Проблемы развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике
Кельдибеков А. К.

Кельдибеков Акматбек Кельдибекович / Keldibekov Akmatbek Keldibekovich – кандидат экономических наук, докторант,
Кыргызский экономический университет имени М. Рыскулбекова, г. Бишкек, Кыргызская Республика

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы разграничения, закрепления бюджетных полномочий по уровням формирования правоотношений между различными уровнями консолидированного бюджета.*
Ключевые слова: *межбюджетные отношения, стимулирующие гранты, выравнивающие гранты, местные бюджеты, исполнение бюджета.*

Согласно Закону Кыргызской Республики «О введении в действие Бюджетного кодекса Кыргызской Республики» с 1 января 2017 года в Бюджетном кодексе заложены следующие основные направления для дальнейшего реформирования бюджетного законодательства:

- нормативное закрепление прав и обеспечение возможностей граждан открыто участвовать в обсуждении вопросов формирования бюджетов и возможности их мониторинга и контроля;
- усиление контрольных полномочий Жогорку Кенеша КР;
- введение бюджетных принципов и основополагающих требований к формированию, утверждению и исполнению бюджетов бюджетной системы республики;
- четкая регламентация бюджетной системы, определений и терминов, используемых в бюджетном процессе, и процедур формирования и исполнения бюджетов;
- внедрение основополагающих механизмов бюджетного планирования, а также программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат;
- обеспечение прозрачности бюджетного процесса и минимизацию коррупционных проявлений при всех циклах формирования и исполнения бюджета;
- построение эффективной системы межбюджетных отношений с прозрачными инструментами регулирования;
- разграничение роли и полномочий и закрепление ответственности участников бюджетного процесса;
- разграничение расходных обязательств между бюджетами;
- последовательное развитие регионов;
- определение бюджетных инвестиций, ориентированных на цели развития.

Особо необходимо также выделить следующие направления, заложенные в Бюджетном кодексе:

- величина государственного долга будет определяться Правительством Кыргызской Республики с учетом международных показателей долговой устойчивости;
- четко определена норма, в соответствии с которой проекты законов об изменении финансовых обязательств государства, об увеличении расходов бюджета, финансируемых из республиканского бюджета, либо о сокращении его ресурсов принимаются только с согласия Правительства;
- реформирована система учета специальных средств, в состав которых будут включаться только средства, полученные от выполненных работ и оказанных услуг по перечню, утверждаемому Правительством Кыргызской Республики;
- предусмотрены особенности формирования бюджетов судебной системы и Счетной палаты Кыргызской Республики;
- бюджет ФОМС стал самостоятельным, и будет утверждаться отдельным законом Кыргызской Республики [1.26].

Межбюджетные отношения, как считают ученые Павлова Л. Н., Бабич А. М., - это «Совокупность отношений между органами государственной власти, органами власти субъектов местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [2.89].

По мнению Карасартовой Р. Р., межбюджетные отношения - это отношения, возникающие между органами государственной власти и органами местного самоуправления в ходе бюджетного процесса по поводу четкого разграничения расходных полномочий, распределения доходов между уровнями бюджетной системы, а также перераспределения средств из вышестоящего уровня бюджета в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования [3.18].

Эффективная система межбюджетных отношений должна быть направлена на достижение трех целей:

1) Повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;

2) Обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;

3) Упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, создание предпосылок для становления гражданского общества

Межбюджетные отношения на современном этапе выглядят структурно следующим образом.

Республиканский бюджет, который является основным финансовым планом государства, а также субсидирует местные бюджеты через следующие инструменты:

- выравнивающие гранты;
- стимулирующие гранты.

В части расходной политики межбюджетных взаимоотношений и их исполнения выступает казначейская система исполнения бюджета.

В части доходной базы бюджетов разных уровней выступает система налогов, а также других обязательных платежей в пользу бюджетов.

Таким образом, межбюджетные отношения - это комплекс взаимосвязанных финансовых звеньев, который обеспечивает выполнение социально-экономических, экологических и других задач государства.

Большую часть в общих трансфертах сектора государственного управления занимают гранты местным бюджетам, за исключением городов республиканского значения.

Таблица 1. Индикаторы местных бюджетов за 2010-2014 гг., млн. сом.

Наименование	**2010 год**	**2011 год**	**2012 год**	**2013 год**	**2014 год**
Собственные доходы	7 021,1	8 011,9	8 691,7	9 843,1	12 304,9
Категориальный грант	4 171,6	4 062,2	4 084,5	11 050,7	11 177,1
Выравнивающий грант	806,9	947,5	1 059,2	954,9	696,1
Средства передаваемые	1 442,2	2 616,3	8 178,1	2 388,8	735,0
Всего местные бюджеты, млн. сом	**13 441,8**	**15 637,8**	**22 013,5**	**24 237,4**	**24 913,2**
Доля расходов, покрытая за счет собственных средств, %	52,2%	51,2%	39,5%	40,6%	49,4%

Источник: данные Министерства финансов КР.

Так, в 2014 г. общий объем грантов, передаваемых районным бюджетам, составил 447,3 млн. сом., **(**82,1%), бюджетам айыл окмоту – 3 725,2 млн. сом. (71,3%), городам районного значения – 216,0 млн. сом. (67,6%), городам областного значения – 439,3 млн. сомов (61,0%), наименьшая часть приходится на долю городов республиканского значения – 181,9 млн. сом. (21,1%) (табл. 1) [4.54].

На наш взгляд, наиболее сложным барьером развития и эффективного функционирования муниципальных образований является их финансово-бюджетная необеспеченность. Поэтому финансовая политика местного самоуправления должна быть выстроена таким образом, чтобы финансировать большую часть своей деятельности по реализации собственных внутренних задач за счет собственной доходной базы, не впадая в зависимость от государственных и кредитных учреждений. Однако неравномерные экономические возможности органов местного самоуправления вызывают необходимость привлечения бюджетных трансфертов.

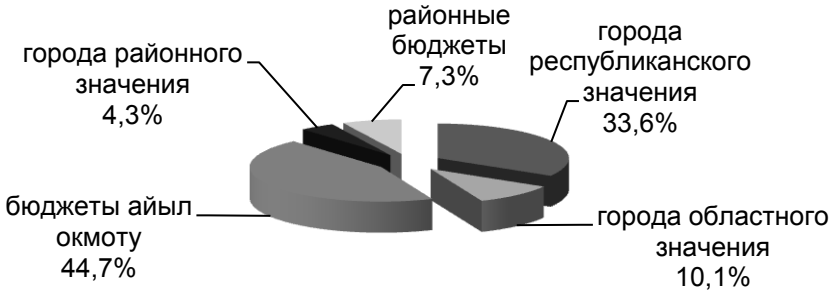

Рис.1. Распределение расходных средств по МСУ за 2014 г.

Источник: по данным Министерства финансов КР.

Большая часть (44,7 %) расходных средств распределяется на нужды бюджета айыл окмоту, меньшая часть - в города районного значения (4,3%) (рис..1).

Как известно, гранты рассчитываются и распределяются на основе формулы, утвержденной Правительством Кыргызской Республики, которая учитывает лишь финансовый разрыв между потенциалом доходов и потребностями местного бюджета на финансирование расходов местного сообщества, без других факторов жизнедеятельности самоуправления.

Одна из особенностей новой модели выравнивающих грантов состоит в том, что она устанавливает порядок расчета размера выравнивающих грантов местным бюджетам, разделенным по следующим группам: города республиканского значения, города областного значения, города районного значения, айыл окмоту, которые, безусловно, различаются по уровню доходности [4.56].

Отличие новой, разработанной нами, модели от старой заключается в том, что при расчете выравнивающих грантов расчеты ведутся от доходного потенциала, а не от потенциального дохода (прогноза доходов), а также бюджетных расходов, при определении которых применены корректировочные коэффициенты (коэффициент уровня урбанизации, коэффициент высокогорности и отдаленности, коэффициент структуры населения, коэффициент масштаба).

Обновленная модель позволяет варьировать параметры бюджетной политики в области межбюджетных отношений, что дает возможность анализировать и сопоставлять различные методы межбюджетного регулирования, а также рассчитать размер выравнивающих грантов в зависимости от выбранных параметров формулы распределения.

Данный анализ сформирован согласно нормативно-правовых актов Кыргызской Республики, которые определяют переход на новые принципы межбюджетных отношений (от 3-уровневого бюджета к 2-уровневому), где в системе межбюджетных отношений понятие местные бюджеты включают в себя бюджеты местного сообщества аила, поселка, города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

При формировании местных бюджетов на 2013 год и 2014-2015 годы Министерством финансов Кыргызской Республики, местные бюджеты разделены на 4 группы, общее количество которых составляет 484 субъектов:

- ✓ Города республиканского значения - 2;
- ✓ Города областного значения - 12;
- ✓ Города районного значения - 11;
- ✓ Айыл окмоту – 459.

Общий объём проекта местных бюджетов на 2015 год составляет **22 454,6 млн. сомов**, или увеличение объема местных бюджетов по сравнению с 2011 годом составляет **1 814,8 млн. сомов**.

Увеличение объёма местных бюджетов на 2012 год связано с введением новых условий оплаты труда работникам социальной сферы, с выплатой доплаты к заработной плате работникам бюджетной сферы из-за изменения тарифной политики на энергоносители, «О фискальных преференциях, льготах и отсрочках для физических и юридических лиц, пострадавших во время беспорядков в Ошской и Джалал-Абадской областях и мерах по стабилизации и восстановлению региона».

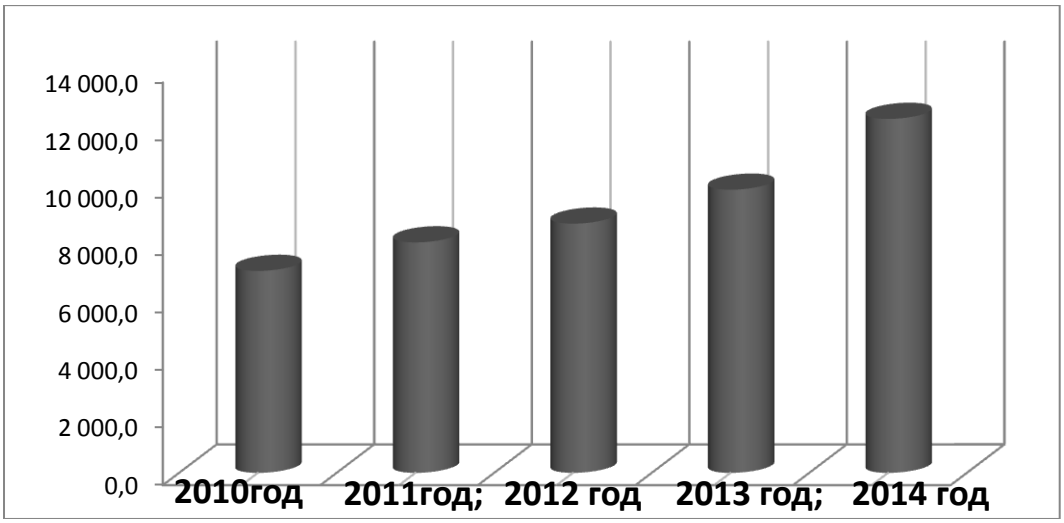

Рис. 2. Диаграмма: Динамика доходов местных бюджетов

В рамках мер по выполнению программы Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь», в целях укрепления доходного потенциала местных бюджетов, Министерством финансов при формировании проектов местных бюджетов на 2014-2016 годы определены новые нормативы отчислений от общегосударственных и других доходов.

Таблица 2.Новые нормативы отчислений от общегосударственных и других доходов распределены дифференцированно следующим образом

Наименование групп	**Подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом**			**Налог на основе обязательного патента**			**Налог за пользование недрами**			**Всего**
	2011г	**2012г**		**2011г**	**2012г**		**2011г**	**2012г**		
	%		сумма	%		сумма	%		сумма	
Города республиканского значения	35 %	50 %	*659,4*	50 %	100%	*22,0*	0 %	50%	*38,8*	*720,2*
Города областного значения	30 %	40 %	*93,1*	50 %	100%	*0,9*	0 %	50%	*8,0*	*102,0*
Города районного значения	30 %	40 %	*74,0*	50 %	100%	*1,1*	0 %	50%	*4,2*	*79,3*
Айылокмоту	0 %	10 %	*155,0*	50 %	100%	*-0,5*	0 %	50%	*29,7*	*184,2*
ИТОГО:			***981,5***			***23,5***			***80,7***	***1 085,7***

Справочно: изменения нормативов отчислений коснулись исключительно 3-х вышеуказанных регулируемых налогов (за вычетом поступления от букмекерских кантор).

При этом принимались во внимание следующие критерии, которым должны удовлетворять эти налоги:

- возможность органов МСУ реально влиять на базу налогообложения и собираемость налогов;
- равномерность размещения налоговой базы по территории;
- равномерность поступлений в течение года.

Таблица 3.Общий объём местных бюджетов на 2012-2014 годы (млн. сомов)

Наименование	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	Откл. (3-2)	Откл. (4-2)	Откл. (5-2)
1	2	3	4	5	6	7	8
Местные бюджеты	**20 639,8**	**22 454,6**	**22 390,5**	**23 510,6**	**1 814,8**	**1 750,7**	**2 870,8**

По межбюджетным трансфертам:

Таблица 4.Категориальные гранты (млн. сомов)

Наименование	2011 год	на 2012 год	на 2013 год	на 2014 год	Откл. (3-2)	Откл. (4-2)	Откл. (5-2)
1	2	3	4	5	6	7	8
Категориальные гранты	**3 929,5**	**10 760,0**	**10 760,0**	**10 760,0**	**6 830,5**	**6 830,5**	**6830,5**

Объем категориальных грантов на 2012 год составляет 10 760,0 млн. сомов, по сравнению с 2011 годом объем категориальных грантов увеличился на 6830,5 млн. сомов.

Увеличение объема категориальных грантов связано с принятием следующих нормативно-правовых актов**:**

в соответствии с Постановлением Правительства КР №18 от 19.01.2011 года «О введении новых условий оплаты труда образовательных организаций» введены новые условия оплаты труда:

- с 1 мая 2011 года для преподавательского и административно-управленческого персонала;
- с 1 сентября 2011 года для младшего и технического персонала.

А также с введением новых объектов дошкольного и школьного образования.

Таблица 5.Выравнивающие гранты (млн. сомов)

Наименование	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	От кл. (3-2)	От кл. (4-2)	От кл. (5-2)
1	2	3	4	5	6	7	8
Выравнивающие гранты	**763,2**	**954,9**	**957,8**	**953,5**	**191,7**	**194,6**	**190,3**

Объёмы выравнивающих грантов на 2012 год в сумме **954,9 млн. сомов**, по сравнению с 2011 годом выравнивающие гранты увеличились на **191,7 млн. сомов** [5.65].

Увеличение выравнивающего гранта связано с повышением заработной платы работникам культуры и социальной защиты.

Реформирование системы межбюджетных отношений должно сопровождаться корректировкой местного процесса. Формирование доходной части бюджета должно основываться на местных налогах независимо от их удельного веса в структуре налоговых доходов. Местные органы власти должны обосновывать нормативы отчислений от общегосударственных налогов на основе прогнозов о поступлениях от местных налогов, а не наоборот, как это происходит сейчас.

Литература

1. Закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Кыргызской Республики».
2. Государственные и муниципальные финансы. Бабич А. М., Павлова Л. Н.
3. *Карасартова Р*. Совершенствование системы межбюджетных отношений в Кыргызстане.
4. Кыргызстан в цифрах: 2015 г.
5. Материалы Министерства финансов Кыргызской Республики, 2015.