

65.261.3
Т 98



Академия управления
при Президенте
Кыргызской Республики

Hanns
Seidel
Stiftung

Политологический
и социологический институт

Н.М. Тюлюндиева

Концепция управления бюджетом государства

Бишкек:к

Н.М.Тюлюндиева

**Концепция управления
бюджетом государства**

Бишкек 2011

УДК 336
ББК 65.9(2) 261.3
Т 98

Рекомендовано к изданию Ученым советом Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Рецензенты: Бектенова Д.Ч., зав. каф. «Финансы и кредит» КРСУ, доктор экономических наук, профессор;
Турсунова С.А., зав. каф. «Финансы и банковское дело» АУПКР, доктор экономических наук, профессор.

Тюлюндиева Н. М.

Т 98 Концепция управления бюджетом государства. - Монография. – Б.: 2011.- 274 с.

ISBN 978-9967-08-299-1

В монографии раскрываются концептуальные подходы к пониманию бюджета государства. Наряду с традиционным пониманием бюджета в экономическом контексте, автор расширяет трактовку и включает в анализ институт государства, формирующий и использующий бюджет для выполнения своих функций и предоставления услуг. Бюджет рассмотрен в контексте экономических отношений, государственного устройства и правовой системы.

Теоретические обобщения сопровождаются исследованием ситуации в Кыргызстане. Показаны направления реформирования бюджетной сферы и проанализированы изменения в бюджетном процессе в КР. Проведено исследование бюджетных принципов в стране. Раскрываются принципы построения межбюджетных отношений и распределения ответственности различных органов управления; показаны источники доходов местного бюджета. Анализ проблем финансирования бюджетных учреждений в Кыргызстане выполнен на примере высшего образования.

Данная монография рекомендуется для студентов, преподавателей, научных работников, практиков и всех, кто интересуется проблемами государственного бюджета. Печатается при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайделя, Германия.

Т 0605010204-11
ISBN 978-9967-08-299-1

УДК 336
ББК 65.9(2) 261.3
© Тюлюндиева Н. М., 2011

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ ГОСУДАРСТВА.....	9
1.1. Концептуальные положения о сущности бюджета и бюджетного процесса.....	9
1.2. Теоретические подходы к использованию бюджета как инструмента экономической политики.....	33
2. ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ.....	62
2.1. Реформирование бюджетной сферы Кыргызстана.....	62
2.2. Анализ бюджетного процесса (на примере республиканского и местных бюджетов).....	90
3. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ ПРИНЦИПОВ В КР.....	120
3.1. Исследование бюджетных принципов составления и исполнения бюджета.....	120
3.2. Изучение принципов построения бюджетной системы в стране.....	143
4. ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	161
4.1. Принципы экономической и финансовой самостоятельности МСУ.....	161
4.2. Принципы местного налогообложения в Кыргызстане.....	179
4.3. Принципы распределения обязательств и ресурсов в бюджетной системе и их реализация в КР.....	198

5. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ.....221

5.1. Деятельность бюджетных учреждений и платные услуги.....221

5.2. Финансирование высшего образования в Кыргызстане.....245

Заключение.....265

Библиография.....268

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях вопросы управления государственным бюджетом имеют фундаментальное значение для всех стран. Эффективное и ответственное управление бюджетом государства важно для обеспечения финансовой устойчивости и безопасности государства, предоставления населению достаточного объема общественных благ, а, значит, поддержания гарантированного качества жизни в стране, и для достижения устойчивого экономического роста.

В ходе ранее осуществленных бюджетных реформ в Кыргызстане закладывались основы для эффективного управления бюджетом страны. Создана законодательно-нормативная база бюджетной сферы: приняты основополагающие законы КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики», «О Счетной палате» и др. Реформировался бюджетный процесс и бюджетный календарь на центральном уровне. Кардинальные изменения осуществлены в структуре местных бюджетов и межбюджетных отношениях: принят и совершенствуется Закон КР «О финансово-экономических основах МСУ», проводится методологическая работа по улучшению расчета грантов и др.

В результате реформ в бюджетной сфере Кыргызстана сформирована база для:

- обеспечения прозрачности бюджета и предоставления информации по составлению и исполнению бюджета обществу,
- изменения качества формирования бюджета на основе программно-целевого бюджета и перехода от финансирования расходов государственных ведомств к финансированию их действующих и принимаемых обязательств,
- понимания целевого исполнения бюджета как достижения результатов государственными агентствами и создания предпосылок для улучшения работы Счетной палаты и совершенствования системы внутреннего аудита и контроля в ведомствах,
- планирования среднесрочного прогноза бюджета (для гарантирования стратегической направленности расходов бюджета),
- перехода в государственном секторе от учета, основанного на кассовом методе, к учету на основе метода начисления.

Однако функционирование обозначенных механизмов, процедур и методов на практике не только не принесло ощутимых результатов, но и не привело к снижению напряженности в бюджетной сфере.

Государство в Кыргызстане стало не в состоянии обеспечивать даже такие традиционные общественные блага, как услуги образования и здравоохранения, дороги и др. Возник порочный круг: граждане и предприятия в ответ на ухудшение общественных услуг уклоняются от налогов, что, в свою очередь, вызывает дальнейшее падение качества услуг, предоставляемых государством. Главной причиной того, что режимы двух президентов в Кыргызстане пали, явилось длительное невыполнение государством своих обязательств.

Слабость потенциала государства в решении стоящих перед ним общественных задач и рост общественного недоверия затронули в первую очередь бюджетную сферу. Раздраженные слабостью государственной бюджетной поддержки граждане (часто через политические партии или неправительственные организации) стали выступать за осуществление преобразований в управлении бюджетом государства. В первую очередь требования касались повышения заработной платы работникам социальной сферы и сокращения коррупции в бюджетной сфере посредством обеспечения прозрачности финансовой деятельности государства. В результате новое правительство для укрепления общественного доверия первоочередное внимание придало вопросам количественного роста государственных расходов и активизации участия граждан в государственном управлении.

Как следствие, страна столкнулась с необходимостью, с одной стороны, сокращения огромного дефицита государственного бюджета и ограничения будущих внешних заимствований для поддержания макроэкономической и финансовой стабильности экономики страны, а, с другой стороны, безотлагательного создания условий для ускоренного экономического роста. В таких условиях вопросы управления бюджетом государства приобрели первостепенное значение для социально-экономического развития страны. Проведение реформ в бюджетной сфере должно в первую очередь привести к кардинальной переориентации бюджетных отношений на выполнение обязательств государства перед обществом.

Следовательно, государство должно уделять первоочередное внимание вопросам обеспечения реалистичности бюджета. его

качества и стратегической направленности; улучшению бюджетного устройства, бюджетных процедур и принципов для эффективного управления бюджетом государства; достижению полной прозрачности бюджетного процесса; совершенствованию межбюджетных отношений для усиления финансовой самостоятельности местных бюджетов; др.

Комплексное исследование, синтезирующее в единую концепцию опыт процесса управления бюджетом государства в Кыргызской Республике и теоретическое обоснование путей его дальнейшего совершенствования, представляет большой научный и практический интерес.

Представленный в монографии анализ бюджета и бюджетного процесса государства основан на теоретическом исследовании. Как правило, научные публикации по проблемам государственных финансов практически не останавливаются на рассмотрении концептуальных вопросов сущности бюджета государства в рыночной экономике. Они посвящены в основном описанию нормативно-правовой базы государственных финансов, структуре доходов и расходов государства, описанию процедур бюджетного процесса, внебюджетным фондам и т.д. Считается, что понятие и функции бюджета государства определены и обоснованы экономической наукой, а управление государственным бюджетом должно быть нацелено на сокращение дефицита государственного бюджета, рост доходов государства и своевременное обслуживание государственного долга.

Вместе с тем, большинство западных экономистов методологической основой исследования сущности бюджета государства считают теорию общественного выбора, а рассмотрение функций государственного бюджета начинают с описания теории несостоятельности рынка, концепции общественных товаров и побочных (внешних) эффектов, экономических функций государства и др.

Актуальность изучения данных разделов экономической теории представляется особенно важным для анализа процесса управления государственным бюджетом в Кыргызстане. Поскольку данная работа посвящена проблемам бюджета государства в переходном периоде, когда система управления государственным бюджетом еще не устойчива или недостаточно отлажена в противоположность западным системам, где многие вопросы, от которых зависит бюджетный процесс, уже решены или отработаны. Поэтому первая глава монографии посвящена разбору сущности бюджета и роли

системы государственного управления в управлении бюджетом государства.

Изучение хода бюджетной реформы в стране, анализ бюджетного процесса и принципов управления бюджетом государства, продолжают исследование во 2-3 главах. Основные этапы бюджетного процесса анализируются на примере республиканского и местных бюджетов.

Изучению местных бюджетов посвящена следующая глава. В разных странах функционируют различные модели межбюджетных отношений и используются различные принципы местного налогообложения и распределения обязательств между бюджетами. Анализ регулирования межбюджетных отношений в Кыргызстане сопровождается рассмотрением общепризнанных в мировой практике принципов и подходов к управлению местными бюджетами.

В заключительной главе рассматриваются проблемы функционирования бюджетных учреждений. Изучены подходы к планированию сметы расходов бюджетных учреждений, подняты проблемы оценки платных услуг государства и анализируется система финансирования высшего образования в стране.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ ГОСУДАРСТВА

1. 1. Концептуальные положения о сущности бюджета и бюджетного процесса

Изучение бюджета и бюджетной политики государства – неотъемлемая часть экономической науки. Экономическая теория тесно связана с социальными, политическими процессами, тем более с развитием государственного управления, как в отдельно взятых странах, так и в мировом хозяйстве. Однако целый ряд ключевых понятий, без которых сегодня трудно анализировать и обосновывать экономическую, прежде всего бюджетную политику государства, практически не применялся прежде в экономической литературе стран СНГ.

Так, при определении бюджета в экономической литературе рассматривалось в первую очередь понимание его сущности в экономическом контексте. Авторы считают, что бюджет - это «централизованный фонд денежных средств»¹; «основной финансовый план государства»²; «совокупность ... денежных отношений... как основной финансовый план..... как важнейший финансовый регулятор...»³; «централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств...»⁴; «денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства)...»⁵.

В приведенных выше определениях бюджета, несмотря на

¹ Основы теории финансов. Под ред. Дробоздиной Л.А.. – М., 1995. Стр. 32

² Государственные и территориальные финансы. Под ред. Л. И. Сергеева.- Калининград, 2000. Стр. 51

³ Финансы и кредит. Под ред. Козака А. Ю. - Екатеринбург, 1994. Стр. 170

⁴ Государственные и муниципальные финансы. Бабич А. М., Павлова Л.П.- М: Финансы, 1999. Стр. 80

⁵ Финансы. Шуляк П.Н., Белотелова Н.П. М., 2002. Стр. 89-90

то, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений: финансовые отношения, денежный фонд, план-закон и экономический инструмент регулирования экономики, - он рассматривается, прежде всего, в контексте экономических отношений, т.е. односторонне.

Вместе с тем, при рассмотрении бюджета и бюджетной политики государства в центре внимания западной экономической науки находится государство как один из активных участников экономической жизни, строящейся на основе рынка, формирующее и использующее бюджет для выполнения функций государства. Бюджет может использоваться не только как финансовый план, закон и инструмент социально-экономической политики, но и как средство предоставления общественных благ, связи и отчетности государства перед обществом и др.

Это связано со своеобразием подхода западных экономистов к истолкованию роли государства и его финансов. И подход, и понятийный аппарат, и исследовательский инструментарий соответствуют условиям смешанной рыночной экономики, в которой государство находится в положении партнера и конкурента частных фирм и несет ответственность за поставку специфических материальных благ и услуг. Такая постановка вопроса предполагает, что, с одной стороны, государство не претендует на роль создателя экономического порядка, а с другой, - не ограничивается выполнением функций наблюдателя. Соответственно, бюджет предстает (как минимум) в качестве инструмента, призванного обеспечить удовлетворение потребностей в тех благах, которые недостаточно эффективно производятся в частном секторе.

Основы современной теории государственных финансов были заложены на рубеже XIX-XX вв. главным образом усилиями итальянских и шведских экономистов Мацоллы, Панталеони, Де Вити, Викселя и других, которые первыми начали интерпретировать бюджет в терминах спроса и предложения благ, поставляемых государством, и пытались искать рациональные подходы к его формированию. В

дальнейшем наука о государственных финансах развивалась в большей степени как теория налогов и перераспределения. Позднее система государственного управления и права, оказывающая непосредственное влияние на бюджетную политику государства, впервые была включена в анализ представителями теории общественного выбора. На современном этапе общепринятым стал взгляд на ресурсы, формы и результаты деятельности государства сквозь призму производства и обмена экономических благ.

Новая интерпретация функций государства во многом не отвечала не только идеологии, но и практике планового хозяйства. С переходом к независимости в Кыргызстане, когда с ростом самостоятельности экономических субъектов усилился интерес к общетеоретическим представлениям о рынке, а также к современному пониманию роли государства, пересмотр концептуального содержания бюджета неизбежен. На современном этапе, когда значение государства в экономической жизни подверглось кардинальному пересмотру, эти идеи становятся необходимыми для понимания бюджета и бюджетной политики государства.

Для углубления концептуального понимания бюджета и бюджетной политики государства первостепенное значение имеет то, что формирование бюджета предопределяется не только закономерностями функционирования финансовой системы, но и системы государственного управления и общественного политического строя. Бюджетные отношения предстают отчасти результатом переговоров сторон, а отчасти – рыночных отношений.

Поэтому в качестве методологической основы для понимания бюджета мы выбираем, как некоторые другие авторы,⁶ теорию общественного выбора (*public choice theory*), на основных моментах которой мы остановимся.

Теорию общественного выбора называют иногда «новой

⁶ Нестеренко Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дисс. канд. эк. наук - М., 2006.

политической экономией»,⁷ так как она изучает политический механизм формирования макроэкономических решений. Критикуя кейнсианство, представители этой теории поставили под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику. Последовательно используя принципы классического либерализма и методы микроэкономического анализа, они активно вторглись в область, традиционно считавшуюся полем деятельности политологов, юристов, социологов (такое вмешательство получило название «экономического империализма»). Критикуя государственное регулирование, представители теории общественного выбора сделали объектом анализа не влияние кредитно-денежных и финансовых мер на экономику, а сам процесс принятия правительственных решений.

У неоинституциональной теории общественного выбора были предшественники - представители «старого», традиционного институционализма, которые тоже пытались наладить связи между экономической теорией и правом, социологией, политологией, и т.д. Однако между «старыми» институционалистами (типа Т. Веблена, Дж. Коммонса, Дж. К. Гэлбрейта) и «новыми» институционалистами есть, по крайней мере, три коренных различия.⁸

Во-первых, «старые» институционалисты шли к экономике от права и политики, пытаясь изучать проблемы современной экономической теории методами других наук об обществе; «новые» же институционалисты идут прямо противоположным путем изучают политологические, правовые и пр. проблемы методами неоклассической экономической теории, и, прежде всего, с применением аппарата современной микроэкономики и теории игр.

⁷ Например: Buchanan J.M. «Constitutional Economics». *A New Palgrave: A Dictionary of Economics*. 1987, vol. 1. p. 586.

⁸ Джеймс Бьюкенен. Сочинения. - Пер. с англ. (Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы). Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Том I / Фонд экономической инициативы; гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. / М: Таурус Альфа, 1997. - Стр. 452

Во-вторых, традиционный институционализм основывался главным образом на индуктивном методе, стремился идти от частных случаев к обобщениям, в результате чего общая институциональная теория так и не сложилась; «новый» институционализм идет дедуктивным путем - от общих принципов неоклассической экономической теории к объяснению конкретных явлений политической жизни.

В-третьих, «старый» институционализм, как течение радикальной экономической мысли, обращал преимущественное внимание на действия коллективов (главным образом, профсоюзов и правительства) по защите интересов индивида; «новый» институционализм ставит во главу угла независимого индивида, который по своей воле и в соответствии со своими интересами решает, членом каких коллективов ему выгоднее быть.

У теории общественного выбора есть общие предпосылки и предпосылки специфические. Общие опираются на традиции классического либерализма; специфические связаны с трактовкой политики как особой разновидности рынка.

Как известно, все представители классического либерализма строят свои концепции на основе единого представления о природе человека, об обществе, о правительстве и т. д. Согласно этой парадигме, человек имеет собственные интересы, он сам способен отстаивать их в активной автономной деятельности, причем наиболее эффективным образом. Общество при таком подходе рассматривается как совокупность индивидов; «общественные интересы» - как производные от личных; лучшим считается то общество, которое в наибольшей степени позволяет индивидам свободно реализовать их частные интересы. Правительство, по мнению классических либералов, создается свободными людьми для защиты установленных конституцией прав, именно этой функцией государство и должно ограничиваться. Поскольку не существует объективных методов, позволяющих за индивидов определять их предпочтения, то именно индивиды должны

сами решать, что правильно и что ложно, максимизируя свою функцию полезности.

Свобода - ключевая категория либеральной доктрины - трактуется как отсутствие принуждения, как синоним автономности и независимости. Публичная власть возникает только в результате соглашения индивидов, и только индивиды могут определить разумные границы этой власти. Равенство понимается как создание равных возможностей (а не как равенство результатов); при этом акцентируется внимание на равной защите прав, установленных конституцией. Суд должен осуществлять защиту прав в соответствии с конституцией и наказывать тех, кто нарушает права других. Экономическая эффективность достигается тогда, когда ресурсы достаются тем, кто может их наилучшим образом использовать (уплатив, соответственно, наибольшую плату). Результатом является Парето-эффективность - ситуация, в которой ни один человек не может улучшить свое благосостояние, не ухудшая тем самым положение других людей.

Впервые трактовка политики как процесса обмена была дана в диссертации шведского экономиста Кнута Викселля «Новый принцип справедливого налогообложения» (1896). Основное различие между экономическим и политическим рынками он видел в условиях проявления интересов людей. Эта идея легла в основу работ основоположника теории общественного выбора Джеймса Бьюкенена.

Бьюкенен был последовательным классическим либералом. Он конкретизировал принципы классического либерализма применительно к экономической теории вообще и теории общественного выбора, в частности. Его заслуга - новая трактовка предмета экономической теории в рамках контрактной (договорной) парадигмы. В начале 1960-х гг., в период господства кейнсианства, Бьюкенен в обращении к членам Экономической Ассоциации Юга назвал экономику наукой «о рынках и институтах общества»⁹.

⁹ J.M. Buchanan. «What Should Economists Do?» *Southern Economic Journal*. № 30. January 1964. p. 213-222.

Четкое определение прав индивидов создает предпосылки для эффективного функционирования рыночной экономики, выявляет ее коренные преимущества в сравнении с другими экономическими системами. «Рыночная экономика, - пишет он, - сравнительно более эффективна по трем причинам: она делает стимулы деятельности экономических субъектов совместимыми с производством материальных ценностей; полностью использует локализованную информацию, доступную субъектам только в условиях отдаленности и децентрализации; представляет максимальный простор творческим и изобретательским способностям всех субъектов, действующих подобно потенциальным предпринимателям»¹⁰.

Таковы общие предпосылки подхода Бьюкенена к анализу экономических явлений и процессов. Наряду с ними в своей Нобелевской лекции Бьюкенен сформулировал и три специфические предпосылки, на которые опирается созданная им теория общественного выбора: 1) методологический индивидуализм, 2) концепция «экономического человека» и 3) анализ политики как процесса обмена¹¹.

В условиях ограниченности ресурсов каждый из нас стоит перед выбором одной из имеющихся альтернатив. Методы анализа рыночного поведения индивида универсальны. Они с успехом могут быть применены к любой из сфер, где человек должен сделать выбор. Основная предпосылка теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Эта теория последовательно разоблачает миф о государстве, у которого нет никаких иных целей кроме заботы об общественных интересах.

¹⁰ Дж. Бьюкенен. «Минимальная политизация рыночного порядка». В книге: *От плана к рынку: будущее посткоммунистических республик*. М.: Catallaxy, 1993. Стр.105.

¹¹ Дж. Бьюкенен. «Конституция Экономической политики». [Нобелевская лекция 1986 г.] // *Вопросы экономики*, 1994, № 6. Стр.106-107.

Теория общественного выбора - это теория, изучающая различные способы и методы, посредством которых люди используют государственные учреждения в своих собственных интересах. «Рациональные политики» поддерживают в первую очередь те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора пытается последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их на все виды деятельности, включая государственную службу.

Второй предпосылкой теории общественного выбора является концепция «экономического человека» (*homo economicus*). Человек в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром. Он стремится принять такие решения, которые максимизируют значение его функции полезности. Такое поведение рационально.

Рациональность индивида имеет в данной теории универсальное значение. Это означает, что все - от избирателей до президента - руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом: сравнивают предельные выгоды и предельные издержки (и прежде всего, выгоды и издержки, связанные с принятием решений), стремясь к выполнению условия:

$MB > MC$, где MB - *marginal benefit* - предельные выгоды, MC - *marginal cost* - предельные издержки.

«Политика - пишет Бьюкенен, - есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике - соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому: от местной пожарной охраны до суда»¹².

Таким образом, сторонники теории общественного выбора

рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство - это арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице. Однако государство - это рынок особого рода. Его участники имеют необычные права собственности: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы государства, депутаты - принимать законы, чиновники - следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменивавшиеся голосами и предвыборными обещаниями.

Объектом анализа теории является общественный выбор в условиях как прямой, так и представительной демократии. Поэтому основными сферами ее анализа считаются избирательный процесс, деятельность депутатов, теория бюрократии и политика.

Соответственно, например, налоги трактуются не как способ мобилизовать ресурсы на содержание государственных структур, а правильное в виде формы, которую приобретают затраты на производство разнообразных общественных благ, поставляемых государством своим гражданам. По существу, предполагается, что государство и его органы, подобно другим производителям товаров и услуг, получают (или должны получать) ресурсы лишь постольку, поскольку им удастся продемонстрировать потребителям (налогоплательщикам) свою способность удовлетворять их запросы лучше потенциальных конкурентов из числа частных фирм. При этом за потребителями, в роли которых выступают избиратели, остается бесспорное право добиваться минимизации своих затрат (налогов).

Так, Рене Штурм в своей работе¹³ цитирует Дюбуа де Лестаня, который писал, что «бюджет имеет своей целью установить сумму, которая должна быть сообщена собранная частными лицами для общепользных расходов, и определить верховной властью употребление, которое должно быть

¹² Дж. Бьюкенен. «Конституция Экономической политики». [Нобелевская лекция 1986 г.] // *Вопросы экономики*, 1994, № 6. Стр.108.

¹³ Штурм Р. Бюджет. Перевод Изгеева А. С. 5 ил. пересм. и пер. в соотв. с нов. данными. С прил. - СПб: Наше законодательство о бюджете. 1907.

сделано из этих средств».

Таким образом, как показывает экономическая теория и практика, **новое понимание сущности бюджета** должно рассматриваться в контексте экономических отношений, государственного устройства и правовой системы. Другими словами, бюджет основывается и является частью не только экономических отношений, но и государственного управления и права (рис. 1.1).

Рис. 1.1. Сущность бюджета государства



Бюджет как правовая категория – это акт, устанавливающий прогноз поступления доходов и план финансирования обязательств государства на определенный период. Отдельные авторы дают более обширный перечень утверждаемых законом бюджетных параметров. Так, Нестеренко Т.Г. считает, что это акт, устанавливающий план поступления по доходам и ограничения по осуществлению расходов, а также предельный объем государственного долга на конец планового периода.¹⁴

¹⁴ Нестеренко Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дисс. канд. эк. наук - М., 2006. Стр. 19

Бюджет как экономическая категория – это совокупность отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения ресурсов между государственным, частным и неправительственным секторами, а также внутри государственного сектора.

В системе государственного управления бюджетный цикл отражает политическую сущность бюджета. Процесс государственного бюджетирования и управления государственными финансами является также частью цикла государственной политики. **Бюджет как политическая категория** – это результат деятельности государственных, политических и общественных институтов по разработке проекта государственного бюджета, его рассмотрению и принятию посредством переговоров, исполнению и контролю. Основную роль при этом играет государство в лице государственной бюрократии.

Правовая система опосредует «договорные» отношения государства и граждан. «Договорные» отношения закрепляются, прежде всего, в Конституции как основном законе страны, где определяются, с одной стороны, обязанности государства по отношению к гражданам. В статье 9 Конституции Кыргызской Республики¹⁵ говорится, что Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости. Государство обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий населения, гарантирует минимальный размер оплаты труда, охрану труда, др., развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. С другой стороны, в Конституции закреплено также право государства взимать налоги.

В других нормативно-правовых актах «договорные»

¹⁵ Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года). Б., 2010. Стр. 73

отношения конкретизируются и приобретают форму обязательств, с одной стороны, государства, а, с другой стороны, граждан. Таким образом, разрабатываемый и принимаемый *бюджет вторичен* по отношению к определенным принятым *обязательствам* государства.

Принятие поправок по расходной части после принятия закона о бюджете (т.е. после согласования с обществом государственных обязательств и необходимых ресурсов) в случае уменьшения ассигнований приведет к определенным бюджетным последствиям. Если ассигнования предусматривались на оплату новых обязательств, это обозначает, что правительству право на принятие новых обязательств не предоставляется. В случае сокращения ассигнований действующих обязательств - уменьшение финансирования из бюджета не порождает отмену действующих обязательств, а ведет к понуждению правительства инициировать внесение изменений в соответствующие нормативные акты или постановке политического вопроса о доверии правительству.¹⁶

В случае увеличения ассигнований на финансирование новых или действующих обязательств государства также нарушается устойчивость оговоренных обязательств правительства. Поэтому в мировой практике рекомендуется в случае возникновения профицита бюджета в течение финансового года направлять средства на погашение внешнего и внутреннего долга государства или использовать появившиеся излишки в следующем году. Вторичность бюджета по отношению к принятым обязательствам рассматривает внесение изменений в принятый бюджет как нежелательное действие, возможное только в случае чрезвычайных обстоятельств. Принятие бюджета как закона тесно связано с его включенностью в систему государственного управления.

Политическая сущность бюджета означает, что он является составной частью не только системы

¹⁶ Нестеренко Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дисс. канд. эк.наук.- М., 2006. Стр. 20

государственного управления, но и процесса государственной политики. Основные теоретические концепции и подходы к изучению общественной политики будут распространены нами на исследование бюджета государства (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Концептуальные подходы к пониманию бюджета государства

Концепции и теории общественной политики	Понимание бюджета государства
Концепция <i>политического цикла</i> интерпретирует государственную политику как результат политической деятельности или политического цикла, имеющего фиксированные ступени и этапы по решению общественных проблем	Бюджет является результатом бюджетного цикла, включая процессы разработки проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета, мониторинга, контроля и аудита (оценки)
Теория <i>институционализма</i> трактует политику как результат деятельности государственных институтов (Правительства, Парламента, др.), использующих определенные нормы, правила и процедуры, закрепленные в законах	Бюджет также является результатом непосредственной деятельности и взаимодействия государственных институтов (Правительства, Парламента, др.), использующих в ходе бюджетного процесса определенные в законах административные процедуры и правила
Теория <i>открытых систем</i> понимает политику как результат связи институтов государственного управления с обществом и влияния внешней среды	Бюджет (как часть системы государственного управления) нацелен на учет (отражение) нужд и запросов общества, а также должен реагировать на соответствующие вызовы и факторы внешней среды
<i>Инкременталистская теория</i> представляет государственную политику как последовательную и поэтапную деятельность государственной бюрократии по эволюционному изменению существующего положения дел	Важнейшим определяющим фактором формирования бюджета будущего года является прошлогодний бюджет, а большинство бюджетов можно рассматривать как результат прошлых решений с незначительными коррективами
Концепция <i>рационализма</i> рассматривает государственную политику как результат планомерной деятельности государства по	Бюджетная политика должна формироваться с использованием новейших методов не только управления бюджетным циклом, но и

<p>достижению оптимальных общественных целей на основе разработанных научных технологий управления и понимания сущности общественных процессов</p>	<p>планирования, прогнозирования и анализа. Это позволит государственным служащим ставить оптимальные цели и достигать их</p>
--	---

Концепция *политического цикла* интерпретирует государственную политику как результат политической деятельности, имеющей фиксированные ступени и этапы. Бюджет также проходит бюджетный цикл, включая процессы разработки проекта бюджета в органах исполнительной власти, его рассмотрения и утверждения в органах законодательной власти, исполнения бюджета исполнительными структурами, мониторинга, контроля и аудита (оценки). При совершенствовании бюджетного процесса основное внимание уделяется полноценному осуществлению бюджетного цикла, в первую очередь, процессу разработки и реализации бюджета, участия в нем государственных и общественных структур, а также учету влияния политических факторов и интересов на бюджет.

В ходе бюджетного процесса определяется, какие государственные услуги будут предоставляться обществу, и как они будут финансироваться. Эффективность размещения и использования государственных (общественных) ресурсов зависит, в первую очередь, от того, как протекает бюджетный процесс.

Эффективность размещения и использования частных ресурсов регулируется рынком. Сигналы, обеспечиваемые ценами и прибылью, позволяют рынку принимать решения об оптимальном размещении ресурсов в частном секторе. Рынок размещает ресурсы незаметно, опираясь на внутренние сигналы, без какого-либо внешнего вмешательства. Движение цен регулирует потоки ресурсов.

В государственном секторе решения об использовании ресурсов не могут приниматься автоматически, на основе сигналов от цен и прибылей из-за специфических

особенностей принятия государственных решений¹⁷. Во-первых, общественные товары, основной продукт государства, продавать проблематично. Но даже в случаях, когда они могут быть проданы, безвозмездное предоставление может быть не менее важным, чем сбор доходов. К тому же, прибыль не может измерить и показать результативность и не является стимулом для эффективных действий.

Во-вторых, ограничения ресурсов в частном и государственном секторах отличаются кардинальным образом. Тогда как уровень доходов (зарботки) и потенциальные доходы (зарботки плюс кредиты) жестко ограничивают расходы в частном секторе, государство ограничено только уровнем совокупных доходов общества. Эти доходы являются частными, но государство имеет право устанавливать размер налогообложения. Конечно, существуют политические ограничения на размер налоговых изъятий, но эти ограничения более мягкие по сравнению с ограничениями частных фирм.

В-третьих, государство по существу функционирует как совершенная монополия. Потребители государственных услуг не могут выбирать альтернативного провайдера услуг. И что более важно, потребители должны платить независимо от того, пользуются они предоставляемыми услугами или нет. Это позволяет говорить о существовании нерыночных данных по ценам, используемым в государственном секторе.

И последнее, государство при принятии решений может руководствоваться разными мотивами. Во многих случаях из-за того, что многочисленные и сложные цели политики не могут быть оценены научно, бюджетный процесс подвержен политическим воздействиям в ходе переговоров по принятию решений.

Одним из ключевых понятий теории общественного выбора является поиск ренты государственными служащими. Под экономической рентой понимается любая плата,

¹⁷ Mikesell J.L., 1986. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Sixth Edition. Chicago, Dorsey Press. P. 37-38

приходящаяся на долю некоего фактора производства, превосходящая его альтернативную стоимость.¹⁸ Получение и защита ренты с помощью действий правительства получили название поиска политической ренты. В ряде случаев заинтересованные государственные служащие при принятии решений по бюджету могут не только создавать ренту, но и ограждать ее от конкуренции. Уменьшить влияние государственных служащих, а также политических сил на бюджетный процесс помогает требование соблюдения открытого и прозрачного размещения общественных бюджетных ресурсов.

Теория *институционализма* трактует бюджет как результат непосредственной деятельности государственных институтов (Правительства, Парламента, др.), использующих определенные административные процедуры и механизмы на основе правовых норм. Основное внимание при этом уделяется созданию формальных структур (политических и государственных институтов), их правовому статусу и административному процессу.

Каждое государство основывается на установленных административных процедурах осуществления фискального выбора, хотя степень формализованности процесса в странах существенно различается. За исключением ограниченного количества случаев (например, принятие решений на референдуме), решения по расходам и финансированию государственных услуг принимают выборные представители. Однако в процессе подготовки проекта бюджета и при непосредственном предоставлении услуг, финансируемых из бюджета, множество важных решений принимается невыборными государственными служащими. Эти служащие работают не столь открыто и менее восприимчивы к голосам избирателей, чем выборные представители.

Правительство может осуществлять бюджетный процесс без установления норм и правил. Вместе с тем, четкие и

¹⁸ Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. Перевод с англ. В.Лукашевича и др. Под общей ред. Б. Лисовика и В.Лукашевича. С.-Пб., 1992. Стр. 98-99

детализированные процедуры являются барьером на пути продвижения индивидуальных интересов выборных представителей и бюрократов. Система, предусматривающая, с одной стороны, ответственность, а, с другой, - стимулы, для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности, с большей вероятностью, будет принимать решения в общественных интересах, гарантируя гражданам желаемое количество и качество государственных услуг, в необходимые сроки и в нужном месте, и по наименьшей стоимости для общества.

Как минимум, бюджетный процесс должен обеспечивать представление корректной и полной информации для лиц, принимающих решения. Ограниченность доступной информации является фактором, негативно сказывающимся на выработке и реализации решений, основанных на общественном выборе.¹⁹ Поэтому в законах должно быть определено, какая информация (документы политики) и в каком формате должна быть представлена при принятии решений по бюджету.

Важной стороной бюджетного процесса является рассмотрение конкурирующих заявок на ресурсы, поэтому, возможно, установить требование представления альтернативных вариантов предоставления услуг или решения проблем.

Таким образом, в ходе бюджетного процесса подвергаются анализу предпочтения общества по государственным услугам (и способы их финансирования) и осуществляется эффективное управление финансированием и предоставлением услуг. Эффективное управление подразумевает установление определенных требований к бюджетному процессу. Традиционное требование заключается в том, что надлежащим образом функционирующий бюджетный процесс выстраивает ограничения государственных структур и предупреждает присвоение бюджетных средств государственными

¹⁹ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект пресс, 1996. Стр. 112

служащими.

Продвинутое требование касается обеспечения во время бюджетного процесса исполнения правительством роли фасилитатора размещения бюджетных ресурсов для наилучшего предоставления услуг, затребованных бизнесом и индивидами в ходе демократически организованного процесса, и распорядителя, тратящего доступные бюджетные средства по целевому назначению.

Государственные финансовые менеджеры, размещая ресурсы между государственными функциями и государственным и частным секторами, ожидают, что бюджетные процедуры:

1. обеспечат условия для соблюдения фискальной дисциплины и контроля;
2. будут способствовать размещению государственных (общественных) ресурсов в первую очередь на цели стратегической приоритетности;
3. будут поощрять эффективное и рациональное использование ресурсов государственными агентствами в ходе реализации государственных программ.²⁰

Процедуры касаются бюджетного планирования и разработки проекта бюджета, его рассмотрения, исполнения бюджета и аудита. Функция контроля за расходами в бюджетировании включает:

- ограничение расходов в зависимости от располагаемых финансовых средств;
- гарантирование, что утвержденные бюджеты исполнены;
- поддержание законности исполнения бюджетов агентств.

Подфункция контроля, удостоверяющая, что бюджетные траты соответствуют законодательно одобренным, помогает собрать информацию для оценки затрат, необходимую в подготовке новых бюджетов и проведении аудитов. Внутренний аудит проводится в течение финансового года, а внешний после его завершения. Контрольная функция законодательной ветви власти за исполнением бюджета во

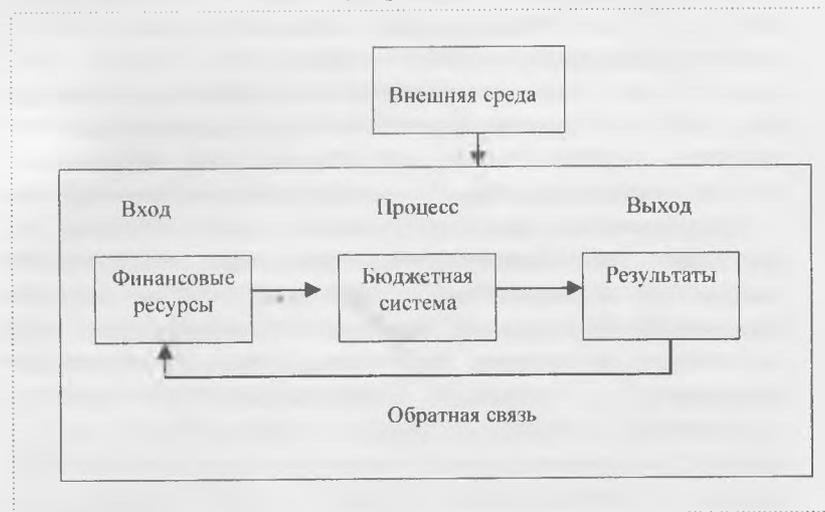
²⁰ Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.: World Bank, 1998. P.17

многих странах утверждена конституционно, например, в Германии.²¹

Если правительство желает стать гибким, ответственным и подотчетным, то ограниченный внутренний и законодательный контроль определенно должен измениться: от контроля за внутренней деятельностью агентств до контроля их внешних результатов (для общества).

Бюджетный процесс должен обеспечить выделение финансовых ресурсов на программы и проекты, которые наиболее важны и актуальны для общества. Правительство и законодательная ветвь власти в ходе бюджетного процесса должны обеспечить направление общественных ресурсов на предоставление нужных обществу услуг. Согласно теории *открытых систем* бюджет должен выступать результатом связи органов государственного управления с обществом: отражать нужды и запросы общества и реагировать на соответствующие вызовы и факторы внешней среды (рис. 1.2).

Рис. 1.2. Бюджет государства как открытая система



²¹ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 28

Важнейшим определяющим фактором формирования бюджета этого года, настаивают инкременталисты, является прошлогодний бюджет, а большинство бюджетов можно рассматривать как результат прошлых решений.²² Они говорят, что бюджет сравним с айсбергом, большая часть которого располагается ниже поверхности, вне какого бы ни было контроля. Многие статьи бюджета – стандартные, просто повторяются из года в год, пока не возникает причина пересмотреть их. Годовые показатели бюджета рассчитываются исходя из принятых долгосрочных соглашений, и просто включаются в бюджет. В то же время, после того, как прошлые обязательства погашены, довольно скромная доля – редко более 30%, часто ниже 5% - остается в распоряжении какого-либо органа на практике.

Бюджетирование носит инкрементальный характер, говорят инкременталисты, а не всеохватывающий.²³ Основу для понимания процесса формирования бюджета агентства составляет тот факт, что он каждый год полностью никогда не пересматривается, т.е. ежегодной трансформации значимости всех существующих программ по сравнению с альтернативными вариантами не происходит. Вместо этого, новый бюджет агентства основывается на бюджете прошлого года, при этом первостепенное внимание уделяется узкому перечню предполагаемых повышений или сокращений объемов финансирования. Устоявшийся бюджет в сочетании с общественным невмешательством позволяет тем, кто определяет новый бюджет, иметь дело с относительно малым количеством изменений при подготовке проектов бюджета. Их внимание фокусируется на небольшом количестве статей, по которым разгораются бюджетные баталии. Политическая реальность, говорят финансисты-инкременталисты, ограничивает внимание народных представителей на тех статьях, где они могут что-то изменить, а это, как правило, несколько новых программ и, возможно, урезание расходов в

²² Wildavsky A. and Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process, 3rd ed. New York: Longman, 1997. P. 45

²³ Там же. P. 45

старых программах.

Для недопущения инкрементального характера бюджетного процесса государство должно иметь в своем распоряжении множество креативных подходов для обеспечения необходимых обществу услуг.

Концепция *рационализма* рассматривает государственный бюджет как результат планомерной деятельности государства с использованием новейших методов не только управления бюджетным циклом, но и планирования, прогнозирования и анализа документов бюджетной политики. Для разработки оптимальных научно обоснованных целей и документов бюджетной политики на основе использования передовых научных методов и подходов рекомендуется широко использовать математические и статистические методы исследований и повышать квалификацию государственных служащих.

Среди факторов, осложняющих процесс разработки рациональной бюджетной политики, можно выделить следующие:

- конфликт ценностей и предпочтений;
- традиции, привычки и стереотипы мышления и поведения, недостаточность знаний;
- издержки получения новой информации;
- шаблоны поведения бюрократии;
- влияние неформальных и случайных факторов;
- действие принципа справедливости и равенства и др.

Понятие рациональности применимо к различным компонентам процесса управления бюджетом. Это может быть проблема рациональности функций государственного управления, процедур и др.

Один из прогрессивных подходов к управлению бюджетными ресурсами государства фокусируется на услугах, предоставляемых государством. Ресурсы государства ограничены, поэтому необходим выбор, который осуществляется с учетом влияния внешней среды. В первую очередь, при разработке бюджетных планов важно, хотя это трудно осуществить, сфокусироваться на услугах,

обеспечиваемых государственными структурами, а не на ресурсах, приобретаемых государством.

Все ресурсы, контролируемые правительством, должны быть доступны для удовлетворения потребностей общества. Конкурентное распределение ресурсов и конечное размещение государственных (общественных) средств должны проводиться в прозрачных условиях. Не должно быть барьеров для скртия информации о принятии бюджетных решений для гарантирования продолжения деятельности государственных структур, разработки новых программ и размещения ресурсов между ведомствами.

Бюджет также выступает средством повышения менеджерского контроля за улучшением эффективности работы агентств и деятельностью отдельных подразделений. Эта функция концентрируется на результатах работы государственных структур, и не должна распространяться на использование ими финансовых и материальных ресурсов. Важно соотношение между используемыми ресурсами и предоставляемыми государственными услугами. Государственный бюджет как бизнес-план выступает инструментом менеджмента в государственном секторе и устанавливает эффективность работы.

Для этой цели агентство должно рассмотреть, какие измеряемые виды деятельности оно реализовывает, что является хотя и трудной, но осуществимой задачей. Бюджетный процесс должен содействовать, чтобы в процессе деятельности агентства были нацелены на экономию ресурсов, определение услуг, наиболее важных для общества, выбор доступных технологий и стратегий предоставления услуг, и быстро реагировали, если условия их работы изменяются. Просто бережное отношение к затратам и ресурсам, закупаемых агентством, - важно, но не достаточно.

Таким образом, эффективная организация бюджетного процесса, независимо от модели экономики, должна основываться на требованиях:

- существование государственных институтов, осуществляющих четко определенные функции, основанные на формальных правилах, взаимодействующие между собой

в процессе принятия оптимальных решений;

- наличие законодательно установленных, четких, детализированных процедур, норм и принципов бюджетного процесса, предусматривающих, с одной стороны, ответственность, а, с другой, - стимулы, для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности, что с большей вероятностью, послужит принятию решений в общественных интересах;

- открытость и прозрачность планирования и использования общественных бюджетных ресурсов;

- финансирование действующих и принимаемых обязательств государственных структур перед обществом и предоставление отчетности о результатах использования ими средств для предоставления услуг и проведения политики;

- расширение полномочий и ответственности участников бюджетного процесса для эффективного и рационального использования общественных ресурсов.

Применение вышеобозначенных требований в бюджетных процессах разных стран проявляются по-разному. Так, экономика и эффективность стали священными словами для американской государственной администрации. Как известно, американский подход к государственному управлению принял за отправную точку написанное Вудро Вильсоном в 1887 году эссе, озаглавленное «Изучение управления». В поисках преобладающих ценностей профессии государственного служащего Вильсон обнаружил их в сфере управления бизнесом. Он заметил тенденцию к повышению престижа профессии управленца (менеджера), целью деятельности которого является служение интересам владельцев бизнесов. Основной задачей этой профессии является максимальное увеличение прибыли, а также управление людскими и финансовыми ресурсами в наиболее эффективной, экономической и продуктивной манере. Поэтому различные методы формирования бюджетов, разработанные в США за последнее столетие, используют в качестве мотивации идеал определения рационального выбора для принятия решений по государственным

расходам.²⁴ Использование метода анализа затрат и результатов и других методов было применено для обеспечения экономической базы для принятия оптимальных решений.

Европейский подход представляет другую перспективу в принятии решений по государственным расходам. Рассмотрим немецкую модель, как наиболее показательную в этом плане. В классическом европейском подходе государственное управление можно назвать подразделом законодательства. Немецкое государственное управление опирается на правовое основание, как это видно из следующей цитаты: «Администратор может действовать совсем не так, как бизнесмен, и его не упрекнешь в иррациональности»²⁵. Учитывая традиционное для Федеративной Республики Германии правило «главенства Закона», рационализм государственных действий в первую очередь обеспечивается сбором норм и фактов (прецедентов) и цитированием определенного авторитета в каждом конкретном случае принятия решений.

Таким образом, основанием для принятия решений является исследование юридических прецедентов, позволяющих властям предпринять действия по реальным фактам, вытекающие из законных положений. Этот процесс строго регламентируется рамками законов. Соответственно, обоснованность всех административных решений определяется федеральной конституцией и конституциями земель, включающими в себя строго обязательные основные решения, относящиеся к: 1) рациональности системы; 2) рациональности процедуры; и 3) рациональности действий.

Некоторые авторы используют метод анализа затрат и результатов для рассмотрения различий в функционировании систем государственного управления Америки и Германии.²⁶

²⁴ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Ю. Немца и Г. Райта. Б., 1999. Стр. 292

²⁵ Там же. Стр. 293

²⁶ Там же. Стр. 293

Официальное обязательное использование метода анализа затрат и результатов заложено в процесс принятия государственных решений в США. В 1981 году Президент Рейган своим президентским указом ввел требование проведения анализа затрат и результатов для изучения всех регулирующих действий, предлагаемых государственными агентствами. В 1995 году Палата представителей Конгресса США приняла закон, предписывающий проведение анализа затрат и результатов до принятия всех регулирующих актов, а также вынесла решение о том, что выводы анализа затрат и результатов могут быть оспорены в судебном порядке.

Использование анализа затрат и результатов в немецкой системе государственного управления носит иной характер. Беккер констатирует: «На карту поставлена взаимозависимость между результатом от административных решений и требуемыми для их реализации затратами. В интерпретации закона ФРГ о бюджете результаты и затраты носят социальный характер (макроэкономический и социальный). В Германии анализ затрат и результатов также обязателен, но используется редко».²⁷

Как видим, применение требования результативности и эффективности бюджетного процесса в разных странах на практике реализуются в зависимости от экономической политики страны.

1.2. Теоретические подходы к использованию бюджета как инструмента экономической политики

Анализ бюджета как экономической категории наиболее полно раскрывается при рассмотрении экономических проблем, регулируемых посредством бюджета. Классик государственных финансов Ричард Масгрейв писал: «Хотя функционирование государственного бюджета означает

²⁷ Becker Bernd. 1983. "Decision Making in Public Administration" in Public Administration in the Federal Republic of Germany, Klaus Konig, Hans Joachim Von Oertzen, and Frido Wagener, eds. Netherlands: Kluwer.

денежные потоки доходов и расходов, основные проблемы, с которыми сталкивается бюджет, не связаны с вопросами финансов. Они не касаются денег, ликвидности или рынка капиталов. Точнее, это проблемы распределения (размещения) ресурсов, перераспределения доходов, полной занятости, стабильности уровня цен и экономического роста.....тех аспектов экономической политики, которые возникают при функционировании государственного бюджета».²⁸

Пользу от экономической деятельности государства Масгрейв определил²⁹ как:

1) стабилизация и рост, включая предупреждение безработицы и инфляции и обеспечение роста уровня жизни граждан.

2) распределение (перераспределение), означающее корректировку первичного распределения доходов в обществе, прежде всего перераспределения доходов в пользу малоимущих.

3) распределение (размещение) ресурсов экономики, проявляющееся в предоставлении общественных и коллективных благ³⁰.

Другие авторы, очерчивая экономические вопросы бюджета, говорят о целях государственной финансовой деятельности³¹, функциях бюджета,³² заключающихся в распределении (перераспределении), аллокации и стабилизации.

В российской экономической литературе упоминается также контрольная функция бюджета за образованием и

²⁸ Musgrave, Richard A. 1959. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill. P. 6

²⁹ Там же. P.5

³⁰ Такие блага рынком не предоставляются или предоставляются лишь в недостаточном объеме и тем самым осложняется эффективное размещение частных ресурсов.

³¹ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 2-7

³² Брагина Т. Государственные финансы. Б., 2004. Стр. 34

использованием централизованного фонда денежных средств³³. При этом авторы определяют, что бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов, и ресурсы бюджета направляются на финансирование структурной перестройки экономики, социальное развитие и т.д. (перераспределение). Государственная бюджетная поддержка оказывается приоритетным отраслям экономики и социальной сферы (распределение). Контрольная функция бюджета, проявляющаяся посредством формирования и использования фонда денежных средств государства, - отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики и социальной сферы (контроль)³⁴.

Таким образом, государственный бюджет призван выполнять три основные функции: стабилизацию, распределение и размещение (распределение) (рис. 1.3). Для развивающихся стран отдельно выделяют функцию экономического роста.

Функция стабилизации бюджета определяется его влиянием на макроэкономическое равновесие. Она может быть разделена на финансовую политику при подъеме и падении конъюнктуры и влиянии на рост экономики и экономические структуры.

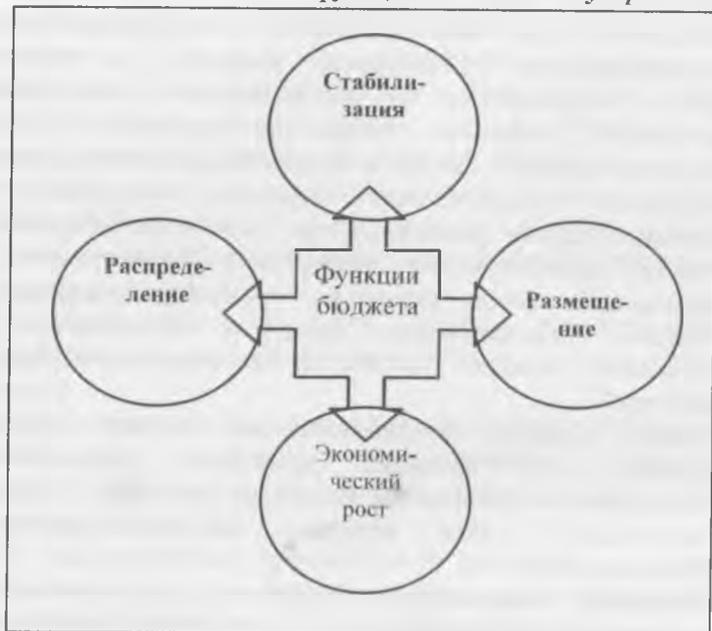
В рыночной экономике, как известно, при распределении ресурсов рынки в целом действуют эффективно, однако в результате этого распределения в обществе часто возникают нежелательные для него проблемы. Прежде всего экономика подвержена колебаниям экономической активности, сопровождающимся изменениями цен и колебаниями уровня безработицы.

³³ Финансы. П.Н. Шуляк, Н.П. Белотелова. М., 2002. Стр. 92

³⁴ Таким образом, если сравнить с предыдущими группировками, то не выделена только стабилизационная функция бюджета.

³⁵ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 2-3

Рис. 1.3. Экономические функции бюджета государства



Эти подъемы и спады экономической активности называются *экономическими циклами*. Для регулирования уровня *безработицы, цен и экономического роста* государство во всех странах осуществляет стабилизационную политику.

Процесс формирования политики стабилизации начался с возникновения конъюнктурной политики и был тесно связан с именем Кейнса. По существу, это политика управления совокупным экономическим спросом путем изменения системы налогообложения и/или структуры расходов государственного бюджета в зависимости от экономического цикла. Такая политика получила название *фискальной*³⁶ и

³⁶ Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азриляни. 5е изд. доп. и перераб.- М.: Институт новой экономики, 2002. Стр. 710; Доунс Дж.,

была внедрена после второй мировой войны во всем мире и позже дополнена региональной и секторной политикой. Это означало отказ от действовавшей до этого проциклически параллельной бюджетной политики, которая предлагалась в соответствии с классическим бюджетным принципом соответствия расходов доходам. В результате фискальной политики и роста расходов государства расширилась государственная деятельность во всех странах мира.

С возникновением монетаризма и так называемой политики предложения (неоклассические направления экономической теории), связывающих с государственной деятельностью все негативные процессы в рыночных хозяйствах, в странах Запада активное воздействие на конъюнктуру с целью борьбы с безработицей и инфляцией потеряло свое значение. В настоящее время функция стабилизации обычно рассматривается через денежную политику центрального банка.³⁷

Функция распределения бюджета заключается в осуществлении перераспределения доходов для определенного уровня жизни индивидов. В результате повышения или понижения налогового бремени, налоговых льгот, ориентирующихся на размер доходов, трансфертных расходов в виде пенсий, пособий по безработице или социальных пособий государство поправляет первичные (рыночные) доходы от факторов производства и тем самым создает новую или вторичную ситуацию личных доходов, ориентирующуюся на минимальные стандарты (перераспределение государством).

Теоретические причины для осуществления перераспределения государством могут быть сгруппированы в две большие группы: перераспределение, улучшающее экономическую эффективность, и перераспределение,

Гудман Дж. Элиот. Финансово-инвестиционный словарь / Пер. 4-го перераб. и доп. англ. изд.- М.: ИНФРА, 1997. Стр. 169

³⁷ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Ю.Немеца и Г. Райта.Б., 1999. Стр. 56

способствующее выравниванию доходов.³⁸ Другими словами, вмешательство государства в процессы распределения может быть оправдано в ситуациях, когда конкурирующие рынки вызывают неравномерное распределение дохода и могут оставить людей без достаточных ресурсов для поддержания уровня жизни. Экономисты всех направлений соглашались с тем, что в условиях свободной конкуренции необходима определенная степень перераспределения.

В течение 20 века сформировался консенсус, что государство в рыночной экономике должно с позиций гуманности играть определенную роль в обеспечении наиболее нуждающихся индивидов и семей в стране и помогать им поддерживать достойный уровень жизни. Правительства почти всех стран с рыночной экономикой обеспечивают поддержку безработных, здравоохранение для бедных, пенсии для пенсионеров, хотя и в разной степени. Все экономисты единодушно соглашались, что общество должно помогать тем, кто не может поддерживать стандартный уровень жизни по причине своего возраста, состояния здоровья и т. д. Проводятся многочисленные обсуждения в отношении того, как сделать это, не теряя эффективности (социальное страхование по сравнению с прямыми благами, блага в натуральном виде по сравнению с денежными пособиями). Но не подвергается сомнению сам принцип человеческой солидарности, дебаты связаны с поиском путей соблюдения этого принципа без потерь дефицитных ресурсов общества.

Фактически государства во все времена были в какой-то мере причастны к осуществлению социальной политики посредством перераспределения, однако целостная и стабильная политика социальной поддержки – характерная черта 20 века, когда в разных странах стала проводиться политика развития **государства благосостояния**.

С понятием государства благосостояния ассоциируются функции государства, «связанные с обеспечением всех

³⁸ Bruce Neil. 2001. Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman. P. 207

индивидов, во-первых, минимально приемлемым уровнем гарантированного дохода, во-вторых, защитой на случай болезни, безработицы и т.п., в-третьих, доступом к благам, обладающим особыми достоинствами».³⁹

При этом элементы государства благосостояния создавались в разных странах неодинаковыми темпами. Пионером в этой области в конце 19 века выступила Германия. В 20 веке лидерство в значительной степени перешло к Великобритании, затем к Швеции и другим скандинавским странам, тогда как США и Канада долго воздерживались от введения широких социальных программ. В 80-е годы 20 века наблюдалось определенное снижение интереса к дальнейшему росту государства благосостояния. Однако следует подчеркнуть, что рубежи, достигнутые в 70-е годы в целом сохраняются. Ранее введенные социальные гарантии, как правило, не отменялись, хотя нередко обуславливались более жесткими требованиями, а социальные программы становились более селективными и подчас менее щедрыми.

Функция размещения (распределения или аллокации) бюджета состоит в том, чтобы обеспечить эффективную расстановку факторов производства (труд, земля, капитал) для выработки благ и услуг в соответствии с потребностями общества. Выполнению этой цели, например, могут помешать нарушения конкуренции на рынках (образование олигополий), которые могут привести к ухудшению предоставления (снабжения) благ и/или к повышению стоимости снабжения по сравнению с ситуацией, когда правила конкуренции соблюдаются. Сюда добавляются еще ухудшение благосостояния в результате воздействия на сферу труда, социальную сферу, в результате банкротств и т.д. Другими словами, государство призвано корректировать размещение (распределение) ресурсов экономики, если оно недостаточно эффективно в силу фиаско рынка.

В соответствии с *теорией рыночного фиаско* главная

³⁹ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.:Аспект пресс, 1996. Стр.82

экономическая роль государства заключается в том, чтобы вмешиваться там, где рынки оказываются неспособными эффективно и справедливо распределять ресурсы⁴⁰. Для обозначения этой признанной проблемы экономисты используют разные термины: несостоятельности,⁴¹ изъяны рынка,⁴² отказ рыночных механизмов⁴³ и др.

Фиаско рынка представляет собой ситуацию, в которой рынок оказывается не в состоянии координировать процессы экономического выбора таким образом, чтобы обеспечить эффективное использование ресурсов.

Якобсон изъянами рынка называет «ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов».⁴⁴

Принцип Парето-улучшения⁴⁵ утверждает, что если хотя бы один индивидуум улучшает свое положение и его интересы удовлетворяются без ущерба для любого другого индивидуума, это соответствует общественному интересу. Оптимальность по Парето включает в себя три условия, которые должны выполняться, чтобы со всей определенностью утверждать, что экономика достигла наивысшей точки эффективности. Во-первых, товары и услуги должны быть размещены таким образом, чтобы обеспечивалось максимальное удовлетворение потребителя. Во-вторых, факторы производства должны быть

⁴⁰ Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. Перевод с англ. В.Лукашевича и др. Под общей ред. Б. Лисовика и В.Лукашевича. С.-Пб., 1992. Стр. 97

⁴¹ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Г.Райта и Ж. Немца. Б., 2000. Стр. 56

⁴² Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.:Аспект пресс, 1996. Стр. 15

⁴³ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996.Стр. 19

⁴⁴ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.:Аспект пресс, 1996. Стр. 16

⁴⁵ Vilfredo Pareto, Manuel d'Economie Politique, 2nd ed. (Paris:M.Giard, 1927). P 617-618

распределены между товарами и услугами таким образом, чтобы производственные издержки были минимальными. В-третьих, вся система должна максимизировать производство.

Из экономической теории мы знаем, что существует, по крайней мере, две возможные причины нарушения функционирования рынка: цены не равны предельным издержкам во всех секторах экономики; цены не могут отразить все издержки и доходы. Эти две причины можно более конкретно описать с точки зрения нарушения условий функционирования рынка, при которых достижение эффективного принятия решений экономическими субъектами невозможно или затруднено.

При этом наиболее важными допущениями модели частичного и общего равновесия являются:

- а) естественное стремление производителя и потребителя получить максимальные доходы;
- б) отсутствие побочных (внешних) эффектов;
- в) существование совершенной конкуренции;
- г) наличие полной информации;
- д) отсутствие несовершенных или нефункционирующих рынков;
- е) отсутствие общественных благ (товаров или услуг).

Ситуация, когда какое-либо из этих допущений не выполняется, служит сигналом для действий со стороны государства. Вмешательство государства при нарушении функционирования рынка (несостоятельности рынка) будет уместным только в случае, когда ожидается очевидное повышение эффективности рынка в результате такого вмешательства. Роль государства заключается не в том, чтобы заменить рынок или частного предпринимателя, а в том, чтобы улучшить функционирование рыночной экономики. Поэтому любое решение стоит ли регулировать и/или вмешиваться в действие рыночных сил в каждом конкретном случае должно быть принято только после тщательного сопоставления расходов на подобное регулирование и выгод, которые принесет это вмешательство.

Неоклассическая экономическая теория предполагает, что

и потребитель, и производитель максимизируют свою выгоду. Как потребители они максимально увеличивают полезность, как предприниматели они максимально увеличивают прибыль.⁴⁶ Однако в странах с переходной экономикой, к которым относится Кыргызстан, как показывает опыт, ни потребитель, ни производитель не действуют в соответствии с ожиданиями неоклассической теории. При этом поведение производителей и потребителей обуславливает возникновение множества проблем при проведении реформ. Некоторые проблемы связаны с приоритетом предложения, а не спроса товаров на рынках стран с переходной экономикой. Существует много компаний, которые отдают предпочтение высоким сиюминутным прибылям, иногда получаемым полужагольным образом. При этом система правовой защиты в переходных экономиках слабая, потребители не имеют возможности контролировать рынок, правовые методы принудительного осуществления обязательств не разработаны в достаточной степени.

Одна из ситуаций, которая требует регулирования в рыночной среде, это **побочные (внешние) эффекты** (переливы). Возможность производить побочные эффекты позволяет производителю этих эффектов снизить свои затраты (увеличить производство), при этом другие индивиды (производители или потребители) несут часть затрат на производство. Если побочные эффекты присутствуют, то рынки, даже самые конкурентоспособные, не смогут предоставить первое по значимости оптимальное решение по Парето.

По высказыванию Розена: «Побочный эффект возникает тогда, когда действия какого-либо экономического субъекта влияют на благосостояние другого субъекта вне рынка».⁴⁷ Побочные эффекты могут иметь *положительное или*

⁴⁶ Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. Перевод с англ. В.Лукашевича и др. Под общей ред. Б. Лисовика и В.Лукашевича. С.-Пб., 1992. Стр. 359

⁴⁷ Rosen H.S., 1992. Public Finance. Third Edition. Illinois: Irwin Publishers.

отрицательное влияние на благосостояние экономических субъектов, поэтому различают положительные и отрицательные побочные эффекты (рис. 1.4).

Рис. 1.4. Положительные / отрицательные внешние эффекты в экономике



Одно из подробных описаний возможных влияний при побочных эффектах дается Г. Райтом и Ю. Немецом.⁴⁸

А. Положительные побочные эффекты

1) производитель - потребитель (бесплатные общественные школы, благотворительная деятельность)

⁴⁸ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Г.Райта и Ж. Немеца. Б., 2000. Стр. 58

2) производитель - производитель (отношения владельца пасеки и владельца фруктового сада)

3) потребитель - производитель (человеческий капитал)

4) потребитель - потребитель (кто-либо позволяет мне смотреть передачи по его телевизору)

Б. Отрицательные побочные эффекты

1) производитель - потребитель (загрязнение окружающей среды)

2) производитель - производитель (загрязнение воды)

3) потребитель - производитель (хищнический сбор брусники, езда по лесу не по специально отведенным дорогам)

4) потребитель - потребитель (мешающий шум от радио).

В первую очередь можно представить регулирующую роль государства, предотвращающую *негативные внешние эффекты*.

Однако внешние эффекты, создаваемые отдельными субъектами в рыночной экономике, могут быть и *положительными* для общества. Необходимо ли вмешательство государства при положительных побочных эффектах? Можно ли поощрять положительные побочные эффекты с помощью бюджетного вмешательства правительства?

Если какой-то продукт генерирует значительный положительный внешний эффект, государство может принять решение субсидировать или какими-то иными средствами стимулировать его потребление или производство, или и то, и другое, чтобы стоимость внешнего экономического эффекта была включена в рыночную цену и объем производства данных продуктов.

Государственное образование является, вероятно, самым наглядным примером государственной бюджетной поддержки, оказываемой для производства услуг, обладающих мощным внешним положительным экономическим эффектом. Считается, что начальное и среднее образование обладают более ощутимым положительным эффектом по сравнению с высшим. Поэтому

во многих странах поддержка государства направлена в первую очередь на начальное и среднее образование.

Что касается других примеров, то найдется относительно немного случаев, в которых государство вмешивается, чтобы регулировать цены, путем бюджетных субсидий или налогов, чтобы стимулировать внешние положительные экономические эффекты. В целом, расширение прав собственности и система цен, устанавливаемых рынком, считаются более эффективными мерами, с помощью которых государство исправляет дисбаланс, вызванный внешними положительными затратами и эффектами.

Систематизация мер, которые может предпринимать государство, регулируя положительные и отрицательные внешние эффекты, показала пять возможных вариантов действий⁴⁹:

1. Трансформация дополнительных издержек, вызванных побочными (внешними) эффектами, во внутренние издержки производства.

2. Запрет или принуждение.

3. Регулирование.

4. Налогообложение.

5. Субсидии.

Одним из способов преодоления побочных эффектов без помощи прямого вмешательства государства является *трансформация побочных эффектов*. В данной ситуации возможны два решения: трансформация через установление прав на собственность и трансформация через образование экономической (хозяйственной) единицы достаточного размера. Первое решение может быть выполнено в случае переуступки прав на собственность. Оно очень привлекательно для классических экономистов, которые являются противниками любого вмешательства правительства относительно распределения.

Второе государственное решение проблем побочных

⁴⁹ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Г.Райта и Ж.Немеца. Б., 2000. Стр.60

эффектов - *запрет и принуждение*, нарушает естественное протекание рыночных процессов и нежелательно в рыночной экономике.

Приемлемое в рыночной экономике государственное решение проблем побочных эффектов – это *регулирование*. Такой вид действий может помочь достигнуть социально-приемлемого уровня эффекта, например, в случае, когда регулируется количество выбросов, осуществляемых фирмой⁵⁰.

Эффективное государственное решение проблем побочных эффектов - *налогообложение*. Но при его применении возникает много практических проблем. Очень трудно подсчитать и определить значения предельного ущерба. Рассмотрим загрязнение окружающей среды выхлопами от машин. В принципе, следует взимать корректирующий налог за километр. Но применить такой налог невозможно (или невыполнимо). Большинство стран используют особые налоги, такие как специальный налог на продажу машин, налоги на бензин или налоги на машину.

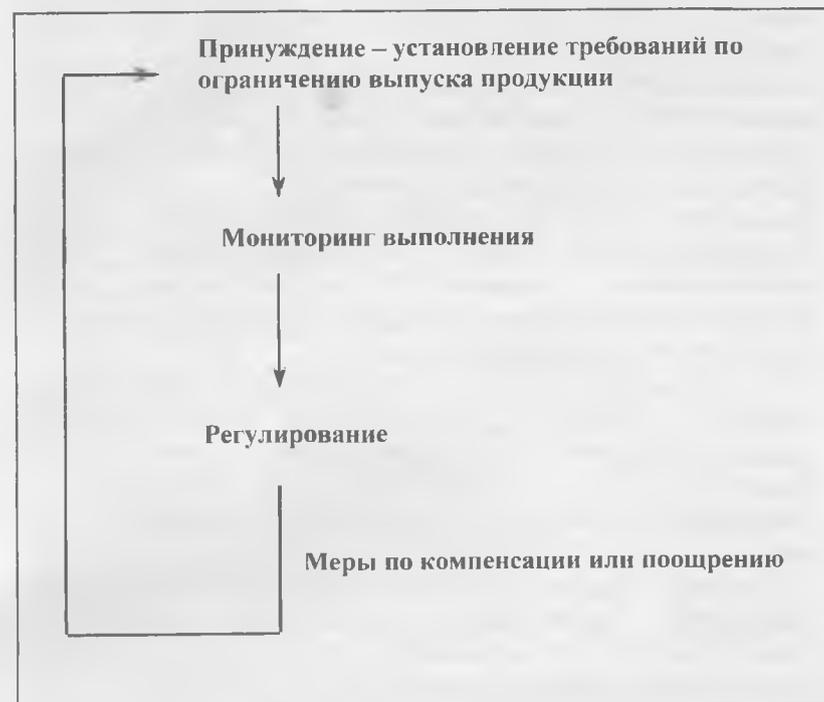
Еще одно государственное бюджетное решение проблем побочных эффектов – это субсидии. В ситуации с положительными или отрицательными побочными эффектами правительство может использовать субсидии. Финансовые источники для таких субсидий в большинстве случаев (но совсем не обязательно) создаются через налогообложение.

В случае с отрицательными побочными эффектами субсидии довольно часто используются в качестве инструмента (средства). Существует, по крайней мере, два вида субсидий для компаний, загрязняющих окружающую среду. Вместо того, чтобы облагать налогами за загрязнение, правительство может выделить денежные дотации на расходы по уменьшению степени загрязнения окружающей среды. Правительство может также принять решение об оплате субъекту, загрязняющему окружающую среду, за

⁵⁰ Bruce Neil. 2001. Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman. P. 44

каждый объем продукции, который он не выпускает для того, чтобы ограничить уровень продукции до социально эффективной точки (пример см. на рис. 1.5).

Рис. 1.5. Комплекс мер по регулированию отрицательного внешнего эффекта



Мы поддерживаем мнение экономистов, высказывающихся в пользу целесообразности затрачивать ресурсы государства не на создание громоздких механизмов контроля, а на непосредственное выполнение функций, порождающих позитивные экстерналии (внешние эффекты), или на формирование налоговых регуляторов деятельности, сопровождающейся негативными внешними эффектами.⁵¹

⁵¹ Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.:Аспект пресс. 1996. Стр. 20

Таким образом, предпочтительнее использовать экономические подходы, применяя бюджетные инструменты: налоги или субсидии, как более дешевое средство для решения проблем побочных эффектов, нежели административное регулирование или запреты. Считается, что в некоторых случаях экономическое решение составляет лишь одну десятую часть затрат, понесенных в результате административных действий.⁵²

Следующим источником фиаско рынка является **недостаточная конкуренция**. Рыночные цены, если они эффективно регулируют распределение ресурсов, должны отражать альтернативные стоимости. В случае, когда проявляются пагубные внешние эффекты, фиаско рынка происходит из-за того, что цены падают ниже альтернативных стоимостей. В тех же случаях, когда недостаточная конкуренция, фиаско рынка может произойти из-за того, что цены слишком высоки.⁵³

В Кыргызстане, как и в большинстве других стран, приняты и действуют так называемые антимонопольные законы: «Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции», «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике», «О защите прав потребителей» и др.

Основную проблему для государственного регулирования экономики представляют естественные монополии, основанные на так называемой экономии на масштабе производства. Термин «естественные» обозначает, что в отличие от созданных монополий, единственный производитель – это наиболее эффективный способ рыночного выпуска продукции.⁵⁴

⁵² Oates W.E. 1985 The Environment and the Economy: Environmental Policy at the Crossroads, In : American Domestic Priority – An Economic Appraisal, University of California Press.

⁵³ Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. Перевод с англ. В.Лукашевича и др. Под общей ред. Б. Лисовика и В.Лукашевича. С.-Пб., 1992. Стр. 95

⁵⁴ Bruce Neil. 2001. Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman. P 41

Примерами таких отраслей являются газоснабжение общего пользования, электроэнергетические компании, энергосистемы общего пользования и водоснабжение. В них средние издержки производства непрерывно снижаются по мере роста масштабов производства товаров или услуг. Если предприятие не будет монополистом, то потребители будут получать услуги по высоким ценам. Поэтому, если общество хочет получить экономические выгоды от большего объема производства и при более низкой цене, используя экономию на масштабах производства, то государство не должно вмешиваться и «разделять» предприятие на ряд мелких компаний, занимающихся выпуском одинаковых товаров или оказанием одних и тех же услуг. Это не является рациональным решением в случае с естественными монополиями.

Не имея возможности преодолевать естественную монополию без потери эффективности, государству приходится выбирать один из двух основных подходов: использовать меры регулирования не для устранения монополии, а для прямого воздействия на отдельные аспекты деятельности монополиста либо заполнять зоны естественной монополии предприятиями, организациями и программами общественного сектора. Регулирование может выражаться, в частности, в установлении предельных уровней цен или возложении на поставщиков дополнительных обязательств.⁵⁵

Однако бюджетная деятельность государства на переходном этапе может потребоваться при предоставлении государственными и муниципальными предприятиями услуг в ситуациях естественных монополий. Это может выразиться, прежде всего, в субсидировании льготных цен на услуги и социальных дотациях населению. Цены в монополистических отраслях взяты под контроль, и потому государство может часть капитальных затрат дотировать из бюджета. Кроме того, в странах переходного периода

⁵⁵ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов М:Аспект пресс, 1996. Стр. 18-19

определенное вмешательство государства в политику ценообразования компаний и, соответственно, бюджетное субсидирование могут быть необходимыми в силу неконкурентоспособного поведения приватизированных компаний в потенциально конкурирующих отраслях промышленности. Государство может установить верхние лимиты цен на основные продукты питания или другие товары с неэластичным спросом.

В Кыргызстане, к примеру, контролируются цены на электроэнергию, и государство перешло к регулированию цен на продукты первой необходимости в периоды их заметного роста. Способ и продолжительность контролирования цен должны дебатироваться и определяться в каждой стране в соответствии с ее собственными внутренними условиями и возможностями бюджета. Однако контроль над ценами в конкурентоспособных отраслях промышленности должен рассматриваться как временная мера и не должен ограничивать рамки конкуренции.

Для принятия рациональных решений в условиях рынка потребитель и производитель должны иметь корректную совершенную информацию. Без соответствующей информации рынок не может достигнуть эффективности по Парето. Государство часто вмешивается в рыночные отношения в случае **несовершенной информации**.⁵⁶

Определенная деятельность государства, направленная на поддержку системы предоставления и распространения информации, необходима и поддерживается бюджетом. Кроме того, в странах с переходной экономикой поставку услуг в условиях информационной асимметрии часто обеспечивают государственные предприятия.

Государственный сектор подвержен внерыночному контролю со стороны заинтересованных лиц, и поэтому государство ответственно за исполнение законов, защищающих потребителей от некачественных продуктов и рекламы, вводящей их в заблуждение. Частные компании

⁵⁶ Mikesell J.I., 1986. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, Chicago, Dorsey Press. P. 4-5

контролируются в вопросах соблюдения определенных стандартов и правил при производстве товаров и услуг. Обеспечивается соответствующий уровень безопасности и качества товаров и услуг при их импорте, при строительстве социальных объектов и др.

С другой стороны, потребители нуждаются во многих видах товаров и услуг. Однако некоторые рынки, будучи неразвитыми и ограниченными, не могут предоставлять необходимые блага для потребителей. Всякий раз, когда частные рынки не справляются с предоставлением какого-либо частного товара или услуги и при этом их себестоимость меньше, чем люди готовы платить за них, мы имеем **неполный рынок**. Типичными примерами могут быть страховые и кредитные рынки.

Проблемы на страховых рынках возникают чаще всего вследствие таких явлений, как неблагоприятный выбор, «снятие сливок», информационная асимметрия и моральный риск. В развитых странах существуют проблемы с рынками страхования, выражающиеся в непредоставлении ими отдельных видов страховых услуг.⁵⁷ В Кыргызстане развитие страхового бизнеса тормозится недоверием населения к финансовым и банковским структурам. Становится очевидным, что в такой ситуации рынок страхования не работает, но крайней мере, пока государство не возьмет на себя роль провайдера на рынке страховых услуг, изыскав бюджетные ресурсы на создание государственной страховой компании.

Как и в случае с неполными рынками, государство участвует в экономике в качестве непосредственного производителя товаров и услуг, предоставляя обществу **общественные блага**.

Общественные блага (товары) определяются Самуэльсоном как товары, «которыми пользуются все в целом в том смысле, что потребление такого товара каждым индивидом не ведет к уменьшению потребления этого товара

⁵⁷ Bruce Neil. 2001. Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman. P. 44

другим индивидом».⁵⁸

Предоставление услуг обороны одному отдельному лицу не означает, что их объем и качество для остальных потребителей уменьшается, и общество потребляет эти услуги совместно (коллективно). Потребительская стоимость общественных благ для общества равна стоимости потребления одним членом общества.⁵⁹

Во-вторых, блага называются общественными благами, поскольку частный сектор не в состоянии обеспечивать их производство для общества, так как не может взимать плату и получать прибыль. Например, оборона представляет собой товар, совершенно отличный от большинства других товаров: люди приобретают его не поштучно, по мере потребления и использования, а оплачивают коллективно, для страны в целом. Она предоставляется обществу государством и финансируется посредством налогообложения.

Если люди могут получить услуги, не платя за них, то кто же захочет платить? Это явление известно экономистам как проблема любителей бесплатно прокатиться «безбилетников», стратегия которых потреблять общественные товары не оплачивая их.⁶⁰

Таким образом, двумя важными свойствами общественных товаров являются:⁶¹

а) увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них,

б) ограничение доступа потребителей к такому благу практически невозможно.

Неконкурирующее (индивидуальное) потребление

⁵⁸ Samuelson, P.A., 1954. The Pure Theory of Public Finance. Review of Economics and Statistics, 36, 4

⁵⁹ Bruce Neil. 2001. Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman. P. 43

⁶⁰ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Ю.Немеца и Г. Райта. Б., 1999. Стр. 70

⁶¹ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект пресс, 1996. Стр. 37

означает, что потребление общественных товаров одним индивидом не только не снижает количества товара, предоставляемого другим индивидам для использования, но и не уменьшает качество благ, получаемых другими индивидами. Тем не менее если все пользуются одним и тем же объемом общественных товаров (поскольку предоставляется только один объем), то это не означает, что все извлекают от такого потребления одинаковую пользу. Таким образом, общественное предоставление неконкурирующего товара всегда будет иметь перераспределительную функцию, принося больше благ тем, кто более ценит этот товар, и меньше благ тем, кто не слишком высоко его ценит.

Экономический анализ показывает, что товары являются неконкурирующими в потреблении тогда, когда предельные затраты при присоединении еще одного лица к потреблению товара равны нулю. Это возникает в силу неделимости продукции. Добавление одного или более лиц (до ограничения объема) не увеличивает переменные издержки производства неконкурирующих товаров, что касается и предельных издержек. Типичными примерами неконкурирующих товаров являются телевидение и радиовещание, маяк или уличное освещение.

Более важной по сравнению с неконкурентностью в потреблении, по мнению большинства экономистов, является вторая характеристика общественного блага — *невозможность исключения*. Ее используют в качестве обоснования для вмешательства государства в экономику.

Невозможность исключения из потребления товара или услуги путем введения платы за него (нее) можно объяснить с помощью некоторых подходов к этому принципу, касающемуся общественных благ (товаров).

Важными являются следующие характеристики этого принципа⁶²:

⁶² Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Ю. Немеца и Г. Райта. Б., 1999. Стр. 70

а) технически невозможно исключить какого-либо индивида из системы потребления общественных благ (техническая невозможность исключения) или это чрезвычайно дорого;

б) желательно не исключать какого-либо индивида из системы потребления общественных товаров по социальным или экономическим причинам, таким как приоритеты государственной политики, др.

Техническая невозможность исключения прямо связана с проблемой «безбилетника». Если каждый будет стремиться стать «безбилетником», то ничего не будет предоставляться, и это будет основанием для возможного вмешательства государства.

Некоторые блага переходят в категорию общественных благ вследствие проведения определенной политики государства. Например, в соответствии с законодательством среднее образование должно быть доступно для всех граждан и является обязательным. Такое решение не основывается на экономических характеристиках товара, а более важными стали социально-политические аргументы.

Очень часто правительство или заставляет, или запрещает потреблять некоторые товары на том основании, что люди не обладают информацией или просто не будут делать то, что представляет для них интерес. Такие товары многие авторы называют достойными благами.

Достойное благо – это благо, потребление которого общество в целом желало бы сделать обязательным для своих членов.⁶³ Если потребители не желают приобретать рекомендуемые количества этих благ, то их следует стимулировать или даже принуждать к этому. В качестве примера приводятся такие товары и услуги, как ремни безопасности, лекарства или начальное образование. Вполне вероятно, что начальное образование может рассматриваться общественностью как общественный товар, вследствие конституционного принципа свободного доступа к нему,

⁶³ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект пресс, 1996. Стр. 59

и/или как достойное благо, вследствие принудительно-обязательного его получения.

Чистых общественных благ, то есть благ, которые могут потребляться и оплачиваться только совместно, не так много. Большинство товаров и услуг в рыночной экономике могут производиться и продаваться частными фирмами на рынках. Это *частные товары* и услуги.

Промежуточное положение между общественными и частными занимают *смешанные товары* и услуги, которые могут быть частными, но потребляться коллективно и, к тому же, несут общественную пользу (парки, музеи, культурные учреждения, образование, др.). Поэтому часть стоимости производства таких товаров и услуг должна финансироваться за счет взимания платы с потребителей, а остальная - всеми налогоплательщиками, т.е. за счет государственного бюджета. Смешанные товары и услуги могут предоставляться как государством, так и частными предпринимателями.

Ниже приведена подробная классификация и характеристика товаров, производимых в экономике, данная Брауном и Джексоном,⁶⁴ которая дает подробную информацию о смешанных товарах.

	Подлежащие исключению	Не подлежащие исключению
Конкурентное потребление	<i>Частные товары</i> Затраты на ограничение доступа к потреблению низкие	<i>Смешанные товары</i> Товары, потребляемые индивидуально, а иногда коллективно, но подверженные перегруженности или скоплению потребителей
	Производятся частными компаниями	Производятся частными компаниями или государством
	Распределяются	Распределяются через

⁶⁴ Brown, C.V. – Jackson, P.M.. 1990. Public Sector Economics, Blackwell.

	через рынок Финансируются из поступлений от продаж <i>Примеры: продукты питания, обувь</i>	рынок или государственный бюджет Финансируются из поступлений от продаж или бюджета <i>Примеры: ресурсы моря, общественный парк</i>
Неконкурентное коллективное потребление	<i>Смешанные товары</i> Частные товары с побочными эффектами Производятся частниками или государством Распределяются через рынок, часто с субсидиями или льготными налогами Финансируются из поступлений от продаж <i>Примеры: школы, общественный транспорт</i>	<i>Общественные блага (товары)</i> Затраты на ограничение доступа к потреблению исключительно высокие Производятся государством или частными компаниями по государственным контрактам Распределяются через государственный бюджет Финансируются путем налогообложения <i>Примеры: оборона, озеленение улиц</i>

Другая классификация предложена Майкселлом⁶⁵, который вводит наряду с общественными и частными товарами два подвида смешанных товаров: товары, облагаемые пошлиной (сборами, дополнительной платой), и общие объединенные ресурсы.

Для товаров, облагаемых пошлиной (дополнительной платой), ввести плату за потребление и осуществить исключение возможно. Поэтому часто требуется оплата за использование товаров или услуг. Примерами могут служить метро, автобусы и шоссе на дорогах, на которых взимается

⁶⁵ Mikesell J.L., 2003. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Sixth Edition. Chicago, Dorsey Press. P. 4-5

плата за их использование. Но для таких товаров необходимо иметь в виду, что существует предел пропускной способности/вместимости товаров этой категории. В случае с переполненным автобусом, его использование одним лицом может ограничить использование этой услуги другим лицом.

Общие объединенные ресурсы - это товары, где исключение технически невозможно, но потребление/использование является конкурентным (индивидуальным), поскольку их использование означает, что другие лица их использовать не могут. Примерами являются дары леса или рыба в море.

Бенард использует специфический подход к смешанным товарам. Согласно его мнению, характеристиками смешанных товаров являются следующие:⁶⁶

- возможность исключения,
- конкурентность,
- повышение или снижение качества при изменении количества потребления.

Качество по отношению к потребляемому количеству может повышаться в таких случаях, как массовое обследование населения или вакцинация, или понижаться (в случае использования дорог, скоростных магистралей или театров). Отношение между качеством и количеством называется функцией перенаполнения, которая является основой для оптимального регулирования со стороны государства и установления платы за этот вид товаров.

Общественные блага производятся только государством. Некоторые авторы даже считают, что результаты функционирования общественного сектора воплощаются главным образом в общественных благах.⁶⁷ Однако государство также может заниматься производством отдельных частных и смешанных товаров и услуг. Часто оно берется за их производство по причине их недостаточной прибыльности, из-за чего они не могут привлечь частный

⁶⁶ Benard, J., 1986. Economie Publique. Economica, Paris

⁶⁷ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект пресс. 1996. Стр. 36

сектор, или для их производства требуются значительные капиталовложения. Другой пример государственных предприятий — это естественные (водоснабжение, канализация, электроснабжение) или простые монополии (производство спирта, алкогольной продукции, др.), когда государство заинтересовано в ограничении цен на них или осуществлении контроля за их деятельностью.

Природные, социально-экономические и культурные различия стран являются основанием для тщательного анализа существующих условий для того, чтобы ответить на два важных вопроса для государственной политики, связанных с проблемой выбора поставщика товара или услуги:

1. Какой должна быть доля государственных фондов при финансировании производства общественных, частных или смешанных товаров?

2. Кто должен предоставлять общественные или смешанные товары — государство, частный сектор, неправительственный сектор или все они вместе?

Известно, что только чисто общественные товары могут требовать полного возмещения производственных издержек, потому что частные производители не могут возместить издержки за счет платы потребителей. Однако существует много ситуаций, при которых производство чисто общественных товаров ведется без какой-либо субсидии или при частичной субсидии издержек. Достойные блага или положительные побочные (внешние) эффекты могут быть основанием только для частичного субсидирования.

Большинство услуг могут и должны оказываться частным сектором. Отдельные услуги должны полностью передаваться в частный сектор, за другие ответственность может нести государство, но непосредственное производство их должно осуществляться частной структурой. Заключение контрактов государством с частным сектором, широко используемое в западных странах, служит примером того, как государство должно привлекать частный сектор к предоставлению общественных услуг. Другими словами, на основе конкурсного отбора/тендера такие услуги могут

передаваться частному сектору на контрактной основе, а финансироваться государством. В Кыргызстане должен надлежащим образом быть проработан вопрос о введении обязательной политики заключения контрактов с частным сектором, особенно на местном уровне, в качестве одной из составных частей государственного регулирования закупок.

В разных странах государственные затраты на производство товаров и услуг составляют от 25 до 50 % валового внутреннего продукта. Следует подчеркнуть, что государство является важным, но не господствующим поставщиком товаров и услуг в экономике. Как правило, главную роль в экономике играет частный сектор, регулируемый государством посредством использования различных инструментов.

Таким образом, посредством государственного бюджета осуществляется размещение (распределение) ресурсов для производства большей части общественных благ. Для обоснования функций бюджета в его реальных формах в Кыргызстане необходимо сделать следующие методологические выводы. Государство, подобно предприятиям и частным организациям, функционирует в рыночной среде, а потребность его участия в экономических процессах возникает только в тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и использования ресурсов. Цели государственных органов и способы их достижения, а также стратегии, в конечном счете, определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия. Государство использует, прежде всего, финансовые инструменты (бюджет) для достижения своих целей.

Доводы неоклассической экономики в отношении несостоятельности рынка и необходимости перераспределения доходов могут быть использованы в качестве отправной точки для оценки целей вмешательства государства в странах переходного периода. Основной функцией бюджета государства является функция размещения и перераспределения ресурсов через налогово-бюджетную политику (аллокация). Она заключается в

участии государства в распределении и ассигновании ресурсов для предоставления определенных товаров и услуг обществу. В таких случаях государство само может быть непосредственным поставщиком услуг. Или же беря на себя гарантии обеспечения производства определенных благ и услуг, государство не занимается их производством, но осуществляет их финансовую поддержку.

Отметим, что в странах с переходной экономикой государство при предоставлении общественных услуг по-прежнему опирается на государственные предприятия и учреждения, тогда как в странах Запада государство, обеспечивая общественные услуги, часто привлекает других субъектов на контрактной основе и посредством других форм сотрудничества.

Перераспределение доходов для создания благоприятного социального климата в условиях свободной конкуренции — необходимое условие стабильного развития экономики. Доходы в обществе распределяются неравномерно, и предотвращение возможных очагов напряженности требует их регулирования со стороны государства. Государство может использовать свои бюджетные полномочия для перераспределения материальных благ, исходя из принципа справедливости или эффективности. Перераспределение доходов между социальными слоями населения и территориями ведется прежде всего через налоговую политику. К примеру, государство может установить, что те, кто больше зарабатывают, платят более высокие налоги, одновременно вводя льготы для менее обеспеченных плательщиков. Другой способ перераспределения доходов — социальная помощь нуждающимся, оказываемая из бюджета. Гарантирование минимального прожиточного уровня обычно достигается государством путем трансфертных платежей.

Использование бюджета для цели стабилизации в Кыргызстане в условиях ограниченности бюджета и преобладания неоклассического подхода в государственном регулировании играет второстепенную, вспомогательную роль.

Следует отметить еще одну функцию государства в

переходных экономиках — стимулирование и поддержание экономического роста. Государство должно заниматься определением направления развития страны и разработкой политики привлечения иностранных инвестиций. Падение уровня инвестиционной активности экономических субъектов может привести к ограничению успешного проведения реформ или остановить их.

2. ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

2.1. Реформирование бюджетной сферы Кыргызстана

Проведение экономических реформ в республике началось в 1992 г. и к настоящему времени выделяют два этапа в ходе осуществления рыночных преобразований. На первом этапе реформ экономическая политика государства была направлена на то, чтобы как можно быстрее создать все необходимые условия для функционирования зарождающейся рыночной экономики. Целью являлось достижение макроэкономической стабилизации, приостановление спада производства, создание основ рыночной экономики.

Первоначально необходимо было решить проблемы разгосударствления и приватизации государственной собственности, либерализации цен, либерализации внешнеэкономической деятельности, создания основ рыночной инфраструктуры, реорганизации финансово-кредитной системы, проведения аграрной реформы, построения эффективной социальной политики, правовой реформы и др.

К концу 1996 года все эти задачи были в основном решены, и Правительство заявило о переходе к реализации следующего этапа. Главной задачей второго этапа явилось обеспечение устойчивого экономического роста за счет углубления процесса стабилизации экономики. Резервы роста заключены в улучшении менеджмента на государственных и частных предприятиях, повышении финансовой дисциплины и ответственности хозяйственных руководителей, создании конкурентной среды, всемерном содействии становлению и развитию малого и среднего бизнеса в Кыргызской Республике и дальнейшем развитии рынка ценных бумаг.

В проведении реформ в бюджетной сфере Кыргызской Республики также можно выделить два этапа. На первом этапе политика и преобразования в бюджетной сфере

проводились в русле достижения макроэкономической стабилизации, а значит, сокращения дефицита бюджета, с тем, чтобы уменьшить его влияние на развитие инфляционных процессов в республике.

Как известно, после распада Союза ССР республика лишилась трансфертов из общесоюзного бюджета. Столь резкое прекращение финансовой поддержки центра в первую очередь отрицательно сказалось на состоянии бюджета республики. В 1993-1994 гг. дефицит бюджета составлял около 7% ВВП, в 1995 г. - 12%. Бюджетная политика государства была направлена на сокращение огромной величины дефицита бюджета.

Для достижения этой цели в бюджетной сфере были осуществлены определенные преобразования. В первую очередь реформирование коснулось доходной части бюджета. Начиная с 1992 года, введена новая система налогообложения, приближенная к действующим в развитых рыночных странах (введение НДС вместо налога с оборота и др.). Состав налогов и уровень налогообложения с того времени периодически корректировался.

Из-за низкой финансово-экономической дисциплины в 1993-1994 гг. налоговые поступления составляли всего 58-65% от плана. Государством предпринимались жесткие меры по улучшению собираемости налоговых сборов. С этой целью были оптимизированы организационная структура и улучшена работа Государственной налоговой инспекции, усовершенствована система подготовки и повышения квалификации кадров, проводились меры в области повышения информированности налогоплательщиков.

Начиная со второй половины 1995 года, уровень налоговых поступлений удалось довести примерно до 90% запланированного объема. В 1996 году показатель собираемости налогов продолжил рост.

Впервые среди стран СНГ был осуществлен переход на международные стандарты статистики государственных финансов при составлении государственного бюджета 1995 г. В 1996 г. в стране был принят Налоговый кодекс.

В области политики расходов бюджета были приняты

меры по их рационализации и оптимизации: отменены дотации и субсидии государственным и негосударственным структурам, постепенно сокращалась практика выдачи кредитов из государственного бюджета. Государственные расходы сократились с 35% ВВП в 1992 г. до 29,6% в 1996 г. В следующем 1997 г. расходы составили 22,0 % ВВП.

Результаты проведения жесткой фискальной политики государства проявились уже в 1996 г., когда величина дефицита бюджета составила 5,8% ВВП. В 1997 г. дефицит бюджета снизился до 4,7% ВВП.

Для закрепления достигнутой макроэкономической стабилизации в 1998 г. Правительство отказалось от использования кредитов Национального банка для финансирования дефицита бюджета, продолжив политику минимизации инфляционного давления на экономику.

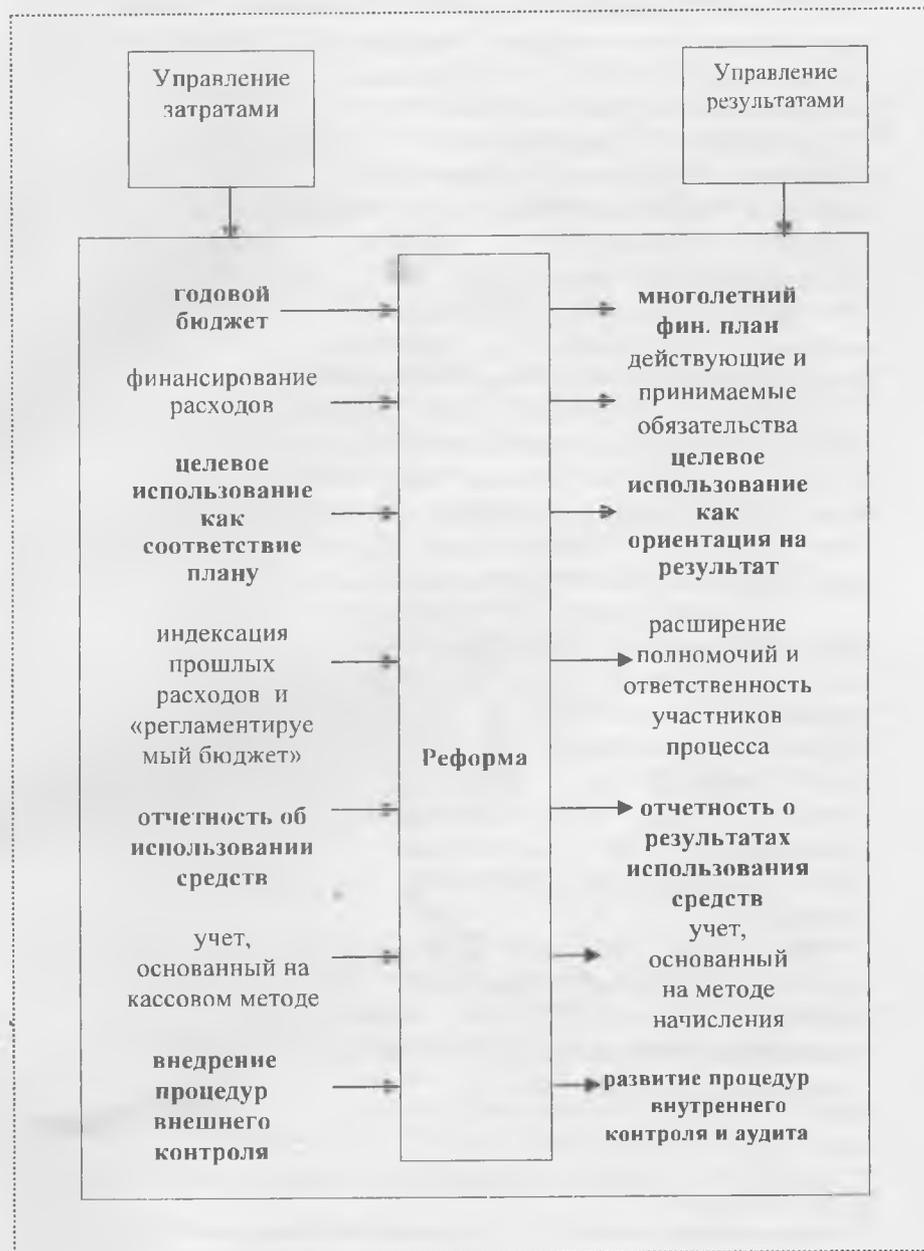
На втором этапе Правительство выдвинуло целью проведения преобразований в бюджетной сфере повышение эффективности государственной деятельности посредством рационального расходования средств государства. Мы проанализируем ход бюджетной реформы в Кыргызстане с точки зрения продвижения страны к оптимальной модели организации бюджетной системы (рис. 2.1).

В 1998 г. для достижения цели повышения эффективности государственной деятельности Министерство финансов начало апробацию применения новых подходов к планированию сметы расходов бюджетных организаций (программное бюджетирование).

Особенностью преобразований в Кыргызстане явился тот факт, что переход от финансирования расходов ведомств к финансированию действующих и принимаемых обязательств (программное бюджетирование) был осуществлен без одновременного проведения кардинальной реформы в сфере государственного управления.

Рис. 2.1. Эволюция модели организации бюджетного процесса⁶⁸

⁶⁸ Нестеренко Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дисс. канд. эк. наук - М., 2006. Стр. 73



Во всех западных странах бюджетные реформы охватывали не только механизмы бюджетного финансирования, но и управления государственным (бюджетным) сектором экономики в целом.⁶⁹

Программное бюджетирование в КР впервые было применено в пилотных министерствах в 1998 г. при поддержке Всемирного банка. Была разработана методика, описаны процедуры, обучены специалисты. Совершенствование планирования программного бюджета в 1999-2009 гг. происходило посредством распространения методики его подготовки и проведения семинаров для представителей всех бюджетных учреждений.

В 2010 году проводилась работа по более обоснованной увязке среднесрочных приоритетов с ресурсами бюджета и их ранжированием по степени важности. Все бюджетные организации в процессе формирования бюджета представили свои бюджеты в программном формате. По каждой программе были разработаны индикаторы эффективности.

В настоящее время при представлении проектов смет расходов бюджетных учреждений в Министерство финансов все ведомства используют данный формат, но не происходит реального планирования и составления программного бюджета и использования его в работе ведомств в течение года. Основная цель программного бюджетирования, состоящая в том, чтобы ведомства получали бюджетные ассигнования для выполнения аргументированных общегосударственных программ, не достигла своего назначения⁷⁰.

Дело в том, что этот подход предполагает четкое определение функций министерств, их долгосрочных и среднесрочных целей и задач, формулировку программ, установление степени приоритетности каждой программы и калькуляции расходов по ним.

⁶⁹ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 404

⁷⁰ Бюджетная резолюция на 2007 г. (утверждена Постановлением ЖК КР от 30 июня 2006 г. № 1206-III). // Нормативные акты. № 36-2006. Стр. 20

Следовательно, программное бюджетирование базируется на детальном распределении функций государства между административными единицами государственного сектора. Приоритетность использования бюджетных ресурсов в условиях их ограниченности должна устанавливаться путем концентрации ресурсного потенциала в рамках конкретных программ. Данный метод предполагает четкое определение среднесрочных целей сектора, возглавляемого соответствующим министерством, с установлением степени приоритетности каждой программы и калькуляции расходов по ним.

Функциональный анализ, проведенный в стране при поддержке международных организаций, не завершился четким описанием функций ведомств и предоставляемых ими услуг, финансируемых через бюджет. Детальное определение функций ведомств и предоставляемых ими услуг позволило бы повысить эффективность расходования средств государства и, в конечном счете, действенность функционирования государства в Кыргызстане.

Работа над четким определением обязательств государства в каждом ведомстве должна стать основой для формирования программного бюджета. Это потребует времени и создания рабочих групп с широким участием всех структурных единиц ведомства. В результате повысится эффективность расходования бюджетных средств в условиях их ограниченности, усилится контроль над их использованием и появится возможность сконцентрировать ресурсный потенциал в приоритетных секторах в рамках конкретных программ. Качество формирования бюджета изменится от планирования на основе индексации прошлых расходов к подходу, основанному на расширении полномочий и ответственности участников бюджетного процесса перед обществом.

Достижение бюджетной прозрачности в широком смысле также опирается на четкое определение обязательств

государства.⁷¹ Основополагающим элементом обеспечения прозрачности в бюджетной сфере, формирующим фундамент для создания системы подотчетности государства, является четкое определение роли государства и распределение функций между административными единицами общественного сектора.

Другими параметрами достижения прозрачности бюджета и бюджетного процесса являются⁷²

- *информирование общественности* – отражает важность опубликования исчерпывающей понятной информации по бюджетно-налоговым вопросам в строго определенные промежутки времени;

- *открытость подготовки исполнения бюджета и бюджетной отчетности* - относится к информации, предоставляемой в отношении бюджетного процесса;

- *гарантии достоверности* - относится к качеству финансовых данных и необходимости независимой проверки информации по бюджетно-налоговым вопросам.

Преобразования в Кыргызстане характеризуется прогрессом в обеспечении доступности общей информации по бюджету и наличием возможностей для совершенствования других направлений работы.

Первые шаги в бюджетной сфере Кыргызстана, направленные на обеспечение доступности информации по бюджету, начались с принятия поправок в 2004 г. в статью 12 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР». В соответствии с законом, отчеты об исполнении республиканского и местных бюджетов, законы о республиканском бюджете и решения местных кенешей о местных бюджетах на очередной бюджетный год и два

⁷¹ Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Методическое руководство для органов местного самоуправления. Б., 2010. Стр. 98

⁷² Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, МВФ, 28 февраля 2001 г. www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm

последующих прогнозируемых года подлежат публикации в средствах массовой информации.

В 2006 г. был усовершенствован дизайн веб-сайта Министерства финансов, что упростило для общества процедуру получения необходимой информации. Одновременно информация по бюджету стала публиковаться на веб-сайтах Казначейства и Налоговой службы.

Совершенствование отчетности по расходам в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ) – другое направление деятельности государства в рамках повышения бюджетной прозрачности. В целях усиления контроля над расходами в рамках ПГИ данные расходы, начиная с 1999 г., утверждаются Законом о республиканском бюджете. Создано структурное подразделение в центральном аппарате Министерства финансов, занимающееся финансированием в рамках ПГИ, оценкой экономической эффективности проектов и мониторингом расходования средств на специальных счетах по кредитам и займам. Публикация данных о дефиците государственного бюджета с учетом дефицита по ПГИ повысила степень информированности общества о положении дел в системе государственных финансов.

Для придания прозрачности государственным закупкам в настоящее время создан сайт, на котором должны регистрироваться все объявления о планируемых и проведенных тендерах государственных организаций. Интернет портал «Бюллетень государственных закупок» (www.goszakupki.gov.kg) предоставляет участникам торгов единую электронную площадку по республике. Каждое заинтересованное лицо совершенно бесплатно может в любое время получать информацию о проводимых тендерах. Это должно расширить конкуренцию среди потенциальных поставщиков.

С начала 2010 года, каждая закупающая организация самостоятельно проводит тендер (без вмешательства уполномоченного государственного органа - Министерства финансов КР). Министерство финансов КР может вмешаться в процедуры государственных закупок, только если

поступили жалобы на неправомерные действия закупающих организаций по проводимым тендерам. В этом случае, Министерство финансов в рамках своих полномочий проводит разбирательство и выносит решения рекомендательного характера.

В настоящее время Министерство финансов КР инициировало и внесло на рассмотрение ЖК КР законопроект о внесении соответствующих изменений в законодательство по государственным закупкам. Предлагаемые изменения направлены на устранение коррупционных схем, повышение прозрачности и усиление ответственности за использование бюджетных средств, что является крайне актуальным в рамках оптимизации использования государственных ресурсов. В целом, изменения охватывают практически весь процесс государственных закупок, начиная с планирования и заканчивая заключением договоров, а также перераспределение некоторых функций уполномоченного органа.

Одним из нововведений является внедрение таких новых методов как электронные государственные закупки и электронные обратные аукционы. Их введение позволит выстроить более прозрачную систему государственных закупок, при которой человеческий фактор практически исключается. Проведение электронных закупок давно и успешно практикуется в развитых странах. Их опыт показывает, что за счет введения электронных закупок и аукционов, экономия бюджетных ресурсов увеличивается почти в два раза.

В новом законе изменяется также процедура закупок. Речь идет о представлении тендерной документации заинтересованным лицам (поставщикам, подрядчикам) в день их обращения, введении правила для закупающих организаций объявлять тендер после разработки тендерной документации и разрешении присутствия при вскрытии тендерных заявок всех желающих, в том числе НПО, и осуществления ими аудиозаписи или видеосъемки.

Привлечение внимания общественности к электронным закупкам позволит обеспечить надлежащий общественный контроль за расходами бюджета.

Транспарентность, основанная на использовании информационных технологий, необходима и для процесса распределения стимулирующих грантов, бюджетных ссуд, грантов из местного бюджета и т.п.

Следующее направление повышения прозрачности бюджета, нацеленное на рост доходов, основывается на создании единой государственной базы данных налогоплательщиков, доступной для использования различными государственными структурами. Она может включать информацию о владельцах транспортных средств, владельцах недвижимости, количестве контейнеров, торговых точек на рынках, численности предпринимателей, работающих по патенту, др. Пополнению бюджета также будет способствовать законодательное введение запрета на уплату всех видов налогов и обязательных платежей наличными средствами.

К числу основных вопросов прозрачности бюджетного процесса также относится четкость правовой базы и полнота охвата ею бюджетных процедур. К примеру, в Кыргызстане неурегулированным остается вопрос о том, какой орган ответственен за формирование бюджетных приоритетов. Для обеспечения четкого функционирования бюджетного механизма должны быть определены административные правила и процедуры, четко оговаривающие роли и функции всех заинтересованных сторон (Жогорку Кенеш, Правительство или Президент) в процессе формирования бюджетных приоритетов. Формальные требования и процедуры в ходе реформы должны вытеснить неформальные «правила», размывающие полномочия, ответственность и подотчетность и подрывающие доверие к бюджетным институтам.

Усиление прозрачности путем активизации общественных институтов, подразумевает разработку и внедрение эффективных процедур участия общественности в процессах принятия решений, в частности, проведение общественных

слушаний по бюджету. Рост открытости в этом направлении должен быть обеспечен путем широкого обсуждения с общественностью бюджетной политики и результатов ее исполнения в ходе общественных слушаний по бюджету. На сегодняшний день общественные слушания являются обязательными для местных бюджетов,⁷³ для республиканского бюджета такое требование не принято.

На практике общественные слушания проводятся зачастую формально и не позволяют реализовать возложенные на них ожидания. Например, в ходе общественных слушаний не участвуют подготовленные эксперты из гражданского сектора, государство не отчитывается по исполнению бюджета прошлого года, не распространяет заранее проект бюджета, выносимого на обсуждение общественности, др. Следует обеспечить в законодательном порядке публикацию проектов смет расходов ведомств и отчетов по их исполнению до- и после проведения общественных слушаний по бюджету.

Следующий шаг государства в обеспечении прозрачности деятельности отдельных государственных структур в Кыргызстане - это создание общественных наблюдательных советов (ОНС) в них. Последние были созданы в целях внедрения в практику новых форм взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества в КР, а также обеспечения прозрачности процедур принятия решений и их реализации с учетом интересов общественности.⁷⁴

В состав ОНС вошли представители гражданского общества, научных кругов, бизнес ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью

⁷³ Статья 13 Закона КР «О финансово-экономических основах МСУ» гласит, что рассмотрение и утверждение бюджетов органов МСУ производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях

⁷⁴ Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года. № 212

государственного органа. Они исполняют свои обязанности безвозмездно, на общественных началах. Общественные наблюдательные советы не вмешиваются в деятельность министерств, ведомств и их решения носят рекомендательный характер. Министерства обязаны своевременно и полностью предоставлять ответы на запросы ОНС. По состоянию на 24 мая 2011 г. были образованы общественные наблюдательные советы при 41 государственном органе.

На сегодняшний день, когда накоплен определенный опыт работы ОНС, Правительству следует в законодательном порядке определить приоритеты и цели их работы для повышения прозрачности государственного бюджета.

Следующим важным направлением повышения прозрачности в бюджетной сфере является совершенствование бюджетной классификации. Введение в 2008 году новой бюджетной классификации улучшило уровень информации, доступной на ежеквартальной основе. Ранее в классификацию доходов бюджета изменения вносились в 2003 г.⁷⁵ Они отразили преимущественно изменения, произошедшие в налоговой системе в КР.

В настоящее время в Кыргызстане используется единая классификация доходов и расходов бюджета для республиканского и местных бюджетов, утвержденная Министерством финансов⁷⁶. Проект расходной части республиканского бюджета представляется на утверждение в Жогорку Кенеш в соответствии с данной классификацией.

В 2009 г. для подготовки проекта бюджета была применена новая ведомственная и экономическая классификация. Функциональная классификация, как

⁷⁵ Временная классификационная структура операций по доходам (утверждена приказом Министра финансов КР от 30.01.03, № 42-п).

⁷⁶ Единая классификация бюджета Кыргызской Республики включает Классификацию доходов, Классификацию функций органов государственного управления, Классификацию операций с активами и обязательствами, Ведомственную классификацию, Экономическую классификацию расходов. Она утверждена приказом Министра финансов КР от 19.05.08, № 98-п.

показала практика, нуждается в совершенствовании и приведении в соответствие со статистикой государственных финансов. В ближайшей перспективе необходимо изменение функциональной классификации для перехода на международную классификацию функций органов государственного управления.

Бюджетная классификация внутреннего финансирования дефицита бюджета также не отвечает международным требованиям: не показывает остатки бюджетных средств учреждений, встречных фондов и займов.

Новая система классификации потенциально является заметным шагом к прозрачности бюджета и одним из самых очевидных улучшений, недавно предпринятых в рамках бюджетной реформы. Эти меры позволят усилить контроль над расходами министерств и ведомств и придать прозрачность и транспарентность бюджету, так как расходы на содержание органов государственного управления - одна из значительных статей республиканского бюджета. Уточненная и более корректная классификация будет способствовать четкому построению схемы взаимосвязей между органами власти для максимального исключения дублирования и оптимального управления государством.

Реформы в бюджетной сфере КР включали развитие и внедрение других общепризнанных принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления бюджетом государства. Переход от планирования годового бюджета к многолетнему финансовому плану (для гарантирования стратегической направленности бюджета) начался в Кыргызстане в 1998 г.

Внедрение среднесрочного прогноза бюджета (СПБ) как инструмента бюджетной политики было осуществлено в 2004 г. Разработка среднесрочного прогноза бюджета - это инструмент управления государственными финансами, позволяющий правительству иметь представление о будущих объемах ресурсов с целью планирования предстоящих расходов, четко определить приоритетные направления деятельности государства, особенно в части инвестиционных

проектов. Практика годового планирования бюджета оказывала сдерживающее влияние на закрепление требования установления приоритетов по распределению государственных ресурсов и на развитие приоритетных секторов в среднесрочном периоде.

Для решения этой задачи, а также для более полной увязки формирования бюджета с прогнозируемыми показателями в реальном, внешнеэкономическом и монетарном секторах экономики на среднесрочную перспективу, Министерство финансов осуществило внедрение среднесрочного прогноза бюджета в бюджетную практику. Внедрение такой системы позволяет формировать государственную политику в области финансов на перспективу, с выделением и обоснованием приоритетов, а также устанавливать для министерств и других бюджетных организаций обоснованные предельные расходы (нормативы) на среднесрочный период.

Среднесрочный прогноз бюджета пересматривается не реже одного раза в полгода в случае изменения налоговой и бюджетной политики и экономической ситуации. В последние годы в методике расчета СПБ были сделаны следующие улучшения: отражен квази-фискальный дефицит в энергетике; ресурсы разделены на инвестиционные и текущие; учтены субвенции Социальному фонду; представлены отраслевые среднесрочные финансовые стратегии.

Усилия, предпринимаемые в рамках реформы, постепенно привели к ситуации в бюджетном процессе, когда приоритеты политики стали находить непосредственное отражение в СПБ. Несмотря на прогрессивные изменения, при формировании СПБ все еще остается много проблем: среднесрочные стратегии расходов отдельных ведомств имеют слабую взаимосвязь с годовыми сметами расходов и не являются реальными рабочими документами; калькуляция расходов некоторых секторальных стратегий плохо просчитана; зависимость между бюджетом ПГИ и

республиканским бюджетом остается слабой.⁷⁷ Главная их причина - отсутствие четких среднесрочных и краткосрочных планов работы ведомств, затрудняющее среднесрочное бюджетное планирование и отрицательно сказывающееся на реальности разрабатываемых стратегий расходов ведомств.

В Кыргызстане используют три формы контроля за исполнением бюджета – парламентскую, президентскую и административную (рис. 2.2).

Президентский контроль основывается на том, что Президент назначает Председателя Счетной палаты для контроля за финансовой деятельностью государства. Аудиторы Счетной палаты назначаются по представлению Президента и ЖК. Соответственно, Счетная палата в Кыргызстане подотчетна им и работает по их заданиям.

К примеру, в России Счетная палата – это орган, полностью формируемый и подотчетный Государственной Думе (Федеральному собранию).⁷⁸

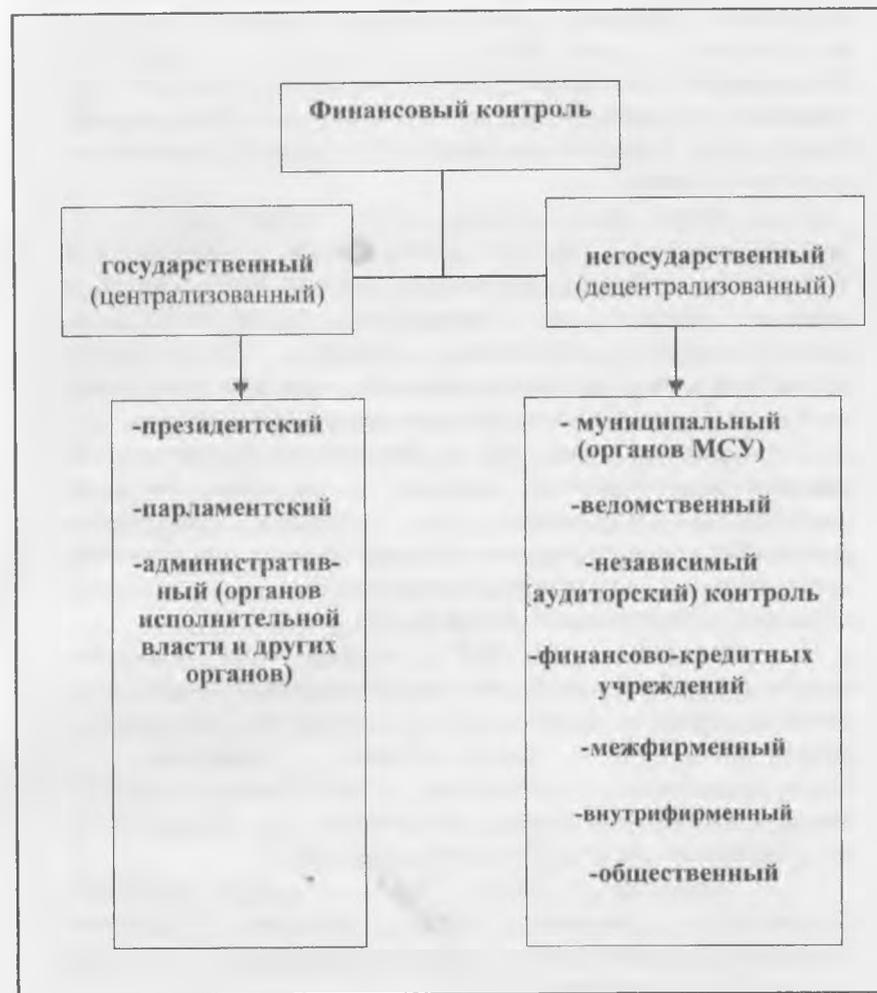
Текущий контроль осуществляется исполнительными органами в процессе исполнения бюджета, а представительные органы подключаются к проверкам, как правило, по истечении бюджетного периода.

Текущий контроль за исполнением бюджета играет большую роль в управлении бюджетом государства. Создание новой финансовой системы в стране сопровождалось возникновением ряда проблем в процессе исполнения бюджетов. В частности, ликвидация Государственного Банка как центрального контролирующего органа исполнения бюджета, привела к распылению бюджетных средств между многочисленными коммерческими банками. Это создало предпосылки для несанкционированного использования бюджетных средств и бесконтрольного перемещения бюджетных потоков.

⁷⁷ http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=252:-2009-&catid=55:pefa&Itemid=125.

⁷⁸ Государственные и муниципальные финансы. А. М. Бабич, Л.Н Павлова.- М: Финансы, 1999. Стр. 533

Рис. 2.2. Виды финансового контроля⁷⁹



⁷⁹ Придачук М.П. Бюджетный процесс в РФ: эволюционное развитие и качество управления: Дисс. д.э.н. - Волгоград, 2006. Стр. 121

Переход на современную казначейскую систему исполнения бюджета был связан с необходимостью восстановить способность государства управлять исполнением бюджета. В 1994 г. был принят Закон КР «Об основных положениях Казначейства КР», который заложил основу для введения казначейской системы исполнения бюджета в стране.

С 1 марта до 1 апреля 1994 г. была определена организационная структура казначейства в Кыргызской Республике; выбраны бюджетные учреждения - области, районы, города для проведения эксперимента по апробированию механизма работы Казначейства; осуществлен подбор управленческих кадров и подготовка необходимых документов для проведения эксперимента.

С 1 апреля до 1 мая 1994 г. подготовлен окончательный вариант классификации доходов и расходов бюджета; разработаны материалы для обучения работников Казначейства и осуществлен отбор работников для обучения; доработаны инструктивно-нормативные документы; образовано Центральное казначейство.

С 1 мая до 1 июня 1994 г. осуществлена подготовка кадров для работы в региональных отделениях Казначейства; решены вопросы размещения его отделений на местах и обеспечения их необходимыми средствами и коммуникациями; подготовлены окончательные варианты инструктивно-нормативных документов по банковскому обслуживанию счетов и бухгалтерскому учету.

С 1 июня до 1 июля 1994 г. до всех отделений Казначейства доведены сметы расходов бюджетных учреждений, разработанные учебные материалы и принятые нормативные документы.

На начальном этапе отрабатывались основные процедуры проведения доходных и расходных операций системы казначейства. Был осуществлен эксперимент по учету финансовых операций в системе казначейства. Эксперимент проводился с 1 по 31 мая в г. Бишкеке (с участием трех бюджетных учреждений) и в г. Канте (с участием четырех бюджетных учреждений). Главной целью эксперимента было

выявление тех трудностей и проблем, которые могли возникнуть в дальнейшем при использовании процедур казначейства, и их устранение. В результате эксперимента были изменены формы некоторых первичных документов финансовых операций. В конце эксперимента была сгруппирована унифицированная книга счетов бюджетного учреждения.

К 1 июля 1994 г. каждому региональному отделению казначейства необходимо было собрать информацию о прикрепленных бюджетных учреждениях: их список; перечень бюджетных счетов и специальных счетов; наименование обслуживающих банков-агентов; остаток средств на бюджетных и специальных счетах на 30 июня 1994 года; сметы расходов на текущий год.

Была проведена работа по разработке и утверждению нормативно-правовых документов по казначейским операциям (положения, инструкции); осуществлялась работа по подбору и обучению кадров; разрабатывалась организационная структура системы Казначейства в КР по административному делению.

Интенсивная работа по введению Казначейства в республике позволила к концу 1994 года включить в состав казначейства практически все бюджетные учреждения.

В результате все государственные доходы и займы собираются в Консолидированный фонд и, соответственно, на единый бюджетный счет, с которого финансируются все расходы и платежи государства. Управление Консолидированным фондом осуществляет Казначейство.

Налогоплательщики перечисляют платежи на текущий счет, а бюджетные учреждения получают с него выделенные им ресурсы. Для ведения банковских операций во всех регионах Кыргызстана определены коммерческие банки, осуществляющие операции по исполнению бюджета.

Текущий счет открыт в Национальном банке, на который коммерческие банки переводят деньги, а также получают их со счета для обслуживания бюджетных учреждений.

Основными задачами Казначейства являются: обеспечение кассового исполнения доходной части

государственного бюджета, распределение расходов бюджета в соответствии с положениями закона о бюджете и иными нормативно-правовыми актами, управление и контроль за состоянием государственного долга и контроль за своевременным обслуживанием долга, а также осуществление учета исполнения доходной и расходной частей бюджета.

В обязанности Казначейства, согласно мировой практике, входит также распределение налоговых поступлений, собранных налоговой службой на территории одного региона, между другими бюджетами, которые являются по закону получателями данных средств.

Таким образом, основной обязанностью государственного Казначейства является контроль кассового исполнения утвержденного бюджета и обеспечение государственных расходов соответствующими финансовыми ресурсами. Однако опыт показывает, что осуществление контроля за государственными расходами при исполнении бюджета на уровне Казначейства, уменьшая кассовый разрыв между доходами и расходами, ведет к задержкам осуществления расчетов.

К аналитическим функциям Казначейства отнесены разработка положений по учету доходных и расходных операций органов управления, управление государственными активами, разработка и ведение системы классификации бюджета и счетов, соответствующих международным стандартам, и др.⁸⁰ На практике Казначейство с данными функциями не справлялось, а занималось выполнением функций технического характера.

Проект модернизации Казначейства предусматривал компьютеризацию системы Казначейства. С 1 октября 2010 года в системе казначейства была введена обязательная регистрация контрактов и бюджетных обязательств учреждений, состоящих на республиканском бюджете.

⁸⁰ Закон КР «Об основных положениях Казначейства КР» от 28 мая 1994 г. Статья 2

Внедрение системы регистрации договоров (контрактов) позволит:

- наладить постоянный и действенный контроль над процессом принятия бюджетных обязательств. Для этого создается глубокая система контроля, основанная на том, что органы казначейства осуществляют доведение до каждой бюджетной организации показателей сметы расходов и бюджетных обязательств, в пределах которых бюджетными учреждениями будут приниматься решения в части принятия денежных обязательств.

- использовать механизм регистрации договоров (контрактов), что разрешит не допускать принятия обязательств, превышающих утвержденные параметры и реальные кассовые возможности государственного бюджета.

Введение данной системы регистрации должно приостановить рост неоплаченной кредиторской задолженности в бюджетной сфере, снизить дополнительные расходы бюджета по принятию нереалистичных договоров, заказов, а также усовершенствовать систему планирования государственных расходов и эффективного управления государственными денежными ресурсами.

Компьютеризация системы казначейства дополнится созданием единой информационной сети, что позволит не только усовершенствовать работу ведомства, но и повысить прозрачность работы, и, следовательно, уменьшить возможности для коррупции в системе казначейства.

Отчет по эффективности управления государственными финансами за 2009 г., подготовленный в рамках программы «Государственные финансы и финансовая подотчетность» содержит анализ системы финансового контроля в КР.⁸¹ В нем говорится, что помимо компьютеризированной платежной системы Казначейства, используемой для учета всех видов расходов и доходов, управление большинством систем в бюджетных организациях ведется вручную. В КР

⁸¹ http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=252:-2009-&catid=55:pcfa&Itemid=125. Стр. IX-XI

работают около пяти тысяч бюджетных организаций, подчиняющихся основным министерствам. В такой ситуации контроль неизбежно слабеет, так как система основывается на доверии выполнения сотрудниками бюджетных организаций своих функций в соответствии с определенными правилами. При этом существует проблема недостаточной квалификации специалистов, начисляющих зарплату. Большинство сотрудников продолжают получать зарплату наличными, что также является очевидным недостатком системы.

Кроме того, имеются значительные недостатки в системе внутреннего аудита. Отдельные министерства имеют контрольные функции, заключающиеся в проверке бухгалтерских отчетов подведомственных организаций. Не предпринимаются какие-либо попытки с целью определения системных недостатков, как и нет никаких стандартов планирования, обеспечения доказательств, проведения статистической выборки или оценки ошибок.

Создание в Кыргызстане другого независимого института государственного внешнего контроля – Счетной палаты – также явилось значительным достижением реформирования бюджетного процесса. Функции Счетной палаты включают не только контроль за целевым исполнением средств бюджета, но и аудит эффективности использования государственных (общественных) ресурсов.

Внешний контрольный орган (Счетная палата) имеет независимость как от центральных, так и от местных органов исполнительной власти. Оптимальным вариантом в мировой практике является вхождение контрольного органа в систему законодательной или представительной власти, как, например, в Австралии, где члены государственного контрольного органа назначаются парламентами штатов (в Кыргызстане аудиторы назначаются Жогорку Кенешем и Президентом).

Счетная палата отвечает за аудиторскую проверку отчета об исполнении бюджета, подготавливаемого МФ к 15 мая, и за представление результатов аудита в Жогорку Кенеш. Аудиторское заключение не выдается; вместо этого

готовится отчет об ошибках и нарушениях, который представляется в Жогорку Кенеш в сентябре-октябре года, следующего за отчетным. Отсутствие пакета финансовых отчетов, составленных в соответствии с международными признанными стандартами бухучета, представляет собой ограничение той работы, которую способна выполнить Счетная палата.

Аудит доходов и расходов каждого года, выполняемый Счетной палатой носит неполный характер, так как ежегодному аудиту подвергается лишь консолидированный отчет о бюджете: политика относительно других финансовых отчетов не прозрачна. Помимо работы над отчетом об исполнении годового бюджета Палата проводит аудит бюджетных организаций, но не проводит различие между отчетностью о своей работе по финансовым отчетам (финансовый аудит) от работы по проверке соблюдения требований и эффективного использования ресурсов (аудит эффективности).⁸² На сегодняшний день стоит вопрос об укреплении потенциала Счетной палаты для проведения аудита эффективности, а также развитие системы внутреннего аудита в ведомствах.

В области внутригосударственных финансовых отношений реформы в Кыргызстане стали активно проводиться, начиная с 1996 г. Модель внутригосударственных финансов закрепила за бюджетами разных уровней собственные доходы (раздел II Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР») и определила четыре компонента вертикального и горизонтального выравнивания (нормативы отчислений от общегосударственных налогов, категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты). Это должно было упорядочить межбюджетные отношения и ввести объективность и стабильность при распределении ресурсов. Модель была полностью введена в 1997 г. (см. рис. 2.3)

⁸² http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=252:-2009-&catid=55:pfa&Itemid=125. Стр. X-XI

Межбюджетные отношения претерпели следующие положительные изменения:

- произошло законодательное разграничение полномочий по расходам между бюджетами разных уровней;
- введена система грантов: категориальных, выравнивающих и стимулирующих;
- законодательно закреплено положение об установлении нормативов отчислений от общегосударственных налогов;
- введена система местных налогов;
- установлена обязательность передачи финансовых ресурсов при делегировании государственных полномочий на другой уровень управления.

Рис. 2.3. Реформа межбюджетных отношений в КР



Основой реформирования системы финансовых отношений между различными уровнями государственной власти стал принцип самостоятельности всех звеньев бюджетной системы (статья 1 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Местные бюджеты самостоятельно составляются, рассматриваются, утверждаются и исполняются органами местного самоуправления. Основой самостоятельности бюджетов является наличие установленных законодательством КР собственных источников доходов. Вмешательство центральных властей в процесс разработки и утверждения бюджетов органами местного самоуправления не допускается, за исключением случаев, связанных с несоблюдением ими нормативов отчислений от общегосударственных налогов и других регулируемых доходов, а также нецелевым использованием грантов.

Новый импульс реформы получили в 2006 г., когда стал рассматриваться вопрос о ликвидации промежуточных уровней в системе местных бюджетов. С 2007 г. вводится новая модель межбюджетных отношений: реформируется понятие «местный бюджет», исключаются районный и областной бюджеты. Тем самым, в 2007 году бюджетная система Кыргызстана перешла на двухуровневые отношения.

Новыми подходами при регулировании межбюджетных отношений помимо ликвидации промежуточных уровней распределения ресурсов стали стабильность и объективность при регулировании грантов и стимулирование усилий органов МСУ по сбору налоговых доходов. В период с 1 августа 2007 года по 31 декабря 2008 года в пилотных ОМСУ был проведен эксперимент по администрированию налогов местными властями.⁸³

В целях своевременного и качественного составления проектов местных бюджетов органы местного самоуправления нуждались в получении необходимой информации от Министерства финансов для прогнозирования размера регулируемых доходов, которая напрямую стала поступать в их местные бюджеты.

⁸³ Указ Президента КР «О проведении пилотного проекта о передаче органам МСУ функций администрирования местных налогов и сборов, общегосударственных налогов, полностью поступающих в местные бюджеты» от 1 августа 2007 г., №361

Для оценки новшества, в т.ч. опыта администрирования налогов, поступающих в местные бюджеты, органами МСУ, было проведено национальное исследование по влиянию проводимых реформ на планирование бюджета⁸⁴. Были сделаны выводы, что реформы, проводимые в 2007 году, дали возможность для принятия самостоятельных решений в вопросах местного бюджета и его самостоятельного планирования. Однако уже в следующем году был сделан шаг назад.

Указ Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года, №333, для совершенствования административно-территориального устройства Кыргызской Республики на 2008-2011 годы определил целью проведения первого этапа - переход от четырехуровневой системы управления к трехуровневой, на основе перераспределения задач и функций.

Во исполнение данного Указа и Постановления Правительства КР «О реализации Указа Президента КР от 4 июля 2007 года, №333» от 27 июля 2007 года, №295, Министерством финансов был инициирован и принят 14 февраля 2008 года Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» и «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», в части включения в бюджетную систему КР районного уровня, как местного бюджета, с определением для него отдельных источников доходов. При этом самостоятельность в управлении местными бюджетами органами местного самоуправления сохранилась.

⁸⁴ Отчет исследования «Оценка влияния проводимых реформ в бюджетной сфере на деятельность органов местного самоуправления». Бишкек: ПРООН, 2008.

На основании вышеизложенных Указа, постановления, законов, Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2008 год» и местные бюджеты на 2008 год были сформированы с учетом трехуровневого бюджета.

Таким образом, к 2009 г. полностью сформирована законодательная основа новой модели межбюджетных отношений, включающая Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления» и Закон «Об основных принципах бюджетного права в КР» с изменениями и дополнениями. По закону финансирование областных государственных администраций как территориальных органов исполнительной власти должно быть обеспечено за счет республиканского бюджета, а получателями налоговых доходов, категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов должны быть органы местного самоуправления сел, поселков и городов. Правительство определило доли общегосударственных налогов для органов МСУ и не изменяло их в течение трех лет.

Положительное влияние бюджетной реформы на финансовую самостоятельность органов МСУ заключается не только в улучшении предсказуемости ресурсов, поступающих в местные бюджеты, но и в получении позитивного опыта администрирования налогов, поступающих в местные бюджеты, местными органами самоуправления в пилотных ОМСУ в 2007 г.

Однако органы МСУ по-прежнему не обладают достаточными ресурсами для осуществления своих полномочий. Отметим, что только 52 айылных аймаков⁸⁵ из 472 были способны покрыть свои расходы в 2009 г.,

⁸⁵ Ранее в КР использовался термин «айылный округ» для обозначения сельской административно-территориальной единицы. В соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» от 15.06.11 было введено новое название «айылный аймак». Исполнительным органом является айыл окмоту

остальные являлись дотационными⁸⁶. Продолжается выделение средств, передаваемых из республиканского бюджета местным бюджетам, для погашения фактического объема задолженности по выплатам за коммунальные услуги, и т.п., что является следствием сложившегося несовершенства межбюджетных отношений. На сегодняшний день осознана необходимость расширения налогооблагаемой базы ОМСУ и перечня налогов, закрепляемых за местными бюджетами (в первую очередь за счет налога с продаж), сокращения предоставляемых трансфертов и разработки новой методики расчета грантов, создания механизма по предоставлению органам МСУ адекватных экономических и финансовых ресурсов для осуществления делегированных государственных полномочий.

Подводя итоги проведенного исследования по анализу проводимых реформ в бюджетной сфере КР можно сделать следующие выводы. Бюджетная реформа в Кыргызстане осуществляется в следующих направлениях:

- совершенствование методов планирования и прогнозирования бюджета и реорганизация бюджетного процесса, включая использование принципов прозрачности и открытости бюджетного процесса;

- укрепление институциональных основ бюджетной политики, структурные преобразования в государственных институтах;

- совершенствование финансовых взаимоотношений между органами управления различных уровней, предусматривающее оптимизацию бюджетной системы, прежде всего отношений между республиканским и местными бюджетами;

- реформирование системы государственного контроля и аудита, имеющее целью точное исполнение бюджета и ликвидацию финансовых злоупотреблений в сфере государственных финансов;

⁸⁶ Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2010-2012 годы. Бишкек, 2009. Стр. 29

- реформа системы учета и отчетности и переход к международным стандартам отчетности в государственном секторе;

- совершенствование системы внутреннего аудита в государственных организациях и разработка нормативно-правовой базы по внутреннему аудиту.

Реализация бюджетной реформы, включая последние действия: улучшение составления СПБ, совершенствование программного бюджетирования, укрепление потенциала Счетной палаты, модернизацию системы Казначейства и фискальных органов, развитие системы внутреннего аудита и контроля в государственных органах, позволяет выдерживать стратегическую направленность реформы. Главное, чтобы предпринимаемые меры не оставались «проектными», так как большинство реформ происходит при поддержке доноров, а оценивались государством именно как стратегические направления развития бюджетной сферы республики.

Таким образом, в бюджетной сфере требуют дальнейшей реализации вопросы достижения качественных результатов по следующим направлениям:

- совершенствование методики среднесрочного прогноза бюджета и превращение его в инструмент бюджетной политики государства;

- обеспечение реального функционирования программного бюджетирования;

- укрепление системы местных бюджетов и усиление доходной части органов МСУ;

- совершенствование системы государственного финансового контроля и переход Счетной палаты к проведению аудита эффективности;

- улучшение системы внутреннего аудита в государственных организациях и разработка нормативно-правовой базы по внутреннему аудиту;

- повышение прозрачности бюджета и своевременное предоставление информации по бюджету обществу.

2.2. Анализ бюджетного процесса (на примере республиканского и местных бюджетов)

Улучшение бюджетного процесса - одно из главных направлений Среднесрочного плана действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2009-2013 годы.⁸⁷

Для подготовки реалистичного бюджета, отражающего приоритеты политики государства и потребности общества, важную роль играет этап подготовки проекта бюджета. Первичные решения о распределении бюджетных ресурсов по секторам и субъектам принимаются в ходе подготовки проекта и принятия бюджета.

Закон «Об основных принципах бюджетного права в КР» (1998) определил следующие изменения, касающиеся процедур разработки и принятия бюджета в Кыргызстане:

-создание Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики (ранее Бюджетной комиссии);

-установление максимальных размеров расходов для министерств, организаций и других хозяйствующих субъектов, финансируемых из бюджета;

-расширение бюджетного календаря республиканского бюджета.

Принятие законодательной основы для создания Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве (КС) позволило внести в бюджетный процесс большую организованность и ответственность на этапах разработки проекта бюджета и его исполнения. Более подробно роль КС в бюджетном процессе будет проанализирована позже, а здесь мы отметим лишь, что он стал заниматься установлением максимальных расходов для министерств,

⁸⁷ Указ Президента Кыргызской Республики от 22 октября 2009 года. № 396

организаций и других экономических субъектов, финансируемых из республиканского бюджета.

Максимальные размеры расходов являются ограничением для предотвращения роста дефицита республиканского бюджета. Они устанавливаются исходя из финансовых возможностей государства в целях регулирования размера дефицита бюджета и предотвращения нереальных и завышенных заявок по каждому административному ведомству.

Максимальные размеры расходов (после утверждения их КС) доводятся Министерством финансов до ведомств в срок согласно бюджетному календарю, установленному правительством, одновременно с инструктивными указаниями о составлении бюджета на следующий год.⁸⁸

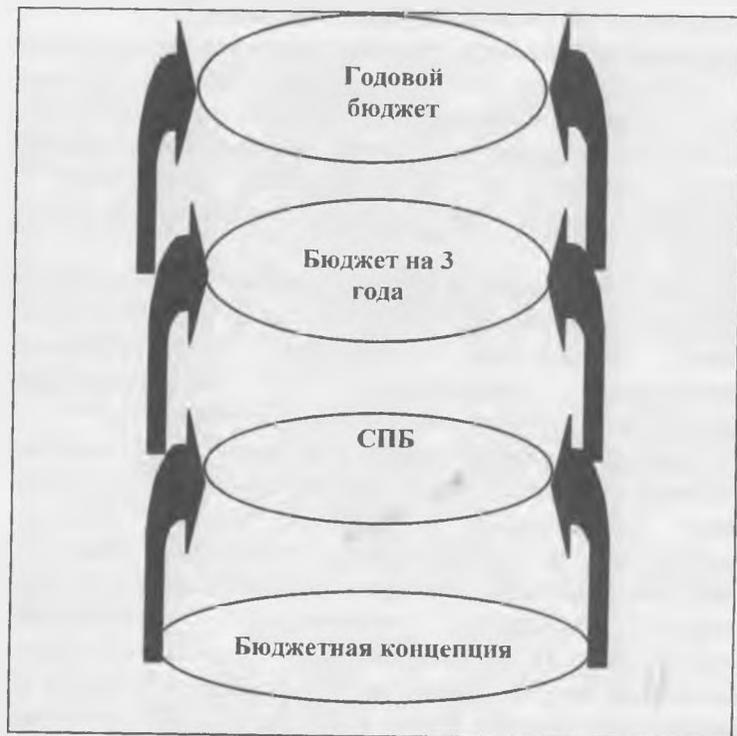
Следующее законодательное изменение - расширение бюджетного календаря - было вызвано стремлением придать процессу планирования и принятия бюджета большую обоснованность и реалистичность. Временной срок (2,5 месяца) был явно недостаточным для процедуры принятия реального бюджета, отвечающего требованиям сбалансированности и действенности. В настоящее время правительство вносит проект республиканского бюджета на рассмотрение в Жогорку Кенеш в срок не позднее 1 сентября.

Первый шаг в разработке проекта бюджета связан с разработкой бюджетной политики государства. На бюджетной концепции основывается среднесрочный прогноз бюджета (рис. 2.4). Формирование проекта республиканского бюджета на будущий год начинается с разработки среднесрочного прогноза бюджета (статья 9 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Показатели среднесрочного плана являются базой не только разработки бюджетной политики на год, но и определения стратегических приоритетов по расходам и доходам и расчета прогнозных показателей по ним.

⁸⁸ Статья 39 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

Рис. 2.4. Документы бюджетной политики



СПБ – это прогноз доходов и поступлений, а также расходов бюджета государства на три года, следующих за текущим. Он дает представление об ожидаемых объемах ресурсов бюджета и их расходовании.

Разработка СПБ осуществляется на основе показателей экономического прогноза развития (статья 9 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Основными макроэкономическими параметрами, на основе которых рассчитываются показатели по доходам, являются прогнозы ВВП, его реального роста и уровня инфляции. Если исходные данные по уровню производства товаров и услуг искажены, то будет рассчитан нереальный объем налогов и других платежей и, соответственно, нереальный объем расходов.

Однако для разработки реалистичного проекта бюджета, нацеленного на финансирование политики государства, необходимо опираться на план (программу) социально-экономического развития страны. Вместе с тем в Законе КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», описывающем организацию работы по составлению бюджета, не дается четкого перечня документов, которые должны лечь в основу разрабатываемых Министерством финансов СПБ и проекта бюджета на предстоящий год.

Из показателей, определяющих параметры реалистичного бюджета, центральная роль принадлежит прогнозу доходов. МФ самостоятельно прогнозирует доходную часть бюджета. Вместе с тем, при разработке проекта бюджета на 2011 год первоначальный прогноз доходной части бюджета был увеличен на 5-10 млрд. сом. Это продемонстрировало нереалистичный характер существующего прогноза доходов бюджета, а также зависимость результатов прогноза доходов от технических просчетов МФ.

Существование монополии исполнительной власти на подготовку социально-экономических прогнозов в условиях высокого уровня теневой экономики (по оценкам специалистов, ее доля приближается к 60%, а во многих секторах экономики, особенно в сфере МСП, она оценивается в 70-90%⁸⁹) существенно снижает реалистичность прогнозов бюджета государства. В этой связи интересно отметить, что в США, например, помимо экономических прогнозов Office of Management and Budget (OMB) - органа исполнительной власти, Конгресс в бюджетном процессе использует экономические оценки Бюджетного управления Конгресса (CBO) и Объединенного комитета Конгресса по налогообложению (JST).⁹⁰

При прогнозе расходной части бюджета в первую очередь учитываются обязательные расходы:

⁸⁹ Ким Т.М. Увеличение налоговых поступлений в бюджет и фискальная политика государства // Налоги и право. 2011. №3. Стр. 5-6

⁹⁰ Stanley O. Collender. The Guide to the Federal Budget: Fiscal, 1998, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 1997

- выплата процентов по внутренним и внешним займам;
- выплата основной суммы внешнего и внутреннего долга;
- показатели по бюджету развития.

Оставшиеся ресурсы распределяются между секторами и субъектами общества в соответствии с приоритетами деятельности государства. Чтобы определить объемы финансирования министерств, административных ведомств и трансфертов между бюджетными уровнями, рассчитывается сумма средств, остающихся в распоряжении правительства. Для этого из суммы прогнозируемых ресурсов бюджета вычитаются собственные доходы местных бюджетов, прочие расходы и специальные средства.

Прогноз включает размер финансирования категориальных и выравнивающих грантов ОМСУ. Кроме того, в нем содержатся внешние и внутренние источники финансирования дефицита бюджета.

В СПБ определяются следующие конкретные показатели:

- прогноз доходов в разрезе налогов и других поступлений;
- расходы, в т.ч. обязательные и первоочередные расходы;
- дефицит бюджета, источники его финансирования.

Исходя из ресурсов, остающихся в распоряжении правительства, устанавливаются контрольные цифры для министерств, государственных ведомств и комиссий по максимальным размерам их расходов на год.

СПБ передается МФ в Координационный Совет при Правительстве не позднее 1 мая текущего года. Совет рассматривает прогноз до 15 мая и завершает разработку основных принципов бюджетной политики и утверждает максимальные размеры расходов по ведомствам.

При составлении проектов смет расходов максимальные размеры расходов (контрольные цифры) для бюджетных учреждений являются обязательными к исполнению. Максимальные размеры расходов бюджетных организаций ограничивают их расходы в целом и не касаются их постатейной, детальной разбивки. Контрольные цифры, устанавливаемые КС, учитывают приоритеты государства и

позволяют регулировать размеры расходов и доходов бюджета.

После разработки СПБ должен представляться на одобрение Президенту (статья 9 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»). Однако в связи с изменением конституционных полномочий Президента в последнее время данные процедуры перестали выполняться. Поэтому необходимо срочно ввести новые процедуры придания легитимности СПБ и повышения его статуса до «обязательного для исполнения». В странах, где осуществлен переход к среднесрочному бюджетному планированию, утвержденный в предшествующие годы финансовый план на текущий год, по крайней мере, в основных своих характеристиках носит обязательный характер.⁹¹

На основе СПБ ЖК разрабатывает Бюджетную резолюцию на год и передает ее Правительству. Бюджетная резолюция разрабатывается комитетом по бюджету и финансам и вносится на рассмотрение сессии ЖК не позднее 15 июня.⁹² Она определяет приоритеты бюджета на год, служит ориентиром для правительства при разработке им проекта республиканского бюджета. ЖК принимает Бюджетную резолюцию до 1 июля.

Здесь необходимо отметить несогласованность сроков принятия максимальных размеров расходов ведомств, отражающих приоритеты государства на год (до 15 мая) и Бюджетной резолюции, которая также должна определять приоритеты по бюджету (до 1 июля).

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства в пределах максимальных размеров расходов (не превышая их) составляют проекты смет расходов в формате постатейного и программного бюджета. Подготовленные заявки по бюджетным и специальным средствам должны быть представлены в МФ не позднее, чем за 6 месяцев до начала финансового года (статья

⁹¹ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 290

⁹² Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша». Статья 190

40 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»). Таким образом, государственные агентства имеют в своем распоряжении менее 1,5 месяца для подготовки смет расходов. Вместе с тем для подготовки бюджета, ориентированного на предоставление услуг для общества, важно качество составления бюджетных заявок ведомствами, поэтому такой срок считается недостаточным для качественного составления проекта сметы расходов.

С нашей точки зрения также необходимо расширить сроки подготовки бюджетных заявок ведомств до 2,5 месяцев. В Германии дается 3 месяца,⁹³ в США – 2,5 месяца.⁹⁴ Существующий срок для подготовки проекта смет расходов, предоставляемый агентствам, слишком короток, что приводит к формальному составлению ими смет расходов или задержке представления ими качественных проектов своих бюджетов в МФ.

На сегодняшний день в стране применяется два подхода к составлению сметы расходов бюджетных организаций. При этом запрашиваемая сумма и направления использования денег бюджетными организациями планируются и обосновываются по-разному, в различной степени учитывая их будущую деятельность.

Традиционный подход основан на планировании расходов по статьям. Бюджетные организации составляют план расходов на предстоящий год, опираясь на фактически сложившиеся затраты в процессе исполнения предыдущего бюджета, и внося небольшие изменения по их увеличению или сокращению. Постатейный подход не отражает ориентацию бюджета на предоставление услуг для общества.

В 2002 г. в Кыргызстане все организации, финансируемые из республиканского бюджета, перешли на планирование бюджета на программной основе. Программное

⁹³ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ. 1996. Стр. 44

⁹⁴ Mikesell J.L., 2003. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, Chicago, Dorsey Press. P. 86

планирование определяет задачи соответствующих бюджетных учреждений, их деятельность для решения поставленных задач. В программном бюджете предполагаемые затраты служат достижению поставленных целей и обосновываются согласно предоставляемым услугам.

Однако качество составления бюджетных заявок в формате программного бюджета остается неудовлетворительным. На практике система планирования бюджетных расходов ведомств по-прежнему основана на показателях сложившихся издержек, связанных с оказанием ими услуг, и не учитывает результативности финансируемых работ. Показатели программного бюджета составляются формально.

Так, в МФ отмечают,⁹⁵ что в представленных бюджетных документах министерств и ведомств по программному бюджетированию много недоработок. Требуется кропотливая работа, особенно в части выработки индикаторов результативности. Один из проблемных моментов в переходе на программное бюджетирование – недостаточный потенциал для разработки отраслевых стратегий и бюджетных программ. Зачастую это делают бухгалтера, несмотря на то, что этим вопросом должны заниматься подразделения стратегического планирования. Если они отсутствуют в ведомствах, то необходимо поставить вопрос их создания. С другой стороны, для повышения качества программного бюджетирования Министерство финансов КР намеревается при содействии Международного Тростового Фонда организовать серию обучающих семинаров.

Реальное внедрение показателей эффективности в бюджетное планирование – достаточно длительный процесс, требующий изменений не только в механизмах бюджетного финансирования, но и в управлении бюджетных сектором в целом. На данном этапе, на наш взгляд, в законе целесообразно установить, что проекты бюджетных заявок ведомств (сметы расходов) должны разрабатываться на

⁹⁵ http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id_268:2010-12-09-01-07-52&catid=76:2010-10-05-10-34-56&Itemid=145

основе плана предоставления ими услуг (плана работы ведомства). При утверждении проектов смет расходов ведомств и отчетов по их исполнению необходимо одновременно подвергать рассмотрению их планы работы.

В международной практике вопрос о полномочиях Министерства финансов в процессе разбора заявок государственных агентств и составления проекта бюджета решается по-разному. В ряде стран министр финансов обязан включать бюджетные запросы государственных агентств в проект бюджета без изменений, а вносить в них изменения вправе только Кабинет министров. В других государствах (Великобритания, Канада, Польша, Болгария) министр финансов наделен полномочиями предлагать тем или иным министрам внести коррективы в их сметные предложения.⁹⁶

В Кыргызстане Министерство финансов рассматривает проекты смет расходов с участием представителей министерств, проверяет их на соответствие контрольным цифрам (максимальным размерам расходов) и может вносить при необходимости изменения и коррективы.

Затем Министерство финансов разрабатывает проект расходной части бюджета. При этом проект доходной части формируется МФ самостоятельно.

Представляется необходимым уточнить перечень материалов, являющихся основой для составления проекта годового бюджета. На наш взгляд, основой для составления проекта бюджета должны быть, бесспорно, прогноз экономического развития страны и СПБ. Документом, определяющим приоритеты страны на год, может стать Бюджетное Послание Президента страны (как в ряде стран, например, России⁹⁷), Бюджетное Послание Премьер-министра или Бюджетная резолюция Жогорку Кенеша. Последний вариант представляется более логичным в парламентской республике.

⁹⁶ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 293

⁹⁷ Там же. Стр. 283

Для этого необходимо скорректировать процедуры составления проекта годового бюджета, с тем, чтобы составлению проекта бюджета Министерством финансов предшествовало определение целей и задач бюджетной политики на очередной год, концепции структурных и организационных преобразований в бюджетном секторе и государственном аппарате, приоритетов социально-экономической политики. В противном случае разрабатываемые проекты бюджетов будут лишь фиксировать сложившуюся структуру бюджетных расходов и не смогут выполнить свою главную задачу – стать основным инструментом государственной социально-экономической политики.

Составление проекта бюджета и его принятие осуществляются в соответствии с бюджетным календарем, который по закону утверждается Правительством КР (статья 40 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»). На практике он ежегодно утверждается Министром финансов.

Министерство финансов представляет сформированный проект республиканского бюджета в правительство до 15 августа (не позднее 4,5 месяцев до начала финансового года). В других странах, например, во Франции и Болгарии, также перед внесением проекта бюджета на рассмотрение в парламент предусмотрена стадия его утверждения правительством.⁹⁸

Правительство рассматривает проект бюджета на специальном заседании. При рассмотрении могут быть поставлены вопросы, которые не были разрешены или учтены при разработке проекта бюджета. В случае разногласий и противоречий при обсуждении проект направляется в Министерство финансов на доработку.

Правительство вносит проект республиканского бюджета в Жогорку Кенеш в срок не позднее 4 месяцев до начала финансового года.

⁹⁸ См.: Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М., 1996

Проект бюджета сначала направляется и рассматривается в постоянных комитетах и комиссиях в течение 20 дней. Комитет по бюджету собирает предложения и замечания других комитетов, анализирует проект бюджета, согласовывает и прорабатывает спорные моменты, обобщает предложения. Затем проект закона вносится на сессию ЖК.

Сессия рассматривает проект бюджета в трех чтениях.⁹⁹ В первом утверждаются его доходы и расходы в целом. Если проект в первом чтении не принимается, то правительство в течение 10 дней должно его доработать и внести на рассмотрение повторно.

Во втором чтении утверждаются расходы по видам в разрезе разделов, групп, подгрупп в соответствии с бюджетной классификацией. По результатам постатейного рассмотрения проекта закона в третьем чтении принимается бюджет.

В России и других странах существует более детальная процедура рассмотрения проекта бюджета. В России¹⁰⁰ она состоит из 4 чтений. В первом чтении (30 дней) определяются концепция бюджета и прогноз социально-экономического развития страны на год, основные направления налоговой и бюджетной политики, основные принципы и расчеты во взаимоотношениях федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации, проект программы государственных внешних заимствований, а также основные параметры бюджета: расходы, доходы (по группам, подгруппам и статьям) и дефицит/профицит.

Во втором чтении утверждаются расходы по разделам функциональной классификации; в третьем – по подразделам; в четвертом – бюджет в целом. Аналогичное детализированное принятие бюджета в Кыргызстане будет способствовать усилению его реалистичности.

После утверждения закона о республиканском бюджете в ЖК, он направляется в Правительство для исполнения.

⁹⁹ Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша». Статьи 195-199

¹⁰⁰ Государственные и муниципальные финансы. А. М. Бабич, Л.Н Павлова.- М: Финансы, 1999. Стр. 188-195

Основное беспокойство вызывает тенденция запоздалого утверждения закона о годовом бюджете в течение последних лет. Закон о бюджете должен быть принят в срок не позднее чем за 1 месяц до начала бюджетного года (статья 42 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Годовые бюджеты 2007 и 2008 годов были подписаны Президентом намного позднее законодательно установленного срока (с задержкой на 3-4 месяца). В 2009 году ситуация немного улучшилась (закон о бюджете был принят с небольшим запозданием - 21 января 2009 г.). Однако в 2010 году годовой бюджет вновь был принят с большим запозданием, оправданием чему служило начавшееся проведение административной реформы. В 2011 году годовой бюджет был принят позже срока на 3,5 месяца в связи с произошедшей революцией.

Другая проблема - принятый бюджет в течение года часто уточняется. Правительство может вносить изменения в принятый бюджет двумя способами:

- внести предложения об изменении закона о республиканском бюджете. Процедуры, применяемые в этом случае, такие же, как при рассмотрении проекта республиканского бюджета;

- законом предусмотрено право Правительства представить в Жогорку Кенеш предложения по секвестру бюджета. Секвестр – пропорциональное сокращение всех расходов бюджета. Для отдельных статей расходов может делаться исключение. Общие размеры секвестра и статьи расходов, по которым он будет осуществлен, устанавливаются КС. В Кыргызстане процедура секвестра еще не использовалась на практике.

В Кыргызской Республике внесение изменений в закон о республиканском бюджете, проекты законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств государства, проекты других законов, влияющие на расходы или доходы, могут быть приняты только с согласия Правительства.

Процедура внесения изменений и дополнений в бюджет предполагает, что вначале рассматриваются и определяются изменения бюджета, а затем осуществляются расходы. В Кыргызстане частые изменения бюджета усугубляются тем, что зачастую закон о внесении изменений и дополнений принимается после завершения бюджетного года, что свидетельствует о его формальном принятии. Такая практика должна быть прекращена. Для этого следует внести в законодательство запрет на внесение изменений в бюджет после окончания бюджетного года и строгое наказание лиц, допустивших осуществление расходов бюджета до внесения изменений в закон о бюджете.

Таким образом, можно заключить, что процесс составления годового бюджета четко распланирован и, в целом, достаточно хорошо соблюдается Правительством. Однако воздействие четко распланированного бюджетного процесса и улучшенной среднесрочной бюджетной основы на стратегическое распределение ресурсов и эффективное предоставление услуг подрывается низкой предсказуемостью средств и зачастую спонтанными политическими инициативами, которые вносятся либо весьма поздно в бюджетном процессе, либо даже уже после исполнения бюджета. Частые внутригодовые пересмотры бюджета делают стратегическое планирование не только бессмысленным, но и излишне отвлекают потенциал руководства ведомств.

Обеспечить стабильность бюджета призваны также нормы бюджетного права о порядке принятия закона о бюджете и других законодательных актов, в частности, норм налогового законодательства. В соответствии со статьей 42 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» все законодательные и нормативные акты, введение в действие которых влечет за собой изменение перечня и ставок налогов и других доходов республиканского и местных бюджетов, должны быть приняты Жогорку Кенешем и местными кенешами соответственно не позднее апреля месяца бюджетного года.

В последние годы в КР на практике принятие налоговых законопроектов обычно происходит одновременно с рассмотрением бюджета. Следовательно, исходя из опыта последних лет, предполагается, что закон о бюджете может рассматриваться до апреля месяца. Однако по закону республиканский бюджет должен быть принят в срок не позднее 1 месяца до начала финансового года. Было бы логичным установить сроки принятия поправок в налоговое законодательство, основываясь на законодательных сроках принятия бюджета, т.е. не позднее одного месяца до начала финансового года.

В России установлен более жесткий подход к регулированию возможных сроков изменения налогового законодательства. В статье 53 Бюджетного кодекса указано, что федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации, вступающие в силу с начала очередного финансового года должны быть приняты до утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.¹⁰¹ Подобный подход отражает практику, существующую в России, где закон о федеральном бюджете принимается до начала финансового года и рассмотрение соответствующих законопроектов, как правило, осуществляется одновременно с рассмотрением бюджета, т.е. за несколько месяцев до начала бюджетного года.

После принятия бюджета следует этап исполнения бюджета. В широком смысле слова исполнение бюджета есть процесс мобилизации человеческих, материальных и финансовых ресурсов с помощью определенных методов и процедур.¹⁰²

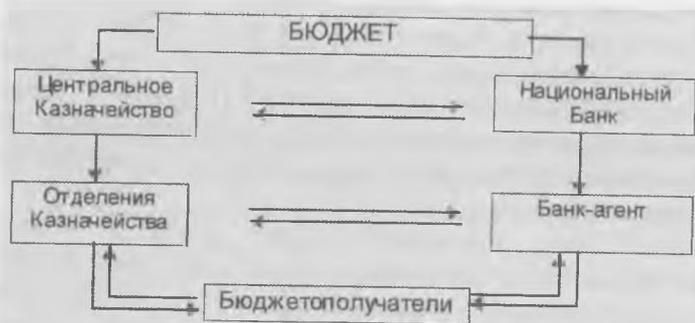
Основной задачей процесса исполнения бюджета является обеспечение мобилизации и распределения бюджетных

¹⁰¹ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 297

¹⁰² Premchand A. Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice. - Washington, D.C.: IMF, 1983.

ресурсов для достижения целей и задач, поставленных государством в бюджетном году (рис.2.5).

Рис. 2.5. Схема исполнения бюджета через органы казначейства



Решение поставленных задач осуществляется в ходе административного процесса, включающего следующие основные составляющие: систему контроля за распределением государственных средств, систему контроля за эффективным расходованием государственных фондов на закупку товаров и услуг, систему учета операций со средствами государственного бюджета и систему подготовки периодической отчетности по исполнению бюджета и анализ исполнения.¹⁰³

Для организации сбора доходов бюджета и распределения средств и контроля за исполнением, Министерство финансов составляет роспись доходов и расходов по кварталам. Правительство принимает организационные меры, предусматривающие распределение контингента общегосударственных налогов и других доходов по местным бюджетам, а также адресное распределение расходов по министерствам, государственным комитетам, другим центральным органам исполнительной власти в пределах общих расходов, утвержденным законом о бюджете (статья

¹⁰³ См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977.

42 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»).

В Кыргызстане действует казначейская система исполнения бюджета. В обеспечении доходов бюджета участвуют органы Государственной таможенной и Государственной налоговой службы, которые занимаются сбором налогов и других поступлений. Они зачисляют доходы на счет казначейства. Ежедневно составляется отчет о поступивших в бюджет доходах.

Получатели бюджетных ресурсов обязаны соблюдать все нормы бухгалтерского учета для госучреждений. Кроме того, они документально отчитываются по всем расходам перед казначейством.

С 1 октября 2010 года в системе казначейства введена обязательная регистрация контрактов и бюджетных обязательств учреждений, состоящих на республиканском бюджете. Введение данной системы регистрации позволит государству приостановить рост неоплаченной кредиторской задолженности в бюджетной сфере, снизить дополнительные расходы бюджета по принятию нереалистичных договоров, заказов, а также усовершенствовать систему планирования государственных расходов и эффективного управления государственными денежными ресурсами.

Утвержденный бюджет — это решение общества использовать средства на нужды, определенные выборными представителями. Общество должно контролировать исполнение бюджета. В большинстве стран мира контроль за бюджетом возложен на парламент. Он принимает решения по бюджету и контролирует их исполнение от имени общества.

С другой стороны, в ходе непосредственного исполнения бюджета исполнительные органы имеют больше возможностей контролировать его, отслеживать правильность и при необходимости своевременно корректировать.

В Кыргызстане административный контроль ведут Министерство финансов и его структурные подразделения, в первую очередь Казначейство, финансовые органы местного

самоуправления, а также главные бухгалтеры бюджетных учреждений.

Казначейский текущий контроль за исполнением бюджета необходим для эффективного управления государственными финансовыми ресурсами в плане их учета и размещения. При этом рациональное распределение обязанностей между органами государственной власти предполагает, что органы государственного Казначейства не наделены функциями внешнего контроля за исполнением бюджета или аудита бюджетного процесса.

В мировой практике, как правило, закупки регулируются соответствующим государственным органом по закупкам, устанавливающим стандарты и контролирующим соблюдение требований каждой закупающей организацией, в рамках закона. В КР данное агентство не справлялось с выполнением своей роли, в настоящее время органом, уполномоченным регулировать процесс государственных закупок, является МФ. Создан сайт, на котором регистрируются все объявления о проведении закупок.

В настоящее время существуют процедурные ограничения, установленные для контрактов с высокой стоимостью, которые подлежат открытому конкурсу, в то время как в случае контрактов с меньшей стоимостью можно использовать другие методы. Поэтому сегодня на практике открытые конкурсы применяются лишь в случае контрактов с высокой стоимостью.

Расходы, не включающие зарплату и не относящиеся к процессу закупок, контролируются через систему Казначейства, однако система внутреннего контроля слаба и устарела, причем отсутствуют четко прописанные правила по основным компьютерным системам. Отсутствие контроля над финансовыми обязательствами, когда организации на местах вынуждены самостоятельно вести учет вручную и, вследствие этого, создают отчетность неопределенного качества, вкупе с неопределенностью поступления финансирования во времени, означает, что существует

вероятность задержки оплаты некоторым поставщикам.¹⁰⁴

Кроме того, имеются значительные недостатки в системе внутреннего аудита. Отдельные министерства имеют контрольные функции, которые иногда называются внутренним аудитом, их роль заключается в проверке бухгалтерских отчетов подведомственных организаций. Не предпринимаются какие-либо попытки с целью определения системных недостатков, как и нет никаких стандартов планирования, обеспечения доказательств, проведения статистической выборки или оценки ошибок.

Парламентский контроль осуществляется Жогорку Кенешем, его постоянными комитетами и комиссиями. Депутаты вправе потребовать от каждого получателя средств бюджета любую информацию об его исполнении.

Депутаты помимо рассмотрения и утверждения бюджета на предстоящий год рассматривают и утверждают отчет об исполнении бюджета за прошлый год. Они ежегодно принимают закон о республиканском бюджете и закон об исполнении бюджета прошлого года.

Процедура подготовки отчета и его рассмотрения в Жогорку Кенеше определена законом. Отчет об исполнении республиканского бюджета составляет Министерство финансов. Оно получает отчеты министерств, государственных комитетов, административных ведомств, и др., делает сводный отчет и предоставляет его в Правительство. Правительство представляет отчет по исполнению республиканского бюджета одновременно Президенту и в Жогорку Кенеш не позднее 15 мая года, следующего за отчетным¹⁰⁵.

Отчет об исполнении консолидированного бюджета по закону представляется Правительством Президенту КР не

¹⁰⁴ http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=252:-2009-&catid=55:pefa&Itemid=125. Стр. IX

¹⁰⁵ Статья 45 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

позднее 15 июня года, следующего за отчетным.¹⁰⁶ По закону в состав отчета включается также информация о реализации программы государственных инвестиций. На наш взгляд, целесообразно включение отчета по исполнению ПГИ также в состав отчета по республиканскому бюджету, который рассматривается и утверждается депутатами ЖК.

Депутаты рассматривают отчет об исполнении республиканского бюджета и утверждают его.

Для этого комитеты ЖК рассматривают отчет об исполнении бюджета, заслушивают доклады руководителей министерств и ведомств, Счетной палаты. Все заключения депутатов по исполнению бюджета обобщаются в комитете по бюджету, после чего отчет рассматривается на сессии ЖК и принимается решение об его утверждении или отклонении. В Кыргызстане сложилась практика запоздалого принятия закона об исполнении республиканского бюджета. К примеру, 23 января 2009 года был принят закон об исполнении республиканского бюджета за 2007 г.; 15 мая 2008 г. - закон об исполнении республиканского бюджета за 2006 г. и за 2005 г.; 23 марта 2006 г. - закон об исполнении республиканского бюджета за 2004 г.

Закон об утверждении отчета по бюджету публикуется в укороченном варианте и содержит суммы доходов, расходов и дефицита. Развернутая публикация послужила бы прозрачности процесса исполнения бюджета и могла бы привлечь независимых аналитиков для всестороннего исследования бюджета.

В то же время рассмотрение отчета об исполнении бюджета должно служить основой для разработки проекта следующего бюджета. Аналитическая информация по исполнению бюджета используется при составлении проекта бюджета на следующий год. Для получения более полного анализа необходимо задействовать потенциал Счетной палаты, специального органа государственного финансово-

¹⁰⁶ Статья 13 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

экономического контроля, в функции которого входит оценка эффективности расходования бюджетных средств.

Депутаты через Счетную палату могут и осуществляют не только контроль за целевым исполнением средств бюджета, но и отслеживают эффективность использования государственных ресурсов. В Кыргызстане также следовало бы обеспечить выполнение Счетной палатой не только функции контроля и выявления злоупотреблений и нарушений, но и функции анализа эффективности использования ресурсов государства для использования его в ходе разработки проекта бюджета на следующий год.

Счетная палата отвечает за аудиторскую проверку отчета об исполнении бюджета, подготавливаемого МФ к 15 мая, и за представление результатов аудита в Жогорку Кенеш. На практике аудиторское заключение не выдается: вместо этого готовится отчет об ошибках и нарушениях, который представляется в Жогорку Кенеш в сентябре или октябре года, следующего за отчетным. Отсутствие пакета финансовых отчетов, составленных в соответствии с международными признанными стандартами бухучета, представляет собой ограничение той работы, которую способна выполнить Счетная палата.

Аудит доходов и расходов каждого года, выполняемый Счетной палатой, носит неполный характер, так как ежегодному аудиту подвергается лишь консолидированный отчет о бюджете; политика относительно других финансовых отчетов не прозрачна. Помимо работы над отчетом об исполнении годового бюджета Палата проводит аудит бюджетных организаций, но не проводит различие между отчетностью о своей работе по финансовым отчетам (финансовый аудит) от работы по проверке соблюдения требований и эффективного использования ресурсов (аудит эффективности).

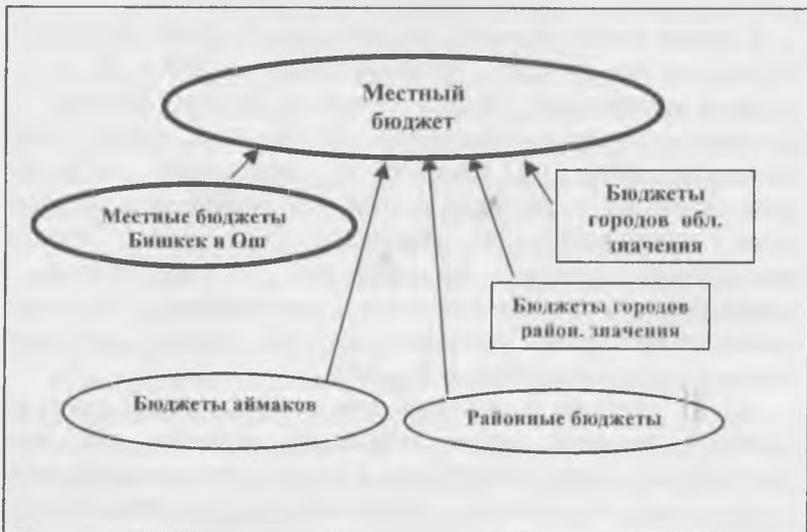
Регламент ЖК в отношении рассмотрения отчетов определяется обстоятельствами каждого отчета, причем отсутствует четкие официальные правила о том, когда ответственные лица должны принимать участие в рассмотрении. Кроме того, не ведется последующий

мониторинг со стороны ЖК за выполнением согласованных рекомендаций.

Бюджетный процесс на местном уровне

С 2008 г. к местным бюджетам относятся бюджеты органов МСУ и районные бюджеты (рис. 2.6). По закону финансовые органы местного самоуправления в городах и селах самостоятельно разрабатывают проекты местных бюджетов.

Рис. 2.6. Структура местных бюджетов в КР



Органы местного самоуправления представлены городами республиканского, областного и районного значения, а также аймаками. При этом ОМСУ руководствуются законами КР и подзаконными актами. Однако, как показывает практика, большинство органов МСУ не располагают требуемыми подзаконными нормативно-правовыми актами: положением о местных налогах, положением о бюджетном процессе, положением о внебюджетных фондах и т.д.

В республиканском бюджете планируются и утверждаются нормативы отчислений и размеры грантов для местных бюджетов. Напомним, что планирование

республиканского бюджета в МФ начинается с расчета среднесрочного прогноза бюджета. В СПБ учитываются прогнозы расходов и доходов местных бюджетов.

Ответственность за прогнозирование доходов бюджета областей до 2006 г. несли областные финансовые органы. Они формировали прогноз доходов и передавали его в МФ. С 2007 г. ответственность за прогнозирование доходов местных бюджетов возлагается на финансовые органы МСУ.

В работе по составлению проекта местного бюджета условно можно выделить два компонента:

- формирование проекта доходов местного бюджета;
- формирование проекта расходов местного бюджета.

МФ составляет и утверждает первоначальные расчетные целевые показатели по местным бюджетам, которые в срок до 15 мая доводятся до финансовых органов МСУ. Перечень нормативно-инструктивных документов включает: инструкцию по составлению бюджета, календарный план, первоначальные целевые показатели по доходам и расходам, предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемые размеры грантов.

Помимо нормативов отчислений и размеров грантов, показатели, регулирующие составление проектов местных бюджетов, включают в себя:

- 1) виды и объемы расходов, передаваемых из одного бюджета в другой;
- 2) нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг;
- 3) нормативы минимальной бюджетной обеспеченности;
- 4) иная необходимая информация.

На основе вышеперечисленных показателей, регулирующих доходы и расходы местного бюджета, а также среднесрочного прогноза бюджета и прогноза развития реального сектора органы местного самоуправления разрабатывают первоначальный проект местного бюджета на год.

Первоначальный прогноз доходной части местного бюджета передается в МФ для расчета консолидированного местного бюджета. Проекты бюджетов айылных аймаков представляются в районные финансовые отделы МФ. В свою очередь проекты бюджетов районов, а также бюджетов городов направляются в МФ (до 1 июля).

Полученные проекты доходной части местных бюджетов рассматриваются в Министерстве финансов. Для защиты своих вариантов проектов приезжают представители МСУ. Данный проект будет включен в прогноз консолидированного бюджета, а необходимые размеры грантов и нормативы отчислений для местных бюджетов - в проект республиканского бюджета.

В соответствии с бюджетным календарем ежегодно финансово-экономические отделы параллельно с прогнозированием доходной части местного бюджета формируют проекты расходной части местных бюджетов на год. Разработка проектов ведется с участием местных бюджетных учреждений и организаций, представляющих проекты своих смет расходов. Некоторые местные сообщества привлекают к составлению проектов расходной части бюджета широкие слои населения.

Учреждения, финансируемые из местного бюджета, подготавливают информацию по проекту сметы расходов, в которой указываются по каждой программе те услуги или политика, за которые они отвечают. Информация по проекту сметы расходов включает в себя:

- четкое описание целей;
- ресурсы, выделяемые на каждую программу;
- соответствующие показатели для измерения результатов, эффективности и целесообразности каждой программы;
- фактическое и намечаемое исполнение каждого показателя.

Сформированные проекты годовых расходов местных бюджетов передаются в МФ или соответствующие финансовые органы после представления проекта их доходной части. МФ или районные финансовые управления проводят консультации и переговоры с представителями

соответствующих финансовых отделов МСУ, сравнивают прогнозируемые доходы и необходимые расходы, после чего уточняется и предварительно формируется расходная часть местных бюджетов.

Данный документ представляется в МФ до 1 августа, через 1 месяц после представления проекта доходной части.

Проекты расходов местных бюджетов в Министерстве финансов сводятся в единый консолидированный местный бюджет, используемый при подготовке проекта закона о республиканском бюджете.

Проект республиканского бюджета Правительство обязано представить для рассмотрения в парламент не позже чем за 4 месяца до начала финансового года, т.е. до 1 сентября. Сразу после представления МФ вновь доводит уже уточненные целевые показатели по доходам и расходам, нормативы отчислений от общегосударственных налогов и размеры грантов до органов МСУ.

Органы местного самоуправления на основе полученных показателей уточняют первоначальные проекты местных бюджетов. Сформированные проекты местных бюджетов вносятся на рассмотрение местных кеңешей.

Рассмотрение и принятие местных бюджетов местными кеңешами происходит два раза. Вначале рассматривается и утверждается первоначальный проект местного бюджета, передаваемый в Правительство через Министерство финансов и его региональные структуры.

Второй раз - после получения окончательных целевых показателей расходов и доходов, размеров грантов и установленных нормативов отчислений от регулируемых налогов, местный бюджет принимается окончательно.

Процедуры по местному бюджету схожи с принятием республиканского бюджета. Бюджетная комиссия местного кеңеша рассматривает проект бюджета, делает свои заключения и выносит его на сессию местного кеңеша. Затем депутаты рассматривают и утверждают местный бюджет.

Срок предоставления утвержденных местных бюджетов в Министерство финансов для включения в государственный (консолидированный) бюджет республики составляет не

более двух месяцев после утверждения республиканского бюджета.

В Кыргызстане, как известно, проводится политика децентрализации, в т.ч. финансовой. Конечной целью реформы является передача полномочий и ответственности по составлению, утверждению и исполнению бюджетов на максимально возможный низовой уровень, отказ от политики формирования бюджета «сверху-вниз», создание условий для долгосрочного и стабильного прогнозирования собственных доходов местных бюджетов и самостоятельного исполнения местных бюджетов.

Однако в процессе исполнения местных бюджетов участвуют не только органы МСУ, но и региональные структуры государственных органов. Местные бюджеты включены в единую казначейскую систему исполнения бюджетов и единую налоговую систему. Поэтому исполнение местных бюджетов осуществляется исполнительными структурами местного самоуправления через государственные региональные отделения Казначейства, государственные налоговые службы и государственные финансовые органы.

Налоги в Кыргызской Республике собирает и администрирует Государственная налоговая служба через региональные подразделения и Государственная таможенная служба.

В случае отсутствия в населенных пунктах региональных подразделений ГНС сбор местных налогов с 2002 г. осуществляется финансовыми органами местного самоуправления (статья 16 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, № 5).

Для этого в городах районного значения и сельских управах введены должности налоговых инспекторов (Постановление Правительства КР «О мерах по развитию МСУ в КР» от 30 октября 2001 года, № 672). Однако до сих пор не отлажена работа налоговых инспекторов финансово-экономических отделов МСУ, не повышен их статус и не

определены их права по аналогии с правами работников Налоговой службы.

С получением независимости и самостоятельным формированием местного бюджета функции администрирования местных налогов были переданы налоговым инспекторам ОМСУ. Однако не решается вопрос о передаче полномочий на сбор и администрирование других налогов, поступающих в местные бюджеты.

Контроль за исполнением местных бюджетов могут вести как депутаты местных кенешей, так и государственные органы казначейства.

Исполнительная власть на местах отчитывается об исполнении местного бюджета перед местными сообществами. Для этого местные финансовые органы составляют отчеты об исполнении бюджета. Местные кенешы на сессиях рассматривают отчеты об исполнении местного бюджета и утверждают их. Главы местного самоуправления отчитываются перед населением не реже 1 раза в два года, в т.ч. по бюджету.

Отчет об исполнении местного бюджета должен публиковаться в средствах массовой информации. Внешний контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется Счетной палатой.

В последние годы проблеме контроля за финансово-хозяйственной деятельностью местных органов власти уделяется все большее внимание, прежде всего по той причине, что такого рода контроль является инструментом, с помощью которого финансовый аспект деятельности органов МСУ становится подотчетным не только центральному правительству, но и местным органам представительной власти и местному электорату.

Наибольшая эффективность системы аудита расходов местных (региональных) бюджетов была достигнута в таких странах, как Австралия, Новая Зеландия и Великобритания.¹⁰⁷ С учетом опыта указанных государств

¹⁰⁷ Potter B. Budgetary and Financial Management / Fiscal Federalism in Theory and Practice. - Papers, prepared by the staff of the IMF: IMF, 1997.

можно сделать определенные выводы о деятельности органа, осуществляющего бюджетный контроль.

В Кыргызстане, как и рекомендовано в вышеупомянутой публикации, контрольный орган имеет соответствующие полномочия (согласно решению законодательной или исполнительной власти) по обеспечению исполнения своих рекомендаций. К примеру, он может иметь законодательно оформленное право применять санкции к местным органам исполнительной власти вплоть до передачи материалов проверки соответствующим органам, что может привести к отстранению от должности их руководителей.

Аудит исполнения местных или районных бюджетов должен быть регулярным. В отличие от ежегодного сплошного аудиторского контроля финансово-хозяйственной деятельности центральных органов власти, текущий контроль или инспектирование осуществления местных расходов проводится выборочно. Теоретически результатом инспектирования должны являться аналитические материалы, содержащие не нормативные решения, а рекомендации местным органам власти по корректировке социальной политики, минимальных социальных стандартов либо по рационализации тех или иных расходных статей.

Необходимо устанавливать связь между результатами бюджетного контроля и подготовкой проекта бюджета на следующий год. Так, например, в Германии частью бюджетного процесса является публикация по результатам проверок лучших показателей финансово-хозяйственной деятельности среди региональных и местных правительств по стране, что дает возможность внешним аудиторам и контролерам требовать улучшения аналогичных показателей у остальных регионов в следующем бюджетном году.¹⁰⁸ В то же время подобная практика создает для местных органов власти ориентиры установления показателей местного бюджета при его подготовке.

¹⁰⁸ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 319

Таким образом, исполнительные органы местного самоуправления, получив право самостоятельно разрабатывать проекты местных бюджетов, приобрели возможность рассчитывать бюджетный план, опираясь на стабильные источники доходов. Однако важным становится также принятие подзаконных нормативных актов, которые органы МСУ должны разрабатывать и утверждать самостоятельно. Необходимо распространять информацию о типовых подзаконных нормативно-правовых актах и поощрять органы МСУ к принятию и использованию их в работе.

Для достижения большей самостоятельности ОМСУ также необходимо передать отдельные полномочия государственных органов местному самоуправлению (в частности, право администрирования не только местных налогов, но всех налогов, поступающих в местные бюджеты) и усилить финансовую автономию ОМСУ в части казначейского исполнения местного бюджета.

Анализ бюджетного процесса для республиканского и местного бюджетов показал, что в целом определена необходимая законодательная база, используемая на практике. Дальнейшее совершенствование бюджетного процесса предполагает:

основой для составления проекта бюджета должны быть, бесспорно, прогноз экономического развития страны, СПБ, план (программа) социально-экономического развития страны и Бюджетная резолюция Жогорку Кенеша. Для этого необходимо скорректировать процедуры составления проекта годового бюджета, с тем, чтобы составлению проекта бюджета Министерством финансов предшествовало принятие Бюджетной резолюции;

→ определить административные правила и процедуры, четко оговаривающие роли и функции всех заинтересованных сторон (Жогорку Кенеш, Правительство или Президент) в процессе формирования бюджетных приоритетов;

- целесообразно законодательно установить, что проекты смет расходов ведомств должны разрабатываться на основе

плана предоставления ими услуг (плана их работы). При утверждении проектов смет расходов ведомств и отчетов по их исполнению в Правительстве необходимо одновременно подвергать рассмотрению их планы работы:

- пересмотреть процедуру чтений проекта республиканского бюджета и внедрить ее также на местном уровне. За основу можно принять российский опыт процедуры рассмотрения проекта бюджета. В России бюджет принимается в 4 чтениях: в первом принимаются основные параметры бюджета (расходы, доходы и дефицит/профицит) и концепция бюджета (в т.ч. налоговая политика); во втором - утверждаются расходы по разделам; в третьем - по подразделам; в четвертом - бюджет в целом. Более детализированное принятие бюджета будет способствовать обеспечению его реальности;

- необходимо расширить сроки подготовки бюджетных заявок ведомствами до 2,5 месяцев;

- прекратить практику частых изменений бюджета без предварительного законодательного принятия закона о внесении изменений и дополнений в бюджет. Предусмотреть строгое наказание лиц, допустивших осуществление расходов бюджета до внесения изменений в закон о бюджете;

- признать незаконной практику, когда закон о внесении изменений и дополнений в закон о республиканском бюджете принимается после завершения бюджетного года, что свидетельствует о его формальном принятии. Для этого следует внести в законодательство запрет на внесение изменений в бюджет после окончания бюджетного года;

- законодательно определить обязательность включения отчета по исполнению ПГИ в состав отчета по исполнению республиканского бюджета, рассматриваемого и утверждаемого депутатами ЖК;

- анализ исполнения республиканского бюджета должен осуществляться параллельно МФ, Счетной палатой и Казначейством, в функции которых входит оценка эффективности расходования бюджетных средств;

- внедрение системы регистрации договоров (контрактов) в Казначействе для местных бюджетов позволит наладить

действенный контроль над процессом принятия бюджетных обязательств, для более планомерного и предсказуемого распределения расходов и исполнения расходной части республиканского бюджета;

- усилить потенциал Счетной палаты для выполнения функции аудита эффективности по бюджетным организациям, в т.ч. местных, и осуществления ежегодной проверки и публикации отчетов аудита по внебюджетным фондам и другим государственным организациям;

- создать единую государственную базу данных налогоплательщиков, доступную для использования различными государственными структурами. Она должна включать информацию о владельцах транспортных средств, владельцах недвижимости, количестве контейнеров, торговых точек на рынках, численности предпринимателей, работающих по патенту, др. Пополнению бюджета также будет способствовать законодательное введение запрета на уплату всех видов налогов и обязательных платежей наличными средствами;

- процедуру проведения общественных слушаний по республиканскому бюджету в законодательном порядке сделать обязательной, в т.ч. для отдельных ведомств. При этом следует обеспечить публикацию проектов смет расходов ведомств и отчетов по их исполнению до- и после проведения общественных слушаний по бюджету;

- Правительству следует в законодательном порядке определить приоритеты и цели работы ОНС для повышения прозрачности государственного бюджета;

- Среднесрочный прогноз бюджета на текущий год в основных своих характеристиках должен носить обязательный характер;

- развернутая публикация Закона об утверждении отчета по бюджету послужит прозрачности процесса исполнения бюджета и привлечет независимых аналитиков для нестесненного исследования бюджета;

- передать функции администрирования всех налогов, поступающих в местные бюджеты, налоговым инспекторам ОМСУ, повысить их статус.

3. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ ПРИНЦИПОВ В КР

3.1. Исследование бюджетных принципов составления и исполнения бюджета

Для повышения эффективности реализуемой бюджетной политики и наилучшей организации процесса бюджетного планирования в большинстве стран мира разработаны и применяются бюджетные принципы. Одни авторы рассматривают их как обязательные и закрепленные в законодательстве правила функционирования бюджетной системы¹⁰⁹, другие – как правила составления и исполнения бюджета¹¹⁰ или формирования бюджета государства.¹¹¹

В первом случае концептуальный взгляд на понятие «бюджетные принципы» более широкий. Считается, что, с одной стороны, бюджетные принципы объясняют устройство бюджетной системы страны, с другой, – служат ориентирами при принятии решений по бюджету. Авторы перечисляют следующие принципы:¹¹² единство бюджетной системы; разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельность бюджетов; полнота отражения доходов и расходов бюджетов, и государственных внебюджетных фондов; сбалансированность бюджетов; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее или совокупное покрытие расходов бюджетов; достоверность бюджета; адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

¹⁰⁹ Например: Шуляк П.Н., Белотелова Н.П. Финансы. – 3-е изд., испр. и доп. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2002. Стр. 140-141

¹¹⁰ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 34

¹¹¹ Подьяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. Стр. 174

¹¹² Бабич А. М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М: Финансы, 1999. Стр. 82

Во втором случае авторы фокусируются на использовании бюджетных принципов в ходе бюджетного процесса, когда исполнительные органы власти разрабатывают проект бюджета или демократически избранный парламент принимает решения о доходах и расходах государства, обязательные для исполнения исполнительной властью. Бюджетные принципы в этом случае являются логичным следствием, вытекающим из задачи правительства формировать проект бюджета и парламента участвовать в рассмотрении проектов и принятии бюджетов и одновременно политически воздействовать в определенном направлении на правительство. В конечном итоге они направлены на то, чтобы создать правовую базу для регулирования параметров бюджета и выработки критериев, обязательных при разработке проекта бюджета исполнительной властью и обсуждении его законодательной властью. К ним отнесены: экономичность, принцип предварительного составления, ежегодное составление и временная связанность, сбалансированность, раздельная калькуляция и материальное назначение, единство и целостность, общее покрытие, валовой принцип и публичность¹¹³.

Другой взгляд авторов на правила формирования бюджета,¹¹⁴ когда помимо принципов сбалансированности, результативности и эффективности использования бюджета (экономичность), общего совокупного покрытия расходов бюджета, прозрачности (публичность), предлагают принципы достоверности, адресности и целевого характера бюджетных средств, подведомственности расходов бюджета и единства кассы.

Все классические бюджетные принципы в конечном счете направлены на то, чтобы создать правовую основу для

¹¹³ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 36-41

¹¹⁴ Подьяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. Стр. 174

организации эффективного процесса принятия решений по бюджету. Курт Хайнинг называет их в своей работе "Das Budget" (Бюджет) «четко сформулированными выводами мирового значения».¹¹⁵ Действительно, бюджетные принципы в той или иной форме используются во всех странах.

В Кыргызстане в соответствии с Законом «Об основных принципах бюджетного права в КР» бюджетные принципы трактуются в первую очередь как принципы функционирования бюджетной системы. Однако мы проанализируем применимость двух обозначенных выше подходов к установлению бюджетных принципов в управлении бюджетом в Кыргызстане.

Рассмотрим принципы экономичности, общего покрытия, сбалансированности и предварительного составления, относящиеся к классическим. Бюджетный принцип *экономичности* в первую очередь подразумевает, что при осуществлении всех расходов (программ, мероприятий) должно быть обеспечено наиболее оптимальное соотношение между используемыми средствами и предполагаемой выгодой. При этом необходимо исходить из имеющихся в распоряжении ресурсов, объем которых известен, или из точно поставленной цели. Соответственно, существуют минимальный принцип, согласно которому определенная цель должна быть достигнута при минимальном объеме средств, и максимальный принцип, согласно которому имеющиеся средства должны принести максимальную выгоду.

В Кыргызстане принцип экономичности трактуется в соответствии с законом следующим образом.¹¹⁶ При составлении бюджетов всех уровней принимаются только те расходы, которые вытекают из выполнения функций и задач государства и местных органов власти. В этих целях

¹¹⁵ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ. 1996. Стр. 34

¹¹⁶ Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР». Статья 20

проводится оценка необходимости расходов, проверка наличия проектов и обоснованных расчетов к сметам затрат.

Для принятия программ по развитию проводятся также исследования экономической эффективности от вложений. Если в расходную часть включаются ассигнования на капитальные вложения для действующих и вновь создаваемых хозяйствующих субъектов, то используются заключения независимых экспертов, подтверждающие целесообразность вложения средств.

Планирование государственных капитальных вложений осуществляется Министерством финансов Кыргызской Республики. Объемы государственных капитальных вложений, включаемые в показатели среднесрочного бюджета и бюджета на планируемый год, должны включать объемы капитальных вложений, финансируемых за счет всех источников финансирования (внутренних и внешних). Сюда включаются объемы капитальных вложений, осуществляемых из средств, которые предоставляются непосредственно предприятиям и организациям в форме кредитов или грантов, а также объемы капитальных вложений по всем инвестиционным проектам, финансируемым из внешних источников. По всем капитальным проектам должны делаться расчеты по экономической эффективности от вложений.

Ассигнования, выделяемые на строительство объектов промышленно-производственного назначения, носят возвратный характер и предоставляются с уплатой процентов. В расходную часть бюджета включаются также средства на выдачу ссуд министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, государственным комиссиям и другим центральным органам исполнительной власти, предприятиям и хозяйствующим субъектам.

Воплощением принципа экономичности является Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках». Согласно закону обязательным является размещение крупных государственных заказов на основе открытого конкурса, проводимого по установленным правилам,

установлено требование проведения тендеров, др. Тем самым должно быть обеспечено привлечение к закупкам всех потенциальных предпринимателей или других поставщиков; и в результате конкуренции достигнута самая оптимальная цена. На практике часто имеет место ненадлежащее применение данного принципа в государственных организациях, когда непрозрачное проведение закупок или торгов государственными организациями способствует финансовым нарушениям или злоупотреблениям со стороны государственных служащих.

Бюджетный принцип *общего покрытия* предписывает, что все доходы проекта бюджета должны служить покрытию всех расходов. Доходы государственного бюджета в Кыргызстане образуются преимущественно за счет поступлений всех прямых и косвенных налогов и других доходов, установленных Налоговым кодексом и законами. Принцип общего покрытия запрещает целевое использование определенных доходов для финансирования только определенных расходов. Запрещается ставить осуществление расхода в зависимость от получения дохода, а также предназначать какую-либо статью дохода на осуществление определенного расхода, что называется правилом «не-ассигнования» дохода на покрытие отдельного расхода.¹¹⁷

Такое правило объясняется, с одной стороны, принципом, по которому все расходы государства являются объектом всеобщего внимания, а, с другой стороны, концепцией «налога, расцениваемого как легальный метод распределения общественных затрат между людьми в соответствии с их возможностями платить налоги».¹¹⁸

В Кыргызстане практика целевого закрепления доходов на финансирование определенных расходов в законодательстве прямо не запрещена. В статье 19 Закона «Об основных

¹¹⁷ Основные принципы государственной финансовой системы во Франции. 2-е издание. Российско-французская серия: информационные и учебные материалы №20. Французская Организация Технического Сотрудничества. М., 1993. Стр. 12

¹¹⁸ Там же. Стр. 12

принципах бюджетного права в КР» говорится, что доходы, поступившие в бюджет, используются для финансирования расходов бюджета в соответствии с законом Кыргызской Республики о республиканском бюджете. Закрепление источников дохода за конкретными статьями расходов осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Однако в бюджете страны все доходы поступают в единый фонд, перераспределяются и направляются на самые разные нужды. Таким образом, например, решение, сколько денег нужно направить на финансирование определенных расходов принимается с учетом приоритетов политики государства. Распределение средств на различные расходные статьи определяется не динамикой роста определенных доходов, а на основе политики государства.

Однако существуют определенные платежи (или пожертвования) государству, которые осуществляются строго для определенных целей и не могут быть использованы для других целей. Поэтому в отдельных странах, в порядке исключения, целевое использование налогов в рамках создания внебюджетных фондов однозначно допускается законом или бюджетом.

Примером может служить в России целевая передача части поступлений от налога на нефтепродукты в Стабилизационный фонд, используемый для сглаживания возможных проблем экономики (например, для смягчения проблем, связанных с возможным падением цен на нефть и пиками долговых платежей). В случае возникновения неблагоприятной конъюнктуры, средства, накопленные в Стабилизационном фонде, разрешается использовать для исполнения обязательств, санкционированных законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, в качестве источника покрытия дефицита федерального бюджета.

В Кыргызстане создание внебюджетных фондов министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и других центральных органов исполнительной власти,

местных государственных администраций, органов местного самоуправления, запрещается, за исключением Социального фонда, Фонда медицинского страхования, а также внебюджетных фондов, образуемых за счет добровольных пожертвований и взносов (статья 30 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

В 2004 г. в стране существовало 8 внебюджетных фондов, обслуживающих около 15 % расходов консолидированного бюджета.¹¹⁹ В течение последних нескольких лет часть из них ликвидирована, другие были включены в состав бюджета, поскольку ощутимая часть государственных ресурсов находилась вне прямого контроля государства и зачастую в условиях нехватки средств расходовалась на узковедомственные цели.

В доходы бюджета в Кыргызской Республике включаются также учитываемые на специальных счетах доходы бюджетных учреждений и организаций, полученные ими от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности (специальные средства), и депозитные суммы, поступающие в их временное распоряжение. Во многих странах поступления от платных услуг административные ведомства могут использовать вне бюджетных рамок.

Следующий классический бюджетный принцип – *сбалансированность*. Проект бюджета должен быть сбалансирован по доходам и расходам. Это требование можно понимать по-разному:

- бюджет в принципе не может планировать дефицит средств,
- сбалансированность бюджета с учетом привлекаемых кредитов и грантов.

Требование сбалансированности вытекает из функций бюджета. Государственный бюджет должен быть направлен на удовлетворение финансовых потребностей для

¹¹⁹ Отчет 28123-КГ Всемирного банка, 2004. Обзор государственных расходов: меры финансово-бюджетной политики по обеспечению роста экономики и сокращению бедности. Том 2.

выполнения общественных задач, а не на расчет прибылей и убытков. Следовательно, он обязательно должен быть сбалансированным.

Вместе с тем, бюджет, нацеленный на выполнение стабилизационной функции, в зависимости от экономического цикла может отставать от финансовых потребностей, необходимых для выполнения государственных задач, или выходить за их пределы. В связи с тем, что при антициклическом использовании бюджета динамика роста расходов и доходов прямо противоположна направлению экономического цикла, бюджет в определенные периоды не может быть сбалансированным.

Из этого вытекает понимание, что требование сбалансированности бюджета можно трактовать только в широком смысле. Заемное финансирование бюджета нарушает требование бездефицитности бюджета.

В Кыргызстане в ходе исполнения бюджета для обеспечения его сбалансированности Координационный Совет по макроэкономической и инвестиционной политике имеет возможность ограничивать отдельные расходы бюджета, т.е. он может одобрить или сократить отдельные расходы (незащищенные расходы бюджета) в случае невыполнения плана по доходам.

Кроме того, производимые в процессе исполнения бюджета расходы бюджета не могут превышать их предельные размеры, предусмотренные в бюджетах, утвержденных Жогорку Кенешем КР и соответствующими местными кенешами. Изменения в показатели республиканского и местных бюджетов по основным разделам, главам и подглавам доходов, основным группам, группам и подгруппам расходов, по защищенным статьям расходов, а также по размеру дефицита (профицита) бюджетов, утвержденные в установленном порядке, могут быть внесены Жогорку Кенешем КР и местными кенешами только при особых обстоятельствах на основании мотивированных и обоснованных предложений соответственно Правительства КР, местных государственных администраций и органов местного

самоуправления (Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», статья 15).

Вместе с тем при планировании и принятии бюджета в законодательстве Кыргызстана отсутствуют количественные ограничения на размеры возможных заимствований. В Законе КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» определено только то, что предельный размер дефицита республиканского бюджета ежегодно утверждается Жогорку Кенешем (статья 25). Основной формой привлечения средств для покрытия дефицита бюджета является формирование государственной задолженности на основе добровольных займов, носящих возвратный характер, с уплатой соответствующего процента (статья 26).

Тогда как в большинстве стран мира этот вопрос регулируется. Например, в Германии существуют даже конституционно допустимые пределы на кредитное финансирование бюджета¹²⁰.

В России размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание внешнего долга страны. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 15% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Поступления из источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ направляются только на финансирование инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение долга субъекта РФ. Текущие расходы бюджета субъекта РФ, местного бюджета не могут превышать объем доходов бюджета субъекта РФ, объем доходов местного бюджета.¹²¹

Как показывает статистика, в Кыргызстане размер дефицита государственного бюджета подвержен

¹²⁰ Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 42

¹²¹ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. - М: Финансы, 1999. Стр. 138

нестабильности. В 90-е годы политика в бюджетной сфере Кыргызстана проводилась в русле достижения макроэкономической стабилизации, а значит, сокращения дефицита бюджета, с тем, чтобы уменьшить его влияние на развитие инфляционных процессов в республике. Реформы осуществлялись в крайне негативных условиях: в советское время за счет собственных источников республика не могла удовлетворить потребности производственного, так и личного потребления, а потому ежегодно получала помощь. Прекращение финансовых дотаций из общесоюзного фонда, которые до 1991 года составляли 20 % всех используемых средств¹²², обусловили проблему огромного дефицита бюджета после обретения независимости. В 1993-1994 гг. дефицит бюджета составлял около 7% ВВП, а в 1995 г. – 12%.

В 1996 г. дефицит бюджета удалось сократить до 5,8% ВВП, в 1997 г. – 4,7%. В 1998 г. Правительство отказалось от использования в качестве источников финансирования дефицита бюджета кредитов Национального банка, тем самым, укрепив политику минимизации инфляционного давления на экономику. Дефицит бюджета в 1998 г. был равен 3%.

Главной задачей следующего этапа было обеспечение устойчивого экономического роста за счет углубления процесса стабилизации экономики. В бюджетной сфере на этом этапе продолжилась политика сокращения дефицита бюджета. Дефицит бюджета в 1999-2006 гг. колебался в пределах 2,5-5,0% ВВП, при этом новые заимствования осуществлялись в основном по бюджету развития. В 2007 г. в Кыргызстане дефицит государственного бюджета был зарегистрирован в размере 3,2% ВВП.

В 2008 году в Кыргызстане отмечался профицит государственного бюджета в размере 1,5 млрд. сом., или 0,9 % ВВП (таблица 3.1).

Однако, несмотря на наметившуюся положительную тенденцию сокращения дефицита бюджета, по-прежнему

¹²² Экономика Кыргызской Республики. Б. КТУМ, 2003. Стр. 83

существовали определенные трудности в проведении бюджетной политики государства. В 2009 году в Кыргызстане был зарегистрирован дефицит государственного бюджета 2,9 млрд. сом., или 1,5 % ВВП.

Таблица 3.1

Основные показатели государственного бюджета в 2008-2010 гг., % к ВВП

	2008	2009	2010
Доходы	24,8	28,3	28,1
Расходы	23,9	29,8	36,7
Дефицит/ профицит	+0,9	-1,5	-8,6

Причинами возникновения огромной задолженности бюджета в 2010 году являются недостаточные налоговые поступления после революции, нецелевое использование бюджетных ассигнований и непредвиденные расходы из бюджета. В результате событий 2010 года бюджет суверенного Кыргызстана характеризуется постоянным превышением расходов над доходами.

В 2011 г. дефицит бюджета в соответствии с законом о республиканском бюджете составит 20,5 млрд. сом., или 8,6 % ВВП. В 2012 г. планируется снизить дефицит бюджета до 4,3 % ВВП, а в 2013 г. - до 3% ВВП.

При этом в законе о республиканском бюджете на 2011 г. около половины суммы дефицита бюджета не имеет запланированных источников покрытия. В таких условиях значительный дефицит бюджета делает исполнение расходной части бюджета сомнительным, а угрозы неконтролируемого роста внешнего долга подталкивают страну к принятию жестких критериев принципа сбалансированности бюджета. Необходимо четко оговорить в законодательстве количественное требование сбалансированности бюджета (не более 5% ВВП) и исключить возможность новых заимствований на текущие расходы бюджета.

Установление принципа предварительного составления и принятия бюджета до начала бюджетного года также позволит гарантировать дисциплину в использовании бюджетных средств и их направление для реализации политики государства. Это означает, что парламент заблаговременно должен дать исполнительной власти обязательные для исполнения ориентиры деятельности, утвердив закон о бюджете. Проект бюджета, не утвержденный до начала бюджетного года, теряет по меньшей мере часть своей политической функции, потому что в рамках этой функции проект бюджета приобретает форму плана действий или программы, подтвержденной финансами. Утвержденный с опозданием проект бюджета для уже прошедшего периода может стать только отчетом о достижениях и реализованных направлениях деятельности. Для активизации стабилизационной функции бюджета также важно, чтобы экономические субъекты могли своевременно учитывать бюджетную политику государства.

В Кыргызстане в случае несвоевременного утверждения проекта бюджета вступает в силу проект бюджета, внесенный на рассмотрение Правительством в Жогорку Кенеш. Все бюджетные расходы, необходимые для выполнения определенных функций и обязательств, должны осуществляться в соответствии с проектом бюджета. Закон предусматривает, что в случае непринятия проекта бюджета разрешается ежемесячное использование средств на каждую бюджетную позицию в 1/12 объема проекта бюджета, внесенного Правительством в Жогорку Кенеш.

В других странах возможны иные варианты. Бюджетное право Российской Федерации разрешает осуществлять расходование средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней. Орган, исполняющий бюджет, правомочен не финансировать

расходы, не предусмотренные проектом бюджета на очередной финансовый год.¹²³

В Кыргызстане принцип предварительного составления и принятия бюджета до начала бюджетного года в течение последних лет не выполнялся: бюджет принимался с большим запозданием. Введение законодательных норм, предусматривающих ответственность органов управления за несвоевременное принятие бюджета, повысит финансовую дисциплину в стране.

Следующий принцип *ежегодного составления и временной связанности бюджета* состоит в том, что проект бюджета составляется на несколько лет, с разбивкой по годам, и ежегодно уточняется бюджет на следующий год. Параметры годового бюджета утверждаются каждый год в рамках бюджетного законодательства. Таким образом, несмотря на принципиальную возможность утверждения многолетних бюджетов – закон о бюджете действует только один год. Это потенциально повышает достоверность принимаемого бюджета, т.е. точность бюджетных расчетов.

Временная связанность (привязка) является логичным следствием требования ежегодного составления бюджета. В бюджете на соответствующий год предусматриваются расходы на мероприятия, намечаемые к осуществлению в этом же году. При проведении в планируемом году мероприятий, требующих в последующие годы значительных размеров бюджетных ассигнований, министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, государственным комиссиям и другим центральным органам исполнительной власти предусматривается выделение указанных средств в пределах финансовых возможностей государства.

Осуществление расходов разрешается только до конца бюджетного года. Неиспользованные полномочия на осуществление расходов принципиально не разрешается переносить на следующий год. Принцип ежегодности и

¹²³ Бабич А. М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы.- М: Финансы, 1999. Стр. 182

временной связанности (=временная специфика) должен создать обозримые для бюджетного планирования периоды, чтобы обеспечить наиболее точное определение финансовых потребностей. Кроме того, отчетные периоды для органов государственного управления ограничены и тем самым благоприятны для контроля за бюджетным хозяйством.

Таким образом, принцип ежегодности и принцип временной связанности являются основой для реализации функции контроля, а также правовой функции бюджета. Кроме того, в процессе исполнения бюджета достигаются политические цели для краткосрочных периодов, что способствует реализации политики государства.

Недостаток временной связанности заключается в том, что административные ведомства часто склонны к тому, чтобы к концу бюджетного года без необходимости полностью использовать еще неиспользованные полномочия на осуществление расходов, нарушая при этом бюджетный принцип экономичности. За этим кроется опасение, что соблюдение принципа экономичности приведет к сокращению выделяемых средств в будущем, потому что Министерство финансов на практике исходит из фактических результатов исполнения бюджета. Статистически подтвержденное ежегодное увеличение расходов в четвертом квартале, однако, может иметь также объективные причины. Большинство выплат, в частности, в строительной сфере – осуществляются в основном в четвертом квартале.

В связи с принятием принципа временной связанности в отдельных странах вводятся исключения: отдельные расходы могут переводиться из года в год. Некоторые расходные статьи проекта бюджета планируют инвестиционные расходы, осуществляемые в течение ряда лет (например, строительство дороги). Здесь точное равномерное временное распределение расходов часто невозможно, потому что непредвиденные события могут привести к временному смещению платежей обязательств.

Переводность – это возможность сохранить в распоряжении по истечении бюджетного года полностью неиспользованные средства в виде расходных остатков для

достижения соответствующей цели. Она также способствует экономному использованию средств, потому что отпадает мнимая «необходимость» расходовать еще неиспользованные средства до конца года.

Переводными могут быть расходы на инвестиции и расходы из целевых поступлений, например, специальные средства. Решение о переводности других расходов в бюджете зависят от следующих предпосылок: мероприятие должно проводиться в течение нескольких лет и переводность средств должна способствовать экономному их использованию.

Валовой принцип напрямую вытекает из бюджетного принципа ежегодности и временной связанности. Доходы и расходы бюджета должны быть отражены в полном размере и независимо друг от друга, их нельзя зачитывать в счет друг друга. Запрет взаимозачета распространяется как при расчете данных, так и при исполнении бюджета.

На практике валовой принцип означает следующее:

- доходы не должны предварительно вычитаться из расходов (что ведет к уменьшению доходов);
- доходы не должны предварительно зачисляться в погашение расходов (уменьшение расходов).

Цели данного бюджетного принципа идентичны целям принципа целостности, ибо «чистые» показатели бюджета ни в коем случае не предоставляют целостной картины бюджетного хозяйства. Взаимозачет связанных доходов и расходов делает финансовую деятельность абсолютно неконтролируемой и ведет к финансовым нарушениям.

Валовой принцип может не распространяться на требование отражения доходов от кредитов, полученных на финансовом рынке, и соответствующих расходов на их погашение. В отдельной статье могут отражаться только «чистые» суммы привлеченных кредитов. Планирование «чистых» сумм полученных кредитов должно исключить нежелательное расширение объемов бюджета. Бюджет наглядно и ясно показывает только сумму полученных новых кредитов. Использование валовых показателей в этом случае привело бы к завышению размеров бюджета государства.

Для регулирования необоснованного завышения размеров бюджета внешние и внутренние источники финансирования дефицита бюджета в доходной части бюджета не отражаются. Расходы, связанные с погашением основной суммы кредитов, полученных из внутренних и внешних источников на финансирование дефицита бюджета, в расходной части бюджета не отражаются, а указываются за его балансом в разделе "Источники покрытия дефицита бюджета" со знаком минус.

На практике в КР явление взаимозачета в ходе исполнения бюджета распространено до сих пор. В 90-е годы в законе о республиканском бюджете даже принимались статьи, ограничивающие размер взаимозачетов. Необходимо в законодательном порядке рассмотреть ответственность государственных служащих, допускающих и использующих применение взаимозачетов.

Принцип публичности (прозрачности) также может быть отнесен к классическим принципам управления бюджетом государства. В соответствии с ним процессы, связанные с бюджетом, и основные параметры бюджета должны быть доступны общественности на всех этапах бюджетного цикла. При этом речь идет не только о публичном обсуждении проекта бюджета в парламенте, но и о непосредственном привлечении населения для укрепления демократии. Это достигается также тем, что общественность может получать информацию на всех этапах бюджетного цикла.

Данный принцип в КР означает, что отчеты об исполнении республиканского и местных бюджетов, законы о республиканском бюджете и решения местных кеңешей о местных бюджетах на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года подлежат публикации в средствах массовой информации.¹²⁴

По причинам, связанным с интересами безопасности государства, может оказаться неизбежным, что подробные данные по определенным расходам, подпадающим под

¹²⁴ Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР». Статья 12

сохранение секретности, не публикуются. Например, по этой причине в Германии в исключительных случаях в процессе принятия закона о бюджете можно поставить утверждение расходов, осуществляемых в соответствии с секретными хозяйственными планами, в зависимости от утверждения хозяйственных планов органом, состоящим из членов бюджетного комитета (доверительный орган), который избирается Бундестагом на весь избирательный период. Члены доверительного органа обязаны соблюдать секретность по всем вопросам, о которых им стало известно в рамках их деятельности. Федеральная счетная палата в этих случаях осуществляет проверку через ответственную коллегию (без привлечения сенатов) и представляет результаты проверки годовой отчетности и ведения хозяйства членам доверительного органа, а также соответствующему высшему федеральному ведомству и Федеральному министерству финансов.¹²⁵

Процесс подготовки, рассмотрения и исполнения бюджета также должен быть открытым в плане сравнительно легкого доступа к информации о составлении бюджета, рассмотрении и его исполнении. Процедуры бюджетного процесса следует сделать прозрачными и открытыми для широкой общественности.

По закону в Кыргызстане рассмотрение и утверждение республиканского и местных бюджетов производится Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, местными кенешами гласно и публично, за исключением рассмотрения вопросов, отнесенных законодательством Кыргызской Республики к категории государственных тайн, разглашение которых может нанести ущерб государственным интересам, суверенитету, экономической и государственной безопасности.¹²⁶

Что касается отчетности по рассмотрению, утверждению

¹²⁵ Мюллер Р., Райгер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. Стр. 43

¹²⁶ Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР». Статья 12

и исполнению бюджета, то Правительство предоставляет общественности ограниченную информацию о бюджете правительства и его финансовой деятельности, а также местных бюджетах. Согласно Индексу открытого бюджета 2008 года¹²⁷ оценка Правительства Кыргызской Республики только 8 из возможных 100% и 73 место из 85 стран. Эта оценка примерно соответствует уровню Йемена, Чада или Вьетнама.

Эта низкая оценка также подтверждается при подробном разборе практики публикации отчетности по бюджету.

Характеристики возможной отчетности	Публикация
Документация годового бюджета: проект бюджета до и после одобрения Жогорку Кенешем (в 3 чтениях) и закон о бюджете должны публиковаться.	Публикуется в сжатом виде
Отчеты по исполнению бюджета в течение года: Общая информация о бюджете и данные фискального контроля должна публиковаться на сайтах МФ (www.minfin.kg) и Центрального казначейства (www.kazna.gov.kg) ежеквартально.	Публикуются
Финансовые отчеты на конец года: Отчет об исполнении бюджета за год, который до сих пор не является финансовым отчетом, как это определено международными стандартами бухучета, должен публиковаться на сайте, или в другом месте, где бы он был доступен для широкой общественности.	Не публикуется в полном виде
Отчеты внешнего аудита: должны публиковаться	Не публикуются
Присуждение контрактов: статья 30, пункт 2 Закона «О государственных закупках» предусматривает, что закупочное учреждение должно уведомлять других участников через СМИ о присуждении контракта с указанием цены выигравшей заявки и идентификации победителя. Присуждение контрактов должно публиковаться на сайте по государственным закупкам	Не публикуется

¹²⁷ www.openbudgetindex.org

Отчеты о местных бюджетах	Не публикуются
Отчеты об исполнении бюджетов развития и об исполнении бюджета Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования, резервных фондов Президента, Премьер-министра, Жогорку Кенеша	Не публикуются

На практике лишь Министерство финансов регулярно публикует информацию о республиканском бюджете страны и основные нормативно-правовые акты в сфере государственных финансов. Однако Министерству финансов следует рассмотреть вопрос о создании специального подразделения, которое будет заниматься вопросами подготовки и публикации информационных сборников для общественного распространения. Практика опубликования бюджетной документации, составляемой в сжатом или обобщенном формате, и отсутствие доступной для общественности аналитической формы представления основной фискальной информации, все еще ограничивают транспарентность бюджета.

В ближайшей перспективе проблемным направлением бюджетной политики государства, которое требует освещения, будет оставаться обслуживание внешнего долга. В условиях роста расходов бюджета по выплатам внешнего долга и процентов по нему необходимо отслеживать, чтобы Правительство осуществляло привлечение кредитов только на льготной основе, обеспечивало выполнение обязательств по софинансированию инвестиционных кредитов по программе ПГИ в полном объеме и было нацелено на рационализацию бюджетных расходов.

Помимо общей информации о бюджете, широкая общественность должна быть проинформирована об имеющихся условных обязательствах, а также о квазифискальных операциях, которые могут подорвать стабильность бюджета и деформировать процесс распределения общественных ресурсов. Это является весьма

серьезной проблемой для многих развивающихся стран и касается Кыргызстана, который имеет огромный квазифискальный дефицит в энергетическом секторе.

На практике проблема отсутствия прозрачности касается также многих процедур, важных в бюджетном процессе. Это подрывает усилия Жогорку Кенеша, организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон по обеспечению тщательного мониторинга бюджетного процесса. Речь идет о процессах распределения грантов, выделения бюджетных ссуд и др.

Немаловажным способом расширения публичности бюджета для МФ является публикация информации по использованию резервных фондов Президента, Премьер-министра, Жогорку Кенеша.

Отчеты об исполнении местных бюджетов, также как законы о местных бюджетах, следовало бы публиковать, но не на отдельных сайтах органов МСУ ввиду неразвитости интернет-технологий в регионах, а на специальном сайте. Например, сайте Ассоциации органов местного самоуправления КР.

Социальный фонд при Правительстве КР, осуществляющий свою деятельность вне бюджета, отчитывается перед Правительством КР за использование бюджетных ассигнований, получаемых из бюджета. Однако отчеты по исполнению бюджета Социального фонда не публикуются на сайте Социального фонда.

Фонд медицинского страхования КР осуществляет финансирование организаций здравоохранения независимо от форм собственности из средств государственного бюджета на договорной основе. Фонд медицинского страхования КР за использование бюджетных ассигнований, получаемых из бюджета, отчитывается перед Наблюдательным советом по реформе здравоохранения и обязательному медицинскому страхованию. Отчеты об использовании средств ФОМСа также не доступны широкой общественности.

Основные результаты проверки бюджета Счетной палатой также представляются в сжатом объеме для открытого опубликования в прессе и доступны общественности в

ограниченном виде.

Ежегодный отчет об исполнении республиканского бюджета предыдущего года, представляется Правительством в Жогорку Кенеш и Президенту к 15 мая. Отчет об исполнении консолидированного бюджета предыдущего года, представляется Правительством Президенту не позднее 15 июня. Данные отчеты представляют собой максимум доступной финансовой отчетности, и включают в себя расширенную информацию по доходам и расходам республиканского бюджета, местных бюджетов и ПГИ, но не публикуются в развернутом виде для ознакомления общественности. Кроме того, огромный объем количественных данных, которые они содержат, не сопровождается каким-либо полезным описанием в виде резюме или комментариев, которые помогли бы в его толковании.

Закон об утверждении отчета по бюджету публикуется в укороченном варианте и содержит только суммы доходов, расходов и дефицита. Полная публикация послужила бы прозрачности процесса исполнения бюджета и могла бы привлечь независимых аналитиков для всестороннего исследования бюджета.

Требование прозрачности предполагает предоставление полной информации о прошлой, текущей и планируемой деятельности в бюджетной сфере, а также принятие обязательств в отношении графика опубликования тех или иных данных. Следующая проблема в этой области - отсутствуют отчеты на сайтах отраслевых министерств и других ведомств, доступные для общественности. Создание наблюдательных общественных советов при основных ведомствах будет способствовать повышению прозрачности бюджетов ведомств, но публикация форм финансовой отчетности также необходима.

Анализ деятельности ОНС показывает, что они заслушивают отчеты о деятельности министерств, участвуют в разработке стратегий, законопроектов, др., проводят общественные слушания по деятельности министерств и ведомств, в том числе по кадровым назначениям, входят в

состав коллегий министерств, рабочих групп и т.д.

ОНС созданы с целью обеспечения прозрачности деятельности государственных органов. Отчеты о деятельности министерств, проекты стратегий, концепций, отчеты об исполнении бюджета, др., доступны ОНС, но не широкой общественности. ОНС следует, в первую очередь, сосредоточиться на обеспечении широкой бюджетной прозрачности деятельности государства.

Первым шагом к прозрачности бюджета для конкретного ОНС должна стать инвентаризация миссии, стратегии, годового плана работы ведомства и, в случае их отсутствия, инициирование их разработки и придание обсуждению данных документов широкого общественного резонанса. Это стратегическая задача, которую предстоит реализовать ОНС.

Текущий контроль над расходами министерств и ведомств и придание прозрачности и понятности бюджетам (сметам расходов) ведомств - тактическая задача. Регулярная публикация подробных текущих отчетов по исполнению сметы расходов на ведомственных сайтах позволит сделать первый шаг в этом направлении. В дальнейшем содержание отчетности государственных структур о целевом использовании бюджета должно качественно измениться: от составления отчетности о расходовании средств ведомствами к отчетности о результатах использования средств ими для предоставления услуг.

Для обеспечения финансовой прозрачности необходимо, чтобы предоставляемые государством данные по бюджетным вопросам отвечали основным требованиям в отношении их качества, а также, чтобы существовали механизмы, обеспечивающие широкой общественности гарантии в отношении надежности этих данных. Эти положения запрашивают стандарты качества бюджетных данных и их постоянной независимой проверке членами ОНС.

Таким образом, для повышения эффективности управления государственными (общественными) ресурсами необходимо в законодательном порядке установить и добиться первостепенного исполнения ОНС следующих функций:

- обеспечение прозрачности деятельности министерства (достижение прозрачности должно начинаться с инвентаризации миссии, стратегии, годового плана работы ведомства и широкого обсуждения этих документов с общественностью и внесения в них изменений при необходимости. При их отсутствии, ОНС, с привлечением широкой общественности, принимает активное участие в совместной разработке документов с ведомством);

- обеспечение доступа к информации для граждан по бюджету, др. Публикация данных о финансовой деятельности министерства, в первую очередь, о доходах и расходах, на сайте министерства или, как промежуточный акт, на сайте www.ons.kg;

- проведение регулярных общественных бюджетных слушаний, на которых представляется общественная экспертиза по бюджету или социально значимым законопроектам;

- предоставление консультационных услуг министерству, экспертной помощи, т.п. Для этого возможно привлечение в состав общественных наблюдательных советов на временной основе независимых экспертов.

Как видим, доступ общественности к основной фискальной информации по существу отсутствует, при этом только отчеты об исполнении бюджета, подготавливаемые в течение года, предоставляются для общественного доступа. В законодательстве нужно расширить требования, предъявляемые к отдельным органам, по публикации бюджетной информации (проект, закон о бюджете и исполнение бюджета) в доступном виде. Для достижения прозрачности бюджета важна стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и будущего финансового года (планового периода).

3.2. Изучение принципов построения бюджетной системы

Перейдем к рассмотрению основных *принципов построения бюджетной системы*.¹²⁸ Некоторые из принципов, предложенных авторами, были рассмотрены нами выше. Это принципы сбалансированности бюджетов; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего или совокупного покрытия расходов бюджетов.

Важный принцип построения бюджетной системы - *единство и целостность бюджета*. Он служит основой для усиления функции контроля и логически связан с другими принципами. Проект бюджета должен представлять собой целостный план всех доходов и расходов. Расходы и доходы бюджета отражаются в едином документе (ежегодный финансовый закон). Единство бюджета требует: учета всех доходов и расходов, необходимых для деятельности государства; утверждения всех доходов и расходов государства.

Запрещается намеренно исключать какие-то доходы или расходы (например, погашение бюджетных ссуд местными бюджетами из расходной части). Нецелостный бюджет привел бы к скрытию реальной финансовой ситуации и сделал бы невозможным обеспечение парламентом рационального использования бюджетных средств. Таким образом, целью единства бюджета является обеспечение ясности и эффективности решений бюджетного органа, что, с другой стороны, ведет к определенному постоянству в представлении бюджетных документов. Этот принцип облегчает контроль расходных и приходных статей исполнительной властью, поскольку они включены в единый документ, а также сознательное управление и контроль за деятельностью исполнительной власти со стороны

¹²⁸ Бабич А. М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М: Финансы, 1999. Стр. 82

парламента. Следовательно, все доходы и расходы должны быть включены в единый проект бюджета.

В широком смысле единство и целостность подразумевают исключение внебюджетных фондов и других форм внебюджетного использования ресурсов государства. Разделение бюджетных ресурсов посредством планирования государственных доходов и расходов в нескольких бюджетных проектах должно быть исключено. Такое единство позволяет компетентному органу власти, который утверждает расходы и доходы, узнать их общую сумму и получить представление о финансовой деятельности государства в целом.

Согласно следующему принципу *адресности и целевого характера бюджетных средств* (принципу раздельной калькуляции и материального назначения) на этапе составления проекта бюджета доходы должны планироваться с разбивкой по источникам их поступления, а расходы – по их будущему назначению. В соответствии с такой группировкой государство на этапе исполнения бюджета будет ориентироваться на намеченные цели (материальное назначение расходов). Этот принцип предоставляет парламенту возможность детального целевого одобрения средств и обеспечивает эффективный контроль за достижением целей.

Таким образом, принцип проявляется в том, что бюджетные ассигнования выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их использования постатейно для достижения конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, являются нарушением бюджетного законодательства.

Примерами исключений в рамках этого принципа может быть возможность покрытия расходов. Под последней понимается возможность осуществить по одной статье более высокие расходы, чем было намечено в бюджете, за счет экономии по одной или нескольким другим расходным статьям. Возможность взаимного покрытия расходов имеется

тогда, когда средства, например, двух расходных статей могут быть использованы для увеличения суммы как одной, так и другой расходной статьи. Односторонняя возможность покрытия расходов имеет место, когда сумма одной расходной статьи (сумма, имеющая право на покрытие) может быть только увеличена, а сумма другой расходной статьи (сумма, на базе которой происходит покрытие) может использоваться лишь для увеличения первой суммы (имеющей право на покрытие).

В Кыргызской Республике все расходы бюджета имеют целевое назначение, т.е. утверждаются по конкретным бюджетополучателям постатейно. Целевое (постатейное) исполнение бюджета регулируется следующим образом. Министерство финансов, местные государственные администрации, органы местного самоуправления имеют право перераспределять в процессе исполнения бюджета ассигнования между статьями расходов без уменьшения защищенных статей расходов. Перераспределение осуществляется в пределах общих расходов по основным группам, группам и подгруппам расходов классификации функций органов государственного управления, утвержденных Жогорку Кенешем и местными кенешами, а также в пределах общих ассигнований по министерству, государственному комитету, административному ведомству, государственной комиссии и другому центральному органу исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства КР о республиканском бюджете на соответствующий год. К защищенным статьям относятся заработная плата, денежное довольствие, отчисления в Социальный фонд при Правительстве КР, медикаменты и перевязочные средства, питание, стипендии, пенсии и пособия, дотации Социальному фонду при Правительстве КР.

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства, государственные комиссии, другие центральные органы исполнительной власти и прочие распорядители кредитов имеют право по согласованию с Министерством финансов КР уточнять в процессе

исполнения бюджета ассигнования по сметам подведомственных им бюджетных учреждений и организаций в целом и по статьям расходов (не уменьшая расходы на защищенные статьи) в пределах общих ассигнований, утвержденных им постановлением Правительства КР о республиканском бюджете на соответствующий год.

Расходная часть бюджетов КР может содержать субсидии предприятиям, организациям или иным экономическим субъектам только на цели, имеющие особую значимость для государства. Они также имеют целевое назначение. Юридические лица, получающие субсидии, несут обязательства перед государством в соответствии с целями, на которые были выделены субсидии. Однако это не влечет за собой установления прав собственности государства, местных государственных администраций, органов местного самоуправления на соответствующие предприятия или на имущество иных юридических лиц.

В расходной части бюджета отражаются также дотации и другие средства, выделяемые Социальному фонду при Правительстве КР, а также средства, выделяемые Фонду медицинского страхования КР на исполнение Программы государственных гарантий. Они также имеют целевое назначение. Социальный фонд отчитывается перед Правительством за использование бюджетных ассигнований, получаемых из бюджета. Фонд медицинского страхования КР за использование бюджетных ассигнований, получаемых из бюджета, отчитывается перед Наблюдательным советом по реформе здравоохранения и обязательному медицинскому страхованию.

Целевого назначения в республиканском и местных бюджетах КР не имеют только резервные фонды и бюджетные ссуды. В республиканском бюджете образуются резервный фонд Президента КР, резервный фонд Правительства КР и резервный фонд Жогорку Кенеша КР для покрытия непредвиденных расходов по экономическим, социально-культурным и другим мероприятиям, которые не могли быть предусмотрены при утверждении

республиканского бюджета КР, в пределах до 1 процента к объему расходов бюджета по каждому резервному фонду (без учета указанных резервных фондов), а также резервных фондов глав государственных администраций.

В местных бюджетах образуются резервные фонды органов местного самоуправления в пределах до 1 процента к объему их расходов (без учета резервных фондов).

В целях аккумулирования дополнительных финансовых ресурсов и их рационального использования в неблагоприятные периоды для экономики страны и бюджетной системы, а также для финансового обеспечения социально значимых мероприятий формируется Резервный фонд Кыргызской Республики. Порядок формирования и использования Резервного фонда КР определяется Президентом КР.

Решения о выдаче бюджетных ссуд из республиканского бюджета министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, государственным комиссиям, другим центральным органам исполнительной власти, предприятиям и хозяйствующим субъектам независимо от форм собственности принимаются Правительством КР в пределах средств, предусмотренных на указанные цели в бюджете на соответствующий год, утвержденном Жогорку Кенешем КР.

Ссуды и кредиты, выдаваемые предприятиям, организациям и другим хозяйствующим субъектам из республиканского бюджета, предоставляются при условии выполнения ими обязательств по уплате процентов и сумм в полном объеме ранее предоставленных кредитов. Министерство финансов имеет право вводить внешнее управление на государственных предприятиях и акционерных обществах с государственной долей акций, имеющих просроченную задолженность по возврату бюджетных ссуд.

Решения о списании задолженностей по ссудам, выданным из республиканского бюджета, принимаются

Правительством по согласованию с Жогорку Кенешем¹²⁹. Решения об изменении условий возврата задолженностей по ссудам принимаются Правительством.

Решения о выдаче бюджетных ссуд местным бюджетам при возникновении у них в процессе исполнения бюджетов трудностей с финансированием первоочередных расходов принимаются Министерством финансов.

В случае, если предоставленные из республиканского бюджета бюджетные ссуды не погашены до конца бюджетного года, непогашенная ссуда взыскивается в республиканский бюджет за счет отчислений от общегосударственных доходов, зачисляемых в местные бюджеты.

Предоставление ссуд из местных бюджетов регулируется соответствующим договором и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Решения о выдаче ссуд из местного бюджета муниципальным предприятиям и учреждениям, бюджетам одного уровня принимаются исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и утверждаются местными кенешами в пределах средств, предусмотренных на указанные цели в местном бюджете.

Решения о списании задолженностей местных бюджетов, а также хозяйствующих субъектов по ссудам, выданным из республиканского бюджета, принимаются Правительством КР по согласованию с Жогорку Кенешем КР, а решения о списании задолженностей по ссудам, выданным из местных бюджетов, - исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления по согласованию с местными кенешами. Решения об изменении условий возврата задолженностей по ссудам, выданным из республиканского бюджета, принимаются Правительством, а по ссудам, выданным из местных бюджетов, - исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления по согласованию с местными кенешами.

¹²⁹ Статья 15 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

В Кыргызстане используется также принцип *самостоятельности бюджетов*. Бюджетную систему КР составляют самостоятельные республиканский и местные бюджеты, включаемые в государственный бюджет КР. К местным бюджетам по закону отнесены бюджеты, которые утверждаются и исполняются органами МСУ. В состав местных бюджетов включается также районный бюджет, который исполняется районными государственными администрациями.

Республиканский бюджет составляется и исполняется Правительством, местные бюджеты - местными государственными администрациями, органами местного самоуправления. Республиканский бюджет рассматривается и утверждается Жогорку Кенешем, местные бюджеты - местными кенешами.

Порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского и местных бюджетов определяется законами КР и решениями соответствующих кенешей в рамках законодательства КР.

Министерство финансов ежегодно рассчитывает укрупненные прогнозные показатели государственного (консолидированного) бюджета на предстоящий год, а также формирует государственный (консолидированный) бюджет и годовой отчет о его исполнении путем суммирования утвержденных в установленном порядке бюджетов, входящих в бюджетную систему, и годовых отчетов об их исполнении. Государственный (консолидированный) бюджет сосредотачивает в себе часть валового внутреннего продукта государства, является основным финансовым планом образования и использования фонда его денежных средств и представляет собой сметы доходов и расходов соответствующих органов государственной власти.

Принцип самостоятельности связан с принципом *разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы*. Основой самостоятельности бюджетов является наличие установленных законодательством КР собственных источников доходов у

всех звеньев бюджетной системы (статья 1 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Статья 32 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определяет доходы республиканского бюджета, статья 33 - доходы местных бюджетов.

В республиканский бюджет поступают:

- 1) отчисления от общегосударственных налогов и других доходов;
- 2) налог на добавленную стоимость;
- 3) акцизный налог;
- 4) налог на прибыль;
- 5) налог за пользование недрами (бонусы и роялти);
- 6) налог на специальные средства;
- 7) импортные и экспортные таможенные пошлины;
- 8) проценты по кредитам (ссудам), выдаваемым из республиканского бюджета;
- 9) сбор за выдачу специалисту свидетельства на право ведения операций с ценными бумагами;
- 10) комиссионный сбор за регистрацию эмиссии ценных бумаг;
- 11) сбор за регистрацию залога, произведение выписки из Единого государственного реестра и дополнительное залоговое уведомление;
- 12) сбор за регистрацию (перерегистрацию) транспортных средств;
- 13) консульские сборы;
- 14) сбор и отчисления за осуществление туристской и альпинистской деятельности;
- 15) незаконно полученные доходы, в том числе за осуществление деятельности без лицензии, в отношении которых установлен лицензионный порядок;
- 16) доходы от проведения республиканских лотерей (плата за право осуществления лотерейной деятельности);
- 17) плата за апробирование и клеймение ювелирных (бытовых) изделий из драгоценных металлов (техническая экспертиза и контрольные анализы драгоценных металлов);

18) доходы от аренды и приватизации объектов, находящихся в государственной собственности;

19) доходы концессионные (от аренды имущества, земли и ее недр иностранными инвесторами);

20) плата за загрязнение окружающей среды (включая плату за сбросы, выбросы загрязняющих веществ и размещение отходов);

21) доходы за оказанные государственными организациями платные услуги и выполненные работы согласно реестру, утверждаемому Правительством Кыргызской Республики;

22) доходы за прохождение альтернативной (вневоинской) службы;

23) доходы за пользование природными ресурсами;

24) доходы от реализации конфискованного имущества, имущества, безвозмездно перешедшего в установленном порядке в государственную собственность, в том числе товары и транспортные средства, оформленные в таможенном режиме отказа в пользу государства;

25) доходы от прибыли Национального банка Кыргызской Республики;

26) доходы от дивидендов на государственный пакет акций;

27) государственная пошлина, взимаемая в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в республиканский бюджет;

28) доходы уголовно-исполнительных инспекций;

29) суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в хищении и недостаче материальных ценностей, административные штрафы и санкции, взимаемые государственными органами и их территориальными подразделениями, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики;

30) прочие неналоговые, иные доходы, предусмотренные законами Кыргызской Республики.

В местные бюджеты органов местного самоуправления поступают:

- 1) отчисления от общегосударственных налогов и других доходов;

2) доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;

3) земельный налог;

4) налог на имущество;

5) налог на специальные средства;

6) арендная плата за землю, взимаемая за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

7) государственная пошлина, взимаемая в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в местный бюджет;

8) доходы муниципальных учреждений за оказанные ими платные услуги и выполненные работы, согласно реестру, утверждаемому местными кенешами;

9) административные штрафы и другие санкции;

10) трансферты, добровольные взносы;

11) иные неналоговые и другие доходы, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

В местные бюджеты районов поступают:

1) отчисления от общегосударственных налогов и других доходов;

2) налог на специальные средства;

3) доходы от управления и распоряжения имуществом района;

4) доходы районных учреждений за оказанные ими платные услуги и выполненные работы, согласно реестру, утверждаемому районным кенешем;

5) административные штрафы и другие санкции;

6) трансферты и добровольные взносы;

7) иные неналоговые и другие доходы, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

В КР разделение доходов между бюджетами основывается на разграничении обязательств и расходов бюджетов. Установлена следующая структура распределения бюджетных полномочий по функциям:

- функции Правительства - расходные обязательства Правительства КР, финансируемые из республиканского бюджета;

- смешанные функции - расходные обязательства Правительства КР, местных государственных администраций, органов местного самоуправления финансируемые из республиканского и местных бюджетов посредством грантов;

- местные функции - это расходные обязательства местных государственных администраций, органов местного самоуправления, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов соответствующего уровня.

Из республиканского бюджета финансируются мероприятия, имеющие общегосударственное значение, ответственность по которым полностью возлагается на Правительство КР через соответствующие государственные органы управления.

Из республиканского и местных бюджетов финансируются мероприятия, в отношении которых Правительство КР разделяет ответственность по финансированию посредством грантов, устанавливаемых в соответствии со статьей 35 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР».

Из местных бюджетов финансируются мероприятия, от выполнения которых зависит общий уровень образования, здоровья и благосостояния населения и ответственность по которым полностью возлагается на местные государственные администрации, органы местного самоуправления.

Следующий принцип - *единства бюджетной системы* в Кыргызстане основывается на использовании единой бюджетной классификации, единой системы бухгалтерской отчетности, единого казначейского исполнения бюджета, единой налоговой системы и системы государственного финансового контроля.

Бюджетная классификация должна обеспечивать унификацию форм бюджетной статистики и сопоставимость с международной практикой. В Кыргызской Республике используется единая классификация доходов и расходов

бюджета для республиканского и местных бюджетов, утверждаемая Министерством финансов КР.¹³⁰

Проект республиканского бюджета представляется на утверждение в Жогорку Кенеш в соответствии с бюджетной классификацией, которая включает в себя организационную (административную) классификацию (по министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, государственным комиссиям, агентствам и другим органам исполнительной власти). Местные бюджеты также утверждаются в соответствии с бюджетной классификацией, при этом расходы планируются с выделением бюджета текущих расходов и бюджета развития.

Единая казначейская и налоговая системы охватывают как республиканский бюджет, так и местные бюджеты. Так, согласно статье 51 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР» исполнение местных бюджетов осуществляется исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления через региональные отделения казначейства и органы налоговой службы в соответствии с росписями доходов и расходов, составленными на основании утвержденных бюджетов.

При этом контроль за деятельностью Центрального казначейства Министерства финансов и его региональных отделений осуществляется Управлением внутреннего аудита Министерства финансов и Счетной палатой.

Проверка составления и исполнения республиканского и местных бюджетов осуществляется Счетной палатой. Государственные и местные финансовые органы по требованию Счетной палаты обязаны предоставлять копии документов, необходимых для проверки составления и

¹³⁰ Приказ Минфина КР от 19 мая 2008 года N 98/п «Об утверждении классификации доходов, экономической классификации расходов, классификации операций с активами и обязательствами, Ведомственной классификации, Классификации функций органов государственного управления и Указаний «О порядке применения бюджетной классификации КР»

исполнения бюджета. Счетная палата представляет Президенту, Жогорку Кенешу отчет о результатах проверки.

Бюджетное регулирование и прогнозирование является составной частью регулирования экономики и прогнозирования социально-экономического развития КР. Правительство, местные государственные администрации, органы местного самоуправления проводят единую бюджетно-финансовую политику.

Отношения между органами государственного управления, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, а также организации и осуществления бюджетного процесса, регулируются Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», другими нормативными правовыми актами КР. Межбюджетные отношения основаны на четком разграничении функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, едином распределении доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами, единстве методологии бюджетного регулирования.

Во взаимоотношениях между республиканским бюджетом и местными бюджетами не допускается передача отдельных видов закрепленных источников доходов из одного уровня бюджета в другой.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределение и закрепление доходов за каждым бюджетом бюджетной системы Кыргызской Республики;
- разграничение на постоянной или долговременной основе расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;
- определение на постоянной или долговременной основе нормативов распределения общегосударственных и других доходов между бюджетами;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов;

- возмещение расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов бюджетов.

Взаимоотношения между республиканским бюджетом и местными бюджетами регулируются посредством установления нормативов отчислений от общегосударственных доходов и трансфертов. В систему трансфертов включаются:

- выравнивающие гранты;
- стимулирующие гранты;
- категориальные гранты;
- средства, передаваемые по взаимным расчетам из одного бюджета в другой бюджет;
- бюджетные ссуды.

Общегосударственные налоги могут поступать как в республиканский, так и в местные бюджеты. Распределение поступления общегосударственных налогов между республиканским и местными бюджетами устанавливается ежегодным законом о республиканском бюджете.

Закон о республиканском бюджете КР уполномочивает Правительство, местные государственные администрации и органы местного самоуправления на осуществление расходов и принятие обязательств.

Местные бюджеты включаются в состав государственного (консолидированного) бюджета. Министр финансов обеспечивает надлежащее составление и исполнение государственного бюджета, а, следовательно, и местных бюджетов. Министр финансов выступает в качестве единственного агента Правительства по вопросам привлечения внешних и внутренних заемных средств, предоставления кредитов и гарантий, в т.ч. в местные бюджеты. Более подробно принципы межбюджетных отношений, используемые в бюджетной системе КР, будут рассмотрены в разделе 4.

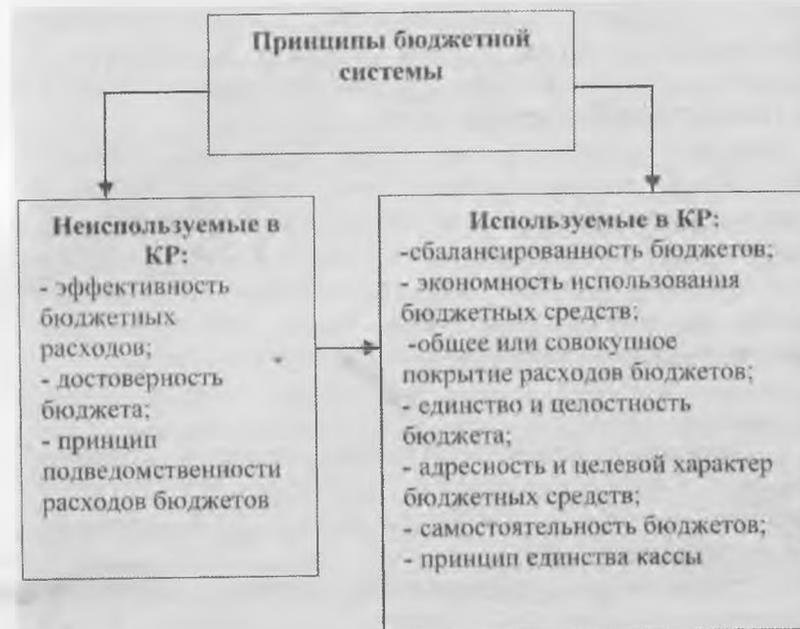
В Кыргызстане используются не все принципы, предложенные в теоретических разработках (рис. 3.1). Среди применяемых принципов также существуют вариации по степени их применения.

Для Российской Федерации отдельными авторами предложены также принципы достоверности бюджета, подведомственности расходов бюджетов и единства кассы.¹³¹

Принцип достоверности бюджета – это надежность показателей прогноза социально-экономического развития и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Придает бюджету стабильный характер и способствует финансированию намеченной социально-экономической политики в стране.

Принцип подведомственности расходов бюджетов - получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Рис. 3.1. Использование принципов бюджетной системы в КР



¹³¹ Подьяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. Стр. 175-176

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии с бюджетным законодательством. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта высшего исполнительного органа государственной власти, местной администрации, муниципального образования, а также в силу создания организации - получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств.

Принцип единства кассы - зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти, органов государственной власти, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Выводы:

- Бюджетные принципы, направленные на создание правовой основы для организации эффективного бюджетного процесса, в законодательстве Кыргызстана систематизировано не изложены.

- Принципы экономичности, общего покрытия, сбалансированности, публичности и предварительного составления, относящиеся к классическим, должны быть четко определены в законе.

- Бюджетный принцип экономичности в современных условиях должен найти четкое изложение в Законе КР «О государственных закупках» для повышения эффективности расходования бюджетных средств.

- Бюджетный принцип общего покрытия в Кыргызстане законодательством прямо не гарантирован, однако на практике целевого закрепления доходов на финансирование определенных расходов не наблюдается. Запрет на создание внебюджетных фондов, который является косвенным гарантом данного принципа, должен быть дополнен статьей об ответственности должностных лиц за их создание.

- Принцип сбалансированности в КР законодательно не имеет четких количественных ограничений. Принятие бюджета на 2011 г. показало отрицательные последствия такого упущения: закон о бюджете 2011 г. был принят без указания конкретных источников покрытия дефицита бюджета, уровень которого превысил порог финансовой безопасности. Следует четко оговорить в законодательстве количественное требование сбалансированности бюджета (не более 5% ВВП) и исключить возможность новых заимствований на текущие расходы бюджета.

- Принцип предварительного составления и принятия бюджета до начала бюджетного года законодательно установлен, но не соблюдается на практике. Должна быть дополнительно предусмотрена ответственность должностных лиц за несоблюдение закона и условия, которые могут служить основанием для позднего принятия бюджета.

- Принцип публичности должен быть изложен в законе детализировано и его выполнение должно отслеживаться общественными наблюдательными советами при ведомствах.

- Принципы ежегодного составления и временной связанности, отдельной калькуляции и материального назначения, единства и целостности, валовой принцип, др., должны учитываться при разработке подзаконных нормативно-правовых актов и их исполнении.

- Самостоятельность бюджета, обусловленная широкими демократическими правами органа власти – это важный принцип построения бюджетной системы любого

демократического государства. В бюджетной системе Кыргызстана самостоятельность бюджета опирается на принцип разграничения доходов между бюджетами. С другой стороны, самостоятельность сочетается с возможностью получения местными бюджетами финансовой помощи из центрального бюджета. Размеры такой помощи значительны (в 2010 г. свыше 50% для консолидированного местного бюджета, без учета средств, передаваемых из республиканского бюджета, которые не отражались в статистике местных бюджетов, но финансировали ощутимую часть местных расходов). Это позволяет сделать вывод, что в бюджетной системе КР сохраняется принцип централизма, присущий в большей степени системам с административно-командной системой управления. Он проявляется в высокой степени централизации бюджетных средств на верхнем уровне бюджетной системы.

- С другой стороны, в бюджетной системе Кыргызстана по-прежнему сохраняются районные бюджеты как пережиток административно-командной бюджетной системы. Районные бюджеты отнесены по закону к местным, что не соответствует законодательному толкованию местного бюджета, который должен утверждаться и исполняться органами МСУ. Утверждение районных бюджетов осуществляют районные кенешы, однако исполнение закреплено за районными государственными администрациями и другими государственными структурами. Логичнее было бы передать финансирование деятельности районных государственных администраций в республиканский бюджет.

4. ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

4.1. Принципы экономической и финансовой самостоятельности МСУ

Местное самоуправление, являясь демократической формой осуществления народом власти, основывается на принципах самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования. Эти принципы означают, что для достижения экономической и финансовой самостоятельности органы МСУ располагают реальной экономической и финансовой основой.

Мы рассмотрим применимость принципов, определенных Европейской хартией местного самоуправления, к финансовой системе МСУ в Кыргызстане.¹³¹ Системы местного финансирования должны отвечать следующим условиям:

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.

3. По меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть

¹³¹ Принята в Страсбурге в 1985 году. См: <http://www.ccsocman.edu.ru/socis/msg/16439803.html>

достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

В настоящее время в КР произведено разграничение финансовых ресурсов между республиканским и местными бюджетами. Органы МСУ наделены определенными доходами и самостоятельно осуществляют расходы. Местный бюджет является финансовой основой деятельности местных органов самоуправления.

Самостоятельная реализация полномочий в первую очередь подразумевает, что органы местного самоуправления, располагая необходимыми финансовыми ресурсами, опираются на соответствующую правовую базу. Законодательную базу экономико-финансовых основ местного самоуправления составляют ряд положений Конституции Кыргызской Республики, Закон Кыргызской

Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г., №101, и другие законодательно-нормативные акты, в числе которых:

- Земельный кодекс Кыргызской Республики;
- Налоговый кодекс Кыргызской Республики;
- Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»;
- Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления»;
- Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»;
- Закон Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики»;
- Закон Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики», др.

Органы местного самоуправления наделены определенными доходами и самостоятельно осуществляют расходы. Большая часть их финансовых ресурсов поступает в местный бюджет.

Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. было установлено новое определение местного бюджета. Под местным бюджетом в данном законе понимался бюджет местного сообщества айла, поселка и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

В 2008 г. после отказа от двухуровневой бюджетной системы под местным бюджетом стали понимать бюджет местного сообщества айла, поселка, города и района, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Именно такое определение дается в Законе КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» и Законе КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

На сегодняшний день система местных бюджетов включает бюджеты органов местного самоуправления и районные бюджеты. На центральном уровне бюджеты

органов местного самоуправления включаются в состав консолидированного местного бюджета, но не управляются как ранее в составе единого местного бюджета, а планируются и регулируются отдельно как самостоятельные бюджеты.

Таким образом, органы МСУ наделены собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Вопрос достаточности будет исследован в следующем параграфе, когда мы сопоставим соразмерны ли финансовые средства органов местного самоуправления предоставленным им полномочиям.

Экономическая и финансовая основа МСУ в КР впервые была определена в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» (1991). В разделе V говорилось, что экономическую основу МСУ составляют природные ресурсы и все предприятия и организации независимо от форм собственности, которые расположены на соответствующей территории.

Три года спустя в Указе Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в КР» от 22 сентября 1994 г. установлено более точное определение экономических основ МСУ. Помимо природных ресурсов (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир), находящихся в границах территории местного сообщества, в понятие экономической основы МСУ было включено движимое и недвижимое имущество, входящее в состав муниципальной собственности, средства местного бюджета, государственная собственность, переданная местному сообществу или объединениям местных сообществ для удовлетворения местных государственных потребностей.

В Положении об айыл окмоту (сельской управе) от 24 апреля 1996 г. определено, что экономическую и финансовую основу деятельности айыл окмоту¹³³ составляют

¹³³ В положении использован термин «айыл окмоту»

коммунальная собственность¹³⁴ и финансовые ресурсы, формируемые за счет нее. Источниками пополнения финансов айыл окмоту выступают передача местному сообществу налоговых и иных поступлений в местные бюджеты, др. Реальной базой для экономической деятельности органов МСУ являются предприятия муниципальной собственности. Другие потенциальные партнеры органов МСУ по предоставлению услуг населению (предприятия и отдельные физические лица) могут привлекаться органами МСУ на контрактной основе.

Однако в данное определение не вошли немаловажные составляющие экономической основы МСУ. Основой любого процесса экономической деятельности являются, как известно, три фактора: земля, труд и капитал. Экономическую основу МСУ, наряду с природными ресурсами и всеми предприятиями и организациями, расположенными на соответствующей территории и потенциально пригодными для предоставления общественных услуг, составляют также и трудовые ресурсы.

Такое понимание экономической основы МСУ получило отражение в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002). Экономическую основу МСУ составляют трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, муниципальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения, независимо от форм собственности, расположенные на соответствующей территории (глава 8, статья 54).

¹³⁴ Первоначально в КР использовался термин «коммунальная собственность», затем он был заменен термином «муниципальная собственность». В положении также использовался термин «коммунальная собственность»

Принятое определение помогало органам МСУ более четко осознать свою роль в предоставлении общественных услуг населению и способы предоставления данных услуг.

Однако в Законе КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003) экономическая основа МСУ была определена более узко. Экономическая основа МСУ понималась как недвижимое и движимое имущество, денежные средства органов МСУ, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории (статья 16).

В новом Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г., №101, понятия экономической и финансовой основы МСУ объединены и дано общее определение финансово-экономической основы МСУ.

Финансово-экономическую основу МСУ составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории (статья 65 Закона КР «О местном самоуправлении»).

На наш взгляд, концептуально объединение понятий экономической и финансовой основы МСУ неверно. Экономическая основа МСУ определяет базу местного самоуправления для осуществления экономической деятельности. Финансовая основа МСУ устанавливает

источники финансирования МСУ.¹³⁵ Наиболее полное определение экономической основы МСУ, которое содержалось в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002), должно быть восстановлено.

Важная роль в обеспечении экономической самостоятельности МСУ принадлежит муниципальной (коммунальной) собственности. Первое упоминание коммунальной собственности в законодательстве КР имело место в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» (1991), где говорилось, что коммунальная собственность является частью государственной собственности и составляет основу местного хозяйства.

Однако начало процессу формирования коммунальной собственности в Кыргызстане положил Указ Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в КР» от 22 сентября 1994 г., где в пункте 18 было введено специальное определение коммунальной собственности. Коммунальной собственностью местного самоуправления было определено имущество, находящееся в праве собственности местного сообщества и объединений местных сообществ в соответствии с законодательством.

В последующем право коммунальной (муниципальной) собственности было отражено в Конституции КР в поправках 1996 г. и 1998 г., новой редакции 2003 г., 2010 г., Земельном и Гражданском Кодексе, указах Президента КР.

В 2002 г. принят Закон «О коммунальной собственности в Кыргызской Республике». Муниципальная собственность определялась как собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов МСУ и необходимая для осуществления функций местного самоуправления.

¹³⁵ Понятие финансовой основы МСУ будет далее рассмотрено нами более подробно.

Начиная с 1994 г., в соответствии с постановлениями Правительства КР, осуществлялась передача объектов государственной собственности социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения в коммунальную (муниципальную) собственность органам МСУ. В соответствии с постановлением Правительства КР от 11 ноября 1996 г. «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики», а также постановлением Правительства от 6 ноября 1997 г., осуществлялась передача объектов государственной собственности городу Бишкеку, 455 айыл окмоту¹³⁶ и городам районного и областного значения. Всего было передано более 9 тыс. объектов на сумму свыше 5 млрд. сом. В результате были сформированы основы муниципальной собственности в республике.

Право органов местного самоуправления на создание хозяйствующих субъектов муниципальной собственности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации закреплено в статье 66 Закона КР «О местном самоуправлении» (2011).

В перечень переданных объектов недвижимости на баланс местных сообществ в КР вошла и земля. Земельные ресурсы стали основой экономической базы МСУ. Однако большее внимание уделялось землям сельскохозяйственного назначения, а земельные проблемы в городах в тот период были незаслуженно забыты. До 2002 г. отсутствовала нормативная база для взимания земельного налога за пользование землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения. Только в 2003 г. в дополнение к Закону Кыргызской Республики «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населённых пунктов и несельскохозяйственного назначения на 2003 год»

¹³⁶ В данном постановлении был использован термин «айыл окмоту»

была принята инструкция по исчислению данного налога¹³⁷. Соответственно, в большинстве органов МСУ налог стал собираться с 2003 г.

Принятие данных нормативно-правовых актов полностью не решило проблему законодательно-правового обеспечения управления муниципальной землей. Перед местными властями стоит задача приведения в соответствие и разработки дополнительного комплекса нормативно-инструктивных и методических документов по формированию и управлению собственным земельным фондом. Актуальной для ОМСУ является задача реализации полномочий ОМСУ по экономическому зонированию муниципальных земель для целей налогообложения или продажи. Последнее требует разработки и принятия на местном уровне положений о порядке продажи земель, находящихся в муниципальной собственности, в дополнение к положению о передаче их во временное пользование и/или передаче их другому собственнику, в т.ч. посредством торгов.

Органы МСУ получили право управлять школами, больницами, фельдшерско-акушерскими пунктами, культурными учреждениями, спортивными комплексами, и др. Содержание данных объектов, имеющих большое социальное значение и находящихся в запущенном состоянии из-за хронического недофинансирования, требует значительных затрат – как текущих, так и капитальных.

Финансовые ресурсы МСУ и местной государственной администрации по Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» (1991) определялись как бюджетные средства местных кенешей, местной государственной администрации,

¹³⁷ Постановление Правительства Кыргызской Республики (ППКР) от 27 января 2003 г., № 29, «Об утверждении временного положения о порядке расчета и взимания земельного налога за пользование землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения»

а также органов территориального общественного самоуправления.

Согласно Указу Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в КР» (1994) финансовую основу МСУ составляли законодательно закрепленные за органами МСУ источники доходов, поступающие в местный бюджет, разовые кредитные и иные финансовые ресурсы. Данное расширенное определение охватывало все возможные источники средств органов МСУ, но еще не раскрывало потенциальные источники доходов по видам.

Указанный недостаток был устранен в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002). Финансовую основу МСУ определяли как закрепленные законодательством КР за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы. В настоящее время отдельное понятие финансовой основы из закона исключено.

В Законе КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» в разделе «Финансы МСУ» перечисляются местные налоги и сборы, неналоговые поступления, налоги и доходы, распределяемые на республиканском уровне, трансферты и добровольные взносы.

Таким образом, финансовые ресурсы органов МСУ формируются за счет:

- местных налогов;
- отчислений от общегосударственных налогов и других доходов;
- доходов от муниципальной собственности и других неналоговых доходов;
- грантов и средств, передаваемых из республиканского бюджета;
- внебюджетных фондов;
- кредитных ресурсов, муниципальных ценных бумаг и местных займов;
- добровольных взносов и пожертвований;

- иных дополнительных доходов.

Местные налоги включают два вида налогов: земельный и налог на имущество. Общегосударственные налоги поступают в местные бюджеты по нормативам отчислений. Последние утверждаются Жогорку Кенешем (статья 34 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»). В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» говорилось, что нормативы отчислений от общегосударственных налогов должны устанавливаться 1 раз в 3 года (статья 55). Принятие данной нормы было направлено на искоренение действовавшей до недавнего времени практики, когда нормативы отчислений пересматривались практически каждый год.

Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003) создал правовые условия для установления стабильных нормативов отчислений от общегосударственных налогов. С 2002 г. они устанавливались для местных бюджетов территориальными подразделениями МФ. В настоящее время нормативы определяются в законе о республиканском бюджете и являются стабильными.

К общегосударственным налогам и доходам, распределяемым на республиканском уровне, отнесены:

- 1) подоходный налог с физических лиц;
- 2) налог с продаж;
- 3) доходы от обязательного патентирования;
- 4) налог на основе добровольного патента;
- 5) упрощенная система налогообложения на основе единого налога;
- 6) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 7) доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 8) доходы от платных услуг и работ, оказываемых государственными органами и органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями,

подведомственными органам исполнительной власти и местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

9) средства, полученные в результате применения мер материальной, административной и уголовной ответственности, в частности: штрафы, конфискации, компенсации;

10) другие общегосударственные налоги и доходы, устанавливаемые в законодательном порядке.

Важным моментом в понимании финансовой базы МСУ является ее взаимосвязь с экономической основой. Дальнейшее укрепление МСУ требует установления механизма заинтересованности органов МСУ в развитии своей экономической базы для улучшения их финансового положения. Некоторые авторы считают, что рост доходов МСУ должен возрастать пропорционально местному экономическому росту.¹³⁸

Такая связь наблюдается только в использовании налога с продаж и упрощенных форм налогообложения. Налоги, поступающие в местные бюджеты, не связаны с развитием экономического потенциала территории. Другими словами, реальное формирование бюджета МСУ в КР практически не связано с природными ресурсами территории и находится в слабой зависимости от уровня развития реального сектора, и, соответственно, у органов МСУ нет финансовых стимулов развивать местную экономику.

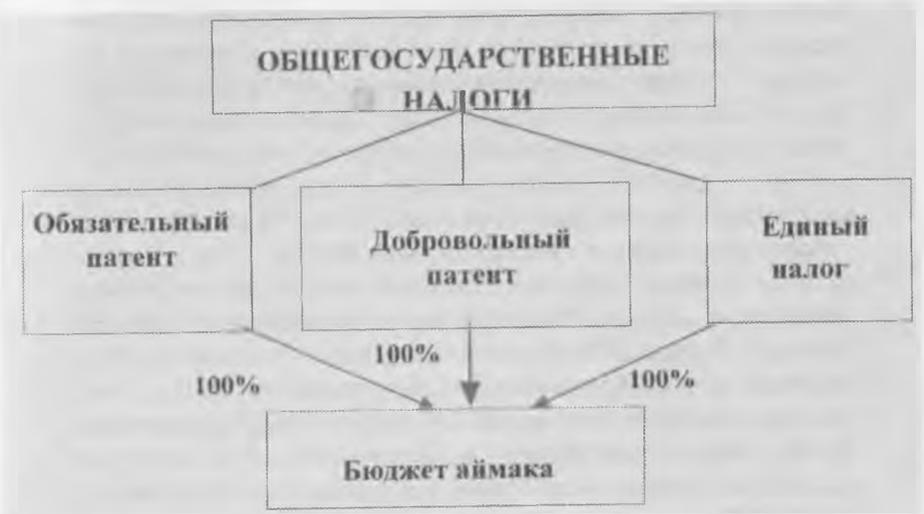
К примеру, в бюджеты аймаков помимо местных налогов поступают только 3 вида регулируемых налогов (рис. 4.1).

Следовательно, финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления в КР, можно охарактеризовать, с одной стороны, как достаточно разнообразные, с другой стороны, эластичность доходной базы мала, чтобы реально соответствовать

¹³⁸ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Ю. Немеца и Г. Райга. Б., 1999. Стр. 406

изменению расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

Рис. 4.1 *Общегосударственные налоги, поступающие в бюджет аймого аймака*



Законодательной основой введения и использования системы грантов в Кыргызской Республике выступает раздел III «Система грантов в Кыргызской Республике» Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». В статье 35 данного закона определено, что в бюджетной системе Кыргызстана могут использоваться категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты.

Статья 7 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003) конкретизирует целевое назначение и механизм распределения грантов в бюджетной системе Кыргызстана и определяет порядок проведения взаиморасчетов внутри нее. Принято Положение о порядке расчета стимулирующих

(долевых) грантов¹³⁹ и Методика расчета выравнивающих грантов.¹⁴⁰

Таким образом, механизм финансового выравнивания, предназначенный для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов, в системе межбюджетных отношений КР создан. Однако предоставляемые местным органам самоуправления категориальные и стимулирующие гранты, а также средства по взаимным расчетам, передаваемые в местные бюджеты, предназначаются на финансирование конкретных целевых расходов и проектов, что противоречит одному из принципов Европейской хартии.

Кроме того, имеются недоработки в методических подходах к определению суммы категориальных грантов. Статья 7 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» устанавливает, что категориальные гранты должны рассчитываться по формуле. Та же норма содержится в Законе КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (статья 35).

Для проведения единой государственной политики по обеспечению исполнения на местном уровне минимальных государственных стандартов в секторе образования, Правительство КР утвердило методику и формулу определения категориального гранта местным бюджетам на образование на цели покрытия потребности по минимальному стандарту.¹⁴¹ В 2010 г. пилотный проект реализовывался в Чуйской области страны.

Однако нормы методики и формулы определения категориального гранта местным бюджетам на финансирование образования, утвержденные

вышеуказанным постановлением противоречат нормам нового Закона КР «О местном самоуправлении», в связи с чем данное постановление теряет силу.¹⁴²

Таким образом, на практике формула по расчету категориальных грантов не разработана, и размер грантов рассчитывается на основе штатного расписания.

Принципиальным вопросом в установлении правовой финансовой базы МСУ в КР является вопрос о правомочности создания внебюджетных фондов органов МСУ. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003) определяет, что финансовые ресурсы органов МСУ включают внебюджетные фонды.

В Законе устанавливается, что органы местного самоуправления могут создавать внебюджетные фонды за счет добровольных взносов для реализации социально-экономических программ и проектов, не предусмотренных местными бюджетами (статья 12). Налоги и другие платежи, подлежащие зачислению в бюджет в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, не могут быть направлены во внебюджетные фонды органов местного самоуправления.

Положение о внебюджетных фондах органа местного самоуправления, определяющее порядок их формирования, использования и контроля, утверждается местным кенешем. Кроме того, местный кенеш должен осуществлять контроль за использованием средств внебюджетных фондов органов местного самоуправления.

В тоже время Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» запрещает создание внебюджетных фондов, как государственными структурами, так и ОМСУ, за исключением Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования и фондов, создаваемых за счет

¹³⁹ Положение «О порядке финансирования за счет стимулирующих (долевых) грантов» утверждено ППКР от 27 сентября 2003 г., № 614

¹⁴⁰ Методика утверждена ППКР от 6 апреля 2007 г., № 101

¹⁴¹ Постановление Правительства КР от 3 марта 2008 года, № 91.

¹⁴² Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Методическое руководство для органов местного самоуправления. Б, 2010. Стр. 59

добровольных пожертвований. Т.е. внебюджетные фонды органов МСУ как потенциальный источник доходов могут создаваться пока только за счет добровольных пожертвований.

Органы МСУ имеют свободный доступ к рынку капиталов, хотя с определенными законодательными ограничениями. Заимствование органов местного самоуправления регулируется Законом Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (статьи 8-11). Органы МСУ могут занять необходимые средства у кредиторов или осуществлять займы путем выпуска муниципальных ценных бумаг. Органам местного самоуправления запрещается осуществлять займы в случае, если обязательства по обслуживанию общего долга, включая предыдущие и предстоящие долговые обязательства, превышают 20 % годового дохода органов местного самоуправления.

В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002) было закреплено право местных органов самоуправления на создание объединений, ассоциаций и союзов местных сообществ (статья 11). Органам МСУ разрешалось объединять свои ресурсы и образовывать территориальные и межтерриториальные, отраслевые и межотраслевые органы управления местным хозяйством, что в перспективе могло служить основой для укрепления потенциала органов местного самоуправления в Кыргызстане, а также совместного предоставления ими отдельных видов услуг и/или осуществления инвестиционных проектов.

В настоящее время в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (2011) право местных органов самоуправления на создание объединений, ассоциаций и союзов местных сообществ трактуется более узко. В статье 12 Закона говорится, что местные сообщества для координации своей деятельности в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач, более эффективного осуществления своих

прав и интересов вправе создавать некоммерческие организации в порядке и формах, предусмотренных законодательством КР.

На наш взгляд, старый Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002) в большей степени отражал опыт зарубежных стран в части совместного предоставления услуг органами МСУ (например, школьные округа в США).

Подводя итоги, можно сделать заключение, что с принятием поправок в Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» в целом было осуществлено распределение ответственности между центральным Правительством и МСУ, а предсказуемость средств для органов МСУ значительно улучшилась. Последнее стало возможным благодаря предоставлению прямых трансфертов из республиканского бюджета органам МСУ, минуя областные и районные администрации. Таким образом, органы МСУ стали получать достоверные расчеты трансфертов еще до начала своего бюджетного процесса.

На сегодняшний день недоработками в правовой базе можно считать то, что в новом Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г., №101, понятия экономической и финансовой основы МСУ объединены и дано общее определение финансово-экономической основы МСУ. Концептуально объединение понятий экономической и финансовой основы МСУ неверно. Во-вторых, не принят закон, детально разграничивающий функции между государственными органами и органами МСУ. В-третьих, отсутствует формула расчета категориальных грантов.

Для внедрения в практику новой системы межбюджетных отношений необходимо ввести следующие изменения в нормативно-правовые акты:

- Определения экономической и финансовой основы МСУ, которые содержались в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002), должны быть восстановлены. Так, *экономическую основу МСУ* составляют трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир),

находящиеся в границах территории местного сообщества, муниципальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения, независимо от форм собственности, расположенные на соответствующей территории. Финансовую основу МСУ составляют закрепленные законодательством КР за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы.

- Принять закон о разграничении функций органов государственной власти и местного самоуправления.

- Определить понятие минимальная бюджетная обеспеченность.

- Разработать формулу категориальных грантов.

Говоря о проблемах в существующих правовых актах на местном уровне, нужно заметить, что МФ запланировало решить вопросы подготовки инструкций по разработке среднесрочных местных бюджетов. Другая проблема - расчет выравнивающих и стимулирующих грантов, осуществляется не достаточно прозрачно. Срочно требуется пересмотреть формулу выравнивающих грантов, чтобы отразить последние изменения в Налоговом кодексе и устранить другие недостатки, которые стали очевидными на стадии реализации. Например, существующее предпочтение органам МСУ, имеющим высокую плотность населения.

Перед местными органами самоуправления стоит вопрос приведения в соответствие и разработки подзаконных нормативно-инструктивных и методических документов, касающихся в первую очередь управления землями. Речь идет о зонировании муниципальных земель для целей налогообложения или продажи, положениях о порядке продажи земель, находящихся в муниципальной собственности, о передаче их во временное пользование, др.

4.2. Принципы местного налогообложения в Кыргызстане

Множественность и противоречивость задач, решаемых современными местными системами налогообложения в странах с рыночной экономикой, оказали серьезное влияние на практическое функционирование этих систем.

Для достижения финансовой самостоятельности системы местного налогообложения должны отвечать следующим принципам:¹⁴³

1. Равенство.
2. Эффективность.
3. Прозрачность.
4. Местная автономия.
5. Экономия.
6. Достаточность доходов.
7. Стабильность доходов.
8. Постоянная налоговая база.

Среди предлагаемых принципов можно выделить те, которые применимы в целом для системы налогообложения в стране, и те, которые должны использоваться исключительно на местном уровне. Широко известное определение горизонтального и вертикального равенства в налогообложении применимо на центральном и местном уровнях. Другими словами, местные налогоплательщики в одинаковой финансовой ситуации должны платить одинаковые суммы налогов, а также налоги не должны занимать более высокий удельный вес в доходах групп населения с низкими доходами по сравнению с группами населения с высокими доходами.

Принцип эффективности также применим для всей системы налогообложения. Налоги, в т.ч. местные, должны способствовать достижению аллокативной эффективности. Это предполагает, что налогоплательщики платят налоги для

¹⁴³ Bailey, S.J. (1999). Local Government Economics. Principles and Practice (Basingstoke: Macmillan). P.154-155

предоставления услуг на уровне, отражающем готовность общества платить налоги.

Принцип прозрачности необходим для всех налогов, но потребность в его использовании увеличивается на местном уровне. Подотчетность органов местного самоуправления, предоставляющих услуги, влияет на поддержку избирателей, уплачивающих местные налоги. Подотчетность на местном уровне усиливается при использовании прозрачных местных налогов.

Прозрачность означает, что налоги должны быть понятными для граждан и предприятий, несущих бремя налогообложения. Понятность налогов необходима для повышения ответственности налогоплательщиков и властей. Поддержание равновесия между потреблением местных услуг гражданами и предприятиями, с одной стороны, и распределением налогового бремени, с другой, также способствует росту местных налоговых сборов. Взаимобусловленность между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов стимулирует местные власти принимать меры по поддержанию экономического развития города (села).

Принцип местной автономии является специфическим требованием для обеспечения финансовой автономии органов МСУ. Местные власти и местное сообщество должны иметь право свободно определять уровень местного налогообложения. Централизованный контроль в силе обязать местные органы самоуправления выполнять требования по предоставлению ими услуг в соответствии с национальными универсальными стандартами.

Местная автономия понимается отдельными авторами как требование, что поступления от местных налогов должны покрывать не менее 50 % потребности местного бюджета. При этом местные власти должны иметь право устанавливать ставки одного или двух главных местных налогов.

Такой подход основывается, с одной стороны, на понимании важности местных налогов для обеспечения финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления. С другой стороны, учитывается, что

система местного налогообложения обязательно дополняется пошлинами, основанными на принципе эквивалентности.

Другими источниками местного бюджета должны стать гранты. Есть много нетипичных расходов, особенно у органов местного самоуправления, исполняющих функции региональных центров, которые должны компенсироваться за счет грантов общего назначения. Логично также компенсировать расходы на выполнение делегированных функций.

Подход, предполагающий, что местные власти имеют право устанавливать ставки одного или двух главных местных налогов, дает возможность им определять расходные программы в соответствии с желанием населения платить налоги, что соответствует основному принципу рыночной экономики, согласно которому производительные силы и товары распределяются по индивидуальным требованиям. Финансовая автономия МСУ имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать действия местных властей путем прямого голосования на выборах и контролировать решения деятельности местных выборных органов и административных подразделений. С другой стороны, местные власти получают механизм экономического воздействия на местное сообщество.

Принципы экономии, достаточности, стабильности доходов и стабильности налоговой базы на местном уровне приобретают особую актуальность в связи с ограниченными ресурсами в муниципалитетах. Принцип экономии с точки зрения местного самоуправления – это ситуация, когда администрирование местных налогов не должно быть слишком затратным, для того, чтобы ресурсы не растрачивались на административные расходы. С точки зрения общества – местное налогообложение не должно создавать высокий уровень неплатежей, вызывая ощутимые расходы на расследования, контроль и судебные процессы для принуждения плательщиков к уплате. С точки зрения налогоплательщиков – местные налоги должны быть

понятными и легкими для расчетов, не вызывая необходимости нанимать налоговых консультантов.

Принцип достаточности предполагает, что сбор налогов должен быть достаточным для финансирования услуг, на том уровне, за который граждане голосовали. Местные налоги должны иметь легко регулируемый уровень ставок или эластичную налоговую базу, расширяющуюся по мере роста местных расходов.

Стабильность доходов местных бюджетов и постоянная налоговая база в течение года необходимы для гарантирования стабильного предоставления местных услуг. Нестабильность особенно нежелательна в случае, если налоги важны для поддержания уровня и качества жизни населения. Трудно найти налоги, которые не поддаются воздействию неблагоприятных долгосрочных экономических трендов. Однако в краткосрочном периоде налоги не должны зависеть от неблагоприятной конъюнктуры, так как нестабильность налогов будет создавать помехи в доступности местных услуг, особенно если центральное правительство не разрешает местным властям делать заимствования.

Необходимо соответствие между экономическим развитием муниципалитета и поступлениями от местных налогов для того, чтобы обеспечить удовлетворение растущих потребностей населения. Следовательно, в составе местных налогов должен быть такой налог, сбор которого не зависит от цикличности экономики. Он должен гарантировать незначительные колебания доходов во время экономического цикла.¹⁴⁴

Высокий уровень налогообложения в местном сообществе может привести к миграции населения в другие регионы. Разница между ставками местных налогов в административных районах, равных по размеру, должна быть

¹⁴⁴ Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития. Под ред. Ю. Немеца и Г. Райта. Б., 1999. Стр. 406

небольшой. При выборе налоговой базы нужно делать выбор в пользу мало меняющейся базы для уплаты налогов.

Для гарантирования сопоставимого уровня местных услуг населению всей страны правовая база исчисления грантов должна быть нацелена на то, что разница между доходами на душу населения в МСУ, равных по размеру, должна быть небольшой.

Применимость обозначенных выше принципов в Кыргызстане рассмотрим на примере периода 2008-2010 г. При формировании местных бюджетов в этот период имелись следующие особенности:

- сохранение самостоятельности органов местного самоуправления при формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов, с сохранением бюджета района с закрепленными собственными источниками доходов и определенными функциями и полномочиями. В 2008-2010 гг. в состав консолидированного местного бюджета в Кыргызстане включались бюджеты местных администраций на районном уровне и органов местного самоуправления в городах и селах;

- проекты местных бюджетов составлялись с условием стратегической направленности местных бюджетов в среднесрочном периоде путем внедрения элементов среднесрочного прогнозирования;

- доходная база, нормативы отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты в 2009 - 2010 гг. были определены в соответствии с новым Налоговым кодексом (в 2008 г. действовал старый состав налогов);

- в течение 2010 года в стране отсутствовала политическая и экономическая стабильность.

В 1996 г. местные органы управления располагали более чем 1,6 млрд. сом., в 2001 г. – свыше 4 млрд. сом., в 2005 г. – 6,6 млрд. сом., а в 2010 г. – 15,1 млрд. сом. (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Доходы местного бюджета (МБ) в Кыргызстане
в 1996-2010 гг., млн. сом

	1996	2000	2001	2002	2003	2004
Общие доходы и полученные официальные трансферты	1625	3339	4166	4817	5329	5910
МБ в % к ВВП	7,2	5,1	5,6	6,4	6,4	6,3

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Общие доходы и полученные официальные трансферты МБ	6578	6869	8998	12575	13973	15118
МБ в % к ВВП	6,6	6,1	5,2	6,7	7,1	7,1

Удельный вес местного бюджета в ВВП сократился после 1996 года: с 7,2 % ВВП до 5,1 % ВВП в 2000 г.¹⁴⁵ В последующие годы наблюдалось небольшое увеличение доли местного бюджета в ВВП. Сокращение доли местного бюджета до 5,2 % ВВП в 2007 г. связано с исключением в этом году из состава местных бюджетов областных и районных бюджетов. Небольшое повышение удельного веса в 2008 г. отражает произошедшее включение районных бюджетов в состав консолидированного местного бюджета.

В 2009-2010 гг. отношение местных бюджетов к ВВП несколько возросло. Однако данную тенденцию в долгосрочном периоде нельзя характеризовать как положительную. Так, доходы местного бюджета за 15 лет возросли более чем в 9,5 раза. Для сравнения: доходы республиканского бюджета за аналогичный период возросли в 16,8 раза. По отношению к ВВП доходы местного бюджета сложились на уровне 7,1 %. Доходы республиканского бюджета по отношению к ВВП составляют 31,2 % (в 1996 г. – 17,5% ВВП).

Следовательно, если в 1996 г. доходы республиканского бюджета превышали доходы местных бюджетов в 2,4 раза, то в 2010 г. – в 4,4 раза (рис. 4.2). Принцип соответствия между

¹⁴⁵ В 1997 г. в Кыргызстане началась реформа межбюджетных отношений.

экономическим развитием страны и доходами государственного бюджета соблюдался в большей степени для республиканского бюджета. Поступление налогов и других доходов на местном уровне заметно отставало, что не позволяет говорить о рациональном построении системы межбюджетных отношений в стране.

Рис. 4.2. Доходы республиканского и местного бюджетов, млн. сом



Все доходы местного бюджета подразделяются на текущие (налоговые и неналоговые), капитальные и гранты. Проанализируем за счет каких источников доходов происходило пополнение бюджета в стабильном 2009 г.

В 2009 г. на долю налогов пришлось 41,8 % всех поступлений местного бюджета, официальных трансфертов – 45,7 %, неналоговых платежей – 10,8 %, доходов от продажи нефинансовых активов – 1,7 % (табл. 4.2).

Таблица 4.2

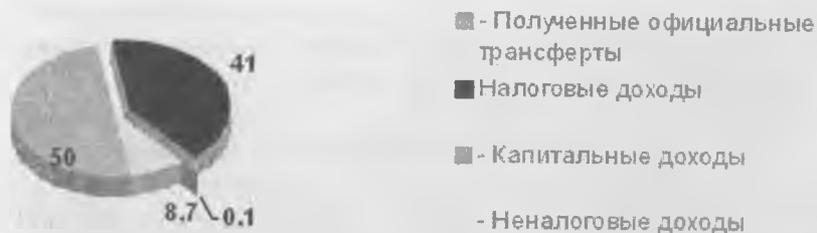
Структура доходов местного бюджета в Кыргызстане, %

Доходы	1996	2000	2008	2009
Общие доходы и полученные официальные трансферты	100	100	100	100

Общие доходы (без трансфертов)	84,8	51,3	53,0	54,3
Текущие доходы	84,7	51,2	49,6	52,6
Налоговые поступления	78,4	38,5	38,7	41,8
Неналоговые поступления	6,3	12,7	10,9	10,8
Доходы от операций с капиталом	0,1	0,1	3,4	1,7
Полученные официальные трансферты	15,2	48,7	47,0	45,7

В 2010 г. налоги составили 41,3 % доходов местного бюджета, официальные трансферты - 50 %, неналоговые платежи - 8,7 %, доходы от продажи нефинансовых активов - 0,1 % (рис. 4.3). Как видим, основными источниками поступлений местного бюджета оставались трансферты (50 %), т.е. ресурсы, передаваемые из республиканского бюджета. Налоговые доходы местного бюджета обеспечивали чуть более 40% общих доходов.

Рис. 4.3. Структура доходов местного бюджета в 2010 году, %



В 1996 г. (до начала проведения реформы межбюджетных отношений в Кыргызстане) налоги обеспечивали 78,4 % доходов местных бюджетов. В 2000 году сумма налоговых поступлений составила всего 38,5 % общих доходов местного бюджета. В 2009-2010 гг. был зафиксирован рост налоговых доходов примерно на 3 процентных пункта.

Неналоговые доходы в местном бюджете собираются в основном в городах. В селах многие виды неналоговых поступлений, ранее собираемые местными властями, например, пошлина при регистрации сделок с недвижимостью в айылном аймаке, поступает в республиканский бюджет.

В 2010 г. доходы местного бюджета составили 15118,7 млн. сом., что на 8,2 % больше по сравнению с 2009 г. (табл.4.3).

Таблица 4.3

Темпы роста доходов местного бюджета,
% к предыдущему году

	2009	2010
Общие доходы	111,1	108,2
1. Доходы от операционной деятельности	113,0	109,2
1.1. Налоговые доходы	120,0	106,8
1.2. Полученные официальные трансферты	107,9	118,5
2. Неналоговые доходы	109,9	87,5
3. Доходы от продажи нефинансовых активов	56,7	61,0

Как показывают данные таблицы, наиболее высокими темпами в 2010 г. росли официальные трансферты. Если местная автономия является экономической и политической

целью, то из этого следует, что местные органы власти не должны зависеть от грантов вышестоящих властей.

В 2009 г. показатели налоговых сборов несколько возросли на 20%, что повлияло на увеличение доли налогов в доходах местного бюджета: с 38,7 % до 41,8 % доходов (табл. 4.3). Однако темпы роста налоговых доходов в 2010 г. уже отставали от роста трансфертов.

Одновременно в анализируемый период доля полученных официальных трансфертов незначительно понизилась в 2009 г. с 47,0 до 45,7% доходов местного бюджета и возросла до 50 % в 2010 г. (табл. 4.3).

Однако оценка динамики трансфертов, поступающих в местные бюджеты, рассчитанная нами на основе данных Национального Статистического комитета Кыргызской Республики¹⁴⁶, не совсем корректно отражает произошедшие изменения в структуре местных бюджетов Кыргызстана. Необходимо учитывать, что в дополнение к официально полученным трансфертам МСУ, к которым относятся категориальные и выравнивающие гранты, существуют так называемые средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты.

Эти средства не планируются в рамках общего бюджетного планирования. Данный инструмент бюджетного финансирования был предусмотрен для тех случаев, когда принимаемые государством нормативные и правовые акты требуют дополнительного финансирования, которое не было предусмотрено в местных бюджетах.

На практике посредством данного механизма финансируются такие направления расходов, как приобретение угля и других видов топлива и питание учащихся начальных классов. На сегодняшний день они приобрели регулярный характер и имеют постоянное место в расходах МСУ. Как известно, регулярные расходы необходимо заранее планировать и закладывать в бюджет

¹⁴⁶ Социально-экономическое положение КР. НСК КР. Бишкек, 2010. №1. Стр. 91-92

согласно действующим нормативам. Тогда статистика доходов и расходов местных бюджетов будет более реалистично отражать действительную долю собственных доходов и трансфертов ОМСУ.

Оценивая долю налоговых доходов в местном бюджете, мы оперировали общими налоговыми доходами, включающими как местные, так и регулируемые налоги. В 2009 г. в налоговых доходах местного бюджета в КР преобладала доля налога с продаж – 29,6 %, налога на основе патента – 20,4% и подоходного налога – 20,6 % (табл. 4.4).

Таблица 4.4

Налоговые доходы местных бюджетов, млн. сом

Доходы	Факт		В % к итогу	
	2008	2009	2008	2009
Налоговые доходы	4866,7	5841,7	100	100
Местные налоги	894,2	1385,5	18,4	23,7
Налог на имущество	228,6	468,2	4,7	8,0
Земельный налог	665,6	917,3	13,7	15,7
Налоги на доходы и прибыль	2294,2	2566,9	47,1	43,9
Подоходный налог с физ. лиц - резидентов КР	831,9	1202,2	17,1	20,6
Налог на доходы лиц-нерезидентов КР	178,2	-	3,7	-
Налог на прибыль	769,8	-	15,8	-
Поступления по единому	30,8	172,2	0,6	2,9

налогу				
Налог на основе патента	483,5	1193,4	9,9	20,4
Налоги на товары и услуги	89,8	1731,1	1,8	29,6
Налог с продаж	-	1731,1	-	29,6
Акцизный налог	89,8	-	1,8	-
Прочие налоги и сборы	1588,6	158,3	32,6	2,7

Все они относятся к регулируемым налогам. Местные налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и автономной деятельности, в отношении расходов. Их доля должна быть не менее 50% общих доходов. В КР в 2009 г. местные налоги составили всего 23,7 % налоговых доходов местного бюджета. Земельный налог равнялся 15,7 % налогов местного бюджета.

Налог на прибыль, составлявший 15,8% в 2008 г., в 2009 г. был исключен из состава доходов местного бюджета. Данную потерю в определенной мере компенсировал рост доходов на основе патента: с 9,9 до 20,4% налогов.

Большую потерю доходов для местных бюджетов повлекла отмена налога за оказание платных услуг и с розничных продаж, относившегося к местным налогам и полностью поступавшего в местные бюджеты. Данное выпадение налогов в доходах местного бюджета 2009 г можно отследить в статье «прочие налоги»: с 32,6% до 2,7% налогов, поступающих в местный бюджет.

Если рассмотреть данные по планированию и исполнению местных бюджетов за 2010 год, то исполнение выглядит следующим образом (табл. 4.5).

Таблица 4.5

Исполнение доходной части местного бюджета за 2010 г.,
млн. сом.

	2010	Доля в общих доходах, %	Доля в налогах, %
Доходы	15118,7	100	-
Налоговые доходы	6240,5	41,3	100
Местные налоги	1663,8	11,0	26,7
Налог на имущество	865,0	5,7	13,9
Земельный налог	798,8	5,3	12,8
Налоги на доходы и прибыль	2725,0	18,0	43,7
Подходный налог с физ. лиц резидентов КР	1314,8	8,7	21,1
Налоги по специальным режимам	1410,2	9,3	22,6
Поступления по единому налогу	130,9	0,9	2,1
Налог на основе патента	1233,3	8,2	19,8
Налог с продаж	1805,2	11,9	28,9
Прочие налоги и сборы	47,8	0,3	0,7

Статистика показывает, что в связи с изменением налогового законодательства доля местных налогов в 2009-2010 гг. понизилась. Особенно заметно сократилась доля земельного налога. Данная тенденция имеет следующие отрицательные последствия:

- затрудняется проведение реальной экономической политики;

- местные власти зависят от трансфертов из республиканского бюджета;

- не имеется возможности профинансировать местные расходные обязательства в полном объеме.

Принцип установления ставок местных налогов органами МСУ в КР также не реализован. Виды местных налогов (2), взимаемые на территории Кыргызстана, определены Налоговым кодексом Кыргызской Республики (статья 8). Дополнительные местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом Кыргызской Республики, органам МСУ вводить запрещается (статья 205).

В период 1991-1993 гг. местные налоги вводились местными органами управления. Областные администрации, подготовив проект о местных налогах, вносили его на рассмотрение областных кенешей. Затем областные кенешы своим решением вводили местные налоги на своих территориях с обязательным исполнением их всеми субъектами местного сообщества.

В 1994 г. было положено начало созданию системы местных налогов и сборов. Закон «О местных налогах и сборах» от 14 апреля 1994 г., №1478-ХII, определил 12 видов местных налогов: курортный сбор; сбор за право торговли; налог на рекламу; сбор с владельцев собак; сбор за право проведения местных аукционов и лотерей; сбор за парковку автотранспорта; сбор за право использования местной символики; сбор со сделок, совершаемых на биржах; сбор за уборку территорий населенных пунктов; сбор за право проведения кино- и телесъемок; налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению; налог на скот, содержащийся у граждан.

Местным кенешам было предоставлено право устанавливать льготы, а также освобождать от уплаты того или иного местного налога и сбора с учетом финансового состояния отдельных граждан и предприятий.

С введением в 1996 г. Налогового кодекса стала очевидной потребность создания единого законодательства

по налогам. В связи с чем, 23.05 1997 г. Налоговый кодекс был дополнен разделом VIII «Местные налоги и сборы», в который были включены 16 видов местных налогов и сборов для введения их в регионах местными кенешами.

Закон устанавливал виды местных налогов, максимальные размеры ставок налогов, льготы по отдельным налогам, а также запрет на введение льгот, базу обложения местных налогов, сроки уплаты налогов, учет и отчетность по ним, и ответственность за неуплату налогов. Были отменены ранее действовавшие 3 вида налогов: сбор за право торговли, сбор за право проведения кино- и телесъемок, налог на скот; и дополнительно введены налог с казино, налог с розничных продаж и оказанных услуг, налог на охоту и рыболовство, налог за вывоз мусора с территорий населенных пунктов, налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье, налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части.

С июня по ноябрь 1997 г. местные кенешы начали вводить на своих территориях местные налоги. До мая 1998 г. во всех областях отмечались случаи, когда из-за проблем во взаимоотношениях с хозяйствующими субъектами положения по местным налогам неоднократно изменялись. С 1998 г. по 2005 г. количество местных налогов в КР составляло 16. Наибольшее их число было введено на территории Бишкек (12).

В 2006 г. были отменены неработающие виды местных налогов и количество местных налогов было сокращено до 8 видов. С 2009 г. с принятием новой редакции НК КР осталось два вида местных налогов. Это земельный налог и налог на имущество.

Местные налоги и сборы регулируются местными властями и вводятся на территории айылного аймака, поселка или города решениями местных кенешей. Органы МСУ вправе:

- ввести те или иные виды местных налогов и сборов из перечня, определенного Налоговым кодексом Кыргызской Республики;

- установить ставку налога в пределах, установленных Налоговым кодексом Кыргызской Республики;

- установить льготы по налогам, если это разрешено по закону.

В настоящее время Налоговым кодексом Кыргызской Республики не предусмотрено регулирование ставок местных налогов.

Налоги в Кыргызстане собираются Государственной налоговой службой (ГНС) через ее региональные подразделения. Сбор местных налогов в случае отсутствия в населенных пунктах региональных подразделений ГНС осуществляется финансовыми органами МСУ. Для этого в городах районного значения и сельских управах введены должности налоговых инспекторов (Постановление Правительства КР «О мерах по развитию МСУ в КР» от 30 октября 2001 года, № 672).

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.

Усиление финансовой самостоятельности местных органов самоуправления возможно прежде всего путем передачи им законодательных полномочий по ставкам земельного налога за использование сельскохозяйственных угодий, который полностью поступает в местные бюджеты и который платят все сельские жители.

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

Налоги должны быть понятными гражданам и предприятиям, несущим налоговое бремя. Эта концепция открытости является предварительным условием эффективного распределения ресурсов в соответствии с индивидуальными требованиями. В конечном счете, это

позволяет гражданам и предприятиям «голосовать ногами», принимая решение о перемене места жительства или ведения бизнеса на основе различий в системах местного налогообложения, что имеет место в высокоразвитых странах.

Земельный налог и налог на имущество являются типичными местными налогами, используемыми в большинстве стран мира. Местным властям необходима информационная работа в местных сообществах по разъяснению размеров налогов, налоговых льгот, сроков уплаты и направлений их использования для роста собираемости налогов.

Необходимость соответствия между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов возникает для удовлетворения растущих потребностей местного населения в общественных услугах. С другой стороны, поступления от налогов не должны быть напрямую связаны с цикличностью деловой активности. С формальной точки зрения эластичность налоговых поступлений должна быть равна единице. Основанием для такого требования является то, что соотношение расходов и доходов местных властей должно быть стабильным во времени.

Земельный налог и налог на имущество не зависят от экономического цикла, что положительно сказывается на стабильности их поступлений в краткосрочном плане. Однако рост поступлений по этим налогам также не зависит от экономического роста в долгосрочном периоде. Последнее не стимулирует местные власти предпринимать усилия по созданию условий для экономического роста.

В местные бюджеты в 100 % размере поступают добровольный патент и единый налог. Рост доходов по ним находится в прямой зависимости от экономического роста в долгосрочном периоде. В краткосрочном периоде размеры добровольного патента почти не зависят от цикла, а единого налога, наоборот, зависят.

Подходящий налог поступает в бюджеты городов (30-35 % от сбора), но не поступает в бюджеты айылных аймаков, что отрицательно сказывается на состоянии их бюджетов.

В местных бюджетах также остается обязательный патент (в 50 % размере). Налог с продаж зачисляется в бюджеты городов (по нормативу 50 %) и айылных аймаков (25 %). Низкий норматив отчислений по регулируемым налогам для айылных аймаков не позволяет повысить уровень их финансовой автономии.

Политика стабилизации входит в обязанности центрального правительства вследствие ее внешнего воздействия и требований, предъявляемых к гибкости расходов и доходов (дефицит бюджета). Если есть необходимость в содействии политики стабилизации со стороны местных властей, то желательно поощрить их с помощью дотаций специального назначения.

На положительное отношение граждан и предприятий к местным властям влияет распределение налогового бремени между муниципальным и частным секторами, хотя боязнь загрязнения окружающей среды часто заставляет местные власти в развитых странах выступать против создания новых промышленных предприятий. Однако система местного налогообложения должна быть нейтральна в отношении получения общественных благ населением или предприятиями. Это получило название принципа выравнивания интересов.

Кроме того, необходимо определенное равновесие между потреблением местных услуг гражданами и предприятиями, с одной стороны, и распределением налогового бремени, с другой. Такая концепция местного налогообложения не только оказывает положительное воздействие на распределение ресурсов, но имеет также политические преимущества: обязанность распределить налоговое бремя среди всех потребителей общественных услуг не допускает эксплуатации определенных групп посредством политического решения. В Кыргызстане местные бюджеты практически не финансируют расходы, прямо или косвенно нацеленные на предприятия в качестве бенефициаров. Например, улучшение производственной инфраструктуры, развитие коммуникаций, др.

Разница между поступлениями от местных налогов на душу населения в административных районах, равных по размеру, должна быть небольшой. В ином случае необходимо будет резко усилить меры по выравниванию доходов местных властей, и их финансовая автономия будет нарушена.

Поступление земельного налога и арендной платы с земель ФПС напрямую зависит от плодородности земли, что создает определенное неравенство среди ОМСУ, которое в определенной степени сглаживается с помощью выравнивающих грантов.

Выводы.

- государственная поддержка местного самоуправления не должна ограничиваться созданием необходимых и достаточных правовых условий становления и развития местного самоуправления. На сегодняшний день государственная политика, реально обеспечивающая гарантии местного самоуправления, требует финансовой децентрализации;

- новая национальная стратегия развития страны должна предусмотреть расширение собственных финансовых ресурсов местных органов власти за счет передачи им в полное ведение местных налогов (административные полномочия), стабильному разделению между республиканским и местными бюджетами по ряду других налогов, и снижению объемов грантов, направляемых из республиканского в местные бюджеты;

- надо добиться существенного роста доходов ОМСУ за счет законодательного расширения перечня местных налогов, в первую очередь за счет налога с продаж;

- местным органам самоуправления нужно передать право на администрирование налогов, поступающих в местные бюджеты, как местных, так и общегосударственных;

- следует включить в план местных бюджетов средства передаваемые.

4.3. Принципы распределения обязательств и ресурсов в бюджетной системе и их реализация в КР

Расходы органов местного самоуправления обеспечиваются их доходами. Напомним, что доходы местного бюджета росли медленнее, чем доходы республиканского бюджета. Соответственно росли расходы.

Общие расходы местного бюджета в КР в 2010 году составили свыше 15 млрд. сомов. В 1996 году органы местного управления располагали более чем 1,6 млрд. сомов. Расходы местного бюджета за 14 лет возросли в 9,3 раза. Как видим, в номинальных показателях отмечается рост.

Сопоставим расходы местного бюджета в относительных показателях. Доля расходов местных бюджетов в ВВП в 1996 г. составляла 7,2%, в 2010 г. – 7,1% ВВП.

Соотнесем размеры расходов местного бюджета в сомах и долларах США (рис.4.3).

Рис.4.3. Расходы местного бюджета в КР, млн. долл.

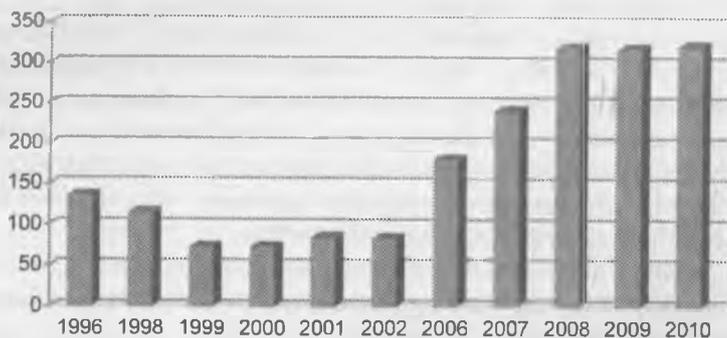


Диаграмма показывает, что расходы местного бюджета в долларах США возросли всего в 2,4 раза, тогда как в сомах в 9,3 раза. Вывод: в период с начала реформ в сфере межбюджетных отношений совокупные расходы местного бюджета в реальном выражении сократились. Соответствует

ли тенденция сокращения местных расходов распределению расходных обязательств по уровням бюджетной системы?

В разных странах цели и функции органов МСУ различны. Важным моментом в определении функций МСУ стало распределение функций и обязательств по расходам между республиканским и местными бюджетами. В статье 37 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР» установлены:

-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 2000 года было принято Постановление Правительства КР «О делегировании отдельных государственных полномочий органам МСУ», № 563, предусматривающее расширение сферы компетенции местных властей. ОМСУ были делегированы отдельные полномочия по линии МВД, Министерства здравоохранения, Министерства сельского и водного хозяйства, Министерства финансов и других министерств. Министерству финансов было поручено определить порядок расчета и передачи из республиканского бюджета финансовых средств, необходимых для осуществления органами МСУ данных делегированных государственных полномочий.

Принятый 29 мая 2008 года Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» более четко разграничил функции и полномочия органов местного самоуправления и местной государственной администрации, конкретизировал и расширил круг вопросов местного значения, исполнение которых было возложено на органы местного самоуправления. К предметам ведения местного самоуправления были отнесены вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия,

которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

В новом Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (2011) был изменен перечень дел местного значения и делегированных государственных полномочий.

Проблемы определения полномочий и компетенции местного самоуправления в целом имеют ключевое значение для развития местного самоуправления. Не определив, чем конкретно будет заниматься местная власть, невозможно ответить на вопросы о том, каков должен быть объем материально-финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении местных органов, какова должна быть оптимальная структура этих органов, чтобы успешно справиться с установленным объемом полномочий. Надлежащая правовая регламентация компетенции местного самоуправления напрямую связана с задачей повышения его эффективности, поскольку только четкость в определении прав и обязанностей позволит местному самоуправлению успешно справиться со своими функциями.

Анализ мировой практики показывает, что компетенция местного самоуправления может определяться действующим законодательством, либо обычным правом, если законы формально не предусматривают те или иные отрасли местного хозяйства, а также инициативой муниципальных органов, если в действующем законодательстве не содержится прямого запрещения органам местного самоуправления заниматься каким-либо кругом дел.

Современный подход к определению компетенции местного самоуправления предусматривает и еще один аспект - достаточность имеющихся в местном самоуправлении ресурсов для обеспечения возлагаемых на них задач. Например, как мы упоминали выше, положения Европейской Хартии местного самоуправления определяют, что экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны

предоставленным конституцией или законом полномочиям.¹⁴⁷

Перечень вопросов местного значения, исполнение которых возложено исключительно на органы местного самоуправления, можно условно классифицировать на 3 блока:

- экономика,
- социальные вопросы,
- основной блок – это вопросы жизнеобеспечения населения.

К экономическому блоку авторы относят вопросы обеспечения экономического развития территории, управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. К социальным вопросам и вопросам жизнеобеспечения населения отнесены вопросы, относящиеся к категории оказания услуг.¹⁴⁸

В новом Законе КР «О местном самоуправлении» изменения коснулись перечня вопросов дел местного значения и делегированных государственных полномочий. В частности, к делегированным государственным полномочиям были отнесены организация теплоснабжения на соответствующей территории, а также выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты и первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики.

Из 22 вопросов местного значения, отнесенных к местному самоуправлению, к категории предоставления

¹⁴⁷ <http://www.ecsocman.edu.ru/socis/msw/16439803.html>

¹⁴⁸ Асанакунов Б., Бекбасарова Г. Делегированные и собственные полномочия органов местного самоуправления и их влияние на эффективное использование муниципальных ресурсов // Ассоциация муниципалитетов КР, Бишкек: www.citykr.kg. раздел Аналитика -2010

услуг может быть отнесено подавляющее количество дел местного значения – 19.¹⁴⁹

К *социальным вопросам*, на наш взгляд, могут быть отнесены следующие дела местного значения:

- 1) создание условий для организации досуга;
- 2) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 3) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 4) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 5) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 6) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 7) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 8) создание условий для развития народного художественного творчества.

К *вопросам жизнеобеспечения* могут быть отнесены:

- 1) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 2) снабжение питьевой водой населения;
- 3) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 4) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 5) организация освещения мест общего пользования;
- 6) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 7) содействие охране общественного порядка;
- 8) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 9) обеспечение функционирования муниципального

транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;

10) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры.

Размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в соответствии с законодательством Кыргызской Республики может быть отнесено, на наш взгляд, к *экономическим функциям* МСУ.

Соотношение услуг, предоставляемых обществу на местном уровне в 1996-2010 гг., показано в функциональной классификации расходов местного бюджета (табл. 4.6).

Таблица 4.6

Функциональная классификация расходов местного бюджета, %

	1996	2000	2004	2005	2008	2009	2010
Общие расходы	100	100	100	100	100	100	100
Государственные услуги общего назначения	5,3	9,5	11,4	10,2	12,7	13,3	14,0
Оборона и общественный порядок	1,5	1,5	1,4	1,6	1,4	1,5	1,8
Образование	46,8	45,6	45,8	48,2	53,7	53,0	57,6
Здравоохранение	28,4	25,6	21,5	21,9	5,6	5,4	5,7
Социальная защита	2,9	3,3	3,4	4,0	3,5	2,8	4,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,3	7,5	9,8	8,1	10,8	10,1	11,1
Отдых и культурно-религиозная деятельность	3,0	3,4	3,5	3,5	3,1	3,2	3,4

¹⁴⁹ Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г. № 101

Государственные услуги, связанные с экономической деятельностью	4,6	2,4	1,6	1,5	1,6	1,6	2,0
Расходы, не отнесенные к основным группам	-0,8	1,7	1,6	1,0	7,5	9,1	0,2

На образование приходилось около 60% расходов местного бюджета. Образование в 2010 г. относилось к делегированным государственным полномочиям.

Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, как известно, осуществляется на основании закона или договора между органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами. Однако только заработная плата и отчисления на социальное страхование работников образования покрывались за счет категориальных грантов (70% расходов на образование) из республиканского бюджета, а остальные расходы (30%) финансировал местный бюджет.

Расходы на оборону и социальную защиту также являлись делегированными полномочиями (заработная плата работников военно-учетных столов и специалиста по социальным вопросам), но передачи финансовых ресурсов на их финансирование не было.¹⁵⁰ Расходы покрывались за счет местного бюджета.

¹⁵⁰ Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Методическое руководство для органов местного самоуправления. Б, 2010. Стр. 94

Как видим, несмотря на законодательное закрепление требования обязательного делегирования полномочий с финансовым обеспечением, на практике эта норма не выполнялась.

К местным расходам в Кыргызстане отнесены жилищно-коммунальное хозяйство (11 % общих расходов), затраты на организацию отдыха и культурное обслуживание населения (3,4%), но финансирование этих услуг ограничивалось в основном городами. В селах данные функции практически не предоставлялись.

Услуги экономического характера на местном уровне практически отсутствовали (2%). На другие местные дела в местном бюджете практически не оставалось средств.

Вместе с тем, в анализируемом периоде к делам местного значения, финансируемым из местного бюджета, по закону были отнесены рациональное использование земель местного сообщества, комплексное социально-экономическое развитие территории, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории, коммунальный транспорт и дороги, бытовое и торговое обслуживание, сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения, развитие физической культуры, спорта и туризма.¹⁵¹

Таким образом, на многие из местных функций средств в местном бюджете практически не выделялось, не говоря уже о финансировании государственных делегированных полномочий.

При этом заработная плата (вместе с отчислениями в Социальный фонд) в местных расходах в 2010 г. составляла около 68 % расходов. Плата за коммунальные услуги была равна почти 8 % расходов.

Таким образом, практически 75 % расходов расходовалось на содержание аппарата. Однако уровень заработной платы работников МСУ, особенно в селах, заметно отставал от заработной платы государственных служащих (в 2 раза).

¹⁵¹ Статья 18 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2008)

Социальные расходы на предоставление пособий населению составляли всего 2,3 % расходов, приобретение продуктов питания – 5,7%, угля – 1,6%.

Капитальные расходы, используемые на развитие муниципальной собственности, составляли 3%. Таким образом, местный бюджет фактически не финансировал никаких капитальных или инвестиционных расходов.

Финансирование капиталовложений местных властей может осуществляться из следующих источников:

- текущие поступления органов власти - излишки, оставшиеся после проведения текущих расходов;
- заемные средства: выпуск ценных бумаг или получение кредита;
- трансферты правительства (в том числе стимулирующие гранты).

Однако текущие поступления местных органов, как мы видели, пока не достаточны по объемам, а заемные средства как источник финансирования местные органы самоуправления активно не используют, хотя законодательно это разрешено.

Заемствование (кредитование) местных органов может осуществляться за счет выпуска ценных бумаг или краткосрочных займов. Размеры займов ограничены законом 20% планируемых в бюджетном году доходов. Займы регулируются законодательно, чтобы, во-первых, сдерживать расходы на общественные нужды; и, во-вторых, не допустить чрезмерной задолженности местных властей.

Стимулирующие гранты стали использоваться в межбюджетных отношениях только в 2004 г. Их размер пока незначителен и составлял в 2010 г. 247,5 млн. сом.¹⁵² Вместе с тем поскольку капитальные расходы в местных бюджетах практически отсутствуют, они остаются единственным реальным источником осуществления инвестиций и развития инфраструктуры на местном уровне.

¹⁵² В Законе КР «О республиканском бюджете КР на 2010 г. и прогнозе на 2011-2012 гг.» от 29 января 2010 г., № 19, планировалось 350 млн. сом.

Ограниченность ресурсов местного бюджета усугубляется проблемами, существующими в области разграничения дел местного значения и делегированных государственных полномочий. Следует подчеркнуть, что в 2008 г. из перечня вопросов местного значения исключены муниципальное образование и муниципальное здравоохранение, создание на местном уровне условий для развития здравоохранения, школьного, дошкольного и профессионального образования. Вопросы обеспечения зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения были отнесены к делегированным государственным полномочиям.¹⁵³

Финансирование расходов на здравоохранение, начиная с 2006 г., осуществляется республиканским бюджетом (за исключением г. Бишкек)¹⁵⁴. Следовательно, исключение муниципального здравоохранения из перечня дел местного значения соответствовало существующему положению дел.

Финансирование расходов на образование в Кыргызстане, как известно, относится к смешанным функциям и осуществляется совместно республиканским и местными бюджетами. Выделение категориальных грантов из республиканского бюджета для финансирования заработной платы и отчислений на социальное страхование для работников образования позволяет гарантировать предоставление данных услуг в стране. Выбор такого способа финансирования можно объяснить, во-первых, ограниченной способностью органов местной власти генерировать доходы, а также необходимостью обеспечения регионального равенства населения в отношении доступности услуг образования.

¹⁵³ Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Методическое руководство для органов местного самоуправления. Б, 2010. Стр. 48

¹⁵⁴ В 2005 г. расходы на здравоохранение, также как образование, финансировались из местных бюджетов посредством категориальных грантов

Таким образом, ранее государство гарантировало выплату заработной платы и отчислений на социальное страхование для работников образования, а органы местного управления оплачивали другие текущие расходы, выделяя для этого ресурсы.

В настоящее время все текущие расходы на образование должны покрываться из республиканского бюджета. Капитальные расходы на содержание зданий учреждений образования и здравоохранения местные власти также могут нести в случае передачи им соответствующих ресурсов. Однако часть текущих расходов на образование, как мы показывали ранее, по-прежнему покрывается из местных бюджетов.

Другая проблема заключается в том, что более 3500 зданий и иных объектов школьного и дошкольного образования были переданы в муниципальную собственность в соответствии с решением Правительства¹⁵⁵. По новому законодательству следует произвести обратный процесс, то есть здания и объекты образования, находящиеся в муниципальной собственности вернуть в государственную собственность.

Закон КР «О местном самоуправлении» (2011) расширил перечень делегированных государственных полномочий в сторону оказания услуг населению в части его жизнедеятельности (организация теплоснабжения), что также требует внесения изменений в существующую структуру органов местного самоуправления, а также во взаимоотношения между теми организациями, которые эти функции выполняют.

Ряд проблем существует и в оказании услуги обеспечения населения питьевой водой, изначально отнесенной законодательством к ведению органов местного самоуправления. Необходимо заметить, именно органов

¹⁵⁵ Постановление Правительства КР «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ КР» от 11 ноября 1996 г., №531

местного самоуправления, а не местного самоуправления, что подразумевает местное сообщество.

Функции по обеспечению населения питьевой водой были возложены на городские и сельские муниципалитеты еще до выхода базового закона о местном самоуправлении. В середине 90-х годов постановлениями Правительства КР водопроводно-канализационные системы были переданы в муниципальную собственность органам местного самоуправления. Соответствующие предприятия по обеспечению питьевой водой работали на условиях хозяйственного расчета и находились в ведении исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Однако передача систем водоснабжения местному самоуправлению не решила имеющихся проблем в этой отрасли. Учитывая сложную ситуацию, в 2000 году Правительством КР было подписано кредитное соглашение с Азиатским банком развития о выделении финансовых средств на восстановление и новое строительство систем сельского питьевого водоснабжения, а спустя 2 года - кредитное соглашение с Всемирным банком. Основная цель - улучшение условий жизни и состояния здоровья сельского населения, снижение уровня бедности на селе через обеспечение чистой питьевой водой и соответствующей санитарией.

Одним из основных требований Азиатского банка развития, согласно подписанного Соглашения о предоставлении займа КР, было то, что собственниками систем водоснабжения должны были стать сами потребители питьевой воды. Для этого в Закон КР «О питьевой воде» были внесены изменения и дополнения. В сельских населенных пунктах, за исключением районных центров, были созданы сельские общественные объединения потребителей питьевой воды (СООППВ).

28 декабря 2001 года было принято Постановление Правительства КР «О передаче систем сельского водоснабжения (кроме районных центров) в собственность сельским общественным объединениям потребителей

питьевой воды и их последующей эксплуатации», согласно которому с баланса органов местного самоуправления на баланс СООППВ безвозмездно передавались системы сельского водоснабжения. Госкомитету по управлению госимуществом и привлечению прямых инвестиций, а также Министерству сельского хозяйства было поручено разработать и утвердить порядок закрепления права собственности на принимаемые объекты сельского водоснабжения.

Таким образом, был нарушен не только конституционный принцип неприкосновенности муниципальной собственности органов местного самоуправления, но и принцип установления вопросов местного значения. Несмотря на вышеуказанные действия, ответственность в обеспечении населения питьевой водой по закону возложена на органы местного самоуправления. Следовательно, необходимо пересмотреть политику в отношении обеспечения питьевой водой сельского населения. Для исполнения принятых законодательных актов, в частности, Закона КР «О местном самоуправлении», следует внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты, регулирующие обеспечение населения питьевой водой. Следует возратиться к переданным объектам муниципальной собственности и определиться с принадлежностью объектов водопроводных систем. Органы местного самоуправления и СООППВ должны взаимодействовать на принципах договорных отношений и принимаемых обязательств сторон. В соответствии со статьей 19 Закона КР «О местном самоуправлении», только орган местного самоуправления, а не местная государственная администрация вправе передать исполнение отдельных вопросов местного значения юридическим и физическим лицам с одновременным определением и передачей необходимых материальных и финансовых средств.

В качестве другого примера нарушения принципов установления вопросов местного значения со стороны местных государственных администраций, можно привести Кемиинскую районную государственную администрацию.

Так, Постановлением главы Кемиинской районной государственной администрации от 8 октября 2001 г. были объединены Кемиинское предприятие тепловодоснабжения, находящееся в ведении Кыржилкоммунсоюза, с вновь созданным Кемиинским комбинатом благоустройства (КБУ). Учредителем КБУ выступила Кемиинская районная государственная администрация, что является нарушением закона. Ссылаясь на вышеупомянутое постановление районной государственной администрации, Кыржилкоммунсоюз перестал предоставлять функции по обеспечению питьевой водой жителей поселка Кемиин и передал объекты водоснабжения в ведение КБУ. Отметим, что передача объектов государственной собственности осуществляется только Постановлением Правительства КР. В результате таких действий имеется предприятие-банкрот, не являющееся муниципальным или государственным предприятием, и имеющее задолженность, превышающую 10 млн. сомов.

Муниципальная собственность предназначена для оказания услуг населению и извлечения доходов. В силу объективных и субъективных причин, на сегодняшний день количество доходоприносящих объектов муниципальной собственности ограничено, особенно в сельских сообществах. Для них особое место в увеличении доходной части бюджета занимают вопросы управления и эффективного использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС) и пастбищ.

В ходе первого этапа земельной реформы в нашей республике в 90-х годах прошлого столетия, 75% земель Национального земельного фонда (т.е. земли сельхозугодий) было передано фермерам безвозмездно на праве пользования, а впоследствии и в частную собственность. Оставшаяся земельная доля 25% (земли ФПС) была зарезервирована в государственной собственности и в 1996 году передана Министерству сельского и водного хозяйства для решения возникающих задач и проблем в ходе земельной реформы.

В январе 2000 г. Постановлением Правительства КР полномочия по управлению землями ФПС от Министерства сельского и водного хозяйства КР были делегированы местным кенешам. В 2001 г. были внесены дополнения в Земельный кодекс, усиливающие роль и влияние местных кенешей в вопросах предоставления прав на земли ФПС.

В соответствии со Стратегией использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий¹⁵⁶, управление и распоряжение землями Фонда производится исполнительным органом местного кенеша по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд.

По данным вышеупомянутой Стратегии, по состоянию на 1 января 2008 года, земли ФПС составляли 287,7 тыс. га. В том числе пашня - 232,0 тыс. га, из них орошаемая пашня - 129,1 тыс. га, богарная пашня - 102,9 тыс. га; площадь многолетних насаждений - 9,2 тыс. га, сенокосов - 41,4 тыс. га и залежей 5,0 тыс. га. В большинстве случаев земли Фонда оставались невостребованными, что говорит о неэффективном использовании данных земель.

В 2007 году 72,4 тыс. га земель не использовались, что составляло 30 % общей площади земель Фонда. Основными причинами невостребованности земель ФПС являются не только отдаленность земель и их отрицательные характеристики, как каменистость, засоленность, др., но и недостаточная информация о количестве и качестве земель Фонда. При этом отсутствует прозрачность при их предоставлении в аренду, а главы, специалисты органов местного самоуправления и граждане КР не осведомлены о порядке предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельхозугодий. Все это ведет к неэффективному управлению и использованию земель Фонда.

¹⁵⁶ Указ Президента Кыргызской Республики «Стратегия использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» от 10 апреля 2009 года, №199 // Эркин-Тоо, 14 апреля 2009. №25.

В соответствии с Налоговым Кодексом исполнительный орган местного самоуправления является налогоплательщиком земельного налога по землям ФПС, присельных пастбищ, переданных в его управление и распоряжение, независимо от того, используется или не используется земельный участок. Это налагает на органы местного самоуправления большую ответственность за эффективное использование земель ФПС и пастбищ, используя при этом рыночные механизмы их предоставления. В противном случае, сельские органы местного самоуправления рискуют остаться без доходов и стать несостоятельными.

Практика делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, в частности распределение и использование земель ФПС, без обеспечения условий для их реализации тормозит деятельность органов местного самоуправления.

Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию на 1998 г.» от 17 января 1998 г., №9, определил в 1998 г. плательщиками страховых взносов по государственному социальному страхованию с земель ФПС арендаторов земель.

В следующем году было утверждено Временное Положение о предоставлении в аренду земель ФПС землепользователям.¹⁵⁷ Данное Положение определило, что плата за аренду земель фермерами должна вноситься в местный бюджет.

Вплоть до 2003 г. законодательно плательщиками страховых взносов по государственному социальному страхованию были определены арендаторы земель ФПС.¹⁵⁸ Начиная с 2003 г. Законами КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от

¹⁵⁷ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 августа 1997 года

¹⁵⁸ Законы «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 26 декабря 1998 года, №158, 18 января 2000 года, №28, 23 февраля 2001 года, №25, 7 декабря 2001 года, №103

15 февраля 2003 г., №34, и от 24 января 2004 г., №8, и т.д., плательщиками страховых взносов по государственному социальному страхованию за земли ФПС определены арендодатели, т.е. органы местного самоуправления.

Следующим шагом после принятия вышеуказанных законов о тарифах страховых взносов должно было стать принятие механизма его реализации. Но этого не было сделано.

Органы МСУ стали посредниками, которые безвозмездно обеспечивают поступление в Социальный фонд страховых взносов по государственному социальному страхованию за земли ФПС с арендаторов. Хотя сбор страховых взносов не является функцией органов местного самоуправления. Функции органов местного самоуправления регламентировались Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», в настоящее время - новым Законом КР «О местном самоуправлении». Сбор страховых взносов отнесен к делегированным государственным полномочиям, однако финансовых ресурсов на его осуществление государство ОМСУ не передавало.

Рассмотрим практику взаимоотношений Социального фонда и органов местного самоуправления на примере Кызыл-Туйского айылного аймака Сокулукского района Чуйской области, которая является типичным и для других сельских муниципалитетов.

В декабре 2008 года Сокулукское районное управление Социального фонда обратилось с иском о взыскании с Кызыл-Туйского айылного округа¹⁵⁹ 1 048 543 сомов задолженности по страховым сборам за земли Фонда перераспределения сельхозугодий. В иске указывалось, что согласно расчетной ведомости по средствам государственного социального страхования за 1 квартал 2008 года за айылным округом

¹⁵⁹ В 2008 г. использовался термин «айылный округ», новое название «айылный аймак»

Кызыл-Туу числится задолженность 1 048 543 сомов по страховым сборам за земли ФПС, которая образовалась с 1998 года по 2008 год¹⁶⁰.

14 января 2009 года Чуйский межрайонный суд, рассмотрев в судебном заседании представленные материалы истца, удовлетворил иск и обязал взыскать с Кызыл-Туйского айылного округа 1 048 543 сомов в пользу Сокулукского районного управления Социального фонда, а также 30 970 сомов госпошлины. В решении суда было отмечено, что Чуйский межрайонный суд руководствовался Законом КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию». По истечении месяца за неуплату образовавшейся задолженности по страховым взносам был арестован расчетный счет айылного округа Кызыл-Туу и парализована его деятельность¹⁶¹.

Таким образом, законодательная норма о делегированных полномочиях без определения механизмов реализации и финансового обеспечения приводит к дополнительному бремени на ограниченные финансовые и трудовые ресурсы органов МСУ.

26 января 2009 года был принят Закон КР «О пастбищах», который направлен на расширение доходного потенциала органов местного самоуправления.

В соответствии с данным законодательным актом, ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, передается органам местного самоуправления. Орган местного самоуправления вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей, которые будут

¹⁶⁰ Асанакунов Б.Д. Почему айыл окмоту не могут быть волонтерами и меценатами Соцфонда // Ассоциация муниципалитетов КР, Бишкек: www.citykr.kg, раздел Аналитика – 22.04.2009 г.

¹⁶¹ Асанакунов Б.Д. Почему айыл окмоту не могут быть волонтерами и меценатами Соцфонда // Ассоциация муниципалитетов КР, Бишкек: www.citykr.kg, раздел Аналитика – 22.04.2009 г.

создаваться при непосредственном участии органов местного самоуправления. При этом представительный орган местного самоуправления будет ежегодно утверждать планы сообществ по использованию пастбищ. Вмешательство государственных органов и местной государственной администрации в деятельность органов местного самоуправления и объединений пастбищепользователей по использованию пастбищ не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством КР.

В местных сообществах созданы объединения пастбищепользователей, представляющие интересы владельцев скота и других пользователей пастбищ данной территории в отношении использования и улучшения пастбищ.

По закону объединения пастбищепользователей могут быть учреждены как органы территориального общественного самоуправления и подлежат государственной регистрации в качестве юридического лица в органах юстиции.

Все члены объединения пастбищепользователей обладают первичными правами на использование пастбищ, выделенных им на территории местного самоуправления, в рамках положений плана сообщества по управлению и использованию пастбищ. В настоящее время объединения пастбищепользователей самостоятельно взимают плату за пользование пастбищами и вносят земельный налог в местные бюджеты.

Выводы:

- совершенствование законодательства и устранение противоречий отраслевых законов с законодательством о местном самоуправлении должно строиться на конституционном принципе разграничения функций органов государственной власти и местного самоуправления;

- необходимо пересмотреть закон КР «О тарифах страховых взносов по социальному страхованию» в части определения плательщиками страховых взносов за использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий не органы местного

самоуправления, а арендаторов;

- следует разработать и внедрить механизм финансирования делегированных государственных полномочий;

- внести Предложения в Правительство об изменении форм собственности объектов образования и здравоохранения.

Таким образом, принятие новых законодательных актов и внесение изменений в действующие нормативно-правовые акты в сфере МСУ Кыргызстана позволит органам МСУ значительно более полно использовать имеющиеся ресурсные возможности и экономический потенциал, включая муниципальную собственность, а также земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий и присельные пастбища, находящиеся на территории МСУ.

В целом, проведенный в главе 4 анализ показал, что в межбюджетных отношениях существует огромное количество проблем. Министерство финансов КР признало наличие в межбюджетных отношениях таких нерешенных проблем, как:

- незавершенность реформы по административно-территориальному делению,

- отсутствие четкого разграничения функций и полномочий местного самоуправления и местной государственной администрации,

- несовершенство социально-экономического прогнозирования и прогноза по доходам на уровне местного самоуправления,

- неравномерность доходного потенциала органов местного самоуправления.¹⁶²

На наш взгляд, к основным финансовым проблемам МСУ в Кыргызстане также относятся:

¹⁶² Среднесрочный прогноз бюджета на 2012-2014 годы. Б., 2011. Стр. 27-28

- нехватка средств в местных бюджетах и огромные кредиторские задолженности местных бюджетов, покрываемые трансфертами из республиканского бюджетов;

- отсутствие финансирования в местном бюджете многих функций и полномочий МСУ (дел местного значения): развития инфраструктуры для обеспечения экономического развития территории, благоустройства и озеленения мест общественного пользования, освещения мест общественного пользования и др.;

- отсутствие механизма финансирования делегированных полномочий;

- отсутствие средств в местном бюджете для финансирования объектов муниципальной собственности;

- принятие нормативных актов, неподкрепленных финансовыми ресурсами;

- неэффективная система сбора налогов местного самоуправления;

- неотлаженная система бюджетной отчетности на уровне органов местного самоуправления, а также создание базы статистических данных на основе первичного учета.

Возможности для укрепления потенциала органов МСУ заключаются в следующем:

- расширение механизмов и инструментов финансирования деятельности ОМСУ;

- развитие модели межгосударственных финансовых отношений на уровне «центр-город/айылный аймак»;

- реализация общенациональной стратегии развития страны по расширению собственных финансовых ресурсов местных органов власти за счет передачи им в полное ведение местных налогов (административные полномочия), стабильному 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 законодательного расширения перечня местных налогов, в первую очередь за счет передачи в категорию местных налогов налога с продаж;

- отражение в плане местных бюджетов средств передаваемых;

- принятие обновленных законов «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О социальной мобилизации», «О муниципальной службе»;

- 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;

- внедрение единой автоматизированной упрощенной формы отчетности для органов местного самоуправления;

- совершенствование методики расчета межбюджетных трансфертов в условиях среднесрочного бюджетного планирования, учет расходов на коммунальные услуги;

- совершенствование среднесрочного прогнозирования местных бюджетов с учетом экономического плана развития территорий;

- повышение уровня квалификации работников местных финансовых органов.

Большой потенциал для смягчения проблемы недостаточности бюджетных ресурсов для финансирования текущих расходов и осуществления капитальных вложений ОМСУ и проведения политики децентрализации и развития самоуправления содержат следующие направления политики:

- 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 муниципальной собственности, их репрофилирование;

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

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

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

- использование механизма тендера для экономного расходования финансовых средств на местном уровне;

- создание правовой основы для внедрения механизма общественных слушаний по местным бюджетам в практику для закрепления положительного опыта проведения общественных слушаний по бюджету в стране;

- создание правовой основы для внедрения механизма чтения по бюджету в практику работы местных кеңешей;

- альтернативное предоставление общественных услуг населению частным сектором или НПО;

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

5. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

5.1. Деятельность бюджетных учреждений и платные услуги

Процесс приватизации в Кыргызской Республике до настоящего времени распространялся на государственные предприятия и практически не затронул учреждений, предоставляющих услуги социального характера: учреждений здравоохранения, образования, культуры и науки. В Программе приватизации¹⁶³ к объектам, приватизация которых запрещена, отнесены большинство организаций здравоохранения, организации системы социальной защиты населения, государственные ВУЗы, вошедшие в перечень государственных ВУЗов республиканского и регионального значения, организации научно-технической информации, и др.

По сравнению с советским периодом бюджетная сеть значительно сократилась лишь в отдельных сферах (например, учреждения дошкольного воспитания), тогда как в других возросла (школы на 12,4 %) или осталась почти неизменной, несмотря на кардинальное изменение экономических условий, сокращение ВВП и значительное сокращение доли расходов бюджета в ВВП. Естественным следствием воздействия вышеперечисленных факторов стало хроническое недофинансирование большинства бюджетных учреждений.

С точки зрения экономической целесообразности в этих условиях единственная для них возможность выжить - это дать им право самостоятельно зарабатывать деньги на свое содержание и неограниченную свободу распоряжаться ими. В Кыргызстане государство (собственник) предоставляет своим учреждениям возможность получать дополнительные

¹⁶³ Постановление Правительства КР «О Программе приватизации государственного имущества КР на 2008-2012 гг.» от 17 сентября 2008г., № 518.

доходы от разрешенной деятельности. Виды разрешенных видов деятельности регулируются государством, которое устанавливает перечень платных и бесплатных услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями. Поступления от предоставления платных услуг государства в Кыргызстане называются специальными средствами. При этом тарифы на платные услуги не могут включать прибыль, они покрывают только затраты на предоставление услуг.

Государственный контроль над доходами и расходами бюджетных учреждений от платных услуг может осуществляться в разных формах — от полного запрета иметь такие доходы до предоставления им значительной свободы распоряжения специальными средствами. Теоретически существуют три варианта такого контроля, различающиеся по степени предоставленной бюджетному учреждению самостоятельности.¹⁶⁴

Сметное финансирование за счет средств бюджета. Плата за услуги бюджетного учреждения (как и другие внебюджетные доходы, например, добровольные пожертвования) централизуется в бюджете. Бюджетное учреждение не имеет отдельного счета для учета доходов по платным услугам и финансируется по утвержденной бюджетной смете.

Финансирование по единой смете за счет бюджетных и внебюджетных средств (возможно, в сочетании с отдельной сметой по особым источникам доходов и направлениям расходов). Собираемая учреждением плата идет не на финансирование одного из направлений деятельности, а на содержание всего учреждения в целом, поскольку конкретный вид деятельности, приносящий доход, неотделим от деятельности всего учреждения. В подобных случаях составлять две отдельные сметы для учета бюджетного финансирования и внебюджетных доходов нецелесообразно или просто невозможно. Разумнее было бы считать внебюджетные доходы дополнительным

ассигнованием бюджетных средств из бюджета, что требует утверждения предоставления соответствующих средств в установленном порядке. Тот факт, что ассигнования являются дополнительными, т. е. идут сверх прямого бюджетного финансирования, не означает, что они должны утверждаться в течение бюджетного года, а не вместе с другими ассигнованиями, когда принимается бюджет. Если источник внебюджетных доходов стабилен, поступления могут быть спланированы заранее и утверждены в виде «внебюджетного ассигнования» в обычном порядке при принятии бюджета. Стабильность внебюджетных доходов возможна, если их источник связан с основной деятельностью учреждения. Однако исключить возможность непредвиденных доходов, как и расходов, нельзя. Если источник доходов нестабилен или носит случайный характер, а заранее утвердить эти доходы в виде «внебюджетного ассигнования» невозможно, соответствующее решение придется принимать в течение бюджетного года.

Финансирование учреждения по двум или нескольким сметам. Плата за услуги бюджетного учреждения считается «особым» доходом организации. Особыми эти доходы являются потому, что источник их получения не налоги, а плата, собранная с плательщиков за предоставление конкретной услуги (вопрос об арендной плате за сдаваемую площадь и другие «непрофильные» виды деятельности пока опускаем).

Таким образом, заплативший за услуги потребитель, вправе рассчитывать на то, что собранные с него средства пойдут именно на производство соответствующей услуги, а не на финансирование других направлений деятельности бюджетной сферы или бюджетного учреждения, поскольку за это он уже заплатил как клиент. Собрав плату с потребителей услуги, бюджетное учреждение фактически вступило с ними в договорные отношения, и государство не вправе централизовать эти средства в бюджет и распоряжаться ими по своему усмотрению.

Следовательно, предоставив возможность бюджетному учреждению собирать плату за предоставляемые услуги в

¹⁶⁴ Внебюджетные доходы бюджетных учреждений. Центр фискальной политики. М.: Academia, 2002. Стр. 17-18

размере, покрывающем только затраты на предоставление, государство обязано разрешить ему расходовать эти средства или их часть на осуществление деятельности, приносящей доход. Для этого государство разрешает бюджетному учреждению открыть счет для учета внебюджетных доходов в казначействе, определяет порядок и направления расходования этих средств. Следуя той же логике, учредитель может запретить бюджетному учреждению расходовать полученные внебюджетные средства на что-либо иное, кроме финансирования деятельности, принесшей доход, или определить другие направления расходования внебюджетных доходов. Эти средства могут быть направлены, например, на развитие материально-технической базы учреждения, но не на зарплату сотрудников, или наоборот. Соответственно, бюджетному учреждению открывают два счета в казначействе: один — для учета бюджетного финансирования, другой для учета внебюджетных доходов, и на каждый счет составляется своя смета расходов или определяются направления расходования средств.

Именно такая модель управления внебюджетными средствами, называемыми специальными средствами, реализуется в Кыргызской Республике. Основой модели является статья 231 Гражданского кодекса Кыргызской Республики (далее - ГК КР или ГК): «...если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе».

Во всех приведенных нами выше вариантах предполагается, что учет доходов и расходов бюджетных учреждений ведется через казначейскую систему.

Далее мы исследуем действующую модель более подробно, осветив особенности определения бюджетных учреждений в КР, цели и задачи бюджетных учреждений и систему контроля за внебюджетными доходами бюджетных

организаций.

В 2010 г., по данным Министерства финансов, 7,6 % расходов консолидированного бюджета было профинансировано за счет специальных средств (в 2008 г. — 8,7 %, в 2004 г. — более 11 %).

Нужно отметить, что существующий механизм взимания платы бюджетными учреждениями создает условия для несправедливой дифференциации их финансового положения. Учитывая, что цель бюджетных учреждений — выполнение социальных функций, обоснованной базой для дифференциации их финансового положения является эффективность в оказании социальных услуг. Однако при предоставлении платных услуг складываются условия для имущественного расслоения в бюджетной сети, причем такое расслоение не связано с результативностью основной деятельности учреждений. Ведь внебюджетные доходы бюджетных организаций зависят не столько от усилий администрации, сколько от специфики их услуг, а иногда от их расположения, размеров и рыночной стоимости занимаемых площадей и прочих обстоятельств. В результате многие учреждения существуют исключительно или преимущественно за счет скудного бюджетного финансирования, испытывая при этом острую нехватку средств, и зачастую просто не имеют возможности нормально выполнять свои основные функции. Для других объем внебюджетных средств сопоставим со сметным финансированием или даже превосходит его.

Необходимость выделять бюджетные ассигнования на содержание квазигосударственных организаций, которые вполне приспособлены к рыночным условиям, лишает государство возможности увеличивать финансирование учреждений (хотя бы до покрытия необходимых затрат), не способных по роду своей деятельности или ее условиям выжить вне государственного сектора.

Речь идет о тех общественных услугах, которые не могут предоставляться за плату, соответственно, часть из бюджетных учреждений не может иметь внебюджетные доходы. В таких случаях государство берет на себя

определенные обязательства по предоставлению социально важных услуг, которые должны получать все. Бесплатными они могут быть из-за невозможности или неэффективности взимания платы (например, предоставление услуг в области управления, деятельность органов судебной власти, обеспечение национальной безопасности, фундаментальные научные исследования), либо в силу необходимости обеспечения социальных гарантий, заложенных в Конституции. Все остальные услуги государства могут и должны предоставляться за плату (полностью или частично). В этом случае государство гарантирует лишь наличие услуги на рынке, а не ее оказание.

Учет специальных средств в бюджете

Рассмотренные варианты сметного финансирования бюджетных учреждений с учетом доходов по специальным средствам указывают на необходимость уточнения этого понятия.

Под специальными средствами признаются доходы финансируемых из государственного бюджета учреждений и организаций, получаемые ими от реализации товаров, оказания услуг и/или осуществления иных видов деятельности, при наличии разрешений, выданных в соответствии с действующими нормативными правовыми актами КР (статья 377 главы 58 Налогового кодекса КР).

Специальные средства могут образовываться только при наличии разрешений. Разрешение на образование специальных средств с утверждением источников доходов и определением целей, на которые они могут расходоваться, дается: учреждениям, состоящим на республиканском бюджете, Министерством финансов; учреждениям, состоящим на местном бюджете, финансовыми управлениями местных государственных администраций.¹⁶⁵

Тарифы (цены) на платные услуги разрабатываются и согласовываются с Антимонопольным ведомством в размере,

¹⁶⁵ Постановление Правительства КР «Положение о специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете» от 28 августа 2000 г., № 531

покрывающем затраты органа, уполномоченного оказывать услуги. Другими словами, тарифы по специальным средствам определяются исходя из себестоимости их предоставления. Себестоимость платных услуг формируется из материальных затрат, заработной платы и отчислений на социальное страхование, амортизации основных средств и нематериальных активов, непосредственно используемых при оказании платных услуг, расходов на текущий ремонт, коммунальных расходов, транспортных расходов, накладных расходов и прочих затрат.¹⁶⁶

Таким образом, специальные средства – это внебюджетные доходы бюджетных учреждений, финансируемых из государственного бюджета. Поступления от специальных средств расходуются в основном на предоставление услуг. В частности, государственное учреждение или организация может полностью финансироваться исключительно за счет собственных доходов, например, за счет платы за предоставляемые услуги, оставаясь при этом бюджетным учреждением (Государственное агентство связи, Государственный фонд развития экономики при МФ).

Доходы бюджетных учреждений от оказания платных услуг с 2009 г. облагаются налогом на специальные средства. Согласно статье 378 Налогового кодекса КР плательщиком налога на специальные средства являются финансируемые из государственного бюджета и имеющие специальные средства учреждения или организации. При этом бюджетное учреждение не является плательщиком (статья 380) таких налогов, как налог на прибыль, НДС на облагаемые поставки и налог с продаж. Взамен этих налогов оно уплачивает налог в размере 20% от специальных средств, получаемых налогоплательщиком.

Минимальная стоимость платных образовательных услуг (сумма контракта) по различным специальностям в ВУЗах

¹⁶⁶ Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о методике формирования тарифов (цен) на платные услуги (работы)» от 26 октября 2000 г., №637

также определена Министерством образования и науки Кыргызской Республики. Этот документ утвержден в виде действующего тарифа Государственным агентством по антимонопольной политике и развитию конкуренции при Правительстве Кыргызской Республики. Негосударственные ВУЗы используют утвержденный тариф как минимальную базу, ниже которого они не могут устанавливать сумму контракта, а выше - могут, если предоставят соответствующие расчеты. Однако для государственных учебных заведений, которые осуществляют целевую подготовку студентов для государства, он является обязательным. Например, для большинства образовательных программ КНУ им. Ж.Баласагына, как государственного учебного заведения, основными потребителями услуг которого являются студенты из регионов, обладающие низкой платежеспособностью.¹⁶⁷

В таких условиях, разработка концепции правового решения проблемы специальных средств бюджетных учреждений основывается на рассмотрении двух проблем:

- возможность оказания бюджетными учреждениями платных услуг по ценам, приближенным к рыночным (т.е. включающим прибыль), в качестве одного из основных направлений их деятельности или лишение их права назначать рыночную цену за свои услуги. В этой связи возникает вопрос, могут ли бюджетные учреждения быть полностью окупаемыми и приносить плановую прибыль;

- возможность и условия осуществления бюджетным учреждением непрофильной деятельности, приносящей прибыль (доход).¹⁶⁸

Должно ли бюджетное учреждение быть самоокупаемым?

¹⁶⁷ Адамкулова Е.К., Лайлиева Э.Д. Налог на специальные средства и его влияние на качество образования. / Финансист. № 10, 2010. Стр. 6-7

¹⁶⁸ Методологи исследования опирается на доклад «Повышение эффективности бюджетных расходов на финансирование бюджетных организаций (учреждений), управления государственными унитарными предприятиями», подготовленного в рамках проекта СЕРРА // Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 19

На первый взгляд, очевидно, что ответ на этот вопрос в условиях нехватки бюджетных ресурсов должен быть положительным. Бюджетные учреждения должны предоставлять платные услуги в качестве основной деятельности, получать прибыль, чтобы платить налоги и благодаря этому быть самоокупаемыми.

Возражения против такой точки зрения связаны со следующими аргументами. Во-первых, не противоречит ли самоокупаемость бюджетных учреждений действующему положению в Гражданском кодексе КР, согласно которому собственник финансирует бюджетное учреждение полностью или частично и согласно которому деятельность бюджетных учреждений финансируется из бюджета на основе сметы расходов? И, во-вторых, если бюджетное учреждение самоокупаемо, не следует ли его приватизировать или хотя бы вывести из государственного сектора потому что, хотя бюджетные учреждения вполне могут быть самоокупаемыми и приносить плановую прибыль, это не согласуется с выполнением той социально значимой функции, которую они выполняют. Извлечение прибыли не должно быть целью бюджетных учреждений. Вместе с тем, оставаясь в государственном секторе, они имеют заранее менее льготные условия функционирования, чем предприятия и организации частного сектора, которые получают прибыль и платят налог на прибыль в размере 10%.

Например, отличие не финансируемых из государственного бюджета ВУЗов от финансируемых государством заключается в том, что:

1) их образовательные услуги предоставляются полностью на платной основе;

2) доходы, формирующиеся за счет платных образовательных услуг, согласно Положению о формировании и применении цен на платные образовательные программы в КР¹⁶⁹, не облагаются налогом. Этим Положением регламентируется формирование и применение цен на платные

¹⁶⁹ Утверждено Постановлением Правительства КР от 18 мая 2009 года, №300

образовательные услуги, осуществляемые юридическими лицами, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

В статье 10 главы IV Положения «Порядок формирования цен на платные образовательные услуги» отмечается, что стоимость платных образовательных услуг определяется, исходя из плановых затрат на предстоящий учебный год, необходимых для обеспечения процесса обучения, с учетом фактических затрат за предыдущий учебный год. Стоимость платного обучения дифференцируется в зависимости от специальности и формы обучения.

Из статьи 12 главы IV Положения следует, что платная образовательная деятельность не рассматривается как предпринимательская деятельность, и получаемый от нее доход в полном объеме идет на возмещение затрат по обеспечению образовательного процесса. Отсюда напрашивается вывод, что размер контракта за обучение не должен включать какие-либо дополнительные платежи в бюджет или внебюджетные фонды.

При этом следует отметить, что бюджетные ассигнования (гранты) включают только фонд заработной платы профессорско-преподавательского состава, стипендию для студента и питание для сирот и инвалидов. В него не включаются ни приобретение специальной литературы и учебного оборудования, ни оплата интернет услуг, никаких иных необходимых расходов для обеспечения нормального учебного процесса. Они направлены на подготовку специалистов социальной сферы и государственного сектора, не особенно пользующихся спросом со стороны абитуриентов в связи с тем, что для тех сфер, в которых работают выпускники этих специальностей, характерна низкая оплата труда.

Рассмотрим соотношение бюджетных и контрактных средств в КНУ. В 2009 учебном году доля бюджетных ассигнований в доходах КНУ составила 19,7% или 39 млн. сомов. При этом университету в виде налога на специальные

средства пришлось выплатить 49,140 млн. сомов.¹⁷⁰

Следует подчеркнуть, что в КНУ за счет средств, зарабатываемых коммерческими структурными подразделениями университета (т.е. за счет средств, полученных в качестве оплаты за образовательные услуги), производятся надбавки до 50% к заработной плате преподавателям, обучающим студентов бюджетных групп. Из этих же средств оплачиваются и другие расходы университета, необходимые для обеспечения учебного процесса, но не обеспеченные по линии обучающего гранта.

Подобное перераспределение доходов (или контрактных средств, как их обычно называют в ВУЗовской системе) является несправедливым, поскольку напрямую нарушает права плательщика образовательной услуги. В этом случае университет не выполняет в полном объеме взятые на себя обязательства перед плательщиками образовательных услуг как потребителями этих услуг: предоставляемые учебные площади не соответствуют современным образовательным стандартам и техническим нормам, плохо отапливаются; недостаточно обучающей техники и соответствующих компьютерных программ; скудный библиотечный фонд; и, наконец, самое главное происходит размывание качественного состава профессорско-преподавательского состава, невозможно привлекать к учебному процессу высокопрофессиональных профессоров в связи с неадекватной оценкой их труда.

Как видим, бюджетным учреждениям, использующим ограниченное бюджетное финансирование для покрытия части своих издержек, однозначно не обеспечиваются более выгодные экономические условия по предоставлению услуг (как платных, так и бесплатных) по сравнению с их потенциальными конкурентами (если таковые существуют).

К тому же в ситуации, когда часть издержек деятельности, которая приносит внебюджетные доходы, фактически не покрывается, а другая часть ресурсов в виде налогов

¹⁷⁰ Адамкулова Е.К., Лайлиева Э.Д. Налог на специальные средства и его влияние на качество образования. / Финансист. № 10, 2010. Стр. 6-7

отчисляется в счет государства, у администрации бюджетных учреждений пропадают стимулы увеличивать объем легально предоставляемых платных услуг, а самое главное – повышать качество услуг.

Бюджетные учреждения, в отличие от аналогичных организаций частного сектора, в отдельных странах помимо прямого бюджетного финансирования пользуются бесплатными помещениями, прямыми и косвенными налоговыми льготами. В России к прямым налоговым льготам, в частности, относятся: освобождение от налогообложения всего имущества, в т.ч. приобретенного за счет доходов от предпринимательской деятельности.¹⁷¹ Среди косвенных отметим льготу по подоходному налогу физических лиц, которая позволяет вычитать из налогооблагаемой базы суммы доходов, перечисляемых на благотворительные цели организациям науки, культуры, здравоохранения или социального обеспечения, финансируемым за счет средств бюджета. Последнее означает, что при оказании финансовой помощи аналогичным частным организациям налогоплательщик налоговой льготы не получает.

В Кыргызстане прямые налоговые льготы, в частности, освобождение от налогообложения доходов от платных услуг, в том числе доходов от предпринимательской деятельности, были отменены, как мы уже говорили, с введением в 2009 г. налога на специальные средства в размере 20% от платных услуг. Право на освобождение по налогу на недвижимое имущество в соответствии с Налоговым кодексом КР имеют органы государственного управления или местного самоуправления, государственные или муниципальные организации, полностью финансируемые из бюджета (статья 323). Таким образом, по закону бюджетные учреждения, частично финансируемые из бюджета, могут быть не защищены от конкуренции со стороны частных организаций.

¹⁷¹ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 22

Косвенных льгот по подоходному налогу физических лиц или налогу на прибыль для государственных учреждений также не существует. Вычеты могут осуществляться вне зависимости от форм собственности организаций.

В рассматриваемом нами примере, авторы делают вывод, что налоговые платежи бюджетной организации, каковым является Кыргызский Национальный Университет, превышают налоговые платежи коммерческой организации со средней нормой рентабельности в 16%, в 12,5 раз (20 сомов /1.6 сомов)¹⁷².

Можно сделать вывод, что в настоящее время профильная деятельность государственных учреждений, даже исполняемая за плату, не относится к категории коммерческой или предпринимательской, в том числе и потому, что государственный орган власти контролирует цены на ее услуги, ограничивая их уровень включением только затрат на их предоставление.

Другой вопрос касается непрофильной деятельности бюджетного учреждения и деятельности, приносящей сверхдоходы. Может ли теоретически бюджетное учреждение заниматься непрофильной деятельностью, приносящей доход?

В предоставлении бюджетным учреждениям права самостоятельно зарабатывать средства заложено глубокое внутреннее противоречие. Так, учреждениям предоставлено право самостоятельно на свой риск осуществлять деятельность, направленную на систематическое получение дохода от пользования имуществом, выполнения работ или оказания услуг. Между тем фактически издержки и риски, сопряженные с участием бюджетных учреждений в экономической деятельности, несет государство: оно не только является собственником имущества, которым распоряжаются эти учреждения, но и в большинстве случаев обеспечивает их оборотными средствами (полностью или частично). Таким образом, деятельность бюджетных

¹⁷² Адамкулова Е.К., Лайлиева Э.Д. Налог на специальные средства и его влияние на качество образования. / Финансист. № 10. 2010. Стр. 6-7

учреждений по предоставлению платных услуг не осуществляется самостоятельно и на свой риск. Согласно принципам гражданского права, право на получение прибыли неотделимо от несения затрат и риска убытков. Применительно же к бюджетным учреждениям эти два неразрывных элемента правового статуса экономической деятельности разделены между двумя субъектами: издержки и риски несет государство, тогда как доходы получает бюджетное учреждение.¹⁷³

Отдельная проблема - ответственность государства по обязательствам созданных им учреждений. Речь идет об их экономической, то есть сопряженной с риском, деятельности. Согласно статье 164 Гражданского Кодекса КР, организация отвечает по своим обязательствам денежными средствами, которые есть в ее распоряжении; если таких средств недостаточно, субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник.

Как видим, Гражданский Кодекс КР не проводит различий между ответственностью по обязательствам, принятым для выполнения определенных функций, и обязательствам, которые вытекают из собственной предпринимательской деятельности учреждения, хотя последние, в отличие от первых, приняты без санкции государства. Получается парадоксальная ситуация: чем интенсивнее предпринимательская деятельность учреждения (то есть чем меньше у него оснований претендовать на бюджетные средства), тем выше риск прямых убытков государства.

Расширение экономической деятельности бюджетных учреждений таит угрозу не только для государства, но и для потребителей бесплатных социальных услуг из-за неизбежного снижения качества и объема предоставления последних. Объективная тому причина - конфликт между выполнением необходимых функций (или уставных задач) и предпринимательской деятельностью бюджетного учреждения. При действующих принципах составления

¹⁷³ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. Стр. 20

сметы ее объем не зависит от результатов основной деятельности учреждения, так как оплачиваются отнюдь не услуги, а его функционирование: зарплата персонала, коммунальные платежи, закупка инвентаря и прочее. Выходит, что выполнение основных функций только «отвлекает» ресурсы от получения внебюджетных доходов. Поэтому естественная логика поведения для администрации бюджетных учреждений - расширять платные услуги за счет уменьшения объема и снижения качества бесплатных. Таким образом, сметное финансирование бюджетных учреждений с высокой долей внебюджетных доходов становится неэффективным: государство за свои деньги не получает тех услуг, на которые оно вправе рассчитывать, или снижается их качество.

Отдельные авторы считают, что если какая-то деятельность приносит высокий по коммерческим меркам доход, то ее выполнение следует предоставить частному сектору.¹⁷⁴ Иначе двойственное положение органа власти, с одной стороны, устанавливающего правила игры на рынке (выполняющего управленческие функции), а с другой стороны, действующего на этом рынке в качестве хозяйствующего субъекта, выполняющего хозяйственные функции, неизбежно приведет к конфликту интересов. Главная задача органов власти и управления — это не получение доходов от коммерческой деятельности, а предоставление услуг, для финансирования которых должны собирать налоги, т.е. создавать такой инвестиционный, коммерческий, и т.д., климат, который позволял бы налогоплательщикам нормально существовать и платить налоги.

Проблемы контроля за доходами бюджетных организаций от оказания платных услуг

Актуальность контроля за специальными средствами бюджетных учреждений определяется масштабами бюджетной сферы. По данным Казначейства КР, план по специальным средствам не выполняется: в последние три

¹⁷⁴ Внебюджетные доходы бюджетных учреждений. Центр фискальной политики. М.: Academia, 2002. Стр. 21

года поступление от платных услуг составляло только 70-75% от запланированного объема. Это может свидетельствовать, что, с одной стороны, государственным организациям устанавливается завышенный план, с другой стороны, они скрывают часть поступлений и средства расходуются вне бюджета.

Таблица 5.1

Доходы по специальным средствам в республиканском бюджете

	2008	2009	2010
Специальные средства республиканского бюджета, млн. сом	3534,4	3 998,3	4 172,8
К плану, %	72,0	70,6	75,4
К предыдущему году, %	110,2	113,1	104,3
К ВВП, %	1,9	2,0	2,0

Общие цели, задачи и принципы управления поступлениями от оказания платных услуг бюджетными учреждениями определены в Положении о специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете.¹⁷⁵ В нем определяется необходимость строгого планирования и утверждения сметы расходов и доходов по специальным средствам, усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики. При этом усиление роли государства в регулировании платных услуг обосновывается необходимостью аккумуляции средств государства.

Нынешняя система государственного контроля за бюджетными организациями имеет ряд серьезных недостатков, не только не позволяющих осуществлять точный учет доходов и расходов таких организаций, но и

¹⁷⁵ Постановление Правительства КР «Положение о специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете» от 28 августа 2000 г., № 531.

дающая им возможность действовать вопреки интересам собственника.

На практике достаточно часто встречаются случаи нецелевого использования выделенного учреждениям имущества, использования специальных средств без учета их в органах казначейства. Учреждения могут без согласования с собственником привлекать кредитные ресурсы, использовать государственное имущество в коммерческих целях (в том числе путем передачи в аренду и субаренду), не делая отчислений от таких доходов в пользу собственника и не отчитываясь перед собственником в их получении. В нарушение действующего законодательства отраслевые учреждения исполнительной власти, имеющие подведомственные бюджетные учреждения, не организуют учета недвижимого имущества, закрепленного за этими учреждениями, не проводят мероприятий по повышению эффективности использования зданий, сооружений, др.

В соответствии с законодательством система государственного контроля за специальными средствами бюджетных учреждений сводится к проверке составления смет и текущему и последующему контролю исполнения сметы со стороны органов казначейства. Решение, принятое в 2005 г., о том, что доходы бюджетных учреждений, поступившие сверх сумм, утвержденных в сметах специальных средств, полностью остаются в их распоряжении, не исправило положения. Бюджетные учреждения, сдававшие помещения в аренду, по-прежнему оформляли арендную плату как средства на развитие или скрывали эти поступления, хотя доходы уже не должны были полностью перечисляться в соответствующий бюджет.

В настоящее время доходы бюджетных учреждений, поступившие сверх сумм, утвержденных в сметах специальных средств, поступают в доходы соответствующего бюджета. В Законе КР «О республиканском бюджете на 2010 г.» говорилось, что бюджетным учреждениям запрещается использовать специальные средства, минуя систему казначейства. При нарушении указанного порядка 50 процентов специальных

средств изымается в доход республиканского бюджета.

Управление бюджетными учреждениями неразрывно связано с разработкой системы законодательных норм и правил, обеспечивающих эффективную деятельность бюджетных учреждений, как в интересах собственника, так и в интересах потребителей. В число таких правил должен войти порядок формирования и использования специальных средств, который позволил бы, с одной стороны, очертить круг полномочий бюджетных учреждений по привлечению специальных доходов и распоряжению ими, а с другой — создать четкий механизм контроля над их использованием. Этот порядок должен в первую очередь обеспечить транспарентное отражение всех внебюджетных доходов бюджетных учреждений в повседневном учете и периодической отчетности. Создание такой системы позволит выявлять неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество, а также определять доходы бюджетных учреждений, получаемые от непрофильной деятельности.

Основная проблема в данном случае заключается в том, что законодательство не дает четкого ответа на вопрос о том, каков статус внебюджетных доходов бюджетных учреждений. Не ясно, должны ли эти доходы расцениваться как целевые средства (например, для развития материально-технической базы учреждений, но не на зарплату), источники дополнительного финансирования основной (профильной) деятельности учреждений или как доходы от предпринимательской деятельности? Действующее законодательство не дает однозначного ответа на эти вопросы, а ведь от них зависят методы управления средствами от платных услуг и системой бюджетных учреждений в целом.

Отсутствие точного определения статуса доходов бюджетного учреждения от платных услуг приводит к тому, что система управления внебюджетными средствами существует, каждая ее составляющая как-то развивается, но система в целом остается неэффективной.

Приведем лишь некоторые примеры противоречивости

действующего законодательства в части регулирования доходов учреждений из внебюджетных источников. В Законе о республиканском бюджете на 2010 г. устанавливалось, что поступления, полученные бюджетными организациями от выдачи разрешений, лицензий полностью перечисляются в доходную часть бюджета соответствующего уровня. Ранее к таким платным услугам были отнесены также доходы от арендной платы за государственные помещения.

В тоже самое время в ст. 231 Гражданского кодекса сказано, что если учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то полученные доходы и приобретенное на эти средства имущество поступают в полное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Бюджетным законодательством не предусмотрены ни меры, защищающие эти средства от изъятия в доход бюджета, ни порядок «консолидации» этих средств в бюджет.

Таким образом, однозначно в действующем законодательстве не закреплены ни вопрос о «самостоятельности» бюджетных учреждений, ни учет или отражение внебюджетных источников в бюджете.

Прежде чем реформировать систему управления бюджетными учреждениями, необходимо уточнить цели и задачи этих учреждений, а также уточнить статусы самих бюджетных учреждений и их внебюджетных доходов. Только на этой основе можно будет разработать систему законодательных норм и правил, которые обеспечат эффективную работу всей системы бюджетных учреждений.

С другой стороны, переход к рыночной экономике должен предусматривать перевод части бюджетных учреждений в частный сектор на добровольной основе и сокращение бюджетной составляющей их финансирования.

Подобная постановка вопроса исходит из того факта, что часть функционирующих сегодня бюджетных учреждений может существовать без финансовой поддержки из бюджета и контроля со стороны правительства. В связи с этим возникает вопрос о предоставлении бюджетным учреждениям права самостоятельно выбирать свой статус.

Изменение статуса порождает опасность, что бюджетное учреждение переориентирует свою деятельность на решение коммерческих задач и откажется выполнять те социально значимые функции, ради которых создавалось. Можно поставить вопрос иначе: если бюджетное учреждение способно существовать как организация негосударственного сектора, то почему оно должно оставаться бюджетным? Почему организация соответствующего профиля не возникла под воздействием рыночных сил? Оправдано ли государственное вмешательство в предоставление соответствующей услуги или ее оказание может быть полностью предоставлено рынку?

Существуют разные формы государственного регулирования или вмешательства в предоставление социально значимых услуг¹⁷⁶. Такие услуги могут предоставляться:

- 1) государственными организациями;
- 2) организациями негосударственного (частного) сектора по заказу государства (на контрактной основе);
- 3) организациями частного сектора при осуществлении государственного регулирования (лицензирование).

Статус бюджетных учреждений в настоящее время таков, что полное или частичное финансирование за счет бюджета им гарантировано. Является ли такой способ предоставления социально значимых услуг самым экономичным или эффективным с точки зрения бюджета? Возможно, будет лучше и дешевле размещать контракты на конкурсной основе, не делая различий между бюджетными учреждениями и организациями частного сектора. Финансироваться будут не бюджетные учреждения, а бюджетные услуги, и это изменит «правила игры» на рынке для всех участников, независимо от их статуса. Объем финансирования бюджетных услуг может при этом не только не сократиться, но даже возрасти, однако на смену гарантированного финансирования бюджетных учреждений придет конкурсное размещение заказов, и различия между

¹⁷⁶ Внебюджетные доходы бюджетных учреждений. Центр фискальной политики. М.: Academia, 2002. Стр. 13

бюджетными и небюджетными учреждениями исчезнут, во всяком случае, с точки зрения финансирования.

Расходы на содержание бюджетных учреждений в настоящее время связаны с выполнением двух задач - предоставлением населению социально значимых услуг и оказанием социальной поддержки самим работникам бюджетной сферы. Государство, стремясь обеспечить равные бюджетные возможности для входящих в его состав муниципальных образований, гарантирует объем бюджетных средств, приходящихся не на одного жителя, а на одного работника бюджетной сферы (например, зарплата учителей). В итоге рассчитывают минимально необходимый фонд заработной платы учителей, работников дошкольных учреждений, библиотек, клубов, и т.д., в зависимости от количества бюджетных учреждений, а не от потребностей населения в социальных услугах. Очевидно, что между численностью населения и численностью работников бюджетной сферы существует определенная взаимосвязь. Однако в стремлении поддержать определенных представителей «бюджетных» организаций органы государственной власти расходуют значительные средства на содержание социальной сферы в тех населенных пунктах, где доля бюджетных учреждений чрезмерно высока, или, наоборот, не учитывают потребности населения в бюджетных услугах в том случае, если на территории местного самоуправления нет бюджетных учреждений соответствующего профиля.

Переход от финансирования учреждений к финансированию функций следует организовать так, чтобы этот процесс был как можно менее болезненным для работников бюджетных учреждений. Определенную помощь в этом может оказать опыт зарубежных стран, которые при необходимости сократить численность занятых или закрыть бюджетные учреждения просто вводят запрет на найм новых работников. Для того, чтобы предпринять, какие бы то ни было действия по наведению порядка в сфере бюджетных учреждений, необходимо знать, сколько их существует, какие функции они выполняют и какими средствами

оперируют. В качестве первого шага следует провести инвентаризацию бюджетных учреждений и организаций, а в качестве второго — наладить строгий учет их внебюджетных доходов.

Все эти очевидные недостатки построения бюджетной сети настоятельно требуют ее реформирования, которое, на наш взгляд, следует вести в двух направлениях.

В первую очередь необходимо изменить правовое положение действующих бюджетных учреждений. Для этого должны быть решены следующие проблемы правового регулирования их статуса, объективно затрудняющие государственный контроль над ними и негативно сказывающиеся на эффективности их деятельности:

- правоспособности бюджетных учреждений;
- правового режима доходов от оказываемых ими платных услуг;
- ответственности государства по их обязательствам.

При этом следует иметь в виду, что перечисленные проблемы взаимосвязаны, их нельзя рассматривать и решать изолированно. Так, проблема ответственности государства по несанкционированным им обязательствам бюджетных учреждений, по сути дела, прямое следствие их права осуществлять экономическую деятельность и самостоятельно распоряжаться доходами от нее в условиях финансирования ниже определенного минимального уровня, позволяющего функционировать без накопления задолженности.

Другая важнейшая особенность бюджетных учреждений как некоммерческих предприятий, заключающаяся в том, что собственник учреждения несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения, накладывает необходимость следующих ограничений (некоторые из них уже действуют, другие необходимо ввести):

- бюджетное учреждение не должно иметь права привлекать заемные средства (за исключением ссуд, предоставляемых учредителем), включая выпуск облигаций, накопление кредиторской задолженности, привлечение кредитов коммерческих банков. Выпуск долговых

обязательств должен стать прерогативой законодательного органа власти;

- бюджетное учреждение не должно иметь права заниматься предпринимательской деятельностью, которая связана с рисками, в силу того, что субсидиарную ответственность по обязательствам бюджетного учреждения несет учредитель;

- свобода бюджетного учреждения в расходовании специальных средств должна быть ограничена утвержденной сметой или другими общими правилами, установленными на более длительный период. В случае предоставления бюджетному учреждению значительной свободы в расходовании специальных средств было бы целесообразно установить общий лимит специальных доходов, превышение которого поступало бы в бюджет. Подобный лимит может быть установлен на достаточно высоком уровне, чтобы не лишать бюджетное учреждение заинтересованности привлекать средства из внебюджетных источников;

- бюджетное учреждение не должно иметь отдельных счетов в коммерческих банках. Все его доходы и расходы должны проходить через казначейство и контролироваться учредителем;

- кроме того, бюджетное учреждение и переданное ему имущество - это собственность учредителя, т. е. соответствующего органа государственной власти. С этой точки зрения любые доходы, полученные от использования этого имущества, также следует признавать доходами государства. В частности, в случае ликвидации бюджетного учреждения правительство (как собственник) вправе направить в бюджет все средства учреждения, оставшиеся после удовлетворения претензий кредиторов.

Успешная реализация первого этапа реформы - распространение предлагаемого правового статуса на все действующие бюджетные учреждения - одновременно послужит предпосылкой для следующего этапа реформы, целью которого станет юридическое закрепление различий в характере экономической деятельности бюджетных учреждений. На это можно рассчитывать, полагая, что новый

правовой режим учета и использования доходов от платных услуг значительно ограничит автономность бюджетных учреждений и будет приемлем преимущественно для тех из них, которые не способны функционировать в рыночной среде и, соответственно, не смогут получать существенные поступления из внебюджетных источников.

Сохранение формы бюджетного учреждения вполне обоснованно для организаций, которые специализируются в определенной деятельности (музеи, библиотеки, научные институты, занятые фундаментальными исследованиями), либо функционируют в условиях отсутствия платежеспособного спроса на их услуги, или же в случаях, когда возможности выбора у потребителей нет (например, школы и клубы в сельской местности).

Отдельные бюджетные учреждения культуры могут представлять особую значимость с точки зрения правительства, и их перевод в частный сектор будет нежелательным в связи с их важной социальной ролью.

Кроме того, для некоторых бюджетных учреждений независимо от их способности функционировать в рыночной среде принципиально важно, чтобы вышестоящие органы сохранили возможность непосредственно управлять их деятельностью со стороны (военные госпитали, санитарно-эпидемиологические станции и др.). Некоторые функции, носящие платный характер, также не могут быть приватизированы. В частности, это касается функций государственной регистрации. Все перечисленные категории учреждений должны остаться на гарантированном государственном финансировании.

Конечно, вопрос приватизации – очень сложный. Помимо чисто экономических оснований для приватизации бюджетных учреждений или их сохранения в бюджетной сфере существуют также политические причины. В первую очередь должен быть рассмотрен вопрос о приватизации (или акционировании, как это было намечено в существующих

документах политики)¹⁷⁷ высших учебных заведений, которые в Кыргызстане составляют ядро учреждений, получающих высокие доходы от платных услуг.

Эти образовательные учреждения вправе рассчитывать на рост доходов от расширения числа потребителей своих услуг и полагаться на более адекватный учет своих запросов. Они будут заинтересованы в изменении своего правового статуса и взаимоотношений с государством.

Кроме того, следует учитывать, что утрата статуса для такого учреждения означает лишь потерю финансирования по смете доходов и расходов, но никак не лишение доступа к бюджетному финансированию на договорной основе. В этом смысле предлагаемые законодательные изменения можно рассматривать как предпосылку для масштабной реорганизации высокоокупаемых бюджетных учреждений, цель которой снять с государства обязанность их финансировать на основе утверждаемой сметы доходов и расходов и устранить ответственность государства по их долгам. Естественно, при соблюдении этих условий не будет необходимости серьезно ограничивать их собственную предпринимательскую деятельность.

5.2. Финансирование высшего образования в Кыргызстане

В соответствии с Законом «Об образовании»¹⁷⁸ источниками финансирования образования являются:

– республиканский и местные бюджеты – для государственных образовательных организаций;

¹⁷⁷ Государственная доктрина образования (утверждена Указом Президента от 27 августа 2000 г., №244); Концепция развития образования КР до 2010 года (утверждена Постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 г., № 259)

¹⁷⁸ Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 г. № 92, статья 43

– средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей;

– собственные средства образовательных организаций, в том числе валютные, от консультативной, научно-исследовательской, издательской, производственной и другой, приносящей доход деятельности, а также от внебюджетной образовательной деятельности;

– доходы от депозитных вкладов;

– добровольно внесенные средства и пожертвования;

– кредиты;

– государственное финансирование государственных зданий, сооружений, земельных участков, оборудования, в виде возмещения затрат образовательных организаций, именных и других форм стипендий, образовательных грантов, кредитов, предоставления льгот;

– государственные гранты, выдаваемые обучающимся.

Уровень государственной поддержки образования в Кыргызстане в период с 1995 по 2010 годы сократился (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Доля образования в ВВП и государственном бюджете, %¹⁷⁹

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2009	2010
Общие расходы на образование, % ВВП	7,1	3,7	4,2	4,5	4,3	4,6	4,9	5,9	6,0
Общие расходы на высшее образование	0,54	0,49	0,72	0,96	0,85	0,94	0,98	0,99	0,93

¹⁷⁹ Для расчета индикаторов за 1995-2001 гг. использованы данные Национального отчета по человеческому развитию (2000-2002), за 2002-2009 гг. - данные Центрального казначейства Министерства финансов КР.

образование, % ВВП									
Общие расходы на 1 студента в % к ВВП на душу населения	0,18	0,14	0,17	0,24	0,22	0,22	0,21	0,22	0,22
Гос. расходы на высшее образование, % к расходам на образование	8,2	14,7	17,2	21,4	19,8	20,5	20,1	15,6	15,5

В 1995-2000 гг. доля государственных расходов на образование в ВВП постоянно сокращалась (с 7,1% в 1995 г. до 3,7% ВВП в 2000 г.). Затем наблюдалась тенденция постепенного увеличения расходов государства на образование. В 2010 г. данный показатель достиг 6 % ВВП, однако он по-прежнему находился ниже уровня 1995 г.

Расходы на высшее образование в анализируемый период, наоборот, возросли с 0,54 % ВВП до 0,93 % ВВП.

Как известно, государство в большинстве стран мира поддерживает в первую очередь дошкольное и среднее образование, так как в этих сферах закладываются основы для дальнейшего получения качественного профессионального образования. Законом «Об образовании» и Государственной доктриной образования Кыргызской Республики государственными отраслевыми приоритетами финансирования установлены:

– начальное и основное образование, а также общее среднее образование в государственных и муниципальных учебных заведениях, предоставляемых на бесплатной основе;

- услуги начального профессионального образования в государственных учебных заведениях;

- услуги среднего профессионального и высшего образования в пределах требований государственных образовательных стандартов¹⁸⁰.

Проанализируем структуру бюджета образования в Кыргызстане. В 1995-2010 гг. в общих расходах на образование существенно сокращалось финансирование среднего образования (табл. 5.3). Снижение государственных расходов на среднее образование достигло минимума в 2009 г. (59,6 %) по сравнению с уровнем 1995 г. (75,4 %), хотя именно бесплатное среднее образование гарантировано каждому гражданину Конституцией страны.

Таблица 5.3

Структура расходов государственного бюджета по учреждениям образования, %¹⁸¹

	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2009	2010
Дошкольное образование	8,2	6,5	6,1	6,3	6,2	6,8	6,9	8,1
Среднее образование (включая средние учебные заведения)	75,4	64,2	65,1	61,8	61,0	66,5	59,6	61,9
Высшее образование	7,0	19,2	17,2	21,4	19,8	20,5	15,6	15,5

Расходы на дошкольное образование характеризуется снижением удельного веса в относительно меньшей степени. В 2010 г. впервые был достигнут заметный рост выделяемых ресурсов в данную сферу (до 8,1 % общих бюджетных расходов на образование).

¹⁸⁰ Среднесрочный прогноз бюджета на 2012-2014 гг. Б., 2011. Стр. 80

¹⁸¹ За 1995-98 гг. приведены данные статистического сборника «Образование в Кыргызской Республике». Б., 2000. За 2001-2010 гг. приведены данные Министерства финансов КР

В 2010 году также понизился удельный вес расходов на высшее образование в бюджете образования, достигнув 15,2% (против 20,1% в 2005 г.) Однако если мы сопоставим этот показатель с уровнем 1995 г., то можно сказать, что удельный вес выделяемых средств на высшее образование остается достаточно значимым (15,2 против 8,2 %).

Выделяемая для сектора высшего образования доля консолидированного государственного бюджета также несколько снизилась (до 3,2 % общих расходов государственного бюджета в 2010 году) по сравнению с уровнем 2005 года (4,9 %), но остается достаточно высоким по сравнению с 1995 г. (1,9%).

Государственное финансирование высшего образования до 2002 г. основывалось на постатейной калькуляции издержек за определенный период с согласованием вариантов окончательных расходов с МФ. При этом, если расчетный средний размер выделяемых средств на одного студента в 2001 г. составлял 3812,4 сом. в год, в 2002 г. - 4196,2 сом. (таблица 5.4). Выполненные расчеты для 2001-2002 гг. условны, так как статистика показателей расходов бюджета соответствует календарному году, а показателей численности студентов – учебному году. Бюджетный год в Кыргызстане начинается 1 января, что не совпадает с началом учебного года (1 сентября). В таблице для 2001 г. приведена численность студентов, обучавшихся на бюджетной основе в 2000-2001 учебном году; 2002 г. – в 2001-2002 учебном году.

Начиная с сентября 2002 года, бюджетное финансирование высшего образования осуществлялось посредством грантов, которые выделялись в зависимости от количества студентов, получивших образовательный грант в ВУЗе.

Таблица 5.4
Объем средств, выделяемых на 1 студента

	2001	2002	2003	2004	2005	2010
Гос. расходы на высшее образование (без учета платы за обучение), млн. сом	130,4	133,6	189,5	166,8	237,2	561,0
Численность студентов, обучающихся на бюджетной основе, тыс. чел.	34,2	31,8	30,1	25,1	24,9	25,0
Расходы на 1 студента, сом	3812,4	4196,2	5000	5000	5000	16608

В настоящее время грант включает только фонд заработной платы профессорско-преподавательского состава, стипендию для студента и питание для сирот и инвалидов. В него не включаются оплата коммунальных услуг, приобретение специальной литературы и учебного оборудования, иные необходимые расходы для обеспечения нормального учебного процесса. Другими словами, грант покрывает только часть расходов ВУЗов и его размер заметно ниже по сравнению с обучением на платной основе. Соответственно, размер заработной платы преподавателей за счет бюджетных средств отстает от контрактного финансирования.

Стипендия студентам выплачивается в соответствии с итогами сдачи ими экзаменов: отличникам учебы – 276 сом в

месяц; студентам, сдавшим сессию на «хорошо» и «отлично» – 257 сом.; «хорошистам» – 239 сом.¹⁸²

Недостаточный размер бюджетного гранта на обучение приводит к незаинтересованности, с одной стороны, ВУЗов в обучении «бюджетных» студентов, с другой стороны, опытных преподавателей в работе в «бюджетных» группах. В результате качество обучения в «бюджетных» группах, если таковые функционируют изолированно, заметно ниже по сравнению с платным обучением.

В ВУЗах республики проблема недостаточного бюджетного финансирования решается посредством перекрестного субсидирования бюджетных студентов коммерческими. Как известно, помимо бюджетного финансирования все государственные высшие учебные заведения используют систему «контрактного обучения». Последняя аналогична обучению в частных университетах, но осуществляется на базе государственных ВУЗов. Расходы государственного бюджета в расчете на 1 бюджетного студента в год в среднем составляют 16 608 сом, в то время как коммерческого студента – 25 500 сом. Размеры оплаты за учебу изменяются в пределах от 15 000 до 110 000 сомов в год. В среднем оплата «контрактника» за учебу выше на 50 % выделяемых государством средств на «бюджетника».

Совокупные средние расходы за счет бюджета и специальных средств на 1 студента составляют 18,0 тыс. сом.¹⁸³

Стоимость обучения варьируется по ВУЗам. Минимальная стоимость платных образовательных услуг в ВУЗах (как государственных, так и частных) определена Министерством образования и науки. Этот документ утвержден в качестве действующего тарифа Государственным агентством по антимонопольной политике и развитию конкуренции при Правительстве КР.¹⁸⁴ В соответствии с ним оплата по

¹⁸² Постановление Правительства КР от 27 июня 2005 г, № 261

¹⁸³ Среднесрочный прогноз бюджета на 2012-2014 гг. Б., 2011. Стр. 82-83

¹⁸⁴ Приказ Министерства образования и науки КР и Государственного Агентства по антимонопольной политике и развитию конкуренции при

дневной форме обучения составляет 15 тыс. сом., заочной и вечерней формах – 13 тыс. сом. ВУЗы, в которых плата за обучение установлена на минимальном уровне, острее ощущают проблемы низкого качества обучения, текучести кадров, коррупции, и др.

Размеры оплаты учебы в конкретном ВУЗе, устанавливаемые Государственным агентством по антимонопольной политике, определяются исходя из затрат на обучение. В мировой практике регулирование размера платных услуг со стороны государства обычно используется только для государственных агентств¹⁸⁵. Для бюджетных организаций, не занимающихся разработкой и реализацией государственной политики, каковыми являются ВУЗы, уровень платы за обучение определяется коллегиальным органом или какой-либо независимой структурой. В тех ВУЗах, которыми государство владеет частично, например, в акционированных ВУЗах, коллегиальный орган или независимая структура определяют только методику расчета цены за обучение, а ее размер устанавливается самим высшим учебным заведением.

В настоящее время около 89% студентов в высших учебных заведениях являются «контрактными» студентами. Особенно много «контрактных» студентов проходят обучение в таких областях, как управление, экономика, юриспруденция и гуманитарные науки, которые получили стремительное развитие в последние годы с увеличением потребностей новой рыночной экономики.

В 2011-12 учебном году государством выделено 5705 бюджетных мест. Перечень специальностей определяется Правительством Кыргызстана исходя из оценки

Правительстве КР «Об установлении нижней пороговой стоимости оплаты за обучение на контрактной основе в подведомственных высших профессиональных учебных заведениях» от 14 мая 2008 г., №270/1; от 14 мая 2008 г., №127

¹⁸⁵ Source: McGuinness, A.C., Jr (2003). The States and Higher Education Financial Management: A Comparative Study of State-Institutional Relationships in the United States. National report prepared for OECD/IMHE project, On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education.

общереспубликанских потребностей в каждой из предлагаемых дисциплин. В настоящее время приоритетное государственное финансирование имеют педагогические специальности: на них выделяется около 3 тысяч мест.

На бюджетные места зачисляются абитуриенты, получившие на общереспубликанском тестировании баллы выше определенного установленного порога. Студенты педагогических специальностей, получившие высшее образование за счет государства, должны будут отработать по распределению не менее 2 лет.

Получение бесплатного высшего образования для граждан страны гарантируется государством на конкурсной основе. Доступность высшего образования обеспечивается в настоящее время путем квотирования бюджетных мест для выпускников из сельской местности и оказания целевой бюджетной поддержки отдельным категориям студентов (сиротам, инвалидам, др.).

Одним из направлений реформы явился переход на Национальный тест (единый государственный экзамен). Введение национального тестирования осуществлено в интересах как учащихся и их родителей, так и государства.

Национальный тест заменил выпускные экзамены в школе и вступительные экзамены в ВУЗе, что позволило:

- а) искоренить коррупцию при поступлении в ВУЗы;
- б) определить рейтинг школы и учащихся для решения вопроса дальнейшего продолжения ими учебы.

По данным Министерства образования, стоимость работ по первоначальной подготовке материалов тестов общенационального тестирования оценивалась в 800 тыс.USD, его организация и проведение - в 20 тыс.USD. Материалы тестов подлежат ежегодному обновлению на 25%. Среднегодовая стоимость программы составляет 220 тыс.USD, или около 9 млн. сом.

По договоренности с ACCSELS финансирование тестовой компании в 2008-2012 годах будет обеспечиваться средствами ACCSELS и родительской платой в фиксированных размерах.

Существующая система финансирования большинства государственных высших учебных заведений через посредство комбинирования незначительного бюджетного финансирования и оплаты учебы большей частью студентов государственных университетов размывает границы между государственным и частным секторами. Подобная система благодаря наличию отдельных частных образовательных программ на базе государственных университетов, удовлетворяет спрос учащихся на новые востребованные дисциплины, имеющие особое значение для будущего страны. В то же время она является в значительной степени несправедливой, поскольку бюджетное финансирование, с одной стороны, направляется на педагогические специальности и традиционные учебные курсы, менее востребованные студентами из-за перспективы низкой заработной платы или ограниченных перспектив трудоустройства в будущем. Право на свободный выбор ВУЗа и специальности имеют ограниченное число абитуриентов (в 2010 году – 50 человек), получивших наивысшие баллы на общереспубликанском тестировании. С другой стороны, дети из бедных семей имеют меньше возможностей для получения качественного среднего образования, в результате чего при поступлении в высшие учебные заведения их шансы на получение достаточно высоких проходных баллов для зачисления на перспективные «бюджетные» специальности оказываются недостаточно высокими.

В целом за реализацию услуг коммерческим студентам, ВУЗы получили в 2010 году около 1,5 млрд. сом, что превышает объемы бюджетного финансирования почти в 2,5 раза.

Таким образом, доля государства в финансировании расходов государственных ВУЗов заметно отстает от доли, вносимой самими студентами и их семьями (таблица 5.5). В 2001-2010 гг. специальные средства ВУЗов обеспечивали около трех четвертей их общих доходов. Одна четвертая часть доходов ВУЗов предоставлялась государством.

Таблица 5.5
Структура финансирования высшего образования, %¹⁸⁶

	2001	2002	2003	2004	2005	2009	2010
Бюджетные средства, %	25,1	18,7	25,5	18,7	24,0	26,5	28,3
Специальные средства, %	74,9	81,3	74,5	81,3	76,0	73,5	71,7

В 2010 г. платное обучение составляло около 71,7% доходов ВУЗов, а бюджетное финансирование только 28,3 %. Для сравнения в 2002 г. платное обучение составляло около 81% доходов ВУЗов, а бюджетное финансирование около 19 %.

Согласно Государственной доктрине образования¹⁸⁷ и Концепции развития образования КР до 2010 года¹⁸⁸ в истекшем периоде должна была проводиться политика сокращения государственного финансирования ВУЗов. Тогда как статистические данные показывают, что доля бюджетных средств в 2005-2010 гг. неизменно росла.

При этом Правительство планировало определить перечень государственных ВУЗов республиканского и регионального значения для государственного финансирования. Намечалось, что часть государственных ВУЗов изменит форму собственности путем их акционирования. Общее количество ВУЗов (как государственных, так и частных) по результатам

¹⁸⁶ Использованы данные Министерства финансов КР

¹⁸⁷ Утверждена Указом Президента от 27 августа 2000 г. , №244

¹⁸⁸ Утверждена Постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 г., № 259

комплексной проверки условий и качества обучения в них также должно было существенно сократиться.

На сегодняшний день услуги высшего образования в республике оказывают 56 высших учебных заведений (далее ВУЗы), из них 33 государственных (табл. 5.6).

Таблица 5.6
Количество ВУЗов и численность студентов в КР

	1998	2008	2009	2010	2011
Число ВУЗов	41	49	50	54	54
в т.ч. государственных ВУЗов	28	33	34	32	32
Численность студентов, тыс. чел.	129,7	250,5	243,0	233,6	230,4
в т.ч. численность студентов в гос. ВУЗах, тыс. чел.	121,0	225,6	217,4	207,3	202,5

Их количество вопреки принятым документам политики неуклонно растет. При этом безусловно позитивной тенденцией является снижение численности студентов (на 10% в 2011 г. по сравнению с 2008 г.).

Частные ВУЗы в Кыргызстане стали открываться, начиная с 1995 г. Статистические данные по численности студентов частных ВУЗов пока свидетельствуют об их ограниченной роли в высшем образовании страны. В государственных ВУЗах обучается 88% общей численности студентов, в частных – всего 12%. При этом средняя численность студентов частного ВУЗа составила в 2001 г. 1213 студентов, тогда как государственного – 6136 студентов.

Немаловажным фактором для поддержки развития частного образования является налогообложение частных образовательных учреждений. Последние платят налог на прибыль по ставке 10 %, как все другие частные предприятия. Незначительная льгота в налогообложении

прибыли частных образовательных учреждений состоит в том, что капитальные расходы учреждений образования отнесены к разрешенным вычетам при уплате налога на прибыль.

Проанализируем, поощряет ли налоговая система осуществление расходов на образование физическими и юридическими лицами. Физические лица в Кыргызской Республике уплачивают подоходный налог, ставка которого в настоящее время составляет 10% дохода. Налоговое законодательство предусматривает ряд вычетов из налогооблагаемого дохода и освобождений от налогообложения для отдельных категорий населения. При этом введено разрешение на вычет осуществленных домохозяйствами расходов на образование, что является обычной практикой во многих странах. Размер вычета на дошкольное, школьное образование, начальное, среднее и высшее профессиональное образование устанавливается равным сумме оплаты, произведенной налогоплательщиком, но не более 10 процентов от размера налоговой базы налогоплательщика без учета вычетов на образование.

Учитывая, что платное предоставление услуг в образовании, особенно высшем образовании, уже широко распространено, повышение размера таких вычетов, во-первых, понизит цену услуг образования для граждан и, во-вторых, будет способствовать налаживанию надлежащего учета и уплаты налогов в секторе образования.

Совокупный годовой доход юридического лица может уменьшаться на сумму пожертвований бюджетным организациям (в т.ч. государственным ВУЗам) в размере не более 5% налогооблагаемого дохода в год. Однако вычеты расходов на образовательные цели при уплате налога на прибыль для предпринимателей также существуют, что стимулирует их заинтересованность в осуществлении образовательных расходов и целенаправленной подготовки специалистов для собственных потребностей.

Государственные ВУЗы при предоставлении платных образовательных услуг с введением нового Налогового кодекса в 2009 г. также стали платить налог (на специальные

средства), хотя уровень платы за обучение в них, определяемый Антимонопольным комитетом, покрывает только затраты на предоставление образовательных услуг и не включает прибыль.¹⁸⁹ Как показал анализ, расходы на оплату налога на специальные средства в ВУЗе обычно немного превышают объем выделяемого бюджетного финансирования. Например, в 2010 г. Академия управления при Президенте КР перечислила в доход бюджета в качестве налога на специальные средства 12,865 млн. сом, а получила 11,989 млн.сом. бюджетных ассигнований.¹⁹⁰ В разделе 5.1 мы приводили аналогичные данные по КНУ.

При этом для государственных ВУЗов установлены определенные процедуры планирования и расходования средств. В случае, если ВУЗ получает государственное финансирование и оказывает платные образовательные услуги, то ему необходимо составлять две сметы расходов: по бюджетным средствам и по специальным средствам. Средства, получаемые ВУЗом из бюджета, планируются и расходуются по статьям в бюджетной смете расходов. Доходы от платного обучения, спонсорская помощь и другие внебюджетные доходы, планируются и расходуются также по статьям в отдельной смете расходов по специальным средствам. Возможность сохранять сверхплановые ресурсы для ВУЗов существует только по специальным средствам. По бюджетным ресурсам право распоряжения суммами превышения доходов над расходами принадлежит по закону Правительству страны (статья 17 Закона «Об основных принципах бюджетного права в КР»).

Однако финансовая автономия ВУЗов по планированию и использованию бюджетных и специальных средств различается в зависимости от их статуса. Основы формирования и исполнения государственного бюджета определены в Законе «Об основных принципах бюджетного права в КР». Министерство образования в пределах установленных максимальных размеров расходов

¹⁸⁹ Более подробно налогообложение ВУЗов рассмотрено в разделе 5.1

¹⁹⁰ www.kazna.gov.kg Отчет о республиканском бюджете на 2010 г.

(контрольных цифр) составляет проекты смет расходов для своих подведомственных 27 ВУЗов. Остальные высшие учебные заведения находятся в ведении других министерств или самостоятельны. Например, Дипломатическая Академия является подведомственным учреждением Министерства иностранных дел, а Кыргызская Государственная Медицинская Академия – Министерства здравоохранения. Самостоятельные ВУЗы: Академия управления при Президенте КР, Международный Университет Кыргызстана – напрямую получают деньги из республиканского бюджета и являются самостоятельными распорядителями кредитов. Они также составляют проекты смет расходов, но представляют их напрямую в Министерство финансов.

На основе представленных проектов смет расходов Министерство финансов разрабатывает проект республиканского бюджета и передает его на рассмотрение и утверждение ЖК. На основе Закона о республиканском бюджете Правительство принимает постановление, которым утверждается бюджетная роспись по министерствам, ведомствам и другим распорядителям кредитов. Распорядители кредитов (Министерство образования или другие министерства) имеют право по согласованию с Министерством финансов уточнять в течение года размеры сметы расходов подведомственных ВУЗов, не уменьшая при этом защищенные статьи (зарботная плата, отчисления в Социальный фонд, питание, стипендии).

В высших учебных заведениях существуют планово-экономические отделы, которые занимаются ежегодным составлением проектов смет расходов. При их составлении учитываются контрольные цифры по доходам и расходам, устанавливаемые для государственного ВУЗа Министерством образования (или другим министерством, к которому относится данный ВУЗ). При этом ВУЗы не свободны и при определении направлений и порядка использования бюджетных и специальных средств, в том числе при определении доли, направляемой на оплату труда и материальное стимулирование работников. При составлении специальной сметы государственные ВУЗы

имеют больше автономии, однако окончательные параметры расходования специальных средств также определяются в процессе переговоров с распорядителями кредитов.

При планировании бюджетной сметы государственные ВУЗы обязаны руководствоваться установленными жесткими нормативами расходов. Так, размер заработной платы работников определяется в соответствии со штатным расписанием, на основе которого подготавливается и утверждается тарификация заработной платы по ВУЗу на каждый год. Базой при расчете заработной платы является единая тарифная сетка и принятые внутриорганизационные правила установления надбавок и доплат работникам. В пределах имеющихся специальных средств образовательные организации могут самостоятельно разрабатывать и реализовывать меры по социальной поддержке педагогов. Отчисления в Социальный фонд рассчитываются на основе действующих ставок страховых взносов на социальное страхование.

Размер стипендии прогнозируется ВУЗом в соответствии с количеством бюджетных мест и средней успеваемостью студентов.

Приобретение оборудования и материалов планируется на основе норматива по обновлению основных производственных фондов, установленного Антимонопольным комитетом в размере 10% стоимости имущества ВУЗа. Оставшиеся статьи расходов планируются по среднегодовым показателям предыдущих лет и существующим тарифам и расценкам.

Государственное финансирование ВУЗов, занимая в бюджете образования заметную долю ввиду большого количества ВУЗов, на институциональном уровне крайне ограничено. Оно обеспечивает высшим учебным заведениям средства только на выплату заработной платы и отчислений в Социальный фонд, стипендий и расходов на питание. Кроме того, бюджет в небольших размерах покрывает расходы на оплату коммунальных услуг и связи.

Специальные средства направляются на выплату заработной платы и отчислений в Социальный фонд (76,5 %

всех расходов) (таблица 5.7). Практически полностью за счет платных услуг финансируются приобретение оборудования, командировочные, транспортные расходы и др.

Таблица 5.7

Расходы республиканского бюджета по специальным средствам ВУЗов, %

Доля в общих расходах	2010
Заработная плата	65,4
Социальный фонд	11,1
Командировочные расходы	1,0
Питание	0,2
Вода	1,0
Электроэнергия	1,7
Теплоэнергия	1,7
Связь	0,9
Текущие различные прочие расходы (в т.ч. стипендии)	15,3
Транспортные расходы	0,9
Другие услуги	0,7
Итого	100

Расходы на оплату труда вместе с оплатой коммунальных услуг и услуг связи составляют в специальной смете расходов 82,4% общих расходов. На текущий ремонт, приобретение учебных материалов и литературы, информационные услуги и другие расходы, от которых зависит качество образования, тратится всего 17,6%.

Министерством образования и науки в условиях ограниченности финансовых ресурсов и необходимости поддержания учебного процесса, предлагается:¹⁹¹

-установить численность административно-обслуживающего персонала соответственно

¹⁹¹ Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Бишкек, 2011. Стр. 84

стандартизированной нормативной доле в общем фонде оплаты труда;

-разработать и ввести бюджетный норматив финансирования ВУЗов в расчете на 1 бюджетного студента в год с дифференциацией по специализации: гуманитарная, техническая и медицинская;

-увеличение среднего размера стипендий успешным студентам из малообеспеченных семей и сиротам за счет пересмотра контингента стипендиатов и показателей определения стипендиального фонда.

Однако эти меры не решат проблемы недостаточного финансирования бюджетного обучения. Предоставление бюджетного финансирования в зарубежных странах связано с результатами деятельности ВУЗа. При принятии решений, в каком ВУЗе разместить бюджетные места, учитываются усилия ВУЗа по повышению качества образовательных услуг. В Кыргызстане низкий размер государственного образовательного гранта не стимулирует заинтересованность ВУЗов в обучении бюджетных студентов и повышении качества подготовки специалистов по поддерживаемым государством специальностям, а также усугубляет проблему отсутствия механизма стимулирования усилий ВУЗов, направленных на повышение качества обучения.

В целом исследование показало, что модель системы высшего образования в Кыргызстане тяготеет к централизованно регулируемой: в государственных ВУЗах преобладает контрактное финансирование, размер платы за обучение в них жестко контролируется, а частные ВУЗы в сфере высшего образования играют пока незначительную роль. Существующие проблемы в сфере финансирования высшего образования в первую очередь связаны с большим количеством государственных ВУЗов и, соответственно, большим объемом ресурсов, направляемых государством в сферу высшего образования, что сокращает инвестиции государства в начальное и среднее образование. В то же время размер государственной поддержки высшего образования на институциональном уровне явно недостаточен: размер государственного образовательного

гранта даже не покрывает текущие расходы ВУЗов. Распределение бюджетных средств по конкретным учебным заведениям не конкурентно: оно ограничивается только государственными ВУЗами и преимущественно педагогическими направлениями. В результате страдает не только качество обучения на бюджетной основе, но и доступность получения высшего конкурентоспособного образования. Возможные варианты политики:

Заметно сократить число государственных ВУЗов посредством акционирования большей их части (такая перспектива намечалась в существующих документах политики). При этом размер бюджетного образовательного гранта существенно увеличить для повышения заинтересованности ВУЗов в его получении. В акционированных ВУЗах, в которых государство сохранит свою долю собственности, плата за обучение будет частично регулироваться государством: коллегиальный орган или независимая структура будут определять только методику расчета цены за обучение, а ее размер будет устанавливать само высшее учебное заведение. Доступность высшего образования для малоимущих граждан в большинстве стран будет обеспечиваться наличием образовательных кредитов и грантов. В Кыргызстане в соответствии с Государственной доктриной образования¹⁹² и Концепцией развития образования КР до 2010 года¹⁹³ государство намечало начать изыскание средств и проработку механизма предоставления образовательных кредитов для малообеспеченных граждан. Министерство образования и науки КР заявило, что возможно в 2012 г. часть ВУЗов будет переведена на условия самофинансирования, получив возможность использовать на развитие средства, ранее уплачиваемые в виде налога на специальные средства. Этот шаг может стать первым в кардинальном реформировании системы высшего образования.

¹⁹² Утверждена Указом Президента от 27 августа 2000 г., №244

¹⁹³ Утверждена Постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 г., № 259

- Сфокусироваться на развитии частных ВУЗов. Для этого расширить спрос на образовательные услуги в экономике: со стороны предприятий и фирм посредством разрешения к вычету большей доли расходов на образование при налогообложении, а со стороны населения - развитием образовательных кредитов и грантов. Государство сосредоточится на обеспечении доступности и качества среднего образования, что позитивным образом отразится на размерах расходов родителей на школьное образование детей и облегчит накопление средств на оплату их профессионального образования. Доступность высшего образования будет гарантироваться в первую очередь качественным средним образованием. Цены на образовательные услуги будут определяться самими ВУЗами в условиях конкуренции, что положительно повлияет не только на их уровень, но и качество образовательных услуг. Кроме того, дополнительные ресурсы в среднее образование для роста его качества могут предоставить сами частные высшие учебные заведения. В условиях конкуренции они будут в определенной мере заинтересованы в подготовке своих будущих абитуриентов и сотрудничестве со школами и инвестировании средств в них, что должно поощряться налоговым законодательством.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретических разработок сущности бюджета и его основных функций позволяет сделать вывод, что бюджет является составной частью экономических отношений, государственного устройства и правовой системы. Это означает, что, с одной стороны, бюджетная политика оказывает влияние на экономику страны, структуру органов государственного управления и права. С другой стороны, бюджет формируется под воздействием не только экономических отношений, но и системы государственного управления и права.

Анализ реформирования бюджетной сферы в Кыргызстане показал, что следующие институциональные преобразования позволили улучшить управление государственным бюджетом:

- внедрение системы казначейского исполнения бюджета (1995) и модернизация системы казначейства;

- институциональное закрепление Программы государственных инвестиций (ПГИ) в Министерстве финансов (1998);

- создание Счетной палаты (2005) как органа, осуществляющего внешний контроль и аудит в бюджетной и внебюджетной сферах страны;

- создание Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР (1998),

- создание Управления внутреннего аудита в Центральном казначействе, развитие процедур внутреннего аудита в государственных ведомствах;

- законодательное запрещение формирования внебюджетных фондов в КР, за исключением Социального фонда и фондов, создаваемых за счет добровольных пожертвований и взносов (1998);

- выведение Государственной налоговой и таможенной служб из состава Министерства финансов (дальнейшие преобразования в системе фискальных органов предполагалось осуществить путем создания единой службы,

обеспечивающей администрирование поступлений налоговых доходов в бюджет и Социальный фонд республики);

- создание общественных наблюдательных советов за расходованием бюджетных средств в государственных органах и МСУ (2011).

Для роста эффективности бюджетного процесса функционирование данных институтов общественного управления должно основываться на следующих требованиях:

- наличие законодательно установленных, четких, детализированных процедур, норм и принципов бюджетного процесса, предусматривающих, с одной стороны, ответственность, а, с другой, - стимулы, для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности, что с большей вероятностью, послужит принятию решений в общественных интересах;

- открытость и прозрачность планирования и использования общественных бюджетных ресурсов;

- финансирование действующих и принимаемых обязательств государственных структур перед обществом и предоставление отчетности о результатах использования ими средств для предоставления услуг и проведения политики;

- расширение полномочий и ответственности участников бюджетного процесса для эффективного и рационального использования общественных ресурсов.

Эффективная институциональная организация бюджетного процесса может быть достигнута посредством разработки и принятия бюджетных правил, конкретно определенных в законодательстве Кыргызстана. Наряду с использованием процедур, норм и принципов бюджетного процесса, большое значение в законах должно отводиться, с одной стороны, определению ответственности должностных лиц за их неисполнение, а с другой стороны, прозрачности их деятельности.

С другой стороны, реформирование процедур и правил бюджетного процесса в Кыргызстане, как в большинстве стран мира, требует реального перехода от финансирования

расходов государственных ведомств к финансированию их действующих и принимаемых обязательств для обеспечения эффективного и рационального использования общественных ресурсов государственными структурами. Обеспечение реального функционирования программного бюджетирования в Кыргызстане послужит изменению качества формирования бюджета от планирования на основе индексации прошлых расходов к подходу, основанному на расширении полномочий и ответственности участников бюджетного процесса.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Нормативно-правовые акты

1. Конституция (принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года). Б., 2010
2. Налоговый кодекс Кыргызской Республики
3. Земельный кодекс Кыргызской Республики
4. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г., №101
5. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г., № 78
6. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 25 сентября 2003 г., № 215
7. Закон Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства КР» от 28 мая 1994 г., № 1553-ХII
8. Закон Кыргызской Республики «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 г., № 117
9. Закон Кыргызской Республики «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 г., № 1480-ХII
10. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 г., № 92
11. Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Среднесрочного плана действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2009-2013 годы» от 22 октября 2009 года, № 396
12. Постановление Правительства КР (ППКР) от 28.08.2000 г. «О специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете Кыргызской Республики», № 531
13. Положение о порядке финансирования за счет стимулирующих (долевых) грантов (утверждено ППКР от 27 сентября 2003 г., № 614)

14. ППКР «Об утверждении Инструкции по формуле расчета выравнивающих грантов» от 2 сентября 2005 г., № 403
15. ППКР «О формировании и применении цен на платные образовательные программы в КР» от 18 мая 2009 г., № 300
16. Постановление Правительства КР «Программа приватизации государственного имущества КР на 2008-2012 гг.» от 17 сентября 2008 г., № 518
17. Классификация доходов (утверждена приказом Министра финансов КР от 19.05.08, № 98-п)
18. Ведомственная классификация (утверждена приказом Министра финансов КР от 19.05.08, № 98-п)
19. Классификация функций органов государственного управления (утверждена приказом Министра финансов КР от 19.05.08, № 98-п)
20. Экономическая классификация расходов (утверждена приказом Министра финансов КР от 19.05.08, № 98-п)
21. Бюджетная резолюция на 2007 г. (утверждена Постановлением ЖК КР от 30 июня 2006 г., № 1206-III)
22. Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Бишкек, 2011

Книги, монографии

23. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов – М.: Финансы: ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
24. Брагина Н.В. Государственные финансы: Учебник для вузов эк. спец. / БФЭА. – Б., 2005. – 347 с.
25. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Г.Б. Поляк, А.А. Астахов, Л.А. Вафина и др.; Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 540 с.
26. Внебюджетные специальные фонды: пенсионный фонд / Музурупканов А.Ш., Джумалиева Э.Б., Колходжаева Ч.А.; Министерство образования и культуры, Кыргызский аграрный университет им. К.И. Скрябина. - Бишкек: Б.и., 2003. - 88 с.

27. Внебюджетные доходы бюджетных учреждений. Центр фискальной политики. М.: Academia, 2002. - 60 с.
28. Государственные финансы. Теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития: Учеб. пособие / Пер. Синельщиков Е. Под ред. Г. Райта, Ю. Немеца. Б.: Фонд «Сорос-Кыргызстан», 1999. - 439 с.
29. Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии / Всемирный Банк. - 1997
30. Джеймс Бьюкенен. Сочинения. - Пер. с англ. (Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы). Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Том 1 / Фонд экономической инициативы; гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. / М: Таурис Альфа, 1997.- 560 с.
31. Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. Перевод с англ. В.Лукашевича и др. Под общей ред. Б. Лисовика и В.Лукашевича. С.-Пб., 1992.- 496 с.
32. Изучение процессов формирования бюджета и бюджетной политики: Технический отчет: Внутригосударственные финансы, ноябрь 1999 г. / ТАСИС. Техническая помощь в поддержку кредита на регулирование системой управления ресурсами государственного сектора. - Б., 1999. - 83 с.
33. Койчув Т. Экономика переходного периода / НАН КР. - Б.: Илим, 1995. - 143 с.
34. Койчуманов Т. Дж. Проблемы государственного регулирования финансово-экономической системы Кыргызской Республики: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. / НАН КР, Центр эк. исследований. - Б., 2000. - 28 с.
35. Кэмпбелл Р. Макконнел и Стенли Л. Брю. Экономика. Принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер. с англ. - Таллин, 1993.
36. Мусакожоев Ш.М. Обзорная информация об экономической системе КР / Гос. агентство по науке и интеллектуальной собственности при Правительстве КР (Кыргызпатент). - Б.: Б.и., 2002. - 15 с.

37. Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996.- 151 с.
38. Нестеренко Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дисс. канд. эк. наук.- М., 2006. -231 с.
39. Обзор государственных расходов: меры финансово-бюджетной политики по обеспечению роста экономики и сокращению бедности: Отчет 28123-КГ Всемирного банка. Пер. с англ. - 2004
40. Основные принципы государственной финансовой системы во Франции. 2-е издание. Российско-французская серия: информационные и учебные материалы №20. Французская Организация Технического Сотрудничества. М., 1993. - 171 с.
41. Придачук М.П. Бюджетный процесс в РФ: эволюционное развитие и качество управления: Дисс. д.э.н. - Волгоград, 2006. -390 с.
42. Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Методическое руководство для органов местно самоуправления. Б, 2010. - 138 с.
43. Подьяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. -559 с.
44. Реформирование финансового сектора Кыргызстана в условиях трансформации экономики / Под ред. Д.Ч. Бектеновой. - Б.: КРСУ, 1999. - 91 с.
45. Сарыбаев А. Государственные финансы в экономике Кыргызской Республики / КГНУ им. Ж. Баласагына. - Б.: ИД «Наука и образование», 2002. - 228 с.
46. Тюлюндиева Н.М. Государственные финансы: Учеб. пособие. Б., 2005. - 384 с.
47. Тюлюндиева Н.М. Финансовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике: Учебное пособие / Академия управления при Президенте КР, фонд Ханнса Зайделя. - Б., 2004.- 104 с.
48. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004. - 544 с.

49. Штурм Р. Бюджет. Перевод Изгоева А.С. с 5 издания, пересмотренного и переведенного в соответствие с новыми данными. – СПб: Наше законодательство о бюджете, 1907.
50. Шуляк П.Н., Белотелова Н.П.. Финансы. – 3-е изд., испр. и доп. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2002. - 456 с.
51. Экономика Кыргызской Республики: Учебное пособие. - Б.:КТУМ, 2003. - 487 с.
52. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. - М.: Наука, 1995. - 276 с.

Словари, справочники

53. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияни. 5е изд. доп. и перераб.- М.: Институт новой экономики, 2002. - 1280 с.
54. Доунс Дж., Гудман Дж. Элиот. Финансово-инвестиционный словарь / Пер. 4-го перераб. и доп. англ. изд.- М.: ИНФРА, 1997. - 586 с.

Статьи в научных изданиях

55. Бьюкенен Дж. Конституция Экономической политики. [Нобелевская лекция 1986 г.] // Вопросы экономики. 1994. №6
56. Ким Т.М. Увеличение налоговых поступлений в бюджет и фискальная политика государства // Налоги и право. 2011. №3.
57. Совершенствование межбюджетных отношений в России // Научные труды. № 66Р. - М.: ИЭПП, 2003

Литература на англ. языке

58. Bailey S.J. (1995). Public Sector Economics. (Basingstoke: Macmillan)
59. Bailey S.J. (1999). Local Government Economics. Principles and Practice (Basingstoke: Macmillan)

60. Becker Bernd (1983). Decision Making in Public Administration // Public Administration in the Federal Republic of Germany, Klaus Konig, Hans Joachim Von Oertzen, and Frido Wagener, eds, Netherlands: Kluwer.
61. Bruce Neil (2001). Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman.
62. Buchanan J.M. «What Should Economists Do ?» // *Southern Economic Journal*. № 30, January 1964, p. 213-222.
63. Buchanan J.M. «Constitutional Economics». *A New Palgrave: A Dictionary of Economics*. 1987, vol. 1
64. Local Finance in Europe (1996) / Local and Regional Authorities in Europe, № 61. Council of Europe Publishing.
65. Mikesell Jh.L.(2003). Fiscal Administration. Analyses and Applications for the Public Sector. Sixth Edition. Chicago, Dorsey Press.
66. Musgrave Richard A. (1959). The Theory of Public Finance. New Yourk: McGraw-Hill. Rosen H.S., 1992. Public Finance. Irwin
67. Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1976). Public Finance in Theory and Practice. Tokyo: McGraw-Hill.
68. Oates W.E. (1985) The Environment and the Economy: Environmental Policy at the Crossroads, In : American Domestic Priority – An Economic Appraisal, University of California Press.
69. Premchand A. (1983). Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice. - Washington, D.C.: IMF.
70. Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.: Word Bank, 1998.
71. Samuelson P.A. (1954).The Pure Theory of Public Finance. Review of Economics and Statistics, 36, 4
72. Stanley O. Collender (1997).The Guide to the Federal Budget: Fiscal, 1998, Rowman & Littlefield, Lanham, MD
73. Wildavsky A. and Caiden N. (1997).The New Politics of the Budgetary Process, 3 rd ed. New York: Longman.

Сборники, доклады

74. Статистический сборник «Образование в Кыргызской Республике». Б., 2000. 2003. 2008.

75. Global Education Digest 2005. Comparing Education Students Across the World.

Web-сайты:

76. Европейская хартия местного самоуправления
<http://www.ecsoman.edu.ru/socis/msg/16439803.htm>

77. www.citykr.kg

78. www.openbudgetindex.org

79. www.minfin.kg

80. www.kazna.gov.kg