также внутренних дорог, водопроводных сетей, электрических линий, подстанций и сетей и т.п. В то же самое время, по таким учреждениям как школы, больницы, поликлиники – функции по обеспечению заработной платой персонала, установлению стандартов образования, лицензированию, аккредитации – должны остаться у центральных органов.

В-третьих, необходимо предусмотреть обеспечение органов МСУ достаточными финансовыми источниками для надлежащего осуществления ими своих функций. Это можно сделать следующим образом: не нарушая изложенную выше систему налогов (которая будет стимулировать рост экономики по всей стране), установить, что, к примеру, не менее 40 или 50% всех налогов собранных в том или ином населенном пункте будут перечисляться в бюджет органа МСУ данного населенного пункта. В первое время допускается финансовая помощь центральных органов страны таким органам МСУ, которые будут иметь слишком малый бюджет.

Эти меры приведут к тому, что в стране вместо одного центра принятия решений (то есть, Правительства) для решения существующих проблем населенных пунктов, появятся тысячи центров. Безусловно, это даст свои положительные результаты.

Например, в первое время, если в том или ином населенном пункте не будет достаточно средств для ремонта школы, жители могут принять решение на имеющиеся средства купить строительные материалы, а ремонт сделать своими силами. Конечно, это неудобно, но проблема будет решена. На местах появятся новые лидеры, которые за счет своей предприимчивости, инициативы и находчивости, смогут эффективно нестандартными путями решать существующие в их населенном пункте проблемы. Таким образом, понемногу начнут разрешаться проблемы населенных пунктов, которые не решались в прошлые годы в течение десятилетий.