



ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН В КЫРГЫЗСТАНЕ
ФОНД «СОРОС-КЫРГЫЗСТАН»
УРБАН ИНСТИТУТ БИШКЕК / АГЕНТСТВО США ПО
МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ



РУКОВОДСТВО ПО БЮДЖЕТУ ДЛЯ ГРАЖДАН

Подготовлено Назирой Тюлюндиевой, Саматом Конокбаевым, Болотом Мусаевым в рамках совместного проекта Программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне, Фонда “Сорос-Кыргызстан” и Урбан Институт Бишкек

БИШКЕК - 2002

ББК 65.9(2)261.3

P-85

P-85 **Руководство по бюджету для граждан** / Программа ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне, Фонд «Сорос-Кыргызстан», Урбан Институт Бишкек. – Б.: 2002. - 76 С.

ISBN 9967-21-269-1

Настоящее «Руководство» посвящено анализу бюджетов. Книга написана в виде справочного пособия для чтения, использования и анализа различных бюджетов. В ней получили освещение понятие бюджета (что такое республиканский бюджет, консолидированный, местный), из чего складываются различные бюджеты, структура доходов и расходов бюджета, подробно расписан бюджетный календарь, как распределяются бюджетные ассигнования, взаимоотношения местного бюджета и республиканского и ответственность различных государственных органов по разработке и принятию бюджета. В доступной форме в данной книге показана роль организаций гражданского общества и граждан в бюджетном процессе и возможность их контроля над использованием бюджетных средств посредством открытых бюджетных слушаний и анализов бюджета. Раскрывается роль прозрачности и подотчетности бюджетов и ответственность государственных органов перед гражданами за использование государственных средств. Это гарантирует обществу невозможность бюджетной коррупции и появления злоупотреблений, а также приверженность бюджетных ассигнований действительно общественным приоритетам.

Публикация является независимым изданием, подготовленным в рамках успешного совместного проекта Программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне, Фонда «Сорос-Кыргызстан» и Урбан Институт Бишкек. Содержащиеся в книге мнения и рекомендации не обязательно отражают мнение международных организаций, профинансировавших проект.

При воспроизведении частично или перепечатке текста публикации необходима ссылка на источник.

P 0605010204-02
ISBN 9967-21-269-1

ББК 65.9(2)261.3
© Программа ПРООН, 2002

Предисловие

Бюджет играет центральную роль в экономике стран и решении различных проблем в их развитии. Внимательное изучение бюджетов дает представление о намерениях правительства, его политике, распределении им финансовых ресурсов. Анализ бюджетов и общественные бюджетные слушания силами различных неправительственных и исследовательских организаций, уже ставшие практикой во многих странах, стали эффективным средством ознакомления граждан с приоритетами деятельности правительства, контроля над исполнением бюджетов, а также влияния на решение различных проблем – от образования и работы правоохранительных органов до размеров минимальной заработной платы и положения женщин и детей. Благодаря анализу бюджетов можно легко установить, как распределяются ассигнования, расходуются ли они по назначению и кому выгодно использование средств. Контроль за национальным и местными бюджетами особенно уместен, если иметь в виду, что они формируются за счет граждан и организаций в ходе реализации ими различных видов деятельности. Эти средства изымаются в виде налогов, акцизов, различных сборов, пошлин и тарифов у физических и юридических лиц для проведения значимой для общества деятельности (например, на нужды социально-уязвимых групп населения, на образование детей, здравоохранение, оборону, правоохранительные мероприятия и т.д.). Проверка фактического использования бюджетных (общественных) средств, в связи с этим, закономерный и обязательный процесс, особенно в условиях недостатка

имеющихся резервов. Соответственно, можно предположить, что интерес гражданского общества и граждан к вопросам использования бюджета и определения его приоритетов будет возрастать.

Вовлечение гражданского общества в бюджетный процесс повысит как подотчетность соответствующих органов власти народу, так и их ответственность за использование государственных ресурсов. Вовлечение населения в бюджетные процессы через общественные бюджетные слушания и независимые анализы повлияют и на большую прозрачность бюджетов. Благодаря этому последний будет избавлен от окружающих этот процесс мифов и злоупотреблений. Есть также уверенность, что это поможет политическим лидерам лучше понять последствия принимаемых ими решений и заблаговременно скорректировать финансовые стратегии государства.

В связи с этим создание потенциала в гражданском обществе по анализу бюджетов представляется весьма актуальной задачей. Это гарантирует обществу невозможность бюджетной коррупции и появления злоупотреблений, а также приверженность бюджетных ассигнований действительно общественным приоритетам.

В Кыргызстане организации гражданского общества в последние годы все более энергично направляют свои усилия на контроль за республиканским и местными бюджетами. Все более тщательно рассматривают их депутаты местных кеңешей и национального парламента, поскольку именно представительная власть призвана отражать интересы народа при принятии бюджета. Именно это право

выступать от имени народа и принимать бюджет придает юридическую силу бюджетному документу, разработанному органами исполнительной ветви власти.

Ныне мы переходим к демократическому государству, что невозможно без демократизации и открытости бюджета. Именно поэтому пришло время для опубликования простого и доступного для каждого руководства, посвященного анализу бюджетов и бюджетных процессов. И мы надеемся, что данная книга получилась независимой и дискуссионной и что она послужит обеспечению экономического роста, формированию прозрачных, подотчетных и эффективных бюджетных систем, учитывающих мнения и отклики граждан. Ведь только при наличии у граждан чувства собственной причастности к бюджетному процессу и возможности высказать свое мнение можно рассчитывать на то, что население будет добросовестно участвовать как в формировании бюджета, так и его исполнении.

Теперь о тех, кто подготовил эту книгу.

Прежде всего, об авторах. «Руководство по бюджету» было подготовлено коллективом молодых авторов, среди которых Назира Тюлюндиева, Самат Конокбаев, Болот Мусаев. Самоотверженная работа авторов, скрупулезное изучение материалов, сбор и анализ различных данных лежат в основе публикации.

Работа в целом была поддержана тремя донорскими организациями: Программой Развития ООН в Кыргызстане¹, Фондом «Сорос-Кыргызстан» и Урбан Институтом Бишкек. Эти организации на протяжении ряда лет проводят активную консультативную работу в различных организациях и структурах Кыргызской Республики, а также с отдельными гражданами по формированию

прозрачности и подотчетности бюджетов всех уровней. (В частности, Урбан Институт Бишкеке реализует проект, цель которого увеличение эффективности, ответственности и прозрачности местного самоуправления в Кыргызстане). Они поделились с авторами богатым опытом своих организаций по вопросам бюджета, который был апробирован на многих семинарах и тренингах как в Кыргызстане, так и за его пределами. И кроме того, благодаря финансовой поддержке этих организаций вышла в свет и дошла до читателей эта публикация.

При подготовке публикации огромную методическую и консультативную помощь оказала консультативная группа видных специалистов, в состав которой вошли: Талайбек Койчуманов, национальный советник Программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне; Марат Султанов, депутат Жогорку Кенеша и председатель постоянной комиссии ЗС ЖК по бюджету и финансам; Роман Могилевский, директор «CASE-Кыргызстан»; Темир Сариев, депутат ЗС ЖК, Болот Абилдаев, министр финансов КР, Хилари Смит, Постоянный советник Урбан Институт Бишкек. Марат Султанов с членами парламентского комитета по бюджету и финансам и Талайбек Койчуманов поддержали начинания Фонда «Сорос-Кыргызстан» и стали инициаторами данного издания в Кыргызстане.

В ходе подготовки Руководства ценные замечания и предложения были представлены ключевыми специалистами из Министерства финансов. В частности, авторы хотели бы выразить свою признательность Канату Асангулову, начальнику управления бюджетной политики, Казыбеку Надырбекову, начальнику управления доходов, Улугбеку

¹ В рамках программы ПРООН «Политическое и административное управление на центральном уровне».

Карымшакову, заместителю начальника управления бюджетной политики и Сейил Алкадыровой.

Соавторами данного Руководства стали координаторы данного проекта от трех вышеупомянутых донорских организаций. На протяжении полугода они работали совместно с авторами, давали ценные предложения и всячески поддерживали процесс подготовки публикации.

Хотелось бы выразить благодарность Гульмире Маматкеримовой, координатору программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне, Сергею Масаулову, координатору программы Фонда «Сорос-Кыргызстан», Мирлану Алдаярову, специалисту по муниципальным финансам Урбан Институт Бишкек и Асель Бектеновой, координатора программ обучения Урбан Институт Бишкек, а также Айсулуу Бедельбаевой, бывшему координатору Фонда «Сорос-Кыргызстан».

Наша признательность адресована известному журналисту Вячеславу Тимирбаеву, отредактировавшему текст книги, а также переводчику текста на кыргызский язык Исмаилу Кадырову. Благодаря переводу эту книгу увидит и кыргызскоязычная публика и сможет использовать в работе.

Неоценимую менеджерскую и административную поддержку оказали Кожи Кавабе, Адилет Абдыбеков, Динара Рахманова, Гульнара Дюшебекова, Анара Аширалиева, Ольга Гребенникова и Асель Секимова из представительства ПРООН в Кыргызстане и программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне.

Мы благодарим профессора Эмиля Джапаровича Шукурова, Оксану Казанцеву, дизайнера, Мээрим Омуралиеву, студентку КРСУ и Алтынай Койчуманову, студентку АУКа за

оформление и замечательные иллюстрации к данной книге.

Наконец, авторы хотели бы выразить искреннюю благодарность Давиду Акопяну, заместителю Постоянного Представителя ПРООН в Кыргызстане, Чарльзу Ундерланду, Руководителю Проекта Урбан Институт Бишкек, Медету Тюлегенову, Исполнительному директору Фонда «Сорос-Кыргызстан», Дэвиду Кумбсу, Главному техническому советнику Программы ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне, которые оказывали авторам данной публикации полную интеллектуальную и руководящую поддержку.

Выражая признательность за предоставленную им помощь, авторы берут на себя ответственность за свои мнения, высказанные в данной публикации.

Оглавление

1. Что такое бюджет?	8
1.1. Республиканский бюджет	13
1.1.1. Доходы республиканского бюджета	13
Текущие доходы	15
Налоговые доходы	15
Неналоговые доходы	18
Капитальные доходы	19
Полученные официальные трансферты	20
1.1.2. Расходы республиканского бюджета	20
Административная и функциональная классификация	22
Экономическая классификация бюджета	23
Текущие расходы бюджета	24
Капитальные расходы	24
Кредиты	25
Чрезвычайные и непредвиденные расходы	25
1.1.3. Балансирование доходов и расходов. Дефицит или профицит бюджета	26
1.2. Местный бюджет	28
1.2.1. Местное управление и местные бюджеты	28
1.2.2. Доходы местного бюджета	29
Текущие доходы	30
Гранты	32
Капитальные доходы	35
1.2.3. Расходы местного бюджета	35
Текущие расходы	35
Капитальные расходы	37
1.3. Консолидированный бюджет	38
Доходы и расходы консолидированного бюджета	39
1.4. Бюджет развития	40
1.5. Государственный долг	41
2. Бюджетный процесс	43
2.1. Главные участники бюджетного процесса	43
2.1.1. Главные участники бюджетного процесса на республиканском уровне	43
2.1.2. Главные участники бюджетного процесса на местном уровне	44
2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне	45
2.2.1. Разработка проекта республиканского бюджета. Бюджет как средство выражения политики	45
2.2.2. Рассмотрение и утверждение проекта республиканского бюджета ..	50
2.2.3. Исполнение республиканского бюджета. Бюджет как финансовый план	52
2.2.4. Механизмы контроля республиканского бюджета. Бюджет как закон	53

2.2.5. Отчет по исполнению республиканского бюджета. Бюджет как механизм отчетности перед обществом	54
2.3. Основные этапы бюджетного процесса на местном уровне	55
2.3.1. Составление проекта местного бюджета	55
2.3.2. Рассмотрение и утверждение местного бюджета	57
2.3.3. Исполнение местных бюджетов	59
Словарь терминов	62
Приложение 1. Налоги в Кыргызской Республике	65
Приложение 2. Административная классификация	74

Рисунки

Рисунок 1. Бюджетные и внебюджетные фонды в КР	12
Рисунок 2. Доходы республиканского бюджета, млн. сом	14
Рисунок 3. Доходы республиканского бюджета, млн. долл.	14
Рисунок 4. Структура доходов республиканского бюджета в 2001 году, %	15
Рисунок 5. Поступление общегосударственных налогов в бюджеты разных уровней	16
Рисунок 6. Расходы республиканского бюджета, млн. сом.	21
Рисунок 7. Расходы республиканского бюджета, млн. долл.	21
Рисунок 8. Общие расходы и кредитование минус погашение в 2001 году	24
Рисунок 9. Доходы местного бюджета, млн. долл.	29
Рисунок 10. Регулируемые налоги	31
Рисунок 11. Расходы местного бюджета, млн. долл.	35
Рисунок 12. Расходы республиканского и местного бюджетов, млн. сом	38
Рисунок 13. Расходы и доходы консолидированного бюджета, млн. сом	39
Рисунок 14. Расходы и доходы консолидированного бюджета, млн. долл.	39
Рисунок 15. Расходы государства по бюджету развития, млн. сом	40
Рисунок 16. Схема рассмотрения и утверждения республиканского бюджета	52
Рисунок 17. Схема исполнения бюджета через органы казначейства	53
Рисунок 18. Схема формирования, принятия и утверждения местных бюджетов	58

Таблицы

Таблица 1. Структура налоговых доходов республиканского бюджета, %	17
Таблица 2. Общая структура доходной части республиканского бюджета, %	20
Таблица 3. Функциональная классификация расходов республиканского бюджета, %	23
Таблица 4. Утвержденный и уточненный план республиканского бюджета на 2001 год, млн. сом	27
Таблица 5. Структура доходов местного бюджета в Кыргызстане, %	30
Таблица 6. Гранты в % от общих доходов местного бюджета	33
Таблица 7. Функциональная классификация расходов местного бюджета, %	36
Таблица 8. Бюджетный календарь	49

1. Что такое бюджет?

По мере того, как демократия утверждается на планете, люди повсеместно начинают осознавать, что политическое будущее их страны, ее экономическая мощь, жизнеспособность и самосознание нации зависят от системы государственного управления и что призывы к патриотизму не заменят реального участия населения в государственном управлении.

Бюджет, являясь частью системы государственного управления, затрагивает интересы каждого гражданина. Он прямо или косвенно влияет на возможность найти работу; определяет, какие пособия и кто будет получать, как будут предоставляться услуги здравоохранения и образования, какую зарплату получают государственные служащие и т.д.

Бюджет обеспечивает финансовыми ресурсами предоставление государственных услуг обществу и финансирует реализацию государственной политики. От его величины зависит состояние дорог, освещение улиц и даже безопасность каждого из нас. В целом, успешная деятельность государства и ресурсы бюджета – взаимосвязанные вещи. Так что же это такое - бюджет?

Бюджет государства – это план необходимых обществу расходов и предполагаемых источников доходов для их финансирования.

Чтобы лучше уяснить понятие о бюджете государства, сравним его с бюджетом отдельной семьи. Бюджет любой семьи состоит из 2 частей - доходы и расходы. Доходы семьи обычно имеют определенные источники и потому легко прогнозируются. Расходы связаны с удовлетворением потребностей и желаний членов семьи.

Слово «бюджет» в переводе с английского означает «кожаная сумка». В английском парламенте так называют сумку, в которой канцлер казначейства приносит в парламент проект доходов и расходов государства на предстоящий год. Данный термин означает также план доходов и расходов на определенный период времени.

Размер расходов, как правило, определяется уровнем дохода. Доходы же в большинстве случаев ограничены, по сравнению с потребностями. Исходя из этого, в управлении бюджетом важно добиваться, чтобы, с одной стороны, нужды и потребности семьи удовлетворялись, а с другой – соответствовали ее доходам.

Однако нередко ситуации, когда семья планирует крупные расходы, превышающие доходы. В этом случае возникает необходимость взять деньги в долг и сократить другие расходы.

В некоторых семьях доходы могут быть больше расходов. Тогда излишек может быть использован для накоплений, приобретения ценных бумаг, других инвестиций, выплаты долгов, др. Поэтому, планируя доходы и расходы, семья должна, во-первых, тщательно взвешивать необходимость получения кредитов и, во-вторых, учитывать имеющиеся долги.

Государство, как всякая отдельная семья, для обеспечения потребностей общества и решения стоящих проблем планирует:

- расходы, т. е. какие запросы общества оно намерено удовлетворять, сколько это будет стоить и, соответственно, какие цели государственной политики будут профинансированы;

- доходы, т.е. каким объемом ресурсов государство будет располагать и из каких источников оно их получит.

После чего расходы сопоставляются с доходами и подводится их баланс. В случае нехватки ресурсов для покрытия потребностей планируются источники заимствований или сокращаются расходы, а при превышении доходов над расходами - сферы вложения излишков ресурсов.

В планировании расходов и доходов государства, в реализации принятого бюджета общество должно принимать активное участие. Ведь государство распоряжается не собственными средствами, а общественными. Общество ему платит, чтобы удовлетворить свои потребности в государственных услугах. Требование публичного принятия решений по бюджету и отчетности государства перед обществом возникает на основании того факта, что государство распоряжается общественными финансами.

Для чего и как государство использует бюджет?

В государственном управлении бюджет выполняет три главные функции:

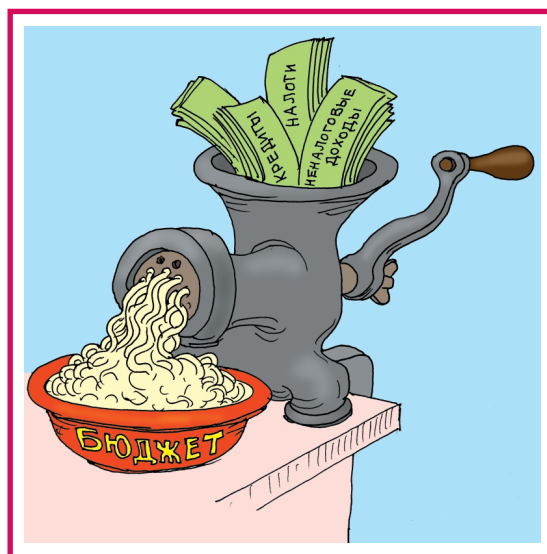
1. показывает, какие цели и задачи ставит государство на предстоящий период, и планирует расходы для их достижения;
2. служит законом, обязательным для исполнения, основой системы контроля за сбором и расходованием бюджетных ресурсов государства;
3. является инструментом государственного регулирования экономики, способствуя социально-экономическому развитию страны.

Цели и задачи государственной политики находят отражение как в доходной, так и в расходной частях бюджета. Требование прозрачности бюджета, выдвигаемое во всех странах, подразумевает предоставление обществен-

ности информации по бюджету в полном объеме. Это означает прежде всего то, что общество получает исчерпывающую информацию о прошлой, текущей и будущей деятельности государства. Сравнив, к примеру, бюджет прошлого года с действующим, любой гражданин может сказать: увеличило ли государство расходы на образование или сократило их, заинтересовано оно больше в стимулировании экономической деятельности или в пополнении государственной казны и т.д.

Назначение бюджета не только обозначить, но и профинансировать намеченную государством политику. Но при любых условиях решаться будут только те цели и задачи, которые подкреплены ресурсами.

Какая политика будет реализовываться через бюджет, определяется в результате публичных решений парламентом. Депутаты обсуждают эту политику, утверждают расходы и доходы, после чего бюджет становится законом, обязательным для исполнения. В результате общество получает основания для контроля за выполнением принятых решений по бюджету и политике. Простая смета расходов и доходов не имеет бюджетной ценности, если не



1. Что такое бюджет?

сопровождается обязательностью исполнения.

В государственном управлении бюджет выступает не только средством контроля за общественными финансами, но и используется как инструмент влияния на экономику и общество. Бюджет позволяет государству регулировать условия развития экономики (распределение доходов, потребление, сбережения, др.) и влиять на социально-экономические процессы в обществе.

Существует **три цели экономической политики**, которые достигаются с помощью бюджета:

- предоставление обществу определенных благ и услуг;
- перераспределение доходов в обществе;
- стабилизация экономики.

Частный сектор не может предоставить обществу ряд необходимых услуг (например, обеспечение обороны страны). Другие услуги из-за их высокой цены (образование, здравоохранение), не могут быть доступны широкому кругу граждан. Однако общество заинтересовано, чтобы эти блага и услуги предоставлялись всем. Гарантии обеспечения производства определенных благ и услуг государство берет на себя, непосредственно занимаясь производством, или осуществляя через бюджет его поддержку.

В условиях свободной конкуренции доходы в обществе распределяются неравномерно. Для создания благоприятного социального климата и предотвращения возможных очагов напряженности государство осуществляет регулирование доходов и социальную защиту населения. Перераспределение доходов между социальными слоями населения и территориями ведется прежде всего через налоговую политику. К примеру, государство может установить, что те, кто больше зарабатывают, платят

Связать государственную социально-экономическую политику и расходы бюджета помогает планирование программного бюджета.

Бюджетные организации, составляющие программный бюджет, в первую очередь устанавливают конкретные цели, задачи и программы на предстоящий период. Приоритеты государства показывают степень важности каждой программы. Только после этого просчитываются расходы по намеченным программам. В Кыргызстане все организации, финансируемые из республиканского бюджета, перешли на планирование бюджета на программной основе (подробно см. Разработка проекта республиканского бюджета). На электронной странице в Интернете размещена информация по программным бюджетам, которая представлена правительством в парламент <http://www.kenesh.gov.kg/budget>

более высокие налоги, одновременно вводя льготы для менее обеспеченных плательщиков. Другой способ перераспределения доходов – социальная помощь нуждающимся, оказываемая из бюджета.

Третья цель экономической политики – использование бюджета в качестве инструмента стимулирования экономического роста, развития предпринимательства. Государство может способствовать усилению экономики путем изменения размеров и структуры расходов и доходов бюджета для достижения намеченного уровня экономического роста, занятости и инфляции.

Сколько в Кыргызстане бюджетов и чему они служат?

Госбюджет – главный накопитель, куда стекаются все доходы государства, и

главный распорядитель, откуда основная часть полученных ресурсов вытекает в виде расходов. Означает ли это, что все деньги государства в одно время и в одном месте делятся на всех получателей? Разумеется, нет. Ведь из Бишкека не видно, что в каком-то другом городе мостовая вся в рытвинах и ухабах, а в сельской школе нужно отремонтировать крышу и т.д. Для проведения самостоятельной политики органы управления в Кыргызстане располагают собственными бюджетами.

В стране имеются республиканский и местные бюджеты. Отдельно планируется бюджет инвестиционных проектов государства, или бюджет развития. И еще существует Социальный фонд.

Из республиканского бюджета финансируется содержание и деятельность центральных органов власти. Области, районы, города и сельские управы располагают самостоятельными местными бюджетами с собственными доходами и соответствующими расходами.

Это **бюджетные средства** государства. Управление ими осуществляется в соответствии с установленными процедурами. Бюджеты проходят соответствующие этапы бюджетного процесса – разработку, рассмотрение, утверждение, исполнение и контроль. Это очень важно, поскольку общество получает возможность участвовать в принятии решений, сколько доходов будет собрано и как они будут израсходованы, а также в контроле за их расходованием.

Однако не все средства государства должны обязательно проходить через установленную процедуру их использования. Наряду с бюджетными средствами государство в большинстве стран располагает **внебюджетными фондами**. Решения по их использованию органы управления принимают самостоятельно, но в рамках,

установленных законодательством. Социальный фонд – один из них.

Это самостоятельный фонд, отдельный от бюджета. Он имеет собственные доходы (хотя и получает дополнительные средства из бюджета) и осуществляет определенные законом расходы. Социальный фонд имеет свой расчетный счет и является юридическим лицом.

Социальный фонд собирает, накапливает страховые взносы и перераспределяет их по таким фондам, как Пенсионный, Социального страхования, Содействия занятости и Обязательного медицинского страхования. Из них средства направляются на финансирование пенсий, пособий по социальному страхованию, безработице и медицинскому страхованию.

Помимо Социального фонда органам управления в Кыргызстане разрешено создавать **внебюджетные фонды за счет благотворительных взносов**, добровольных пожертвований и т.д. У многих на памяти, например, благотворительные марафоны, посвященные 1000-летию эпоса «Манас», 3000-летию г. Оша, проведению Года гор, др.

Для анализа доходов и расходов государства составляется сводный бюджет. В Кыргызстане его называют консолидированным (государственным) бюджетом. Он объединяет доходы и расходы республиканского и местного бюджетов.

Бюджет Социального фонда утверждается Жогорку Кенешем. Ежегодно принимается закон о тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию. Однако решения, на что потратить деньги, каждый год не принимаются. Размеры пенсий и пособий, контингент получателей определены законом и известны заранее.

1. Что такое бюджет?

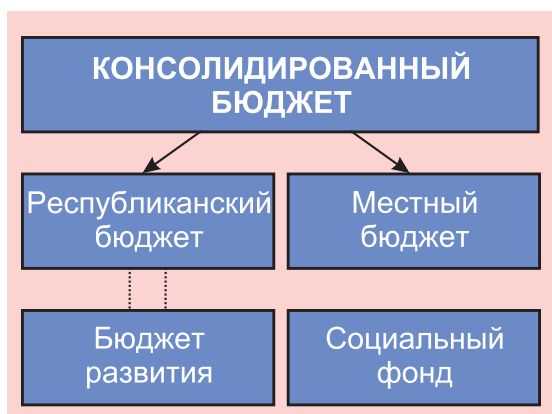


Рисунок 1. Бюджетные и внебюджетные фонды в КР

Бюджет развития включен в консолидированный бюджет только в части внутреннего финансирования инвестиционных проектов государства (той, которая производится за счет расходов из республиканского бюджета). Расходы, за счет внешних займов государства, при расчете консолидированного бюджета не учитываются.

Таким образом, государство собирает деньги и осуществляет расходы через систему бюджетов и внебюджетных фондов. В данном руководстве мы рассмотрим только бюджет и бюджетную систему государства.

1.1. Республиканский бюджет

В прессе, парламентских дискуссиях, в обществе в целом, когда говорят о бюджете, чаще всего подразумевают республиканский бюджет. Его мы и рассмотрим в этом разделе нашей публикации.

Что же такое республиканский бюджет?

Это бюджет правительства, т.е. план его расходов и других выплат и прогноз доходов и заимствований, утвержденные парламентом на год. Все министерства, ведомства, государственные учреждения финансируются из республиканского бюджета.

Бюджетный год - это 12-ти месячный период, на который государство планирует доходы и расходы. Бюджетный и календарный год могут не совпадать, например, в Великобритании, бюджетный год начинается 1 апреля и завершается 31 марта следующего календарного года. В Кыргызстане бюджетный год длится с 1 января по 31 декабря, т.е. совпадает с календарным годом.

Крайне важно, что план расходов и других выплат, а также прогноз доходов и заимствований утверждаются парламентом до начала нового бюджетного года. Необходимо, чтобы правительство располагало необходимыми ресурсами для проведения намеченной государственной политики.

Основным отличием республиканского бюджета от бюджетов других уровней является то, что доходные источники и расходные обязательства устанавливаются в соответствии с законодательством, единым для всей страны.

1.1.1. Доходы республиканского бюджета

Для финансирования своей деятельности государство должно располагать необходимыми ресурсами. Доходы бюджета – это деньги, получаемые государством из различных источников для осуществления необходимых обществу расходов.

Общие доходы, поступающие в бюджет, можно разделить на:

- текущие;
- капитальные (в Кыргызстане их называют доходы от операций с капиталом);
- полученные официальные трансферты.

Большая часть доходов, которые государство получает от общества, а также зарабатывает самостоятельно, относится к текущим. Это доходы, регулярно поступающие в бюджет. Они собираются в строгом соответствии с законом и поступают в бюджет с разной периодичностью.

Текущие доходы могут поступать ежемесячно или раз в год, другие, в зависимости от вида дохода. Налоги собираются в соответствии с установленными сроками уплаты. Доходы от экономической и другой деятельности государство получает по мере того, как предоставляет товары или услуги получателям.

Текущие доходы – это поступления, на которые государство может рассчитывать при планировании своей деятельности. Они являются устойчивым и стабильным источником доходов. Капитальные

1.1. Республиканский бюджет

доходы, наоборот, носят единовременный характер. Их государство получает от продажи своего имущества или других видов собственности.

Государство может продавать принадлежащие ему земли, здания, сооружения, оборудование, реализовывать запасы товаров, акции и др. Но доходы от продажи не могут быть регулярными, поэтому государство не может постоянно рассчитывать на них (хотя иногда они бывают очень значительными).

Трансферты – это ресурсы, получаемые безвозмездно и безвозвратно. Поступление трансфертов обеспечивается передачей средств от иностранных государств и/или международных организаций или переводом ресурсов с одного уровня государственного управления на другой (например, из республиканского в областные бюджеты). Зарубежные трансферты включают как помощь по ликвидации стихийных бедствий, так и средства на реализацию отдельных проектов.

В Кыргызстане последние 5 лет общие доходы республиканского бюджета росли быстрее, чем расходы. Данные диаграммы показывают рост бюджетных доходов в 1997-2002 годы.

В 1997 году общие доходы составляли менее 4 млрд. сомов, а в 2001 году – 10,7 млрд. На первый взгляд, общество стало платить государству значительно больше денег. Чтобы увидеть реальную картину доходов государства (с учетом роста цен в сомах), приведем показатели в долларах США.

В 2001 году общие доходы республиканского бюджета по сравнению с 2000 годом возросли как в сомах (на 30%), так и в долларах (на 25,5%).

За счет каких же источников государство увеличило доходы? Текущих или капитальных? Получало ли оно трансферты?

Единовременным источником поступлений в бюджет выступают средства от приватизации. Поступление средств от приватизации в Кыргызстане показывается в разделе «Финансирование дефицита бюджета». Поступления от приватизации составляют незначительную часть ресурсов бюджета. В 2001 году доходы от приватизации составили около 300 млн. сомов, из них 95,8% поступило в республиканский бюджет.

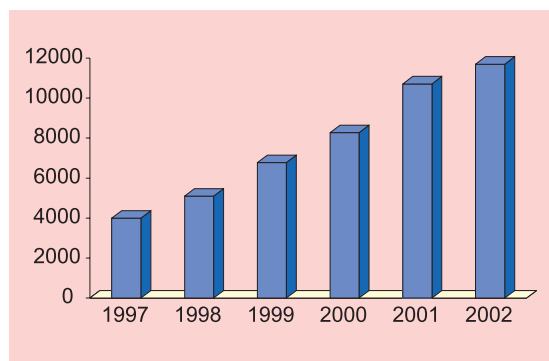


Рисунок 2. Доходы республиканского бюджета, млн. сом

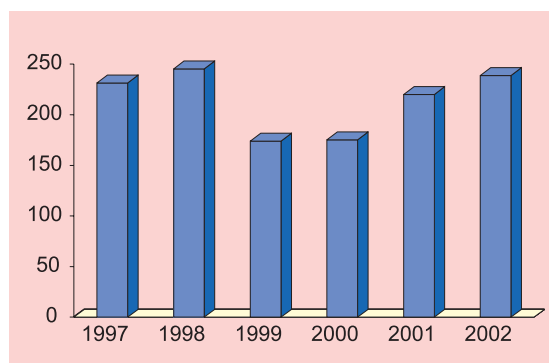


Рисунок 3. Доходы республиканского бюджета, млн. долл.

Текущие доходы

Текущие поступления бюджета являются основой при планировании его доходной части во всех странах. Изменения в объемах регулярно поступающих в бюджет доходов могут быть связаны, во-первых, с изменением законов и, во-вторых, с нестабильностью экономики.

Текущие доходы формируются за счет внутренних ресурсов страны. Они показывают, в какой степени государство опирается на собственные ресурсы, не ориентируясь на внешнюю помощь или займы.

В Кыргызстане текущие доходы составляют основную долю поступлений бюджета. В 2001 году на них приходилось 92,5% совокупных доходов. Капитальные доходы составляли только 0,5% общих доходов, трансферты – 7%.

Текущие доходы складываются из налоговых и неналоговых поступлений. Налоговые поступления обеспечивали основную часть общих доходов – более 70%, неналоговые – свыше 20%.

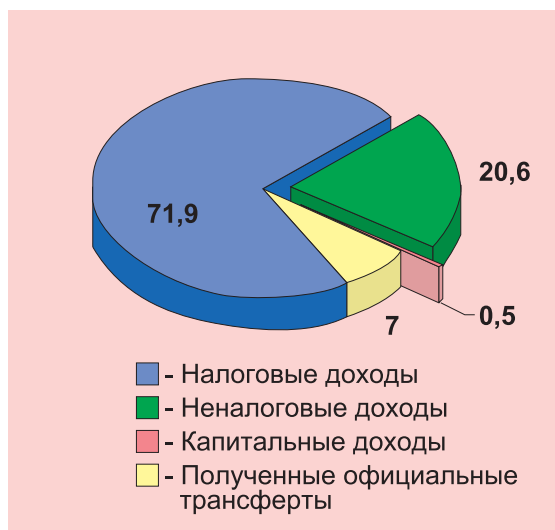


Рисунок 4. Структура доходов республиканского бюджета в 2001 году, %

Налоговые доходы

Основное предназначение налогов – обеспечить государство доходами. Поскольку в странах, где преобладает частный сектор, у государства не много собственных источников доходов (от предпринимательства или от собственности), то для финансирования расходов государства частный сектор (отдельные граждане, предприниматели и предприятия) осуществляет обязательные платежи и переводит деньги в государственный сектор.

Налогообложение – это обязательное внесение платежей частным сектором в государственные органы. Обязательность уплаты налогов достигается тем, что они устанавливаются законами. Требование обязательности позволяет обеспечить государство реальными ресурсами.

Законодательную основу взимания налогов в Кыргызской Республике определяет Налоговый кодекс. Кроме того, в соответствии со статьей 8 Налогового кодекса Министерство финансов разрабатывает инструкции для реализации его положений, которые вступают в силу после утверждения их правительством (см. Приложение 1).

В соответствии с Налоговым кодексом в республике действуют следующие налоги:

- 1) общегосударственные, по которым ставки, объекты налогообложения, плательщики и методы сбора едины для всей страны;
- 2) местные, самостоятельно вводимые и регулируемые местными кенешами на соответствующих территориях в пределах законодательных ограничений.

Общегосударственные налоги, в отличие от местных, взимаются на территории всех регионов. Они вводятся решением Жогорку Кенеша, который устанавливает ставки налогов, объекты налогообложения и льготы по ним.

1.1. Республиканский бюджет

Местные налоги в отдельных регионах могут не взиматься. В других регионах ставки и льготы по местным налогам могут не совпадать, поскольку политика, проводимая местными кенешами может различаться.

К общегосударственным налогам относятся: подоходный, налог на прибыль юридических лиц, налог на добавленную стоимость (НДС), акцизный налог и земельный налог, др. (виды налогов и их ставки см. в Приложении 1).

Доходы от налога на добавленную стоимость, который является общегосударственным, полностью поступают в республиканский бюджет. В то же время земельный налог передан местным бюджетам.

Каждый налогоплательщик уплачивает в бюджет в зависимости от вида деятельности и размера доходов несколько видов налогов. Для облегчения процедуры уплаты налогов в Кыргызстане действуют две упрощенные формы налогообложения. Это обязательное патентирование и добровольный единый налог для субъектов малого предпринимательства (см. Приложение 1).

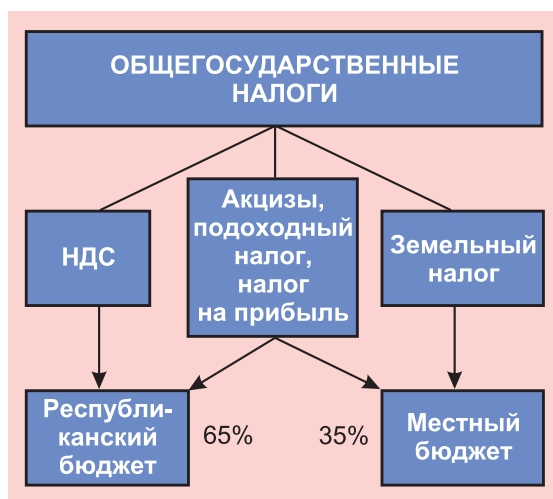


Рисунок 5. Поступление общегосударственных налогов в бюджеты разных уровней

Патентирование носит обязательный характер для определенной категории предпринимателей. Приобретение патента освобождает их от уплаты всех других налогов. Налоги для таких предпринимателей равны фиксированной плате за патент. Виды деятельности, обязательные для патентирования, и порядок определения стоимости патента определяются Жогорку Кенешем.

Единый налог, как форму упрощенного налогообложения, предприниматели могут выбирать добровольно. Они платят взамен ряда налогов, обязательных по закону, один - единый налог. Добровольным правом

Некоторые налоги в Кыргызстане регулируются отдельными законодательными актами. К примеру, таможенные тарифы – Законом о таможенном тарифе.

Налог за пользование автодорогами общегосударственного, республиканского и местного значения на территории КР - Законом «О налогах с предприятий, объединений и организаций» от 17 декабря 1991 года № 660-XII.

Отчисление средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – Законом «Об отчислении средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Республике Кыргызстан» от 27 февраля 1992 года № 760-XII.

Отчисление на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы – Постановлением Правительства КР «Об отчислениях на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы, финансирование геологоразведочных работ и геологической отрасли республики» от 11 мая 1993 года № 198 и т.д.

Все эти налоги являются доходами республиканского бюджета и полностью поступают в него.



уплачивать единый налог могут воспользоваться как юридические, так и физические лица, при условии, если их годовая валовая выручка не превышает 3 млн. сомов.

Налоги могут взиматься прямо или опосредованно. Прямое налогообложение (дохода, прибыли и др.)

применяется непосредственно к налогоплательщику, который передает часть своей прибыли или дохода в республиканский или местный бюджет и в дальнейшем не имеет возможности перекладывать уплату налога на других лиц и возмещать сумму налога.

Косвенное налогообложение нацелено на обложение конечных потребителей определенных товаров и услуг. Косвенные налоги сначала, как правило, уплачиваются предпринимателями или оптовыми покупателями, приобретающими товары и услуги, подлежащие налогообложению. Бизнесмены по существу выступают кредиторами при уплате налога, и в дальнейшем удерживают его с конечных потребителей, включая в цену товара или услуги. Примерами косвенных налогов служат налог на добавленную стоимость (НДС), акцизные сборы, налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж.

Таблица показывает структуру налоговых поступлений республиканского бюджета в Кыргызстане в 1997-2002 годы.

Таблица 1. Структура налоговых доходов республиканского бюджета, %

	1997	1998	1999	2000	2001	План 2002
Подоходный налог	6,5	6,7	7,2	7,7	8,1	7,2
Налог на прибыль	7,1	6,7	7,3	5,8	8,4	6,9
НДС	55,6	50,6	46,0	46,6	54,8	53,8
Акцизные сборы	11,2	14,6	21,0	18,0	11,5	10,9
Налог за пользование автодорогами	3,3	3,3	3,6	6,8	4,9	4,3
Поступление средств на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций	6,8	7,4	7,8	9,2	7,5	7,8
Поступление средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1,1	0,6	0,4	0,4	0,3	3,7
Таможенные пошлины	7,9	9,8	6,3	4,3	3,9	4,6
Другие налоги	0,5	0,3	0,4	1,2	0,6	0,8
Всего	100	100	100	100	100	100

После введения НДС в 1992 году поступления от него стали обеспечивать более трети всех собираемых налогов. В 2001 году НДС играл наиболее важную роль в налоговых доходах государства, принося более половины налоговых поступлений.

Акцизные сборы (на внутреннюю и импортную продукцию) в 2001 году заметно уменьшились до 11,5% налоговых поступлений. Тем не менее этот налог остается вторым по обеспечению сборов в бюджет. Сокращение поступлений в 2001 году по сравнению с предыдущими годами обусловлено понижением акцизных ставок на алкогольную продукцию. Оба эти доходо-обеспечивающие налога косвенные.

Налог на прибыль и подоходный налог приносят государству менее 9% каждый. Очевидно, что государство в Кыргызстане в большей степени опирается на налогообложение потребления, и в гораздо меньшей - производства.

Неналоговые доходы

В формировании доходов государства важное место отведено неналоговым поступлениям. В эту группу относятся все другие, помимо налогов, виды доходов государства: плата за предоставление государственных услуг, доходы от собственности и предпринимательской деятельности государства, др.

Плата за государственные услуги является альтернативным способом финансирования их предоставления. Государственные услуги могут оплачиваться двумя способами – посредством выплат из бюджета, получаемых поставщиками услуг, либо путем взимания платы за услуги с непосредственных потребителей услуг.

Сборы с потребителей могут быть введены, когда государственный сектор представляет обществу товары и услуги, не являющиеся чисто общественными.

В Кыргызстане плата за услуги, взимаемая государственными органами при предоставлении их населению и предприятиям, называется специальными средствами. *Специальные средства* обеспечивают большую часть неналоговых доходов государства. Примерами специальных средств, планируемых в республиканском бюджете, являются экспертиза вывозимых культурных ценностей; изготовление аттестатов, дипломов, свидетельств; реализация бланочной продукции; др.

Размер платы с потребителей государственных услуг регулируется государством.

Еще одна разновидность платы за услуги – сбор, удерживаемый за государственные услуги, носящие в основном нематериальный характер и предоставляемые государственными органами в ходе выполнения ими своих прямых обязанностей. К сбору с получателей относятся государственная пошлина, плата за выдачу лицензий, за право осуществления предпринимательской деятельности, штрафные санкции и др.

К неналоговым доходам также относятся доходы, которые государство получает от владения и распоряжения собственностью, или занимаясь предпринимательской деятельностью. Такие неналоговые доходы, как дивиденды от акционерных предприятий, проценты по кредитам, выданным государством, арендная плата за государственные помещения, плата за пользование водными объектами и ресурсами и др., пополняют доходную часть государственного бюджета.

Неналоговые сборы и платежи составляют относительно значительную долю бюджета. Так, в 2001 году на их долю пришлось 20,6% общих доходов республиканского бюджета.

Товары и услуги, производимые в экономике, можно разделить на три категории – общественные, частные и смешанные. Отнесение к той или иной категории зависит от того, могут ли данные товары или услуги продаваться по отдельности и приносят ли они пользу только непосредственному покупателю.

Общественные товары или услуги (такие как уборка мусора, оборона, др.) не могут продаваться по отдельности и приносят пользу всем гражданам. Поэтому они предоставляются государством и финансируются из общих налоговых поступлений в бюджеты.

Частные же товары и услуги, в противовес общественным, продаются на конкурентном рынке по отдельности и приносят пользу их покупателям. Большинство частных товаров производится в частном секторе. Однако государство также предоставляет отдельные частные услуги и товары. Часто оно берется за их производство по причине их недостаточной прибыльности, из-за чего они не могут привлечь частный сектор, или для их производства требуются значительные капиталовложения. Другой пример государственных предприятий – это естественные (водоснабжение, канализация, электроснабжение) или

разрешенные монополии (производство спирта, алкогольной продукции, др.), когда государство заинтересовано в ограничении цен на них или осуществлении контроля за их деятельностью.

В отличие от частного сектора, государство редко продает свои услуги на конкурентном рынке. Оно может финансировать эти услуги либо за счет установления платы на них, либо за счет общих доходов бюджета.

Промежуточное положение между общественными и частными занимают смешанные товары и услуги, которые являются частными, но несут общественную пользу. Так, новый аэропорт в областном центре принесет выгоду тем, кто непосредственно воспользуется его услугами. Однако он окажет пользу и всему обществу, облегчая ведение бизнеса и способствуя созданию рабочих мест. Поэтому часть стоимости производства таких товаров и услуг должна финансироваться за счет взимания платы с потребителей, а остальная – всеми налогоплательщиками (т.е. за счет бюджета).

Плата за услуги – сбор, который государство использует для финансирования смешанных или частных товаров и услуг.

Капитальные доходы

Доходы от операций с капиталом государство получает от продажи своей собственности и имущества (земли, зданий, сооружений, оборудования), запасов товаров, государственных акций и других активов, срок пользования которыми превышает один год.

Они подразделяются на доходы от:

- продажи основного капитала (квартир, капитального оборудования, драгоценных металлов из государственного фонда, др.);

- продажи государственных запасов товаров;
- продажи земли и нематериальных активов (например, ценных бумаг);
- капитальных трансфертов из негосударственных источников (денежные переводы от негосударственных предприятий, частных лиц, нерезидентов и др.).

Капитал – это движимое и недвижимое имущество.

1.1. Республиканский бюджет

Таблица 2. Общая структура доходной части республиканского бюджета, %

	1997	1998	1999	2000	2001	План 2002
Общие доходы и полученные официальные трансферты	100	100	100	100	100	100
Общие доходы (без трансфертов)	94,8	96,7	95,4	91,4	93,0	94,7
Текущие доходы	91,7	93,0	93,2	91,2	92,5	94,8
Налоговые поступления	77,8	76,2	72,3	77,2	71,9	77,9
Неналоговые поступления	13,8	16,8	20,9	14,0	20,6	16,8
Доходы от операций с капиталом	3,2	1,7	2,2	0,2	0,5	0,0
Полученные официальные трансферты	5,1	5,03	4,6	8,6	7,0	5,2

Полученные официальные трансферты

Полученные официальные трансферты в республиканском бюджете формируются за счет поступления средств от иностранных государств и/или международных организаций, зарубежных фирм, др. При этом иностранные трансферты включают:

- внешнюю гуманитарную помощь (чаще всего в товарном выражении),
- денежные переводы на реализацию отдельных проектов, которые также носят безвозмездный характер.

Роль полученных официальных трансфертов как источника доходов возрастает в последние годы.

Кредитные ресурсы, т.е. средства, которые должны быть возвращены, учитываются отдельно – после подведения баланса доходов и расходов при планировании источников покрытия дефицита бюджета (см. раздел Балансирование доходов и расходов).

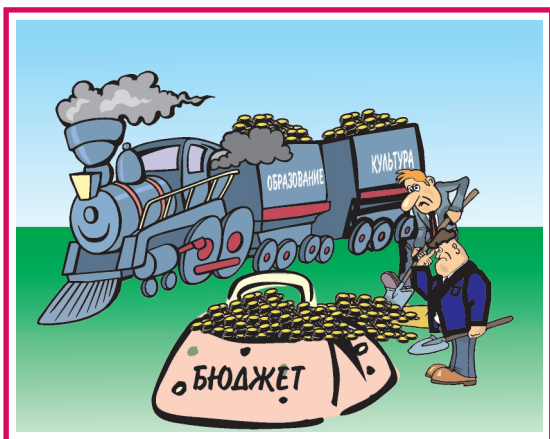
1.1.2. Расходы республиканского бюджета

Государственные расходы – это траты государства на приобретение материальных благ и услуг для удовлетворения общественных потребностей.

К ним относятся оплата труда государственных служащих, учителей, врачей, медсестер и т.д., финансирование услуг жилищно-коммунального хозяйства, городского транспорта, др. Кроме того, для обеспечения функционирования государственных учреждений и предприятий государство закупает различные товары, от шариковых ручек и карандашей до оборудования для канализационных систем и т.п.

Общественные потребности включают также помощь государства отдельным предприятиям и лицам, которая может оказываться как безвозмездно, так и на возвратной основе. В виде трансфертов из бюджета обычно выплачиваются пособия нуждающимся, тогда как предприятиям или отраслям экономики помощь предоставляется в виде кредитов или займов. Из бюджета осуществляется также выплата долгов государства.

В 1997 году государство потратило из республиканского бюджета на общественные нужды 5,7 млрд. сомов. Сумма расходов ежегодно возрастала, превысив в 2001 году 10 млрд. сомов. Однако эта цифра не учитывает инфляцию.



Динамика расходов бюджета в долларах США дает несколько иную картину. В 2001 году по сравнению с 1997 годом расходы понизились.

Однако в 2000-2001 годах общие расходы республиканского бюджета росли как в сомах, так и в долларах. Рост расходов - хорошо это или плохо? Ответить можно, только выяснив, является ли данный рост желательным для большинства граждан, и на какие цели правительство увеличивало расходы в большей степени, особенно в период их наибольшего роста – 2000-2001 годы? Как изменилась структура государственных расходов?

Чтобы проанализировать, на что государство тратит деньги, нужно систематизировать и оценить все его расходы. Следовательно, требуется сгруппировать расходы, имеющие общие характеристики и признаки, для этого поместив их в определенное место (позицию) в расходной части бюджета.

Желательно, чтобы статьи расходов и позиции для определенных их видов из года в год не менялись. Это облегчает проведение анализа и сравнение изменений в однотипных расходах. К примеру, должно быть четко определено, куда помешать расходы на подготовку военных кадров. Следует ли их включать в расходы Министерства обороны или Министерства образования?

Порой даже те, кто каждодневно занимается анализом бюджета, испытывают затруднения: где, в какой статье бюджета отражаются те или иные расходы и, соответственно, на что и как тратятся деньги. Данная задача значительно упрощается, если при планировании расходов используется единый подход для всех бюджетов в стране.

В Кыргызстане все органы управления при составлении планов и отчетов по бюджету, как его расходной, так и доходной частей, должны использовать единую Классификацию доходов и расходов бюджета.

Бюджетная классификация – это группировка расходов, доходов и источников финансирования государственных долгов в зависимости от их общих характеристик. Каждый отдельно

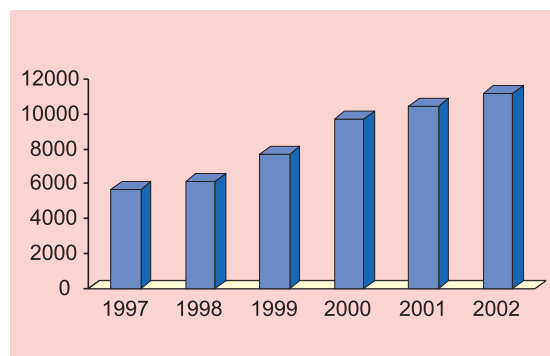


Рисунок 6. Расходы республиканского бюджета, млн. сом.

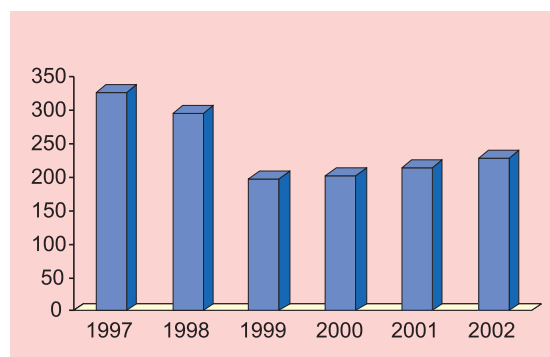


Рисунок 7. Расходы республиканского бюджета, млн. долл.

Классификация доходов и расходов бюджета Кыргызской Республики включает Классификационную структуру операций по доходам, Классификацию функций органов государственного управления, Административную классификацию органов управления, Экономическую классификацию государственных расходов и ссуд за вычетом погашения, Классификационную структуру финансовых операций и Структуру классификации непогашенного долга.

взятый вид дохода или расхода объединяется по какому-либо признаку со сходными ему в группы или параграфы. Группы помещаются в главы и т.д.

Продуманная и систематизированная бюджетная классификация обеспечивает учет и систематизацию информации о состоянии бюджета и помогает ответить, куда и на какие цели тратятся государственные деньги.

Административная и функциональная классификация

Расходы республиканского бюджета в Кыргызстане планируются и утверждаются по административной и функциональной классификации.

Функциональная классификация группирует расходы по таким функциям государства, как оборона, здравоохранение, социальная защита и др. Административная классификация показывает бюджетные расходы государственных и других организаций, являющихся бюджетополучателями (например, расходы Министерства обороны, Министерства финансов, др.).

При этом не всегда деньги, выделенные отдельному ведомству, ответственному за предоставление данной функции, равны расходам государства на нее. Так, расходы республиканского

бюджета на образование передаются не только Министерству образования. Они делятся между ним и министерствами здравоохранения, промышленности, сельского хозяйства, финансов, труда и социальной защиты, внутренних дел, транспорта и связи и правительством республики. Таким образом, административная и функциональная классификации дополняют друг друга и позволяют парламентариям более компетентно действовать при оценке и принятии решений по бюджету.

Административная классификация показывает, где и в каких сферах тратятся деньги: как они поделены между бюджетными организациями и другими получателями бюджетных средств, какие из министерств и ведомств сколько стоят налогоплательщикам и кому достается большая часть «бюджетного пирога» (см. Приложение 2).

Следует отметить, что административная классификация расходов включает также расходы, связанные с выплатой государственного долга (погашение процентов по долгу). Эти расходы, так же как гранты и кредиты, выданные государством, включаются и учитываются в отдельном разделе.

Функциональная классификация раскрывает, на что и на какие цели тратятся деньги. Она показывает, какие функции правительство выполняет для общества и сколько это стоит.

В 1997-2001 годах правительство уделяло основное внимание обороне и охране общественного порядка, финансированию отраслей экономики и социальной защите. Государственные услуги общего назначения, которые направлены в основном на содержание государственных служащих, также составляли весомую долю расходов бюджета.

Расходы бюджета на поддержку реального сектора экономики (топливно-энергетический комплекс, сельское, водное

Таблица 3. Функциональная классификация расходов республиканского бюджета, %

	1997	1998	1999	2000	2001	План 2002
Общие расходы	100	100	100	100	100	100
Государственные услуги общего назначения	12,0	13,7	14,7	14,7	16,5	15,7
Оборона и общественный порядок	16,4	14,4	15,9	18,9	16,1	16,2
Образование	9,2	9,5	8,0	7,6	8,9	7,3
Здравоохранение	6,8	4,9	4,4	4,4	4,1	4,8
Социальное страхование и социальное обеспечение	17,4	15,0	14,1	10,5	12,3	15,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,8	3,0	3,5	4,2	4,6	2,9
Отдых и культурно-религиозная деятельность	1,5	2,0	2,8	2,2	1,7	1,6
Топливо-энергетический комплекс	0,1	2,4	1,0	0,2	2,2	0,2
Сельское, водное и лесное хозяйство, рыболовство и охота	3,3	5,1	4,3	4,4	5,5	5,9
Горнодобывающая промышленность и минеральные ресурсы	1,1	1,1	1,0	3,3	1,0	0,5
Транспорт и связь	2,0	3,6	6,5	4,8	3,7	4,1
Прочие услуги экономического характера	3,4	0,8	0,3	0,3	0,4	0,4
Расходы, не отнесенные к основным группам	23,2	24,5	23,5	24,5	23,0	24,5

и лесное хозяйство и другие сферы), без развития которого невозможно проводить сильную социальную политику, в 2001 году увеличились до 12,8%.

Ощутимую долю в расходах республиканского бюджета занимают различного рода трансферты, например, средства, передаваемые в местный бюджет, др. Такие виды расходов включены в раздел «Расходы, не отнесенные к основным группам».

Экономическая классификация бюджета

«Расшифровать» траты государства, производимые в отдельных ведомствах, помогает экономическая классификация расходов. Она показывает, на какие виды

расходов по их экономическому назначению тратятся государственные деньги в организациях (оплата труда, закупка товаров, приобретение оборудования, коммунальные услуги, др.).

Расходы каждой бюджетной организации финансируются в соответствии со сметой, составленной на основе экономической классификации. Статьи экономической классификации определены с таким расчетом, чтобы помогать планировать и контролировать расходование средств в учреждениях (заработная плата государственных служащих, командировочные расходы, приобретение медикаментов, транспортные расходы, капитальный ремонт и т.д.).

Статьи объединяются в группы расходов, обеспечивающих каждодневную текущую деятельность государства, его инвестиционные нужды, и государственные ресурсы, направляемые на предоставление кредитов.

Соответственно, расходы государственного бюджета подразделяются на:

- текущие,
- капитальные,
- кредиты, выданные правительством.

Текущие и капитальные расходы бюджета – это траты, осуществляемые самим государством. Кредиты обеспечивают траты других субъектов и должны быть возвращены ими в бюджет.

В Кыргызстане основная часть расходов республиканского бюджета – текущие. Такие расходы в 1997-2001 годах составляли свыше 90% бюджетных расходов государства. Вторая категория – капитальные расходы, финансируемые за счет внутренних источников государства, составляли порядка 5-8%.

Предоставление кредитов из бюджета (регионам, предприятиям и т.д.) в последние годы, как правило, не практикуется. Фактически бюджетные ссуды составляют менее 1% расходов. В 2001 году сумма возвращенных кредитов в бюджет значительно превысила объем выданных новых кредитов.

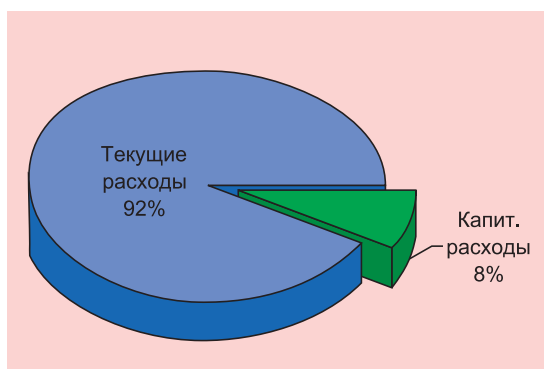


Рисунок 8. Общие расходы и кредитование минус погашение в 2001 году

Текущие расходы бюджета

Текущие расходы обеспечивают каждодневное функционирование государства. Финансируются они, как правило, за счет текущих доходов.

Расходы на товары и услуги в Кыргызстане включают заработную плату рабочих и служащих, отчисления на социальное страхование, командировочные расходы, приобретение товаров и услуг (оборудование и материалы, медикаменты и перевязочные средства, питание, приобретение вещевого имущества и обмундирования, др.), расходы на коммунальные услуги, транспорт и прочие приобретения и услуги. За счет текущих расходов приобретаются товары и услуги, используемые или потребляемые государством в течение года.

К текущим расходам также относятся *трансферты*, передаваемые государством отдельным гражданам или предприятиям в течение года, и *выплаты процентов* по долгам, осуществляемые государством.

Капитальные расходы

Капитальные расходы обеспечивают инвестиционную и инновационную деятельность государства.

К ним относятся прежде всего инвестиции, способствующие пополнению государственного имущества, содержанию его в хорошем состоянии и улучшению отдельных его характеристик. Развитие инфраструктуры и ее ремонт финансируются для повышения качества предоставления государственных услуг.

Средства могут направляться на капитальный ремонт и проектирование, приобретение зданий и сооружений, прочих гражданских строительных объектов, оборудования и товаров длительного пользования. Капитальные расходы обычно направлены на оплату товаров и услуг, срок потребления или использования которых превышает один год.

Наряду с инвестициями к капитальным расходам относятся приобретение товаров для создания запасов, капитальные трансферты государства и вложение денег в приобретение земли и нематериальных активов (депозитов, ценных бумаг, золота, др.).

В настоящее время в Кыргызстане незначительная часть капитальных расходов государства финансируется за счет внутренних источников. Капитальные расходы за счет собственных ресурсов планируются в расходах республиканского бюджета.

Большая часть капитальных расходов, требующая значительных вложений, финансируется за счет заемных средств. Правительство Кыргызской Республики для планирования и осуществления капитальных расходов ведет отдельный бюджет развития.

Кредиты

Кредиты представляют собой ресурсы, которые можно получить во временное пользование за определенную плату (обычно в процентах к сумме кредита). По истечении срока кредита должна быть возвращена сумма, взятая в долг, и внесена плата за пользование кредитом.

Кредиты из бюджета и их возврат планируются в статье «Ссуды за вычетом сумм погашения».

Кредиты из республиканского бюджета могут получать другие уровни государственного управления (например, областные бюджеты), промышленные предприятия, финансовые учреждения, сельскохозяйственные товаропроизводители, др. Государство может вкладывать деньги в капитал предприятий или акционерных обществ, или выдавать им кредиты.

Приобретая ценные бумаги и выдавая кредиты, государство регулирует и стимулирует экономическую деятельность, направляя ее в нужное русло, или просто помогая отдельным субъектам решать текущие проблемы.

Наряду с внутренним, государство может осуществлять внешнее кредитование. Кредиты правительствам других стран, международным организациям, национальным органам и др. характеризуют внешнюю политику страны.

В данном разделе бюджета ведется учет не только выданных правительством кредитов, но и сумм их возврата (погашения). Погашение кредитов показывается со знаком минус.

Проценты за использование кредитов относятся к доходам бюджета и учитываются отдельно - в его доходной части.

Чрезвычайные и непредвиденные расходы

Государство не может предусмотреть все потребности и нужды на предстоящий год. Поэтому оно должно располагать необходимым резервом ресурсов для возможных неплановых расходов.

В Кыргызстане государство наделено правом создавать резервные фонды для покрытия непредвиденных расходов. В частности, правительство может создавать резервный фонд в составе республиканского бюджета. В республиканском бюджете, помимо резервного фонда правительства, образуется также резервный фонд президента.

Правом распоряжаться и определять направления расходования средств резервных фондов обладают соответственно премьер-министр и президент страны.

Направления расходования резервных фондов могут ежегодно меняться, тогда как величина каждого из резервных фондов не должна превышать 1% расходов бюджета.

В составе местных бюджетов также образуются резервные фонды местных государственных администраций и органов местного самоуправления, правом распоряжения которыми обладают председатели местных кенешей, главы городов и сельских управ.

1.1.3. Балансирование доходов и расходов.

Дефицит или профицит бюджета

В нижней части бюджета, в разделе, называемом «Финансирование» сравниваются его доходы и расходы и подводится их баланс.

Если государство не хочет быть должником, оно обязано планировать расходы в соответствии с доходами. В случае, когда расходы равны доходам, бюджет называется *сбалансированным*. Но чаще бюджетные расходы превышают доходы, и государство вынуждено брать деньги займы. В этом случае налицо дефицит бюджета.

Дефицит бюджета – это превышение расходов бюджета над его доходами. Он отражает недостаточность ресурсов государства по отношению к его нуждам. При этом в расчет берутся необходимые расходы, по которым государство взяло на себя обязательства.

Поэтому при дефиците бюджета государство вынуждено искать дополнительные источники финансирования. При этом они должны полностью покрывать сумму превышения расходов над доходами.

Проблема дефицита бюджета может решаться тремя путями:

- повышение налогов, например, налога на добавленную стоимость, или подоходного налога. Это наименее популярная мера, которая к тому же не всегда дает желаемый результат;
- увеличение капитальных доходов государства за счет продажи части государственных активов, таких, как имущество предприятий или акции. В Кыргызстане доходы от таких продаж составляют незначительную сумму;
- привлечение кредитов. Заимствования наиболее часто используются правительством для финансирования дефицита бюджета.

Планом утверждаются источники покрытия дефицита, определяется, где взять

«Финансирование» - это сбор средств для доведения до успешного конца начатого дела, покрыть к концу периода потребности в средствах.

деньги в кредит. В данном же разделе ведется учет долгов государства.

Заимствования государство может делать внутри страны или за рубежом. Государственные заимствования – это ресурсы, которые могут быть получены государством в кредит или в результате выпуска государственных ценных бумаг.

Основными внутренними источниками покрытия дефицита бюджета до 1998 года были кредиты Национального банка. Нацбанк выступал главным внутренним кредитором правительства. Однако в настоящее время Закон «О Национальном банке Кыргызской Республики» запрещает ему заниматься коммерческой деятельностью, в т.ч. кредитованием.

На сегодняшний день правительство осуществляет заимствования у внутренних кредиторов в основном путем выпуска государственных ценных бумаг и продажи их населению, предприятиям, банкам, др. Для займов правительство пользуется государственными казначейскими векселями и государственными казначейскими обязательствами.

Внешние источники финансирования дефицита бюджета различаются по кредиторам:

- международные финансово-кредитные организации;
- правительства иностранных государств;
- иностранные банки, др.

Внешние источники выступают основным средством покрытия дефицита бюджета в странах с переходной экономикой, в т.ч. в Кыргызстане.

Превышение доходов бюджета над его расходами называется *профицитом*. Профицит означает, что государство собрало средств больше, чем потратило их.

Таблица 4. Утвержденный и уточненный план республиканского бюджета на 2001 год, млн. сом

	Утвержденный план	Уточненный план	Отклонение
Доходы	11692,5	11167,8	-524,7
Расходы	10959,0	11068,5	109,5
Профицит	733,5	99,3	634,2

Профицит бюджета может планироваться заранее, как это делается в последнее время в Кыргызстане.

Для чего он планируется? Зачем государство взимает избыточные платежи с общества, когда, казалось бы, можно снизить налоги или отменить какие-то обязательные платежи. Можно просто запланировать дополнительные расходы государства, повысить размер пособий, отремонтировать дороги, др.

В Кыргызстане, как и во многих других странах, излишек средств в республиканском бюджете планируется с тем, чтобы создать денежный резерв для выплаты государственного долга. Проценты за пользование заемными ресурсами и плановые выплаты по основной сумме долга предусматриваются в расходной части бюджета. О дефиците государственного бюджета см. раздел *Консолидированный бюджет*.

Дефицит бюджета также может быть плановым, т.е. его величина на год планируется и утверждается до начала бюджетного года. Предельная величина дефицита устанавливается ежегодным законом о республиканском бюджете.

Но очень часто дефицит бюджета возрастает или уменьшается в течение года из-за неисполнения плана по доходам или расходам. Это означает, что государство собирает меньше налогов и других платежей, чем было предусмотрено, или осуществляет какие-то неплановые расходы. В этом случае возникает необходимость внесения изменений или дополнений в закон о бюджете, для чего принимается уточненный план.

Что такое уточненный план? Для чего он нужен? Это пересмотренный и заново утвержденный бюджет на текущий год. Изменения и дополнения в уточненном плане отражают более реальную оценку ситуации с доходами или расходами государства.

Процедуры внесения изменений в принятый закон будут подробно рассмотрены в разделе «Бюджетный процесс». Здесь же мы подчеркнем значимость бюджета как закона. Принятый бюджет должен исполняться. Если возникают непредвиденные изменения, то необходимо вносить в него соответствующие поправки.

В Кыргызстане уточнение плана производится один-два раза в год. Сравнение двух планов республиканского бюджета за 2001 год показано в таблице.



1.2. Местный бюджет

1.2.1. Местное управление и местные бюджеты

Местный бюджет – одна из составных частей бюджетной системы Кыргызстана. Он является финансовой основой деятельности местных органов управления.

Местное управление в Кыргызстане представлено местными администрациями на районном и областном уровнях и органами местного самоуправления.

Местная государственная администрация обеспечивает в областях и районах согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных центральных исполнительных органов и имеет для этого местный (областной или районный) бюджет.

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами, т.е. населением, проживающим в городах и селах.



Граждане Кыргызской Республики имеют конституционное право на местное самоуправление.

Развитие местного самоуправления в республике осуществляется с 1995 года, когда на принципы местного самоуправления была переведена столица – город Бишкек.

В 1996 году во всех сельских населенных пунктах были образованы исполнительно-распорядительные органы при местных кенешах – айыл окмоту (сельские управы). В 1998-2000 годы на принципы местного самоуправления были переведены 12 городов районного значения - Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков, Кара-Кол, Кок-Жангак, Токмок, Баткен, Исфана.

В мае 2001 года этот список дополнили города областного значения – Ош, Джалал-Абад, Талас, Балыкчи, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу, Таш-Кумыр, в которых были образованы мэрии.

Таким образом, в настоящее время во всех населенных пунктах республики действуют принципы местного самоуправления. В большинстве городов, поселков и айлов население получило право самостоятельно избирать прямым голосованием глав местного самоуправления, а в 9 городах областного значения и городе Бишкеке мэры избираются депутатами городских кенешей.

Местные сообщества имеют право самостоятельно решать дела местного значения. Для управления ими формируются представительные и исполнительные органы власти. К

Законодательство КР в сфере местного самоуправления содержит ряд положений Конституции КР (ст.7, гл. VII), Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года и другие законодательно-нормативные акты, в числе которых:

- Кодекс о выборах
- Земельный кодекс
- Гражданский кодекс
- Налоговый кодекс
- Закон “О статусе депутатов местных кенешей”
- Закон “Об основных принципах бюджетного права”
- Закон “О статусе столицы Кыргызской Республики” , др.

Полный перечень законодательно-нормативных актов можно найти на сайте: <http://www.municipalkg.narod.ru>

Нормативно-законодательные акты КР размещены также на сайтах: <http://www.law.gov.kg/>; <http://www.toktom.kg/>

управлению также привлекаются граждане. Помимо дел местного значения государство передало отдельным органам местного самоуправления ответственность за предоставление ряда государственных функций.

Для решения местных вопросов и исполнения делегированных государственных полномочий органы местного самоуправления располагают местными (городскими и сельскими) бюджетами.

Таким образом, местные администрации и органы местного самоуправления наделены собственными доходами и самостоятельно осуществляют расходы.

Система местных бюджетов включает бюджеты местных государственных администраций и бюджеты органов местного самоуправления.

Однако на центральном уровне бюджеты органов местного управления рассматриваются и управляются как единый местный бюджет. Областные, районные бюджеты и бюджеты органов местного самоуправления включены в состав консолидированного местного бюджета.

Система местных бюджетов в Кыргызстане, регулируемая как единый местный бюджет, состоит из трех уровней:

- областные бюджеты (включая бюджет г. Бишкека);
- районные бюджеты и бюджеты городов областного значения;
- бюджеты городов районного значения, поселков, сельских управ – айыл окмоту, др.

Правительство осуществляет регулирование местного бюджета, взаимодействуя с областным бюджетом.

В бюджете органа местного самоуправления показываются доходы и заимствования, полученные в данном городе или сельской управе, и расходы, осуществляемые им для реализации функций, а также доходы и затраты на содержание предприятий коммунальной собственности.

1.2.2. Доходы местного бюджета

В 1997 году местные органы управления располагали более чем 2 млрд. сомов, а в 2001 году – свыше 4 млрд. сомов. Доходы местного бюджета за 5 лет возросли в 2 раза, тогда как доходы республиканского – в 2,7 раза.

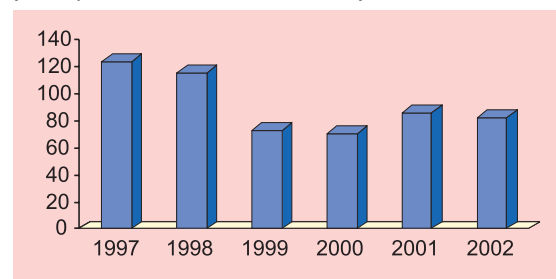


Рисунок 9. Доходы местного бюджета, млн. долл.

1.2. Местный бюджет

Сопоставим размеры доходов местного бюджета в сомах и долларах США.

В 2001 году доходы местного бюджета в долларах сократились по сравнению с 1997 годом, но увеличились по сравнению с 2000 годом. За счет каких источников произошел рост на 20%?

Доходы местного бюджета представляются в соответствии с бюджетной классификацией, которая была нами подробно рассмотрена на примере республиканского бюджета. Все доходы местного бюджета разделяются на текущие (налоговые и неналоговые), капитальные и гранты.

Текущие доходы

Основными источниками финансовых поступлений местного бюджета являются налоги и трансферты (почти 90%).

Неналоговые доходы местного бюджета, складывающиеся в основном за счет государственной пошлины и специальных средств (таких как родительская плата в школах, аренда земли, др.), обеспечивают только чуть более 10%.

Среди налоговых доходов местных органов власти в большинстве стран мира ведущее место по важности принадлежит местным налогам. Возникает вопрос, что это за налоги? И почему они играют столь важную роль?

Налоговый кодекс устанавливает 16 видов местных налогов и сборов (см. Приложение 1). Кроме того, правительством ведется определенная работа по подготовке к введению в будущем нового налога на недвижимое имущество. Данный налог будет полностью поступать в бюджеты органов МСУ и укрепит финансовую самостоятельность местных властей.

Местные налоги - это налоги, принадлежащие местным властям. Органы самоуправления регулируют их в рамках законодательно установленных ограничений для финансирования своих расходов. Если местное сообщество соглашается платить более высокие налоги, то органы самоуправления будут предоставлять больше услуг населению.

Преимуществом местных налогов является то, что они повышают свободу органов местного самоуправления в определении размера их расходов, а также увеличивают ответственность и подотчетность местных органов управления перед налогоплательщиками.

В Кыргызстане местные налоги вводятся на определенной территории решением соответствующих органов

Таблица 5. Структура доходов местного бюджета в Кыргызстане, %

Доходы	1997	1998	1999	2000	2001	План 2002
Общие доходы и полученные официальные трансферты	100	100	100	100	100	100
Общие доходы	49,2	52,5	49,9	51,3	46,9	59,8
Текущие доходы	48,9	52,5	49,9	51,2	46,9	59,8
Налоговые поступления	34,1	40,8	37,3	38,5	35,8	49,5
Неналоговые поступления	14,8	11,7	12,6	12,7	11,1	10,3
Доходы от операций с капиталом	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Полученные официальные трансферты	50,8	47,5	50,1	48,7	53,1	40,2

местного самоуправления. Местные кенешы вправе сами решать, какие налоги им вводить (из перечня, определенного в Налоговом кодексе). Ставки налогообложения и льготы по налогам регулируются в пределах, определенных законом.

Сбор местных налогов также делегирован местным органам власти.

Доходы от местных налогов полностью поступают в местный бюджет и распределяются местными органами управления. Они могут разделяться между разными уровнями местного управления. Области, районы, города и села могут получать определенную долю доходов от местных налогов.

Перечень местных налогов включает 16 видов. Наиболее важные из них – налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж и налог с владельцев транспортных средств. Другие местные налоги не приносят ощутимых поступлений в местные бюджеты (подробно см. раздел «Местный бюджет»).

Местные налоги в Кыргызстане составляют менее 9% всех поступлений местного бюджета. Гораздо большую долю поступлений дают отчисления определенной части **регулируемых налогов** в местные бюджеты.

Регулируемыми являются налоги, поступления от которых делятся между центральными и местными органами власти. Иногда их называют **разделенными налогами**. Ряд общегосударственных налогов в Кыргызстане делятся между уровнями государственного управления. Часть дохода поступает в республиканский, другая – в местные бюджеты.

Налоговые поступления делятся в соответствии с нормативами, утверждаемыми в бюджетах вышестоящего уровня. Так, нормативы для областных бюджетов утверждаются законом о республиканском бюджете. После чего областные кенешы

устанавливают нормативы для районных бюджетов и городов областного значения. Районные кенешы в свою очередь принимают решения по нормативам для городских, поселковых, сельских бюджетов.

В 2002 году норматив отчислений для налога на прибыль, подоходного налога, доходов от обязательного патентирования, единого налога для субъектов малого предпринимательства, акцизного налога (на внутреннюю продукцию) определен в 35% для местного бюджета. Кроме того, в целях стимулирования увеличения доходов 75% суммы перевыполнения плана по всем общегосударственным налогам и сборам передаются в местные бюджеты.

По закону нормативы отчислений по регулируемым налогам не должны изменяться, по крайней мере, в течение 3-х лет. На практике нормативы стабильны только в отношении республиканского и областного бюджетов. Тогда как нормативы отчислений от общегосударственных налогов для районов, местных сообществ пересматриваются ежегодно. Основная причина – нехватка средств в местных бюджетах. Чтобы помочь одним местным сообществам, необходимо изъять излишек ресурсов у других.

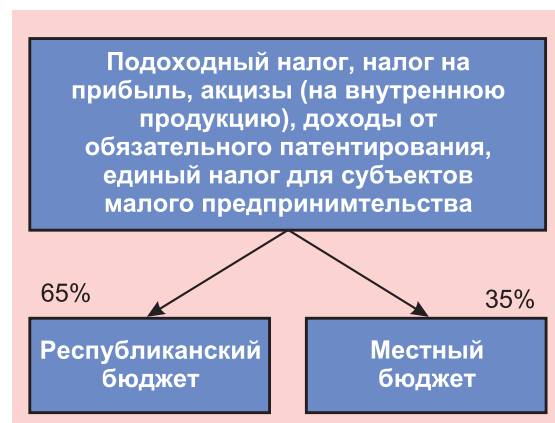


Рисунок 10. Регулируемые налоги

Заметное место среди налоговых поступлений местного бюджета занимают поступления земельного налога, который полностью зачисляется в местные бюджеты, хотя он и является общегосударственным, а не местным. Базовые ставки земельного налога утверждаются Жогорку Кенешем, а местным властям предоставлено право повышать или понижать установленные ставки, но не более чем на 30%.

Поступления от земельного налога также разделяются между местными

Внутригосударственные бюджетные отношения.

Там, где общественное управление ведется многочисленными субъектами со своими финансовыми ресурсами, возникает необходимость регулирования бюджетных отношений. Внутригосударственные бюджетные отношения подразумевают распределение финансовых обязанностей (расходов) и источников доходов между уровнями управления в государстве. В Кыргызстане общественное управление возложено на правительство, областные и районные администрации и органы местного самоуправления.

В соответствии с этим четко разграничены:

- функции правительства, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета (например, оборона);
- смешанные функции, финансируемые как из республиканского, так и местных бюджетов посредством грантов (образование, здравоохранение);
- местные функции - расходы, осуществляемые из местных бюджетов (уборка мусора).

Исходя из этого ведется бюджетное регулирование расходов и доходов между уровнями управления в стране.

бюджетами разного уровня. Для пополнения бюджетов органов местного самоуправления принято решение оставлять в них 90% поступлений по земельному налогу (10% из которых перечислять в страховой фонд), а остальные 10% земельного налога передавать в районные бюджеты.

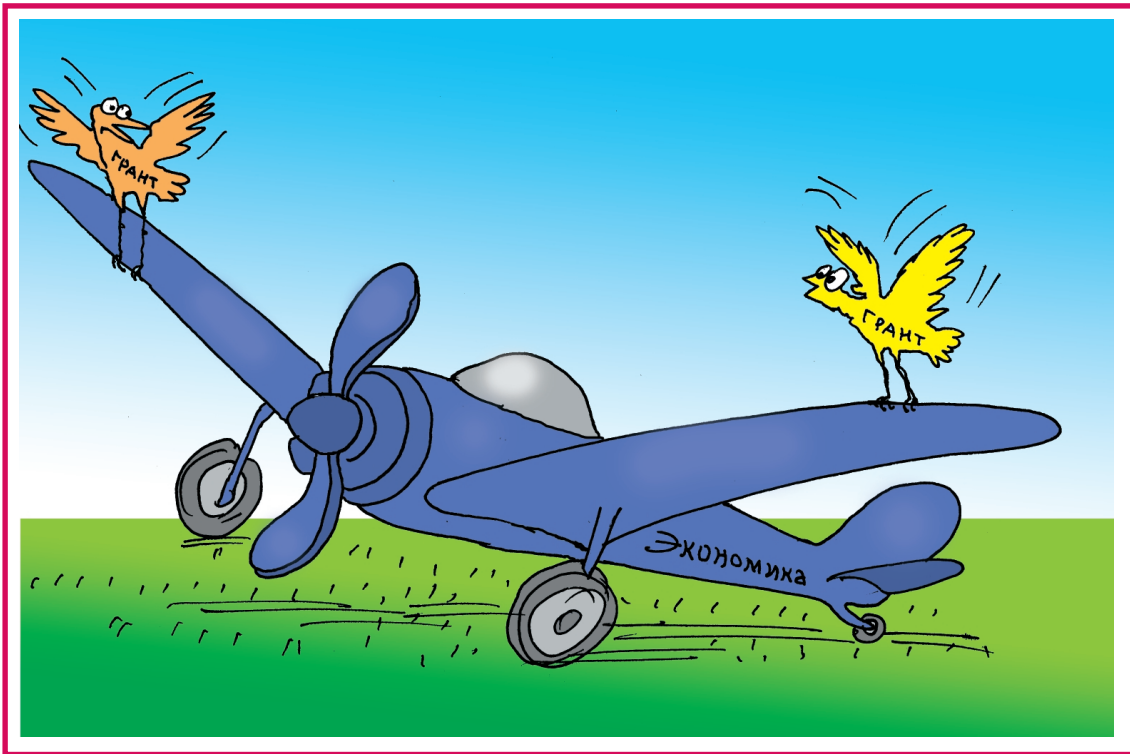
Более половины доходов местного бюджета составляют трансферты из вышестоящих бюджетов, хотя еще в 1996 году, до введения новой системы внутригосударственных бюджетных отношений, на трансферты приходилось 15,3% доходов местного бюджета.

Гранты

Местные органы управления получают средства из бюджета вышестоящего уровня в виде трансфертов - грантов и/или средств, передаваемых по взаимным расчетам.

Гранты - это безвозмездные трансферты, передаваемые из вышестоящих бюджетов для реализации каких-либо задач или решения актуальных проблем. Они служат источником для покрытия расходов местных властей, однако не существует никакой связи между размером грантов и усилиями местных властей по увеличению доходов.

В соответствии с Указами Президента КР № 277 от 04.10.00 «О статусе города Ош» и № 225 от 17.07.01 «О государственной программе комплексного социально-экономического развития г. Ош на 2001-2010 гг.» и для укрепления финансовой самостоятельности и развития экономического потенциала южной столицы республики суммы категориальных грантов и нормативы отчислений от регулируемых налогов в ее бюджет впервые утверждены Законом «О республиканском бюджете на 2002 год».



Предоставление грантов - часть политики внутригосударственных бюджетных отношений. Решения по грантам принимаются открыто. Величина грантов областным бюджетам и г. Бишкек и Ош утверждается ежегодным законом о республиканском бюджете.

Для районных бюджетов и бюджетов органов местного самоуправления решения по грантам принимаются при утверждении соответствующих бюджетов на сессиях вышестоящих кенешей.

В Кыргызстане существует три вида грантов между республиканским и местными бюджетами: **категориальные, выравнивающие и стимулирующие.**

Существенную долю доходов местного бюджета обеспечивают категориальные гранты.

Категориальные гранты – это трансферты целевого назначения. Они предназначены для обеспечения минимального объема определенных услуг. В настоящее время категориальные гранты предназначены для финансирования базовых услуг образования и здравоохранения. Они передаются из республиканского в областные бюджеты, из которых распределяются в бюджеты нижестоящих уровней.

В настоящее время категориальные гранты предназначаются только для

Таблица 6. Гранты в % от общих доходов местного бюджета

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 план
Гранты – всего	46,2	45,6	47,5	34,3	37,8	40,2
Категориальные гранты	41,1	36,0	35,7	28,5	33,8	34,5
Выравнивающие гранты	5,1	9,6	11,8	5,8	3,8	5,7

С 1996 г. расчет категориальных грантов проводился по формуле, учитывающей различные социально-экономические и демографические показатели областей. Их размер определялся посредством умножения взвешенной величины на минимальную сумму расходов, рассчитанной на душу населения. По образованию, такими взвешенными величинами являлись количество учащихся средних школ младше 15-ти лет в процентном отношении и др., по здравоохранению - уровень заболеваемости, доля населения младше трудоспособного возраста, средний уровень смертности и др. В настоящее время величина категориальных грантов определяется на основе выплат по заработной плате, необходимых для финансирования одобренного штатного расписания. При этом учитывается способность местного бюджета покрыть часть расходов. Так, в 2001 г. за счет категориальных грантов полностью была профинансирована заработная плата и отчисления на социальное страхование учителей Ошской, Джалал-Абадской, Баткенской, Нарынской и Таласской областей. В Иссык-Кульской области этот показатель составлял 66,3% фонда заработной платы, в Чуйской – 30,6%. **Выравнивающие гранты** предназначены для выравнивания доходов между местными бюджетами. Определение их суммы осуществляется без использования формул. **Выравнивающие гранты** – это по существу разница между прогнозируемыми доходами областей и их необходимыми расходами.

финансирования заработной платы и отчислений на социальное страхование для работников сферы образования и здравоохранения.

В Министерстве финансов определяется размер категориальных грантов по областям и их общий фонд. Категориальные гранты планируются, основываясь на расчете потребностей областей в заработной плате учителей и медицинских работников.

Выравнивающие гранты - это трансферты без обозначенной цели. Эти средства местные органы управления могут использовать для проведения самостоятельной социально-экономической политики. Обычно их направляют на финансирование текущих расходов.

Правительство использует выравнивающие гранты для усреднения расходов в отдельных регионах республики. Не секрет, что даже при равномерном распределении функций и одинаковых стандартах обслуживания местные расходы на душу населения могут существенно отличаться из-за разного уровня экономического развития регионов, возрастного состава населения, других факторов.

Для поддержания стабильного уровня государственных расходов в регионах правительство изымает часть доходов у одних и направляет их для финансовой поддержки других.

В Законе «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» предусмотрена возможность введения **стимулирующих (долевых) грантов**. Они могут использоваться на капитальные расходы или другие специальные цели. Стимулирующие гранты будут предоставляться местным органам в виде долевого софинансирования правительства для покрытия части расходов по приоритетным направлениям. Такие условия получения дополнительных средств часто побуждают местные органы использовать собственные ресурсы в дополнение к грантам. В настоящее время данные гранты не используются.

Капитальные доходы

Важным источником доходов местного бюджета призваны стать предприятия и другие виды коммунальной собственности, принадлежащие местным сообществам.

За последние 5 лет государство передало местным сообществам в собственность более 8 тысяч объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения (больницы, клубы, библиотеки, школы, др.).

Помимо предприятий инфраструктуры к коммунальной собственности относится все движимое и недвижимое имущество местных сообществ, земля, бюджет и внебюджетные фонды, муниципальные ценные бумаги.

Коммунальная собственность местных сообществ находится во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления. Порядок ее использования устанавливают местные кенешы в соответствии с нормативными правовыми актами.

В настоящее время местные сообщества получают доходы от сдачи земли в аренду, часть прибыли коммунальных предприятий, др. Однако доходы от коммунальной собственности играют малозаметную роль в финансировании местных расходов.

1.2.3. Расходы местного бюджета

Расходы органов местного управления обеспечиваются их доходами. Напомним, что доходы местного бюджета росли медленнее, чем доходы республиканского бюджета. Соответственно росли расходы. Диаграмма показывает динамику расходов местного бюджета в долларах США.

В 2001 году общество израсходовало через местные бюджеты на 16% больше, чем в 2000 году, однако относительно 1997 года наблюдается заметное сокращение местных расходов. Соответствует ли тенденция сокращения местных расходов распределению

расходных обязательств по уровням бюджетной системы?

Текущие расходы

В разных странах цели и функции органов местного самоуправления различны. В Кыргызстане, как и в большинстве стран, органы местного самоуправления отвечают за предоставление так называемых «коммунальных услуг»: содержание дорог местного значения и освещение улиц, водоснабжение и канализация, сбор мусора, благоустройство и озеленение территории, содержание учреждений физкультуры и спорта, др.

Основное различие между функциями органов местного самоуправления разных стран заключается в степени ответственности за социальную сферу, то есть образование и здравоохранение. В одних странах все эти услуги финансируются исключительно государством, в других – совместно из бюджетов разных уровней, а в третьих – полностью перекладывается на местные бюджеты, центр же осуществляет только контроль.

В Кыргызстане финансирование расходов на образование и здравоохранение осуществляется совместно республиканским и местными бюджетами. Государство гарантирует выплату заработной платы и отчисления

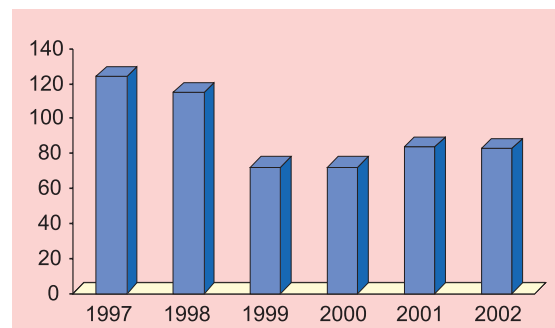


Рисунок 11. Расходы местного бюджета, млн. долл.

1.2. Местный бюджет

Таблица 7. Функциональная классификация расходов местного бюджета, %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 план
Общие расходы	100	100	100	100	100	100
Государственные услуги общего назначения	7,9	7,4	7,4	9,5	9,3	9,5
Оборона и общественный порядок	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,4
Образование	46,6	46,1	48,2	45,6	47,1	42,4
Здравоохранение	27,6	27,7	27,5	25,6	23,3	23,7
Социальное страхование и социальное обеспечение	3,3	2,6	2,6	3,3	3,2	4,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	7,3	8,1	6,6	7,5	8,0	5,4
Отдых и культурно-религиозная деятельность	2,9	2,8	3,1	3,4	2,9	2,8
Сельское, водное и лесное хозяйство, рыболовство и охота	2,1	1,6	1,8	1,5	0,9	0,8
Горнодобывающая промышленность и минеральные ресурсы	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1	0,1
Транспорт и связь	0,2	0,0	0,3	0,1	0,6	0,7
Прочие услуги экономического характера	0,3	0,2	0,4	0,4	0,2	0,5
Расходы, не отнесенные к основным группам	0,5	2,1	0,5	1,2	3,0	8,0

на социальное страхование для работников образования и здравоохранения, а органы местного управления оплачивают другие текущие расходы. Распределение расходов осуществляется также исходя из функций (например, государство финансирует высшее образование, а органы местного самоуправления отвечают за начальное и среднее образование).

Получение категориальных грантов для выполнения обязательств местных властей по предоставлению услуг здравоохранения и образования означает значительную зависимость органов местного самоуправления от центра. Но выбор такого способа финансирования можно объяснить, во-первых,

ограниченной способностью органов местной власти генерировать доходы, а также принципом обеспечения регионального равенства населения в отношении доступности услуг образования и здравоохранения.

На образование и здравоохранение приходится более 70% расходов местного бюджета. Как менялось соотношение услуг, предоставляемых обществу на местном уровне в 1997-2002 годах, видно из данных функциональной классификации расходов местного бюджета.

К местным расходам в Кыргызстане отнесены также затраты на организацию отдыха и культурное обслуживание населения. Услуги экономического

характера на местном уровне практически не предоставляются.

Административная классификация для местного бюджета не разработана. Тогда как ее введение позволило бы повысить прозрачность местных бюджетов, их понятность населению и предпринимателям.

Капитальные расходы

Финансирование капиталовложений местных властей может осуществляться из следующих источников:

- текущие поступления органов власти - излишки, образовавшиеся после проведения текущих расходов;
- заемные средства - выпуск ценных бумаг или получение кредита;
- трансферты правительства.

Однако местные органы самоуправления активно не используют заемные средства как источник финансирования, хотя законодательно это разрешено.

Заимствование (кредитование) местных органов может осуществляться за счет выпуска ценных бумаг или краткосрочных заимствований. Размеры займов ограничены законом 20% планируемых в бюджетном году доходов.

Займы регулируются законодательно, чтобы, во-первых, сдерживать расходы на общественные нужды и, во-вторых, не допустить чрезмерной задолженности местных властей.

1.3. Консолидированный бюджет

Напомним, что в Кыргызстане в последние годы увеличиваются расходы из республиканского и местного бюджетов. Центральные органы управления осуществляют расходы из республиканского бюджета, местные органы управления – из местного бюджета.

Но как определить, сколько всего тратит государство? Суммировать расходы двух бюджетов? Для получения целостной картины о доходах и расходах рассчитывается консолидированный бюджет.

Консолидированный бюджет – это республиканский и местный бюджеты, сведенные в единую форму, за минусом повторного счета дублирующих доходов и расходов.

Республиканский и местный бюджеты используют общую бюджетную классификацию и их нетрудно свести вместе. Главное – исключить повторный учет отдельных ресурсов.

К примеру, из республиканского бюджета передаются гранты местному бюджету на финансирование образования и здравоохранения. Данная статья расходов сначала будет отражена в

республиканском бюджете, а затем местном. При простом сложении расходов двух бюджетов мы получим сумму, превышающую реальные траты государства.

Необходимо поэтому исключить повторный учет одних и тех же сумм, который весьма вероятен при передаче трансфертов или грантов между разными уровнями бюджетной системы или передаче средств по взаимным расчетам.

В консолидированный бюджет включаются расходы по бюджету развития, финансируемые из республиканского бюджета. Расходы бюджета развития из внешних займов государства в консолидированном бюджете не учитываются.

Таким образом, консолидированный бюджет показывает совокупные доходы, которыми располагает государство, и его расходы. Это основной отчет об образовании

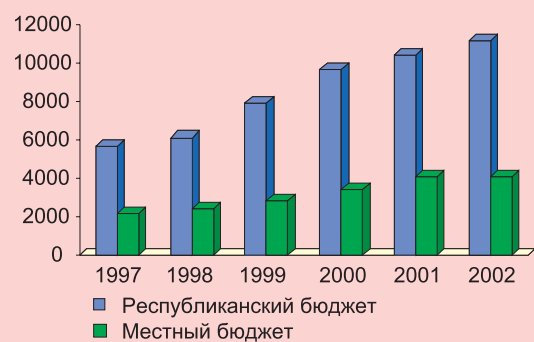


Рисунок 12. Расходы республиканского и местного бюджетов, млн. сом

Шаги по консолидации бюджетов.
Консолидация бюджетов – это объединение отдельных частей бюджетной системы в единый государственный бюджет.

1. Сначала суммируются показатели местных бюджетов, тем самым производится консолидация бюджетов местных органов управления между собой. При этом исключается повторный счет расходов и доходов. В результате получается консолидированный местный бюджет;
 2. Затем складываются показатели местного и республиканского бюджетов, что дает в конечном итоге государственный (консолидированный) бюджет.

и использовании бюджетных ресурсов, дающий полное представление о размерах государства.

Доходы и расходы консолидированного бюджета

Общие расходы консолидированного бюджета возросли с 6,7 млрд. сомов в 1997 году до 12,3 млрд. в 2001. Данные диаграммы показывают рост бюджетных расходов в 1997-2002 годы.

Для обеспечения расходов государство прилагало усилия по сбору доходов. За пятилетие доходы бюджета увеличились почти в 2,5 раза. Основным источником доходов в 2001 году были налоги – 73,2%. Неналоговые поступления обеспечили 21,3% доходов, трансферты - 5%.

Доходы консолидированного бюджета росли быстрее, чем расходы. В 1997 году общие доходы бюджета были меньше расходов и составляли 5 млрд. сомов. Тогда как в 2001 году доходы превысили расходы на 0,2 млрд. сомов.

Интересно сравнение показателей расходов и доходов консолидированного бюджета в долларах США.

В 1997-2000 годах консолидированный бюджет исполнялся с дефицитом, т.е. расходы превышали доходы. Поэтому государство постоянно брало деньги в долг, большей частью у иностранных кредиторов. Сегодня государство имеет солидный долг перед Всемирным банком, Международным валютным фондом, др.

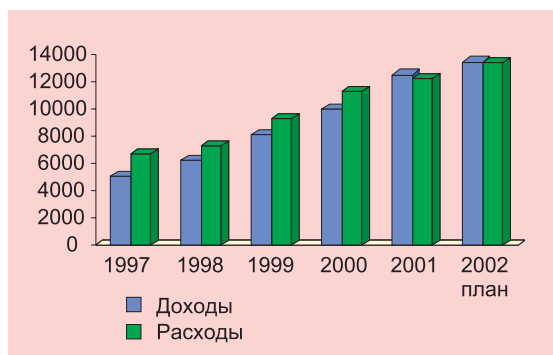


Рисунок 13. Расходы и доходы консолидированного бюджета, млн. сом

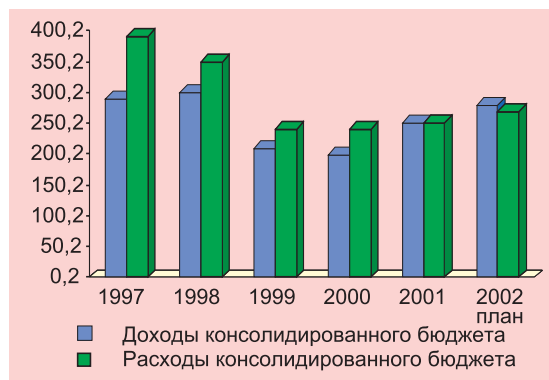


Рисунок 14. Расходы и доходы консолидированного бюджета, млн. долл.

В 2001 году консолидированный бюджет в Кыргызстане был исполнен с профицитом, т.е. доходы превысили расходы. Неиспользованный излишек ресурсов, образовавшийся в 2001 году, использован в 2002 году на выплаты по государственному внешнему долгу.

Простое сравнение доходов и расходов консолидированного бюджета не показывает реальную величину дефицита бюджета, поскольку тут не учтены расходы бюджета развития, финансируемые за счет внешних источников.

Дефицит бюджета в Кыргызстане с учетом расходов по бюджету развития составил 3607 млн. сомов или 4,9% к ВВП.

Очевидно, что наличие дефицита с учетом расходов бюджета развития оправдано для нашей страны, поскольку в ней нет крупных внутренних ресурсов для капитальных расходов.

1.4. Бюджет развития

Бюджет развития – это бюджет капитальных расходов. Исходной базой при его планировании служит Программа государственных инвестиций. В нее включаются инвестиционные проекты с участием государства.

Их финансирование планируется из внутренних и внешних источников. Внутреннее финансирование включает:

- капитальные вложения, покрываемые из республиканского бюджета,
- бюджетные расходы совместного с иностранными партнерами финансирования проектов – так называемая доля софинансирования правительства.

Внешнее финансирование проектов означает, что государство для их реализации берет займы у внешних кредиторов. Сегодня в Кыргызстане большая доля расходов по бюджету развития приходится на внешнее финансирование, что ведет к росту дефицита бюджета и увеличению государственного долга. Так зачем же нужен бюджет развития?

Первая и самая важная причина – страна нуждается в инвестициях. Без этого нет развития. Государство, ставя цели экономического роста страны, не может само не осуществлять капитальные расходы.

Раздельное планирование капитальных расходов государства в бюджете развития и текущих расходов в государственном бюджете помогает четко определить, какие расходы можно финансировать за счет займов. Ведь в перспективе капитальные расходы обеспечат рост доходной базы бюджета, а на текущие расходы брать займы нельзя. Текущие расходы, покрываемые за счет кредитов, – это необоснованное увеличение трат, которое ляжет тяжелым бременем на будущие поколения.

Не стоит забывать, что самостоятельный бюджет развития

позволяет осуществлять дорогостоящие и долгосрочные программы и проекты. Капитальные расходы нацелены на создание и приобретение объектов, которыми общество будет пользоваться много лет. Справедливо ли расходовать деньги бюджета одного года на объекты, которыми общество будет пользоваться десятилетия? Ответ очевиден.

Еще одна причина, по которой нужен отдельный бюджет развития для долгосрочных проектов, – это то, что ошибки при принятии решений и их реализации также будут сказываться долгое время. Рассмотрение отдельного бюджета развития повышает ответственность общества за сделанный выбор.

В Кыргызстане бюджет развития утверждается с 1999 года ежегодным законом о республиканском бюджете. Объем расходов государства по бюджету развития показан на диаграмме.

Наиболее известными проектами, осуществленными по бюджету развития, являются реконструкция автодороги Бишкек-Ош и аэропорта «Манас», восстановление ирригационных систем, городских дорог, др.

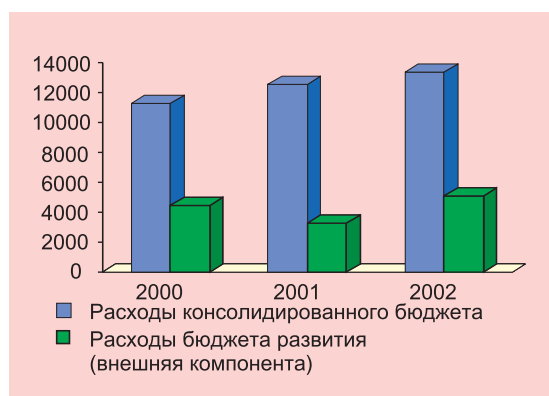


Рисунок 15. Расходы государства по бюджету развития, млн. сом

1.5. Государственный долг

Все заимствования государства, вызванные нехваткой средств в бюджете, образуют государственный долг.

Государственный долг - это долговые обязательства страны перед юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами.

Он может быть определен как сумма накопившихся заимствований государства и всех требований, которые кредиторы имеют к государству на определенный момент.

Накапливаясь, государственный долг становится большой проблемой для экономики. К основным проблемам, приносимым государственным долгом, относятся:

- Большие расходы на выплату основного долга и процентов по нему отвлекают средства от финансирования текущих потребностей (например, нужд здравоохранения или образования, повышения заработной платы государственным служащим и т.д.).
- Объективно тормозится снижение налогов в государстве. Бремя внешнего долга ложится не только на нынешнее, но и на будущие поколения.
- В стране сокращается объем внутренних кредитных ресурсов для частного сектора, в то же время доступ к внешним рынкам для него ограничен.
- Возрастает вероятность дестабилизации национальной экономики из-за роста инфляции и роста процентных ставок на займы и кредиты предприятиям и компаниям. Сокращается потенциал развития экономики.

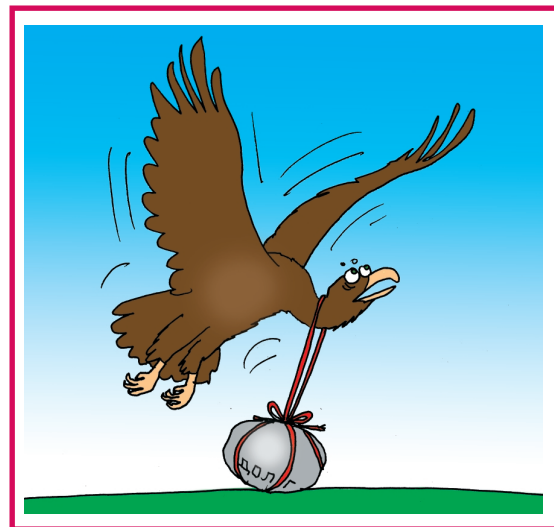
Многие из этих проблем существуют в Кыргызстане, поскольку сумма полученных кредитов превышает объем годового производства товаров и услуг.

Государственный долг разделяется на внешний и внутренний долг. Различие состоит в том, находятся кредиторы внутри страны или вне ее.

В Кыргызстане большая часть государственного долга приходится на внешние заимствования. На 01.01.02 государственный внешний долг составил 1,4 млрд. долларов США.

Крупными кредиторами являются Всемирный банк, Международный валютный фонд, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, правительства Японии, Турции и Германии. Их кредиты составляют 93% всей помощи КР, в том числе 54% предоставили ВБ и МВФ.

Кредиты, полученные Кыргызстаном от международных финансово-экономических организаций, предоставлялись на льготных условиях: с продолжительным сроком погашения – более 15 лет, достаточным периодом



1.5. Государственный долг

освобождения от платежей – свыше 5 лет, по низкой процентной ставке – менее 6%. Но несмотря на это, выплаты по внешнему долгу в 2001 году стали непосильны для бюджета.

Для решения проблемы правительство провело работу по реструктуризации внешнего долга. *Реструктуризация* предполагает замену условий выплаты долгов на более льготные. Она может осуществляться с частичным списанием или сокращением основного долга.

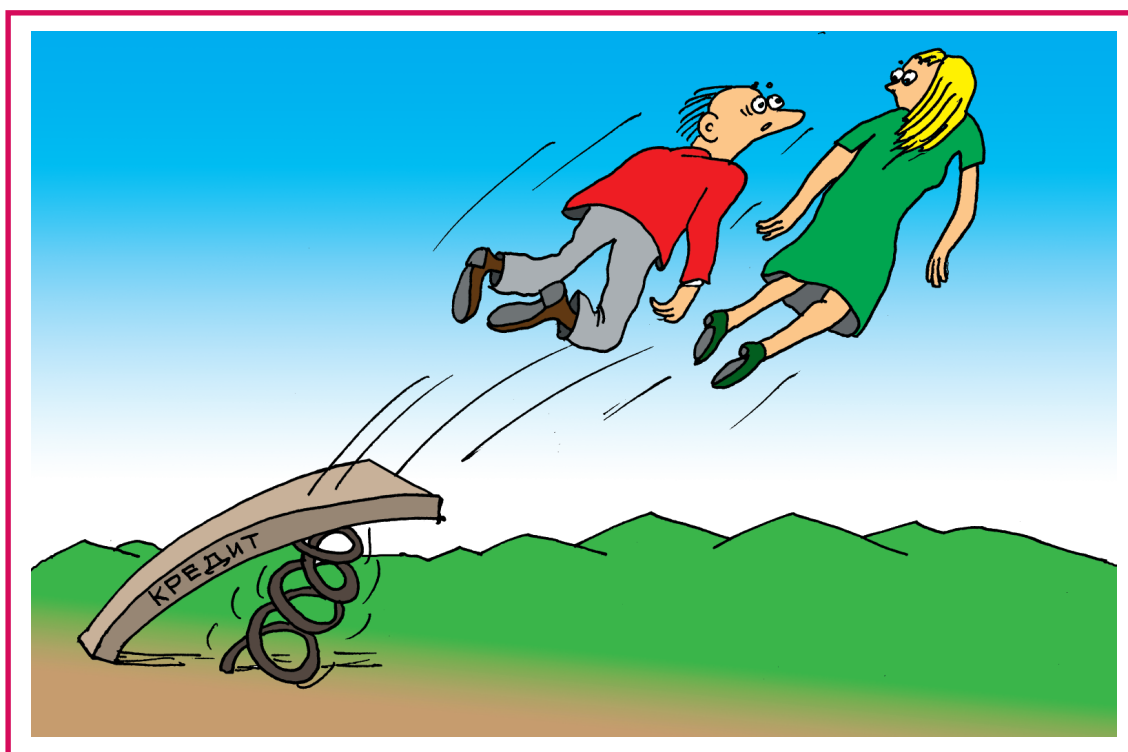
Соглашение о реструктуризации подписано с Турцией, Пакистаном, Россией, Казахстаном. Парижский клуб кредиторов – организация ведущих стран-кредиторов - принял решение облегчить Кыргызстану условия выплаты внешнего долга. В результате, если раньше в 2002-2004 годы предстояло выплатить 101 млн. долл., то теперь - 5,6 млн.

Внутренний долг намного меньше и неуклонно сокращается, поскольку

правительство мало заимствует на внутреннем рынке.

Размер внутреннего государственного долга на 01.01.02 составил 6,7 млрд. сомов. Большая его часть приходится на задолженность Национальному Банку. Основная часть долга в настоящее время переоформлена в ценные бумаги. Она составляет 32,7% всего внутреннего долга.

Мы отмечаем, что государственный долг образуется в результате покрытия бюджетных дефицитов (как по текущему бюджету, так и по бюджету развития), которые государство финансирует через займы. Но не только это приводит к формированию государственного долга. Другие причины возникновения государственного долга связаны с принятием государством обязательств по осуществлению каких-либо расходов. Например, индексация вкладов населения, компенсация части расходов при банкротстве банков, др.



2. Бюджетный процесс

Бюджет проходит повторяющийся из года в год, цикл, состоящий из четырех основных стадий: подготовка; рассмотрение и утверждение; исполнение и контроль.

Этот процесс протекает в соответствии с установленными процедурами. В процессе бюджетного цикла государство руководствуется определенными правилами – как формальными, установленными законами, так и неформальными, например, в соответствии со сложившимися традициями.

Для чего устанавливаются правила? Что они дают обществу и государству? Свод правил позволяет обществу

участвовать в принятии решений по бюджету, или просто влиять на них, при рассмотрении и утверждении проекта в парламенте, и контролировать его исполнение. В ходе бюджетного процесса государство определяет план расходов и доходов и исполняет его.

Как общество может участвовать в бюджетном процессе? Кто ответственен за принимаемые решения по бюджету и их реализацию? Какие органы управления контролируют исполнение бюджета? Мы ответим на эти и другие вопросы, или по крайней мере подготовим для этого базу, если определим главных участников бюджетного процесса и их роль.

2.1. Главные участники бюджетного процесса

2.1.1 Главные участники бюджетного процесса на республиканском уровне

В подготовке проекта бюджета и его исполнении участвуют исполнительные и представительные органы управления, а также само общество. На республиканском уровне - это:

- **Президент** Кыргызстана. Он определяет основные направления бюджетной политики в стране. Ежегодно в послании Жогорку Кенешу и народу Кыргызстана Президент обозначает приоритеты в налогово-бюджетной политике.
- **Правительство** Кыргызстана. Оно несет ответственность за разработку и формирование проекта республиканского бюджета и за его исполнение (www.gov.kg). **Бюджетная комиссия правительства** играет важную роль на данных этапах и при

осуществлении контроля за исполнением бюджета. Состав комиссии определяется правительством. В нее обычно входят министр финансов, представители Жогорку Кенеша, министерств и ведомств, областей.

- **Министерство финансов.** Непосредственно формирует проект доходной и расходной части бюджета и исполняет бюджет.
- **Жогорку Кенеш.** Рассматривает проект бюджета, принимает закон о республиканском бюджете и утверждает отчет о его исполнении (www.kenesh.gov.kg).
- **Бюджетные учреждения** (например, министерство здравоохранения, обороны, др.). Участвуют в подготовке проекта расходной части и непосредственном расходовании

2. Бюджетный процесс

бюджетных средств. Они представляют проекты смет расходов в Министерство финансов и используют выделенные средства.

- **Счетная палата.** Осуществляет контроль за исполнением бюджета.
- **Граждане,** избирающие своих представителей в органы управления или непосредственно участвующие в бюджетном процессе, др.

2.1.2 Главные участники бюджетного процесса на местном уровне

На местном уровне главными участниками бюджетного процесса являются:

- Местные (областные и районные) государственные администрации
- Органы местного самоуправления:
 - а) представительные (областные, городские, районные, районные в городах, айылные и поселковые кенешы и их бюджетные комиссии),
 - б) исполнительно-распорядительные (айыл окмоту, городские управы, мэрии).
- **Местные финансовые структуры** (региональные подразделения Минфина).
- **Бюджетные учреждения** (например, школы, фельдшерско-акушерские пункты, т.д.). Участвуют в подготовке проекта расходной части и непосредственном расходовании бюджетных средств.
- **Местное сообщество,** которое может быть представлено сходами граждан, курултаями, органами территориального общественного самоуправления и др.

Формирование проекта местного бюджета и его исполнение относятся к компетенции исполнительных структур местных органов управления. Рассмотрение и утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении – функция представительных органов местных сообществ – местных кенешей.

Вопросы бюджета и бюджетного процесса регулируются следующими нормативно-правовыми актами:

- Конституцией Кыргызской Республики
- Законами «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»
- «Об основных положениях казначейства Кыргызской Республики»
- «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики»
- «О Счетной палате Кыргызской Республики»
- «О неналоговых платежах в Кыргызской Республике»
- «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике»
- Республиканским бюджетом на соответствующий год
- Налоговым кодексом Кыргызской Республики
- Указами Президента КР, постановлениями правительства КР, а также палат Жогорку Кенеша, инструкциями, положениями и приказами Министерства финансов.

Население в городах и селах имеет больше потенциальных и реальных возможностей участвовать в составлении местного бюджета, контроле его исполнения и заслушивании отчета по нему.

2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне

2.2.1. Разработка проекта республиканского бюджета. Бюджет как средство выражения политики

Решения относительно распределения бюджетных ресурсов по секторам и субъектам принимаются в ходе подготовки проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения.

Бюджетный процесс начинается с формирования проекта бюджета. Первый шаг в этом направлении связан с разработкой бюджетной политики государства.

Разработка бюджетной политики основывается на индикативном планировании. Показатели индикативного плана являются базой не только разработки бюджетной политики, но и установления приоритетов по расходам и доходам и расчете прогнозных показателей по ним.

Индикативный план

Правительство ежегодно принимает индикативный план социально-экономического развития республики.

Индикативный план содержит описание целей и задач государства, меры и программы их достижения, а также прогноз экономических показателей при условии реализации плана.

Индикативный план состоит из нескольких крупных блоков: макроэкономические условия, реальный сектор, социальный сектор, внешний сектор и др. Это планируемая на год программа действий правительства.

Среднесрочный прогноз бюджета

Формирование проекта бюджета на будущий год начинается с разработки среднесрочного прогноза бюджета (СПБ).

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

Вначале Министерство финансов прогнозирует доходную часть бюджета. Основными макроэкономическими параметрами, на основе которых рассчитываются показатели по доходам, являются прогнозы валового внутреннего продукта (ВВП), его реального роста и уровня инфляции.

Важную роль в формировании реального плана по доходам играет достоверность расчетов по прогнозируемому уровню ВВП, инфляции и других показателей. Если исходные данные по уровню производства товаров и услуг искажены, то будет рассчитан нереальный объем налогов и других платежей и, соответственно, нереальный объем расходов.

ВВП – это сумма товаров и услуг, произведенных в стране за год. Прогноз ВВП делается исходя из фактических результатов, достигнутых за предыдущие годы, прогнозируемого уровня инфляции и других факторов.

Реальный рост ВВП показывает, как изменилось производство товаров и услуг в стране, а не их цены.

2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне

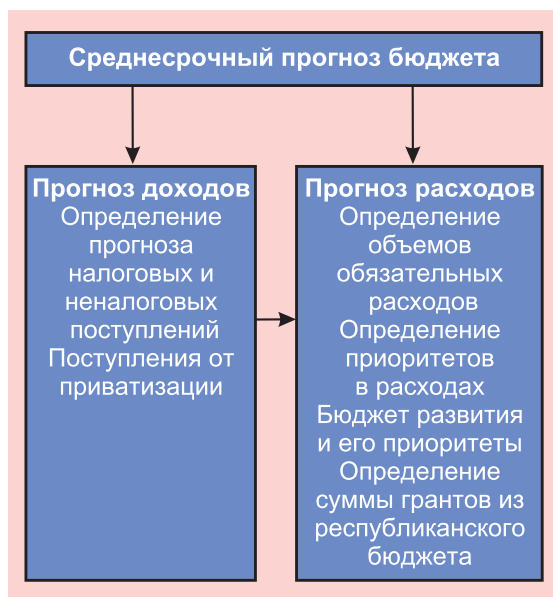
При прогнозе расходной части бюджета в первую очередь учитываются обязательные расходы:

- Выплата процентов по внутренним и внешним займам
- Выплата основной суммы внешнего и внутреннего долга
- Показатели по бюджету развития и др.

Оставшиеся ресурсы распределяются между секторами и субъектами общества в соответствии с приоритетами деятельности государства.

Чтобы определить объемы финансирования министерств, административных ведомств и трансфертов между бюджетными уровнями, рассчитывается сумма средств, остающихся в распоряжении правительства. Для этого из суммы прогнозируемых ресурсов бюджета вычитаются собственные доходы местных (областных) бюджетов, прочие расходы и специальные средства. Для местных бюджетов делается прогноз объема средств для финансирования категориальных и выравнивающих грантов по регионам республики.

Кроме того, в СПБ определяются внешние и внутренние источники финансирования дефицита бюджета.



Как граждане могут участвовать?
Проект республиканского бюджета, представляемого Правительством в Жогорку Кенеш, утверждается постановлением правительства и публикуется в печати. Граждане могут выступать и требовать более широкой ее публикации. Информация также может размещаться в сети интернет - <http://www.kenesh.gov.kg/>

На данном этапе участие гражданского общества в бюджетном процессе возможно через средства массовой информации и прямого обращения в государственные органы с предложениями и оценкой основных характеристик проекта бюджета, а также через дискуссии на сайтах государственных учреждений (см. <http://www.gov.kg/> форум). Инициативные граждане или группы могут организовывать обсуждение проекта бюджета в неправительственных организациях, на их сайтах, территориальных органах и др.

На этом этапе граждане для учета их мнения могут обращаться к своим депутатам Жогорку Кенеша, парламентским группам или фракциям, комитетам, др. Информация может быть передана или получена через официальные запросы депутатов.

Немаловажным в дальнейшем представляется расширение публикаций независимых аналитических групп и агентств по вопросам экономики и налогово-бюджетной политики государства.

Новым методом привлечения граждан к составлению проекта бюджета являются общественные слушания по бюджету, которые должны проводиться органами управления (см. раздел «Общественные слушания по бюджету»).

На основе СПБ правительство разрабатывает концепцию бюджетной

политики на год и передает ее на одобрение Президенту. Концепция бюджета представляется в ежегодных обращениях Президента к народу Кыргызстана и Жогорку Кенешу.

Формирование проекта республиканского бюджета

СПБ передается Министерством финансов в бюджетную комиссию правительства.

Комиссия рассматривает прогноз и утверждает конкретные показатели:

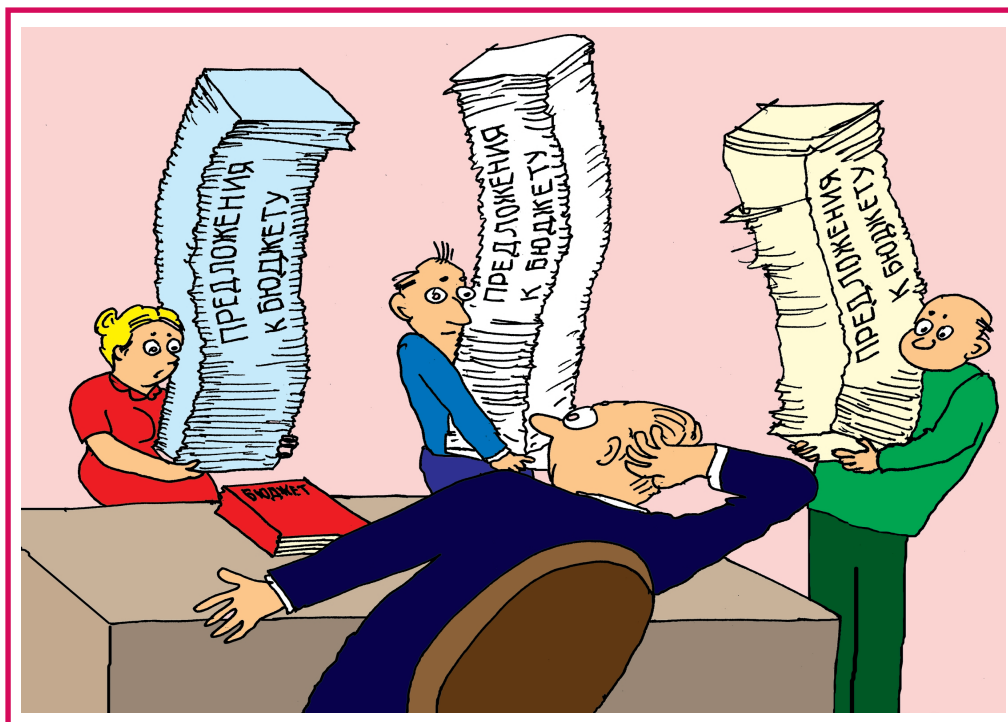
- прогноз доходов в разрезе налогов и других поступлений
- расходы, в т.ч. обязательные и первоочередные
- дефицит бюджета, источники его финансирования
- объемы программы государственных инвестиций (бюджет развития).

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

Контрольные цифры - это показатели, устанавливаемые вышестоящими органами управления (республикой, областью, районом) для регулирования подконтрольных им бюджетов. Они являются обязательными для учета в процессе планирования.

При составлении проектов бюджетов максимальные размеры расходов (контрольные цифры) для бюджетных учреждений, областей и г. Бишкек, а также нормативы отчислений от регулируемых налогов и размеры грантов, поступающих в местные бюджеты, являются обязательными к исполнению.

Максимальные размеры расходов бюджетных организаций ограничивают их расходы в целом и не касаются их поштатной, детальной разбивки. Контрольные цифры, устанавливаемые Бюджетной комиссией правительства, учитывают приоритеты государства и позволяют регулировать общий размер расходов и доходов консолидированного бюджета.



2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне

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

Традиционный подход основан на планировании расходов по статьям. Каждая статья экономической классификации расходов устанавливает, сколько будет потрачено на определенный вид расходов организации.

Бюджетные организации составляют план расходов на предстоящий год, опираясь на фактически сложившиеся затраты в процессе исполнения предыдущего бюджета и внося небольшие изменения в сторону их увеличения или сокращения. Простота составления постатейного бюджета - основное его преимущество. Кроме того, постатейный бюджет, детально оговаривая направления расходования бюджетных средств, способствует осуществлению контрольной функции государства.

Статьи расходов (такие как заработная плата, отчисления на социальное страхование, командировочные расходы, транспортные расходы, др.) показывают, какие виды товаров или услуг приобретает и использует государственное учреждение. Они не дают информации о том, достижению каких целей будут способствовать выделяемые бюджетные деньги. В постатейном бюджете расходы планируются, не принимая во внимание задачи или программы, которые будут решаться с помощью запрашиваемых денег. Он дает представление о направлениях затрат по видам закупок, а не по услугам государства, предоставляемым населению. Проект постатейного бюджета, основанного на структуре и тенденциях предыдущих

бюджетов, не отражает приоритетов деятельности бюджетных организаций.

К 2002 г. в Кыргызстане все организации, финансируемые из республиканского бюджета, перешли на планирование бюджета на программной основе. Программный бюджет показывает, на какие цели будут использоваться государственные ресурсы и устанавливает взаимосвязи между ресурсами организации, ее целями и приоритетами деятельности. Он отвечает на следующие вопросы:

- Чего мы хотим достичь?
- Сколько будет стоить достижение этой цели?

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

Программы касаются реализации функций государственной безопасности, защиты окружающей среды, образования, социального обеспечения, здравоохранения, др. Для каждой программы отдельно и для всей организации в целом должны быть определены цели и задачи, а также расставлены приоритеты.

Преимуществом составления программного бюджета является то, что временной горизонт бюджета расширяется от годового планирования ко времени действия программы. Хотя выделение средств остается годовым, депутаты, принимающие решения, располагают общими затратами по программе, а не только начальными платежами. Кроме того, предварительная постановка задач при подготовке сметы расходов подталкивает бюджетные учреждения к рассмотрению

альтернативных путей их решения и поиску путей минимизации затрат.

При составлении сметы расходов в формате программного бюджета бюджетные организации отвечают на следующие вопросы:

1. Роль бюджетной организации.
2. Цели ее деятельности.
3. Задачи бюджетной организации.
4. Стратегия достижения целей, поставленных перед организацией.
5. Определение программ.
6. Услуги, предоставляемые каждой программой/отделом/сектором.
7. Цели и задачи программы/отдела/сектора.
8. Если программа/отдел/сектор

финансируется за счет специальных средств, необходимо описание каждого вида спецсредств, за счет которых осуществляется деятельность.

Дополнительные 3 вопроса к каждой программе:

1. Что вызовет приостановление или сокращение финансирования данной программы?
2. Можно ли добиться целей программы каким-либо другим способом (при помощи другой программы или при привлечении услуг частного сектора)?
3. Каковы вклад и значение данной программы для долгосрочного экономического и социального развития Кыргызстана?

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства в пределах контрольных цифр (не превышая их) составляют проекты смет расходов.

На основе представленных проектов смет расходов Министерство финансов разрабатывает проект расходной части бюджета.

Проект доходной части формируется Минфином самостоятельно.

Составление проекта бюджета и его принятие осуществляется в соответствии с бюджетным календарем, который ежегодно утверждается приказом Министра финансов. Бюджетный календарь на 2002 год приведен ниже в форме таблицы.

Таблица 8. Бюджетный календарь

№	Основные мероприятия	Исполнители	Сроки
1.	Представление в Минфин основных экономических и финансовых данных для расчета среднесрочного прогнозабюджета (СПБ)	Министерства и ведомства	до 27. 04
2.	Разработка проекта СПБ и представление его Бюджетной комиссии правительства , подготовка инструкций и положений по формированию местных бюджетов	Минфин	до 01. 05
3.	Представление проекта СПБ, включающего контрольные цифры для министерств и ведомств, а также пояснительную записку, на рассмотрение аппарата премьер-министра и администрации президента	Минфин	до 04.05
4.	Утверждение результатов СПБ по секторам экономики и контрольных цифр для министерств и ведомств, доведение до их сведения и передача на согласование правительству	Бюджетная комиссия	до 15.05

2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне

5.	На основании контрольных цифр разработка проектов смет расходов и представление в Минфин	Министерства и ведомства	до 01.07
6.	Представление в Минфин согласованных проектов местных бюджетов	Главы местных государственных администраций, органы местного самоуправления г. Бишкек и Ош	до 01.07
7.	Обсуждение представленных прогнозов по доходам и расходам, подготовка проекта бюджета и представление его в правительство	Минфин	до 15.08
8.	Представление проекта бюджета в Жогорку Кенеш	Правительство	к 01.09
9.	Рассмотрение проекта бюджета и вынесение его на сессию Собрания народных представителей Жогорку Кенеша	Постоянные комитеты и комиссии Жогорку Кенеша	к 20.09
10.	Принятие Закона “О республиканском бюджете” СНП , одобрение его ЗС и направление на подпись Президенту	Жогорку Кенеш	к 01.12
11.	Подписание закона “О республиканском бюджете”	Президент	к 14.12

2.2.2. Рассмотрение и утверждение проекта республиканского бюджета

Министерство финансов представляет сформированный проект республиканского бюджета в правительство.

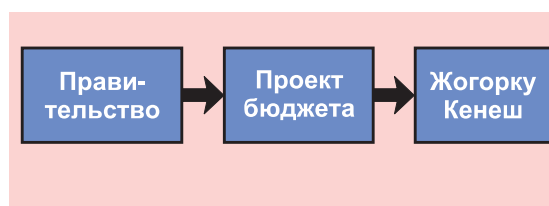
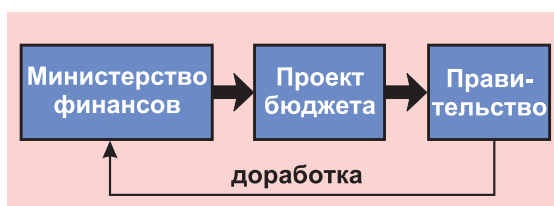
Правительство рассматривает проект бюджета на специальном заседании с участием представителей областных государственных администраций. На нем могут быть поставлены вопросы, которые не были разрешены или учтены при разработке проекта бюджета. В случае разногласий и противоречий при обсуждении проекта, он направляется в Министерство финансов на доработку.

Правительство вносит проект республиканского бюджета в Жогорку Кенеш.

По Конституции Кыргызской Республики некоторые законы подлежат принятию двумя палатами Жогорку Кенеша. СНП утверждает проект бюджета и отчет о его исполнении. ЗС одобряет бюджет и отчет об его исполнении.

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

Бюджетный процесс начинается с рассмотрения депутатами отчета об исполнении бюджета. Аналитические данные используются при разработке бюджетной политики на будущий год. Но основная работа депутатов в бюджетном процессе связана с принятием нового бюджета.



Жогорку Кенеш состоит из двух палат: Законодательного собрания (ЗС) и Собрания народных представителей (СНП). ЗС в составе 60 депутатов работает на постоянной основе, СНП в составе 45 депутатов ведет деятельность, периодически собираясь на сессии.

Комитеты палат Жогорку Кенеша – это объединения депутатов для предварительной проработки и анализа вопросов и законопроектов, отнесенных к их компетенции.

Утверждение проекта республиканского бюджета в СНП

Проект бюджета направляется в обе палаты и сначала рассматривается в комитетах по бюджету.

Комитет по бюджету СНП направляет проект в другие комитеты СНП, собирает их предложения и замечания. На заседаниях комитет анализирует проект бюджета, согласовывает и прорабатывает спорные моменты, обобщает предложения других комитетов. Затем проект закона вносится на сессию Собрания народных представителей.

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

Во втором чтении утверждаются доходы и расходы по статьям.

После утверждения закона о республиканском бюджете в СНП, он направляется в Законодательное собрание.



Как граждане могут участвовать?
Изучив информацию по представленному проекту бюджета, граждане могут требовать организации открытого освещения хода обсуждения

проекта бюджета в печати, на сайте правительства Жогорку Кенеша, неправительственных организаций, др. Рассмотрение и утверждение бюджетов должно вестись публично, с участием общественности.

На этом этапе бюджетного процесса наиболее активно должны участвовать общественные объединения. Основным методом являются их участие на открытых парламентских бюджетных слушаниях в комитетах и комиссиях Жогорку Кенеша.

Одобрение проекта бюджета в ЗС

После принятия проекта республиканского бюджета в СНП проходит его одобрение в ЗС. ЗС рассматривает закон о республиканском бюджете и принимает решение об одобрении или отклонении его. В случае, если закон отклонен, СНП должно вновь рассмотреть его с учетом причин отклонения или двумя третями палаты одобрить его и направить на подпись Президенту.

Внесение изменений в закон о бюджете. Секвестр республиканского бюджета

Принятый бюджет в течение года нередко уточняется. Правительство может вносить изменения в принятый бюджет двумя способами:

- внести предложения об изменении закона о республиканском бюджете. Инициаторами изменений в закон о республиканском бюджете могут быть те, кто обладает правом законодательной инициативы. Это - Президент, Правительство, депутаты Жогорку Кенеша, избиратели в группе 30 тыс. чел. Процедуры, применяемые в этом случае, такие же как при рассмотрении проекта республиканского бюджета;
- законом предусмотрена возможность правительству представить в Жогорку

2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне

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

Кенеш предложения по секвестру бюджета. Секвестр – пропорциональное сокращение всех расходов бюджета, для отдельных статей расходов может делаться исключение. Общие размеры секвестра и статьи расходов, по которым он будет осуществлен, устанавливаются Бюджетной

комиссией правительства. В Кыргызстане процедура секвестра на практике еще не использовалась.

2.2.3. Исполнение республиканского бюджета. Бюджет как финансовый план

Принятый бюджет становится законом и начинает работать. Исполнение доходной части бюджета – это сбор налогов и других доходов, а исполнение расходов – это использование бюджетных средств получателями.

Бюджетные показатели доходов и расходов утверждаются в целом на год. Однако для удобства сбора и распределения средств, более четкого контроля за исполнением, Министерство финансов составляет **роспись доходов и расходов** по кварталам.

В Кыргызстане действует казначейская система исполнения бюджета. Это означает, что все государственные доходы и займы собираются в Консолидированный фонд и, соответственно, на единый бюджетный счет, с которого финансируются все расходы и платежи государства. Управление Консолидированным фондом осуществляет Казначейство.

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

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

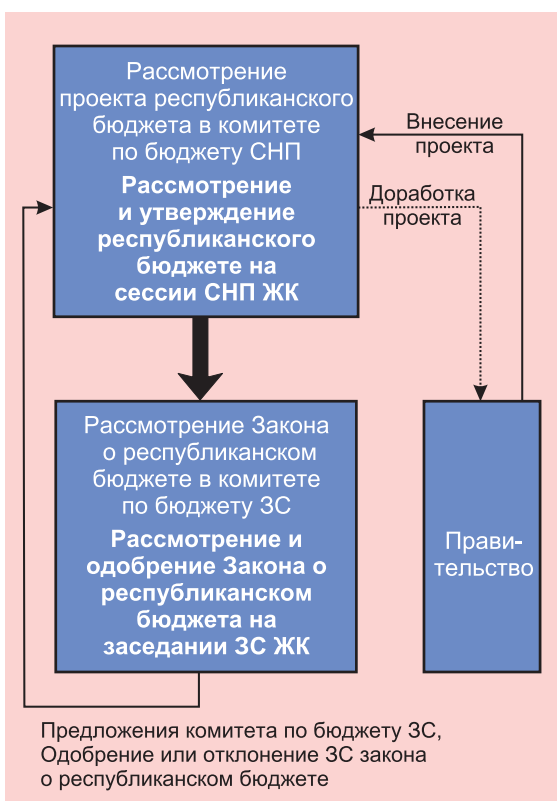


Рисунок 16. Схема рассмотрения и утверждения республиканского бюджета

Как граждане могут участвовать?
На этапе исполнения бюджета необходимо, чтобы общественность участие в парламентских слушаниях по исполнению бюджета. Другим основным способом является обращение к

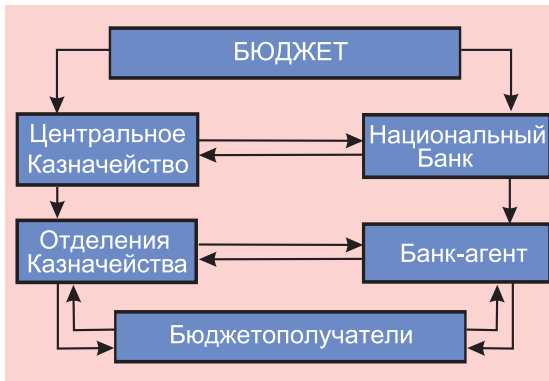


Рисунок 17. Схема исполнения бюджета через органы казначейства

депутатам и в средства массовой информации по проблемам исполнения бюджета и нарушениях в ходе его исполнения.

Исполнение бюджета по доходам

В обеспечении доходов бюджета участвуют:

- налогоплательщики, которые перечисляют налоги и платежи;
- Национальный банк и коммерческие банки (банки-агенты), осуществляющие расчеты между плательщиком и получателем средств;
- казначейство, получающее и учитывающее налоги и платежи;
- органы Государственной таможенной инспекции и Государственной налоговой инспекции, которые занимаются сбором налогов и других поступлений.

Доходы стекаются на счет казначейства. Задача казначейства - вести учет всех поступлений по видам налогов и платежей и распределять их по бюджетам. Ежедневно предоставляется отчет о поступивших в бюджет доходах.

Исполнение бюджета по расходам

Роспись расходов составляется для каждого получателя бюджетных средств по всем разделам, главам и статьям.

Она доводится до бюджетополучателей через казначейство или банки-агенты и по ней открывается финансирование.

Получатели бюджетных ресурсов обязаны соблюдать все нормы бухгалтерского учета для госучреждений. Кроме того, они документально отчитываются обо всех тратах перед казначейством.

2.2.4. Механизмы контроля республиканского бюджета. Бюджет как закон

Утвержденный бюджет – это, образно говоря, решение общества использовать средства на нужды, определенные выборными представителями.

Общество хочет и должно контролировать исполнение бюджета. Как оно может это делать? Какие органы занимаются бюджетным контролем?

Во всех странах функция контроля бюджета возложена на парламент. Он принимает решения по бюджету, являясь представителем общества. Депутаты же контролируют их выполнение от имени общества.

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

В Кыргызстане используют две формы контроля за исполнением бюджета – парламентскую и административную. Текущий контроль осуществляется исполнительными органами в процессе исполнения бюджета, а представительные органы подключаются к проверкам по окончании бюджетного периода.

В Кыргызстане административный контроль ведут Министерство финансов и его структурные подразделения, финансовые органы местного самоуправления, главные бухгалтеры бюджетных учреждений.

Парламентский контроль осуществляется Жогорку Кенешем, его постоянными комитетами и комиссиями. Депутаты вправе потребовать от каждого

2.2. Основные этапы бюджетного процесса на республиканском уровне

получателя средств бюджета любую информацию об его исполнении.

Кроме того, в Кыргызстане действует специальный орган государственного финансово-экономического контроля - Счетная палата. Она образована для контроля за финансовой деятельностью государства со стороны общества. Аудиторы Счетной палаты назначаются Президентом, Законодательным собранием и Собранием народных представителей. Соответственно Счетная палата подотчетна им и работает по их заданиям.

2.2.5. Отчет по исполнению республиканского бюджета. Бюджет как механизм отчетности перед обществом

В конце бюджетного года начинается работа по составлению *отчета об исполнении бюджета*.

Отчет показывает, как правительство работало в отчетном периоде – какой объем доходов собрало и сколько осуществило расходов, их баланс, состояние внешнего и внутреннего долга и другие показатели. Эта информация играет большую роль при составлении проекта республиканского бюджета на предстоящий год.



Как граждане могут участвовать?
Отчет об исполнении бюджета должен публиковаться в средствах массовой информации. Счетная палата ежегодно публикует отчет о выявленных нарушениях в ходе исполнения республиканского бюджета. Граждане могут организовывать его обсуждение в печати или на сайтах правительства, Жогорку Кенеша, неправительственных организаций и т.д.

Новым методом привлечения граждан к заслушиванию отчета по бюджету являются общественные слушания отчета по исполнению бюджета (см. раздел «Общественные слушания по бюджету»).

Процедура подготовки отчета и его рассмотрения в Жогорку Кенеше определена

В чем различие между планом по бюджету и его исполнением?

План по бюджету – это объем доходов и расходов, которые государство намерено собрать и израсходовать в предстоящем году. Исполнение – это попытка воплотить план в жизнь. На практике план и исполнение почти всегда различаются, так как в силу объективных причин невозможно предугадать, сколько доходов соберет государство и сколько оно потратит. Поэтому правительство после окончания бюджетного года или в его середине готовит отчет об исполнении бюджета с указанием причин неполного выполнения плана.

законом. Отчет об исполнении бюджета составляет Министерство финансов. Оно получает отчеты министерств, государственных комитетов, административных ведомств и др., делает сводный отчет и предоставляет его в правительство. Оно передает отчет в Жогорку Кенеш, где СНП утверждает отчет об исполнении бюджета, а ЗС одобряет его.

Для этого комитеты СНП рассматривают отчет об исполнении бюджета, заслушивают доклады руководителей министерств и ведомств. Все заключения депутатов СНП по исполнению бюджета обобщаются в комитете по бюджету, после чего отчет рассматривается на сессии СНП, которая принимает решение об утверждении или отклонении отчета. В последнем случае аргументируются причины отклонения отчета.

Бюджетный процесс завершается рассмотрением и утверждением депутатами отчета об исполнении бюджета. Но в то же время рассмотрение отчета об исполнении бюджета дает жизнь следующему бюджетному циклу. Аналитическая информация по исполнению бюджета используется при составлении проекта бюджета на следующий год. Начинается новый виток бюджетного цикла.

2.3. Основные этапы бюджетного процесса на местном уровне

2.3.1. Составление проекта местного бюджета

Исполнительные органы местного управления разрабатывают проекты местных бюджетов самостоятельно. Областные и районные государственные администрации формируют проекты областных и районных бюджетов. Финансовые органы местного самоуправления в городах и селах разрабатывают проекты своих бюджетов.

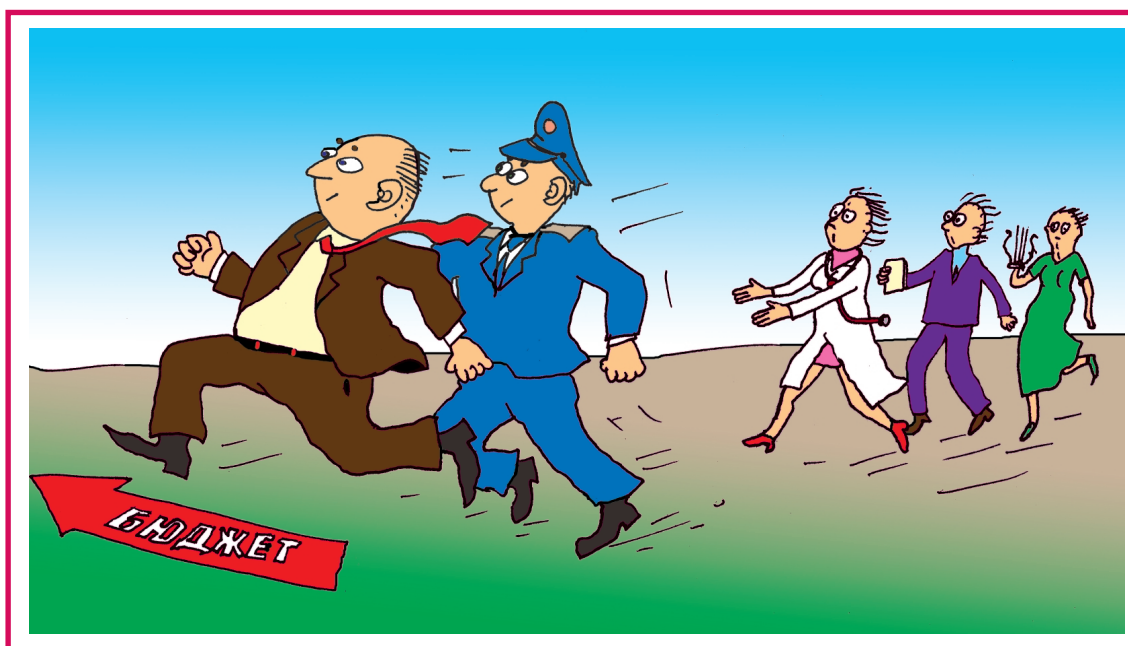
Однако существует определенная очередность формирования местных бюджетов, что связано с взаимозависимостью системы бюджетов в Кыргызстане и потоками ресурсов между ними. Сначала проекты бюджетов составляются и направляются снизу вверх. Проекты бюджетов городов районного значения, поселков и сел представляются в районы. Проекты районных бюджетов, а также городов областного значения направляются в области. Области

представляют информацию в Минфин. Затем сверху спускаются контрольные цифры, которые учитываются при окончательном формировании проектов бюджетов.

В республиканском бюджете планируются и утверждаются контрольные цифры для областей. Напомним, что планирование республиканского бюджета в Министерстве финансов начинается с расчета среднесрочного прогноза бюджета. В СПБ утверждаются некоторые важные показатели для местных бюджетов. Это максимальные размеры расходов по областям, г. Бишкек и г. Ош.

Чтобы составить СПБ для всей страны и определить потребности областей в ресурсах, Министерству финансов необходимо получить прогнозную информацию от областных органов управления.

Ответственность за прогнозирование доходов бюджета областей несут



областные исполнительные органы. Областные финансовые управления и финансовое управление г. Бишкек и г. Ош запрашивают информацию с мест, формируют прогноз доходов и передают его в Минфин. Минфин уточняет эти показатели путем консультаций и переговоров с областями. Прогнозы доходов областей и г. Бишкек используются в дальнейшем в качестве базы для расчета максимальных расходов для областей.

Максимальные размеры расходов для областей, г. Бишкек и г. Ош устанавливаются Бюджетной комиссией правительства. Области устанавливают максимальные расходы для районов и городов областного значения. Ориентируясь на эти пределы, районы и города разрабатывают проекты своих бюджетов.

В работе по составлению проекта бюджета условно можно выделить два взаимосвязанных направления:

- формирование доходной части бюджета;
- формирование проекта расходной части бюджета.

Формирование доходной части местного бюджета

Областные финансовые управления при формировании прогноза доходов бюджета работают со своими районами и городами. Они запрашивают у них прогнозы доходов, уточняют их. После обобщения отдельных прогнозов представляют сводный прогноз в Минфин.

Окончательно доходная часть областного бюджета формируется после принятия закона о республиканском бюджете, поскольку закон о республиканском бюджете утверждает нормативы отчислений от регулируемых налогов в областной бюджет, размер грантов, передаваемых областям, г. Бишкек и Ош, и объемы средств по взаимным расчетам. По существу, закон

определяет размер доходов областного бюджета. По крайней мере, большей его части.

В свою очередь, область, основываясь на Законе о республиканском бюджете, утверждает нормативы и передает гранты районам и городам областного значения. А те утверждают нормативы и гранты для местных сообществ, входящих в их состав. Например, район может утверждать нормативы и передавать гранты городам районного значения, сельским управам. Города могут устанавливать нормативы для поселков или городских районов, относящихся к их ведению и т.д.

С учетом нормативов и грантов исполнительные органы на местах формируют проект доходной части местного бюджета.



Как граждане могут участвовать?

Проект местного бюджета, представляемого для рассмотрения органами управления, должен публиковаться в печати. Граждане могут выступать с требованиями о том, чтобы информация предоставлялась местным сообществам. Информация также может размещаться в сети интернет – www.gov.kg/регион.

На данном этапе участие гражданского общества в бюджетном процессе возможно через местные средства массовой информации и прямого обращения в органы управления с предложениями и оценкой основных характеристик бюджета.

Инициативные граждане или группы могут организовывать обсуждение проекта бюджета на сходах, курултаях, советах общественности и др.

На этом этапе граждане для учета их мнения могут обращаться к депутатам соответствующих местных кенешей. Информация может быть передана или получена через официальные запросы депутатов.

Немаловажным в дальнейшем представляется расширение публикаций по вопросам экономики и налогово-бюджетной политики органов местного самоуправления в местных газетах.

Новым методом привлечения граждан к составлению проекта бюджета являются общественные слушания по бюджету, организовываемые органами МСУ (см. раздел «Общественные слушания по бюджету»).

Формирование расходной части местного бюджета

Ежегодно весной в соответствии с бюджетным календарем, утвержденным областным финансовым управлением, финансовые органы айыл окмоту, городов, районов приступают к формированию проектов расходной части своих бюджетов. Разработка проектов ведется с участием соответствующих бюджетных учреждений и организаций, которые подают свои проекты смет расходов. Некоторые местные сообщества привлекают к составлению проектов расходной части бюджета широкие слои населения (см. раздел Общественные слушания по бюджету).

Сформированные проекты расходов бюджетов нижестоящих территориальных уровней представляются в вышестоящие финансовые отделы. Областные или районные финансовые управления проводят консультации и переговоры с представителями соответствующих финансовых отделов нижестоящего уровня (города областного и районного значения, айыл окмоту), сравнивают прогнозируемые доходы и необходимые расходы, после чего уточняется и предварительно формируется расходная часть соответствующего местного бюджета.

Проекты расходов айыл окмоту и городов районного значения рассматриваются и уточняются на

районном уровне. Районные органы управления, а также города областного значения уточняют и согласовывают проекты своих бюджетов на областном уровне. В итоге формируются проекты расходов областей, которые в Минфине сводятся в один консолидированный местный бюджет.

Окончательно проекты расходов местных бюджетов формируются сверху вниз после принятия закона о республиканском бюджете и определения их доходной части.

Сформированные проекты местных бюджетов вносятся на рассмотрение местных кенешей.

2.3.2. Рассмотрение и утверждение местного бюджета

Принятие местных бюджетов происходит сверху вниз. Сначала рассматривается и утверждается областной бюджет.

Процедуры схожи с принятием республиканского бюджета. Бюджетная комиссия областного кенеша рассматривает проект бюджета, делает свои заключения и выносит его на сессию облкенеша.



Как граждане могут участвовать?
Изучив информацию по представленному проекту бюджета, граждане могут организовать открытое обсуждение в местной печати, на сайтах органов МСУ, неправительственных организаций, др. Рассмотрение и утверждение бюджетов должно вестись публично, с участием общественности.

На этом этапе бюджетного процесса наиболее активно должны участвовать общественные объединения. Основным методом являются их участие на открытых бюджетных слушаниях в комитетах и комиссиях местных Кенешей.

2.3. Основные этапы бюджетного процесса на местном уровне

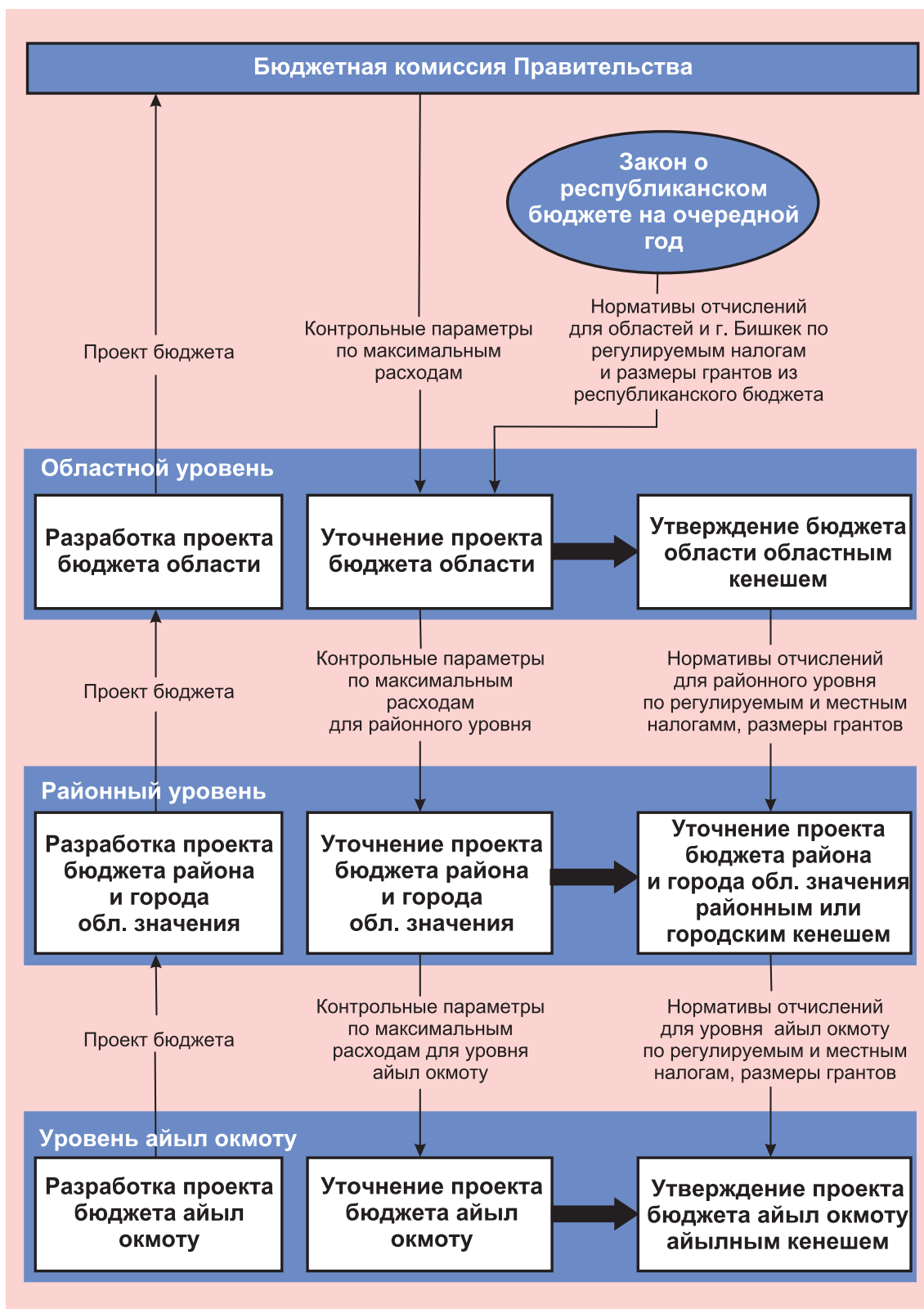


Рисунок 18. Схема формирования, принятия и утверждения местных бюджетов

В Кыргызстане проводится политика децентрализации, в т.ч. финансовой. Конечной целью реформы является передача полномочий и ответственности по составлению, утверждению и исполнению бюджетов на максимально возможный низовой уровень, отказ от политики формирования бюджета «сверху-вниз», создание условий для долгосрочного и стабильного прогнозирования собственных доходов местных бюджетов. Пример формирования бюджета «снизу-вверх» имеется в Ноокенском районе Джалал-Абадской области, где с 2001 года бюджеты айылных кенешей формируются по автономному принципу. Причем бюджеты всех 9 сельских управ утверждаются раньше районного бюджета, а нормативы отчислений в айылный бюджет устанавливаются на основе предложений самих айылных кенешей. Утвердится ли такой подход к формированию бюджетов местных сообществ, покажет время.

Депутаты рассматривают и утверждают областной бюджет, определяют нормативы отчислений от общегосударственных налогов и местных налогов, а также размеры грантов для бюджетов районов и городов областного значения данной области.

Вторым шагом утверждаются и рассматриваются проекты бюджетов районов и городов областного значения.

Затем принимаются бюджеты айыл окмоту и городов районного значения.

Следует иметь в виду, что срок предоставления утвержденных бюджетов областей и г. Бишкек в Министерство финансов для включения в государственный (консолидированный) бюджет республики составляет не более двух месяцев после утверждения республиканского бюджета Жогорку Кенешем.

Кто собирает налоги в Кыргызской Республике?

Государственная таможенная инспекция и Государственная налоговая инспекция через свои региональные подразделения.

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

Для этого в городах районного значения и сельских управах введены должности налоговых инспекторов (Постановление правительства КР «О мерах по развитию МСУ в КР» от 30 октября 2001 года № 672).

2.3.3. Исполнение местных бюджетов

Исполнение местных бюджетов осуществляется исполнительными структурами органов местного самоуправления, областных и районных государственных администраций через региональные отделения Казначейства, налоговые и таможенные службы, местные финансовые органы.

Местные бюджеты включены в единую казначейскую систему исполнения бюджетов, единую налоговую систему и т.д.

Контроль за исполнением могут вести как представители местных кенешей, так и исполнительные структуры. Кроме того, устанавливает контроль за исполнением местных бюджетов и Счетная палата.



Как граждане могут участвовать?
На этапе исполнения бюджета необходимо, чтобы общественность участие в парламентских слушаниях по исполнению бюджета. Другим основным способом является обращение к

депутатам и в средства массовой информации по проблемам исполнения бюджета и нарушениях в ходе его исполнения.

Новым методом привлечения граждан к заслушиванию отчета по бюджету являются общественные слушания по бюджету, организуемые органами управления (см. раздел «Общественные слушания по бюджету»). Инициативные граждане могут организовывать обсуждение отчета об исполнении на сходах, курултаях, советах общественности и др.

Утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов

Исполнительная власть на местах отчитывается перед представителями местных сообществ о претворении в жизнь решения местного кенеша по бюджету. Для этого местные финансовые органы составляют отчеты об исполнении бюджета.

Местные кенешы на сессиях рассматривают и утверждают их. Бюджетный цикл завершен. И начинается новый.



Как граждане могут участвовать? Отчет об исполнении бюджета должен публиковаться в средствах массовой информации. Счетная палата ежегодно публикует отчет о выявленных нарушениях в ходе исполнения бюджетов, в т.ч. по местным бюджетам. Граждане могут организовывать его обсуждение в печати или на сайтах органов МСУ (например, мэрия г. Бишкек / форум), неправительственных организаций и т.д.

Общественные слушания по бюджету

В г. Нарын, Токмок, Узген с 1999 года ежегодно проходят открытые бюджетные слушания, на которых каждый житель вправе задать органам власти любой вопрос о

бюджете, а также вносить предложения по использованию финансовых ресурсов местного сообщества.

Подобная практика распространилась на все другие города Кыргызстана.

Что же такое общественные слушания и почему они проводятся именно по вопросам бюджета?

Местное самоуправление – это право и реальная способность местных сообществ решать дела местного значения своими силами. Для решения местных проблем население формирует собственные органы самоуправления. Помимо этого, граждане имеют право непосредственно участвовать в выборе путей развития местного сообщества и решении поставленных задач.

Одна из традиционных форм участия граждан в управлении делами местного значения - общественные слушания. Они представляют собой проводимое органами местного самоуправления открытое обсуждение важнейших вопросов жизни сообщества.

Бюджет – один из наиболее важных общественно-значимых документов, принимаемых местным сообществом. Процесс формирования и утверждения местного бюджета требует, чтобы граждане, как и официальные лица, принимали в нем участие, определяли политику, которая будет профинансирована.

Местный бюджет - это не просто финансовый план, а план, отражающий приоритеты в решении дел местного значения. Добиться, чтобы планирование расходов максимально отвечало потребностям населения, помогают общественные слушания по бюджету.

Цели общественных слушаний по бюджету таковы:

- информировать население;
- просвещать его;
- получать информацию от населения;
- услышать интересные и дельные предложения.

Общественные слушания - один из

наиболее эффективных способов получения местными органами самоуправления информации о том, что думают граждане о бюджете, насколько общественность поддерживает бюджетную политику местных властей, что нужно изменить, чтобы сделать ее более приемлемой для населения.

С другой стороны, местные органы управления сами информируют население, предоставляют важные сведения о бюджете, разъясняют мотивы принятия тех или иных решений. Получив информацию, местные органы самоуправления анализируют ее и учитывают при разработке политики местного сообщества и формировании бюджета. Часть информации может быть не использована, другая может повлечь оперативные изменения в проект бюджета и т.д. Что делать с полученной информацией - решать местным органам самоуправления.

Общественные слушания по бюджету могут проводиться по вопросам:

- представления отчета об исполнении бюджета прошлого года и исполнения утвержденного бюджета на действующий год;
- рассмотрения проекта бюджета на следующий год.

Местные органы самоуправления, намеревающиеся проводить общественные слушания, должны найти соответствующее для них время в бюджетном календаре. Когда же лучше всего проводить общественные бюджетные слушания?

Бюджетные слушания по отчету об исполнении местного бюджета полезнее проводить до или параллельно с представлением отчета в местный кенеш. Депутаты местных кенешей, прежде чем дать оценку исполнению бюджета, должны быть информированы о мнении населения, чтобы учесть его.

Бюджетные слушания по проекту бюджета на следующий год удобнее проводить в момент формирования проекта бюджета для представления его в район или область. Обсудив с населением направления

расходования средств, местные органы самоуправления смогут доказательнее отстаивать свои позиции, защищать проект.

Местное сообщество, принимая участие в разработке проекта бюджета и заслушивая отчет об исполнении, реализует конституционные права, участвует в управлении делами местного значения и влияет на политику местных властей. Общественные слушания по бюджету – новый шаг в развитии демократических принципов управления в Кыргызстане.

Словарь терминов

Административная классификация – группировка расходов по бюджетополучателям: министерствам, ведомствам и т.д.; см. Бюджетная классификация, Функциональная классификация.

Банк-агент – коммерческий банк, осуществляющий финансовые операции органов государственной власти и местного самоуправления.

Бюджет – план возможных доходов и предстоящих расходов для каждой функции государства на предстоящий период.

Бюджет развития – капитальный бюджет государства в Кыргызстане; включает план инвестиционных проектов государства и прогноз внешних и внутренних ресурсов для их финансирования; см. Капитальный бюджет, Капитальные расходы.

Бюджетная классификация – группировка доходов и расходов, источников финансирования дефицита бюджета в зависимости от общих принципов. Используется для составления плана и отчета по исполнению бюджета, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы; см. Экономическая классификация, Функциональная классификация, Административная классификация.

Бюджетное поручение – документ главного распорядителя средств государственного бюджета (распорядителя средств государственного бюджета), согласно которому осуществляется финансирование нижестоящих распорядителей и получателей средств бюджета.

Бюджетное учреждение – организация, созданная органом государственной власти Кыргызской Республики, для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из бюджета.

Бюджетный год – период, на который государство или органы местного самоуправления планируют доходы и расходы.

Бюджетный процесс – процесс составления проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение, и исполнение.

Внебюджетные фонды – государственные средства, распоряжение которыми прямо или косвенно осуществляется органами управления вне рамок обычного бюджетного процесса; см. Бюджетный процесс.

Внешний долг – долговые обязательства перед внешними кредиторами; см. Государственный долг, Внутренний долг.

Внутренний долг – долговые обязательства перед внутренними кредиторами; см. Государственный долг, Внешний долг.

Выравнивающие гранты – средства, безвозмездно передаваемые местным бюджетам из республиканского для выравнивания уровня расходов местных бюджетов по территории республики.

Государственная гарантия – предусмотренное законом или договором письменное обязательство, которым Правительство Кыргызской Республики обязуется перед кредиторами полностью или частично погасить задолженность при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств заемщиком.

Государственный долг – сумма заимствований государства и всех требований, которые кредиторы имеют к государству на данный момент. В государственный долг включаются кредиты, используемые в государственном и частном секторе, если последние получены под гарантию Правительства; см. Внутренний долг, Внешний долг.

Государственные расходы – это затраты государства на приобретение материальных благ или услуг, др., связанных с удовлетворением общественных потребностей.

Государственные казначейские векселя – ценные бумаги, выпускаемые Правительством Кыргызской Республики на срок 3, 6 и 12 месяцев. Их держатель предоставляет денежные суммы в долг

Правительству; см. Внутренний долг.

Гранты – безвозмездные трансферты, направляемые для выполнения определенных задач или решения актуальных проблем.

Дела местного значения – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, ответственность за решение которых возложена на органы местного самоуправления; см. Делегированные государственные полномочия.

Делегированные государственные полномочия – отдельные государственные функции, ответственность за предоставление которых лежит на государстве, передаваемые им органам местного самоуправления для осуществления на соответствующей территории; см. Дела местного значения.

Депозитный счет – счет, предназначенный для учета отделением Казначейства операций по депозитным суммам, поступающим во временное распоряжение бюджетных учреждений и подлежащих при определенных условиях возврату вносителям или передаче по назначению.

Дефицит бюджета – сумма, на которую расходы бюджета превышают доходы в определенный период.

Инвестиции – расходы на приобретение реального капитала (оборудование, сооружение инфраструктуры, здания), предназначенного для предоставления государственных услуг или производства товаров; см. Капитальный бюджет, Бюджет развития.

Кассовый расход – операция по перечислению средств с казначейских счетов бюджетного учреждения в оплату принятых в установленном порядке получателем средств денежных обязательств, подлежащих оплате из государственного бюджета.

Капитальные вложения – то же, что Инвестиции.

Капитальные расходы бюджета – часть расходов бюджета, направленных на создание или увеличение имущества, находящегося в собственности государства, органов местного самоуправления. Они обеспечивают инвестиционную деятельность органов управления; см. Текущие расходы.

Капитальный бюджет – план предполагаемых инвестиционных проектов

государства и средства для его финансирования; см. Текущий бюджет, Капитальные расходы, Инвестиции, Бюджет развития.

Категориальные гранты – целевые средства, передаваемые местным бюджетам из республиканского бюджета для финансирования услуг образования и здравоохранения, предоставляемых на местном уровне.

Коммунальная собственность – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником доходов местного бюджета и удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

Консолидированный (государственный) бюджет – свод республиканского и местного бюджетов Кыргызской Республики.

Местная государственная администрация – государственный орган исполнительной власти на территории области или района.

Местное самоуправление – право и способность граждан управлять делами местного значения через формируемые ими органы, а также путем прямого участия граждан в управлении.

Местное сообщество – население, постоянно проживающее в городах и селах, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через свои органы местного самоуправления; см. Местное самоуправление, Органы местного самоуправления.

Местные налоги – налоги, поступающие в местные бюджеты; вводятся решением местных кенешей. Ставки налогов, льготы по ним устанавливаются в определенных законом ограничениях, местными кенешами; см. Общегосударственные налоги, Разделенные налоги.

Местный бюджет – план доходов и расходов, предназначенных для обеспечения задач и функций местных органов управления.

Общегосударственные налоги – налоги, действующие на территории всей страны; поступают в республиканский, местный бюджет, или делятся между ними по решению Жогорку Кенеша. Ставки, льготы, др. по ним

едины для всей страны; см. Разделенные налоги, Местные налоги.

Органы местного самоуправления – представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, формируемые самим населением для решения дел местного значения.

Платежное поручение – расчетно-денежный документ, посредством которого осуществляется перевод денежных средств с транзитного счета отделения казначейства через его банк-агент.

Погашение долга – постепенный возврат заемщиком займов в порядке, установленном договорами с кредиторами.

Профицит бюджета – сумма, на которую доходы бюджета превышают расходы в определенный период.

Процесс формирования бюджета – ежегодный форум, на котором должны быть решены вопросы распределения общественных ресурсов для реализации целей и задач общественной политики.

Разделенные налоги – общегосударственные налоги, поступления от которых делятся между республиканским и местным бюджетами; см. Общегосударственные налоги, Местные налоги.

Республиканский бюджет – финансовый план Правительства республики, определяющий доходы и расходы на определенный период.

Смета доходов и расходов – документ, определяющий объем и целевое направление бюджетных расходов в разрезе статей с поквартальной разбивкой.

Ссуды за вычетом сумм погашения – раздел в Экономической классификации, учитывающий кредиты, выдаваемые государством, за минусом суммы возвращенных кредитов.

Стимулирующие гранты – средства, предоставляемые из республиканского бюджета в местные для осуществления ими капитальных расходов или других специальных целей; предоставляются на условиях софинансирования.

Текущие расходы бюджета – часть расходов, обеспечивающих текущее функционирование органов управления,

оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме трансфертов, грантов и субвенций; см. Капитальные расходы.

Текущий бюджет – план финансирования текущих расходов государства и предполагаемых источников финансирования; см. Капитальный бюджет, Текущие расходы.

Текущий счет казначейства – счет центрального казначейства, открытый в Национальном банке, по которому производятся все поступления и платежи государственного бюджета.

Трансферт – перевод денег из одного бюджета в другой или из страны в страну; см. Гранты, Выравнивающие гранты, Стимулирующие гранты, Категориальные гранты.

Чек – специальный денежный документ, дающий письменное распоряжение банку-агенту выдать наличные денежные средства с транзитного счета чекодателя.

Функциональная классификация – группировка расходов по отдельным функциям государственного управления, таким, как общественный порядок и безопасность, оборона, здравоохранение, образование и т.п.; см. Бюджетная классификация, Административная классификация.

Экономическая классификация – группировка расходов по экономическому содержанию. Она включает текущие, капитальные статьи расходов и ссуды, выданные государством. На ее основе составляются сметы доходов и расходов бюджетных учреждений; см. Текущие расходы, Капитальные расходы, Ссуды за вычетом сумм погашения.

Приложение 1

Налоги в Кыргызской Республике

Подходный налог с физических лиц

Плательщики налога	Физические лица-резиденты и нерезиденты КР, имеющие доход
Налогооблагаемая база	Доход, исчисляемый как разница между совокупным годовым доходом налогоплательщика и вычетами, предусмотренными Налоговым кодексом Кыргызской Республики (НККР)
Ставки	Дифференцированы в зависимости от дохода и составляют 10 и 20%
Законодательная база	НККР, Инструкция «О порядке исчисления и уплаты подоходного налога с физических лиц» (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики (ПКР) от 17.03.2000 г. № 142)
Бюджет поступления	В соответствии со статьей 10 Закона «О республиканском бюджете КР на 2002 год» 35% поступает в бюджеты областей и городов Бишкек и Ош, 65% - в республиканский бюджет
Льготы по налогу	Существуют необлагаемые виды доходов

Налог на прибыль юридических лиц

Плательщики налога	Юридические лица-резиденты и нерезиденты КР
Налогооблагаемая база	Прибыль юридического лица, исчисляемая как разница между совокупным годовым доходом налогоплательщика и вычетами, предусмотренными НККР
Ставки	0%, 20% и 30%
Законодательная база	НККР, Инструкция «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль с юридических лиц» (утверждена постановлением ПКР от 17.03.2000 г. № 142), Перечень предприятий Кыргызского общества слепых и глухих, облагаемых налогом на прибыль по нулевой ставке (утвержден постановлением ПКР от 25.10.1999 г. № 576)
Бюджет поступления	В соответствии со статьей 10 Закона «О республиканском бюджете КР на 2002 год» 35% поступает в бюджеты областей и городов Бишкек и Ош, 65%-в республиканский бюджет
Льготы по налогу	Существуют лица, облагаемые налогом по нулевой ставке, дополнительные вычеты для лиц, занимающихся благотворительной деятельностью, а также освобождение дивидендов юридических лиц-резидентов от налогообложения

Налог на проценты

Плательщики налога	Физические и юридические лица
Налогооблагаемая база	Проценты, выплачиваемые указанным лицам
Ставки	10 процентов
Законодательная база	Статьи 90 и 108 НККР
Бюджет поступления	35% поступает в бюджеты областей и городов Бишкек и Ош, 65%-в республиканский бюджет
Льготы по налогу	Не подлежат обложению проценты, получаемые банками-резидентами или полученные ими за счет владения государственными ценными бумагами

Налог на доходы нерезидентов

Плательщики налога	Нерезиденты, не связанные с постоянным учреждением в КР
Налогооблагаемая база	Дивиденды, проценты, страховые платежи, телекоммуникационные или транспортные услуги в международной связи и перевозках между КР и другими государствами, доходы от авторских гонораров, оказания услуг, от аренды и другие доходы
Ставки	В зависимости от вида дохода – от 5 до 30 процентов
Законодательная база	Статья 109 НККР, раздел VI Инструкции «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль с юридических лиц», утвержденной постановлением ПКР от 17.03.2000 г. № 142.
Бюджет поступления	35% поступает в бюджеты областей и городов Бишкек и Ош, 65%-в республиканский бюджет
Льготы по налогу	Отсутствуют

Налог на добавленную стоимость

Плательщики налога	Лица, как физические, так и юридические, осуществившие в течение 12 календарных месяцев поставки (кроме освобожденных), общий оборот которых составил сумму, превышающую 300 000 (триста тысяч) сом
Налогооблагаемая база	Облагаемые поставки и облагаемый импорт товаров, работ и услуг
Ставки	0% и 20%
Законодательная база	НККР, Инструкция «О порядке исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость по облагаемым поставкам», утвержденная постановлением ПКР от 17.03.2000 г. № 142, Инструкция «По администрированию НДС с товаров, импортируемых в КР», утвержденная постановлением ПКР от 26.09.1997 г. № 557, постановление ПКР от 12.08.1996 г. «О регистрационном пороге НДС» (в редакции постановления от 26.07.1999 г. № 410).
Бюджет поступления	Республиканский
Льготы по налогу	Существуют освобожденные поставки и поставки с нулевой ставкой налога

Акцизный налог

Плательщики налога	Лица, как юридические, так и физические, производящие или импортирующие подакцизные товары, а также осуществляющие игорный бизнес на территории КР
Налогооблагаемая база	Стоимость товара или физический объем готовой продукции
Ставки	В зависимости от вида товара применительно к стоимости – от 5 до 20%, применительно к физическому объему – от 0 до 3000 сомов за единицу объема
Законодательная база	НККР, Инструкция «О порядке исчисления и уплаты акцизного налога по товарам, производимым в КР» (утверждена постановлением ПКР от 17.03.2000 г. № 142), Инструкция «О порядке исчисления и уплаты акцизного налога по товарам, импортируемым в КР» (утверждена постановлением ПКР от 26.09.1997 г. № 557), Закон «О базовых ставках акцизного налога на подакцизные товары, ввозимые и производимые в КР, на 2002 год» (от 7.03.2002 г.)

Бюджет поступления	В соответствии со статьей 10 Закона «О республиканском бюджете КР на 2002 год» 35% акцизов на внутреннюю продукцию поступает в бюджеты областей и городов Бишкек и Ош, 65%-в республиканский бюджет, акциз на импорт – полностью в республиканский бюджет
Льготы по налогу	Существуют освобождения от налога по некоторым видам подакцизных товаров и для физических лиц – по нормам импорта

Земельный налог

Плательщики налога	Землепользователи, право землепользования которых удостоверено специальным документом установленного образца
Налогооблагаемая база	Земельные участки
Ставки	Зависят от региона и вида земли и составляют для сельскохозяйственных угодий – в среднем по республике от 6,6 до 315 сом за гектар, для приусадебных и дачных земельных участков – от 0,04 до 0,16 сом за кв. м. и для земель населенных пунктов и для земель несельскохозяйственного назначения – от 0,31 до 0,98 сом за кв. м.
Законодательная база	НККР, Инструкция «О порядке исчисления и уплаты земельного налога» (утверждена постановлением ПКР от 17.03.2000 г. № 142), Закон «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения на 2002 год» (от 7.12.2001 г. № 104)
Бюджет поступления	В соответствии со статьей 9 Закона «О базовых ставках земельного налога на 2002 год» 90% поступает в аильные (городские) бюджеты, из них 10% – в фонд страхования сельскохозяйственных производителей, 10% – в районные бюджеты
Льготы по налогу	Существуют необлагаемые (частично или полностью) виды земель, а также освобожденные от уплаты налога (также частично или полностью) категории налогоплательщиков

Отчисления средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Плательщики налога	Юридические лица
Налогооблагаемая база	В зависимости от вида деятельности юридического лица – стоимость реализованной продукции (работ, услуг), доход, валовой доход, сумма поступлений страховых платежей
Ставки	1,5%
Законодательная база	Закон «Об отчислении средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ПЛЧС) в Республике Кыргызстан», Положение «О порядке отчислений, учета и использования средств для ПЛЧС» (утвержден постановлением ПКР от 27.01.1993 г. № 35), Инструкция ГНИ «О порядке отчислений, учета и использования средств для ПЛЧС в РК» (от 9.04.1993 г. № 16)
Бюджет поступления	В соответствии с частью 3 Закона «Об отчислении средств для ПЛЧС в РК» денежные средства перечисляются на специальный счет республиканского бюджета
Льготы по налогу	Отсутствуют

Налог за пользование автомобильными дорогами общегосударственного, республиканского и местного значения на территории Республики Кыргызстан

Плательщики налога	Юридические лица
Налогооблагаемая база	В зависимости от вида деятельности лица – объем товарной продукции, объем выполненных работ, товарооборот, валовой доход, доход от оказанных услуг
Ставки	В зависимости от вида деятельности – от 0,08% до 0,8%
Законодательная база	Закон «О налогах с предприятий, объединений и организаций» от 17.12.1991 г. № 660-XII, Инструкция МФ КР «О порядке исчисления и уплаты налога за пользование автодорогами» (от 27.09.1994 г. № 5)
Бюджет поступления	В соответствии с частью 2 статьи 32 Закона «О налогах с предприятий, объединений и организаций» суммы налога зачисляются в республиканский бюджет и имеют целевое назначение
Льготы по налогу	В статье 33 Закона «О налогах с предприятий, объединений и организаций» приведен перечень организаций, освобожденных от уплаты налога

Отчисления на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы, финансирование геологоразведочных работ и геологической отрасли республики

Плательщики налога	Предприятия - недропользователи
Налогооблагаемая база	В зависимости от вида полезных ископаемых – физический объем добытых полезных ископаемых или сумма выручки
Ставки	В зависимости от вида полезных ископаемых – от 2 до 12%
Законодательная база	Постановление ПКР «Об отчислениях на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы» от 11.05.1993 г. № 198
Бюджет поступления	В соответствии с пунктом 1 пост. №198 средства поступают в республиканский бюджет и имеют целевое назначение
Льготы по налогу	Отсутствуют

Единый налог

Плательщики налога	Субъекты малого предпринимательства, объем валовой выручки которых менее 3000000 (трех миллионов) сом за исключением субъектов:- обязанных или имеющих право осуществлять свою деятельность на патентной основе;- плательщиков земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями;- оказывающих кредитные, финансовые, страховые услуги;- инвестиционных фондов;- профессиональных участников рынка ценных бумаг;- производящих и импортирующих подакцизные товары
Налогооблагаемая база	Валовая выручка
Ставки	В зависимости от вида деятельности – от 5 до 10%
Законодательная база	Закон «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства» (от 7.12. 2001 года № 102), Инструкция «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства» (утверждена постановлением ПКР от 31.12.2001 г. № 846)
Бюджет поступления	В соответствии со статьей 10 Закона «О республиканском бюджете КР на 2002 год» 35% поступает в бюджеты областей и городов Бишкек и Ош, 65%-в республиканский бюджет

Льготы по налогу Отсутствуют

Курортный налог

Плательщики налога Физические лица, прибывающие в курортные местности
Налогооблагаемая база Размер минимальной месячной заработной платы
Ставки До 10%
Законодательная база НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления Местный
Льготы по налогу Существует перечень лиц, освобожденных от уплаты налога

Налог на рекламу

Плательщики налога Лица, рекламирующие свою продукцию
Налогооблагаемая база Стоимость рекламных услуг
Ставки До 3%
Законодательная база НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления Местный
Льготы по налогу Отсутствуют

Сбор с владельцев собак

Плательщики налога Физические лица, содержащие собак в домах общего пользования
Налогооблагаемая база Одна голова собаки
Ставки 2-кратный размер минимальной месячной заработной платы
Законодательная база НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления Местный
Льготы по налогу Могут устанавливаться решениями местных кеңешей

Сбор за право проведения местных аукционов и лотерей, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях

Плательщики налога Устроители (продавцы товара)
Налогооблагаемая база Призовой фонд коммерческих конкурсов и выставок, сумма реализованных товаров, заявленных к аукциону или сумма реализованных лотерейных билетов
Ставки До 10%
Законодательная база НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления Местный
Льготы по налогу Отсутствуют

Сбор за парковку автотранспорта

Плательщики налога Лица, осуществляющие парковку автомашин
Налогооблагаемая база Размер минимальной месячной заработной платы
Ставки До 3%
Законодательная база НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления Местный
Льготы по налогу Могут устанавливаться решениями местных кеңешей

Налог за право использования местной символики

Плательщики налога	Производители продукции, на которой использована местная символика
Налогооблагаемая база	Стоимость реализованной продукции
Ставки	До 0,1%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кенешей

Сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах

Плательщики налога	Лица, совершающие сделки
Налогооблагаемая база	Сумма сделки
Ставки	До 0,1%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кенешей

Сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов

Плательщики налога	Владельцы строений
Налогооблагаемая база	Размер минимальной месячной заработной платы
Ставки	До 25%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кенешей

Налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению

Плательщики налога	Физические лица, занимающиеся выращиванием цветов в тепличных условиях и реализующие их населению
Налогооблагаемая база	Доходы от реализации
Ставки	Устанавливаются местными кенешами
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кенешей

Гостиничный налог

Плательщики налога	Физические лица
Налогооблагаемая база	Стоимость за каждый день проживания
Ставки	До 2%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кенешей

Налог на право охоты и рыболовства

Плательщики налога	Физические лица, занимающиеся охотой и рыболовством
Налогооблагаемая база	Размер минимальной месячной заработной платы
Ставки	До 30%

Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кеңешей

Налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье

Плательщики налога	Физические лица, выезжающие в дальнее зарубежье
Налогооблагаемая база	Размер минимальной месячной заработной платы
Ставки	До 20%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Могут устанавливаться решениями местных кеңешей

Налогообложение видеосалонов и концертно-зрелищных мероприятий

Плательщики налога	Лица, имеющие видеосалоны, проводящие массовые концертно-зрелищные мероприятия, осуществляющие видеопозаказ
Налогооблагаемая база	Количество посадочных мест
Ставки	Устанавливаются местными кеңешами
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Отсутствуют

Налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж

Плательщики налога	Лица, оказывающие платные услуги населению и розничную продажу
Налогооблагаемая база	Стоимость оказанных услуг, товарооборот розничной торговли
Ставки	До 4%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Отсутствуют

Налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части

Плательщики налога	Лица, имеющие неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части
Налогооблагаемая база	Балансовая стоимость неиспользуемых площадей
Ставки	До 0,4%
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Отсутствуют

Налог с владельцев транспортных средств

Плательщики налога	Физические лица, имеющие в собственности транспортные средства
Налогооблагаемая база	1 куб.см. рабочего объема двигателя
Ставки	В зависимости от вида транспорта и срока эксплуатации – от 0,05 до 0,60 сома
Законодательная база	НККР, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления
Бюджет поступления	Местный
Льготы по налогу	Существует категория лиц, освобожденных от уплаты налога

Плательщики налогов

Физические лица

Физические лица – резиденты и нерезиденты Кыргызской Республики являются плательщиками подоходного налога (статья 72 Налогового кодекса Кыргызской Республики). Ставки подоходного налога являются дифференцированными, зависят от суммы совокупного годового дохода физического лица и составляют 10 и 20 процентов от суммы налогооблагаемого дохода (статья 89 Налогового кодекса).

Кроме этого, в зависимости от основной деятельности физического лица, их можно подразделить на 3 категории.

1. Физические лица, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, но имеющие доход (зарплату и другие доходы, не связанные с предпринимательской деятельностью). Они являются плательщиками только подоходного налога, земельного налога (в случае пользования землёй) и местных налогов и сборов. При этом следует иметь в виду, что такие лица непосредственно не перечисляют налог в бюджет. Это делают за них предприятия и организации, в которых они работают, так как являются источником выплаты дохода для своих работников (статья 50 Налогового кодекса), а также лица, включающие налоги в цену товара.

Основные нормативно-правовые акты для руководства:

- Налоговый кодекс;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты подоходного налога с физических лиц;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты земельного налога (все инструкции утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2000 г. № 142);
- Нормативно-правовые акты местных органов власти.

2. Физические лица, ведущие предпринимательскую деятельность. Они являются плательщиками в бюджет следующих налогов:

- подоходного;
- на добавленную стоимость (при превышении регистрационного порога по НДС);
- акцизного (при производстве или импорте подакцизных товаров);
- земельного (в случае пользования землёй);
- Местных налогов и сборов.

Основные нормативно-правовые акты для руководства:

- Налоговый кодекс;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты подоходного налога с физических лиц;

- Инструкция о порядке исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость по облагаемым поставкам;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты акцизного налога по товарам, производимым в Кыргызской Республике;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты земельного налога (все инструкции утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2000 г. № 142);
- Нормативно-правовые акты местных органов власти.

3. Физические лица, занимающиеся экономической деятельностью на основании патента. Они вносят налог в бюджет в виде фиксированной платы – платы за патент (статья 39 Налогового кодекса). Такие лица не ведут книги учета доходов и расходов по указанным в патенте видам деятельности в течение срока действия патента, не уплачивают подоходный налог с этих доходов, а при декларировании своих доходов по итогам года не включают вышеуказанные доходы в совокупный годовой доход. Это распространяется только на те виды деятельности, которые указаны в Перечне видов предпринимательской деятельности, осуществляемых физическими лицами на патентной основе. Также такие лица, в случае владения землёй, кроме платы за патент, являются плательщиками земельного налога, а также местных налогов и сборов.

Основные нормативно-правовые акты для руководства:

- Порядок декларирования физическими лицами доходов и уплаты подоходного налога на виды деятельности, осуществляемые на патентной основе, и выдачи патентов (постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 августа 1996 года № 378);
- Перечень видов предпринимательской деятельности, осуществляемых физическими лицами на патентной основе (постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 августа 1996 года № 378);
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты земельного налога (постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2000 г. № 142);
- Нормативно-правовые акты местных органов власти.

4. С 1 августа 2001 года введён в действие порядок уплаты налогов на патентной основе в обязательном порядке, который распространяется на физические и юридические лица (см. раздел «Юридические лица»).

Юридические лица

Юридические лица – резиденты и нерезиденты Кыргызской Республики являются плательщиками налога на прибыль (статья 91 Налогового кодекса). До 2002 года ставка этого налога составляла 30% от суммы налогооблагаемого дохода, а с 2002 года для юридических лиц – субъектов естественных и разрешенных монополий осталась на уровне 30%, для остальных – снижена до 20% (статья 106 Налогового кодекса). Ставка налога на прибыль в 30% сохраняется для субъектов естественных и разрешенных монополий только на 2002 год. С 2003 года они, наряду с остальными юридическими лицами, будут платить с прибыли налог по ставке 20%. При этом для предприятий Кыргызского общества слепых и глухих, как и ранее, осталась нулевая ставка налога на прибыль. Перечень этих предприятий утверждён постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 октября 1999 года № 576.

Кроме налога на прибыль для юридических лиц – резидентов и нерезидентов – существуют налоги на другие доходы (дивиденды, проценты, страховые платежи, услуги международной связи и перевозок, авторские гонорары и другие), ставки которых колеблются от 5 до 30 процентов (статьи 108-109 Налогового кодекса).

Также юридические лица являются плательщиками:

- налога на добавленную стоимость (при превышении регистрационного порога по НДС); акцизного налога (при производстве или импорте подакцизных товаров);
- земельного налога (в случае пользования землёй); местных налогов и сборов; отчислений для ПЛЧС;
- налога за пользование автомобильными дорогами;
- отчислений на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Основные нормативно-правовые акты для руководства:

- Налоговый кодекс;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль с юридических лиц;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость по облагаемым поставкам;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты акцизного налога по товарам, производимым в Кыргызской Республике;
- Инструкция о порядке исчисления и уплаты земельного налога;
- Инструкция по налоговому администрированию (все инструкции утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2000 г. № 142);

- Нормативно-правовые акты местных органов власти;
- Инструкция по контролю за исчислением и уплатой таможенных платежей и налогов (утверждена постановлением ПКР от 11.03.2002 года № 128);
- Закон «Об отчислении средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в РК» (от 27 февраля 1992 г.);
- Положение «О порядке отчислений, учета и использования средств для ПЛЧС» (утвержден постановлением ПКР от 27.01.1993г. № 35);
- Инструкция ГНИ «О порядке отчислений, учета и использования средств для ПЛЧС в РК» (от 9.04.1993 г. № 16);
- Закон «О налогах с предприятий, объединений и организаций» от 17.12.1991 г. № 660-XII
- Инструкция МФ КР «О порядке исчисления и уплаты налога за пользование автодорогами» (от 27.09.1994 г. № 5);
- Постановление ПКР «Об отчислениях на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы» от 11.05.1993 г. № 198.

Кроме того, если юридическое лицо имеет иностранные инвестиции и прошло государственную регистрацию до 24 сентября 1997 года, оно имеет право на льготы по уплате налога на прибыль и на него распространяются статьи 20 и 23 Закона «Об иностранных инвестициях в Республике Кыргызстан» от 28 июня 1991 года № 536-XII.

С 1 августа 2001 года введён в действие порядок уплаты налогов на патентной основе в обязательном порядке, который распространяется на физические и юридические лица. По тем видам деятельности, которые определены Жогорку Кенешем, ведение экономической деятельности должно осуществляться только на основании патента. Патент установленного образца следует приобретать в налоговых органах. В отличие от патента, выдаваемого физическим лицам, он включает в себя не только какой-либо один налог, а является уплатой всех налогов.

Основные нормативно-правовые акты для руководства:

- Порядок определения стоимости патента для юридических и физических лиц, осуществляющих экономическую деятельность на патентной основе в обязательном порядке (утверждён постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 29 июня 2001 года № 417-11);
- Перечень видов экономической деятельности, подлежащих обязательному налогообложению на патентной основе (утверждён постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 29 июня 2001 года № 418-11).

Приложение 2

Административная классификация

№	Описание	Итого, %
1. Высшие органы государственной власти и управления		5,47
1	Жогорку Кенеш (всего)	1,21
1	Администрация Президента	1,35
1	Аппарат Премьер-министра	0,22
1	Резервный фонд Президента	0,30
1	Резервный фонд Премьер-министра	0,22
1	Судебный департамент	0,58
1	Конституционный суд	0,05
1	Верховный суд	0,06
1	Высший арбитражный суд	0,13
1	Счетная палата	0,47
1	Центральная Избирательная Комиссия	0,21
1	Генпрокуратура	0,59
1	Военная прокуратура	0,06
2. Органы исполнительной и судебной власти		60,85
2	Министерство юстиции	0,29
2	Нотариальные конторы	0,04
2	ЗАГСы	0,03
2	Залоговые регистрационные конторы	0,02
2	Государственный центр судебных экспертиз	0,03
2	Министерство иностранных дел	2,74
2	Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций	3,25
2	Государственная инспекция по технадзору	0,05
2	Министерство финансов	1,04
2	Управление драгоценных металлов	0,02
2	Государственная налоговая инспекция	1,58
2	Управление финансовой полиции	0,27
2	Государственная таможенная инспекция	1,27
2	Государственный Комитет (ГК) по антимонопольной политике	0,12
2	Министерство обороны	6,29
2	Служба национальной безопасности	1,09
2	Министерство внутренних дел	5,03
2	Министерство образования и культуры	6,67
2	Министерство здравоохранения	2,97
2	Фонд обязательного медицинского страхования	0,43
2	Министерство труда и социальной защиты	8,74
2	Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности	0,06
2	Министерство внешней торговли и промышленности	0,12
2	Министерство транспорта и коммуникаций	3,57
2	Департамент воздушного транспорта	0,07
2	Социальный фонд	3,43
2	Национальный статистический комитет	0,71

№	Описание	Итого, %
2	ГК по управлению госимуществом и привлечению прямых инвестиций (аппарат)	0,21
2	Комитет по гос. премиям им. Токтогула	0,002
2	Кыргызское национальное агентство по телекоммуникациям и информации “Кабар”	0,04
2	Гос. агентство (ГА) по науке и интеллектуальной собственности	0,26
2	ГА по регистрации прав на недвижимое имущество	0,34
2	Государственная картографо-геодезическая служба	0,31
2	ГА по энергетике (аппарат)	0,02
2	ГА по геологии и минеральным ресурсам (подведомственные учреждения)	0,30
2	ГК по туризму, спорту и молодежной политике (аппарат)	0,47
2	ГК по закупкам и материальным резервам (всего)	0,04
2	ГИ по стандартизации и метрологии (всего)	0,13
2	ГК по архитектуре и строительству (всего)	0,04
2	ГК по контролю наркотиков (аппарат)	0,009
2	ГК по делам религии (аппарат)	0,01
2	ГК по рынку ценных бумаг (аппарат)	0,07
2	Национальная аттестационная комиссия (аппарат)	0,01
2	ГК по вопросам ЮНЕСКО (аппарат)	0,004
2	Гос. фонд развития экономики при Министерстве финансов	0,39
2	ГА связи (всего)	0,04
2	ГК по стандартам и финансовой отчетности и аудиту	0,03
2	ГК по иностранным инвестициям	0,007
2	Фонд государственных материальных резервов	2,30
	3. Прочие учреждения	8,90
3	Национальная академия наук	0,37
3	Жилкоммунсоюз (субсидии)	3,55
3	Гостелерадиокомпания	0,61
3	Другие учреждения	4,37
	4. Расходы, связанные с экономической деятельностью и отнесенные к другим группам	24,77
4	Капитальные вложения	2,26
	Суды предприятий (выпуск)	0,16
4	Суды предприятий (погашение основной суммы)	-0,07
4	Выравнивающие гранты	1,72
4	Категориальные гранты	12,14
4	Трансферты местным органам по прочим передаваемым средствам	5,47
	Суды местным бюджетам	0,24
4	Внешний долг	7,73
4	Внутренний долг	3,0
4	Выплаты по внутреннему долгу	3,0
4	Расчетно-кассовое обслуживание центрального казначейства	0,14
	Всего - расходов	100

* Для расчета использованы показатели уточненного плана на 2001 год.

Руководство по бюджету для граждан

Подготовлено Назирой Тюлюндиевой,
Саматом Конокбаевым, Болотом Мусаевым,
Программа ПРООН по политическому и административному управлению на
центральному уровне,
Фонд «Сорос-Кыргызстан»,
Урбан Институт Бишкек.

Печать офсетная.
Подписано к печати 12.09.2002.
Тираж 1700 экз.

Авторская разработка рисунков:
Э.Дж.Шукуров, М.Омуралиева, А.Койчуманова.
Компьютерная верстка: О.В. Казанцева.

Отпечатано Издательским Домом Принтхаус
г.Бишкек, ул.Шевченко,1. Тел.: 61-06-22, тел./факс: 61-05-66.