

К ПРОБЛЕМЕ БЮДЖЕТОВ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ



*А.КЕШИКБАЕВ, начальник Управления
региональной политики МФ КР*

В статье сделана попытка определить основные принципы, цели и задачи формирования бюджетов местных сообществ, а также основные направления реформы налогового-бюджетной системы республики в контексте усиления местного уровня.¹

Исходные предпосылки

Бюджетную систему Кыргызской Республики составляют **самостоятельные** республиканский и местные бюджеты, включаемые в государственный (консолидированный) бюджет. Основой самостоятельности бюджетов является наличие **установленных** законодательством республики **собственных источников доходов** у всех звеньев бюджетной системы. Правительство КР, местные государственные администрации органы местного

самоуправления проводят **единую бюджетно-финансовую политику**. Доходная часть местных бюджетов республики включает регулируемые налоги (общегосударственные и связанные с ними поступления), закрепленные доходы (местные налоги и сборы), трансферты из республиканского бюджета и внебюджетные поступления. Расходная часть бюджетов формируется исходя из издержек различных уровней государственной власти в процессе выполнения ими своих законодательно закрепленных функций и задач.

Природные и социально-экономические факторы предопределили значительную дифференциацию уровней хозяйственного освоения и развития регионов республики, что в свою очередь обуславливает крайнюю неравномерность в налоговом (доходном) потенциале территорий. При этом не наблюдается адекватных различий в расходах территорий, в связи с чем в рамках государственного бюджета предусмотрены меры по перераспределению ресурсов между разными уровнями власти. **Взаимоотношения между** местными бюджетами различных уровней регулируются Законом «Об основных принципах бюджетного права». **Максимальные размеры** расходов местных бюджетов устанавливаются Бюджетной комиссией Правительства КР, исходя из финансовых возможностей государства, в целях предотвращения нереальных и завышенных заявок по каждой области и г. Бишкеку в пределах общих расходов по каждой основной группе расходов, предусмотренных **среднесрочным прогнозом** бюджета. В конечном итоге, на уровне центральной власти принимаются принципиальные решения, все социальные обязательства государства сосредоточены и реализуются на самом низовом уровне - в системе местного самоуправления, а передаточными звеньями в этой системе выступают области и районы. Тем же Законом регулируется порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения местных бюджетов.

Проект республиканского бюджета составляется на основании показателей социально-экономического развития республики, предусмотренных **индикативным планом** республики. Областные финансовые управления и финансовое управление г. Бишкека формируют доходную часть бюджета в разрезе налогов и других доходов и представляют ее в Министерство финансов **к 1 июля текущего года**. Местные финансовые органы и органы

¹ В статье широко использованы материалы и документы МФ КР и его региональных органов, проекта UNDP/TACIS "Управление ресурсами государственного сектора" (PSRMAC), проекта "Преобразование финансовой системы в Республике Казахстан" (ADB), проекта "Децентрализация системы государственной власти в Кыргызской Республике" (UNDP), других проектов международных организаций и отдельных государств (WB, USAID, GTZ), Конгресса местных сообществ Кыргызской Республики, а также нормативно-правовые акты республики, материалы периодических изданий (особенно российских). В написании статьи большую помощь оказали выезды непосредственно на территории местных сообществ и встречи с работниками системы местного самоуправления, а также советы и консультации специалистов Министерства финансов КР. Поскольку все основные вопросы бюджетной сферы регулируются Законом "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике", в статье не делается лишней раз упоминаний о положениях этого важного акта.

Рассматриваемые проблемы в определенной мере перекликаются с тематикой и содержанием отчетов по Технической помощи в поддержку кредита на регулирование системой управления ресурсами государственного сектора (TACIS/PSRMAC), любезно предоставленные офисом проекта в начале текущего года и которые освобождают автора от излишней интерпретации статистических данных в разрезе местных бюджетов и в целом.

местного самоуправления с участием управлений и отделов местных государственных администраций на основе показателей индикативного плана социально-экономического развития территорий разрабатывают проекты соответствующих территориальных бюджетов, нормативы отчислений от общегосударственных налогов и других доходов в местные бюджеты нижестоящего территориального уровня и представляют их на рассмотрение соответствующих инстанций. Предусмотренные законодательством процедуры бюджетного процесса в республике (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение) **идентичны на всех уровнях** государственной власти и соответствуют принципу формирования "сверху - вниз".

В республике имеется определенный опыт решения проблемы формирования бюджетов айыл окмоту: разработаны типовые бланки бюджета айыл окмоту, проект Закона "О финансово-бюджетных основах местного самоуправления в Кыргызской Республике", с помощью международных организаций периодически проводятся семинары, имеются соответствующие публикации. Несомненно, успех решения этой большой проблемы зависит во многом от системности применяемых подходов. В статье сделана попытка найти решение ряда **последовательных и тесно взаимосвязанных задач**:

- выбор принципиального решения проблемы;
- укрепление доходной части бюджетов местных сообществ;
- определение прав и обязанностей в расходовании бюджетных средств;
- оптимизация взаимодействия бюджетных уровней;
- процедурные вопросы и администрирование;
- нормативно-правовая поддержка;
- механизмы и сроки внедрения.

Назрела необходимость решения ряда принципиальных вопросов в отношении экономических и финансовых основ системы местного самоуправления. Все зависит от того, хотим ли мы увидеть в системе местного самоуправления сильную власть, обладающую для реализации своих интересов достаточной экономической базой, устойчивым налоговым потенциалом, сбалансированным бюджетом, юридической основой и правом "голоса". С одной стороны, мы говорим о зарождении и становлении в республике института местного самоуправления, с другой – строим с этой системой отношения по "остаточному" принципу вопреки процессам децентрализации и децентрализации. Насколько будет устойчива пирамида системы территориального государственного управления, если основание ее будет узким и зыбким? Насколько отвечает реалиям провозглашение местных бюджетов самостоятельными и единую ли налогово-бюджетную политику проводят центр и регионы?

В чьих интересах – центра или регионов - производится закрепление и регулирование доходов? Что считать собственными доходами? Решает ли проблему хронически дефицитного бюджета введение множества видов местных налогов и сборов? Что даст увеличение ставок и тарифов, учитывая множество "за" в защиту нынешнего налогоплательщика. Как же поднять дохо-

ды, не увеличивая резко налогового бремени? Эти и другие вопросы необходимо будет решить в первую очередь при рассмотрении проблемы доходной части местных бюджетов, размеры которых во многом зависят, кроме всего прочего, и от модели взаимоотношений бюджетов разного уровня.

Если во взаимоотношениях центра с регионами достаточно определенно решен вопрос о регулировании доходов, то между разными уровнями местных бюджетов этот вопрос решается ежегодно за столом переговоров, что свидетельствует об отсутствии правовых норм, а центр не имеет права вмешиваться в процесс регулирования согласно Закону "Об основных принципах...". Кроме того, все бюджетные уровни жестко связывает система категориальных и выравнивающих грантов. Насколько оправдано их существование и тиражирование по территориям? Объективны и обоснованы ли методики расчета грантов?

Для того чтобы члены местного сообщества могли знать, откуда берутся бюджетные средства и на какие цели они расходуются, необходимо добиваться большей прозрачности не только самого бюджета, но и бюджетного процесса. Только членам местного сообщества виднее - куда в первую очередь требуются средства и откуда их взять. Именно они в наибольшей степени будут заинтересованы в правильности расходования общих средств и в справедливости налогового бремени. Сложившийся за многие годы стереотип отношений "проси больше – дадут меньше" не изжить, пока будет сохраняться практика бюджетных отношений "сверху - вниз".

Решение вышеназванных проблем является важным шагом на пути налогово-бюджетных преобразований в рамках общедемократических реформ. Полнота и целостность решения этих проблем будут зависеть от степени проработанности соответствующих дополнений и изменений в пакет нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственной региональной политики в сфере государственного управления, местного самоуправления, социально-экономического развития территорий, налогообложения и бюджета. Можно констатировать отсутствие в Законе о бюджетном праве норм, позволяющих реализовать децентрализацию бюджетной системы. Более того, сейчас, как никогда, требуется нормативное согласование процессов индикативного социально-экономического планирования, финансового прогнозирования и планирования бюджета на краткосрочный и среднесрочный периоды как по республике, так и по регионам.

Методологические и методические подходы

Преобразование финансового сектора и реформа налогово-бюджетных отношений осуществляются согласно общей стратегии развития республики, и очень важно, чтобы изначально в процессах реформирования были предусмотрены единые и взаимосвязанные послышки. Важной методологической основой решения проблемы формирования бюджетов местных сообществ является правильный выбор ряда принципиальных положений, приемлемых по времени и сложившейся ситуации. В республике уже сформировался определенный багаж по вопросам реформирования

внутригосударственных финансов: под эгидой USAID проблемам становления муниципальных финансов были посвящены разработки на конкретных примерах (г. Каракол), продолжаются работы по реформе налогово-бюджетной системы республики и межбюджетному финансированию, многочисленные вопросы взаимоотношений между бюджетами областей и районов были рассмотрены в рамках проекта "Управление ресурсами государственного сектора" под эгидой UNDP/TACIS, в проектах Всемирного банка затрагивались вопросы по усилению потенциала местных бюджетов. При содействии TACIS и USAID в отдельных государствах бывшего СССР в рамках политики демократической децентрализации были проведены работы по реконструкции системы региональных и местных органов власти, включая вопросы реформирования финансовых систем.

Обобщая накопленный опыт применительно к настоящей концепции, можно сказать, что проблеме формирования несколько обособленных и достаточно автономных бюджетов местных сообществ республике так или иначе предстоит решать в рамках становления национальной системы местного самоуправления как составной части конституционного строя Кыргызстана.

Формирование системы местного самоуправления, как одной из составных частей проводимой административной реформы в рамках процессов **децентрализации**, находится в начальной стадии: еще пока формируется организационно-правовая и финансово-экономическая их основа. Местные сообщества имеют свой законный статус и устав, согласно которому органы управления избираются жителями этого сообщества в отличие от служащих областного и районного звена, полностью подчиненных региональным органам управления. Передача и делегирование соответствующих функций государственного управления на низовой уровень, а также формирование и функционирование объектов коммунальной собственности требуют соответствующего финансового подкрепления, а точнее - укрепления бюджетов айыл окмоту, поселковых и городских управ. Это подразумевает расширение и укрепление доходной части их бюджетов, наряду с расширением их прав по расходной части. При всем при этом проекты бюджетов всех региональных уровней, включая и местные сообщества, разрабатываются на основе годовых и индикативных среднесрочных планов социально-экономического развития территорий.

В рамках макроэкономического регулирования в республике была введена система **индикативного социально-экономического планирования**, отражающая перспективные контуры развития экономики и рассматриваемая как разновидность государственной программы по мобилизации ресурсов и фиксации государственных расходов. Области и г. Бишкек также разрабатывают свои индикативные региональные планы, которые в дальнейшем стыкуются с макроэкономическими показателями по республике. Планы областей и г. Бишкек включают индикативные районные планы, которые в свою очередь формируются на основе соответствующих материалов местных сообществ. Индикативные показатели социально-экономи-

ческого развития являются основой для последующих расчетов доходной части бюджетов разного уровня. Совершенствование отношений бюджетов разного уровня и процедурных вопросов составления и исполнения бюджетов местных сообществ наиболее актуально в связи с внедрением в практику среднесрочного финансового прогноза, когда прогноз общих ресурсов на три года является основой контрольных цифр для регионов. Это позволит вовлечь самый низовой территориальный уровень в орбиту среднесрочного формирования бюджета. Внедряемый в практику среднесрочный финансовый прогноз, нацеленный на инвентаризацию всех имеющихся на территории ресурсов, в свою очередь опирается на показатели 3-летнего индикативного плана, который разрабатывается и по регионам республики. Потребность в среднесрочном прогнозировании финансовых ресурсов республики продиктована также необходимостью формирования среднесрочного бюджета.

Повышению эффективности использования государственных средств призваны меры по упорядочению централизованных капитальных вложений и иностранных инвестиций посредством подключения **Программы государственных инвестиций** в бюджетный процесс. По содержанию ПГИ имеет, кроме всего прочего, и региональный аспект, а за небольшим исключением все объекты так или иначе расположены на территории местных сообществ, которые должны иметь соответствующие полномочия и ресурсы реализации единой государственной политики. Плановому и скоординированному использованию бюджетных средств будет способствовать переход на формирование бюджета **на программной основе**, что предполагает концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях государственных функций и задач. При этом политика концентрации ресурсов подразумевает полноту ответственности местных сообществ, начиная с разработки проекта и заканчивая этапом оценки реализации. Вместе с тем внедрение принципа формирования бюджета на программной основе требует тщательного подхода, во-первых, с точки зрения полноты охвата предмета и, во-вторых, - цельности и взаимосвязанности отдельных программ по направлениям и территориям.

Перераспределение государственных функций между разными уровнями управления должно автоматически сопровождаться и передачей финансовых ресурсов, соответствующих стандартам и нормам, а также законодательно закрепленных. Органы местного самоуправления, функции которых из года в год возрастают, должны отвечать за полноту и стандарт государственных услуг, которые они оказывают населению своего сообщества. Качество услуг будет находиться под постоянным контролем, если в оказании услуг будет содержаться элемент платности, в связи с чем, по мере возможности, многие виды услуг могут быть оказаны коммерческими структурами на договорной основе под контролем местных властей. Последние заинтересованы в этом исходя из соображений экономии бюджетных средств и одновременно в интересах развития конкуренции и оживления деловой активности в сообществе. В сфере государственной политики расходов большое значение имеет уровень этих расходов,

который жестко регламентируется Бюджетной комиссией, и на данном этапе повсеместное и регулярное его сокращение обусловлено хроническим дефицитом бюджета. Распределение государственных расходов осуществляется в соответствии с действующими нормативными актами. И в рамках осуществляемой административной реформы говорить о завершенности процесса не приходится, что в значительной мере связано с проблемами государственного переустройства на центральном уровне, решением вопросов полномочий местных государственных администраций, с одной стороны, и органов местного самоуправления – с другой, с проблемами отчуждения социальных активов предприятий и формирования коммунальной собственности. При том, что потоки доходов и расходов регулируются рыночными законами, без ясного понимания расходных обязательств различного уровня бюджетов невозможно оценить адекватность поступлений и распределения налогов, и не имеет смысла говорить вообще о системе перераспределения доходов и размерах грантов. Ситуация с расходной частью бюджетов местных сообществ еще более усугубляется в связи с реализацией государственной доли акций предприятий, предстоящими процессами разгосударствления и приватизации крупных естественных монополистов, как: "Кыргызтелеком", "Кыргызэнерго", "Кыргызстан аба жолдору", "Кыргызгаз" и др.

Прогнозирование доходов осуществляется методом от достигнутого с поправкой на рост ВВП и инфляцию. Этот метод не позволяет учесть изменения в налоговом законодательстве и сдвиги в экономике. На региональном или местном уровне расчеты, как правило, опираются на данные отдельных предприятий, учреждений и организаций, что само по себе уже является достаточно точной статистической и аналитической базой. При этом показатель регионального ВВП имеет достаточно ограниченный круг использования в расчетах в силу неадекватности его показателю ВВП по стране. В нынешних условиях широко используются для расчетов достаточно простые модели в виде таблиц, от которых логично перейти к агрегатной регрессионной модели, позволяющей проследить эволюцию и соотношение регулируемых налогов и основных макроэкономических показателей. Модель может использоваться для расчетов как по центральному уровню, так и региональному. Эта модель рассматривается как промежуточная на пути к микроимитационной, которая должна опираться на достаточно разработанную и готовую базу данных, включая микроуровень (частные лица, отдельные предприятия), является инструментом прогнозирования и определения доходов и одновременно позволяет достаточно гибко просчитать варианты доходов по изменяющимся налоговым ставкам и нормативам.

Система **распределения доходов и грантов** по-прежнему страдает из-за непреодолимого желания центра "держат" все в своих руках. Безусловно, введение в практику с 1997 г. единых нормативов отчислений по общегосударственным налогам положило начало конкретизации региональных аспектов в реформе налогово-бюджетной политики. Суть данного нововведения состоит в том, что все регионы республики были поставлены

в одинаковые условия с точки зрения налогообложения, и при этом горизонтальные фискальные диспропорции, естественно, еще более усугубились. Введение единых ставок отчисления от общегосударственных доходов позволяет региональным и местным органам власти в рамках своих границ контролировать налогообложение экономической деятельности, что повышает их заинтересованность в расширении налогооблагаемой базы. Если во взаимоотношениях центра с областными бюджетами эта проблема в какой-то мере была решена, то между разными уровнями местных бюджетов она решается по-разному в зависимости от характера вертикального финансового дисбаланса. Что касается взаимоотношений внутри местного бюджета – система распределения видов налогов по уровням или их расщепления должна строиться на долгосрочной основе и быть законодательно закреплена. Последнее пока не поддается урегулированию: не позволяет действующая нормативная база, а отдельного нормативного акта, отражающего бюджетные интересы местных сообществ, пока нет, а если есть – то в проекте.

На смену практике субсидирования бюджетов, исчерпавшей свои возможности, пришла **система грантов**. Это связано с необходимостью компенсации доходной части регионов в виде выравнивающих грантов, по сути, призванных расширить полномочия и возможности местных властей по расходной части. Использование формулы при расчетах грантов предполагает учет региональных особенностей ряда социально-демографических и экономических показателей. Формализация подходов уже обуславливает учет достаточно объективных критериев, когда в основе расчетов лежат средневзвешенные и удельные (на душу населения) показатели, позволяющие учесть региональные отклонения от среднереспубликанских. Практикуемые методы расчета грантов требуют совершенствования как с точки зрения приемлемости формулы, так и надежности статистической базы. В целом использование формул должно исключить влияние заинтересованных сторон на результаты расчетов и одновременно устранить необходимость согласования финансовой помощи.

Взаимоотношения бюджетных уровней нижнего звена отражают в значительной мере принципы взаимоотношений республиканского бюджета с местными, в связи с чем основными из них должны быть следующие: центр осуществляет контроль над расходами, доходы и расходы объективно распределяются, отношения строятся на стабильной основе, в случае необходимости взаимоотношения могут быть достаточно гибкими, имеет место широкая отчетность, устанавливается универсальная налоговая база, политика налогообложения должна быть долгосрочной и по возможности более нейтральной, прозрачной и открытой. Стержнем в урегулировании взаимоотношений бюджетов разного уровня, в том числе областей и районов, выступает степень централизации и соответственно уровень демократичности в подходах, в связи с чем бюджеты можно разделить на три типа моделей – централизованный, децентрализованный и смешанный

(PSRMAC/TACIS). Сложившуюся в республике модель можно с некоторыми допущениями, скорее, отнести к типу смешанных, что, вероятнее всего, будет надолго закреплено: отходя по мере продвижения реформ от системы жесткой централизации, республика еще не имеет достаточных оснований для внедрения децентрализованной модели. Принимая принципиальные решения по оптимизации схем взаимодействия бюджетов разного уровня, необходимо иметь в виду, что каждый гражданин страны проживает на территории какого-либо конкретного местного сообщества. Именно здесь имеет "прописку" подавляющее число налогоплательщиков как юридических, так и физических. В этих же пределах сосредоточены бюджетные организации, учреждения, объекты и пр. В бюджетной системе республики выделяются две основные структуры, между которыми строятся принципиальные отношения, – это республиканский бюджет и система местных бюджетов. В составе последних основой является бюджет местного сообщества, а остальные, которых может быть теоретически больше или меньше, представляют собой набор промежуточных звеньев в системе территориального управления. Концептуально человеческий фактор в системе демократических реформ наиболее актуален на уровне местных сообществ.

Государственная региональная политика должна быть направлена на всемерное использование благоприятных и ограничение действия негативных региональных факторов для достижения общих стратегических целей и задач, обеспечение равных на территории республики и адекватных для конкретных территорий условий жизни населения и возможностей хозяйственной деятельности, повышение однородности формируемого рыночного пространства республики. Выравнивание уровней регионального развития возможно путем установления определенных преимуществ отдельных территорий в целях компенсации негативных факторов и последующего стимулирования (нормативное выравнивание) через систему нормативных налоговых отчислений регионов по принципу налоговой справедливости, а также проведения инвестиционной политики, направленной на децентрализацию производства, расселения и инфраструктуры.

По мере подведения итогов формирования бюджетов местных сообществ, принимая во внимание условия прозрачности, логичности, объективности и простоты, можно выделить следующие **основополагающие принципы**:

правительство, местные государственные администрации и органы местного самоуправления проводят единую бюджетно-финансовую политику на основе согласования интересов всех уровней бюджетной системы;

бюджеты местных сообществ являются единственной основой разработки соответствующих частей районных и областных (региональных) бюджетов;

бюджеты местных сообществ разрабатываются на основе показателей планов индикативного социально-экономического развития соответствующих территорий;

составной частью бюджетов местных сообществ являются финансовые планы, сметы доходов и расходов отдельных учреждений, организаций и предприятий, находящихся в ведении органов местного самоуправления;

бюджеты местных сообществ, являясь частью государственного бюджета, в составе районных и областных (региональных) должны быть достаточно обособлены;

бюджеты местных сообществ разрабатываются также и на среднесрочный 3-летний период, являясь составной частью районного и областного (регионального) среднесрочного прогноза бюджета; процедуры и регламент формирования бюджетов местных сообществ должны быть достаточно гибкими на случай необходимого вмешательства.

Основой формирования бюджетов является принципиальное решение вопросов, касающихся **доходной и расходной** частей:

функции местных сообществ по предоставлению государственных и других услуг должны быть обеспечены финансовыми средствами в достаточной мере и по возможности из собственных источников дохода;

собираемые на территории конкретных местных сообществ налоги и другие доходы должны в максимальной мере балансировать с расходами этой же территории;

органы местного самоуправления должны быть способны собирать собственные доходы и иметь право производить соответствующие расходы;

максимальная сбалансированность бюджета должна быть функцией соответствующего местного органа.

Требования к доходной части :

в доходной части бюджета местных сообществ должна быть определенная твердая база, как индикатор минимального уровня поступления доходов (сильный местный налог);

местные налоги должны быть цикличны и сбалансированы по объемам;

доходы не должны зависеть от какого-либо одного источника, но в то же время налоговая база должна быть достаточно активной, т.е. возрастать по мере экономического развития и инфляции;

местная налоговая база не должна опираться на большое количество мелких источников, которые необходимо отслеживать по отдельности - эффективность затрат на сбор таких доходов оказывается слишком низкой;

в целях укрепления и сбалансированности бюджетов местных сообществ и по ряду известных причин есть настоятельная необходимость использовать непопулярные в народе меры (введение новых видов налогов, увеличение налоговых ставок, отмена всякого рода льгот);

принятие мер по расширению налогооблагаемой базы.

Требования к расходной части:

расчеты по расходным статьям бюджета должны основываться только на действующих государственных социальных стандартах и нормах, которые должны постоянно совершенствоваться;

в целях экономии средств бюджета необходимо передавать права на реализацию отдельных видов услуг частному сектору;

необходимо внедрять принцип "платности услуг" посредством введения системы потребительских тарифов (коммунальные услуги и пр.);

упорядочению расходов бюджетных средств будет способствовать переход на принцип формирования бюджетов на программной основе;

органы местного самоуправления должны иметь право производить, наряду с текущими, и капитальные расходы;

необходимо формировать в составе бюджетов местных сообществ фонд капитальных вложений как основу перспективного бюджета развития;

по мере развития банковско-кредитной системы на селе практиковать долговое финансирование, выпуск ценных бумаг.

Решение проблем межбюджетных **трансфертов** :

межуровневые бюджетные трансферты должны быть сведены к минимуму и использоваться только в оговоренных случаях;

необходимо совершенствовать методики расчета региональных грантов, но при этом помнить, что в целом практика выравнивающих грантов противоречит принципам экономической эффективности;

выравнивание бюджетов не обязательно должно быть полным;

необходимо ввести в практику использование стимулирующих грантов, как дополнительный источник софинансирования к недостаточным местным средствам;

необходимо устранить искусственную дотационность отдельных территорий за счет ревизии местного налогового потенциала.

Организационно-правовые аспекты предусматривают:

бюджет местных сообществ должен разрабатываться и утверждаться в едином формате с районным, областным (региональными) и республиканским по принципу "снизу – вверх";

обязательны публичные слушания по бюджету, вся бюджетная информация должна быть обнародована;

укрепление персонала органов местного самоуправления (качественно и количественно) и совершенствование системы оплаты;

стимулирование развития финансовой инфраструктуры на селе;

подготовка и обеспечение местных сообществ соответствующими инструкциями и методическими пособиями;

создание какой-либо государственной структуры, отвечающей за развитие местных сообществ;

принятие Закона о бюджетах местных сообществ и соответственно внесение дополнений и изменений в действующие нормативно-правовые акты, особенно в Закон "Об основных принципах бюджетного права" в целях усиления децентрализации бюджетной системы.

Доходы местного бюджета

Доходы местных сообществ состоят из закрепленных и регулируемых агрегатов, соответствующих сборов и платежей, а также выравнивающих и категориальных грантов. В целом потребности бюджетов различных уровней в доходах могут быть определены только в контексте распределения

ответственности за расходование средств. В разных областях по-разному строятся отношения по распределению доходной части бюджетов между тремя уровнями, что определяет широкий спектр **типов формирования бюджетов**.

При сравнительном анализе доходная часть бюджетов айыл окмоту в отличие от расходной имеет большие различия не только в пределах республики, но и в границах областей и даже районов, что связано в первую очередь с разным уровнем экономического развития и налогового потенциала территорий, в связи с чем размер доходов от небольшого числа налогов и поступлений отдельных айыл окмоту в несколько раз превышает их расходную часть, а в других - многочисленные мелкие поступления не покрывают и десятой доли необходимых расходов, компенсируемых выравнивающими грантами. Между этими двумя примерами, представляющими собой крайности по доходам бюджетов айыл окмоту, можно выделить различные варианты формирования доходной части:

1. Выравнивающие гранты не предусмотрены.

1.1. Поступлений от регулируемых налогов нет.

1.1.1.Контингент закрепленных доходов превышает расходы.

1.1.2. Контингент закрепленных доходов

равен расходам.

1.2. Регулируемые налоги остаются частично.

1.3.Регулируемые налоги остаются наполовину.

1.4. Регулируемые налоги остаются существенно.

1.5. Регулируемые налоги остаются все.

2. Выравнивающие гранты предусмотрены.

2.1. Поступлений от регулируемых налогов нет.

2.1.1. Контингент закрепленных доходов превышает расходы.

2.1.2. Контингент закрепленных доходов равен расходам.

2.2. Регулируемые налоги остаются частично.

2.3.Регулируемые налоги остаются наполовину.

2.4.Регулируемые налоги остаются существенно.

2.5. Регулируемые налоги остаются все.

Типы и подтипы формирования доходной части бюджетов айыл окмоту становятся еще более разнообразными, если учесть комбинации с каждым из трех видов регулируемых налогов, долю передаваемых средств из состава закрепленных доходов, а также распределение закрепленных доходов между бюджетами разного уровня. В результате можно наблюдать широкую гамму бюджетов не только местных сообществ, но и районов, и областей. Закономерными в данной ситуации оказываются два непреложных факта – это вертикальный финансовый дисбаланс и горизонтальные фискальные различия.

Вертикальный дисбаланс в финансовой системе республики является результатом отсутствия доходной автономии на региональных уровнях вопреки провозглашенной в соответствующем законе самостоятельности. Устранение этого дисбаланса между центром и регионами и одновременно между регионами (области и районы) и местными сообществами является одной из целей настоящей концепции. Более того, во главу угла реформирования системы местных бюджетов

поставлена проблема усиления самого низового звена – местных сообществ. **Горизонтальные же фискальные диспропорции** обусловлены существенной разницей между территориями по уровню экономического развития, что подтверждается расчетными показателями на душу населения: регионального ВВП, уровня денежных доходов или объема взимаемых налогов. Сокращение или сглаживание этих диспропорций (горизонтальное выравнивание) является задачей центрального уровня, решаемой посредством системы грантов (в большей мере выравнивающих). К слову сказать, в рамках политики активизации инвестиций и экономической деятельности необходимо подключать резервы стимулирующих грантов - в целях привлечения местных и частных финансов.

Экономическое развитие республики, отслеживаясь на макроэкономическом уровне, с другой стороны, приобретает региональную, даже можно сказать локальную (местную) привязку в силу происходящих процессов децентрализации. Именно местные власти обеспокоены за судьбу своих предприятий, где занято население местного сообщества, откуда поступают средства в бюджет. Более того, в устойчивом и долгосрочном экономическом развитии местного сообщества в первую очередь заинтересовано само население, так как с этим связаны перспективы его социального, культурного и экологического благополучия. Финансовая же жизнеспособность в свою очередь требует достаточного уровня **развития местной экономики**. С другой стороны, известно, что увеличение налогового бремени снижает привлекательность территорий для инвестиций и бизнеса, не оказывая в целом положительного влияния на бюджет. Весьма проблематично в период экономического спада говорить о накоплениях и тем более об инвестициях в производство. Тем не менее в этом видится одна из возможностей расширения налоговой базы в сельской местности на основе более глубокой переработки сельскохозяйственного сырья, развития в целом малого и среднего бизнеса на селе. В целях поддержания зарождающегося предпринимательства на селе в соответствующих проектах законов предусмотрено, что плата за патенты, поступающая от вновь созданных на территории айыл окмоту предприятий местного значения, относится к доходам местных бюджетов в течение первых пяти лет их работы.

Доходы местных сообществ не должны зависеть от какого-либо одного источника. Диверсификация доходов означает разработку такого сочетания источников доходов, чтобы при изменении экономических условий поступления от некоторых источников менялись быстро, от других - медленно. Вместе с тем в политике закрепления доходов преследуется цель как можно теснее связать источники налоговых поступлений и финансирование услуг на местах.

Таким образом, опираясь на международный опыт и с учетом сказанного выше, можно выделить основные направления в решении проблемы увеличения доходной части бюджетов местных сообществ.

Новые виды налогов. В используемом в данное время арсенале местных доходов реально

приносящими доходы являются 4-6 видов налогов. Существенно изменить доходную часть бюджета местных сообществ поможет введение налога на недвижимое имущество. Кроме того, значительный потенциал кроется в налогообложении земель несельскохозяйственного назначения, находящихся в пользовании физических и юридических лиц.

Налоговую базу налога на недвижимое имущество легко определить и оценить. Она отличается относительной стабильностью. Тем более стоимость собственности - это характеристика благосостояния, которая часто связана с уровнем семейного дохода. Кроме того, на стоимость имущества оказывает положительное влияние наличие инфраструктуры - дороги, телефон, водопровод, канализация и пр., функционирование которых обеспечивается местными службами. С другой стороны, это свидетельствует об объемах государственных капитальных вложений. Ставка налога на имущество применяется к прошлогодней оценочной стоимости, поэтому изменения в оценочной стоимости в текущем году сразу не отражаются на размерах поступлений. Изменения экономических условий быстро сказываются на уровнях поступлений от налога с продаж, на прибыль, подоходного налога, т.е. они более эластичны, чем налог на недвижимость.

В соответствии с Законом КР "О базовых ставках единого сельскохозяйственного налога за право пользования сельскохозяйственными угодьями, земельными участками, предоставленными землепользователям в городской и сельской местностях на 1999 год" от 13 июля 1999 г., земли несельскохозяйственного назначения юридических и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, облагаются по ставкам, предусмотренным в статье 2 из расчета за каждый квадратный метр. Естественно, цена на землю будет варьировать от места к месту в зависимости от категории землепользования и таким же образом логично предположить, что цена на землю в г. Бишкеке будет максимальной среди городских земель. Соответственно, физические объемы налоговых сборов за недвижимость (землю) с единицы площади будут наивысшими в г. Бишкеке. Вместе с тем налог на недвижимость, будучи учтенным в издержках, скажется на росте себестоимости продукции, что должно быть отрегулировано в дальнейшем рыночными отношениями. Одновременно на других территориях появляется возможность избежать уплаты налога на недвижимость (землю) в таких больших размерах, что является дополнительным стимулом для развития производства и иной деятельности на более отдаленных от центров разного уровня (столица, областной центр и т.д.) территориях. Активизация экономической деятельности за пределами столицы и крупных центров будет способствовать повышению занятости населения, сокращению безработицы, повышению уровня жизни и, наконец, предотвращению миграционного оттока. Практическое решение данной проблемы видится в гибком подходе к определению ставок налогообложения, которая может изначально быть минимальной, но одновременно не ниже уровня, обеспечивающего поступление в настоящее время доходов от взимания земельного налога. В дальнейшем, по мере (улучшения) изме-

нения социально-экономического положения, ставки могут быть (увеличены) пересмотрены.

Несомненно, в недалеком будущем местные органы должны иметь право вводить налоги и сборы, устанавливать по ним ставки, для чего требуется время. В соответствии со статьями 1 и 205 Налогового кодекса КР, введение местных налогов и сборов осуществляется решениями районных и городских органов местного самоуправления – местных кенешей в пределах предоставленных им Жогорку Кенешем КР прав. Право же введения или отмены налогов на территории республики в соответствии со статьей 4 Налогового кодекса, а также право установления налога, согласно статье 11 Конституции КР, принадлежит исключительно Жогорку Кенешу. Предоставление местным кенешам прав на введение дополнительных видов местных налогов и сборов, не предусмотренных Налоговым кодексом, приведет к усложнению администрирования и прогнозирования налогов, а также к несбалансированности проводимой в республике налоговой политики, которая должна быть единой по всей республике. Вместе с тем у местных властей практически отсутствуют стимулы и возможность активно участвовать в налогообложении, и они не решают никаких вопросов, кроме как - взимать или не взимать местный налог. При этом, если увеличиваются объемы сбора местных налогов, то автоматически снижаются объемы грантов, в связи с чем местные органы больше заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы и выбивании у центра дополнительной финансовой помощи.

Увеличение налоговых ставок, принимая во внимание и без того тяжелое налоговое бремя, особенно в промышленности, кроме вреда ничего не принесет; другое дело, что назрела необходимость сместить акценты в налогообложении между отраслями экономики. Сельскохозяйственные товаропроизводители, как известно, платят только один единый налог, следствием чего является достаточная насыщенность рынка сбыта; нет паритета цен между продукцией промышленности и сельского хозяйства; в процессах ценообразования сельскохозяйственной продукции высока доля торгово-закупочного звена. В то время, когда писалась данная статья, исполнительной властью республики инициировалось значительное повышение ставок земельного налога, что весьма актуально для такой аграрной республики, как наша. Последнее в целом не идет в разрез с основной идеей нашей статьи, но, забегая вперед, необходимо сказать о возможных негативных тенденциях, если не будут в дальнейшем учтены в полной мере принципы региональной политики.

Регулирование доходов. В бюджетном регулировании в последнее время сложилась порочная практика, когда все вопросы снимаются через систему грантов, при этом забывается истинное предназначение регулируемых налогов, которые начинают терять свои регулирующие функции. Поступления от регулируемых доходов нельзя рассматривать как "собственные" доходы, так как местные органы не имеют права устанавливать ни

базу, ни ставки и тем более регулировать налогообложение. Изменение пропорций налоговых отчислений по составу общегосударственных налогов является одним из реальных источников поступления в местные бюджеты, а именно: в бюджеты местных сообществ. Из четырех действующих налогов пересмотру подлежат два – подоходный налог и акциз на внутреннюю продукцию. Общегосударственные налоги можно регулировать принципиально другим путем – методом надбавок. Практика и внешний опыт подсказывают, что и здесь необходимо подходить достаточно избирательно. Наиболее приемлемой видится надбавка к подоходному налогу; при этом совокупная величина налога не должна превышать существующую; администрирование может быть раздельным или единым.

Потребительские тарифы. Введение потребительских тарифов на различные виды услуг в сельской местности (водоснабжение, водоотведение, связь и пр.) оправдывают себя с разных точек зрения и в первую очередь – это самокупаемость, подконтрольность.

Отмена налоговых льгот. Исходя из принципа налоговой справедливости, необходимо отменить все виды льгот по налогам. Одним из практических шагов по увеличению доходной части бюджетов айыл окмоту высокогорных и отдаленных зон республики должна быть отмена льгот по земельному налогу (50%). Более целесообразным видится избирательная поддержка отдельных категорий населения, тем более, что в государственной политике социальной защиты населения предполагаются меры по унификации и адресности помощи социально уязвимым слоям населения.

Подсобные хозяйства. Не секрет, что в настоящее время бюджетными учреждениями сельской местности достаточно широко практикуются различные виды хозяйственной деятельности, приносящие определенный доход, направляемый в свою очередь на нужды этих же учреждений. В большинстве своем это подсобные хозяйства при школах и больницах. Причиной их полулегального существования является хроническое недофинансирование, с одной стороны, и реакция фискальных служб - с другой.

Натуроплата и взаимозачеты. Исходя из необходимости упорядочения финансовых потоков и поддержания денежно-кредитной политики, практика взаимозачетов и натуроплаты постепенно изживает себя. Наиболее широкое распространение, по известным причинам, натуроплата имеет в сельской местности, что может быть иногда оправданным в нынешней ситуации, когда имеет место хроническое недофинансирование больниц и школ. Органы местного самоуправления, в частности айылокмоту, довольно часто и с успехом опираются на данную форму взаимозачетов. Данное положение необходимо привести в соответствие с нормативной базой и максимально учесть интересы местных сообществ.

Внебюджетные фонды. На практике органы местного самоуправления достаточно широко опираются на внебюджетные фонды, которые формируются за счет средств, поступающих от сдачи в аренду земель Фонда перераспределения.

Размеры этих фондов находятся в прямой зависимости от качества имеющихся пахотных земель: арендная плата нередко превышает на порядок ставки земельного налога. Использование средств фондов примерно одинаково по республике в силу единообразия финансовых проблем сельских сообществ, и в первую очередь это касается проблемы заработной платы штатных сотрудников органов местного самоуправления, на которых из года в год возрастают нагрузки в соответствии с процессами децентрализации и децентрализации. При этом важно отметить, что, наряду с указанием предполагаемых источников пополнения фонда, необходимо расписать и его расходную часть. В целях проведения единой денежно-кредитной и бюджетной политики, а также во избежание распыления золотовалютных резервов республики, открытие местными сообществами валютных фондов в настоящее время признано нецелесообразным.

Перевыполнение плана доходов и ликвидация недоимки. В бюджете на 2000 г. предусмотрено, что при перевыполнении каждого вида налогов (без недоимки) в целом по местным бюджетам – налога на прибыль предприятий, объединений и организаций всех форм собственности, акцизного налога (на внутреннюю продукцию), подоходного налога с населения и налога на добавленную стоимость (без НДС на ввозимую продукцию), сумма перевыполнения зачисляется в местные бюджеты областей и г. Бишкек по нормативу 75%. А при перевыполнении плана по погашению недоимки за предыдущие годы перевыполнение по каждому виду налогов (с учетом взаимозачетов) полностью остается в распоряжении местного бюджета. Эти меры призваны стимулировать местные органы по улучшению администрирования сбора налогов.

Потерянные доходы. Налог с владельцев транспортных средств до последнего времени был одним из видов местного налога, который с середины 1998 г. определен в качестве одного из источников образования Дорожного фонда республики. Это вполне соответствует условиям Меморандума взаимопонимания между Азиатским банком развития и Правительством КР. Для развития улично-дорожной сети в областях и г. Бишкеке статьей 3 соответствующего Закона предусмотрено ежегодное выделение дотаций из Дорожного фонда до 10 % средств годового объема. Решение данной проблемы целесообразно оставить на определенное время, пока действуют каналы реального софинансирования со стороны международных финансовых институтов, а также в связи с низким потенциалом местных дорожно-ремонтных структур.

Необходимо законодательное закрепление уровня налогов, которое население готово оплачивать, чтобы финансировать нужные услуги. Вместе с тем местные власти должны самостоятельно определять уровень своих расходов, в связи с чем они должны иметь возможность и желание собирать доходы.

Расходная часть бюджетов

В сущности, политика государственных расходов должна строиться на принципах полноты обеспечения и доступности для всех граждан с

учетом поддержания в целом макроэкономического равновесия, наряду с определенным экономическим ростом. Каждый уровень власти должен отвечать за определенный перечень услуг и, естественно, за соответствующие государственные расходы. Без ясного и конкретного закрепления расходных обязательств между разными территориальными уровнями управления невозможно оценить адекватность поступлений от налогов и других видов доходов и тем более определить оптимальность и эффективность централизованных трансфертов. Отсутствие в настоящее время нормативно-правовой основы разделения функций разных уровней управления обуславливает нестабильность в финансировании расходной части и соответственно неэффективность предоставления услуг, их дублирование и непроизводительные расходы. За окончательными решениями по распределению расходных обязательств между разными уровнями управления следуют процедуры определения фактических уровней их финансового обеспечения.

На долю городов, поселков и айыл окмоту приходится большинство расходов **социальной сферы**, тогда как расходы на социальную защиту больше предусмотрены за счет областного и районного уровней. В сфере образования и здравоохранения преимущества в предоставлении общих и согласованных по стандартам услуг, несомненно, за местными сообществами, принимая во внимание их достаточно большой опыт и, конечно, непосредственную близость к местным жителям. Областное и районное звено, обеспечивая соблюдение минимальных стандартов и норм в здравоохранении и образовании, также на определенных стадиях процесса участвуют в системе предоставления этих услуг. Необходима ревизия минимальных социальных стандартов и норм, их научная обоснованность, а также система контроля над их соблюдением.

Расходные обязательства по выплате заработной платы (и отчислениям в Соцфонд) учителям и врачам закреплены за республиканским бюджетом в виде категориальных грантов, что в целом, при упорядоченности графика выплат, вносит элемент разобщенности в местное сообщество. Предоставляя услуги в пределах определенного сообщества, логично и получать вознаграждение здесь же. Одновременно на этом фоне бесспорна уязвимость других категорий бюджетных работников, задолженность которым по заработной плате имеет периодический характер. Последнее и ряд аналогичных явлений обуславливают живучесть такой достаточно серьезной проблемы в расходной части бюджетов, как кредиторская задолженность, имеющая скользящий график по ряду лет, что во многом обусловлено дефицитом бюджета на всех территориальных уровнях.

Более высокие бюджетные уровни отвечают за **социальную защиту** малообеспеченных, престарелых и детей. Наличие данной системы социальной защиты необходимо, так как в условиях рынка обостряются различия в уровне доходов, что приводит к углублению неравенства между слоями населения. В данном случае лучше сохранить принцип адресной защиты, так как трудно проверить, доходят ли общие дотации до адресатов. Тем

более известно, что этими дотациями больше пользуются люди обеспеченные. Специальные выплаты - пособия, ВОВ и другие - должен делать центр, а местным реципиентам должен платить местный бюджет.

Многие услуги, предоставляемые в настоящее время айыл окмоту и поселковыми (городскими) управами, могут быть успешно реализованы альтернативными структурами из частного сектора на основе тендеров и последующих договоров, контрактов и пр. При этом местные органы контролируют соблюдение норм и стандартов предоставляемых услуг, а также финансовые ограничения. Эффективность предоставления услуг намного повышается, если потребители оплачивают их через **систему тарифов**. Необходимо передавать право реализации услуг частному сектору. Размежевание функций государства и частного сектора - задача долгосрочная, и при этом государственные полномочия должны использоваться в качестве катализатора. Внесение конкуренции в сферу предоставления услуг будет осуществляться через открытие доступа частному сектору в монополизированную сферу местных услуг. Как сделать так, чтобы государственные услуги принесли доход, а не только потребляли его. Наряду с частными компаниями, в предоставлении услуг могут участвовать и общественные организации. Предоставление коммунальных услуг возможно и на коммерческой основе, если процессы приватизации не совсем пригодны. Таким образом, реальными путями сокращения расходов на данном этапе видятся: а) передача целиком или части отдельных видов деятельности государственного сектора по контрактам в частный сектор; б) установление тарифов на уровне полной окупаемости для коммунальных служб с передачей их частному сектору.

Ситуация, когда **капитальными расходами** занимается центр, а текущие расходы - забота местных бюджетов, не отвечает требованиям системности финансирования. Как следствие, текущему содержанию и ремонту капитальных сооружений уделяется недостаточно внимания. Закрепление капитальных расходов за местным бюджетом будет способствовать также и поиску ими источников финансирования (кредиты, займы). Центр должен контролировать уровни заимствования, но не выступать гарантом. Займы и кредиты в местных сообществах необходимы, так как с каждым годом растет потребность в услугах, а это в свою очередь требует расширения объемов и сети инфраструктуры. Наконец, долгосрочное финансирование важно из тех соображений, что за услуги должны платить и другие поколения. В сложившейся ситуации, когда сеть банковско-кредитных учреждений еще пока развита недостаточно, могут иметь место финансовые посредники. Местным сообществам должно быть разрешено в законодательном порядке формировать резервные фонды, фонды капиталовложений, что, несомненно, будет стимулировать сберегательный и инвестиционный процесс на селе. При этом все строительные-монтажные и другие подрядные работы по освоению капитальных вложений должны осуществляться соглас-

но законодательству по правилам закупок работ, товаров и услуг, хотя на данном этапе существуют проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и Государственного агентства по закупкам на всех этапах процедур.

Принципиальные вопросы о необходимости решения финансово-экономических проблем органов местного самоуправления были поставлены еще несколько лет назад и нельзя сказать, что круг проблем уменьшился. В результате **децентрализации государственной власти** многие функции передаются на местный уровень или на уровень органов местного самоуправления, что является достаточно формальным подходом, когда передача функций и полномочий не подкрепляется передачей финансовых средств. На стадии завершения находится процесс формирования коммунальной собственности, но при этом существенно отстает другая сторона проблемы - финансирование объектов по их содержанию и эксплуатации. Внедрение принципов индикативного планирования в рамках социального и экономического развития территорий и формирование на этой основе местных бюджетных прогнозов обуславливает необходимость расширения штатов органов местного самоуправления специалистами экономического и финансового профиля. Достаточно много функций возложено на местные сообщества местными государственными администрациями без финансового подкрепления, в частности сбор налогов и платежей. Таким образом, фактическое (не официально утвержденное) штатное расписание органов местного самоуправления не обеспечено годовым фондом заработной платой, что в целом требует своего решения в виде перспективной типовой структуры штатного расписания, достаточно гибкой и универсальной. Одновременно необходимо повысить уровень ответственности руководства, что в свою очередь требует внедрения принципов выборности и подотчетности руководства местному населению, а если удобно - электорату.

В расходной части местных бюджетов всегда большие надежды возлагаются на гранты, хотя, как показывает практика, зависимость бюджетов местных сообществ от грантов должна быть минимальной и нельзя к ним привязывать текущие расходы; в противном случае это оборачивается хроническим недофинансированием. Более разумным видится финансирование за счет грантов отдельных проектов или программ.

Взаимодействие бюджетных уровней

По структуре своей бюджетная система республики состоит из трех принципиально разных подсистем: республиканский бюджет - обязательный атрибут государственности, бюджеты местных сообществ (городов, поселков и айыл окмоту) - воспроизводство благ и потребление услуг и, наконец, бюджеты административно-территориальных единиц (области и районы), выполняющих роль передаточных звеньев. Последние логично называть региональными бюджетами, а местными - только бюджеты местных сообществ. Таким образом, бюджетная система республики представлена тремя равноправными составляющими - центр, регионы и местные сообщества,

партнерские взаимоотношения которых должны быть уже заложены в принципах государственной региональной политики. Бюджетное устройство – это не догма, тем более право на эксперименты дает переходный период.

Межбюджетные отношения сродни проблеме уровней власти, в основе которой лежит принципиальный момент – кто, кому и за что должен? Существующее положение трудно назвать системным взаимодействием при том, что усиливаются вертикальный финансовый дисбаланс и горизонтальные фискальные диспропорции. Они есть практически во всех странах, в связи с чем решение данного вопроса является краеугольным камнем любой финансовой системы. Напомним, что незыблемы центр и местные сообщества, исходя из чего и надо решать проблему одновременно с двух сторон, имея в виду и обоюдострачные процессы формирования бюджета, и сокращение встречных финансовых потоков, и т.д.

Практически уже реализуются меры по **упорядочению взаимоотношений** республиканского и местных бюджетов (областей и г. Бишкека) по первому этапу проекта PSRMAC. Много сделано в теоретическом плане по текущему второму этапу проекта в части урегулирования взаимоотношений областного и районного бюджетных уровней. Соответственно на следующем этапе логично рассмотрение вопроса взаимодействия бюджетов районов и местных сообществ с тем, чтобы придать системность диспозиции и взаимодействию бюджетов всех уровней. В первом приближении можно выделить следующие наиболее острые вопросы взаимодействия бюджетов разного уровня – разграничение расходных функций между бюджетами, состав и структура налогов, нормативы их распределения по бюджетам разных уровней, соотношение регулирующих и закрепленных доходов, способы бюджетного выравнивания. Зависимость местных органов от центра усугубляется в связи с практикой регулируемых налогов и грантов: установленные центром рубежи доходов и расходов редко не принимаются местными органами. Кроме всего прочего, на взаимоотношения бюджетов разного уровня оказывают влияние факты соответствующих личных взаимоотношений. Центральная власть в определенной мере лишена возможности вмешаться в процесс взаимодействия уровней местного бюджета и в целом это мешает проведению реформ на государственном уровне.

Вопросы **межбюджетных трансфертов** стоят достаточно остро и в практике сегодняшнего дня, проблемные аспекты которой изложены выше. Категориальные гранты явление временное и в значительной мере их существование определяется способностью местных органов власти своевременно обеспечить заработной платой работников бюджетной сферы, что в свою очередь находится в прямой зависимости от интересов местного руководства и элиты. Значительно важнее определиться с философией выравнивающих грантов и техникой их расчетов. Бесспорно, существует необходимость сокращения встречных финансовых потоков, следовательно, требуется некоторая корректировка доходной части, а также сопоставление и последующая балансировка

структуры доходов и расходов (нормы справедливости и уравнивания по USAID/Barents), расчет формулы на многофакторной основе. Существенная дифференциация социально-экономических факторов по территории республики должна найти отражение в расчетах, наряду с особенностями природной среды отдельных регионов. Цель гранта должна быть двоякая – доходное выравнивание и возмещение бюджетных расходов. Суть единого подхода к регионам заключается не в одинаковых размерах нормативов отчислений, а в единой методике их исчисления, при которой различные количественные характеристики одних и тех же параметров будут показывать особенности каждого региона. Результатом должно быть выявление относительной нуждаемости каждого региона в дополнительных средствах. Практика стимулирующих грантов в сложных условиях сберегательного и инвестиционного процессов наиболее вероятна на основе создания фонда финансовой поддержки местных сообществ по примеру отдельных стран СНГ. Распределение средств последнего также должно опираться на расчеты по формулам. В вышеупомянутых материалах проекта TACIS/PSRMAC достаточно успешно обсуждаются вопросы, касающиеся принципов предлагаемого проекта Закона о фискальном распределении.

Процедуры и администрирование

Бюджетный процесс - это процесс передачи информации наверх (из айыл окмоту в район, из района в область, затем в центр) и последующей передачи средств вниз (из центра в область, из области в район и из района в айыл окмоту). На практике окончательный бюджет айыл окмоту может быть сформирован только тогда, когда центр передаст свое решение нижестоящим уровням. Согласование размеров доходов и расходов между смежными бюджетными уровнями происходит по одной и той же схеме: нижестоящий уровень занижает свои доходы и увеличивает свои расходы, вышестоящий уровень, наоборот, диктует более высокие доходы и занижает расходы.

Говорить о существовании какой-либо автономии бюджета можно только тогда, когда бюджет местного сообщества будет разрабатываться вне зависимости от бюджета вышестоящего уровня, а также рассматриваться и утверждаться раньше районного бюджета. Это в свою очередь предполагает некоторую степень стабильности и определенности как по расходной, так и по доходной части бюджета. Кроме того, необходимо, чтобы у бюджетов местных сообществ была реальная возможность в крайнем случае прибегать к своим каким-то автономным источникам дополнительных доходов, которыми они могут распоряжаться по своему усмотрению. Более того, очень важно, чтобы местные сообщества могли использовать значительные объемы своих бюджетных средств по направлениям, приоритетным на данной территории.

Существенным недостатком государственной системы территориального управления является наличие системы двойного подчинения государственных служащих на местах. Важно, чтобы разработчики и исполнители бюджетов подчиня-

лись только местным выборным органам, избегая практики двойного подчинения. Разрабатывая и исполняя местный бюджет, отвечая за него, организуя контроль над расходованием бюджетных средств, местные финансовые органы несут ответственность за исполнение бюджета в полном объеме перед местным представительным органом, включая вопросы администрирования сбора налогов. В связи с вышесказанным и учитывая соответствующие акценты настоящей статьи, необходимо отметить некоторые важные моменты этой проблемы, имеющие созвучие в международной практике:

при формировании бюджета необходимо устранить всякого рода "мягкие" подходы в виде переговоров и компромиссов для повышения прозрачности бюджета;

необходимо внедрение минимальных стандартов прозрачности на основе Кодекса фискальной прозрачности;

обязательны публичные слушания по бюджету, вся бюджетная информация должна быть обнародована;

необходимо ввести в практику опросы жителей по оценке оказываемых им услуг и в целом процедуры по оценке бюджета;

наиболее действенный контроль со стороны населения может быть только на уровне местных сообществ;

необходимо включить в статьи бюджета цифры по налоговым льготам;

в целом требуется совершенствование системы учета, аудита, финансового планирования, администрирования налогообложения, системы сбора доходов, внедрение новой системы составления бюджетов;

вышеназванные моменты должны быть подкреплены нормативно-правовыми актами, регулируемыми вопросы процедур и администрирования.

Финансовая инфраструктура на данном этапе - это функции государства, которое посредством мер и правил должно мобилизовать ресурсы на центральном уровне для местных сообществ, опираясь на техническую помощь со стороны международных организаций, ассоциаций местных сообществ и пр. Определенная проблема кроется в больших интервалах между зачислением налогов в республиканский бюджет и перечислением грантов в регионы, что в определенной мере можно решить через систему авансовых расчетов по грантам с последующим перерасчетом. Соответственно напрашивается вопрос о совершенствовании системы казначейского исполнения бюджета на основе различных форм: расширение сети РОК, соглашение о казначейском обслуживании, банковская форма обслуживания и пр.

Необходима адекватная бюджетная классификация на всех уровнях, включая и местные сообщества, как важный процедурный вопрос. К настоящему времени только административная классификация не адаптирована к системе местного бюджета. Разработка и реализация бюджета в едином формате на всех уровнях будет только способствовать совершенствованию бюджетной системы республики. Принципы формирования бюджетов местных сообществ и взаимоотношений

бюджетных уровней, в случае их одобрения, должны быть внедрены под контролем Министерства финансов на ближайшие 3-5 лет. Эти меры необходимы для полноценного становления системы местных бюджетов и их успешного внедрения в бюджетную систему республики.

Успех бюджетного процесса в немалой степени зависит и от правильного подбора, расстановки и обучения кадров в органах местного самоуправления, где, как отмечалось выше, остро стоит проблема штатного расписания. Расширение штатов целесообразно с точки зрения возложенных на органы местного самоуправления функций в результате процессов децентрализации, что в первую очередь затрагивает вопросы экономики, систему финансового учета, сбора налогов и т.д. В целом для работников налогово-бюджетной сферы всех бюджетных уровней будет полезно обучение по курсу "Финансовый анализ" с упором на региональные аспекты по вопросам планирования бюджета доходов, определения влияния изменений в налоговой структуре на объем поступлений доходов, определение влияния изменений в макроэкономике на бюджеты, оценка влияния фискальной политики государства на экономику, сберегательный и инвестиционный процессы.

Необходимо одновременно наладить систему статистической регистрации на уровне айыл окмоту для внедрения ее в систему государственной статистики.

Заключение

Бюджет современного айыл окмоту больше похож на документ бухгалтерского учета, чем на инструмент экономической политики. Реформа налогово-бюджетной сферы должна идти в унисон с другими социально-экономическими блоками. Важно выделить принципиальные приоритеты относительно формирования финансовых основ системы местного самоуправления и отсюда начинать преобразования. Таким образом, разработка финансовой политики в системе местного самоуправления должна включать следующие критерии:

приемлемость населением (норм, системы учета, аудита, финансового планирования, видов налогов и сборов, ставки);

стабильность доходов и расходов (доходов и их источников, финансирование расходов за счет имеющихся ресурсов);

самодостаточность (расходы должны быть обеспечены доходами, но желательно не грантами и другими трансфертами);

эффективность затрат (политика должна стимулировать затраты во всем).

Особенности переходного периода требуют пристального внимания к доходной части бюджета, хотя определение расходных обязательств является, по сути, первоосновой процесса, следуя принципу "опоры на собственные силы". Эти два момента подвержены достаточно существенному

влиянию в результате взаимодействия
нескольких бюджетных уровней по
перераспределению доходов и
закреплению расходов.