

2004 года № 76, 31 июля 2006 года № 144, 23 июня 2008 года № 127, 5 октября 2008 года №231).

17а. Zakon KR «Ob investitsijah v Kyrgyzskoy Respublike» (V redakcii Zakonov KR ot 14 ijun'a 2004 goda № 76, 31 ijul'a 2006 goda № 144, 23 ijun'a 2008 goda № 127, 5 okt'abr'a 2008 goda № 231).

18. Игошин Н.В. Инвестиции. Организация управления и финансирование: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

18а. Igoshin N.V. Investitsii. Organizatsija upravlenija i finansirovanije: Uchebnik dl'a vuzov. 2-e izd., pererab. i dop. - М.: УНИТИ-ДАНА, 2001.

19. Идрисов А.Б. Инвестиционная политика в переходной экономике. - М.: ФИЛИНЪ, 2005.

19а. Idrisov A.B. Investitsionnaja polbtika v perehodnoy ekonomike. - М.: FILIN, 2005.

20. Инвестиции в КР 2001-2005, 2006-2011. - Б.: Национальный статистический комитет КР.

20а. Investitsii v KR 2001-2005, 2006-2011. - В. - Natcional'nyi statisticheskiy komitet KR.

21. Койчурев Т.К. Избранное собрание сочинений: Том II. Постсоветская перестройка: теория, идеология, реалии. - Б.: ЦЭС при ПКР, ОО «Экономисты за реформу», 2007.

21а. Koychuev T.K. Izbrannoje sobranije sochineniy. Tom II. Postsovetskaja perestroika: teorija, ideologija, realii. - В.: ТсЕС при ПКР, ОО «Экономисты за реформу», 2007.

22. Мисакян М.Н. Роль прямых иностранных инвестиций в развитии малых переходных экономик // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 2008. Вып. 4.

22а. Misak'an M.N. Rol' pr'amych inostrannyh investitsiy v razvitii malyh perehodnyh ekonomik // Vestnik SPbGU. Ser. 5. 2008. Vyp. 4.

23. UNCTAD, World Investment Report 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

24. World investment report 2001-2011.

25. База данных Всемирного банка [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

25а. Baza dannyh Vsemirnogo banka [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

26. База данных Межгосударственного комитета по статистике СНГ [www.cisstat.org](http://www.cisstat.org)

26а. Baza dannyh Mezghosudarstvennogo komiteta po statistike SNG [www.cisstat.org](http://www.cisstat.org)

27. Данные ОЭСР

27а. Dannyaе OESR

Март 2013 г.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Н.М. Тюлюндиева, доцент АГУПМКР, [tulundieva@hotmail.com](mailto:tulundieva@hotmail.com)

## REALIZATION OF PRINCIPLE OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE INDEPENDENCE IN THE KR

N. Tiuliundieva, Docent of Academy of Public Management under the President of the Kyrgyz Republic, [tulundieva@hotmail.com](mailto:tulundieva@hotmail.com)

### Abstract

This article is devoted to local budget reform in Kyrgyzstan. Here the author investigates local budget revenues (1996-2012). The taxes and non-taxes revenues and grants of local budget reform in Kyrgyzstan are analyzed and the appropriated problems are revealed.

**Key words:** Local Budget, Public Budget, Local Government, Budget Process, Taxes Revenues, Non-taxes Revenues, Grants.

**Ключевые слова:** местный бюджет, республиканский бюджет, местное самоуправление, бюджетный процесс, налоговые доходы, неналоговые доходы, гранты.

В 1996 г. местные органы управления располагали более чем 1,6 млрд. сом., в 2001г.

– свыше 4 млрд. сом., в 2005 г. – 6,6 млрд. сом., а в 2012 г. – 23,6 млрд. сом. (табл. 1).

Таблица 1 – Доходы местного бюджета (МБ) в Кыргызстане в 1996-2010 гг.

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

А	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общие доходы и полученные официальные трансферты МБ	6869	8998,4	12575	13973,3	15251	21364,4	23563,3
МБ в % к ВВП	6,1	5,2	6,7	7,1	7,1	7,7	7,7

Источник: данные Нацстаткома КР.

Удельный вес местного бюджета в ВВП сократился после 1996 г.: с 7,2% ВВП до 5,1% ВВП в 2000 г. 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 из состава местных бюджетов областных и районных бюджетов. Последовавшее небольшое повышение удельного веса в 2008 г. отразило произошедшее восстановление районных бюджетов в составе 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 (1996-2010 гг.) 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 в 2010 г. сложились на уровне 7,1%, доходы республиканского бюджета составляли 31,2% ВВП (в 1996 г. – 17,5% ВВП).

В 2011-2012 гг. объем местного бюджета возрос (до 7,7% ВВП) за счет существенного роста заработной платы учителей, финансируемой категориальными грантами, поступающими из республиканского бюджета и учитываемыми в местных бюджетах. Следовательно, рост местных бюджетов произошел за счет средств, самостоятельность в распоряжении которыми у ОМСУ отсутствует и к тому же они направлены на финансирование не деятельности местного значения, а государственных полномочий.

Если же сравнить долю местных бюджетов в ВВП в 1996 г. (7,2%) с их долей в

2010 г. (7,1%), то можно утверждать, что реальной децентрализации в стране за 15 лет не произошло.

В 1996 г. доходы республиканского бюджета превышали доходы местных бюджетов в 2,4 раза, а в 2010 г. – в 4,4 раза, в 2012 г. – в 3,3 раза. Следует подчеркнуть, что до активизации проведения политики развития местного самоуправления, начавшейся в 1995 г., доходная часть местных бюджетов превышала доходы республиканского бюджета [1, с. 44].

Следовательно, принцип соответствия между экономическим развитием страны и доходами государственного бюджета соблюдался в большей степени для республиканского бюджета. Поступление налогов и других доходов на местном уровне заметно отставало и отстает, что позволяет говорить о нерациональном построении системы межбюджетных отношений в стране и стремлении сосредоточить бюджетные средства на центральном уровне.

Реализацию принципа финансовой самостоятельности в Кыргызстане рассмотрим на примере периода 2008-2012 гг. 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 2008-2011 гг. в состав консолидированного местного бюджета в Кыргызстане включались бюджеты местных администраций на районном уровне

и органов местного самоуправления в городах и селах;

доходная база, нормативы отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты в 2009-2011 гг. были определены в соответствии с новым Налоговым кодексом (в 2008 г. действовал старый состав налогов);

в течение 2010 г. в стране отсутствовала политическая и экономическая стабильность;

с 2011 г. на состояние местных бюджетов стали оказывать заметное влияние политические факторы;

в 2012 г. был осуществлен переход на двухуровневый бюджет, то есть районные бюджеты были ликвидированы.

Все доходы местного бюджета подразделяются на текущие (налоговые и неналоговые), капитальные и гранты. Проанализируем, какие источники доходов пополняли местный бюджет в 1996-2011 гг. (табл. 2).

Таблица 2 – Структура доходов местного бюджета в Кыргызстане, %

Доходы	1996	2000	2008	2009	2010	2011
Общие доходы и полученные официальные трансферты	100	100	100	100	100	100
Общие доходы (без трансфертов)	84,8	51,3	<b>53,0</b>	<b>54,3</b>	50,4	40,3
Текущие доходы	84,7	51,2	49,6	52,6	49,6	30,2
Налоговые поступления	78,4	38,5	38,7	41,8	40,9	32,2
Неналоговые поступления	6,3	12,7	10,9	10,8	8,7	7,0
Доходы от операций с капиталом/ доходы от продажи нефинансовых активов	0,1	0,1	3,4	1,7	0,9	1,1
Полученные официальные трансферты	15,2	48,7	47,0	45,7	49,6	59,7

Источник: данные Нацстаткома КР.

В 1996 г. (до начала проведения реформы межбюджетных отношений в Кыргызстане) налоги обеспечивали 78,4% доходов местных бюджетов. В 1997 г. доля налогов уменьшилась до 4,1% от общих доходов, в 1998-1999 гг. колебалась от 40,8 до 37,6% [2, с. 30].

В 2008 г. сумма налоговых поступлений составила всего 38,7% общих доходов местного бюджета. В 2009-2010 гг. был зафиксирован небольшой рост приблизительно на 3 процентных пункта.

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%.

В 2010 г. налоги составили 40,9% доходов местного бюджета, официальные трансферты – 49,6, неналоговые платежи – 8,7, доходы от продажи нефинансовых активов – 0,9 %.

В 2011 г. налоги сократились до 32,2% местных доходов, а неналоговые платежи – до 7,0%, официальные трансферты возросли до 59,7%.

Как видим, основными источниками поступлений местного бюджета остаются трансферты (более 50%), то есть ресурсы, передаваемые из республиканского бюджета. Если проанализировать динамику трансфертов в относительных показателях к ВВП, то в 1996-2005 гг. они возросли с 1,1 до 3,3% ВВП, показав тенденцию неуклонного роста [3, с. 8]. В 2011 г., по нашим расчетам, трансферты вновь выросли до 4,7% ВВП. Таким образом, доля трансфертов по отношению к ВВП существенно возросла.

В 2011-2012 гг. официальные трансферты превысили 60% местных доходов в связи с повышением заработной платы учителей за счет средств, передаваемых из республиканского бюджета.

При этом, как отмечают отдельные авторы, доля трансфертов колебалась от 15,7% (города республиканского значения) до 79,6% (бюджеты айыл окмоту) [4, с. 9]. В среднем налоговые доходы в этот период обеспечивали менее трети общих доходов местного бюджета.

Таким образом, наиболее высокими темпами в 2010-2012 гг. росли официальные трансферты. Однако исследование динамики трансфертов, поступающих в местные бюджеты, осуществленное нами на основе данных Национального статистического комитета КР [5, с. 98-99], 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 введен для тех случаев, когда принимаемые государством нормативные и правовые акты требуют дополнительного финансирования, которое не было запланировано 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 согласно действующим нормативам. В таком случае 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 учитывали общие налоговые доходы, включающие как местные, так и регулируемые налоги. Местные налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и автономной деятельности в отношении расходов. Напомним, что один из принципов, введение которого авторы счи-

тают необходимым для обеспечения финансовой самостоятельности ОМСУ, – это принцип местной автономии [6, с. 154-55]. Местная автономия понимается в первую очередь как требование, чтобы поступления от местных налогов покрывали не менее 50% потребности местного бюджета.

В КР местные налоги составляют всего лишь чуть выше четверти налоговых доходов местного бюджета. Для сравнения в 2004-2005гг. местные налоги обеспечивали свыше 35% налогов, поступающих в местные бюджеты.

Как видим, доля местных налогов в общих доходах местного бюджета по-прежнему остается значительно меньше 50%. Данная ситуация приводит к следующим отрицательным последствиям:

- затрудняется проведение реальной экономической политики на местном уровне;
- местные власти зависят от трансфертов из республиканского бюджета;
- нет возможности профинансировать местные расходные обязательства в полном объеме.

При этом финансовая автономия предполагает также, что 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. В Кыргызстане, на наш взгляд, местные власти должны иметь право устанавливать ставки одного или двух местных налогов.

Однако данный принцип установления и/или регулирования ставок местных налогов органами МСУ в КР не реализован. Два вида местных налогов, взимаемых на территории Кыргызстана, определены Налоговым кодексом КР (статья 8). Дополнительные местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом КР, органам МСУ вводить запрещается (статья 205).

Налоговым кодексом КР также предусмотрено освобождение от уплаты местных налогов только в случаях, когда плательщик понес материальные убытки вследствие непреодолимой силы.

Очевидная слабость налоговой базы местных органов самоуправления не позволя-

ет 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 и земель несельскохозяйственного назначения, полностью поступающего в местные бюджеты и уплачиваемого местным населением и предпринимателями.

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

Анализ доходов местных бюджетов позволяет сделать следующее заключение:

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 реальной финансовой децентрализации;

новая национальная политика развития страны должна предусмотреть расширение собственных финансовых ресурсов местных органов власти за счет передачи им в полное ведение местных налогов (законодательные полномочия), стабильного разделения между республиканским и местными бюджетами по ряду других налогов и снижения размеров грантов, направляемых из республиканского в местные бюджеты;

неэффективность системы местного налогообложения, о которой экономисты говорили десять лет назад, остается реальностью и после реформы 2009 г. Ощутимый рост доходов ОМСУ возможен только за счет законодательного расширения перечня местных налогов, в первую очередь налога с продаж;

местным органам самоуправления нужно передать право на администрирование всех общегосударственных налогов, поступающих в местные бюджеты;

следует включить в план местных бюджетов средства передаваемые.

#### Использованные источники

1. Карашев, А.А. [и др.]. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский; [под общ. ред. А.А. Кутанова]. – Б., 2002. – Вып. 1. – С. 44.

1а. Karashev, A.A. [i dr.]. Sovremennoje sostojanije mestnogo samoupravlenija v Kyrgyzskoy Respublike [Text] / A.A.Karashev, O.S/Tarbinskiy. – B., 2002. – Vyp. 1. – S. 44.

2. Руководство по бюджету для граждан [Текст]: Программа ПРООН, Фонд СОРОС – Кыргызстан, Урбан Институт Бишкек. – Б., 2002. – С. 30.

2а. Rukovodstvo po b'udshetu dl'a grahdan [Text]: Programma PROON, Fond SOROS – Kyrgyzstan, Urban Institut Bishkek. – B., 2002. – S. 30.

3. Абдрахманова, Д.С. Государственная региональная политика в КР: содержание, проблемы и эффективность [Текст] / Д.С. Абдрахманова // Реформа. – 2007. – №2. – С. 8.

3а. Abdrahmanova, D.S. Gosudarstvennaja regional'naja politika v KR: sodержanije, problemy I effektivnost' [Text] / D.S. Abdrahmanova // Reforma. – 2007. – №2. – С. 8.

4. Кожошев, А.О. Совершенствование экономических механизмов развития системы местного самоуправления (на материалах Кыргызской Республики) [Текст]: автореф. дис.... канд. экон.наук: 08.00.05 / А.О. Кожошев. – Бишкек, 2011. – С. 9.

4а. Kozhoshev, A.O. Sovershenstvovanije ekonomicheskikh mehanizmov razvitija sistemy mestnogo samoupravlenija (na materialah Kyrgyzskoy Respubliki) [Text]: avtoref. diss. ... kand. ekon. Nauk 08.00.05 / A.O.Kozhoshev. – Bishkek, 2011. – S.9.

5. Социально-экономическое положение КР. – Бишкек: НСК КР, 2010. – №1. – С. 91-92; Социально-экономическое положение КР. – Бишкек: НСК КР, 2012. – №1. – С. 98-99.

5а. Sotcial'no-ekonomicheskoje polozhenije KR. – Bishkek: NSK KR, 2010. – №1. – С. 91-92; Sotcial'no-ekonomicheskoje polozhenije KR. – Bishkek: NSK KR, 2012. – №1. – С. 98-99.

6. Bailey, S.J. (1999). Local Government Economics. Principles and Practice (Basingstoke: Macmillan). P.154-155.

Март 2013 г.