Кожошев Арзыбек Орозбекович

Государственное регулирование бюджетных отношений

Бишкек 2018

УДК 336.14
ББК 65.05.(2Ки)

Рекомендовано к изданию
Ученым советом Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Рецензенты:
Член-корреспондент НАН КР, доктор экономических наук, профессор Мусакожоев Ш.М.
доктор экономических наук, профессор Атышев К.А.
доктор экономических наук, доцент Асизбаев Р.Э.

Кожошев А.О.

Государственное регулирование бюджетных отношений
Учебное пособие

В книге рассмотрены и исследованы механизмы и инструменты экономических взаимоотношений между государством, органами местного самоуправления, населением, предприятиями, организациями и учреждениями по вопросам бюджетных отношений оказывающее влияние на развитие экономики страны, инвестиционную привлекательность, с учетом методологических и методических основ бюджета. Теоретические разработки могут послужить основой для выработки практических рекомендаций и решений по вопросам бюджетных отношений. Даны научное определение, понятие, принципы и особенности бюджетных отношений, иллюстрирующие графиками, схемами, аналитическими таблицами и прогнозными показателями.

Разработанные в книге предложения и рекомендации по совершенствованию методологии бюджетного устройства Кыргызской Республики, законодательства и нормативной базы Кыргызской Республики, управления бюджетной системой, бюджетной политики страны могут быть использованы при разработке проектов республиканского и местных бюджетов, учебных пособий и учебных программ по направлению: “Финансы и бюджет” а также предназначены для студентов, преподавателей и работникам государственных и муниципальных органов. Печатается при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайделя, Германия.

СОДЕРЖАНИЕ

Перечень условных обозначений.....4
Об авторе.....5
Введение.....6

ГЛАВА 1. Научно-теоретические основы регулирования бюджетно-налоговой системы.....7
1.1. Экономическая сущность бюджетно-налоговой системы.....
1.2. Функциональное содержание механизма формирования и использования государственных финансовых ресурсов.....16
1.3. Опыт зарубежных стран в регулировании бюджетных отношений.....34

ГЛАВА 2. Методологические подходы регулирования бюджетных отношений.....40
2.1. Тенденции развития и регулирования бюджетного устройства в бюджетных отношениях 40
2.2. Финансовый механизм регулирования бюджетных отношений.....45
2.3. Расходные полномочия органов власти различных уровней в бюджетных отношениях..... 54

ГЛАВА 3. Современное состояние бюджетных отношений в Кыргызской Республике.....61
3.1. Анализ и оценка регулирования бюджетной системы.....61
3.2. Тенденция развития бюджетного регулирования.....79
3.3. Нормативно-правовые основы по регулированию бюджетных отношений.....83

ГЛАВА 4. Методы регулирования бюджетных отношений и пути их совершенствования.....89
4.1. Классификация методов в бюджетных отношениях.....89
4.2. Совершенствование методов регулирования экономического прогнозирования бюджетных отношений.....92
4.3. Методические рекомендации по регулированию бюджетных отношений.....103

ГЛАВА 5. Стратегия регулирования бюджетных отношений в Кыргызской Республике.....111
5.1. Основные направления совершенствования бюджетных отношений.....111
5.2. Совершенствование Бюджетного кодекса, как предпосылка развития бюджетных отношений.....116
5.3. Прогноз развития секторов экономики и бюджетных отношений.....122
Заключение.....133
Список использованной литературы.....135

Перечень условных обозначений

БК	- Бюджетный кодекс
ВВП	- Валовой внутренний продукт
ВНП	- Валовой национальный продукт
ВОЗ	- Всемирная организация здравоохранения
ВРП	- Валовой региональный продукт
ГБ	- Государственный бюджет
ГМУР	- Гарантированный минимальный уровень потребления
ГНС	- Государственная налоговая служба
ГТС	- Государственная таможенная служба
ЕЕП	- Ежемесячное единовременное пособие
ЕТС	- Единая тарифная сетка
ИПЦ	- Индекс потребительских цен
МБ	- Местный бюджет
МВФ	- Международный валютный фонд
МОБ	- Модель межотраслевого баланса
МПБ	- Минимальный потребительский бюджет
МСУ	- Местное самоуправление
НДС	- Налог на добавленную стоимость
НПА	- Нормативно-правовые акты
НПД	- Национальный план действий
НСУР	- Национальная стратегия устойчивого развития
ОЭС	- Организация экономического сотрудничества
ПГИ	- Программа государственных инвестиций
ПГИ	- Программа государственных инвестиций
СФ КР	- Социальный фонд КР
ФОМС	- Фонд обязательного медицинского страхования
ФОТ	- Фонд оплаты труда

Об авторе:
Кожошев Арзыбек Орозбекович

Доктор экономических наук, профессор КЭУ. Академик РАЕН (Российской Академии Естественных наук). Почетный профессор Кыргызской Государственной Академии физической культуры и спорта. Профессор Кыргызского экономического университета

1989-1996 гг. Закончил с отличием Ошский Государственный Университет, Национальный Кыргызский Государственный Университет

1997-1999 гг. Аспирантура Института экономических исследований Национальной Академии Наук

1996-2015 гг. Министерство финансов Кыргызской Республики, ведущий специалист, главный специалист (с 1998г.), начальник отдела местных бюджетов Бюджетного управления (с 1999г.), Начальник управления Бюджетной политики (с 2005г.), Начальник Управления межбюджетных отношений (с 2006 г.)

2012-2014 гг. Докторантура Кыргызского Экономического Университета им. М.Рыскулбекова

2007-2015 гг. Заместитель министра финансов КР.

2015 г Депутат VI созыва Жогорку Кенеша КР.

2015 -2017 гг. Министр экономики Кыргызской Республики, заместитель Председателя Совета Российско-Кыргызского Фонда развития.

2017 по наст.время Профессор Кыргызского экономического университета.

В рамках научно-исследовательской работы опубликовано более 60 научных публикаций в отечественных и зарубежных изданиях, а также 3 монографии и 2 учебника: «Совершенствование системы управления местным бюджетов», «Основы местного самоуправления в КР», рекомендованный Министерством образования и науки КР для студентов высших учебных заведений.

Классный чин «Государственный советник государственной службы 3 класса». Почетная грамота Кыргызской Республики, Почетная грамота Жогорку Кенеша КР, Отличник финансово-экономической службы, Отличник экономики, Отличник Государственной службы, Отличник муниципальной службы, Отличник таможенной службы, Отличник налоговой службы, Отличник физической культуры и спорта, Почетная грамота Министерства финансов КР, Почетная грамота государственной комиссии по языку при Президенте КР, Почетная грамота Центральной избирательной комиссии.

Именные часы Премьер-министра Кыргызской Республики.

Президент федерации греко-римской борьбы. Мастер спорта СССР по классической (греко-римской) борьбе, заслуженный тренер КР, Награжден Золотым Орденом Международной федерации борьбы (FILA 2012 г.) Награжден Золотым Орденом Национального олимпийского комитета КР (2017 г.).

ПОСВЯЩАЮ ПАМЯТИ МОЕГО ОТЦА
КОЖОШЕВА ОРОЗБЕКА

ВВЕДЕНИЕ

Главной задачей любого государства, предопределяющим эффективное развитие является оптимальное регулирование бюджетных отношений. С переходом Кыргызской Республики к системе рыночных отношений, проблема регулирования бюджетных отношений как в теоретическом плане, так и в прикладном аспекте продолжает оставаться недостаточно изученной. Особенно слабо разработанными представляются нормативно-правовые и организационные проблемы. Попытки формирования бюджетной системы современного типа предпринимались без необходимой для такого перехода подготовительной работы, в частности, в области теории и методологии. Проблемы регламентации всех элементов бюджетного устройства также не получили полного теоретического обоснования.

Разработанные ранее концепции реформирования бюджетных отношений были направлены на совершенствование межбюджетных отношений. В тоже, время общая концепция бюджетного устройства, обеспечивающая эффективное функционирование бюджетной системы Кыргызской Республики, не сформулирована, системно не решены вопросы развития каждого из элементов бюджетного устройства. В этих условиях вопросы научного обоснования теоретических и методологических аспектов бюджетных отношений являются одной из приоритетных государственных задач, решение которой должно способствовать совершенствованию бюджетных отношений, повышению эффективности функционирования всей бюджетной системы страны.

Принципы организации бюджетной системы Кыргызской Республики требуют уточнения и дополнительного обоснования с точки зрения возможности их практической реализации.
Проблема разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти очень актуальна. Она затрагивает не только вопросы разграничения налоговых и расходных полномочий, но и другие сферы бюджетных отношений, в частности, организацию бюджетного устройства и бюджетного процесса. Названные аспекты разграничения бюджетных полномочий не находят должного освещения в экономической литературе, не решены они в полной мере и в бюджетном законодательстве КР. Таким образом, отдельные нерешенные проблемы теоретического, методологического и практического характера в сфере бюджетных отношений требуют детального научно-исследовательского подхода и подробного аспектного анализа.

ГЛАВА 1
НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ.

1.1. Экономическая сущность бюджетно-налоговой системы

Исследование функционирования бюджетной системы начинается с изучения фундаментальных законов формирующих базовые ориентации системы и предпосылок, способствующих дальшейшему устойчивому развитию В связи с этим целесообразно рассматривать системобразующие факторы с позиции эволюции формирования государства и представления о развитии финансовых отношений на различных стадиях становления государственности.

Способ формирования государственного бюджета предопрделяется согласно законам экономики этапами становленияя государства, где централизованная налоговая система является механизмом организации доходов и расходов государственной казны.

В исследованиях, прежде всего в области изучения экономических отношений древнейших государств, продолжает довлеть схема, выработанная на основе советской интерпретации марксистской теории классов и государства, которой была присуща жесткая формационная схема. Отсюда в истории экономики в значительной степени выпадает временной диапазон от VIII до XV в., к которому различные исследователи не обращаются. Ошибка данных суждений проистекает из бытующего определения государства как аппарата для подавления большинства в интересах меньшинства, что и связано с необходимостью планового распределения государственных финансов.[1]

Также недооценивается восприятие роли финансовой мысли на доиндустриальных этапах развития общества. Например, русский ученый И.И. Янжул писал: «В древнем мире не существовало правильного граж-данского общежития, основанного на труде и потому одинаково с частным хозяйством не могло развиваться нормальным путем и хозяйство государственное. Все финансовое хозяйство велось без всякой выработанной системы, руководствуясь одним правилом: брать все, что возможно». Он считал, что для средневековья характерны «простота государственной жизни и несложность финансовой системы»[2].

С.Б. Ефимова, в своей работе «Методология формирования результативной системы государственных расходов и бюджетной политики» утверждает, что «причиной возникновения государства является потребность общества в специфических общественных благах, которые не могут быть произведены частным хозяйством либо не могут быть приобретены членами общества посредством прямого обмена. Именно специфика общественных благ породила необходимость в возникновении особенного субъекта хозяйствования, деятельность которого основывается не на механизме эквивалентного обмена, а на механизме принуждения»[3].

Наконец, еще одно важное обстоятельство влияет на весь процесс формирования необходимости планирования в государстве. К государственной казне доступен не один человек, поэтому достаточно рано встает вопрос об особом договоре между желающими управлять казенным имуществом (деньгами). В связи с чем, особо необходимо остановиться на договорной теории в истории создания государственного бюджета.

В истории возникновения государства существует договорная теория или теория общественного договора, которая также раскрывает сущность причин необходимости создания

1 Ковалева А. М. Финансы и кредит Учеб. пособ. - М: «Финансы и статистика», 2006. Колпакова Г. М. Фи-нансы. Денежное обращение. Кредит, 2-е изд., перераб. и доп. Учеб. пособ. — М: «Финансы и статистика», 2006. Основы государственного регулирования финансового рынка: Учебное пособие для юридических и экономических вузов / А. Рот, А. Захаров, Я. Миркин и др. / М., 2005.

2 Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. В кн. Золотые стра¬ницы финансового права России, т. 3. М., 2002. с.65, 70.

3 Ефимова С.Б. Методология формирования результативной системы государственных расходов и бюджет¬ной политики: дисс. на соискание ученой степени доктора экон. наук. — Саратов, 2008. С. 32.

государственного бюджета. Ее сторонники, такие как Эпикур, Дж. Локк, Дж. Лильберн, Ж.,Ж. Руссо, Т. Гоббс, А.Н. Радищев и ряд других ученых, объясняли возникновение государства как результат договора между людьми. В итоге появлялось государство, которое по заключенному договору было обязано на определенной территории обеспечивать безопасность людей, защиту прав и свобод личности, а также планировать распределение государственной казны.

Обращаясь к трудам К. Маркса, мы находим, что плановость распределения казны заложена в природе самого общества. Необходимо «выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого общества»[4]. Именно эта, организующая функция государства легла в основу его определения в социальной антропологии: государство рассматривается как система, обеспечивающая жизнедеятельность общества как единого политического организма. Отсюда основными признаками государства считаются: наличие отчужденной от народа власти, функции которой выполняются особой системой органов и учреждений; наличие права, закрепляющего систему норм, которые обеспечивают функционирование общества; наличие территории, на которую распространяется государственная власть. Государство, таким образом, понимается в первую очередь как институционально оформленная социально-политическая система, обеспечивающая функционирование общества, а планирование и распределение государственной казны становится необходимостью.

Перед человеческим обществом достаточно рано встала проблема необходимость осуществления общих финансовых и материальных дел, поддержания военной или государственной системы. Не случайно Гегель, в своей Энциклопедии философских наук, показывает, что потребность в распределении финансов исходит из самой жизни человека: «Так, например, в отношении к расходам, которые мы делаем, сначала имеется некоторый простор, в пределах которого не имеет значения, расходуется ли несколько больше или меньше. Но если переступают ту или другую сторону определяемой для каждого человека индивидуальными обстоятельствами меры, то напоминает о себе качественная природа меры ... и то, что еще недавно следовало рассматривать как хорошее ведение хозяйства, превращается в скупость или в расточительность. Говоря о философских подходах к теории распределения Гегель переходит к изложению своей концепции качественной бесконечности, основанием которой является представленный в образе узловой линии процесс меры, который попеременно, то оказывается только изменением количества, то переходом количества в качество»[5].

Таким образом, история финансов свидетельствует о том, что, хотя бюджет и не был присущ государству на всех стадиях его развития, он появился за сотни лет до формирования самого государства, так как был необходим, прежде всего, для обеспечения общих материальных интересов, а также для формирования и поддержания военных сил, опосредованно выступая в качестве обеспечения защиты.

Можно выделить основные причины формирования необходимости планирования доходов и расходов казны до создания государства:

1. Природа самого общества определяет потребность в выполнении общих дел.
2. Существует потребность в благах, которые невозможно создать частным путем.
3. Необходимо обеспечение безопасности людей, защита прав и свобод личности.
4. Необходимо завоевание чужих территорий.
5. Существует потребность в строгом финансовом планировании, так как человеческая природа так устроена, что человеку свойственно расходовать больше, чем ему необходимо.

В средние века во всех в то время государствах, собирались доходы и проводились расходы, т.е. на юридических нормах существовала система доходов и расходов. Полностью бюджет сформировался тогда, когда государство в свою финансовую деятельность ввело планирование , что основало систему доходов и расходов на определенный период.

В традиционной практике составления государственных бюджетов в XX-XXI столетий, как правило, количественная формулировка целей совпадает с количественной характеристикой

4 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 25, ч. 1. С. 422.
5 Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т.1. Наука логики. М., 1975. – С. 123.

выделяемых денежных ресурсов. Иными словами, неявной целью составления и исполнения бюджета считается расходование определенных сумм в соответствии с заданным набором функций государства.

Основы построения современных бюджетно-налоговых систем в различных странах, нашли отражение в работах У. Пети, Д. Риккардо, Дж.М. Кейнса, А. Смита, А. Вагнера, Э. Аткинсона, П. Самуэльсона, Дж.Стиглица, В.Г. Князева, В.В. Седова, В.Г. Панскова, Е. Ясина и др.

Дж. М. Кейнс попытался теоретически обосновать необходимость и возможность, с помощью политики стимулирования совокупного спроса, решить проблему занятости и увеличения доходов государства[6]. Поэтому по Кейнсу приближение развития экономики к условиям полной занятости ресурсов может быть достигнуто с помощью специальных мер государственного регулирования, важнейшим направлением которого является бюджетно-налоговая (фискальная) политика[7].

Дж. Кейнс считал, что экономика находится в равновесии тогда, когда реальные расходы равны планируемым. Вспомним, что показатель ВНП определяется двояким способом: как сумма доходов экономических агентов и как сумма расходов на приобретение произведенной продукции. Поэтому объем производства равен не только совокупным расходам, но и реальным расходам на товары и услуги. Условие равновесия имеет вид: фактические расходы (У) = планируемым расходам (Е). Линия с углом наклона в 45 градусов отмечает те точки, где это условие выполняется. А если мы прибавим функцию планируемых расходов, то получим кейнсианский крест. Равновесие экономики достигается в точке е, где график функции планируемых расходов пересекает линию с углом наклона в 45 градусов (рис. 1.1).

Следовательно, по Д. Кейнсу получается, что в экономике, где полностью используются все ресурсы, уровень производства лежит выше точки равновесия. Но это означает, что рыночная экономика стабилизируется при таком уровне ВНП, который слишком низок, чтобы могла быть достигнута полная занятость. На графике (рис. 1.2) уровень полной занятости обеспечивается при объеме производства в точке Y2. А равновесие устанавливается на уровне объема производства е, где невозможно дать работу всем желающим. И поэтому мы имеем разрыв в уровне безработицы, при котором весь производственный потенциал используется не полностью.

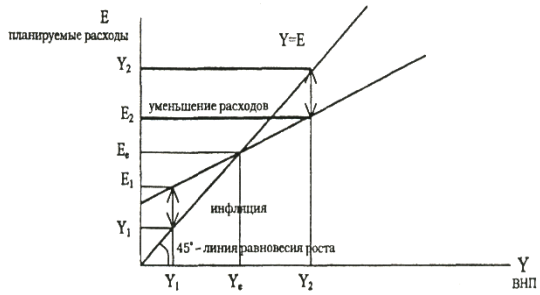

Рис. 1.1 – Определение равновесного дохода

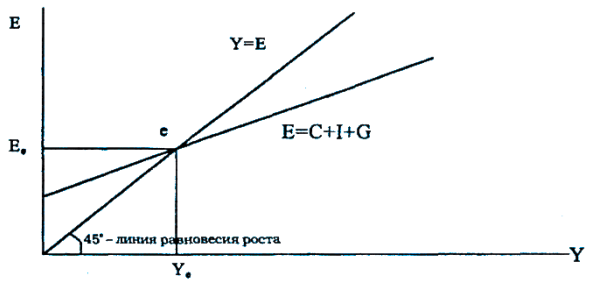

Рис. 1.2 – Определение Кейнсианский крест

Источник: данные Дж.М. Кейнс. Общая теория занятости, процента и денег (General Theory of Employment, Interest and Money, 1936).

Другой случай. Уровень полной занятости может находиться ниже (точка Y1) уровня равновесия (точки е). В этом случае экономика стремится к недостижимому уровню, ведь производство не может превысить потенциальный уровень. Это означает, что при таком положении в экономике будет наблюдаться избыток спроса, сопровождающийся часто возникающими дефицитами сырья и рабочей силы. И, как следствие, цены начинают расти, и мы попадаем в положение «разрыва инфляции». В этом случае планируемые расходы равны Е1, что больше, чем уровень производства Y1.

Поскольку E1 больше Y1, то фирмы продали больше, чем произвели. Запасы сокращаются, фирмы нанимают больше рабочих и увеличивают производство, что ведет к росту валового национального продукта. Этот процесс происходит до тех пор, пока уровень производства не сравняется с уровнем планируемых расходов (точка е). Поскольку государственные расходы являются компонентом совокупных расходов, их увеличение означает, что при данном уровне дохода планируемые расходы возрастают. Если государственные расходы возрастут на АО, то линия планируемых расходов перемещается вверх на АО. Равновесие в экономике перемещается из точки А в точку В (рис. 1.3).

В общем отметим, что ΔY превышает ΔG на величину мультипликатора.

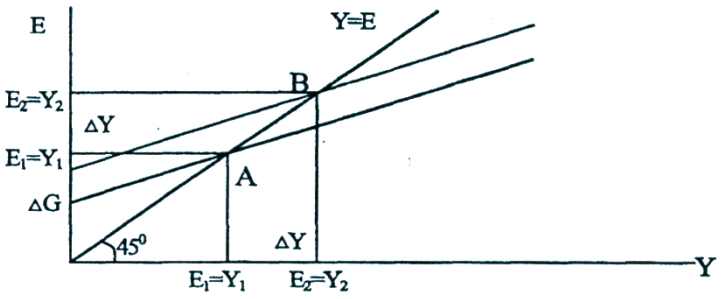

Рис. 1.3 – Фискальная политика

Источник: данные Дж.М. Кейнс. Общая теория занятости, процента и денег (General Theory of Employment, Interest and Money, 1936).

Уменьшение налогов в кейнсианском кресте увеличивает планируемые расходы при любом данном уровне доходов. И в этом случае бюджетно-налоговая система оказывает положительное влияние на увеличение доходов предпринимателя. Рецепт Д. Кейнса в том и состоит, что государство с помощью фискальной политики перемещает уровень равновесия в точку полной занятости. Это можно достигнуть двумя путями:

1. Экспансией - политикой расширения, то есть, увеличивая государственные расходы или снижая налоги.

Увеличение государственных расходов - это расширение государственного сектора или же увеличение дотаций домашнему хозяйству. Это позволит увеличить покупательную способность в экономике, что в свою очередь увеличит объем продаж за счет расширения производства, а значит, и уменьшения безработицыВ противовес аналогичного эффекта можно достигнуть и за счет снижения налогов.

2. Рестрикцией - политикой сдерживания инфляции. Это возможно за счет снижения государственных расходов, повышения налогов.

Знание о фактах циклического характера государственного вмешательства в развитых экономиках, о наличии в них «рыночной» и «планирующей» систем, о применении индикативного планирования с учетом развернутых социальных программ, обусловили необходимость дальнейшего исследования сущности фискальной политики, в свете новейших достижений экономической науки.

А. Смит и Д. Рикардо обосновывали идею о невмешательстве государства в социально-экономические процессы[8]. Чрезмерное государственное вмешательство вело к подрыву рынка, его естественных (присущих человеческой природе) законов[9].

8 Смит А. Исследование о природе причинах богатства народов. — М.: Эксмо, 2007.

9 Авт. Это доказано на практике. По оценкам американских специалистов, государственное воздействие на экономическую жизнь приводит к падению темпов роста приблизительно на 0,4% в год (LipseyR., SteinerP., PurvisD. Economics. — N.Y., 1987, p. 422).

Консервативное содержание управления финансовой и бюджетно-налоговой системой в целом, характерное для начала 80-х гг. XX века со-стояло в том, что «государственное вмешательство, какими бы добрыми намерениями оно не руководствовались, приносит не добро, а зло». В научных теориях, разработанных А. Вагнером, находится теория коллективных потребностей, а в вопросах налогообложении на первую позицию он поставил принцип достаточности и эластичности. Другими словами, перед бюджетно-налоговой системой была поставлена задача сбалансирования интересов государства и налогоплательщиков, что и в современных условиях представляется ключевой проблемой при формировании бюджетно-налоговой системы государства.

Другие ученые экономисты, отмечают, что с помощью бюджетно-налоговой системы государство осуществляет распределительные и перераспределительные меры по организации и использованию финансовых ресурсов с целью обеспечения роста валового внутреннего продукта и повышения благосостояния всех членов общества. В рамках бюджетно-налоговой системы государством определяются: источники формирования и приоритетные направления расходов государственного бюджета, источники финансирования бюджетного дефицита, допустимые пределы разбалансированности бюджета, основы взаимоотношений между отдельными звеньями бюджетно-налоговой системы и др. Необходимо подчеркнуть взаимосвязь бюджетно-налоговой системы с финансовой, структурой и принципами формирования бюджетных отношений.

Изменения всей экономической системы, происходящие в Кыргызской Республике, влекут за собой трансформацию всех ее субъектов, в том числе и государства, поэтому бюджетно-налоговая система, в основе которой находятся общегосударственные интересы, имеет первостепенное значение в свете выявления сущности государственного управления финансами.

Современная отечественная бюджетно-налоговая система начала создаваться в 1991-1992 гг., при переходе к рыночным отношениям и своевременно начала осуществления кардинальных экономических преобразований.

С принятием Закона «Об основах налоговой системы» от 27 декабря 1991 г. были заложены правовые основы современной бюджетно-налоговой системы Кыргызстана. В этом Законе были определены на-логи, сборы, пошлины и другие обязательные платежи.

Анализ исследований в области бюджетно-налогового регулирования показывает, что в работах отечественных и зарубежных ученых-экономистов по данной тематике понятие налоговой системы обособляется от бюджетной системы и бюджетного регулирования и основной упор делается на финансовый аспект, связанный с рас-пределением и перераспределением финансовых средств между бюджетами разных уровней при недостаточности налоговых поступлений на соответствующих территориях.

В то же время, с точки зрения системного подхода понятие «налоговая система» является более узким по отношению к понятию «бюджетно-налоговой системы». В работах Мусакожоева Ш.М., Сарыбаева А.С., Чолбаева С.Дж. и других кыргызских ученых в сфере налогообложения налоговая система рассматривается как совокупность предусмотренных нормативными актами налогов, принципов налогообложения, форм и методов установления налогов, их изменения или упразднения, уплаты и применения мер по обеспечению их уплаты, проведения налогового контроля, а также привлечения к ответственности, за нарушение налогового законодательства.

Поиск новых средств поддержания стабильности бюджетно-налоговой системы и устойчивости бюджетно-налоговых отношений обусловил дальнейшие разработки в этой сфере. В связи с этим в экономической литературе, в частности, в работах Карасартовой Р.Р., посвященных проблемам межбюджетных отношений, с 1994 г. стало больше внимания уделяться концептуальным аспектам развития бюджетно-налоговой системы.

Значимым становится рассмотрение бюджетно-налоговой системы, как экономической категории, в свете ее функционирования в экономических, политических и социальных процессах.

Во-первых, специфика природы и сущности бюджетно-налоговой системы, состоящая во взаимодействии политических, социальных и экономических отношений, определяет влияние наличия (отсутствия) или изменения одного из этих отношений на наличие (или изменения) других отношений. Поэтому основополагающее значение для методологии

исследования рассматриваемых отношений имеют такие категориальные понятия, как «связь» и «условия связи» в этих процессах.

Во-вторых, основание связи в бюджетно-налоговой системе по отношению к процессам извне - это какое-либо общее свойство, признак, отношение, делающие возможной связь. Наличие основания связи недостаточно для наличия самой связи, хотя и необходимо. Поэтому необходимы определенные условия, которые способствуют реализации данной связи (рис. 1.4).

Рис. 1.4 – Принцип взаимодействия условий и связей в существовании бюджетно-налоговой системы
Источник: составлено автором.

В-третьих, оговоримся, что эти условия для бюджетно-налоговой системы специфичны. Так как обычно в бюджетно-налоговой системе прогнозируются два типа показателей или переменных:

- неконтролируемые переменные - т.е., на которые планирующий субъект не имеет никакого влияния; например, для государства в лице правительства таковыми являются мировые цены на некоторые виды ресурсов, показатели денежно-кредитной и бюджетной политики зарубежных государств и т.п.;
- частично контролируемые переменные — т.е., на которые планирующий субъект в той или иной степени способен оказать влияние; например, для правительства КР таковыми являются уровень инфляции, темпы роста или снижения ВВП, уровень занятости и т.д.

Известно, что объекты, имеющие общее основание связи, образуют общую линию связи. Таким образом, выявление сущности и исследование природы связи экономических, политических и социальных отношений, воплощенных в бюджетно-налоговой системе, представляет несомненный интерес в свете выявления условий существования самой бюджетно-налоговой системы.

В связи с этим, при рассмотрении понятия бюджетно-налоговой системы акцентируется внимание на различных аспектах данного понятия, на ее политической, экономической и социальной роли в экономике государства, на соотношении ее целей, задач и функций.

Если исходить из значения бюджетно-налоговой системы для рыноч-ной экономики, то можно утверждать, что бюджетно-налоговая система - это государственная система политических, правовых, административных, экономических мер, направленных на исполнение доходной части бюджета, и стимулирование увеличения внутреннего валового продукта (ВВП).

Децентрализация системы управления экономикой и го-сударственного устройства в условиях рыночных отношений в Кыргызской Республике оказывает значительное влияние на становление бюджетно-налоговой системы. Это обусловливает необходимость решения проблем организации бюджетных отношений.

Не вызывает возражения взаимосвязь бюджетно-налоговой системы и бюджетного регулирования, который определяет его как ор-ганизованную систему управления бюджетным укладом государства. При этом под бюджетным укладом имеется в виду организация

взаимосвязей между звеньями бюджетно-налоговой системы и участниками бюджетного процесса, который основывается на правовых нормах. Таким образом, бюджетное регулирование является частью бюджетно-налоговой системы и представляет собой систему взаимоувязанных методов и способов формирования, распределения и перераспределения бюджетных ресурсов для выполнения задач, которые стоят перед обществом.

Сущность бюджетно-налоговой системы любой страны определяется ее социально-экономическими задачами и функциями. К экономическим задачам относятся: обеспечение финансовой стабильности; укрепление финансово-кредитной и бюджетной системы; стимулирование инвестиционной активности; совершенствование системы налогообложения; усиление контроля за величиной государственных расходов.

Нельзя не отметить социальные аспекты бюджетно-налоговой системы, целью создания которой является обеспечение определенного, гарантированного государством минимально допустимого уровня жизни и определенного уровня получения государственных социальных услуг. Следовательно, осуществляется желаемое выравнивание бюджетов и уровня обеспеченности для конечных потребителей с тем, чтобы предоставить им примерно равный доступ к получению бюджетных услуг. Для достижения этой цели применяются различные методы, которые используют страны, отличающиеся друг от друга по типу организации и регулирования бюджетно-налоговой системы.

При этом влияние бюджетно-налоговой системы на социальную сторону функционирования общества чрезвычайно разнообразно, при помощи бюджетно-налоговой системы государство перераспределяет часть национального дохода, полученного как поступления в виде части выручки, прибыли или дохода юридических и физических лиц, направляет их в бюджетные либо внебюджетные денежные фонды, а затем использует на решение общественных задач. Бюджетно-налоговая система выступает главной формой аккумуляции доходов в государственные и муниципальные фонды денежных средств, которые могут составлять в разные годы в республике от 70% до 90% всех доходов республиканского бюджета и около половины доходов местных бюджетов, часть которых может быть направлена на решение социальных целей общества.

Основная задача организации бюджетно-налоговой системы состоит в том, как конкретными политическими и экономическими мерами закрепить наиболее эффективную модель взаимоотношений между уровнями власти.

С этой целью, как уже отмечалось, требуется четкое распределение расходных полномочий между уровнями власти, закрепление соответствующих им источников финансирования, формирование системы оказания финансовой помощи наиболее бедным регионам.

Современная отечественная бюджетно-налоговая система включает в себя несколько подсистем. К ним относятся, прежде всего, две подсистемы бюджетных потоков: подсистема бюджетных потоков республиканского бюджета и подсистема бюджетных потоков для местных бюджетов; подсистема, обеспечивающая взаимные расчеты между бюджетами разного уровня; подсистема по финансированию целевых программ; подсистема по обеспечению дотаций, субвенций и целевых бюджетных фондов.

Тем самым можно сделать вывод, что бюджетно-налоговая система - сложная политико-экономическая категория, которая характеризует экономико-правовые аспекты взаимоотношений между различными субъектами на различных уровнях власти.

Сказанное выше позволяет выделить особые условия интеграции бюджетно-налоговой системы, которые находятся на стыке гражданско- правовых, бюджетных, социальных отношений, к которым можно отнести:

1. политическую мотивацию;
2. политический консенсус в обществе;
3. борьбу за получение льгот и преференций в финансировании;
4. конфликт в торге между государственными структурами различного уровня по поводу перераспределения полномочий и ресурсов в бюджете;
5. принятый механизм согласования интересов в обществе.

В соответствии с этим необходимо размежевать внешнюю и внутрен-нюю формы существования бюджетно-налоговой системы. Внешняя форма включает особенности распределения налогов за соответствующими бюджетами и поступления их в централизованные государственные фонды. Внутренняя форма бюджетно-налоговой системы будет охватывать отношения по взысканию налогов и сборов и фактически включать видовой перечень обязательных платежей налогового характера. С одной стороны, налоговое право регулирует отношения по поступлению средств в доходную часть бюджетов, а с другой стороны, это фактически и есть отношения по формированию доходной части бюджетов, которые регулирует бюджетное право. Обычно, при рассмотрении бюджетных правоотношений не детализируют особенности поступления в бюджеты доходов в виде налогов и сборов. Но использование налогов и сборов предусматривает закрепление их за определенными видами бюджетов, распределение средств между соответствующими бюджетами, которое осуществляется через объединение бюджетных и налоговых норм.

При определении условий взаимодействия экономических, политических, социальных отношений в формировании бюджетно-налоговой системы важно размежевать различные подходы к ее пониманию. Первый подход предусматривает, что бюджетно-налоговая система выступает как совокупность налогов, сборов, платежей и рассматривается как механизм определенных, законодательно закрепленных рычагов по мобилизации доходов государства. В этом случае понятия бюджетно-налоговой и налоговой системы могут рассматриваться как синонимы. В таком случае обращают внимание на материальную сторону налоговой системы, которая обеспечивает функционирование механизма налогообложения. С другой стороны, бюджетно-налоговая система содержит в себе и достаточно широкий спектр процессуальных отношений по установлению, изменению, пересмотру налогов, сборов и обязательных платежей, по обеспечению их внесения в фонды, организации контроля и ответственности за нарушение налогового законодательства, по мобилизации налоговых доходов на различных уровнях бюджетной системы и их распределению. Это является процессуальной, но не менее важной частью бюджетно-налоговой системы. Сложно представить себе систему бюджетных доходов без налоговых поступлений. Это та сфера регулирования, где между бюджетными и налоговыми нормами существует неразрывная взаимосвязь.

Таким образом, в широком понимании бюджетно-налоговая система представляет собой комплекс мер, действий, применяемых государством для установления и коррекций основных экономических, политических и социальных процессов, связанных с системой регулирования и распределения совокупности доходов и расходов государства, формирования принципов, форм и методов их действия, а также действий, которые обеспечивают контроль и ответственность за нарушение законодательства, аккумуляцию и распределение налоговых поступлений между звеньями бюджетной системы.

Бюджетно-налоговая система должна выполнять стимулирующую функцию для региональных и местных властей по обеспечению ответственного управления бюджетом и налогами и способствовать проведению экономической политики, направленной на поддержку деловой активности, конкуренции и развитию предпринимательства.

Совершенствование бюджетно-налоговой системы связано в первую очередь с децентрализацией бюджетно-налоговых полномочий, осуществляемых в настоящее время, которое должно сопровождаться дополнительными мерами по общему налоговому и бюджетному контролю, способствовать реализации социальных целей и обеспечению заинтересованности властей в проведении эффективной и ответственной бюджетно-налоговой политики. Что касается долгосрочной стратегии развития бюджетно-налоговой системы, то она должна быть сконцентрирована на постепенном повышении удельного веса налоговых поступлений, которые аккумулируются в республиканском бюджете, на их более эффективное и ответственное управление и упрочение макроэкономической стабильности.

Таким образом, на основании проведенного теоретического анализа существующих научных подходов, раскрывающих понятие и сущность бюджетно-налоговой системы, считаем целесообразным определить, что бюджетно-налоговая система существует в неразрывном единстве следующих процессов:

- политическом, так как бюджетно-налоговая система предполагает поддержание государственной власти, обеспечение единства государственных интересов, интересов государства и населения, которое проживает на территории страны, а также активное участие регионов в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики, включая бюджетные и межбюджетные отношения;
- экономическом, так как действенная бюджетно-налоговая система обеспечивает: распределение материальных благ для удовлетворения материальных потребностей государственного и частного сектора, тем самым обеспечивает поддержание основного средства сохранения государства - экономической стабильности;
- социальном, так как это система, целью которой является реализация целей и задач государства в сфере социальной политики: сохранение нормальных взаимоотношений между членами общества, заключающихся в обеспечении определенного уровня безопасности жизни и собственности людей, обеспечения занятости и определенного жизненного уровня граждан.

Проблема заключается в том, что особые условия формирования бюджетно-налоговой системы, которые мы выделили выше, не всегда в достаточной степени учитываются, в конечном счете, это влияет на эффективность прогнозирования, как самого государственного бюджета, так и на эффективность работоспособности экономической системы в целом.

Однако современной тенденцией в совершенствовании бюджетного процесса является внедрение программно-целевого бюджетирования, при котором в бюджетном документе не только задается распределение средств, но и формулируются определенные количественные показатели результативности и эффективности их использования. Возможны два варианта перехода к программно-целевому бюджетированию.

Вариант 1. Поэтапный переход к программно-целевым принципам построения бюджетного процесса всех министерств и ведомств. Каждая стадия (определение предоставляемых услуг, внедрение показателей результативности и эффективности, внутренний контроль за расходами и внешний контроль результативности, внедрение новых форм отчетности и т.д.) внедряется последовательно, но одновременно во всех министерствах и ведомствах.

Вариант 2. Комплексная реформа бюджетного процесса в нескольких пилотных министерствах, постепенный (за счет расширения круга пилотных министерств) охват прочих министерств и ведомств. Реформы осуществляются под руководством министерства финансов КР, который готовит пакет документов, куда входят следующие инструкции:

- инструкции по организации бюджетного прогнозирования;
- по определению стоимости предоставляемых услуг;
- по управлению государственными закупками;
- по учету расходов;
- по составлению финансовых отчетов и отчетов о результатах деятельности;
- по управлению активами;
- по проведению внутреннего аудита.

Выполнение требований обеспечивает министерствам и ведомствам свободное распоряжение выделенными им ресурсами.

Задача количественного выражения многолетних бюджетов, с одной стороны, может показаться тривиальной: все показатели выражаются в деньгах, а набор этих показателей задается бюджетной классификацией. Однако такой взгляд является серьезным упрощением и отражает «арифметический подход» к формированию бюджета, при котором главной целью является знать: сколько денег будет в бюджете следующего года, сколько денег потребуют себе разные министерства и ведомства, сколько нужно срезать с этих заявок, чтобы не допустить перерасхода. Если у такого подхода к формированию бюджета и есть какая-то цель, то эта цель - сбалансировать доходы и расходы.

При исследовании теоретической стороны вопроса в области формирования бюджетно-налоговой системы, следует указать на ряд обязательных условий или методологических

принципов, необходимых для исследования сущности взаимосвязей между макроэкономическими динамическими процессами и показателями бюджетно-налоговой политики как важнейшего механизма государственного макроэкономического регулирования:

1. Связь бюджетно-налоговой политики с макроэкономическими процессами позволяет говорить о ней как об одном из элементов макроэкономики. При этом важно отметить, что макроэкономика, по определению, является разделом науки об экономике как едином целом, в отличие от микроэкономики – раздела науки об отдельных рынках и экономических субъектах (агентах).
2. Надежная бюджетная система является одним из важнейших струк-тур государства, поэтому, для достижения главной цели государства - экономическое благополучие и процветания его граждан, необходимо постоянно развивать и совершенствовать бюджетную систему государства.
3. Закономерен вывод, что государственные финансы являются одним из важнейших механизмов, с помощью которого осуществляется саморегуляция социальных систем, согласование деятельности общественных групп, и обладают мощным потенциалом как инструмент целесообразного воздействия государства на экономические и социальные условия жизни. Поэтому анализ моделей устройства государственных финансов в различные периоды является необходимым условием понимания закономерностей самоорганизации общества.

Таким образом, анализ исторических причин возникновения и формирования государственного бюджета и практики применения элементов многолетнего финансового бюджетирования позволяет выявить основные проблемы, с которыми сталкивается их применение: вопросы, связанные с определением круга участников и роли каждого в процессе подготовки многолетнего финансового плана или бюджета, совершенствованием методов прогнозирования и освоением технологий его составления. От решения этих вопросов во многом будет зависеть, не только скорость и масштабы использования финансового прогнозирования в практику бюджетного процесса, но и перечень решаемых задач.

1.2. Функциональное содержание механизма формирования и использования государственных финансовых ресурсов.

Налоговая система, существовавшая до недавнего времени в Кыргызской Республике, имела целый ряд недостатков, препятствовавшие экономическому развитию и расширению инвестиционной привлекательности. Сложность и противоречивость нормативных актов о налогах и сборах, излишнее число применяемых налогов и сборов, отсутствие экономических оснований при взимании многих из них, дублирование налогов, отсутствие равенства при налогообложении, недостаточность гарантий защиты прав и законных интересов налогоплательщиков, общее избыточное налоговое бремя на экономику. Серьезным недостатком налоговой системы являлось наличие в законодательстве большого числа «лазеек» для ухода от налогообложения (включая необоснованные налоговые льготы), которыми часто вынужденно пользовались налогоплательщики, чтобы сохранить свои конкурентные позиции на рынке.

При таких условиях, с целью сохранения необходимого уровня налоговых доходов государство было вынуждено принимать решения, направленные на усиление фискального гнета, что, в свою очередь, приводило к дальнейшей разбалансированности налоговой системы и росту уклонения от налогообложения. Уклонение от налогообложения, снижая налоговую нагрузку на недобросовестные предприятия, вынуждало государство переносить ее на тех, кто полностью платит налоги. В результате номинальная нагрузка на честных налого-плательщиков была сравнительно высока.

Первым важным и необходимым шагом в области налоговой реформы явилось принятие в 1996 году от 26 июня за № 25 и вступивший в действие первый вариант Налогового кодекса Кыргызской Республики, что позволило решить целый ряд вопросов, связанных с

взаимоотношениями между налогоплательщиками и контролирующими органами, а также налоговым администрированием. В частности, были введены важные дефиниции и новые инструменты, необходимые для функционирования качественно новой налоговой системы, четко определены права и обязанности участников налоговых правоотношений, регламентированы процесс исполнения обязанности по уплате налогов и правила налогового контроля, установлена разумная ответственность за налоговые правонарушения. Эти решения хотя и решили ряд назревших вопросов, однако не затронули наиболее болезненные для налогоплательщиков вопросы состава и применения конкретных налогов и сборов. В связи с этим со всей остротой встал вопрос о проведении полномасштабной налоговой реформы, ставшей одной из ключевых мер в одобренной Президентом КР и Правительством КР Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период до 2017 года.

В НСУР КР были определены следующие основные цели налоговой реформы:

- ослабление налогового бремени;
- усиление справедливости налоговой системы за счет выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков;
- упрощение налоговой системы за счет сокращения количества на-логов, максимальной унификации режимов их исчисления и уплаты;
- обеспечение стабильности налоговой системы;

улучшение качества налогового администрирования, как главного условия повышения уровня собираемости налогов и сборов;

- обеспечение прямого действия законодательства о налогах.

Правительство КР исходило из того, что налоговая реформа должна стать важнейшим условием обеспечения экономического роста, развития предпринимательской активности, ликвидации теневой экономики, а также привлечения в республику иностранных инвестиций.

Центральное место в формировании бюджетно-налоговой политики и использования государственных финансовых ресурсов играет протекающая в ней инфляция. Хотя по принципам антиинфляционного регулирования ведущим орудием нейтрализации угрозы ускорения динамики цен выступает денежно-кредитная политика, в нашем случае подобная закономерность не может беспрекословно соблюдаться вла-стями. В структуре механизма, инициирующего инфляционный процесс в КР, преобладающими являются факторы не инфляции спроса (которая, действительно, успешно преодолевается ограничительными действиями НБКР), а инфляции издержек, вызываемой к жизни неблагоприятными шоками предложения товаров и услуг. Особо сильное воздействие на общий уровень цен оказывает практика монопольного ценообразования на топливно-сырьевую продукцию, а также практика включения государством в цены конечных товаров весомого налогового компонента.

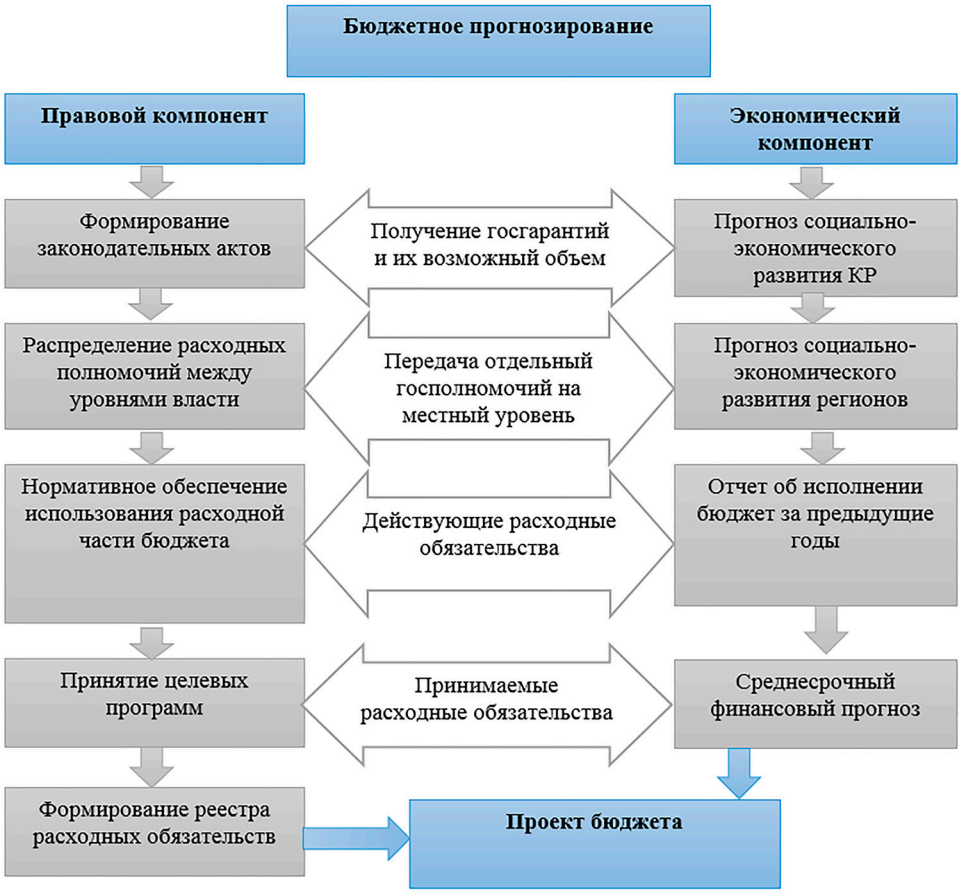

Рис. 1.5 Правовой и экономический компонент бюджетного прогнозирования

Источник: составлено автором

Рассматривая методические вопросы бюджетного прогнозирования, признавая тот факт, что законодательные акты, принимаемые органами власти, являются основой функционирования общественного сектора (это положение вытекает из императивной формы государственного хозяйства), процесс методического обеспечения бюджетного прогнозирования зачастую представлен как совокупность двух параллельных направлений: правового и экономического. Взаимосвязь правового и экономического компонента в процессе бюджетного прогнозирования представлена на рис. 1.5.

Правовое обеспечение бюджетного прогнозирования является базой для экономических расчетов и, в свою очередь, должно основываться на экономическом обосновании утверждаемых гарантий, т.е. на определении необходимого объема общественных услуг, обеспеченности финансовыми ресурсами и возможном распределении расходных полномочий по уровням власти.

Только при таком подходе можно вести речь о бюджетировании, ориентированном на результат, когда результат зафиксирован законодательно, он реалистичен и экономически обеспечен.

Классический набор функций управления предполагает прогнозирование, постановку целей с формированием стратегий их достижения, принятие решений, контроль, анализ и оценку результатов (при вводе оценки как новой информации в процесс корректировки прогнозов замыкается контур обратной связи и начинается очередной цикл).

Таким образом, на современном этапе, актуальной является вопрос работы на опережение. Нужна современная национальная система прогнозирования и выработки, превентивных мер.

Правительство инициировало пакет законопроектов, связанных с процедурами государственного прогнозирования социально-экономического прогнозирования. Для этого потребуются современные национальные технологии прогнозирования и моделирования.

Прогноз представляет собой научно обоснованные, экономически подтвержденные ориентиры и рекомендации, обеспечивающие устойчивое, комплексное эффективное и инновационное развитие на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды

Основной целью прогнозов социально-экономического развития является определение ориентиров и мер социально- экономической политики для государственного управления, хозяйствующих субъектов, населения на прогнозируемый период путем уточнения и конкретизации тенденций и предпосылок, выявления имеющихся ресурсов и возможных факторов риска для развития экономики.

Пройденный, после получения суверенности, путь Кыргызской Республики позволяет теперь подвести определенные итоги развития. Это прежде всего достижение и сохранение политической стабильности (это - основа основ устоявшейся государственности и всего политико- экономического строя в новых условиях). Другой итог - положительные сдвиги в парадигме экономического мышления населения республики (понимание и поддержка модернизации экономики и демократических преобразований). И последний важный итог - достижение макроэкономической стабилизации и признание необходимости государственного регулирования.

В этой связи достоин особой отметки момент в Президентском «Курсе на обновление страны», где говорится о том, что и «… сегодня мы наблюдаем, как в условиях кризиса развитые демократические государства переносят акцент от свобод рынка на задачи управляемости и государственного регулирования…».

Таким образом, можно говорить о том, что первый этап так называемой «дикой» рыночной экономики близится к завершению. Республика стоит на пороге второго этапа, менее болезненного, более эффективного, где необходимо для экономического роста активное участие и поддержка государства.

Одной из важных форм государственного регулирования экономикой является экономическое прогнозирование. Хороший экономический прогноз, учитывающий характер действия различных факторов, поведение и проявление многозначащих индикаторов в ходе развития производства и реализации все возможных хозяйственных связей и взаимоотношений, экономике очень нужен.

Он укажет ей цели и ориентиры наиболее верного и наиболее эффективного развития. Зная этот прогноз, органы государственного управления, ведающие экономикой, могут руководствоваться выверенной перспективой и со знанием дела направлять свои стимулирующие меры на достижение успешных хозяйственно-рыночных результатов.

Как убеждает практика, наиболее динамичным аспектом экономики является возникновение ежегодно сотни тысяч малых и средних предприятий. Почти половина из этих предприятий становится банкротом и закрывается в течение первых двух лет своей работы, хотя в это же время появляются и новые. Это огромная для экономики потеря - человеческого, физического и финансового достояния.

Причин такого большого числа банкротств много. Одной из наиболее важных причин является отсутствие адекватной рыночной информации за исключением очевидного местного положения, что приводит к избыточности или потерям. Именно в данном случае экономические органы и могут сыграть ведущую роль. При наличии обширных данных о рынке, об объемах затрат и выпуска продукции для данного региона, экономические органы могут идентифицировать развивающиеся отрасли или ведущие секторы производства в настоящее время и в будущем. Затем определить прямые и косвенные потребности и подготовить экономический прогноз, в котором дается индикаторы потенциальных потребностей и спроса на производство. Такая информация может использоваться потенциальными предпринимателями и фирмами для организации предприятий более точно и успешно реагирующих на спрос.

При плановом развитии инфраструктуры или при создании собственного или зарубежного предприятия в стране экономический прогноз дает полезную информацию для будущих предпринимателей и промышленников. Успех нового предприятия зависит в

огромной степени от точного определения сроков, взвешенного прогноза рыночного спроса и точности информации. Таким образом, экономический прогноз может спасти жизнь новых предприятий, как в условиях устоявшейся рыночной экономики, так и в условиях развивающихся рыночных отношений.

Подготовка качественных экономических прогнозов в регионах несомненно требует наличия соответствующей методологической базы, позволяющей на основе анализа ретроспективных данных об исследуемом объекте, вывести суждения определенной достоверности относительно будущего развития объекта, при этом основополагающим моментом является использование единой, научно обоснованной методики прогнозирования органами государственного управления.

Трудности, возникающие при подготовке экономических прогнозов развития, говорят об отсутствии современной национальной технологии прогнозирования и моделирования как справедливо сказано об это в Президентском «Курсе на обновление страны» 2009 года. Проблемой является и использование органами государственного управления различных подходов и методов прогнозирования, что приводит к снижению качества разрабатываемых прогнозов и соответственно, к неверному определению перспектив развития экономики на прогнозируемый период.

В этих условиях возникает также насущная необходимость в разработке единого методологического подхода к процессу прогнозирования для органов государственного управления с целью повышения качества разрабатываемых прогнозов социально-экономического развития и эффективности функционирования реального сектора и социальной сферы.

Экономика страны переживает трудные времена, что выражается множеством различных проявлений. При этом главной причиной следует признать смену типа самой экономической системы.

В экономической науке признанным является деление экономической системы на четыре типа: традиционная, рыночная, централизованно-плановая и смешанная.

Теория смешанной экономики - концепция, согласно которой экономика развитых стран в результате роста масштабов хозяйственной деятельности государства превратилась из системы частного предпринимательства в систему смешанной экономики, состоящей из частного и государственного секторов, которые взаимно дополняют друг друга. Отдельные ее положения были выдвинуты еще в конце XIX века А. Шаффле и А. Вагнером, а как цельная теория разработана в 1920-х годах В. Зомбартом[10].

Активными сторонниками теории выступили такие экономисты, как С.Чейд, А. Хансен и П. Самуэлсон[11], которые считали, что контроль над современной экономикой развитых стран осуществляется как обществом, так и частными институтами с целью повышения социального благосостояния народов, что экономическая и социальная деятельность государства может ликвидировать противоречия капитализма, обеспечить безкризисное развитие экономики, высокие и устойчивые темпы ее роста.

Кыргызская Республика, как справедливо доказывают Ш. Мусакожоев, Т. Камчыбеков, А. Сарыбаев и др.[12], из перечисленных выше систем внедряет смешанную экономическую систему.

- При этом основными принципами формирования данной системы являются:
- свободное предпринимательство;
- свободная система ценообразования;
- свободная конкуренция;
- государственное регулирование.

В соответствии с теорией рыночной экономической системы, «свободное частное предпринимательство» или «конкурентный капитализм» привели к условиям полного «Laissezfaire» (то есть абсолютного невмешательства государства в деловую жизнь). В то же

10 Большой экономический словарь, Москва, 2002, стр.1088.
11 Самуэльсон П., Экономика. Вводный курс. Изд. «Прогресс», М. 1964, стр. 53, Глава 3, Функционирование «смешанной» системы.
12 Мусакожоев Ш.М., Введение в экономику. Под ред. проф. Камчыбекова Т.К., Бишкек, 2008, стр.24.

самое время эта же тенденция порождала другой оборот. С конца XIX в. почти во всех странах происходило неуклонное расширение экономических функций государства.

Жизнь показала, что в новой смешанной экономической системе роль государственного регулирования, особенно в переходной экономике, очень велика. Это означает, что в ней соединяются элементы свободного рынка и централизованной экономики, в которой важнейшие решения по управлению человеческим развитием принимаются государством.

Одной из важных форм государственного регулирования экономикой является прогнозирование.

В экономической литературе даются разные определения понятия прогнозирования. Так, в «Методических рекомендациях...» Центра экономических стратегий Министерства экономического развития и торговли Кыргызской Республики отмечено, что «прогноз представляет собой научно обоснованные, экономически подтвержденные ориентиры и рекомендации, обеспечивающие устойчивое, комплексное, эффективное и инновационное развитие государства на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды»[13] .

Несколько иное определение мы встречаем в монографии Ш. Мусакожоева: «В целом под экономическим прогнозированием понимают процесс определения влияния заданного комплекса исходных допущений на динамику системы показателей, характеризующих экономическое и социальное развитие в будущем»[14].

С некоторыми отличиями дают формулировку российские ученые Н.И. Сидорова[15], С.В. Сигова и В.А. Гуртов[16].

На наш взгляд, прогнозирование следует характеризовать как составную часть процесса управления как разработки, предшествующие принятию управленческого решения и способные охватить более отдаленные периоды и процессы, не поддающиеся в данный момент конкретному адресному планированию. Прогноз при этом характеризует возможные направления хозяйственного развития, различные его варианты, он призван повысить научную обоснованность планирования, прежде всего в отношении выбора оптимального варианта из множества возможных направлений развития. При этом экономическое прогнозирование, являясь формой познания и предвидения объективных процессов развития региональной экономики в их конкретной, количественно определенной форме, выполняет и самостоятельную, а в отдельных случаях ведущую роль во всей системе управления и планирования.

Экономическое прогнозирование развития должно иметь комплексный характер и охватывать все аспекты и уровни развития. Вместе с тем оно должно быть связано и с другими, относительно самостоятельными сферами прогнозирования - социальной, демографической, научно-технической, природопользованием, развитием межрегиональных отношений. Каждое из названных направлений имеет самостоятельное значение и, в определенных рамках, может разрабатываться независимо от других направлений. Это касается и отдельных, более частных проблем, в особенности отраслевого и межрегионального характера.

По уровням агрегирования в экономическом прогнозе можно выделить макроэкономический, структурный (межотраслевой, межрегиональный) прогнозы, прогнозы развития хозяйственных комплексов (топливно- энергетического, агропромышленного, строительного, инвестиционного, производственной и непроизводственной инфраструктуры и т.д.) и прогнозы развития крупных отраслей и районов. Следует отметить определенную условность в выделении макроэкономических и структурных прогнозов, поскольку все макроэкономические показатели складываются под воздействием большого числа структурных ограничений, значение которых возрастает по мере сокращения периода прогнозирования.

13 «Методические рекомендации к разработке прогнозов социально-экономического развития Кыргызской Республики». Центр экономических стратегий МЭРиТ КР. Бишкек, 2008, стр. 3.

14 «Эффективность и экономико-математические модели». Фрунзе, «Кыргызстан», 1988, стр. 74.

15 Сидорова Н.И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях. // Финансы, М., 12/2008. стр. 38-45.

16 Сигова С.В., Гуртов В.А. Прогнозирование потребности бюджетного финансирования сферы образования в рамках трехлетнего бюджета на 2008- 2010 гг. // Финансовые проблемы, М., 11/2008.

Поэтому возрастает потребность в разработке макроструктурных прогнозов, где при определении показателей развития, например, хозяйства округа и города, было бы возможно учитывать одновременно главные структурные ограничения.

Структура общественного производства не является раз и навсегда заданной. Она целенаправленно совершенствуется в соответствии с конкретными задачами и особенностями экономического и социального развития в прогнозном периоде. Работа по изучению, прогнозированию структурных изменений и установлению основных пропорций в хозяйстве на каждом этапе экономического развития требует не только совершенствования методов расчета, но и изучения этой проблемы применительно к новым условиям, выработки рекомендаций для хозяйственного планирования. Такие прогнозы, совместно с макроэкономическими прогнозами, обеспечивают лучшее согласование основных параметров социально-экономического развития.

Последовательность разработки прогноза развития экономики зависит от горизонта прогнозирования, от исходных условий развития экономики и пр. В целом процесс составления прогноза носит итеративный характер. Именно итеративный прогноз позволяет выделить важнейшие направления развития.

Структура экономического прогноза определяется также горизонтами прогнозирования. Содержание прогнозов разной продолжительности не может быть одинаковым, так как разные процессы имеют различную устойчивость, скорость протекания и временные циклы. Так, краткосрочный прогноз содержит расчет выполнения плана, движения финансовых потоков и цен и т.п., что не может быть объектом долгосрочного прогноза.

Любой прогноз складывается из уже имеющейся информации. При этом подходы к отбору данных, к определению взаимосвязи различных элементов различны в кратко-, средне- и долгосрочных расчетах. Представления о ближайшей перспективе должны рассматриваться с точки зрения более определенного будущего, исходя из целей и задач долгосрочного развития. Практически это положение осуществляется при одновременной разработке кратко-, средне- и долгосрочных прогнозов и их непрерывной корректировке.

Прогноз темпов и факторов экономического роста отражает динамику дохода (или конечного продукта), производственных ресурсов, определяющих эту динамику, и распределения валового продукта на основные функциональные элементы.

Макроэкономический прогноз является первым шагом разработки хозяйственного прогноза. Позволяя разработать научную гипотезу развития хозяйства в целом и его отдельных звеньев, выявить динамику и взаимодействие факторов, экономическое прогнозирование отнюдь не является простым предугадыванием. Система моделей экономического прогнозирования основывается на изучении и учете действия экономических законов и механизма их функционирования в базисном периоде, предшествующем прогнозируемому, а также определившихся закономерностей и тенденций развития важнейших отраслей, темпов и пропорций воспроизводства, научных прогнозов основных направлений технического прогресса с целью обоснования долгосрочного прогноза экономического и социального развития, соответствующего хозяйственно-политическим задачам на долгосрочный период. При этом нужно иметь в виду, что экономический прогноз различается по методике построения в средне- и долгосрочной перспективе. В долгосрочном прогнозе большое внимание уделяется обобщению результатов научно-технического прогнозирования, нормативным методам определения объема ресурсов.

Важной составляющей прогноза является перспективный расчет производственных ресурсов. Прогноз ресурсов позволяет определить, как ограничения будущего экономического развития, так и требования к направлениям научно-технического прогресса и социальной политики. Рациональное использование производственных ресурсов заключается, прежде всего, в повышении их эффективности. Вместе с тем особенности и закономерности воспроизводства ресурсов в значительной мере сами определяют задачи и основное содержание проблем рационализации, структуру и последовательность составления прогноза ресурсов.

Последовательность средне- и долгосрочных перспективных расчетов показателей трудовых ресурсов и занятости соответствует основным стадиям их воспроизводства. Исходным

пунктом здесь является демографический прогноз. Он необходим как для обоснования возможных ресурсов труда и уровня занятости населения, так и для прогноза роста и структуры благосостояния, развития отраслей непроизводственной сферы. В настоящее время значимость этого прогноза особенно возросла, так как формирование трудовых ресурсов все больше детерминируется демографическими процессами.

Конечным результатом демографического прогноза является перспективная оценка численности населения трудоспособного возраста, его половозрастной и региональной структуры. Далее, с помощью сводного баланса трудовых ресурсов осуществляется переход к прогнозу динамики и структуры трудовых ресурсов. На заключительной стадии определяют численность населения.

Важным элементом прогноза является прогноз ресурсов капитальных вложений. Объем и эффективность капитальных вложений оказывают решающее влияние на все отрасли, звенья и элементы экономики.

Вследствие этого прогноз воспроизводства инвестиционно-инновационных процессов является основой среднесрочных прогнозов развития экономики. В процессе прогнозирования единого инвестиционно-инновационного процесса возникает практическая потребность в разработке совмещенного баланса капитальных вложений и основных фондов. Совмещенный баланс обеспечивает планирование действующего производства и нового строительства как единого целого.

Все большее воздействие на развитие экономики региона оказывает природный фактор. Особенно заметно его влияние в отраслях, эксплуатирующих природные ресурсы. Для построения обоснованного прогноза природного фактора необходимо выявить долговременные тенденции его изменения и построить адекватные модели. Такие модели специфичны для каждой отрасли, но результаты расчета по ним во многом сопоставимы, что дает возможность объединить их и получить совокупную оценку природного фактора на уровне всей страны.

Практически все из рассмотренных элементов прогноза темпов и пропорций экономического роста не полностью разработаны и будут все больше расширяться.

В зависимости от направления, в котором ведется исследование, принято выделять два общих подхода к прогнозированию: генетический и целевой. Генетическое прогнозирование - это предвидение будущего состояния изучаемого объекта, базирующееся на современных представлениях возможностей его развития. При таком подходе прогноз составляется исходя из выявленных тенденций развития. Целевой подход обычно характеризуется как отыскание рациональных путей воздействия на те или иные условия движения объекта для достижения заранее поставленных целей. В этом случае прогнозное исследование ведется в направлении от будущего к настоящему: исходя из желательных результатов развития прогнозируются средства их получения.

При генетическом подходе к прогнозированию исходят из того, что зависимости прошлого периода сохраняют свое значение и в будущем. Эти методы основаны на предположении об известной устойчивости параметров экономических процессов, что связано с определенной инерционностью.

Сила такого подхода к прогнозированию в возможности математически точного описания указанных тенденций и выявления тесноты связи между взаимообусловленными показателями.

Удлинение прогнозируемого периода ослабляет инерцию и влияние сложившихся тенденций развития, повышает степень свободы, которой располагает управляющее звено в деле существенного изменения направлений экономического развития. Поэтому в прогнозировании могут быть усилены элементы целевого прогноза. Так, в народном хозяйстве существует много направлений возможного развития производительных сил, однако общество вследствие ограниченности ресурсов вынуждено пойти по наиболее эффективному направлению развития. Отсюда целевой подход может использоваться для выявления тенденций, сдерживающих или реализующих определенные законы развития, чтобы иметь возможность регулировать их действия при долгосрочном прогнозировании.

Таким образом, при целевом подходе прогнозы формируются на основе изучения прошлого и настоящего. Наилучшим методом при прогнозировании является рациональное

сочетание обоих подходов. Подобное сочетание может быть достигнуто путем вариантности прогнозов, когда из множества вариантов необходимо отобрать, с одной стороны, необходимые для достижения задаваемых на прогнозируемый период общих экономических параметров, заданной социально-экономической цели, а с другой - обеспечение ресурсами.

В практике разработки народнохозяйственных прогнозов широко используются следующие методы прогнозирования: экстраполяция, экспертные оценки, моделирование.
Метод экстраполяции незаменим при прогнозировании ресурсов, выявлении ресурсных и иных ограничений, при выявлении связей будущего с настоящим и прошлым, односторонних связей между результатами и факторами развития. Экстраполяция требует несложного инструментария для обработки данных, служит одновременно и методом прогнозирования, и способом сбора исходной информации об объекте прогноза. У данного метода есть и недостатки, а именно: он отражает только линейно-односторонние связи с его помощью прогнозируются только стабилизировавшиеся и продолжающиеся во времени и пространстве процессы и соответствующие им тенденции этот способ малопригоден для долгосрочного прогнозирования.

Метод экспертных оценок незаменим в неформализованном качественном анализе объекта прогноза, при выдвижении гипотез и вероятных образцов будущего, установлении целей и задач развития, при прогнозировании долгосрочных перспектив и начинающихся неустоявшихся процессов. Недостатком этого метода является возможность ошибок специалистами- экспертами при субъективных оценках перспектив и тенденций, трудности формализации при обработке данных. При этом методе наблюдаются также обедненность используемого инструментария и трудности выбора экспертов.

Наиболее перспективным является метод моделирования, который отражает многосторонние причинные связи между результатами и факторами развития на основе математической обработки статистических данных. Моделирование позволяет учитывать непрерывное и скачкообразное развитие объекта прогноза, давать функциональную, точечную и стохастическую, интервальную оценку разной степени причинной обусловленности переменных объекта прогноза, оно применимо при прогнозировании как устоявшихся, так и начинающихся процессов. При этом чрезмерная сложность математического аппарата, необходимость использования современных мощных ЭВМ для обработки данных, чрезмерные требования к количеству и качеству исходной статистической информации часто затрудняют широкое применение его исследователями. Недостатком данного метода является неучет возможностей неформализованного качественного анализа объекта прогноза.

Моделирование приобретает особое значение в изучении объектов, недоступных в полной мере прямому наблюдению или экспериментированию. К ним относятся экономические процессы, особенно в масштабе народного хозяйства. В математических моделях используются символы (буквы, цифры, математические знаки) и их последовательности (формулы, уравнения, неравенства), с помощью которых описываются изучаемые свойства оригинала.

Математическая модель, претендующая на роль эффективного инструмента при изучении экономических процессов (экономико--математическая модель), должна отвечать следующим общим требованиям: а) строиться на базе экономической теории и отражать объективные закономерности процессов; б) правильно отображать функцию и структуру данной реальной экономической системы; в) удовлетворять определенным математическим условиям (разрешимость, согласованность размерностей и т.д.).

Вне зависимости от того, насколько соответствуют нашим требованиям отдельные методы прогнозирования, главным и определяющим в выборе методов прогностики должен быть принцип комплексного использования, правильного сочетания наличного арсенала методов прогнозирования. Целью такого подхода является получение развивающихся (уточняемых) вариантов прогнозов, конкретизируемых по мере накопления опыта реализации первоначальных гипотез.

От общего понятия прогнозирования необходимо отличать государственное прогнозирование социально-экономического развития. Последнее понятие - это процесс разработки органами государственного управления, научно-образовательными организациями

и учреждениями, государственными предприятиями, хозяйствующими субъектами, в уставном капитале которых государственная доля составляет свыше 30 процентов, прогнозов социально-экономического развития на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды.

Государственное программирование социально-экономического развития - процесс формирования органами государственного управления краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей, определение порядка их достижения и органов, ответственных за исполнение, а также определение источника финансирования.

Концепция социально-экономического развития - видение стратегических целей и задач социально-экономического развития на долгосрочный период.

Стратегия социально-экономического развития - система представлений о стратегических целях и приоритетах социально- экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей на среднесрочный период.

Программа социально-экономического развития - комплексная система мер социально-экономического развития и планируемых эффективных путей и средств достижения поставленных целей на краткосрочный период.

Указом Президента КР №61 от 20.02.09 утвержден Закон о государственном прогнозировании социально-экономического развития Кыргызской Республики. В нем определена система государственных прогнозов социально-экономического развития Кыргызской Республики, которая включает:

– долгосрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на десять лет и более;
– среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики от трех до пяти лет;
– краткосрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на предстоящий год[17].

Теперь Правительство Кыргызской Республики определяет порядок разработки государственных прогнозов социально-экономического развития Кыргызской Республики (далее - прогноз социально-экономического развития) на долгосрочную, среднесрочную, и краткосрочную перспективы.

Прогноз социально-экономического развития является основной для разработки **проекта государственного бюджета Кыргызской Республики** на соответствующий период, а также на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года. При этом прогнозы разрабатываются на основе комплексного анализа: 1) демографической ситуации; 2) интеллектуального, научно-технического и инновационного потенциала; 3) накопленного национального богатства (ОПФ); 4) социальной структуры; 5) внешнего положения Кыргызской Республики; 6) состояния природных ресурсов 7) перспектив изменения указанных факторов.

Прогнозы разрабатываются в целом по республике, отраслям и секторам экономики, регионам Кыргызской Республики. Отдельно могут разрабатываться прогнозы развития стратегически важных секторов экономики, которые основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности.

Прогнозы разрабатываются в различных вариантах, учитывающих вероятное воздействие внутренних и внешних политических, экономических, социальных и других факторов. Они включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления ВВП, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

17 Закон о государственном прогнозировании социально-экономического развития Кыргызской Республики. (Принят Жогорку Кенешем КР 26 декабря 2008 г. Подписан Президентом КР 20 февраля 2009 года №61).

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Кыргызской Республики может осуществляться на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы. Прогноз на долгосрочную перспективу разрабатывается на десять и более лет. Корректируется раз в пять лет. Прогноз на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется.

В прогнозах на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды конкретизируются варианты социально-экономического развития Кыргызской Республики, определяются возможные цели социально-экономического развития Кыргызской Республики, пути и средства достижения указанных целей.

Прогнозируемые параметры социально-экономического развития являются общегосударственными прогнозами ориентирами социально-экономического развития Кыргызской Республики, которые утверждаются Правительством Кыргызской Республики до 15 марта года, предшествующего прогнозируемому периоду.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Кыргызской Республики в соответствии с вышеуказанным Законам осуществляется при координации уполномоченного государственного органа, т.е. Министерством экономики КР.

Участниками государственного прогнозирования являются органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, научно-образовательные организации и учреждения, государственные предприятия, хозяйствующие субъекты, в уставном капитале которых государственная доля составляет свыше 30 процентов.

Результаты государственного прогнозирования используются при разработке и принятии Жогорку Кенешем, Правительством Кыргызской Республики, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления концепций, стратегий и программ социально-экономического развития.

В прогнозах на долгосрочный, среднесрочный периоды должны быть отражены:

– оценка итогов социально-экономического развития за предыдущий период и характеристика современного состояния экономики, в том числе анализа возможных рисков и угроз, препятствующих развитию экономики;

– основные направления макроэкономической политики, в том числе бюджетно-налоговой, денежно-кредитной и валютной, инновационноинвестиционной, социальной и внешнеэкономической политики, отражающие действия Правительства Кыргызской Республики по сохранению макроэкономической стабильности и увеличению роста экономики на перспективный период и соответствующие общей стратегии развития страны в целом и приоритетам, определенным Президентом в обращениях к народу Кыргызстана, Жогорку Кенешу и Правительству Кыргызской Республики;

– перспективы и направления структурных реформ в стратегических отраслях экономики;

– тенденции и перспективы развития реального сектора экономики, в том числе промышленности, сельского хозяйства, строительства и сферы услуг;

– политика развития регионов Кыргызской Республики;

– политика развития предпринимательства;

– экологическая безопасность и охрана окружающей среды.

Прогнозы социально-экономического развития должны содержать основные прогнозируемые социально-экономические показатели и параметры, целевые ориентиры и меры по обеспечению их достижения.

В соответствии с Законом уполномоченный государственный орган на основе общереспубликанских, отраслевых и региональных прогнозов формирует сводный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики.

Сводный прогноз в установленном порядке представляется на утверждение Правительства Кыргызской Республики.

Утвержденный в установленном порядке сводный прогноз до 1 апреля года, предшествующего прогнозируемому периоду, направляется Правительством в Жогорку Кенеш.

Руководители органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, представляющие информацию для государственного прогнозирования социально-экономического развития Кыргызской Республики, несут ответственность за достоверность информации и своевременность ее представления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Принципы прогнозирования При разработке прогнозов социально- экономического развития следует придерживаться определенных принципов.

Принцип системности прогнозирования означает соответствие прогнозов содержанию каждого элемента прогнозируемой системы и одновременно получение целостной картины социально-экономического развития региона в будущий период. Соблюдение этого принципа особенно важно при согласовании перспектив развития объекта прогнозирования.

Принцип согласованности прогнозирования требует согласования прогнозов социально-экономического развития региона между органами управления, участвующих в процессе прогнозирования.

Принцип вариантности прогнозирования требует разработки вариантов прогноза, исходя из особенностей рабочей гипотезы и постановки цели. Главная проблема практической реализации этого принципа состоит в том, чтобы определить реалистичные, осуществимые варианты развития от вариантов развития, которые при прогнозируемых условиях не могут быть реализованы.

Принцип непрерывности прогнозирования требует корректировки прогнозов по мере необходимости при поступлении новых данных об объекте прогнозирования.

Принцип адекватности означает максимальное приближение теоретической модели к устойчивым существенным закономерностям. Он предполагает учет реальных процессов, т.е. необходимость оценки действующих тенденций, закономерностей и возможных отклонений от них, определение возможного диапазона отклонений или оценки степени вероятности реализации выделенной тенденции.

Использование вышеотмеченных принципов при разработке прогнозов социально-экономического развития страны позволит повысить их качество и обеспечить их реальность.

Особое значение для бюджетного планирования имеет анализ основных факторов, определяющих динамику налогового потенциала и поступлений налогов в бюджетную систему. По мере становления налогового законодательства и адаптации к нему налогоплательщиков происходит снижение влияния субъективных факторов, а важнейшую роль, определяющую размеры налоговых доходов государства, начинают играть экономические факторы, воздействующие на изменение налоговой базы отдельных налогов и сборов и налогового потенциала в целом.

Необходимо учитывать, что макроэкономические параметры и факторы влияют в большей степени на уровень налогового потенциала, в то время как поступления налогов зависят также в определенной мере от налоговой дисциплины и нередко от политических факторов.

Наиболее важным является оценка влияния экономической активности на уровень налогового потенциала, то есть показателя, отражающего колебания налоговой базы и непосредственно влияющего на уровень налоговых доходов в бюджетную систему. В качестве такого показателя возможно рассмотрение и применение внутреннего валового продукта (ВВП), но при этом необходимо учитывать следующее. Как квартальные, так и годовые оценки ВВП (и номинальные, и реальные) многократно пересматриваются, корректировка составляет до 20%, а сумма квартальных оценок может не совпадать с годовой. По этой причине при текущем (внутригодовом) прогнозировании в качестве дефлятора возможно использование индекса потребительских цен.

Основной теоретической концепцией управления бюджетно-налоговой системой явилось:

- обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств;
- поддержание макроэкономической и финансовой стабильности как основы для устойчивого социально-экономического развития республики;
- формирование и функционирование эффективной налоговой системы;
- создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами;
- обеспечение надежности и прозрачности финансовой системы.

Созданы нормативные и методологические основы для оптимизации действующих и вновь принимаемых расходных обязательств, необходимых для эффективной реализации полномочий и функций органов государственной власти. Основой изменений в бюджетно-налоговой системе явилось обеспечение перехода от управления затратами к управлению результатами.

Функциональное содержание в управлении бюджетно-налоговой системой определяет финансы как один из базовых элементов экономических отношений, предметной областью которых выступает процесс формирования, распределения и использования фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и других субъектов экономики. Поэтому вся совокупность сфер финансовых отношений, финансовых учреждений и финансовых фондов, обеспечивающих процесс мобилизации и последующего использования финансовых ресурсов, составляет финансовую систему общества.

В целом бюджетно-налоговая система является частью финансовой системы государства. Вся система финансов состоит из трех укрупненных подсистем: государственных финансов; страхования; финансов хозяйствующих субъектов (предприятий).

Эти укрупненные подсистемы в зависимости от конкретных форм и методов формирования денежных фондов, в свою очередь, делятся на более частные подсистемы.

1. Государственные финансы включают: бюджетную систему; внебюджетные фонды; государственный кредит.
2. Страхование включает: личное страхование; имущественное страхование; страхование ответственности.
3. Финансы хозяйствующих субъектов включают: финансы коммерче-ских предприятий и организаций; финансовых посредников (кредитные организации, частные пенсионные фонды, страховые организации и другие финансовые институты); финансы некоммерческих организаций.

При функционировании бюджетной системы возникают два тесно взаимосвязанных процесса:

1) мобилизация финансовых ресурсов в распоряжение государственных структур;
2) использование их на различные государственные потребности.

Первый из этих процессов находит свое выражение в понятии государственных доходов, второй – государственных расходов.

Государственные доходы представлены той частью финансовых отношений, которая связана с формированием финансовых ресурсов в распоряжение государства (в лице различных его структур) и государственных предприятий. При этом аккумулируемые государством финансовые ресурсы относятся к разряду централизованных, а остающиеся в распоряжении государственных предприятий - децентрализованных. Централизованные государственные доходы формируются в основном за счет налоговых поступлений, доходов от внешнеэкономической деятельности, платежей населения. Децен-трализованные - образуются из денежных доходов и накоплений самих предприятий. Деление государственных доходов на централизованные и децентрализованные призвано показать соотношение источников удовлетворения общегосударственных и коллективных интересов.

Важной задачей является оптимизация пропорций в распределении *г*осударственных доходов с целью обеспечения наиболее полной реализации интересов государства и активизация влияние государственных доходов на эффективность хозяйствования. В составе

централизованных государственных доходов основное место занимают доходы бюджета, за счет которых обеспечивается решение экономических и социальных задач развития общества. Централизация значительной части государственных доходов в бюджетах разного уровня дает возможность проводить единую финансовую политику.

Главным источником формирования *государственных доходов* является национальный доход. Но иногда, особенно в периоды наступления чрезвычайных обстоятельств (войн, крупных стихийных бедствий и т.п.), в качестве источника государственных доходов может выступать ранее накопленное национальное богатство. Аккумуляция государственных доходов в этом случае осуществляется через использование переходящих остатков бюджетных средств, направляемых на покрытие расходов, продажу золотого запаса, платную приватизацию государственного имущества и т.п.

Состав государственных доходов в значительной мере обусловлен методами, с помощью которых государство аккумулирует необходимые ему денежные средства. В условиях рыночной экономики основными методами мобилизации государственных доходов являются налоги (в разных их формах), займы и эмиссия.

Соотношение между этими методами неодинаково в разные исторические периоды и определяется множеством факторов:

- содержанием финансовой политики, хозяйственной конъюнктурой;
- конкретной экономической и социальной ситуацией;
- степенью остроты возникающих социальных противоречий и т.д.

Совокупность всех видов государственных доходов, формируемых разными методами, образует систему государственных доходов. (см. табл. 1.1).

Таблица 1.1 – Доходы государственного бюджета Кыргызской Республики

	1991	**1995**	**2000**	**2006**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
В процентах к ВВП												
Доходы, всего из них:	19,1	17,0	16,1	22,2	26,3	27,2	28,6	28,7	29,8	30,1	27,4	28,7
Налоговые поступления	15,4	15,1	12,3	17,7	17,9	18,5	21,0	20,5	20,8	20,9	19,7	19,8
Подоходный налог	2,1	1,8	1,2	1,6	1,7	1,7	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7
Налог на прибыль	4,2	2,7	0,9	1,1	0,9	1,0	1,3	1,2	1,1	1,1	0,7	0,8
Налог на добавленную стоимость	6,3	4,6	4,8	8,1	6,6	7,1	8,5	8,5	8,2	8,3	8,3	8,7
Акцизные сборы	0,0	1,9	2,4	1,1	0,8	0,7	0,9	0,9	1,2	1,4	1,9	1,8
Налоги на международную торговлю и внешние операции	0,0	0,8	0,4	2,5	2,0	2,5	3,1	3,3	3,5	3,5	2,9	3,2
Неналоговые поступления	2,6	1,6	2,5	4,1	5,0	5,5	5,7	5,6	6,7	6,7	5,6	5,8
Административные сборы и платежи, доходы от некоммерческих продаж	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Специальные средства	0,0	—	1,5	2,4	2,2	2,3	2,4	2,6	2,7	2,7	2,4	1,9
Доходы от операций с капиталом	0,2	0,0	0,0	0,1	0,3	2,8	3,0	3,1	3,2	3,2	3,0	3,1
Полученные официальные трансферты	0,0	0,3	0,1	0,2	3,2	3,1	1,8	2,6	2,5	2,5	0,2	0,2

Источник: Кыргызстан в цифрах, 1992, 1996, 2001, 2007, 2013, 2014, 2015, 2016 Бишкек, Нацстатком КР.

Налоги имеют фискальное, экономическое и социальное значение. Обеспечивая органы государственной власти необходимыми источниками денежных средств, налоги выполняют свою фискальную роль. Вместе с тем механизм исчисления налогов, применяемые налоговые льготы

могут положительно влиять на развитие общественного производства, совершенствование его отраслевой и территориальной структуры, создание нужных инфраструктурных объектов и т.д. И, наконец, с помощью налогов решаются важные социальные задачи: регулируются доходы разных социальных групп населения, освобождаются от налогообложения лица, находящиеся за чертой бедности, устанавливаются налоговые льготы исходя из требований демо-графической политики и т.п.

Вторым по фискальному значению доходом являются *государственные займы*. Они используются не только для покрытия бюджетного дефицита, но и для обеспечения различных капитальных затрат, особенно в части инвестирования средств в государственный сектор экономики. Существенно возрастает значение займов в периоды кризисного состояния экономики. Рост займов в период экономического кризиса может даже опережать увеличение налогов, поскольку последние в силу недостаточной эластичности не способны быстро мобилизовать крупные финансовые ресурсы.

Третьим методом мобилизации государственных доходов является эмиссия, причем не только бумажно - денежная, но и кредитная. К эмиссии государство прибегает лишь в том случае, если налоговые и займовые поступления не обеспечивают покрытия растущих государственных расходов, а на финансовом рынке складывается ситуация, неблагоприятная для выпуска новых займов. Бумажно-денежная и кредитная эмиссии, если они не связаны с потребностями хозяйственного оборота, а обусловлены необходимостью покрытия бюджетного дефицита, ведут к усилению инфляционных процессов в экономике. Поэтому страны с развитым рыночным хозяйством обычно стремятся не прибегать к кредитной эмиссии, заменяя ее выпуском займов.

Однако и займы могут ускорять течение инфляционных процессов. Ведь владельцы государственных облигаций, реализуя их на финансовом рынке, могут провоцировать инфляционный процесс, хотя последний протекает не в таких масштабах и не такими темпами, как это происходит при эмиссии.

Государственные расходы - это часть финансовых отношений, обусловленная использованием централизованных и децентрализованных доходов государства. Специфика государственных расходов состоит в обеспечении потребностей государственной сферы деятельности.

Поэтому содержание и характер государственных расходов непосредственно связаны с функциями государства — экономической, социальной, управленческой и др. Государственные расходы призваны удовлетворять наиболее важные потребности общества в области развития экономики и социальной сферы, осуществления государственного управ-ления.

Таблица 1.2 – Расходы государственного бюджета Кыргызской Республики за 1991-2015 гг.

	1994	**1995**	**1997**	**2003**	**2004**	**2006**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Млн. сом.	29,5	27,2	20,2	16,8	18,8	21,0	91,5	107,2	104,2	121,3	134,5
	В процентах к ВВП										
Расходы, всего из них:	30,3	28,6	21,8	20,2	20,0	20,2	32,0	35,2	29,4	30,5	31,7

Источник: данные Нацстаткома КР.

Государство выполняет свои функции либо непосредственно через систему органов управления, либо через принадлежащие ему предприятия (объединения), организации, учреждения. Государственные расходы состоят из прямых расходов государства, осуществляемых через систему бюджетных и внебюджетных фондов, и расходов государственных предприятий, организаций, учреждений. И те, и другие расходы производятся в целях расширения производства (путем финансирования капитальных вложений, и оборотных средств), образования общественных фондов социального назначения и удовлетворения других

потребностей государства. Поскольку в различных системах хозяйствования (рыночной и административно-командной) и даже на разных этапах развития экономики роль государства, его функции и сфера деятельности меняются, то соответственно этому преобразовываются структура и объем производимых государством расходов.

Бюджетная политика государства - это совокупность мероприятий в сфере организации бюджетных отношений, осуществляемых с целью обеспечения его денежными средствами для выполнения своих функций. Бюджетная политика предполагает определение целей и задач в области государственных финансов, разработку механизма мобилизации денежных средств в бюджет, выбор направлений использования бюджетных средств, управление государственными финансами, налоговой и бюджетной системой, организацию с помощью фискальных инструментов регулирования экономических и социальных процессов. В этом состоит социально-экономическая сущность бюджетной политики государства.

Бюджетное устройство определяет организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др. Бюджетное устройство базируется на государственном устройстве.

Составляющей частью бюджетного устройства является бюджетная система, Бюджетная система КР состоит из бюджетов двух уровней (рис. 1):

первый уровень – республиканский бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

второй уровень – местные бюджеты.

Свод бюджетов всех уровней составляет консолидированный бюджет КР. Из республиканского бюджета финансируются мероприятия, имеющие общегосударственное значение, ответственность по которым полностью возлагается на Правительство КР через соответствующие государственные органы управления. В данную категорию включаются расходы: на государственные услуги общего назначения, предусматривающие ассигнования на исполнительные и законодательные органы государственной власти, финансовую и налогово-бюджетную деятельность (включая аппараты местных органов), внешнеполитическую деятельность, фундаментальные научные исследования, плановые и статистические службы, формирование государственного и мобилизационного резервов, другие государственные услуги общего назначения; на оборону, общественный порядок и безопасность; на содержание государственных предприятий, учреждений образования, здравоохранения, социального страхования и социального обеспечения, физической культуры, телевидения, радиовещания, издательств, жилищно-коммунального, сельского, водного, лесного хозяйства, рыболовства и охоты, горнодобывающей промышленности и минеральных ресурсов (за исключением топлива), обрабатывающей промышленности, строительства; на топливно-энергетический комплекс; на транспорт и связь; на прочие услуги, связанные с экономической деятельностью (торговля, туризм, стандартизация и метрология, геодезия и картография, гидрометеорология и другие); на прочие мероприятия, не отнесенные к основным группам (операции с государственными долговыми обязательствами, трансферты местным бюджетам, другие не классифицированные по основным группам расходы, осуществляемые за счет республиканского бюджета), а также расходы, учитывающие операции, связанные с выдачей и погашением бюджетных ссуд, приобретением акций государства, приватизацией государственной собственности; на содержание аппаратов местных государственных администраций областей, региональных архивов.

Местный бюджет представляет собой бюджет местного сообщества, айыла, поселка, города и района, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Они являются составной частью единой бюджетной системы государства. Долгое время местными бюджетами, в соответствии с законодательством Кыргызстана о бюджетном праве, считались бюджеты областей, города Бишкека, районов, городов, районов в городах, аилов и поселков. При этом следует отметить, что, как

правило, структура местных бюджетов всегда исходила и исходит из государственного устройства и соответствующего административно-территориального деления государства. Тем самым система местных бюджетов была логически взаимосвязана с административно-территориальным делением республики. В обновленной интерпретации и в соответствии с нормативными правовыми актами с 2007 г. местный бюджет ограничен рамками сельского, поселкового и городского сообществ, притом, что сохранен традиционный смысл, раскрываемый через призму административной единицы и понимаемый как роспись доходов и расходов. В соответствии с законодательными актами республики формирование местных бюджетов базируются на следующих принципах:

- разграничения функций государственной власти и органов местного самоуправления;
- обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для решения дел местного значения;
- обеспечения необходимыми финансово-экономическими средствами для исполнения делегированных государственных полномочий;
- независимости местных кенешей в управлении финансово-экономическими средствами местного самоуправления.

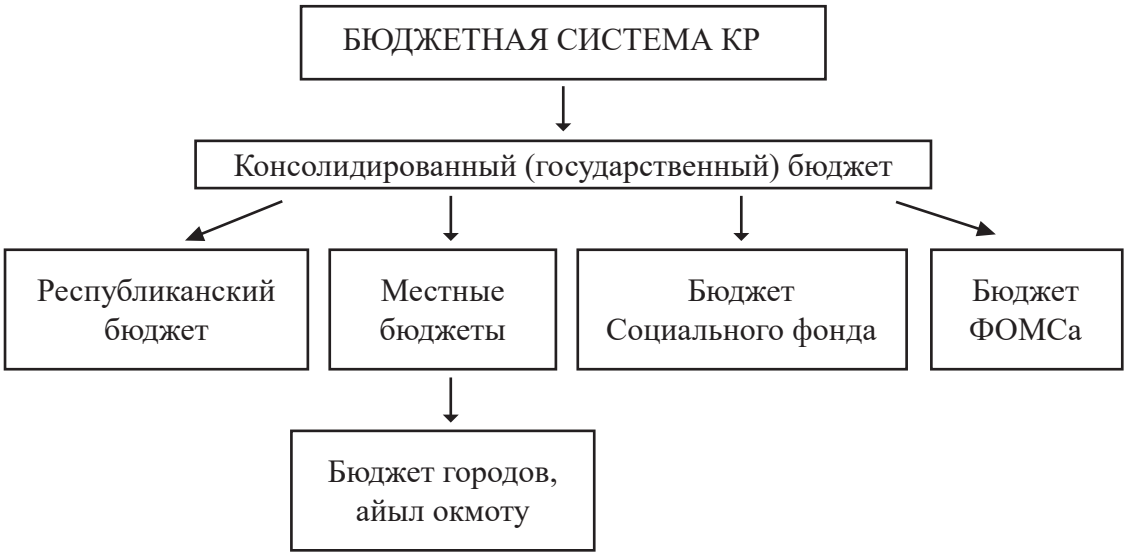

Рис. 1.6 – Структура бюджетной системы КР.
Источник: составлено автором.

Налоговая система – совокупность налогов, сборов и пошлин, установленных государством и взимаемых с целью создания центрального общегосударственного фонда финансовых ресурсов, а также совокупность принципов, способов, форм и методов их взимания.

К налоговой системе, как и иной другой системе, предъявляется ряд требований, которым она должна удовлетворять. Требования, предъявляемые к налоговой системе, являются признаками (критериями), характеризующими ее оптимальность и эффективность функционирования. К основным требованиям, характеризующим налоговую систему, можно отнести следующие: рациональность; оптимальность; минимизацию количества элементов, составляющих налоговую систему; справедливость, в том числе социальную справедливость распределения налогового бремени; простоту исчисления налогов; доступность и понятность налогообложения налогоплательщиками; экономичность и эффективность и др.

Таким образом, по своему содержанию бюджетно-налоговая система представляет собой систему разнообразных функций, обусловленных единой целью и задачами формирования, распределения и расходования денежных фондов, включая весь механизм их практической реализации.

В то же время, следует отметить, что в научной литературе отсутствует единый подход к их классификации. Большинство авторов в качестве важнейших функций бюджетно-налоговой системы выделяют следующие:

1) экономического регулирования;
2) фискальную;
3) аккумулирование денежных средств в конкретных видах целевых фондов;
4) осуществление бюджетно-налогового контроля за использованием ресурсов;
5) стабилизация экономики.

Функция экономического регулирования, предполагающая использо-вание налогов и расходов как рычагов управления хозяйственной деятельностью и осуществления определённых целей экономической политики (стабилизации экономики, стимулирования ее роста, структурных сдвигов и т.п.).

Фискальная функция обеспечивает изъятие налогов, необходимых ресурсы для правительственной деятельности, то есть для покрытия расходов на военные, экономические и социальные программы, а также на существование аппарата управления.

Выравнивания доходов обеспечивает перераспределение доходов, благодаря прогрессивной системе налогообложения и системе трансфертных платежей, малообеспеченным и безработным гражданам, инвалидам, детям, отсталым регионам и т.п.

Аккумулируя и регулируя бюджетные ресурсы, государство способно активно влиять на формирование оптимальных пропорций между производством и потреблением, производственной и непроизводственной сферами, отдельными отраслями народного хозяйства и экономическими регионами.

К функциям бюджетно-налоговой системы относится и контрольная функция, которая предусматривает осуществление проверки соблюдения порядка аккумулирования и использования бюджетных средств целевых централизованных и децентрализованных фондов общественного назначения в части выполнения ими финансовых обязательств перед государством. С помощью нормативного регулирования бюджетно-налоговых отношений государство регламентирует и регулирует процесс начисления, получения, изменение и взимания платежей в бюджет.

При исследовании функций бюджетно-налоговой системы рассматриваются несколько теорий сбалансированности бюджета, к которому относится теория ежегодно балансируемого бюджета; циклического балансирования бюджета; автоматически стабилизирующейся экономической политики.

Начатая несколько лет назад практика бюджетно-налоговой реформы в Кыргызской Республике предусматривает разработку и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, целью которого является обеспечение прозрачности, подконтрольности и повышения эффективности распределения и использования финансовых ресурсов. Необходимо отметить, что под бюджетированием, ориентированным на результат, следует понимать «систему формирования и выполнения бюджета, который отображает взаимосвязь между бюджетными расходами и полученными результатами».

Важнейшим принципом бюджетирования по результатам является принцип эффективности, который предполагает, что при формировании и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны стре-миться к достижению максимального результата при использовании определенного бюджетом объема средств. При этом термин «конкретные цели» сводится лишь к перечню учреждений, которые финансируются за счет средств государственного бюджета.

Исследование особенностей бюджетирования по результатам позволяет выделить следующие элементы бюджетирования:

- планирование операций, которое предусматривает описание задачи, формирование возможных результатов и путей их достижения;
- координация разных видов деятельности и отдельных структур, которая допускает

согласованность работ всех звеньев управления, аппарата управления и специалистов;
- контроль текущей деятельности, обеспечение дисциплины, который направлен на сбор необходимой финансовой и экономической информации, анализ результатов исполнения бюджетов, идентификацию проблемной области, которая требует особого внимания;
- выявление новых возможностей, не предусмотренные в процессе разработки бюджета;
- стимулирование руководителей всех рангов в достижении целей на основе отклонений от бюджета, которые служат для контроля в течение всего года.

Таким образом, бюджетно-налоговую систему следует ориентировать не только как инструмент пополнения государственной казны, но и на решение задач, обеспечивающих стабильный экономический рост, базирующийся, прежде всего, на росте производства, инновационный процесс и социальную ориентацию экономики путем постепенного снижения налогового бремени в реальном секторе экономики, создания стимулов инвестиционной активности, благоприятствования предпринимательской деятельности, социально-справедливого налогообложение доходов граждан.

1.3 Опыт зарубежных стран в регулировании бюджетными отношениями

После формирования общих характеристик доходов и расходов соответствующих бюджетов, наиболее дискуссионным вопросом данной стадии бюджетного процесса становится детализация в регулировании бюджетными отношениями между республиканским бюджетом и отдельными ведомствами, статьями бюджетной классификации и целевыми программами. Это связано с тем, что, как уже говорилось, в отличии от частного сектора экономики, в бюджетном процессе отсутствуют четкие и бесспорные критерии эффективности бюджетных расходов в бюджетных отношений. На практике используются различные критерии и нормативы, позволяющие хотя бы приближенно и формально обосновать распределение бюджетных средств между, отраслями, ведомствами, бюджетополучателями. Бюджетные нормативы в бюджетных отношениях могут использоваться в разных целях. Во-первых, чтобы определить объем финансирования, который должен быть заложен в годовом бюджете для каждой государственной организации или учреждения. Во-вторых, чтобы контролировать минимальный объем расходов на конкретные виды услуг в ходе исполнения бюджета. В-третьих, чтобы рассчитывать объем финансовой помощи, передаваемой центром в бюджеты нижестоящих уровней.

В мировой практике очень ограниченное число стран помимо СНГ используют бюджетные нормативы для целей формирования бюджетов. По нашему мнению, это связано с тем, что данный подход к составлению бюджетов является очень дорогостоящим и запутанным. Главная проблема использования подробно расписанных нормативов состоит в том, что определение того, что можно считать адекватным уровнем (количеством и качеством) предоставления услуг, весьма произвольно. Стоимость предоставления и, соответственно, требуемое бюджетное финансирование предоставляемых населению услуг будут изменяться в зависимости от объема и качества услуг, а также в пространстве и времени. Такие пространные нормативы отличаются не только запутанностью, но и тем, что их разработка и последующая корректировка требуют больших средств. Кроме того, почти невозможно бывает прийти к единому мнению о том, что следует считать адекватным или стандартным уровнем предоставляемых услуг. Но даже если такого единодушия удается достичь, очень часто оказывается, что в бюджете нет необходимых средств для выполнения данных норм.

Для международной же практики более характерно, когда расходные потребности или нормативные расходы устанавливают или предписывают в процессе исполнения бюджета. Данные нормы, используемые в ходе исполнения бюджета, имеют иную форму, и вменяться они могут по разному, однако основная цель использования таких норм - это обеспечить оказание определенных видов услуг органами власти на местах хотя бы на таком уровне, который считается приемлемым с точки зрения центральных властей.

Использование бюджетных норм для целей формирования бюджета предполагает, что потребность в средствах для финансирования расходов или, по крайней мере, минимальные расходные потребности могут быть определены и выражены в денежной форме. Определение потребности в средствах для покрытия расходов - сложная и неоднозначная задача.

Мировая практика определения нормативов расходов

Существует несколько способов определения нормативов расходов. Один из них основан на определении необходимых стандартов услуг с помощью экспертной оценки. Другой способ состоит в расчете удельной себестоимости минимального, или стандартного, объема конкретных бюджетных услуг предоставляемых министерствам и ведомствам. В этом случае обычно считается, что норматив зависит от различных особенностей, или факторов, таких как численность определенных групп или количество объектов инфраструктуры, после чего этим факторам присваиваются веса, отражающие их относительную значимость. Большое число стран применяет именно этот подход, хотя используемые ими формулировки имеют значительные различия.

Австралия

Австралийская система бюджетных отношений совершенствовалась на протяжении длительного периода времени, и является частью комплексной методики расчета трансфертов, распределяемых между различными уровнями власти. Объем безвозмездных перечислений конкретному образованию равен сумме подушевых субсидий, выделяемых на равной основе; субсидий, учитывающих особые потребности в доходах (например, когда налоговый потенциал выше или ниже среднего); и субсидий, отражающих особые расходные потребности или то, что мы называем здесь нормативами расходов. Нормативы расходов в Австралии определяются только для расчета объема финансовой помощи и не являются базой для составления расходной части бюджета.

В настоящее время нормативы расходов в Австралии определяются исходя из расходов нижестоящих органов власти, разбитых на одиннадцать статей. Данные статьи расходов и факторы, используемые при определении нормативов для этих статей, представлены ниже:

Социальное обеспечение: численность населения, уровень власти, половозрастной состав, плотность населения, цены на факторы производства, демографический состав населения.

Культура и отдых: миграция, плотность населения, цены на факторы производства, земельные права, наличие статуса столицы государства, демографический состав населения, численность временно проживающих лиц, природная среда.

Коммунальные плотность населения, относительные показатели расходов, цены на факторы производства, земельные права.

Оказание услуг промышленному и сельскохозяйственному сектору: относительные показатели расходов, цены на факторы производства, земельные права, природная среда.

Образование: численность соответствующего населения, потребность в бюджетном финансировании, стоимость этапов обучения, цены на факторы производства, шкала предоставления услуг.

Здравоохранение: потребность в подушевом финансировании, лечение стационарных больных, цены на факторы производства, лечение амбулаторных больных, половозрастной состав и численность населения.

Охрана правопорядка и поддержание общественной безопасности: потребность в бюджетном финансировании, число лиц, совершивших правонарушения и т.д.

Транспорт: бюджетное финансирование реконструкции и ремонта дорог, цена на факторы производства, протяженность дорог, интенсивность использования дорог.

Данные факторы получили название «сдерживающих факторов», и выражаются в виде отношения между значением, которое они имеют в конкретном ведомственном образовании, и средним значением по всем вышесказанным образованиям. Расчет стандартного норматива для каждой статьи расходов начинается с расчета подушевой суммы, равной значению расходов по каждой статье за предыдущие годы в среднем по всем образованиям. Затем эти

стандартные подушевые нормативы корректируются на вышеуказанные «сдерживающие факторы» с соответствующими весами, которые определяются регрессионными или экспертными методами.

Великобритания

В середине 70-х годов методика оценки расходных потребностей, применявшаяся в Англии и Уэльсе, претерпела серьезные изменения. Теоретически модифицированная методика позволяет центральному уровню власти компенсировать нижестоящим уровням власти различия в расходных потребностях в пределах сумм, необходимых им для обеспечения примерно одинакового уровня оказываемых бюджетных услуг. Для этого был применен метод регрессионного анализа, с помощью которого определяются факторы, влияющие на потребность в бюджетных услугах, при этом коэффициенты регрессии используются в качестве весов.

Данная методика совершенствовалась по мере того, как из нее исключались одни факторы и включались другие. В методику за время ее применения было внесено большое количество изменений, отражающих уклон в сторону использования демографических характеристик. Это в конечном итоге завершилось определением группы характеристик, в первую очередь, распределение детей школьного возраста, влияющих на уровень расходов на образование. Вносившиеся в формулу изменения вызвали некоторую путаницу в отношении влияющих на расходы факторов и, соответственно, в распределение финансовой помощи. По мере внесения изменений в расчеты изменились и веса, используемые для определения нормативов расходов, что, в свою очередь, повлияло на объем финансовой помощи, выделяемой нижестоящим бюджетам на покрытие расходов на образование.

В настоящее время данный метод применяется в качестве базового к семи статьям расходов, перечисленным ниже вместе с факторами, влияющими на уровень расходов по этим статьям.

Образование: количество учащихся; количество учащихся, требующих особого подхода; количество учащихся из малообеспеченных семей; затраты на оплату труда работников образования; арендная плата; плотность населения.

Содержание автомобильных дорог: протяженность имеющейся дорожной сети; затраты на рабочую силу; плотность транспортных потоков; численность населения, частота выпадения атмосферных осадков в виде снега.

Социальное обеспечение: количество жителей в возрасте старше 65, 75 и 85 лет; количество детей из неполных и малообеспеченных семей, а также проживающих в арендуемых помещениях и в семьях, не имеющих жилья; число детей из семей, принадлежащих к цветным национальным меньшинствам; число жителей в возрасте от 18 до 64 лет; число граждан, страдающих психическими расстройствами; число граждан, имеющих физические дефекты; число граждан, проживающих в перенаселенных жилых помещениях; число граждан, проживаемых в арендуемом жилье; количество семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; численность цветных национальных меньшинств.

Служба противопожарной охраны: численность населения; плотность населения; количество пожаров; количество объектов повышенной пожароопасной; протяженность береговой линии.

Содержание полиции: численность населения; плотность населения; количество вызовов полиции; количество правонарушений; интенсивность уличного движения; число граждан, проживающих в перенаселенных жилых помещениях; количество семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; протяженность существующей дорожной сети; расходы на поддержание общественной безопасности;

Другие виды услуг: численность населения; плотность населения; затраты на рабочую силу; арендная плата.

Капитальные затраты: погашение основной суммы и выплаты процентов по кредитам.

Основным методом выбора факторов и определения их весов является регрессионный

анализ. Однако применительно к некоторым статьям расходов факторы и веса определяются на основании экспертной оценки после консультации с региональными (местными) властями. При этом описанный здесь метод применяется только к текущим расходам и не включает в себя капитальные затраты.

Система, применяемая в Великобритании, является, пожалуй, самой всеобъемлющей из всех современных систем. Она позволяет учитывать почти все (существующие на данный момент) бюджетные услуги и при этом включать в анализ широкий спектр особенностей ведомственных образований, в т.ч. стоимостные различия. Она позволяет добиться практически полного выравнивания благодаря тому, что обеспечиваются одинаковые удельные затраты во всех ведомственных образованиях с одинаковыми условиями. Такое выравнивание достигается за счет крайней усложненности системы, для функционирования которой требуются большие объемы информации. Кроме того, система не до конца понятна работникам местных структур власти из-за ее чрезвычайной сложности и недостаточной прозрачности.

Канада

По сути, в Канаде не используются нормативы расходов в бюджетных отношениях. В рамках целевой программы социальной поддержки, являющейся на данный момент частью трансферта на здравоохранение и социальную помощь, федеральное правительство компенсирует 50% их расходов на поддержку нуждающимся и прочие социальные программы государственной поддержки (то есть на каждый потраченный канадский доллар федерация выдает трансферт в размере 50 центов). При этом расходы должны отвечать определенным требованиям, в частности, они должны строиться с учетом первоочередных потребностей получателей помощи. Другие виды трансфертов используются для выравнивания бюджетного потенциала субфедеральных органов власти и не учитывают их расходные потребности.

Венгрия

В обязанности государственных органов власти Венгрии входит оказание населению ряда первоочередных услуг при обеспечении “по возможности равного” для всех граждан уровня предоставляемых услуг. Одним из основных источников финансирования расходов на оказание таких услуг является ряд нормативных субсидий, включая 11 нормативных субсидий на нужды образования, 6 - на оказание социальной помощи и 5 - на оказание других (неспециализированных) видов помощи. Субсидии, выделяемые на нужды образования и оказание социальной помощи гражданам, рассчитываются исходя из анализа затрат, тогда как субсидии на оказание других видов помощи рассчитываются на основе показателей другого рода (например, подушевых).

Япония

Центральное правительство Японии практически всю финансовую. помощь нижестоящим уровням власти распределяет в целях выравнивания расходных потребностей, а также бюджетного потенциала. Расходные потребности определяются для таких статей, как содержание полиции, общественные работы, образование, социальное обеспечение и трудовые ресурсы, промышленность и экономика.

Нормативы по каждой статье расходов равны произведению трех переменных: «удельной себестоимости», услуги определяемой ежегодно на основе экспертной оценки; «единицы измерения», представляющей собой переменную, позволяющую определить «коэффициент использования» бюджетной услуги (например, количество полицейских, необходимых для обеспечения должной защиты населения; число жителей, нуждающихся в противопожарной охране, протяженность дорог), а также «поправочного коэффициента» - переменной, отражающей уровень затрат на предоставление услуг:

Коэффициент поправки на тип учебного заведения, с помощью которого удельная себестоимость корректируется на различия в затратах, связанных с типом учебного заведения (например, различия между затратами на технические и сельскохозяйственные учебные заведения).

Коэффициент поправки на численность и плотность населения, позволяющий учитывать эффект масштаба, связанный с большой численностью населения.
Коэффициенты поправки на особые факторы, такие, как затраты на оплату труда и пособия на оплату жилья.

Коэффициенты поправки на климатические условия, позволяющие учитывать повышенные затраты на предоставление услуг в районах с холодным климатом.

Швеция

В Швеции была проведена реформа, упростившая систему бюджетных отношений через распределения финансовой помощи путем предоставления ряда целевых субсидий, в этом случае определяются нормативы расходов. При расчете нормативов применяется множество показателей потребностей, необходимых, главным образом, для учета различий в стоимости. В государстве, где высока доля престарелых в общей численности населения, потребности в такой бюджетной услуге, как здравоохранение, будут выше. Там же, где выше процент детей школьного возраста, будут выше расходы на образование, аналогичным образом, там, где выше процент работающих женщин, возрастают расходы на содержание детей в дошкольных учреждениях. Новая система является попыткой обосновать подушевые расходы с помощью регрессионного анализа и присвоения весов, включая такие объясняющие переменные, как климат, возрастной состав населения, плотность населения и социальная структура.

Швейцария

Расходные потребности являются одним из факторов, принимаемых в Швейцарии во внимание при распределении финансовых средств. Метод, который здесь используется для определения расходных потребностей, очень схож с методикой, применяемой в Германии. Расходные потребности кантона рассчитываются как произведение двух сомножителей: средних по стране подушевых кантональных доходов и населения кантона. Затем вносятся дополнительные поправки на повышенные затраты на предоставление услуг в гористых районах и густонаселенных местностях. Такой метод способствует справедливому распределению.

Рассмотрев мировой опыт регулирования бюджетных отношений необходимо сделать следующие выводы: само по себе определение нормативов расходов является сложной задачей. Здесь нет единственно верного подхода или универсальных, общепринятых показателей. Однако на основании опыта различных стран можно отметить ряд общих тенденций.

Во-первых, определение нормативов расходов требует больших усилий, взвешенного подхода и взаимодействия в регулировании бюджетными отношениями.

Во-вторых, используемые для определения нормативов расходов методы могут оказывать серьезное влияние на поведение нижестоящих органов власти. Поэтому, во избежание нежелательных перекосов, требуется большая осторожность при выборе системы методов.

В-третьих, часто более оптимальным представляется упрощенный, но при этом более понятный и основанный на использовании легко доступных данных, подход даже если достигаемый с его помощью эффект неполон, а возможности воздействия на поведение нижестоящих органов власти ограничены.

В-четвертых, необходимо составлять бюджет, исходя из имеющихся доходных поступлений. Бюджетные отношения, основанные на использовании нормативов, слишком сложен. Однако хуже всего то, что он вводит в заблуждение его участников, создавая у них впечатление, что в бюджетных отношениях двигают потребности, а не реальные доходы. При формировании бюджета на основе минимальных нормативных расходов основной упор делается на выполнении заранее утвержденных программ и содержании существующих объектов.

Что касается зарубежного опыта финансово-экономического отношения органов местного самоуправления, то впервые послевоенные годы во многих странах мира преобладала централизованная концепция регулирования социально-хозяйственных процессов; повышалась роль центральных бюджетов. Это в большей мере было связано с трудностями экономического восстановления. Однако в последующем в связи с более активным внедрением рыночных механизмов экономического роста центр тяжести в экономической политике и в бюджетных

расходах во многих странах постепенно смещается на более низкие уровни управления. Доля центрального (государственного) бюджета сокращается, а низовых бюджетных звеньев - возрастает. В Великобритании местные бюджеты существуют в округах, графствах и городах; в Германии - в общинах и городах; во Франции - в департаментах и коммунах; в Японии - в префектурах, районах, городах; Бельгии - в провинциях, коммунах; в Дании, Норвегии, Швеции - в сельских и городских коммунах и т.д.

Состояние и возможности местных бюджетов в отдельных странах сильно различаются, и это обусловлено как историческими традициями, так и действующим законодательством. Но почти для всех стран существует проблема постоянного роста бюджетных расходов, дефицитности местных бюджетов, необходимости постоянного увеличения субсидий местным властям из центрального (государственного) бюджета.

Доходы местных бюджетов складываются из четырех основных частей: налоги, неналоговые поступления, субсидии, дотации и займы. Уровень доходов от налогов колеблется достаточно широко - от менее 10% ресурсов местных бюджетов в Италии, Ирландии и Нидерландах до более 40% в Дании, Франции и Японии и 65% - в США. Меньшую роль играют неналоговые доходы, включающие поступления от муниципальной собственности, коммунальных услуг, коммерческой деятельности, продажи недвижимости, штрафов, денежных сборов и т.д. Их удельный вес колеблется от 10 до 25%. В последние два десятилетия отмечается тенденция роста неналоговых доходов, что связано с повышением цен на коммунальные услуги, расширением экономической и хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Существенной характеристикой местного налогообложения является пропорция, в которой налоговое бремя распределяется между предприятиями и частными лицами. Например, в Германии промысловый налог (с предприятий) и во Франции - профессиональный налог - обеспечивают, соответственно, 75 и 31% налоговых доходов местных бюджетов. Поземельный налог также затрагивает в основном предприятия. Его бремя в Великобритании, например, значительно выше, чем бремя промыслового налога в Германии и профессионального налога во Франции (в Великобритании доля доходов от поземельного налога составляет в ВВП более 2%, а в Германии - от промыслового налога 1,3%, во Франции - от профессионального налога 1,7%).

Важным источником пополнения местных бюджетов являются государственные трансферты, которые во Франции превышают 30% доходов этих бюджетов. Кроме того, на местный уровень поступают дотации для покрытия дефицита и различного рода компенсационные субсидии с целью выравнивания налоговых доходов местных органов власти.

Таким образом, по сравнению с прошлой практикой значительным шагом вперед в усовершенствовании бюджетными отношениями в Кыргызской Республике в последнее время стало осознание того, что финансовые нормативы не должны устанавливаться в отрыве от имеющейся доходной базы. Но если бюджетные отношения будут основываться на нормативах, не соответствующих фактическому объему финансирования, вполне естественно ожидать, что министерства и ведомства будут ограничены в фактических средствах.

Можно считать почти непреложной истиной, что любые нормативы будут подвергаться критике либо потому, что их будут считать необоснованно завышенными и вследствие этого постоянно недофинансируемыми, либо потому, что они не основаны на реальной оценке стоимости предоставления услуг по «соответствующим» стандартам.

ГЛАВА 2.
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.

2.1. Тенденции развития и регулирования бюджетного устройства в бюджетных отношениях.

Процесс реформирования системы государственных финансов Кыргызской Республики начинается в 1991 г. с принятием Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса». С этого времени произошли значительные изменения в системе государственного устройства, сформировались новые институты власти и управления, созданы новые организационные структуры, в том числе в финансовой сфере. Менялась вся система бюджетных отношений, которая должна была обеспечить функционирование бюджетной системы государства. Начался процесс структурных преобразований в финансово-кредитной системе, который сопровождался сменой функций и сфер деятельности действующих и созданием новых организационных структур.

Эффективное функционирование бюджетных отношений зависело от разработки организационных, нормативно-правовых основ, а также от их согласованных взаимодействий. Существенной структурной перестройке подверглись все финансовые органы республики. К примеру, до принятия независимости финансово-бюджетные органы имели так называемое двойное подчинение, организационно-управленческие отношения определялись жестким регламентом, действовали командно-административные методы управления. Бюджетно-финансовый механизм функционировал четко и отлажено как в территориальном пространстве, так и во времени, понятие бюджетная задолженность неплатежи и другие проблемы отсутствовали. Но получив независимость, советская система была полностью разрушена. Вновь образованное министерство финансов КР, ни другие государственные учреждения и ведомства не имели опыта работы в рыночных условиях. В новых условиях организационные, денежно-финансовые механизмы должны были функционировать по новой системе управления и методами, основой которого должна быть рыночная среда, а для этого было необходимо разработать нормативно-правовые основы их функционирования и взаимодействия. Отсутствие должной нормативно-правовой документации, в том числе и в финансово-кредитных учреждениях в тот период серьезно отразилось на эффективном функционировании этих структур.

Управление бюджетными отношениями республики в период плановой экономики проводилось, в большинстве случаях, через систему финансовых органов на основе командно-административных методов. В советский период Министерство финансов СССР и КССР управляло бюджетом на всех уровнях, в том числе и объекты управления и функции управления (планирование, анализ, контроль, учет и регулирование). После 1991 года на Министерство финансов республики были возложены функции по мобилизации доходов бюджетов, прогнозирование и реализация доходов бюджетов, организация финансового сводного баланса государства. Переход на новые налоговые стандарты по регулированию экономики, привело к необходимости создания своей национальной Государственной налоговой службы как самостоятельного государственного органа, на который возлагалась функция сбора и контроля за поступлением налогов.

В нынешних условиях требуется новые методологические подходы в управлении бюджетными отношениями в соответствии с теми целями и задачами, которые были отражены в Законе КР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», а также требовалось разработать новый бюджетный механизм, который способен функционировать в новой финансово-экономической и правовой среде. Необходимо сформировать новые подходы к функционированию бюджетных отношений в Кыргызской Республике, которые должны были быть включены в концепцию бюджетного устройства КР, обеспечивая тем самым эффективное функционирование бюджетными отношениями в бюджетной системы республики. Разработка

концептуальных основ регулирования бюджетных отношений предполагает кроме этого определение этапов ее модернизации. Помимо Министерства финансов КР, в разработке концептуальных основ непосредственное участие должны принять научно-исследовательские институты, научные кадры высших учебных заведений. В условиях становления и развития бюджетных отношений в КР, на всех уровнях необходимо провести аналитическую оценку предложений и рекомендаций по данному вопросу со стороны министерств и ведомств, бюджетных и внебюджетных фондов, органов МСУ и гражданского общества. однако такая концепция была разработана в 2016 году в виде Бюджетного кодекса КР.

Значительный вклад в регулирование и развитие бюджетных отношений внес республиканский Закон КР «Обосновах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти». До принятия этого Закона государственное законодательство практически не регулировало бюджетные отношения и права министерств и ведомств, региональных и местных властей. Этот Закон внес существенный вклад в развитие бюджетного права, бюджетных и межбюджетных отношений. Были сделаны попытки заложить принципы формирования и закрепления доходов по уровням власти. Однако эти законодательные положения находятся на стадии реформирования.

Начало 90-х годов характеризуется увеличением инфляционных процессов, неплатежи принимают массовый характер, все больше охватывают и перемещаются в бюджетную сферу, вследствие чего ситуация в бюджетной сфере осложняется. Отсутствие правовой регулированности, прежде всего, организационных отношений в бюджетной сфере привела к возможности нецелевого использования бюджетных средств. Этот период был охарактеризован серьезным ослаблением одной из важнейших функций управления бюджетом - контроля за бюджетными средствами, что, на наш взгляд, явилось следствием преждевременного разрушения старой бюджетной системы без создания соответствующего механизма бюджетного контроля. Особенно проблематично было контролировать использование средств республиканского бюджета в регионах. Поэтому в 1993 году было создана новая структура - Казначейство при Министерстве финансов КР, на которое возлагались функции исполнения государственного бюджета, распределение и контроля за использованием средств республиканского бюджета.

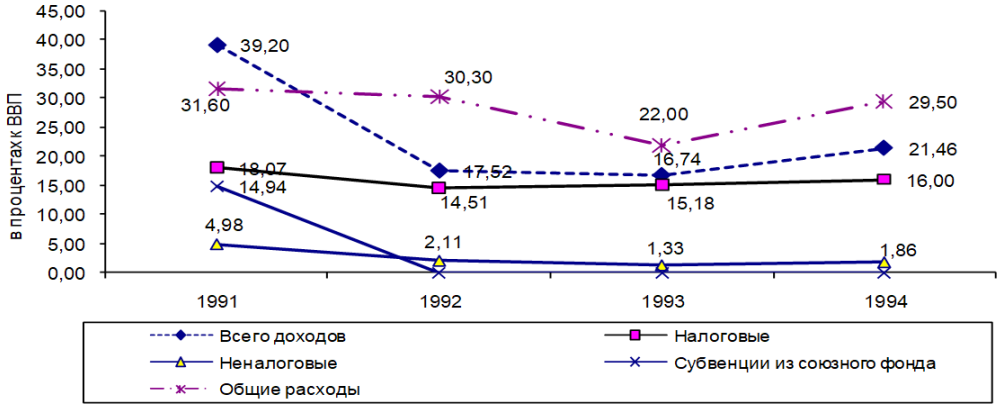

Рис. 2.1 –. Динамика доходов и расходов государственного бюджета Кыргызской Республики
Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

В связи с общим спадом производства в Кыргызстане и странах СНГ, происходящим с 1992 г., наблюдается резкое изменение динамики важнейших статей и соответственно структуры доходов и расходов государственного бюджета республики (рис. 1).

За 1992-1993 гг. происходило падение доли доходов и расходов бюджета в ВВП и образование устойчивого бюджетного дефицита. На падение доходов в бюджете повлиял также неэффективный сбор налогов, о чем свидетельствует кривая налоговых поступлений.

Меры по совершенствованию налоговой системы привели, начиная с 1993 г., к постепенному относительному росту налоговых поступлений.
Тем не менее тенденция роста дефицита бюджета сохраняется вследствие отставания доходной части бюджета от минимально необходимых расходов. При этом в 1994 г. при реальном сокращении общих сумм расходов (в связи с инфляцией) выросла доля номинальных расходов на образование и здравоохранение (рис. 2.1)[1].

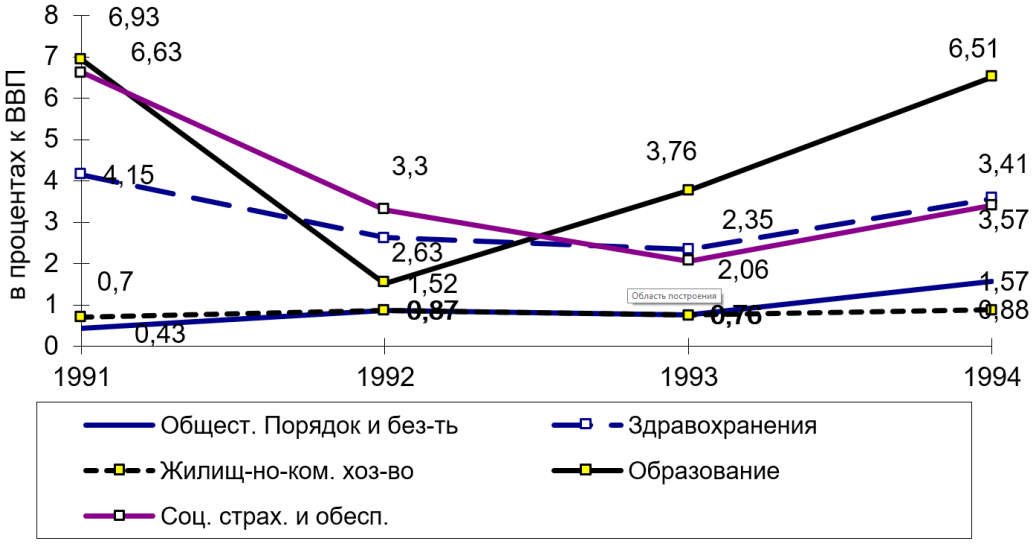

Рис. 2.2 – Динамика расходов государственного бюджета Кыргызской Республики по отдельным отраслям
Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Серьезные проблемы были с движением финансовых и бюджетных потоков. Особенно остро стояла проблема подконтрольности республиканских финансовых ресурсов, их централизация в одном органе исполнительной власти, уполномоченном обеспечивать упорядоченный поток ресурсов из государственного бюджета и оперативно предоставлять информацию о состоянии государственных финансов. Решение этих вопросов стало возможным только в последнее время с разработкой Концепции функционирования единого счета государственного казначейства министерства финансов КР по учету доходов и средств государственного бюджета.

Функция контроля за республиканским бюджетом и бюджетными средствами также была возложена на Счетную палату КР, которая была создана в 1995 году. В течение 90-х годов была создана система государственных внебюджетных фондов, которые формировались по принципу их целевого характера.

Методология, по нашему мнению, предполагает разработку общей концепции бюджетных отношений, что включает определение понятия бюджетного устройства, его составных элементов, их характеристику и организацию построения с точки зрения эффективности функционирования бюджетной системы. На основе названных положений должна впоследствии разрабатываться законодательная основа бюджетных отношений. Должны быть также регламентированы полномочия каждого уровня власти по правовому регулированию всех элементов бюджетных отношений.

Основой методологии бюджетных отношений является определение понятия бюджетных отношений. Оно является ключевым для понимания и других бюджетных и налоговых категорий. Понятие бюджетные отношения давалось и ранее в научной литературе советского периода. Ретроспективный анализ определения бюджетных отношений показывает, что в большинстве из них, давалась более точная характеристика бюджетных отношений, отражалась ее содержательная сторона и понятие.

1 Мусакожоев Ш. Избранные труды в семи томах. Том IV. 2012, стр. 37-38.

Дальнейшее развитие этого определения дано в финансово-кредитном энциклопедическом словаре, где более четко сформулировано определение бюджетные отношения. Оно рассматривается «как организационно-правовое построение бюджетной системы, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (виды бюджетов, звенья) и определить формы взаимосвязей между ними...»[2]. В целом это определение, на наш взгляд, наиболее удачное из всех существующих. Тем не менее, хотелось бы подчеркнуть, что бюджетные отношения - это не просто «организационно-правовое построение бюджетной системы», а форма организационно-правового построения бюджетной системы, основанная на определенных принципах. Не совсем удачно, выделять в составе бюджетной системы «ее структурные подразделения», тем более четко не определено, что чем отличаются виды бюджетов от звеньев. Можно предположить, что под «структурными подразделениями бюджетной системы» подразумевают вопросы структурирования бюджетной системы, которые охватывают, определение ее уровней, установление иерархии и регламентацию взаимоотношений между различными уровнями бюджетной системы.

Определяя элементы бюджетных отношений, разработчики словаря также отмечают: «бюджетные отношения, отражают иерархию бюджетных взаимоотношений внутри страны, включая в себя 3 составляющие: бюджетную систему; бюджетные права, которыми наделяются органы власти соответствующего уровня (республиканские и муниципальные); принципы разграничения, распределения доходов и расходов между звеньям бюджетной системы и видами бюджетов». Здесь выделяют три элемента бюджетных отношений: бюджетную систему страны, бюджетные права органов власти разного уровня, принципы распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы.

Методология эффективной организации бюджетной системы, по мнению автора, предполагает:

- структурирование бюджетной системы, в том числе органов управления, на которые возлагаются отдельные функции по управлению бюджетом;
- установление иерархии между уровнями бюджетной системы в соответствии с определенными принципами;
- регламентацию организационных отношений между уровнями власти.

Необходимость управления организационными отношениями внутри бюджетной системы зависит и от установления иерархии отношений между ее уровнями, которые зависят от организационных принципов построения системы. Государственному бюджету в иерархии отношений, безусловно, принадлежит главенствующая роль. Соответственно, и Правительству КР в лице Министерства финансов КР в этой системе отводится ведущее место.

Структурирование бюджетной системы должно обеспечить эффективное выполнение полномочий всех уровней власти. В этой связи следует отметить, что оно предполагает не только выделение уровней бюджетной системы, но и создание определенных компетентных органов, на которые возлагаются те или иные функции связанные с управлением бюджетом, причем эти функции не должны дублироваться. В настоящее время функции по управлению бюджетом на каждом уровне бюджетной системы распределяются между различными министерствами и ведомствами.

Это традиционные функции управления, которые выделяются в менеджменте: планирование, прогнозирование, учет, контроль, анализ. Эффективность функционирования бюджетными отношениями обеспечиваются и тем, как распределены эти функции управления между определенными государственными структурами. Эта проблема, в экономической литературе освещается недостаточно, хотя она весьма актуальна. Следует иметь в виду, что функции управления бюджетом возложены не только на финансовые органы КР. (см. рис. 2.3).

Министерство экономики Кыргызской Республики в соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики разрабатывает прогнозы социально-экономического развития Кыргызской Республики, на основании которых, Министерство финансов формирует прогноз

2 Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. Авторов; Под общ. Ред. А.Г. Грязновой. - М.: Финансы и статистика, 2002, с. 136.

бюджета Кыргызской Республики. Также участвует в оценке фискальных преобразований на доходы консолидированного республиканского бюджета и разрабатывает фискальную политику.

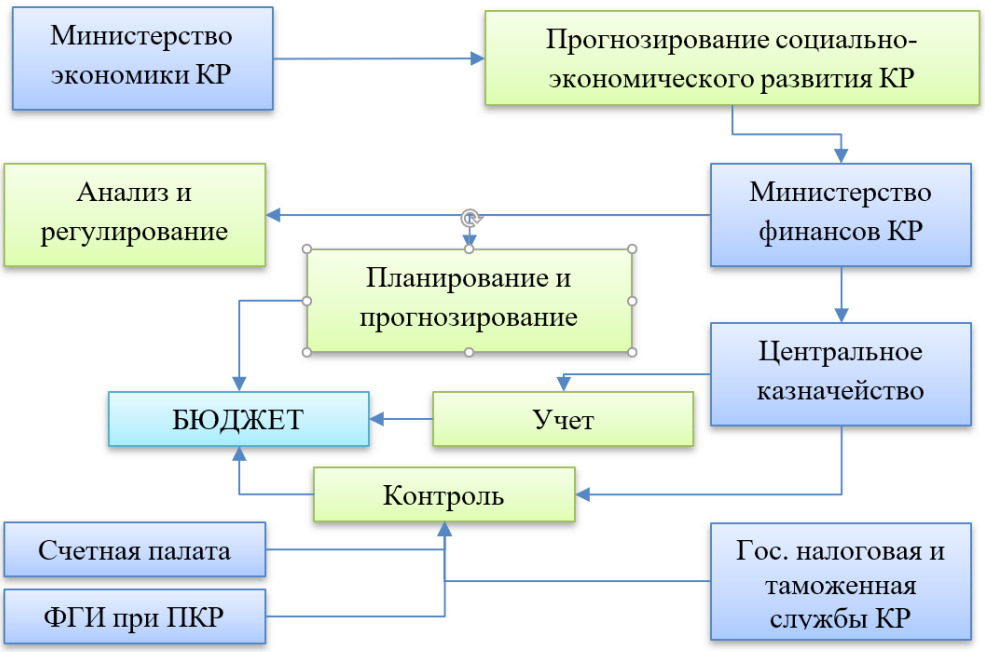

Рис. 2.3 – Схема распределения функций по управлению бюджетом
Источник: составлено автором.

Министерство финансов Кыргызской Республики, прежде всего, выполняет функцию планирования и прогнозирования доходов и расходов. Кроме того, в процессе бюджетных отношений оно анализирует и корректирует основные бюджетные параметры, то есть выполняет функцию регулирования. Что касается Центрального казначейства, как структурного звена Министерства финансов Кыргызской Республики, то оно осуществляет функцию учета, а также контроля над бюджетными расходами и доходами. Функция контроля над использованием бюджетных средств возложена и на Счетную палату КР. Государственная налоговая и таможенная служба Кыргызской Республики выполняет функцию контроля над поступлением налоговых и таможенных доходов. Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики выполняет функции по обеспечению своевременной выплаты арендной платы за арендованное государственное имущество и получение дивидендов. Таким образом, на Министерство финансов Кыргызской Республики возлагаются практически все функции по управлению расходами, а функции по управлению доходами – на другие государственные структуры. Не менее актуальным является вопрос их эффективного взаимодействия, поскольку они имеют одну информационную базу, а главное, являются элементами одной системы, тем более принцип единства бюджетной системы пока не отменен. Считаем, что данная проблема недостаточно изучена и нуждается в серьезном самостоятельном исследовании.

Весьма значимым является также вопрос об организационной структуре Минфина КР, его территориальных органов, к которым относятся: территориальные органы казначейства. Существующая в настоящее время структура органов власти, в том числе и связанная с выполнением тех или иных функций управления бюджетом в основном сформировалась, далее структурные преобразования в органах управления будут продолжаться. Любые структурные преобразования в органах управления, в конечном счете, должны быть направлены на повышение эффективности управления объектом

управления.

Еще более серьезный вопрос - формирование государственных структур, выполняющих различные функции по управлению бюджетом в регионах параллельно с республиканскими. Это все связано с государственными затратами, и обоснование их создания и проблема их эффективного функционирования, по нашему мнению, является весьма актуальной.

Не менее актуальным является вопрос их эффективного взаимодействия, поскольку они имеют одну информационную базу, а главное, являются элементами одной системы, тем более принцип единства бюджетной системы пока не отменен, и данная проблема недостаточно изучена, и она нуждается в серьезном самостоятельном исследовании.

2.2. Финансовый механизм регулирования бюджетных отношений.

Бюджетные отношения находятся в непрерывном развитии. Экономическая наука особое внимание уделяет поиску и разработке совершенного финансового механизма, посредством которого реализуются эти отношения. В определении, приведенном в Экономической энциклопедии[3], Современном экономическом словаре[4] и Финансово-кредитном словаре[5], финансовый механизм расписан как отдельный блок в структуре бюджетных отношений, и подчеркивает ее особую роль в воспроизводственном процессе совокупного общественного продукта. Кроме сказанного, социально-экономический механизм представляет собой, охватывающий организационный, хозяйственный и социальный аспект экономики, который отражает взаимодействие многих регуляторов и соответствующих структур, что в итоге обеспечивает функционирование всей экономической системы государства.

Понятие «механизма» в упрощенном понимании - это «внутреннее независимое образование», которое приводит в движение всю систему. Необходимо подчернуть, что механизм не может функционировать отдельно в качестве системы или формы организации[6] , как это отражается в сказанных трактовках. Система определенным образом предполагает целостность предполагаемых форм организации, находящихся в постоянной взаимосвязи. В экономическом понимании, механизм не может сам что-либо производить, формировать, заниматься распределением или потреблять, в особенности это касается финансовых ресурсов, а формы не могут сами по себе взаимодействовать. Эта функция, институциональных структур осуществляющих процесс взаимодействия.

Воздействие финансового механизма на экономическую систему, а также на бюджетные отношения, происходит, во-первых, через структуру финансового механизма и ориентированность ее инструментов на решение предметных задач и достижение реальных результатов, во-вторых, через объем финансовых ресурсов, находящихся в ведении государства и хозяйствующих структур и инвестируемых на удовлетворение потребностей общества.

Рассматривая рис. 2.4, можно сказать, что финансовый механизм имеет сложную структуру, это связано с множеством форм по организации финансовых и бюджетных отношений. Функционирование финансового механизма определяются теми размерами финансовых ресурсов, которые выделяются на конкретные цели, ее способами по формированию финансовых ресурсов, а также по каким формам и каналам перемещаются финансовые средства, по каким условиям их выделяют и используют.

3 Экономическая энциклопедия / науч.-ред. совет изд-ва «Экономика»; ин-т экон. РАН; гл. ред. Л.И.Абалкин. М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. С. 421.

4 Райзберг Б. А., Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, JI. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.

5 Финансово-кредитный словарь URL:. Т. III. 2-е изд., стереотип. М.: Финансы и стати¬стика, 1994. С. 335-336.

6 Например, см.: Финансово-кредитный словарь . 2-е изд., стереотип. Т. III. М.: Финансы.

Экономическое содержание финансов	Функции финансов (нормативная теория)	Функции финансов (позитивная теория)
Финансовый механизм государственных и муниципальных финансов	Финансовый механизм перераспределения	Финансовый механизм формирования фонда денежных средств
Финансовый механизм предприятий	Финансовый механизм регулирования	Финансовый механизм использования финансовых ресурсов
Финансовый механизм страхования	Финансовый механизм контроля	Перераспределительный финансовый механизм

Рис. 2.4 – Структура финансового механизма.
Источник: В.В.Ковалев /Финансовый анализ / Москва: Финансы и статистика, 2000. С. 50.

Финансовый механизм представляет собой большое количество взаимоувязанных, объединенных между собой элементов, которые должны соответствовать множеству финансовых отношений в обществе. С целью их регулирования, структурирования, привести в единую систему, финансовый механизм необходимо сгруппировать по определенным признакам.

Если рассматривать структуру финансового механизма с учетом экономического содержания финансов, то здесь можно выделить следующие механизмы: механизм государственных и муниципальных финансов, (государственные и муниципальные финансы включают, бюджетную систему (бюджет и внебюджетные фонды) и государственный (муниципальный) долг, механизм предприятия и учреждении, страховой механизм. Следует отметить, что если природу финансов можно отразить многогранно, то столь же многоаспектно ее можно выразить в функциях финансов.

В рамках экономико-теоретического аспекта функции финансов можно распределить следующим образом:

1) перераспределение доходов общества от одного хозяйствующего субъекта в пользу другого;
2) формирование фонда денежных средств государства или хозяйствующего субъекта;
3) обеспечение выполнения определенным хозяйствующим субъектом функций, в которых нуждается общество.

Необходимо отметить, в хозяйственной деятельности при помощи финансов остаются только те структурные институты, которые осуществляют поступательные движения в обществе.

Следовательно, с точки зрения экономической теории в структуре финансового механизма также выделяют нижеследующие функциональные звенья соответствующие функциям финансов: разработка финансового механизма создания фонда денежных средств, разработка финансового механизма использования финансовых ресурсов и перераспределительный аспект.

Рассматривая с позиции нормативной теории, то функции финансов представляют собой аналогичный механизм, при помощи которого государство может воздействовать на поведение хозяйствующего субъекта. При этом сущность финансов проявляется в нижеследующих функциях:

1) функция перераспределения, меняет структуру национального дохода общества;
2) функция регулирования, изменяет мотивацию хозяйствующего субъекта с целью достижения определенных результатов на том или ином этапе его развития;
3) функция контроля, при котором оценивается и сопоставляется эффективность использования перераспределенных финансовых средств, целью которого является изменение индикаторов такого перераспределения.

Согласно нормативной теории финансов, если необходимо вмешательство государства в экономическую и социальную систему, то по нашему мнению от этого выигрывает общество в целом, однако для этого должен сформироваться механизм перераспределения денежных

средств в пользу государства, достаточных для обеспечения возложенных на него функций. В связи с этим возникает вопрос, какое количество финансовых средств необходимо выделять государству, для эффективного функционирования экономики; будут или нет, ущемлены интересы хозяйствующих субъектов; какие подобрать индикаторы для оценки эффективности госрасходов; кем будет проводиться регламентация; каковы условия достижения баланса между госструктурами государства и хозяйствующими субъектами (между государством и рынком) в управлении финансовыми ресурсами.[7]

В научной работе российских ученых Д. Шеремета, и Р.С. Сайфулина[8] в структуре финансового механизма входят пять взаимоувязанных элемента: в подсистему функционирования входят финансовые методы и финансовые рычаги, в подсистему обеспечения правовое, нормативное и информационное обеспечение. Составные элементы финансового механизма показаны на рис. 2.5.

Финансовые методы рассматриваются как «средство воздействия финансовых отношений на бюджетный процесс. Они функционируют в двух направлениях: по направлению движения финансовых ресурсов и по направлению рыночных коммерческих отношений, связанных с затратами, с материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование денежных фондов»[9].

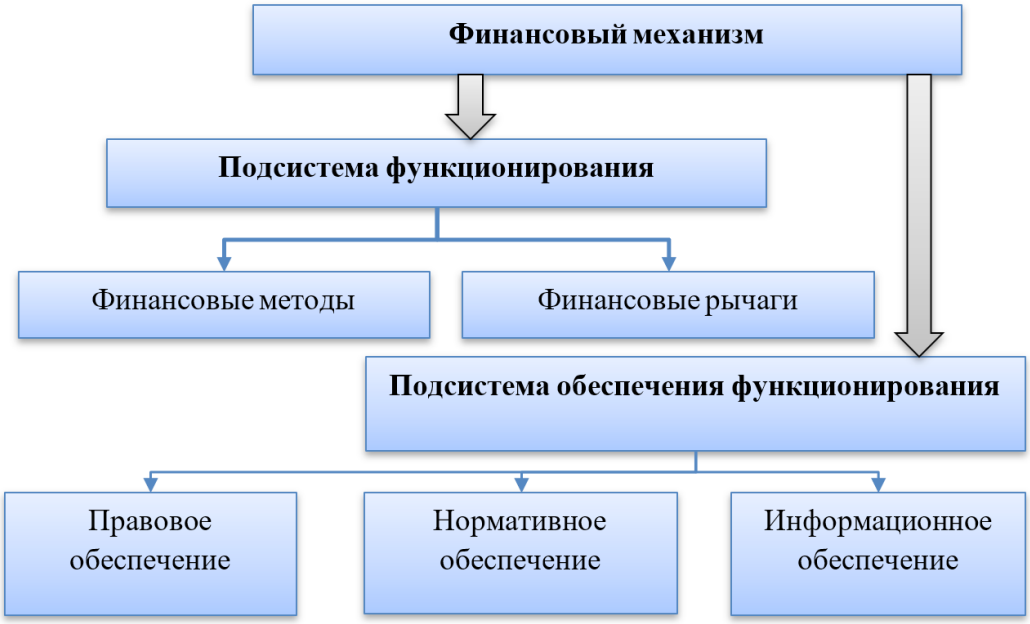

Рис. 2.5 – Составные элементы финансового механизма.
Источник: Финансы и Д. Шеремет, Р.С. Сайфулин. М: ИНФРА М, 1999. С. 24.

Финансовые методы рассматриваются как «средство воздействия финансовых отношений на бюджетный процесс. Они функционируют в двух направлениях: по направлению движения финансовых ресурсов и по направлению рыночных коммерческих отношений, связанных с затратами, с материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование денежных фондов»[10].

Финансовые методы следует определять, как средства воздействия как финансовых отношений на другие отношения, так и как средство воздействия на сами финансовые отношения, то есть управление ими.

7 Финансы: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специально¬стям, специальности «Финансы и кредит» 9080105) / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., пере¬раб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 18.
8 Финансы Д. Шеремет, Р.С. Сайфулин. М: ИНФРА М, 1999. С. 24.
9 Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 1043.
10 Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 1043.

Финансовые рычаги представляют собой инструментарии, используемые в финансовых методах и рассматриваются с различных точек зрения: как «разновидность денежных фондов, при формировании и использовании которых создается предпосылка эффективность финансово-кредитного механизма или как комплекс финансовых индикаторов, посредством которого управляемая система оказывает влияние на финансово-хозяйственную деятельность предприятия»[11]. Первое определение применительно к финансово-кредитному механизму организации дает экономическое содержание финансовых рычагов, второе - их управленческое решение.

Финансовые рычаги используются на различных уровнях комплексного управления, особенно в процессе регулирования бюджетными отношениями. Следовательно, при создании централизованных фондов, регулируя бюджетные отношения на макроуровне, финансовые рычаги представляют собой элементы системы механизма государственных финансов, во втором случае - финансового механизма хозяйствующих субъектов. Рычаги используются в качестве средства изменения финансового состояния объекта и воздействия на него в соответствии с поставленными целями.

Финансовые рычаги, так же как и финансовые методы, имеют противоречивый характер. Во-первых, работу финансовых рычагов фиксируется действиями финансового механизма, через организацию форм управления и прогноза бюджетными отношениями, во-вторых, через финансовые рычаги которые выражаются формами финансовых отношений, а также способами формирования и использования денежных фондов и доходов. Под воздействием финансовых рычагов увеличивается эффективность используемого метода.

Более подробно рассмотрим назначение второй подсистемы финансового механизма - подсистемы обеспечения функционирования.

Правовое обеспечение деятельности финансового механизма в бюджетных отношениях, которое включает нормативно-правовые акты - постановления, приказы, распоряжения и другие правовые документы. Организация финансового механизма бюджетных отношений проводиться на основе бюджетной политики и нормами бюджетного права, которые отражены в бюджетном законодательстве. Использование правовых норм в бюджетной сфере дает возможность защитить экономические интересы государства и территорий и устанавливать единые правила в организации финансовых связей. Соблюдение юридических норм дает возможность обеспечить строгую бюджетную дисциплину.

Нормативное обеспечение – которое предполагает использование регламентированных норм и нормативов, амортизации, налоговых и тарифных ставок, методических рекомендации и указании и др. Для удовлетворения общегосударственных потребностей, создания и функционирования бюджетных фондов, осуществляются на базе действующих нормативно-правовых актов, которые служат основой для разработки методических рекомендации. Методические рекомендации дают возможность определить технику мобилизации и использования бюджетных ресурсов, функциональные обязанности субъектов участвующих в этом процессе.

Информационное обеспечение состоит из экономической, финансовой, коммерческой и другой информации. К этой информации можно отнести: о сведения о бюджетной платежеспособности, бухгалтерской отчетности, о курсах валют, дивидендах, ценах, процентах, компьютерных программ, статистической и оперативной отчетности и др.

Информационное обеспечение является важной составляющей существующего финансового механизма в бюджетных отношениях, т.к. полная информация в экономике играет существенную роль. При полной информации возможно эффективное распределение бюджетных ресурсов, а при отсутствии это является проблематичной.

Следовательно, финансовый механизм в бюджетных отношениях может быть представлен как комплексный план специально разработанных и законодательно закрепленных форм и методов создания и использования бюджетных ресурсов, целью которого является обеспечение

11 Илышева Н.Н. Финансы и финансово-инвестиционный механизм организации: совре¬менная точка зрения / Н.Н. Илышева, С.И. Крылов // Финансы и кредит. 2004. №16. С. 40.

экономического развития и социальных потребностей населения. Финансовый механизм это, в широком смысле, методические, организационно-правовые рекомендации и мероприятия, которые определяют общую деятельность бюджетного регулирования в экономике государства, их практическое использование с целью достижения определенных программам, целей и задач.

В сегодняшних условиях использование финансового механизма в бюджетных отношениях предполагает четкое взаимодействие всех его участников. Финансовый механизм может работать эффективно, только в том случае, когда функционируют все его составляющие. Используя эти составляющие, государство должно направить экономическое и социальное развитие на удовлетворение потребностей гражданского общества.

Как показывает зарубежный опыт развития экономики, стабильность экономического роста и повышения благосостояния народа требует постоянного совершенствования финансового механизма. Экономическая наука всегда осуществляла научный поиск наиболее приемлемых форм и методов совершенствования финансового механизма, и в большинстве научных источников оно получило название как система государственного регулирования бюджетными отношениями.

Финансовый механизм, который создает движение бюджетным ресурсам, оказывает на общественное производство только через бюджетное обеспечение и регулирование социально-экономическими процессами в государстве (см. рис. 2.6). Хотелось бы отметить, чем выше уровень экономического развития и его общества, тем выше роль, бюджетного регулирования. Основная задача при практическом использовании этих форм заключается в решении приемлемого для данного этапа развития общества соотношения между ними.

Рис. 2.6 – Функционирование финансового механизма в бюджетных отношениях
Источник: составлено автором.

Однако выделение этих двух сфер функционирования финансового механизма является фактически теоретической абстракцией. Финансовое обеспечение одновременно выполняет функцию регулирования и в такой же мере функцию финансового обеспечения. Необходимость их постоянного изменения и совершенствования диктуется переменой государственного устройства, состава финансовых полномочий на соответствующем уровне управления, методов хозяйствования, условий экономического и социального развития государства и прочих факторов. Такие изменения, как правило, обусловлены целями и задачами бюджетной политики.

Финансовое регулирование - это воздействие на социально-экономические процессы, целью которого является предотвращение вероятных диспропорций и их устранения, обеспечение финансовыми средствами экономику государства и социальную стабильность, через концентрацию финансовых средств в одних сегментах экономики и ограничения в других. Существует два метода распределения доходов: сальдовый и нормативный.

Сальдовый метод предполагает акцентирование итогового компонента в распределении доходной составляющей. Этот компонент, в большинстве случаев, берет на себя основную стимуляционную нагрузку. К примеру, прибыль получается между разницей валовыми доходами и валовыми расходами. Этот стимул увеличивает доходы и снижает расходы. По сальдовому методу промежуточные компоненты распределения определяются с помощью отдельных вычислений, которые носят нормативный характер, но нормативы определяются не к объекту распределения (доход или прибыль), а к ее индикаторам.

Нормативный метод распределения заключается в следующем, все компоненты распределения рассчитываются по принятым нормативам, которые устанавливаются по отношению к объекту распределения. Нормативным является метод, при котором распределение прибыли происходит при ее налогообложении.

Рассмотрим типы финансовых механизмов, к которым можно отнести директивный и регулирующий.

Директивный тип разработан для бюджетных отношений, где непосредственно принимает участи государство: бюджетное финансирование, государственный кредит, налогообложение, расходы бюджета, организация бюджетного процесса и бюджетного устройства, разработка финансового прогноза.

Этот тип финансового механизма является обязательным для всех субъектов в финансовых отношениях, через установленные формы, виды и методы действий. В определенных случаях директивный финансовый механизм может быть использован и в финансовых отношениях, где государство непосредственно не принимает участие. Такие отношения имеют важное финансовое значение для реализации государственной финансовой политики (рынок ценных бумаг), где одной из сторон является – государство со своими финансами.

В соответствии с экономическим содержанием финансов, на наш взгляд, финансовый механизм бюджетных отношений относится к механизму государственных финансов, параллельно охватывая функциональные звенья, такие как, создание фонда денежных средств, их использование и перераспределение. Таким образом, функциональная структура финансового механизма может быть представлена следующим образом:

- финансовый механизм бюджетных отношений государственных доходов, которые включают доходы бюджетных фондов (республиканский бюджет, государственных внебюджетных фондов;
- финансовый механизм бюджетных отношений государственных расходов;
- финансовый механизм бюджетных отношений при перераспределении финансовых ресурсов между субъектами финансовых отношений.

В процессе функционирования бюджетных отношений и бюджетного регулирования применяются различные формы бюджетных расходов - перераспределение финансовых ресурсов (трансферты) ассигнований, формы поступления средств в процессе межбюджетного распределения (нормативы зачисления налогов). При формировании налоговых доходов в бюджет республики или бюджет МСУ включаются налоговая база, нормы регламента налогового права, источники уплаты налога и процентные ставки, система налоговых преференции, штрафы и санкций, а также сам порядок уплаты налога.

В структуру финансового механизма бюджетного регулирования входит также и функциональная подсистема, которая включает функциональные компоненты (финансовые методы и рычаги) и подсистему функционирования финансового механизма, обеспечивающую правовыми, нормативными и информационными элементами), имеющие свои особенности.

Можно рассматривать в разрезе отдельных элементов управления финансами и методы практического осуществления операций, которые непосредственно связаны с формированием и использованием бюджетных ресурсов, так как они входят в состав финансового механизма бюджетного регулирования, к ним относятся: финансовый план и прогноз; оперативное управление и финансовый контроль. При финансовом планировании и прогнозировании необходимо определить объемы и источники привлечения бюджетных средств, их направления и распределения через бюджетную систему. Управляя процессом бюджетного регулирования необходимо представить комплекс мероприятий, разрабатываемых на основе анализа складывающейся финансовой ситуации в бюджетной сфере и направлении по реализации бюджетной политики. В бюджетной сфере финансовый контроль в первую очередь направлен на проверку правильности формирования бюджетных доходов и эффективного расходования и перераспределения. Структура финансового механизма бюджетного регулирования схематично представлена на рисунке 2.7.

Наиболее мобильной частью финансового механизма, как способа количественного определения индикаторов финансового механизма, являются налоговые ставки, объемы каждых видов финансовых ресурсов в фондовой и не фондовой форме, объемы бюджетных ассигнований и прочие количественные параметры.

В связи с этим, необходимо систематически изменять и совершенствовать, так как это диктуется переменой государственного устройства, составом финансовых полномочий на соответствующем уровне управления, методами хозяйствования, условиями социально-экономического развития республики. Такие преобразования, в большинстве случаев, обусловлены целями и задачами бюджетной политики.

Как видно из рис. 2.7 элементы организационной и управленческой структуры обеспечивающие элементы являются едиными для всех механизмов бюджетного регулирования, а функциональная структура отражает специфику финансовых методов и ее рычаги (инструменты) в зависимости от объектов, на которые они направлены.

Финансовый механизм бюджетного регулирования является важным элементом в осуществлении бюджетной политики государства, регионов и органов МСУ. При использовании различных рычагов финансового механизма, органы государственной власти должны обеспечить реализацию стратегических целей бюджетной политики и решение ее тактических задач. При этом корректировка инструментов финансового механизма должна происходить через изменения соответствующих норм финансового права, в которых определены четкие правила функционирования каждого структурного элемента финансового механизма. Из этого следует, что трансформация финансового механизма в соответствии с ходом социально-экономического развития государства регламентируется соответствующими нормативно-правовыми актами.

Рис. 2.7 Структура финансового механизма бюджетного регулирования
Источник: составлено автором

В основу каждого из отмеченных финансовых механизмов используются различные источники формирования финансовых ресурсов и методы их мобилизации, состав, методика распределения, принципы расходования финансовых ресурсов их принципы в организации финансово-хозяйственной деятельности и общая иерархия финансовых от-ношений. Рассматривая эти принципы, можно воздействовать на отдельные элементы финансового механизма на их общественное производство и его конкретные сферы, ускорить развитие определенных отраслей экономики, вид их деятельности, в конечном итоге добиться реализации целей и задач бюджетной политики.

В зависимости от условий социально-экономического развития общества и изменяя соответствующие элементы финансового механизма, можно предопределить возможность его количественного и качественного воздействия на экономику и социальную сферу, а в целом - на общее состояние страны.

Количественное воздействие финансового механизма бюджетного регулирования можно определить через объемы и пропорции мобилизации субъектов хозяйствования и органов власти бюджетных ресурсов и их распределения между сферами и звеньями бюджетной системы государства. Величины налоговых поступлений в бюджет соответствующего уровня, размера государственных закупок, объемов финансирования организаций и отраслей экономики зависят от изменений соотношения объемов финансовых ресурсов, как на централизованном, так и децентрализованных уровнях, кроме этого регулируются терри-ториальные экономические субъекты, этим самым происходит воздействие на общественное производство, социально-культурное развитие гражданского общества, его научно- технический потенциал.

Что касается качественного воздействия финансового механизма бюджетного регулирования, то здесь необходимо привязать это к методам формирования и направления использования финансовых ресурсов, форм организации финансовых отношений, которые позволят их рассматривать в качестве стимулов развития, как самостоятельного субъекта хозяйствования, так и экономики в целом. К таким формам финансового механизма бюджетного регулирования мы относим, уменьшение налоговых ставок, предоставление налоговых льгот,

утверждение предельного объема бюджетного дефицита, порядок предоставления бюджетных кредитов, правила использования финансовых санкций и другие формы и методы организации финансовых отношений стимулирующего характера.

Особое значение при работе финансового механизма в бюджетных отношениях представляет собой система финансовых норм и нормативов. Разработка финансовых механизмов и их применение связано с определенными организационными и методологическими трудностями, преимущественно с тем, что финансовые нормативы и нормы являются абстрактными индикаторами, а значит, на их абсолютную величину влияет множество факторов, которые необходимо учитывать. Кроме этого необходимо учитывать методы корректирования норм в зависимости от изменения факторов в каждом определенном периоде времени.

Результативность финансового механизма бюджетного регулирования определяется согласованным, взаимосвязанным, комплексным функционированием всех его составляющих. Базовыми условиями эффективности функционирования финансового механизма являются:

1) соответствие методам и условиям развития экономики. На сегодняшний день используются сложные механизмы в организации финансовых отношений, предполагающие широкое применение разнообразных рычагов финансового стимулирования и регулирования экономического развития. Финансовый механизм бюджетного регулирования доходов формируется с учетом его фискальной функции, способствует стимулированию и регулированию отдельных видов экономической деятельности, характеризуется использованием принципиально новых методов мобилизации неналоговых доходов. Что касается регулирования расходов, то здесь предусмотрены новые формы и принципы бюджетного планирования и финансирования;

2) объективная обоснованность финансового механизма бюджетного регулирования, который должен быть выстроен с учетом объективных закономерностей развития экономики страны. Именно такие условия использования элементов финансового механизма дадут возможность обеспечить сбалансированность бюджетов всех уровней, экономическую стабильность, социальную защиту и повысить уровень жизни населения;

3) взаимосвязь финансового механизма бюджетного регулирования с факторами производства и экономическими интересами субъектов в финансовых отношениях. Используя элементы финансового механизма можно удовлетворить потребности всех участников общественного воспроизводства в финансовых ресурсах, достичь устойчивого развития и реального экономического эффекта от проводимых финансовых операций;

4) регулирование основных инструментов финансового механизма бюджетного регулирования, их взаимосвязь, которое в конечном итоге определяет порядок выполнения финансовых операций, количество субъектов финансовых отношений, порядок их функционирования.

Новой концепцией в регулировании бюджетных отношений на наш взгляд, должна стать концепция регулирования бюджетных отношений на основе бюджетной политики, обеспечивая тем самым рост бюджетных расходов при соблюдении условий сбалансированности бюджета. Таким образом, достижение совместных социально-экономических интересов предполагает решение основной проблемы: обеспечения каждого уровня бюджета стабильными, достаточными материальными, в первую очередь финансовыми ресурсами. И сегодня, поскольку эта проблема не решена, это негативно отражается на развитии вертикальных и горизонтальных социально-экономических отношениях.

2.3. Расходные полномочия органов власти различных уровней в бюджетных отношениях

Важнейшим вопросом, на который следует ответить в условиях оптимизации распределения функций органов власти различных уровней, заключается в степени децентрализации государственной власти и разделения ее функций с органами власти других уровней по вертикали

структурных связей. Этому должен предшествовать еще более фундаментальный вопрос, связанный с объектом такого деления и последовательными этапами такой процедуры.

В экономических системах с доминированием принципа децентрализации при унитарном устройстве бюджетной системы делиться следует, по крайней мере, по трем аспектам деятельности органов власти: по доходам, по расходам, а также по закреплению полномочий по доходам и расходам. В приведенной выше последовательности, на первое место ставится разделение доходной части бюджетной системы и лишь исходя из этого составляется расходная смета, тогда вторым по значимости становится этап разделения расходных обязательств, что и составляет систему бюджетных отношений.

При этом последовательность разделения доходов и расходов тоже представляет проблему, поскольку можно начать моделирование бюджетной системы с формирования доходов всех уровней власти в ней, а только затем распределять расходы между ними, а можно наоборот: начинать с расходов. Так, к примеру, в Кыргызской Республике децентрализация бюджетной системы осуществлялась и осуществляется «сверху», что объективно предопределяет первичность разделения расходов в смысле функций органов власти между различными уровнями, затем их расходных полномочий и только после этого переходить к распределению и перераспределению источников бюджетных доходов. Современная специфика отечественной модели бюджетной системы определяется особенностями ее перехода от централизованной формы организации[6]национальной экономики к ее рыночному варианту. При этом столь мгновенный переход от одной системы организации экономики к другой не мог сопровождаться столь же быстрой адаптацией общества к новым условиям. Именно поэтому институт государства в новых условиях переходной экономики не мог отказаться от привычных в советской системе социальных стандартов, гарантированных государством, и резко их сократить в связи с галопирующим спадом в экономике и промышленности и ростом цен в начале и в середине 90-х годов прошлого столетия. Это привело к тому, что на протяжении всего этого периода происходило наращивание бюджетного дефицита всех уровней власти в связи с катастрофическим падением бюджетных доходов и чрезвычайной необходимостью сохранять социальные расходы на до перестроечном уровне.

С тех пор сложилась традиция, связанная с первичностью процедуры разделения расходов и расходных полномочий и вторичностью распределения и перераспределения бюджетных доходов.

При этом расходы бюджетов всех уровней органов власти определяется, в конечном итоге, потребностью общества в производимых государством благах и услугах, но ее нельзя однозначно свести только к их производству. Классики теории общественного сектора выделяют дополнительные функции государства, в которых нуждается общество, в частности, речь идет об экономическом регулировании (налогах, займах и т.д.) и частичном выравнивании бюджетной обеспеченности граждан.

Если даже рассматривать консолидированный бюджет нашей республики как интегрированные финансовые ресурсы в руках государства, необходимые только для производства общественных благ, то прежде необходимо определить эти блага и оценить их количество, необходимое обществу, потом определить необходимый уровень расходов на их производство и сопоставить с наличествующими источниками его финансирования. Традиционно по мере роста спроса на общественные блага дополнительные источники его финансирования связывают с увеличением доли государства в ВВП. Однако как свидетельствует эволюция большинства стран мира, рост ВВП зачастую не позволяет получить достаточное увеличение доходов государства для выполнения им постоянно возрастающих функций.

Особенно остро встал этот вопрос в нынешних условиях для Кыргызской Республики, а также включая страны с развивающимся рынком. Это обусловлено тем, что теоретически рост потребностей населения в общественных благах безгранично, а возможности роста ВВП ограниченны, учитывая тот факт, что одновременно быстро увеличиваются потребности населения в частных благах и услугах. В новых условиях даже в странах с развивающимся

рынком, к которым относится и наша республика, целесообразно изменить последовательность разделения действий органов власти и сначала определить ожидаемый объем бюджетных доходов за счет источников внутри страны, и только потом адаптировать к ним расходы бюджетов различных органов власти, что остро необходимо для совершенствования в бюджетных отношениях.

Следующая проблема связана не столько с децентрализацией бюджетных расходов между уровнями власти, сколько расходных полномочий, что не является одним и тем же. Этот вопрос относится к наиболее спорному: предоставлять или не предоставлять общественные блага, в каком количестве и какого вида. И в этом контексте опять возникает организационный аспект проблемы разделения расходов и расходных обязательств по вертикали бюджетной системы: делать упор на принцип централизации или децентрализации в строительстве бюджетных отношений по поводу разделения функций органов власти. Условно все трактовки этой проблемы сводятся к двум основным составляющим.

Одни отстаивают принцип внедрения максимально приемлемой децентрализации между бюджетами разных уровней по поводу предоставления государством общественных услуг населению. В качестве аксиомы приводятся доказательства того, что наибольшая эффективность достигается в том случае, если расходное обязательство (в смысле функции) будет закреплено за низшим из уровней власти, способным выполнить ее надлежащим образом. Она строится на следующих предпосылках:

- по мере уменьшения масштабов территориальной единицы все более однородными в среднем становятся предпочтения граждан, проживающих в ее границах. Локальные администрации способны адекватно их учесть и предложить набор и количество локальных общественных благ, в наибольшей степени удовлетворяющих их потребности;
- в небольших административно-территориальных образованиях граждане способны эффективнее воздействовать на структуру локальных общественных благ для целей наиболее полного удовлетворения их потребностей;
- трудности с определением наилучшего способа предоставления конкретного локального общественного блага целесообразно проверять на местах, когда региональные и местные органы власти правомочны вырабатывать политику, а по результатам - проверить альтернативные подходы и дать оценку полученным результатам;
- местные органы власти располагают более достоверной информацией о потребностях в локальных общественных благах, посему и затраты на получение такой информации здесь значительно ниже.

Противоположная точка зрения на доминирующий принцип организации распределения расходов и полномочий по расходам между органами власти различных уровней связана с выделением приоритетности централизма. Доказательства его преимуществ обычно связываются со следующими аргументами. Главное преимущество принципа централизма связано с получением эффекта от масштаба по мере расширения объема производства общественных благ и услуг и сокращением затрат на их единицу. Трудно спорить с тем, что централизм в распределении расходов позволяет исключить в пределах страны дублирование производства общественных благ и услуг. Децентрализация расходных полномочий при этом вызывает вызванные ими внешние эффекты (как отрицательные, так и положительные), а это часто обусловливает перепроизводство общественных благ в рамках одного административно-территориального образования и нехватку их в другом. В результате децентрализация приводит к неэффективному распределению материальных и финансовых ресурсов, чего позволяет избежать централизация в распределении расходных обязательств. Используя варианты сочетания этих принципов, местные администрации - поставщики локальных общественных благ могут намеренно улучшать положение данного локального сообщества путем ухудшения ситуации в других локальных образованиях.

Тем не менее, независимо от того, централизм или децентрализм будет реализован приоритетно при разделении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, практический опыт бюджетного строительства в странах мира доказывает целесообразность осуществлять это в соответствии с «зоной использования» локальных общественных благ и услуг.

При этом на практике децентрализация невозможна, если выгоды от каждой единицы локального общественного блага получают все граждане страны. А центральные органы власти должны быть нацелены на то, чтобы удовлетворялись потребности всех граждан.

В функции правительства по распределению и регулированию расходов в бюджетных отношениях вменяют министерства и ведомства, дороги общегосударственного значения (см. табл. 2.1.) В ведении центрального органа власти остаются законодательная система и суды, внешняя политика, правоохранительные органы защита окружающей среды и научно-исследовательские работы, не считая разработки законов и правил, регламентирующих коммерческую и производственно-хозяйственную деятельность в республике.

Что же касается расходов на общественные услуги, для которых большую значимость имеет эффективное вложение материальных и финансовых ресурсов, то их целесообразнее передать на другие уровни бюджетной системы для получения «экономии от масштаба» или расширения «зоны использования» при условии регулирования в соответствие с едиными общегосударственными нормами. Может сложиться ситуация, при которой организация, реализующая программу социального обеспечения, наилучшим образом финансируется местными властями, конкретно знающими социальную ситуацию на своей территории. Однако правительство для целей контроля за соответствием системы социального обеспечения общегосударственным стандартам может сконцентрировать финансирование данных программ в своих руках.

Таблица 2.1 – Теоретическое представление о распределении расходных полномочий в бюджетных отношениях

Статья расходов	Политика, стандарты и контроль	Осуществление и управление
Государственные службы общего назначения (оборона, общественный порядок и безопасность)	Р	Р
Налогово-бюджетная политика	РМ	РМ
Законодательная система	Р	Р
Международная торговля	Р	Р
Научно-исследовательская деятельность	Р	Р
Социальная сфера в т.ч. образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение	РМ	РМ
Охрана окружающей среды	РМ	РМ
Трансферты населению	Р	Р
Субсидии отраслям и предприятиям	Р	Р
Промышленность и сельское хозяйство	РМ	РМ
Регулирование экономической деятельности	Р	М

Источник: составлено автором.

Что же касается расходных обязательств региональных администраций, то в их обязанность целесообразно включать общественные блага и услуги.

Определенные виды расходов достаточно сложно разделить между республиканскими и местным уровнем: к ним можно отнести, например, здравоохранение, образование или социальное обеспечение. Это объясняется тем, что больницы и школы в определенном административно-территориальном образовании ориентированы на граждан, проживающих именно в нем. Но, с другой стороны, качественное здравоохранение и образование повышает уровень социально-экономического положения страны. К этому следует добавить и функцию обеспечения государством социальной справедливости, предполагающей необходимость выравнивания затрат на эти общественные блага и услуги, чтобы гражданам всей страны были гарантированы единые государственные социальные стандарты.

В результате в расходные обязательства местных органов власти считают целесообразным включить предоставление таких бюджетных услуг, на которые в основном есть спрос со стороны местных жителей. Речь, как правило, в этом случае идет об охране правопорядка, финансировании местных дорог и расходах на их эксплуатацию, содержании местных больниц, о деятельности городских служб, несущих ответственность за уборку мусора и санитарное состояние, за канализацию и освещение улиц, за работу местного транспорта и организацию общественной торговли.

Наряду с приведенными выше проблемами в качестве важнейшей в организации моделей в бюджетных отношениях является гармонизация интересов населения административно-территориальных образований и интересов общегосударственных при разработке и реализации бюджетной политики государства. В этой связи обычно полагают целесообразным децентрализованно распределять расходных полномочий в случае значительной дифференциации местных общественных благ для местного населения. В противоположном случае эффект дает децентрализованное разделение (закрепление) расходов при условии, что существуют единые централизованные нормы (чаще на уровне минимальных и реже на уровне средних) и обозначена ответственность за нарушение определенных законом нормативов. В итоге республиканские власти будут эффективны в самостоятельном предоставлении общественных благ и услуг в социальной сфере, если законодательно оформлены минимальные стандарты их качества.

При этом на практике структура закрепления расходных обязательств за органами власти различных уровней исключительно многообразна, поскольку зависит от множества факторов, специфических для каждой страны. В итоге на национальном уровне идут интенсивные поиски индивидуальной модели бюджетных отношений, которая бы оптимально учитывала все специфические обстоятельства, обеспечивающие максимальный эффект от разделения расходов и полномочий по расходам между всеми уровнями власти.

Многочисленные эмпирические данные, на которых основывались исследователи проблем децентрализации в распределении расходных полномочий по уровням бюджетной системы, показали, что по мере развития общества в целом масштабы ответственности (функций) центральных органов власти возрастает, при этом необходимо учитывать проблемы оптимизации принципов централизма/децентрализма при моделировании эффективной бюджетной системы на национальном уровне. Эта тенденция объективна и согласуется со следующими закономерностями развития общества:

- по мере повышения социально-экономического положения экономической системы все более явно проявляется тенденция выравнивания средних доходов на душу населения на территории всей страны;
- по мере выравнивания уровня валовых региональных продуктов в целом по территории страны выравнивается база налогообложения в регионах и в результате становится единообразным уровень налогообложения доходов экономических агентов на всей территории;
- по мере конвергенции в экономическом развитии различных территорий в стране формируются условия для выравнивания уровня жизни ее населения; а если учитывать

функцию государства по формированию условий для максимизации полезностей экономических агентов в плане предоставления общественных благ и услуг, то становится очевидной объективность процесса выравнивания объемов государственных расходов по территории всей республики.

Таким образом, по мере развития государства укрепляется качество общности проживающего на территории страны населения, в соответствие с этим совершенствуется процедура бюджетных отношений в рамках унитарного государства и появляются модели бюджетной системы. В любом случае прогресс в социально-экономическом развитии общества унифицируются предпочтения граждан в контексте предъявляемого спроса на производимые государством общественные блага и услуги.

В этих условиях в обиходе появляются новые категории, требующие теоретико-методологического осмысления.

Первой по значимости становится категория децентрализации, которая предполагает все формы дифференциации (разделения) функций между органами власти разных уровне бюджетной системы и распределение между ними ответственности за адекватное их исполнение. Такое широкое толкование можно сузить до понимания децентрализации только в контексте делегирование определенных функций (полномочий по расходам) органам власти на местном уровне.

Разделение расходов между уровнями бюджетной системы с неизменностью сопровождается делегированием полномочий, что часто именуют термином «децентрализация». Однако при этом необходимо иметь в виду, что делегирование полномочий по расходам предполагает передачу в ведение отдельным органам власти некоторых функций, но речи при этом не идет об ответственности за их надлежащее исполнение. К примеру, государство передает на местный уровень функцию осуществлять определенные социальные выплаты, но это не означает освобождение центральной власти от ответственности за надлежащее осуществление этих выплат. Мы будем следовать в работе именно этой трактовке термина «делегирование полномочий». Кроме того, в процессе децентрализации бюджетных отношений в модели бюджетной системы государства появляется такой феномен, как наведенные расходы. Они связаны, в основном, с практикой бюджетного строительства в ряде стран Восточной и Центральной Европы, в рамках которой органы власти муниципальных образований были обязаны ежегодно планировать в расходах своих бюджетов финансирование конкретных расходных обязательств в соответствие с национальным или региональным законодательством. Следуя содержанию термина «децентрализация», на эти действия нельзя ее распространить, поскольку при этом местных органов власти не самостоятельны в принятии решений о структуре своих бюджетных расходов.

Наличие такого рода бюджетных расходов лишает свободы местные органы власти в плане самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами местных бюджетов. Это связано с тем, что передавая ответственность за предоставление определенных услуг на местные уровни бюджетной системы, правительство лишает их дополнительного финансирования для производства социальных общественных благ. В странах Восточной Европы были типичными случаи, когда федеральное правительство законодательно определяло субсидии на услуги общественного транспорта и потребление воды, передавало полномочия по этим расходам муниципалитетам, но не компенсировало им издержки на субсидии, которые выплачивались теперь из местных бюджетов. Для нашей республики тоже типична подобная ситуация в области социальных выплат, названная термином «необеспеченные мандаты» (что идентично «наведенным расходам».

Для предотвращения подобной ситуации следует предпринять важный шаг по закреплению за органами власти различных уровней конкретных полномочий по расходам. Более того, если формировать компоненты доходов и трансфертов в рамках децентрализованной системы бюджетных отношений в национальной модели бюджетной системы в условиях, когда отсутствуют конкретные обязательства по расходам, то можно вызвать обратный процесс, ослабляющий процессы децентрализации.

Отсутствие конкретного определения полномочий по расходам для органов власти на уровне муниципалитетов чревато тремя неблагоприятными последствиями. Во-первых, отсутствие конкретики в определении обязанностей органов власти будет всегда сопровождаться неопределенностью в закреплении полномочий по доходам. Во-вторых, отсутствие конкретного закрепления обязательств представителей властных структур местных самоуправлений может привести к необоснованным популистским проектам, дающим экономический эффект в коротком периоде. В результате будут неэффективно израсходованы финансовые ресурсы, которые могли бы, при адекватном вложении в результативные проекты, обеспечить экономическую отдачу для региона в долгосрочном периоде (например, в сфере инфраструктурных проектов, проектов в области образования). В-третьих, возникает путаница с расходами, осуществляемыми на субнациональных уровнях: удовлетворяют ли они потребностям местного населения или согласуются с приоритетами, определяемыми центром.

Анализ теоретических положений, связанных с процессами децентрализации бюджетных и межбюджетных отношений по поводу распределения расходов между органами власти различных уровней в национальных бюджетных системах, позволяет трактовать реальные структуры расходов в странах, по которым существуют конкретные данные в Ежегоднике статистики государственных финансов. Практика стран подтверждает тот факт, что исключительно в ведении правительства остаются социальное обеспечение и оборона. Что же касается функций, требующих исключительной политической подотчетности (например, расходов на образование), то и в федеративных, и в унитарных государствах они отнесены к юрисдикции местных органов власти (табл. 2.2).

Таблица 2.2 – Доля расходов правительств и МСУ в унитарных государствах

Государства	Оборона		Образование		Здравоохранение		Жилье		Правоохранительная деятельность		Отдых		Социальное обеспечение		Дотации		Прочее	
	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L
Албания	100	0	20	80	70	30	68	32	100	0	65	35	81	19	63	37	75	25
Азербайджан	100	0	17	83	16	84	2	98	100	0	55	45	99	1	100	0	84	16
Беларусь	98	2	18	82	21	79	0	100	81	19	42	58	97	3	92	8	74	26
Болгария	100	0	39	61	44	56	32	68	98	2	65	35	94	6	90	10	82	18
Хорватия	100	0	81	19	99	1	63	37	99	1	31	69	99	1	54	46	64	36
Чешская Республика	98	2	82	18	95	5	23	77	83	17	35	65	93	7	98	2	41	59
Дания	100	0	53	47	5	95	69	31	88	12	43	57	46	54	65	35	73	27
Эстония	100	0	45	55	97	3	1	99	99	1	61	39	91	9	56	44	62	38
Исландия	100	0	47	53	99	1	31	69	92	8	45	55	78	22	82	18	78	22
Казахстан	86	14	22	78	57	43	0	100	75	25	55	45	73	27	66	34	79	21
Латвия	99	1	28	72	95	5	20	80	93	7	53	47	94	6	91	9	66	34
Литва	100	0	30	70	98	2	0	100	97	3	61	39	91	9	99	1	78	22
Маврикий	100	0	100	0	100	0	77	23	99	1	79	21	99	1	10	0	91	9
Молдова	00	0	32	68	40	60	23	77	85	15	64	36	95	5	93	7	57	43
Монголия	100	0	28	72	13	87	38	62	51	49	61	39	99	1	31	69	56	44
Норвегия	100	0	37	63	23	77	13	87	83	17	35	65	81	19	85	15	66	34
Польша	100	0	43	57	88	12	18	82	96	4	45	55	95	5	88	12	62	38
Словацкая Республика	100	0	10	0	100	0	40	60	95	5	72	28	99	1	96	4	73	27
Словения	99	1	76	24	99	1	22	78	94	6	55	45	99	1	77	23	81	19
Великобритания	100	0	33	67	100	0	59	41	48	52	35	65	80	20	91	9	78	22

Примечание: С-правительство, L- МСУ.
Источник: данные Международной организации «Globus».

Что касается самих нижних уровней бюджетной системы - муниципалитетов, то следует заметить неравнозначность их функций и их расходных полномочий. Речь идет о том, что многие функции местных властей от их имени предоставляются домохозяйствам и предприятиям коммерческими предприятиями на платной основе, причем эти платежи не всегда или не в полном объеме формируют доходы местных бюджетов (типа платежей за коммунальные услуги).

Столь большие сложности при формировании эффективной модели бюджетной системы в части разделения расходов и полномочий по расходам объясняют отсутствие до сего времени единой модели, которой бы следовали все страны мира, будто с федеральным или унитарным устройством государства.

Идеальная форма законодательного обоснования распределения расходных полномочий между органами власти различных уровней предполагает определение не только функций администраций, но и меру их ответственности за предоставленные гражданам общественные блага и услуги. При этом понятность и ясность национальной правовой базы, т.е. степень прозрачности зависит от гармонизации нормативных актов нижестоящих уровней власти с законодательством вышестоящего уровня. Реализация принципа децентрализации в принятии решений чревата таким негативным последствием, как стремление органов власти любого территориального образования учитывать лишь выгоды своего местного населения при разработке бюджетной политики, не принимая во внимание желания резидентов иных административных единиц.

Однако достижение эффективности в производстве общественных благ и услуг государством остается фундаментальной теоретической проблемой, поскольку в общественном секторе вообще и у государства, в частности, отсутствует адекватная мотивация повышение эффективности производства в государственном секторе. В этой связи органы власти замещают ее отсутствие бюрократическими формами контроля за эффективностью производства общественных благ. Что касается разделения расходных полномочий с нижестоящими уровнями государственной власти, то это способствует повышению эффективности функционирования государства, поскольку в регионах избиратели ближе к контролю за деятельностью администрации. Это способствует уменьшению возможности злоупотреблений при использовании государственными ресурсами.

Для оценки эффективности разделения полномочий по расходам органами власти различных уровней следует опираться на три обязательные характеристики любого обязательства по расходам: (1) на законодательное их регулирование, (2) на финансирование расходных обязательств и (3) на администрирование. Регулирование трудно оценить количественно, а вот администрирование и финансирование определить количественно можно, но дать оценку абсолютно всем действиям бюрократического аппарата по исполнению обязательств по расходам вряд ли возможно.

Различие администрирования расходов государства от их финансирования состоит в наличии межбюджетных и бюджетных трансфертов, когда грантодатель часто лишен административных полномочий на обеспечение услуг государства. Тогда итоговый показатель финансирования услуг государства органом власти какого-либо уровня должен включать все расходы в целом, включая гранты и сальдо по всем полученным грантам. Показатель же администрирования рассчитывается как сумма расходов органа власти за исключением грантов, которые выданы и гранты, которые получены.

В итоге полноценную оценку эффективности распределения между уровнями бюджетной системы полномочий по расходам можно получить только при условии использования комплексных показателей их децентрализации, включая не только администрируемые финансовые потоки, но и показатели их регулирования и финансирования.

ГЛАВА 3
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.

3.1. Анализ и оценка регулирования бюджетной системы.

В любом государстве для регулирования процесса формирования и использования денежных ресурсов на государственном и муниципальном уровнях функционирует бюджетно-финансовая система. Бюджетно-финансовая система – это совокупность организации и учреждений, форм и методов, сфер финансовых отношений, связанных с образованием и использованием бюджетных и внебюджетных финансовых средств. Как и в других странах мира, бюджетно-финансовую систему КР, представляют централизованные и децентрализованные денежные фонды.

К централизованным денежным фондам относятся: а) государственный бюджет; б) внебюджетные фонды; в) государственный кредит; г) фонды личного и имущественного страхования.

Основным звеном бюджетно-финансовой системы является государственный бюджет, который формируется из республиканского бюджета и бюджетов МСУ. По своей сути это главный централизованный фонд денежных средств государства, является главным механизмом распределения и перераспределения ВВП. Через этот макроиндикатор финансовой системы перераспределяется до 40 % ВВП республики.

Львиная доля всех поступлении в государственный бюджет осуществляется в виде налогов, которые составляют от 70 до 90 % суммы доходов (подоходный налог, налог на прибыль, акцизный налог, НДС, таможенные платежи).

Из расходной части государственного бюджета средства перечисляются на развитие отраслей экономики, социально-культурные расходы, содержание государственного аппарата, субсидиционные и кредитные выплаты.

Государственный бюджет также является основным финансовым планом государства. Ежегодно Жогорку Кенеш КР и местные кенеши, утверждая соответствующие их полномочиям бюджеты, определяют прогнозные источники доходов и их распределения.

В составе государственного бюджета следующим звеном финансовой системы является финансы местных бюджетов. За бюджетами МСУ закреплены второстепенные налоги в основном имущественного характера. По сравнению с республиканским бюджетом в местных бюджетах более высокая доля средств, направляемых на социальные нужды. Местные бюджеты в Кыргызской Республике в основном являются дотационными и получают выравнивающие гранты из республиканского бюджета, гарантированные правительством.

Третьим звеном финансовой системы являются внебюджетные специальные фонды. Средства этих фондов направляются на выплату пенсий по старости, по инвалидности, по утере кормильца; страховых платежей больных, пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по безработице и т.д. К внебюджетным фондам относятся Социальный фонд КР, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд занятости населения и т.д.

Внебюджетные финансы – это денежные средства предприятий отраслей, учреждений, компании, других коммерческих и некоммерческих структур. Они представляют собой экономические отношения, на основе которых формируются и используются такие внебюджетные фонды денежных средств, фонд накопления, как фонд возмещения, страховые фонды, резервные фонды, фонд заработной платы, специальные фонды и др. Вместе с тем необходимо различать финансы государственных, кооперативных, частных, акционерных предприятий и компании, так как они связаны с функционированием различных форм собственности в конвергентной экономике.

Каждые звенья финансовой системы воздействует на процесс расширенного воспроизводства и имеет свои функции. К примеру, финансы предприятий и организаций обслуживают материальное производство. При их непосредственном участии формируется

ВВП, распределяемый внутри предприятий, организаций и отраслей экономики.

Таким образом, финансовая система Кыргызской Республики является важнейшей составной частью экономики страны. Поэтому вопросы функционирования финансовой системы страны, ее совершенствования является важнейшей задачей перед государством.

В начале создания новой финансовой системы и в связи с усилением роли бюджета назрела необходимость в пересмотре бюджетной системы. Вследствие чего в 1991 г. был принят первый Закон о республиканском бюджете, где бюджет Кыргызстана был разделен на два уровня, самостоятельные республиканский и местные бюджеты. С 1998 г. в бюджет была включена Программа государственных инвестиций, бюджет Социального фонда составлялся отдельно, но представлялся в парламент для утверждения вместе с республиканским бюджетом. В мае 1998 был принят новый Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», в котором были установлены детализированные процедуры его составления. Что касается казначейской системы, то она была создана в 1995 г. при содействии МВФ, состояла из Центрального казначейского управления при Министерстве финансов КР и 65 региональных казначейств. В казначейской системе был установлен порядок, по которому, все государственные доходы на республиканском, областном и районном уровнях аккумулировались на одном казначейском счету и все расходы с этого счета санкционировались казначейством. Для тщательного контроля за исполнением бюджета была образована Бюджетная комиссия при Правительстве КР.

С поступлением доходов в начале 1998 г. Министерство финансов КР, стало выписывать всем бюджетным организациям и учреждениям ежемесячные расходные ордера, с учетом их текущего состояния. В ордерах устанавливались верхний лимит расходов на основе принятых обязательств. В конце октября 1998 г. через изменение Конституции КР были строго урезаны полномочия парламента во внесении изменений в бюджет. Жогорку Кенеш КР больше не мог вносить изменения в бюджет без согласия Правительства КР. Была разработана новая система распределения доходов между Правительством КР и МСУ. Предыдущая система базировалась на структурах, унаследованных от бывшего СССР, которая предусматривала постоянные переговоры по поводу сумм ассигнований. Она не ставила бюджеты МСУ в жесткие рамки ограничений, в случае недостаточного поступления доходов. Финансовые средства часто использовались нецеленаправленно, не было гарантии в обеспечении самых необходимых услуг на уровне МСУ. По принятой системе каждый регион получал 35% доходов от подоходного налога, налогов на прибыль и акцизов, собираемых на своей территории, на долгосрочной основе. Регион получал целевые официальные гранты (передача прав на определенные суммы денег) по категориям для обеспечения минимальных услуг в области образования и здравоохранения, для выплаты заработных плат, страховых взносов и стипендий в этих секторах.

Указом Президента КР от 10 февраля 1994 года «О чрезвычайных мерах по укреплению государственной и финансовой дисциплины» перед исполнительными органами были даны первостепенные задачи по стабилизации экономики и укрепления всей финансовой системы республики.

В современных условиях финансовая система Кыргызской Республики в целом продолжает функционировать, выполняя те же функции, характерные во многом финансовой системе Советского Союза. Как и во всем мире, финансовая система нашей республики является производной от экономической и политической систем. Поэтому структура финансовой системы, состав ее звеньев за годы суверенитета подвергались изменениям в зависимости от экономической политики и политической конъюнктуры. Незавершенность политических и экономических реформ оказали и оказывают сильное влияние на формирование и развитие финансовой системы. Так, в «Национальной стратегии устойчивого развития КР вынуждены были признать «страной без приоритетов». Как отмечено в НСУР «Более двух десятилетий после распада Советского Союза прошли в режиме «выживания» народа Кыргызстана и оцениваются во многом как время «потерянных возможностей». Принимались неоднократные попытки по улучшению ситуации, в том числе при существующей поддержке международных организаций и стран-доноров (программы «Комплексная основа развития» в 2001 г., «Национальная стратегия

сокращения бедности» в 2003 г., «Новая экономическая политика» в 2009 г., многочисленные секторальные программы развития и др.). Однако из-за слабого государственного управления, масштабной коррупции, а также криминализации некоторых государственных структур в период президентства А.Акаева и К.Бакиева, они не смогли исправить ситуацию и дать достаточный позитивный импульс развитию республики и в значительной степени не достигли своих целей.

Отсутствие грамотной и целенаправленной государственной политики не способствовали развитию приоритетных секторов экономики. В итоге, в отличие от многих других республик бывшего Советского Союза, республика не смогла за 20 летний период найти свое достойное место в мировом экономическом процессе. Экономика республики не смогла стать самостоятельной, ни тем более гармоничной составной частью Центрально-Азиатского региона или стран СНГ.

По данным международных исследований, еще до апрельской революции, республика по итогам 2009 года стала самой бедной среди стран СНГ. За чертой бедности находилось более 36 % населения или более 1,7 млн. человек, из которых около 76 % проживало в сельской местности; уровень безработицы, по официальной статистике превышал 11%, а по неофициальным данным доходило до 20%.

Неустойчивые темпы экономического роста, бездарная социальная политика послужила наглядным подтверждением несформировавшегося за более двадцатилетний период осознанного выбранного курса страны, поддерживаемого большинством народа.

Анализируя осуществленные ранее меры по реформированию государственных органов можно сказать не только о недостаточности усилий по приведению реформирования в соответствии с требованиями правового государства, но также о несистемных и неадекватных подходах к самой реформе. Изменения заключались не в реформировании деятельности министерств и ведомств, а в основном в придании им нового вида при старом содержании. Проводились функциональные анализы, изменялось количество государственных органов, но при этом не было ощутимого повышения качества работы по управлению процессами социально-экономического развития».

Последние четверть века по пути демократии и суверенитета для финансовой системы стали периодом испытаний, бесконечных ошибок и в большей части огорчений для кыргызского народа от череды реформ по эффективному и рациональному использованию финансовых ресурсов государства. Эти 25 лет можно условно разделить по пятилеткам до 2005 года (три неполные пятилетки), которые соответствуют времени, когда руководил страной первый Президент республики Акаев А.А. Это был период до первой революции. Следующая пятилетка (2006-2010 гг.) соответствует периоду правления страной Президента Бакиева К.С., которая завершилась второй революцией. Наконец, с 2010 г. по настоящее время (следующая пятилетка), когда финансовая система в целом находится на фазе перехода к парламентскому управлению государством.

Государственный бюджет, как финансовый план государства, как выше отмечали, является завершающим этапом всей системы планирования. Планирование деятельности и формирование финансовой системы республики за 25 лет происходили на основании соответствующих программ развития на долгосрочный период. До 2005 года основополагающими документами, которые определили перспективы развития были «Комплексная основа развития» (2001 г.) и «Национальная стратегия сокращения бедности» (2003 г.). «Новая экономическая политика» (2009) и, наконец, Национальная стратегия устойчивого развития (2013г.) являются стратегическим ориентиром развития финансовой системы.

После распада Советского Союза прекратились дотации из союзного бюджета. Следует признать, что в свое время они имели огромную роль в экономическом развитии республики. По утверждению, легендарного министра финансов А. Токтоналиева, в 1956-1970 годы объем капитальных вложений из союзного бюджета составил более 1 миллиарда рублей, что почти равно объему расходов бюджета за две послевоенные пятилетки (1946-1955 гг.). В это время построены Токтогульская, Уч-Курганская ГЭС, автодорога Фрунзе-Ош Большое влияние в развитии финансовой системы оказали международные финансовые институты в лице Международного валютного фонда, Мирового банка и др. Они, являясь основными донорами,

постоянно производят мониторинг и дают рекомендации по проведению реформ финансовой системы. Что касается иностранной кредитной помощи, в начальный период суверенитета республика была готова на любые источники из-за внезапной их нехватки. Средства ЕС, Пакистана, Казахстана, Турции становятся в последствии обузой из-за высоких процентных ставок, коротких сроков погашения и нерационального их использования. В этот период соотношение государственного долга к ВВП достигает почти 30%. Только начиная с 2001 года, происходил постепенный переход к инвестиционным проектам. Эффективность донорской помощи, значение и место международных институтов в сфере финансов мало изучены на государственном уровне, как чиновниками различного ранга, так и учеными.

Вследствие развала единой советской экономической зоны и прекращения дотаций и субсидий из союзного бюджета в 1992 году, экономика и сектор государственных и социальных услуг в стране столкнулись с серьезными трудностями. В нашей республике переход к рыночным условиям управления экономикой потребовал осуществления широкомасштабной, радикальной модернизации административно-плановой системы, в первую очередь модернизацию действующей системы управления государственными расходами.

Бюджетные расходы к 1990 годам составляли примерно 10% общего ВВП, из которых 40% субсидировались из союзного бюджета. Остальные 60% поступали от государственных предприятий. Бюджет республики покрывал текущие расходы правительства, образования, здравоохранения и культуру. Советские стратегические предприятия составляли около 30% ВВП республики в виде денежных средств, материалов и оборудования в сферах военной промышленности, текстиля, пищевой промышленности, а также машиностроения, добычи полезных ископаемых, как сурьма, ртуть, уран, золото и т.д., инфраструктуры (дороги, оросительные системы, водоснабжение, ГЭС, ЛЭП) и строительство городов и сел. Они в основном финансировались из союзного бюджета. Кроме того, Советский Союз предоставлял нефть и газ по очень низким ценам.

В начале 1990-х годов суверенная Кыргызская Республика находилась в тяжелейшем финансовом и экономическом положении и перенесла несколько «шоков»:

А) первый – прекращение дотаций из союзного бюджета. Кыргызстан внезапно потерял 34% ресурсов ВВП. Большой объем импорта предотвращает катастрофические последствия за исключением отраслей строительства, транспорта и связи;

Б) второй – рост налогов. Суверенная республика попыталась обеспечить доходную часть бюджета путем увеличения налогового бремени на государственные предприятия и введением новых налогов, как таможенные пошлины, акцизы, подоходный налог, НДС и т.д. Налоговые поступления возросли на 3 % от объема ВВП. Следовательно, два вышеуказанные «шоки» сократили ресурсы экономики на 37% (34%+3%);

В) третий – сокращение потребления в результате обнищания. Личное потребление в 1990 году составляло 70%. Сокращение масштабов экономики автоматически сузило потребительский спрос на 26% ВВП (37%х0,7). А также в семейном бюджете показатель сбережений возрос на 22%, что и отразилось на потребительском спросе. В результате произошло сокращение ВВП на 15% (22%х0,7). В общей сложности ВВП уменьшается на 41% (26%+15%).

До конца 1994 года за счет роста цен и их либерализации, денежной массы, увеличения заработной платы и скачков обменного курса сома республика переживает период исторической инфляции в 359 раз за три года.

После распада Советского Союза в 1991 году мы пустились в «свободное плавание». Отсутствие опыта самостоятельного хозяйствования умноженное на ошибки руководителей высшего эшелона стало основной причиной обвала экономических показателей, политической нестабильности и социальных потрясений. В результате непродуманной политики приватизации, разграбление и разбазаривание государственной собственности все основные показатели пошли вниз. В 1992-1995 годы объемы ВВП, валовые продукции промышленности и сельского хозяйства продолжали падать. Высокий темп падения наблюдался в 1995 году. В результате в 1995 г. объем ВВП составил всего

лишь 50,3% уровня 1990 г., валовая продукция (ВП) промышленности – 35% и ВП сельского хозяйства – 57%.

С 1991 года в условиях резкого экономического спада и гиперинфляции, Министерство финансов вводит новую систему для интеграции доходов и расходов в новую систему учета. В доходной части расширена налоговая база, в основном делая ставку на косвенные налоги, в особенности, на НДС (20%) и акцизный налог (15-400% на местную продукцию и импортные товары). Доходы от налога на прибыль (30% для предприятий, 45% для коммерческих банков и 50% для торговли) резко сократился в результате продолжительной депрессии и теневой экономики. Таможенные пошлины (10% на импорт и 10-80% на экспорт) составляют незначительную долю из-за низких ставок и двусторонних соглашений по беспошлинной торговле. Индивидуальный прогрессивный подоходный налог (12-30%) был введен в 1993 году, но его вклад остается ниже 10% к общей сумме доходов. Были введены налог на основные средства (12% их стоимости), дорожный налог (0,8% от оборота), земельный налог (ставка в зависимости от региона и направления использования), а также неналоговые платежи в виде отчислений в фонд чрезвычайных ситуаций (1,5%), в Социальный фонд и занятости (38,5% от зарплаты и 1% от работника) и доходы от продажи и аренды объектов государственной собственности. Введены сборы за оказание услуг с потребителей. В расходной части бюджета 1994 года уменьшились расходы на капитальные вложения на 30%, социальные расходы остались на прежнем уровне. На погашение государственного долга уходит 11,9%, расходы на зарплату и отчислениям в Социальный фонд достигают 10,8%. У правительства накапливаются долги по ним, в особенности, в регионах.

За первые пять лет ВВП возрос в 548. Однако общие доходы и расходы бюджета не в состоянии угнаться за ней. Ежегодно дефицит бюджета становится серьезной проблемой перед правительством. Профсоюзы пытались поддержать правительство, но их ресурсы исчерпаны в 1990-1991 годы. Союзные капитальные вложения в 1992 году завершились. Попытка стимулировать государственные предприятия льготными кредитами Национального банка в сумме 140 млн. сомов в 1992-1993 годы образовала проблему неплатежей. К этому времени Министерство финансов задолжало Национальному банку. В 1993 году были увеличены поступления от налогов и одновременно сокращены расходы, но произошел новый резкий спад. 1994 год был очень тяжелым и бюджетный дефицит увеличился до 6-7% к ВВП за исключением 1992 года. Инфляция и рецессия создают проблему при оценке поступлений доходов в бюджет. В итоге у бюджетной системы образовались три проблемы: отсутствие четкого графика реформы бюджетной системы; тяжелая налоговая нагрузка на предприятия и предпринимателей; отсутствие стратегии бюджетных расходов. К сожалению, частые изменения направлений реформ бюджетной системы без четких графиков и определения конечных целей оздоровления экономики создали серьезные проблемы государству. Налоговая нагрузка, по оценке японских специалистов, до 1995 года составили примерно 62% доходов предприятий и предпринимателей. Пассивное расходование бюджетных средств через социальный сектор или систему управление не способствовало развитие экономики, повышение качества продукции и создание рабочих мест.

В целом 1995 год характеризовался резким ростом дефицита бюджета. При ожидаемом 10,6%, он достиг 11,2%, увеличившись по сумме почти вдвое. В этом же году министерство финансов стало пересматривать структуру доходов на три года и производить оптимизацию расходов путем их сокращения. Были согласованы основные направления реформы: сокращение ставки налогов на основные средства и землю; пересмотр акцизных налогов; унификация налога на прибыль со ставкой 35%; укрепление таможенного контроля; введение концепции роялти, пересмотр расходов на социальные нужды; сокращение на 20% работников государственного аппарата и расходов на коммунальные услуги. Эти реформы проходили на основании Указа Президента от 6 сентября 1994 года и активном участии и под контролем иностранных консультантов и миссией МВФ, поскольку к 1995 году государственный долг страны приблизился к 0,5 млрд. долл. США, составив 455 млрд. сомов. Еще в то время японские специалисты в составе миссий международных институтов отмечали 2 слабые стороны: сложное географическое положение и слабая администрация.

Если от первой проблемы никуда не уйдешь, то второе «уязвимое место» государства до сих пор мешают развитию по пути прогресса.

С середины 1990-х годов в экономике страны появляются признаки восстановления. Несмотря на последствия финансового кризиса в регионе в 1998 году, реальный темп роста ВВП в среднем составлял более 5% в год за 1996-2001 годы. В сельском хозяйстве, добыче золота и торговле наблюдался значительный рост, а промышленность находилась в застое или имелись устойчивые тенденции спада. Что касается спроса, то потребление (включая импорт) и государственные инвестиции через внешнее финансирование, привели к подъему. Наметилось улучшение в инвестициях предприятий и экспорте.

Несмотря на это, республика в этот период оставалась второй страной по бедности среди стран бывшего Советского Союза и одной из самых бедных стран мира. В 2001 году уровень дохода на душу населения составил лишь около 300 долл. США. Уровень оплаты труда государственных служащих (2273 сомов), размер пенсий оставался низким. Расходы на социальную защиту были ограничены. Кроме того, правительство принимает на себя большие квази-бюджетные расходы путем установления цен на коммунальные услуги (на энергетическую и тепловую энергии) на уровне ниже их экономической стоимости. По оценке Мирового банка, в 2001 году их уровень с учетом коммерческих потерь был близок 10% к ВВП или вдвое больше, чем дефицит бюджета.

Уровень государственного внешнего долга, составляющего 206% от экспорта в 2001 году, также демонстрирует неустойчивость. Существовал ряд причин для такого высокого уровня внешнего долга, включая отсутствие жесткой долговременной политики заимствований и большой дефицит бюджета на протяжении большей части десятилетия.

Управление бюджетом представляло особую проблему, т.к. бюджетный дефицит 1996-1997 годы был относительно высоким и в среднем составлял около 5,3%. Значительное обесценивание сома в реальном выражении во время регионального финансового кризиса 1998 года увеличило бремя растущих убытков энергетического сектора и требований по обслуживанию государственного долга. Это обстоятельство еще раз доказало необходимость ускорения преобразований в бюджетной сфере. Как следствие власти сократили бюджетные расходы с 17,9% к ВВП в 1998 году до 14,1% в 2001 году, по отчету 2001 году, впервые исполнив бюджет с профицитом.

Многие реформы к этому времени не получили развития или не были завершены, как правило, в результате слабости государственных институтов, коррупции, отсутствия административного потенциала и несогласованности программ доноров. Поэтому в ходе реализации фискальных преобразований и управления расходами бюджета были определены три крупные задачи, стоящие перед правительством на ближайшие годы:

1.консолидация фискальных преобразований и обеспечение внешней финансовой устойчивости с одновременной защитой наиболее уязвимых групп населения;

2.определение отраслевой бюджетной политики в соответствии с приоритетами Национальной стратегии по сокращению бедности с последовательным осуществлением среднесрочной бюджетной основы;

3.совершенствование систем и потенциала государственного управления услуг и финансовой подотчетности, а также сокращения коррупции.

Начиная с 2000 года, усилия государства направлялись на сокращение дефицита бюджета и квази-бюджетного дефицита. Последний представлял особую угрозу и бюджетной политике и с точки зрения отраслевой перспективы, разрушает потенциал инвестиционных вложений и развитие энергетического сектора в целом. Была поставлена задача в течение 4-5 лет ликвидировать квази-фискальный дефицит путем увеличения собираемости доходов, поднятие тарифов и обеспечения поддержки доноров для сокращения расходов по обслуживанию долга.

С 1996 года уровень доходов, включая социальные отчисления, остался без изменений. Во-первых, перед правительством стояли задачи пересмотра налогового законодательства в целях отмены некоторых преференций, усиления потенциала акцизов, НДС и других косвенных налогов

и отмены ряд налогов, не имеющих особое значение в формировании доходной части бюджета. Во-вторых, нужно было принять меры по комплексной модернизации фискальной системы.

Государственные расходы на здравоохранение и образование с 1997 года по 2000 год не увеличивались, а по здравоохранению снизились, важным источником финансирования отраслей стал частный сектор, существовал большой разброс в качестве и объему услуг.

В системе здравоохранение реформы сталкиваются двумя угрозами финансового характера. Первая – государственное финансирование неуклонно снижалось. Это связано: уменьшением расходов на зарплату, часть которой выплачивалась за счет категориального гранта, предоставляемого местным бюджетам; сокращением расходов на эти цели на уровне местных бюджетов в связи с введением сооплаты; отвлечением части средств фонда обязательного медицинского страхования Социальным фондом на выплату пенсий. Вторая – финансирование сосредотачивалась на больницах, а не на первичной помощи. При этом основная сумма расходов накапливалась в Бишкеке у высокоспециализированных и имеющих хорошую материальную базу больницах, что отрицательно сказывалось на возможностях бедного и сельского населения в получении качественных услуг по месту проживания.

К 2000 году качество образования серьезно ухудшилось во всех школах, за исключением нескольких хорошо обеспеченных городских школ. По данным социологических опросов родителей снижение качества возникло из-за недофинансирования отрасли из государственного бюджета. Доля бюджета на образование в 2000 году (20%) была такой же, как 1999 году. А 2001 бюджетном году она увеличилась до 23% к общей сумме бюджета. Вместе с тем доля ВВП на цели образования и 2000 году снизилась ровно на половину и составила 3,7% вместо 7,4% в 1990 году. Это гораздо ниже доли ВВП, направляемой на образовательные программы в других странах региона, за исключением Таджикистана и России. Результатом такого бюджетного снижения на образование стала повсеместная нехватка и отсутствие материалов, нужных для эффективного преподавания, обучения и модернизации программ обучения. В 80% начальных школ недостаточно учебников, 70% - методических материалов для учителей, 70% - мебелей, 20% - парт и столов, 23% - водоснабжения и т.д.

Сокращение бюджетного финансирования ведет к снижению уровня заработной платы учителей, что снижает мотивацию, побуждает к поиску дополнительных заработков. В среднем финансирование 35% расходов начальных школ в городах и 25% расходов сельских школ осуществляются за счет внебюджетных источников. Лишь 10% начальных школ работают в одну смену, 81% сельских школ и 71% городских школ работают в две смены, 9 процентов сельских и 19% городских школ работают в три смены.

Вторая половина 90-х годов характеризовалась переходом от прямой социальной защиты к помощи, основанной на неправильном ценообразовании ключевых коммунальных услуг. Это было связано с необходимостью сокращения нагрузки на бюджет, особенно, по зарплате, пенсий и иным выплатам путем предоставления льгот на коммунальные услуги, как правило, на электроэнергию, отопление, общественный транспорт, водоснабжение и орошение. В результате увеличения квази-фискальных субсидий, в большей части по электрической энергии, расходы на душу населения на социальные цели сокращены с 67 долл. США в 1995 году до 30 долларов США году. Такие меры правительства способствовали снижению эффективности и целевого использования средств предприятий, оказывающих коммунальные услуги и создали условия процветанию коррупции. Около одной трети населения республики, в Баткенской области – 60 %, в Нарынской области – все население начали пользоваться льготами. Около 3 % от государственных расходов направлялись на финансирование вышеуказанных программ в рамках бюджета 2002 года.

По пенсиям реструктуризация была проведена только 1997 году. После кризиса 1998 года пенсии сократились в реальном выражении. Расходы на выплату пенсий сократились на 1,8% к ВВП между 1998 и 2001 годами. В последние годы через республиканский бюджет и ФОМС дополнительно были выделены денежные средства на выплату пенсий.

К 2000 году утверждаемый годовой бюджет не давал комплексную картину, охватывающую всю фискальную деятельность государства в связи с наличием трех основных проблем, необходимость решения которых назрела к этому времени.

Первое, в стране существовали 8 внебюджетных фондов, которые распределяли 15% от общего объема государственных ресурсов, имея самостоятельные счета. Это обстоятельство уменьшает источников основного бюджета, нарушает установленный порядок и процедуры формирования и использования государственных средств. Более того, не позволяет осуществлять надзор и управление государственными ресурсами, некоторые виды деятельности не подпадают под правила и требования в отношении закупок и отчетности, применяющихся к бюджетным учреждениям.

Второе, рамки, в которых проводится работа с грантами, получаемых от доноров, в особенности, те, что поступают в виде продукции в натуральном выражении минуя казначейство.

Третье, интеграция бюджетных процессов по текущим и капитальным расходам. ПГИ, представляя большую часть капитальных вложений, используются, не следуя принципам бюджетного процесса и календарному графику.

Кроме того, несколько существующих денежных фондов не зависимых друг от друга, функционировали вне государственного бюджета. Они составляли около 18% к ВВП (государственные инвестиции, операции Социального фонда). Около 30% бюджета связано с взаимозачетами, бартерными операциями (товарные зачеты в счет платежей в бюджет) и специальными средствами. Другая треть бюджета относился к защищенным статьям, которая тоже не может быть перераспределена по законодательству. Каждая из выше перечисленных проблем требовала особого подхода решения и не отвечала общим правилам бюджетного процесса и общепринятым нормам.

Заметно увеличилась численность работников, занятых в государственном и муниципальном уровнях. В 2001 году их численность составила 308,6 тыс. человек или 6,3% населения страны.

После введения новых видов межбюджетных трансфертов в 1998 году категориальные и выравнивающие гранты, стали основными источниками местных бюджетов, образовав около 30% доходов местных бюджетов в целом и положили начало создания единообразной и постоянной системы межбюджетных отношений. Хотя система грантов была далека от справедливого, прозрачного решения этой проблемы.

Система государственных доходов характеризовалась зависимостью от налогов, собираемых на республиканском уровне. В общей сложности, в республике взимались 24 вида налога, не считая отчислений в Социальный фонд: 5 из них поступали в республиканский бюджет, 3 налога являлись регулирующими и 16 принадлежали местным бюджетам. Администрирование производилось четырьмя отдельными ведомствами: ГНИ, ГТИ, Социальный фонд и финансовая полиция.

Подводя итоги первого десятилетия становления финансовой системы, можно сказать, что период относительно экономической и фискальной стабильности продолжался только период с 1996 до начала 1998 года. К тому же появление в потоке золоторудного месторождения «Кумтор» в 1997 году заметно улучшило доходную базу бюджета. Затем внешние и внутренние трудности 1998 года нанесли серьезный урон фискальной позиции государства. В условиях значительного давления долгового бремени, фискальная политика была жесткой в течение трех лет после финансового кризиса. Вместе с тем ярко высветились все проблемы и трудности, накопленные за первое десятилетие.

Второе десятилетие для финансовой системы было периодом испытаний, на рисунке 3.1 представлен общий объем доходов и расходов государственные бюджета (далее - ГБ) за 2000-2016 годы.

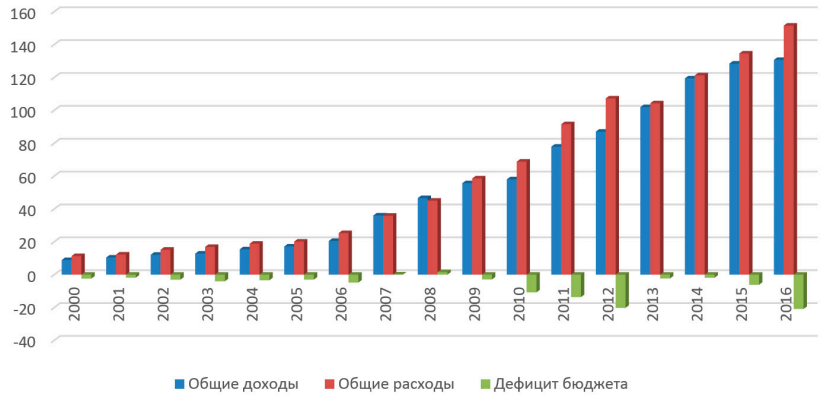

Рисунок 3.1 Параметры государственного бюджета КР за 2000-2016 гг, млрд. сом
Источник: данные Министерства финансов КР

Как показывает рис 3.1 доходы и расходы ГБ имели стабильный ежегодный рост. Доходы ГБ за указанный период выросли в 13 раз, в то время как расходы увеличились в 13,4 раза, что показывает на значительное увеличение дефицита бюджета в 2016 г. по сравнению с 2000 г. Дефицит бюджета с 2000 г. имел тенденцию к сокращению, и в 2008 г. впервые государственный бюджет Кыргызской Республики был исполнен с профицитом. Улучшение показателей дефицита бюджета за 2000-2008 гг. вызвано позитивными изменениями экономической конъюнктуры страны: значительный рост ВВП (порядка 7-10%), улучшение инвестиционного климата и т.д. Однако из-за последствий финансового мирового кризиса (2008 г.) начиная с 2009 г. дефицит государственного бюджета начал увеличиваться, порой он доходил до 20 млрд. сом. Увеличение дефицита обусловлено также событиями, произошедшими на юге страны в 2010 г., повышением заработной платы учителям и медработникам, снижением поступлений от производства золота в связи с аварией на руднике Кумтор.

В 2013 г. наблюдается резкое сокращение дефицита бюджета до 2,3 млрд. сом. по сравнению с 2014 г., когда дефицит сложился на уровне 20,2 млрд. сом. Резкое сокращение дефицита бюджета в первую очередь связано с изменением расчета источников финансирования дефицита бюджета. Если раньше рекредитуемые кредиты были включены в расходную часть бюджета и отражены во внешних источниках финансирования дефицита бюджета, то начиная с 2013 г., расходная часть ГБ была уменьшена на сумму рекредитуемых кредитов. На рис. 7 показаны низкие значения дефицита бюджета за 2013-2014 гг., которые были обусловлены изменением формата расчета источников финансирования дефицита бюджета, а также высоким экономическим ростом за этот период.

Складывающаяся в последние годы неоднозначная ситуация в мировой экономике и на финансовом рынке, и замедление экономического роста в странах основных торговых партнерах затрудняют исполнение республиканского бюджета. Однако, несмотря на внешние вызовы Кыргызская Республика в 2015-2016 годы сохранила дефицит бюджета на приемлемом уровне. Так, по данным Министерства финансов КР дефицит бюджета составил 3,5% и 4,6% к ВВП соответственно.

Согласно Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы дефицит бюджета должен быть не более 5 % к ВВП.

Однако, в соответствии с международными стандартами приемлемый уровень дефицита к ВВП составляет 3%, при котором экономика обладает макроэкономической устойчивостью, и государство эффективно управляет государственным долгом.

Значительное увеличение дефицита бюджета негативно отразится на сбалансированности бюджета, устойчивости государственного долга, финансировании необходимых и приоритетных расходов и выполнении обязательств, взятых в рамках программы МВФ. Кроме того, при рассмотрении проектов Закона о республиканском бюджете высокий дефицит вызывает критику со стороны общества и депутатов Жогорку Кенеша КР.

Доходы государственного бюджета. В структуре доходов государственного бюджета большую долю составляют налоговые поступления, которые за период независимости Кыргызской Республики колебались в пределах 70-95% (рис. 3.2). С увеличением неналоговых поступлений и официальных трансфертов доля налоговых поступлений с каждым годом уменьшается. До 2005 г. доля налоговых поступлений в доходах ГБ составляла порядка 90%, однако, начиная с 2006 г. этот показатель резко сократился.

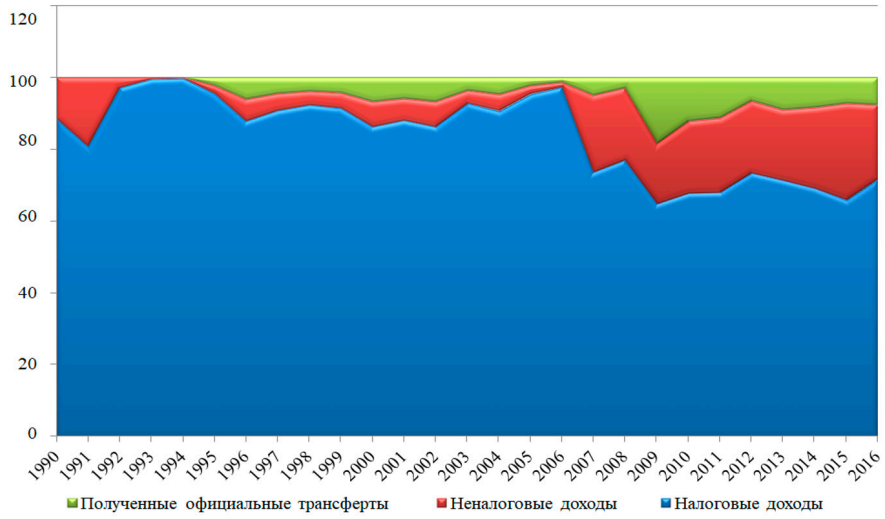

Рис. 3.2. Структура государственных доходов Кыргызской Республики, %
Источник: Министерство финансов КР

Объем неналоговых поступлений с 2006 г. начал увеличиваться и в 2015 г. достиг своего максимума, составив порядка 35 млрд. сом., или 27% к общим доходам. Рост неналоговых доходов обеспечен в основном за счет специальных средств, поступлений прибыли Национального банка Кыргызской Республики (в 2016 г. в сумме 4 579,8 млн. сом.) и увеличения поступлений процентов по выданным бюджетным ссудам и кредитам, дивидендам, начисленным на государственный пакет акций, и арендной плате.

Поступления официальных грантов за рассматриваемый период составили порядка 5-10% к общим доходам.

Расходы государственного бюджета. Все государственные расходы группируются в разрезе секторов. На рис. 3.3. представлена динамика расходов государственного бюджета в разрезе секторов.

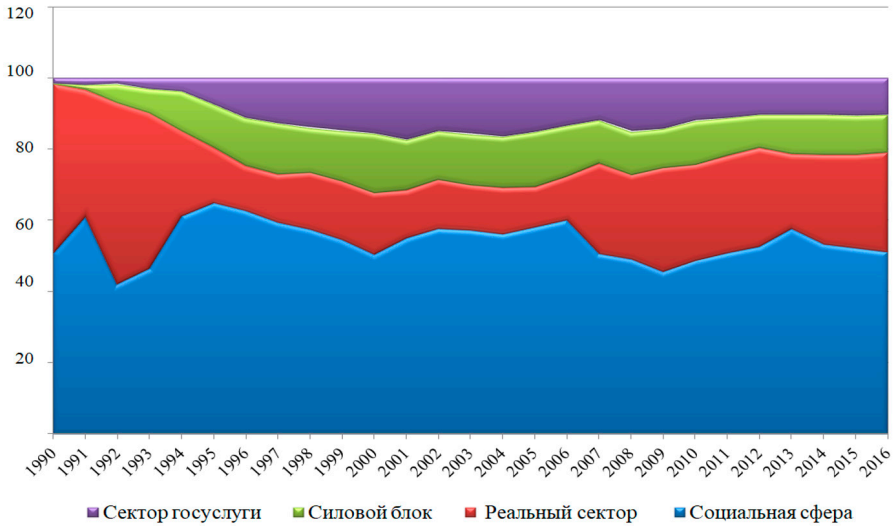

Рис. 3.3. Структура государственных расходов Кыргызской Республики,%
Источник: данные Министерства финансов КР.

Как видно (рис. 3.3), бюджет Кыргызской Республики является социально-ориентированным. Динамика расходов ГБ по секторам характеризуется значительной долей социального сектора, где за последние годы наблюдается стабильность, и колеблется на уровне 50% от общих расходов ГБ. Реальный сектор идет вторым и составляет порядка 20-30% к общим расходам ГБ. Увеличение расходов реального сектора связано с финансированием проектов государственных инвестиций, которые в основном направляются в энергетику, транспорт, сельское хозяйство, ирригацию и сельское водоснабжение. Далее идут расходы на развитие сектора госуслуг и силового блока – порядка 10-11% в среднем.

В общей доле расходов ГБ, фонд оплаты труда (ФОТ) занимает порядка 30 %. По ФОТ резкое увеличение произошло в 2007 году с 10,2 млрд. сом до 14,0 млрд. сом 2008 году или на 37 % и в 2010 году с 19,0 млрд. сом до 27,0 млрд сом в 2011 году или на 41 %. Увеличение ФОТ в 2011 году обусловлено с повышением заработной платы социальным работникам (учителям, медикам, работникам культуры и спорта).

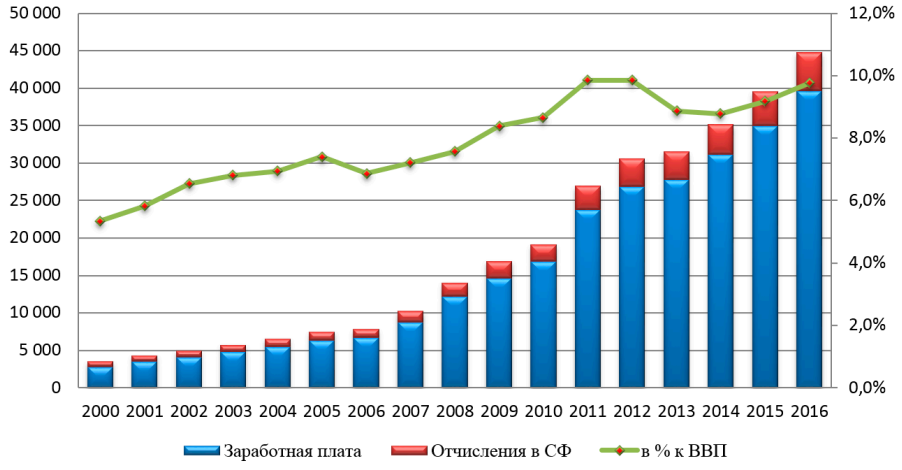

Рис. 3.4. Структура фонда оплаты труда в КР за рассматриваемый период
Источник: Министерство финансов КР

В рисунке 3.4. видно, что в последующие 2012-2016гг. были повышена заработная плата учителям, медикам, социальным работникам, судебной системе, прокуратуре, государственным и муниципальным служащим, что напрямую отразилось на увеличение ФОТ которая составляет более 40 млрд.сомов или 30 процентов бюджета страны.

Немаловажную роль в экономике играет бюджет развития, в части строительства инфраструктурных и социальных объектов. В структуре бюджета развития расходы ГБ по капитальному вложению из внутренних источников резко увеличились в 2006 году в более 2 раз с 1,3 млрд. сом до 3,1 млрд. сом в 2007 году, в 2008 году до 4 ,8 млрд. сом или на 57 %, и резко снизились в 2009 году с 5,7 млрд. сом до 3,6 млрд. сом в 2010 году или на 35 %, затем резко увеличился в 2011 году достигнув 5,6 млрд. сом или на 47 %.

По внешним источникам, начиная с 2008 года происходило резкое увеличение, ежегодно прибавляя в среднем 56 %. Однако в 2013 году данный показатель резко сократился до уровня 2009 года.

По данным Министерства финансов КР удельный вес внешнего финансирования инвестиционных проектов ПГИ составляет 98% и средства из внутренних источников порядка 2% от общего объема ПГИ. За последние годы исполнение бюджета развития по внешнему финансированию с учетом грантов очень низкое от годового плана.

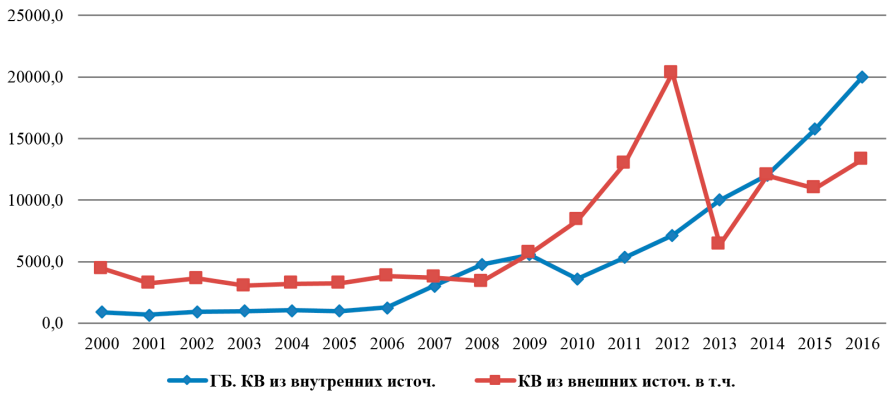

Рис. 3.5. Динамика бюджета развития за 2000-2016 гг.
Источник: Министерство финансов КР

Кроме этого, в монографии рассмотрен государственный долг Кыргызской Республики как один из элементов регулирования бюджетных отношений, играющий важную роль в макроэкономической системе каждого государства. Это вызвано тем, что обслуживание и погашение долга напрямую влияет на состояние государственных финансов. Государственный долг показывает политику, осуществляемую государством. Поскольку долг требует немало средств на его обслуживание, и накопление долга может иметь чрезвычайные последствия для экономики страны.

Сумма государственного внешнего долга в сомовом эквиваленте с 2010 г. по сравнению с 2015 г. увеличилась на 121,8%, или в 2,2 раза. Необходимо отметить, что в период 1993-2015 гг. соотношение государственного внешнего долга к ВВП варьировалось с 22% в 1993 г. до 122% в 1999 г. Основная причина роста показателя уровня внешнего долга к ВВП за 1998-2005 гг. связана с замедлением темпов роста экономики и быстрым увеличением объема внешнего долга. На графике видно, что среднее значение показателя государственного внешнего долга к ВВП за 1993-2015 гг. составило 64% (рис. 3.6). В 2015 г. соотношение внешнего долга к ВВП составило 64,5%, превысив законодательно установленный порог в 60% к ВВП. Основными причинами превышения порогового значения явились девальвация национальной валюты по отношению к доллару США и снижение темпов роста экономики.

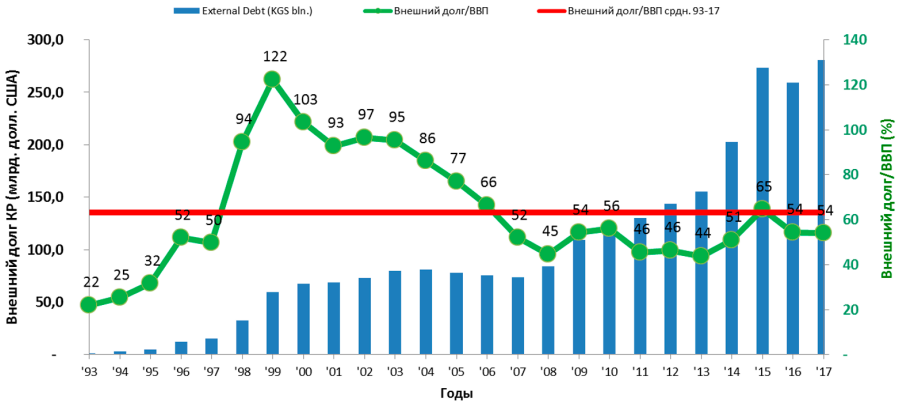

Рисунок 3.6 Динамика государственного внешнего долга Кыргызской Республики
Источник: данные Министерства финансов КР.

Основной причиной роста государственной внешней задолженности за 2010-2017 гг. является привлечение больших объемов внешних заимствований в экономику в рамках программы государственных инвестиций. В 2010 г. сумма привлеченных кредитных средств составила 187,6 млн. долл. США, а на конец 2015 г. – 329,9 млн. долл. США, увеличившись на 75,9%, или в 1,8 раза (рис. 11). Необходимо отметить, что семь из десяти крупнейших кредитных соглашений долгового портфеля были заключены в период 2010-2015 гг. Совокупный объем данных кредитов в размере 1,82 млрд. долл. США был полностью предоставлен Эксимбанком Китая. При этом кредитные ресурсы по ним направляются исключительно на реализацию инвестиционных проектов, то есть не на покрытие дефицита бюджета, как было до 2010 гг. Также 2010-2017 гг. характеризуются началом реализации крупнейших государственных инвестиционных проектов, направленных на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры (Датка - Кемин – 389 млн. долл., реконструкция Бишкекского ТЭЦ – 386 млн. долл., альтернативная автодорога Бишкек-Ош – 400 млн.долл. США).

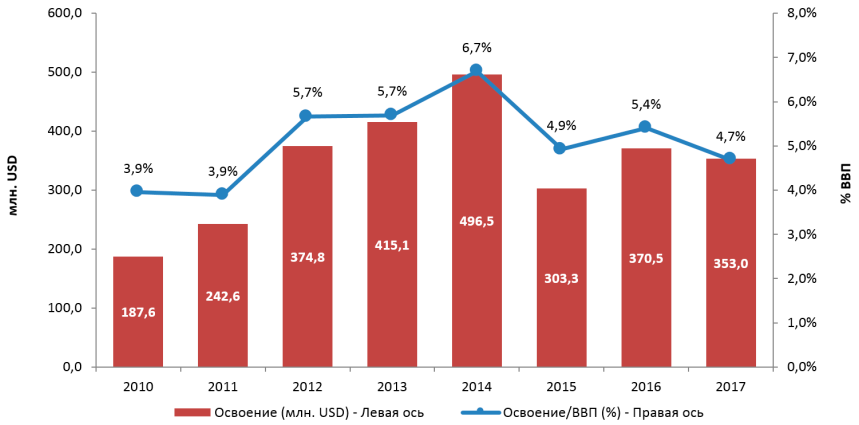

Рисунок 3.7 Суммы привлеченных кредитных средств за 2010-2017 годы (млн. долл. США)
Источник: данные Министерства финансов КР

Девальвация национальной валюты по отношению к доллару США как фактор роста государственного внешнего долга. Государственный внешний долг целиком состоит из кредитов в иностранной валюте. Так, на конец 2015 г. доминирующее положение в валютной корзине заняли доллары США, евро и японские йены (62, 17 и 11% соответственно). Для расчета объема государственного внешнего долга в долларах США, все остальные иностранные валюты (евро, йены, динары и т.д.) конвертируются в доллары США. Соответственно повышение курса той или иной иностранной валюты приводит к увеличению сомового эквивалента суммы долга, при этом увеличивая нагрузку на бюджет по обслуживанию государственного внешнего долга Кыргызской Республики в периоды повышения курса. Из этого следует, что государственный внешний долг напрямую подвержен риску обменного курса.

В целом обменный курс за 2000-2015 гг. показал, что кыргызский сом ежегодно девальвировал против доллара США в среднем на 3,6% по среднегодовому курсу и на 3,7% по курсу на конец каждого года. В 2014 г. девальвация национальной валюты составила 19,8% и в 2015 г. – 28,9% к доллару США. В итоге кумулятивное значение двухлетнего шока составило порядка 54%. Снижение курса сома было вызвано сильным обесценением российского рубля казахского тенге, так как Россия и Казахстан являются ведущими торговыми партнерами Кыргызской Республики и источниками перевода денежных потоков нашими соотечественниками.

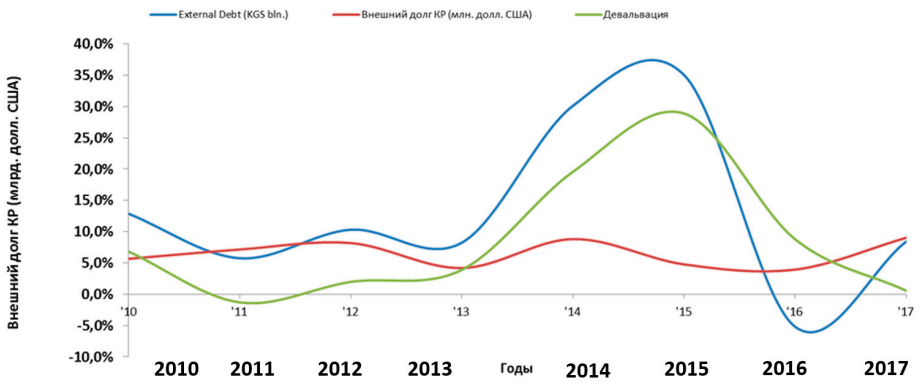

Рисунок 3.8 Причины роста внешнего долга КР в сомовом эквиваленте за 2010-2017 годы
Источник: данные Министерства экономики КР

На рис. 3.8 видно, что рост государственного внешнего долга в сомовом эквиваленте напрямую зависит от девальвации национальной валюты, имея схожую кривую. Так, номинальное значение государственного внешнего долга в сомовом эквиваленте за 2015 г. увеличилось на 35%, тогда как внешний долг в долларах США возрос всего на 4,8%. В свою очередь девальвация национальной валюты за 2015 г. составила 28,9%. Ситуация в 2014-2015 гг. продемонстрировала высокую уязвимость и зависимость долгового портфеля от обменного курса.

За 2010-2016 годы в целях сокращения внешнего долга была списана задолженность Кыргызской Республики перед следующими двусторонними кредиторами:

в 2012 году Турция списала задолженность в сумме 49,2 млн. долларов США;

в 2013 году Российская Федерация списала задолженность в размере 188,9 млн. долл. США. Кроме того, начиная с 2016 года, Правительство Российской Федерации в течение 10 лет будет производить списание долга в 300 млн. долларов США по 30,0 млн. долларов США ежегодно;

в 2016 году списаны первые 30 млн. долл. США перед Правительством Российской Федерации;

в апреле 2016 г. Федеративная Республика Германия списала задолженность в сумме 13,5 миллионов евро.

Совокупный объем списанной задолженности составил порядка 553 млн. долл. США (с учетом будущего списания кредита России в сумме 270 млн. долл. США), что в свою очередь сокращает размер государственного внешнего долга и расходы, направленные на обслуживание внешнего долга. По состоянию на 31 декабря 2017 года в структуре долга Кыргызской Республике имеется условное обязательство перед Российской Федерацией в размере 240,0 млн. долл. США, или 5,9% от всего объема внешнего долга. Как упоминалось раннее, указанная задолженность будет списана Россией по 30,0 млн. долл. США ежегодно до 2026 года.

В последнее время вследствие масштабного привлечения двусторонних кредитов в структуре государственного внешнего долга Кыргызской Республики наблюдается быстрый рост задолженности перед иностранными государствами (рис. 3.9). При этом увеличение доли двустороннего долга происходит не равномерно, а за счет кредитов одного донора - Экспортно-импортного Банка Китая. По состоянию на 31.12.2017 года задолженность перед ним составила более 1,7 млрд. долл. США (или 41,7% от общей суммы государственного внешнего долга Кыргызской Республики). С учетом действующих кредитных соглашений, прогнозируется к 2024 году достижение 45% доли задолженности перед одним донором – Экспортно-импортным Банком Китая.

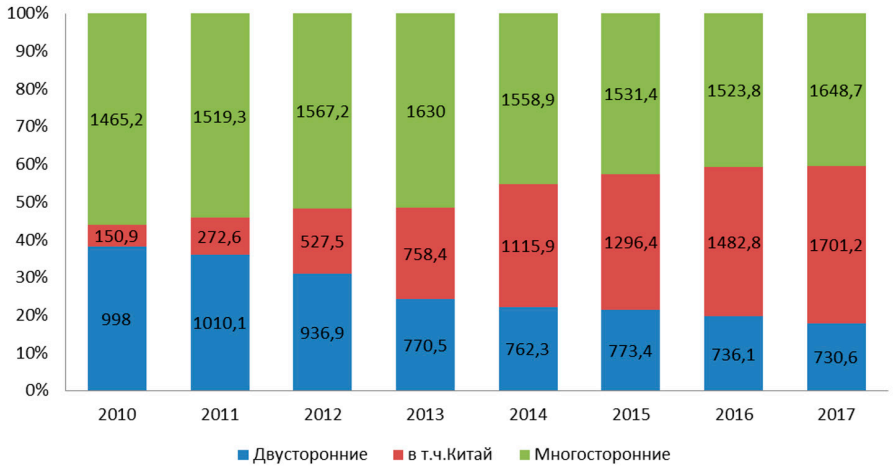

Рисунок 3.9 Структура внешнего долга по кредиторам за 2010-2017 годы (млн. долл. США)
Источник: данные Министерства финансов КР.

Таким образом, по оценке МВФ, уровень внешнего долга Кыргызской Республики все еще соответствует умеренному риску критической долговой ситуации и приближается к порогу высокого риска долговой устойчивости. Отнесение страны к категории высокого риска критической долговой ситуации, автоматически уменьшит доступ к льготным ресурсам. Поэтому следует избегать критической долговой ситуации.

Особенно, мы должны очень взвешенно подходит дальнейшему привлечению двухсторонних кредитов КНР, т.к. это может привезти к потери суверенитета Кыргызской Республики. Так например, Шри Ланка в счет погашения внешнего долга КНР передало в аренду на 99 лет глубоководный порт Хамбантота, Пакистан (порт г.Гвадар на 49 лет), Таджикистан передали золотые месторождения, Джибути (имеется военная база на 99 лет) и т.д.

Государственный долг, как ожидается, будет управляемым в среднесрочной и долгосрочной перспективе, но по-прежнему будет очень чувствительным к внешним шокам, что может привести к сокращению роста реального ВВП или неспособности сократить первичный дефицит в среднесрочной перспективе.

В связи с этим, так как нет законодательного закрепления порогов государственного долга, необходимо внести данную норму в Бюджетный Кодекс.

Одним из основных звеньев государственного бюджета, являются местные бюджеты, которые составляют финансовую основу органов местного самоуправления. **Местный бюджет** – это фонд финансовых ресурсов отдельной административно-территориальной единицы, форма образования и расходования денежных средств, формируемых за счет налогов, сборов, других обязательных платежей и иных поступлений, предусмотренных законодательством страны и предназначенных для обеспечения тех функций и компетенции, которые отнесены к местным органам власти.

Местными бюджетами, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, считаются бюджеты городов и айылных аймаков. В настоящее время в стране насчитывают 484 органов местного самоуправления, из них 31 городов различного значения и 453 айылных аймаков.

За 25 лет местные бюджеты были в постоянной зависимости от республиканского бюджета, хотя основной Закон страны и Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» предусматривали их самостоятельность. Но, после принятия последней редакции Налогового кодекса (2008 г.) окончательно подорван доходный потенциал местных бюджетов. До принятия новой редакции Налогового кодекса существовали 16 различных местных налогов и сборов, а также предусматривались отчисления от трех основных общегосударственных налогов. В настоящее время источниками местных бюджетов являются не постоянно поступающие два налога: земельный и налог на имущество.

По данным 2015 г. местные бюджеты зависимы от республиканского бюджета на 82%. Более того, анализ динамики соотношений республиканского и местных бюджетов показывает, что доля местных бюджетов в государственном бюджете в 2015 г. по сравнению с 2001 г. снизилась на 14%. За этот же период темп роста общего размера местных бюджетов отстает почти в 2,5 раза против темпа роста республиканского бюджета. В настоящее время органы МСУ, по нашим расчетам, выполняют 62,5% государственных полномочий. Конституция и специальный закон о делегировании полномочий, принятый в 2013 г., предусматривают обеспечение через республиканский бюджет финансовыми ресурсами всех переданных государственных полномочий. Но, до сих пор не в полной мере исполнены требования законодательства.

Реальное снижение количества дотационных айылных аймаков произошло с 2007 по 2008 г., то есть период, который справедливо считается «золотым» временем развития МСУ в Кыргызской Республике. В последующие годы, наоборот, наблюдается рост количества дотационных айылных аймаков, и к 2015 г. их количество достигает 373, что превышает показатели 2007 г., притом, что общее количество сельских муниципалитетов сократилось за этот же период с 472 до 453.

Таблица 3.1 – Доходная и расходная части местного бюджета Кыргызской Республики

	2005	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ВВП, млрд. сом.	108,899	141,897	220,369	285,989	304,4	350	397,3	423,6	458	521
Доходы										
Местный бюджет, всего, млрд. сом.	6,578	8,803	15,219	21,605	23,699	21,236	16,108	17,645	17,661	20,291
Налоговые доходы (без Кумтор), млрд. сом.	2,406	3,279	6,240	6,892	7,664	10,428	11,693	12,325	12,324	11,905
Неналоговые доходы, млрд. сом.	0,833	1,049	1,321	1,510	1,609	2,106	2,423	1,648	2,478	2,891
Расходы										
Местный бюджет, всего, млрд. сом.	6,517	8,697	15,188	21,426	23,695	20,733	15,848	17,266	17,613	19,389
Текущие расходы	6,379	8,512	**15,304**	**21,206**	**7,402**	9,718	10,024	9,98	9,127	7,176
Капитальные расходы, млрд. сом.	0,136	0,284	-	0,215	8,96	15,02	24,71	33,64	32,38	37,68
Дефицит бюджета, профицит бюджета										
Местный бюджет, млн. сом.	**61**	**106**	**31**	**179**	**3,3**	**503,7**	**260,4**	**378,6**	**47,7**	**901,7**

Источник: данные сгруппированы автором.

Как видно из табл. 3.1, в 2015 г. доходная часть местных бюджетов составила 17 млрд. 523 млн. сом., по сравнению с 2005 г. выросла более чем в 2,5 раза, налоговые доходы за аналогичный период выросли более чем в 6 раз.

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов, нами предлагается увеличить количество местных налогов для МСУ, например, ввести гостиничный налог, налог на рекламу, курортный налог, налог на скот которые усилили бы доходный потенциал местных бюджетов и стимулировали их деятельность.

Таблица 3.2 - Доходная часть местного бюджета в Кыргызской Республике (в тыс.сомах).

№	Всего по республике	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
	Всего доходы	**7 594 153,2**	**7 922 141,8**	**8 793 132,2**	**9 392 678,4**	**12 777 205,6**	**14 167 036,8**	**15 116 114,9**	**15 594 422,7**	**14 123 469,0**
1	Налоговые доходы	5 841 726,2	6 240 499,8	6 892 165,0	7 664 277,0	10 427 544,9	11 694 026,5	12 325 801,3	13 017 050,0	12 095 730,0
2	Неналоговые доходы	1 509 337,2	1 324 439,4	1 510 496,0	1 594 784,4	2 107 466,3	2 423 143,5	2 648 143,0	2 510 039,8	2 008 208,0
3	Активы и обязательства	243 089,8	357 202,6	390 471,2	133 617,0	242 194,4	49 866,8	142 170,7	67 332,9	19 531,0

Кроме того, не в полной мере и неэффективно используются земельные угодья. Считаем необходимым, пересмотреть ставки налога на земли в сторону увеличения, что увеличить доходную базу органов местного самоуправления. В настоящий момент средняя ставка налога составляет 360 сом на гектар, они самые низкие в странах СНГ и не корректировались с 1996 года.

Что касается неналоговых доходов с 2005 г. они выросли в 3 раза и составили 2 млрд. 648 млн.сом. При этом, не полной мере используется потенциал муниципальной собственности (земли и недвижимость).

Таблица 3.3 - Расходная часть местного бюджета в Кыргызской Республике (в тыс.сомах).

№	Всего по республике	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
	Всего расходы	**20 857 160,9**	**16 012 026,8**	**17 582 428,8**	**17 772 967,5**	**19 528 458,5**
1	Текущие расходы	8 809 787,8	9 206 391,0	9 087 182,2	8 237 662,3	6 202 838,9
2	Трансферты	8 678 017,9	1 944 869,7	2 549 561,9	2 767 488,1	5 454 887,1
3	Субсидии	934 282,4	1 407 674,6	1 372 034,2	2 480 101,6	2 990 953,5
4	Активы и обязательства	1 560 153,4	2 388 201,8	3 480 951,1	3 272 054,9	3 756 691,1
5	Специальные средства	874 919,4	1 064 889,7	1 092 699,5	1 015 660,7	1 123 088,0

Из таблицы видно, что львиная доля расходов приходится на текущую деятельность МСУ, и отчисления в СФ КР, трансферты и субсидии из государственного бюджета составляют 3 млрд. 44 млн. сом.

Дефицит местных бюджетов к 2015 г. достиг 139 млн. сом., что больше, чем в 2005 г. более чем в 2 раза, хотя самый большой дефицит наблюдался в 2013 г. – более полумиллиарда сомов, дефицит покрывался за счет внутреннего финансирования.

В монографии также была исследована деятельность Социального фонда Кыргызской Республики (далее – СФКР), как одного из субъектов бюджетной системы и бюджетных отношений.

Анализ данных табл. 3.2 показывает, что средства данного фонда образуются за счет сбора страховых взносов, пеней и штрафов, а также дивидендов, получаемых от средств, размещаемых в акциях высокодоходных предприятий.

За рассматриваемый период 2005-2015 гг. доходы фонда увеличились на 35 228,8 млн. сом., или в 6,5 раза, что составило 9,7% от общего ВВП. Из 41 681 млн. сом. дохода СФКР в

2015 г. поступления страховых взносов от физических и юридических лиц составили 57,8%, хотя в 2005 г. этот показатель составлял 77,1%. Львиная доля доходов СФКР поступает в Пенсионный фонд, ФОМС, ГНПФ и др. Хотя практика деятельности фонда показывает, что без поддержки республиканского бюджета, СФКР выживать достаточно сложно. Как видно из табл. 2, поступления средств из республиканского бюджета в 2015 г. составили 16 млрд. 349 млн. сом., или 39,2%. К примеру, в 2005 г. транш из республиканского бюджета составлял всего 15,2%. Следовательно, при аналогичной ситуации, есть вероятность, что через 5-10 лет из республиканского бюджета государство вынуждено будет отчислять для поддержки фонда более 50%. Основная причиной является, недобор страховых взносов от физических и юридических лиц. В связи с этим, мы предлагаем сбор страховых взносов передать ГНС.

Таблица 3.4 – Доходы и расходы Социального фонда Кыргызской Республики, млн. сом.

	2005	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	**6452,5**	**10031,1**	**22279,1**	**27510,3**	**33907,7**	**34650,5**	**38615**	**41681,3**	**44700,5**	**48912,0**
в % к ВВП	6,4	7,2	10,5	10,1	11,1	9,9	9,7	9,8	9,8	9,4
Остаток средств на начало года	398,8	1298,7	4349,8	3277,7	3861,5	968,4	628	882,6	2388,2	2449,4
Поступление страховых взносов всего	4979,2	7136,7	12083,9	16209	18793,3	20449,1	22052,5	24087,4	26558,4	28735,0
в том числе:										
в Пенсионный фонд	4657	6716,3	10399,1	13886,3	16429,5	17806,2	19148,2	20924,4	23075,7	24936,1
в Фонд ОМС	259,5	420,4	774,1	1040,1	1273,1	1490,1	1625,4	1785,6	1968,9	2167,5
в ГНПФ	-	-	809,4	1150,1	928,9	963,6	1061,8	1159,9	1272,6	1342,6
в Фонд оздоровления трудящихся	-	-	101,4	132,6	161,9	189,1	217,1	217,5	241,3	255,2
Поступления из Республиканского бюджета	981,7	1418,9	5576,7	7728,6	10652,3	13049,3	15322,7	16349,6	16093,0	17560,1
Прочие доходы (дивиденды по акциям и др.)	92,8	176,8	257,3	228,5	256,3	183,7	252,6	190,1	203,7	201,1
Расходы	**5661,9**	**7521,8**	**19001,4**	**25442,5**	**32800,4**	**34022,4**	**37607,2**	**39749,7**	**42312,3**	**46462,6**
в % к ВВП	5,7	5,4	9	9,3	10,8	9,7	9,5	9,4	9,5	9,6
в том числе:										
По средствам пенсионного фонда	5339,8	7115,2	18230,9	22547,9	28266,8	31494,4	34614,8	36633,7	38913,2	39033,6
расходы на выплату пенсий	4710,5	6360,1	16242,3	20294,1	26051,5	29031,9	31466,7	33159,4	35379,5	39033,6
пенсии военнослужащим	216,7	335,9	815,9	1028,4	1016,2	1183,3	1671,5	1969	2035,8	2017,6
В Фонд ОМС	259,5	406,7	690	978	1210	1390	1717,4	1735,3	1878,8	2167,5
в ГНПФ	-	-	-	1793,7	3171,6	963,6	1061,8	1159,9	1272,6	1379,4
в Фонд оздоровления трудящихся	-	-	80,5	122,9	152	174,4	213,2	220,9	234,7	
Дефицит (-), профицит (+) бюджета	790,6	2509,3	3277,7	2067,9	1107,3	628,1	1007,8	1931,6	2388,2	2449,4

Источник: данные Социального фонда КР.

Что касается количества пенсионеров, то оно составляет не более 10% от общего количества населения республики. Средняя пенсия – чуть более 5 тыс. сом., или 30% от средней заработной платы по республике (табл. 3.3).

Таблица 3.5 – Количество пенсионеров и средний размер пенсий

	2005		2010		2013		2015		2016		2017	
	кол-во, тыс.	ср. размер пенсий, сом.	кол-во, тыс.	ср. размер пенсий, сом.	кол-во, тыс.	ср. размер пенсий, сом.	кол-во, тыс.	ср. размер пенсий, сом.	кол-во, тыс.	ср. размер пенсий, сом.	кол-во, тыс.	ср. размер пенсий, сом.
Всего пенсионеров, из них:	500,6	775	530,1	2800	580,8	4432	604,8	4753	647	4895,8	661	5235,4
по возрасту	382,0	871	400,7	3028	429,1	4799	448,6	5143	462	5052,1	476	5398,5
по инвалидности	63,2	621	79,8	2170	102,8	3496	110,1	3766	112	3539,8	113	3836,5
по случаю потери кормильца	53,0	541	47,7	1909	47,2	3120	44,4	3219	73	3113,3	72	3246,9
пенсионеры военнослужащие, получающие пенсии через СФ	2,3	785	1,8	3229	1,6	4720	1,6	5787	1,5	6 030	1,5	5829

Источник: данные Социального фонда КР, Нацстатком КР.

Таким образом, за 25 лет финансовая система Кыргызской Республики прошла нелегкий, порой драматичный, с успехами и ошибками, путь становления и развития. Можно констатировать, что, являясь производной от политических и экономических процессов, финансовая система, особенно бюджетная, показала необходимость дальнейших преобразований самой структуры и бюджетного процесса, финансовых механизмов и фискальных взаимоотношений в целях повышения эффективности бюджетных расходов на реализацию конечных целей.

3.2 Тенденция развития бюджетного регулирования

Основной целью разработки модели бюджетного регулирования является обеспечение экономической устойчивости и повышение уровня жизни населения. Только в таком случае можно четко определить намеченные перспективные задачи и приоритетные направления по проведению бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Практический опыт показал, что до настоящего времени вырисовывались две совершенно противоположные по принципам организации модели финансовых и бюджетных отношений центра: дуалистическая (американская) и корпоративная (немецкая). Каждая из этих моделей имеет свои плюсы и минусы и является результатом исторической эволюции финансовых взаимоотношений в условиях конкретного государства. Вместе с тем, существенной составляющей корпоративной модели, является достаточно успешно функционирующая экономика, реализующая принципы справедливого перераспределения бюджетных ресурсов «сверху».

Создавая условия для трансформации финансовой и бюджетной системы в этом направлении бюджет допускает разделение доходов между уровнями бюджетов на основе конкретного разделения налогов на две составляющие, в первую очередь те виды налоговых

поступлений, которые закреплены за соответствующим уровнем бюджета (полностью или в виде квоты). Во вторых, те налоги, которые используются для перераспределения с целью бюджетного регулирования. Как показывает практика, разделение доходных источников между бюджетами рационально использовать два методических принципа.

Во-первых, это принцип зависимости размеров поступлений по налогам от результатов работы органов управления. На основании этого передача финансовых средств каждым звеньям бюджетной системы должна быть определена в зависимости от успешного функционирования соответствующего органа управления, так, чтобы соответствующий орган управления мог влиять на рост налоговых доходов. Второй принцип - долевое участие бюджетов нижестоящего уровня в получении квоты налоговой ставки по тем доходам, которые принадлежат вышестоящему звену бюджетной системы. Использование этого принципа связано с необходимостью применения значительных в фискальном отношении налоговых платежей для финансирования мероприятий и учреждений социальной сферы.

Каждому органу власти в условиях финансовой самостоятельности необходимо проводить свою бюджетную и налоговую политику (естественно, в рамках принятого законодательства), целью которого является обязательное обеспечение источниками поступлений для бюджетных расходов соответствующего уровня. Любой орган власти должен иметь собственные источники финансовых ресурсов, возможность привлекать к покрытию бюджетных расходов заемные средства и в случае необходимости, получать финансовую помощь из других уровней бюджета. Что касается дуалистической модели бюджетного регулирования, то здесь прежде всего, задача состоит в необходимости снижения встречных финансовых потоков через увеличение доли собственных доходов МСУ (вертикальное межбюджетное выравнивание).

Следующим немаловажным шагом в этой области является поиск методики бюджетного регулирования, основой которого является ликвидация единства ставок расщепления республиканских налогов при проведении процедуры горизонтального межбюджетного выравнивания. Реализация принципа бюджетной самодостаточности, переход к бюджетным отношениям от патронирования к побуждению, диктуется главным требованием - бюджетной самостоятельности каждого субъекта. В конечном итоге, необходимо стремиться к тому, чтобы роль центра по перераспределению бюджетных ресурсов была сведена к минимуму и к финансовой помощи субъектам только в чрезвычайных ситуациях.

Реорганизация системы бюджетного регулирования подразумевает также выполнение следующих важных условий:

- одновременное финансирование текущих расходов бюджетами различных уровней не допускается, а что касается капитальных расходов, то только на договорной основе;
- распределение источников доходов между бюджетами различных уровней необходимо осуществлять с возможностями каждого уровня, максимального влияния на повышение эффективности использования данного источника;
- стабильный доход должен соответствовать допустимым рискам по снижению расходов по финансируемым за их счет статьям;
- при распределении расходов между бюджетами различных уровней целесообразно установить в зависимости из равной заинтересованности в них всех субъектов, функционирующих на соответствующей территории, и с учетом возможности полноценного решения соответствующих задач в пределах данной территории;
- сумма платежей в консолидированный бюджет республики и во внебюджетные государственные фонды не может превышать установленного процента от ВВП.

На наш взгляд, эффективная стратегия модернизации бюджетных отношений, заключается в перемещении управления государственными финансами с центра на местные уровни, целью которого является полная реализация принципов децентрализации бюджета.

На центральном уровне бюджетная политика должна включать в себя следующие важные составляющие, как введение государственной монополии на реализацию национальных природных ресурсов, энергоресурсы, плату за пользование землей, предполагает также участие

во внешнеэкономической деятельности, а значит и проведение соответствующей таможенной политики. Размеры государственных пошлин на различные виды импортируемых ресурсов и материалов должны определяться, в большинстве случаев, разницей между ценами на ресурсы на мировом и внутреннем рынках и изменяться в ту или иную сторону в зависимости от государственной стратегии расходования национальных природных ресурсов.

Вместе с тем, с введением государственной монополии на продажу природных ресурсов и установлением единых государственных цен необходимо, изменить налоговые ставки таким образом, чтобы окончательная нагрузка на хозяйствующие субъекты по платежам в бюджет не превышала существующих в настоящее время сумм платежей за ресурсы и налоговых платежей.

Систему налоговых платежей за пользование недрами и природными ресурсами необходимо усовершенствовать таким образом, чтобы уменьшить их фискальный характер и усилить рентный. Распределение экономического эффекта от природопользования между всеми уровнями бюджетной системы следует осуществлять с учетом их расходных возможностей и компетенции, обеспечить расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы, природоохранных и экологических мероприятий и других общегосударственных нужд.

Природные ресурсы являются достоянием государства, платежи за пользование ими могут стать одним из основных источников пополнения бюджета. Эта меры поспособствуют укреплению государственного бюджета, чтобы эксплуатация природного потенциала республики была подчинена задаче его воспроизводства. Принятие решений и контроль за природопользованием станут в полной мере отвечать принципам ведения природным потенциалом республики.

Непременным условием упорядочения системы бюджетного регулирования является принятие государством социальных стандартов, которые должны соответствовать уровню прожиточного минимума. При этом действенность государственных гарантий проявляется в обязательности их доведения до каждого субъекта в финансовом выражении.

На основании принципов паритетной заинтересованности в расходах всего населения республики разумно считать, что главная задача государственного бюджета является финансирование расходов по обеспечению прав и свобод граждан (заработная плата на образование, медицину, правоохранительную систему, госуправление, пенсии и т.д.).

Определяющими условиями реализации социальных гарантий, согласно Конституции КР и нормативно-правовых актов, является разработка механизмов и их финансового обеспечения. Указанные механизмы должны четко определять закрепленные расходные полномочия по реализации установленных Конституцией КР гарантий за соответствующими уровнями бюджетной системы, юридическими и физическими лицами; закрепление источников дохода в соответствии с расходными обязательствами.

Часть гарантийных обязательств осуществляется за счет юридических и физических лиц, к примеру, выплата заработной платы в объеме не менее минимального размера оплаты труда возложено на работодателей. Тем не менее, основная часть гарантийных обязательств финансируется за счет бюджетной системы (т.е. совокупности государственного бюджета, бюджетов МСУ и внебюджетных фондов).

Гарантийные обязательства за счет бюджетной системы в Кыргызской Республике крайне осложнено существенной социально-экономическим и природно-географическим разделением регионов. В этих обстоятельствах единые условия налогово-бюджетных отношений приводят к тому, что при незначительной налогооблагаемой базы субъекта на него могут быть возложены большие расходные обязательства и, наоборот, на субъект с большой налогооблагаемой базой могут приходиться относительно небольшие расходные обязательства. На первый план данный факт определяет необходимостью разработки механизма финансовой поддержки бюджетов различных уровней, которые не способны на основе своих доходов реализовать расходные обязательства.

Для обеспечения каждого вида конституционных гарантий этот факт вынуждает разрабатывать особые механизмы финансовой реализации. Кроме этого на сегодняшний день в республике используется несколько подходов.

Во-первых, гарантийные обязательства исключительно обеспечиваются одним уровнем бюджетной системы, другим способом обеспечения гарантийных обязательств является создание государственного внебюджетного фонда, в котором должны быть сконцентрированы большинство налоговых и неналоговых поступлений, расходуемые исключительно для обеспечения соответствующих гарантий. В случае появления временного пространства между сборами доходов фонда и временем предоставления гарантии, высвободившиеся финансовые средства размещаются в безрисковые высокодоходные активы. Несмотря на то, что доходы и расходы, например, Социального фонда КР, существенно разнятся по регионам, районные управления социального фонда КР перечисляют централизовано излишние средства в бюджет фонда, либо получают из фонда недостающие финансовые средства. Через систему государственных внебюджетных фондов осуществляются конституционные права граждан на пенсионное и социальное обеспечение, в случае безработицы, охрану здоровья и оказание медицинской помощи через обязательное медицинское страхование (ОМС).

Во-вторых, следующим подходом в финансировании конституционных гарантий является учет потребности в расходах на их реализацию на равных условиях с другими статьями расходов соответствующих бюджетов, и в случае нехватки суммарных бюджетных доходов для финансирования их суммарных бюджетных расходов из государственного бюджета республики выделяется дополнительная финансовая помощь. К примеру, при распределении финансовой помощи всем уровням образования, (на основании конституционной гарантии), здравоохранению (на основании конституционной гарантии), пенсионному и социальному обеспечению (частичная конституционная гарантия), культуре и искусству (частичная конституционная гарантия), общественному транспорту (без конституционной гарантии), правоохранительной деятельности (без конституционной гарантии), управлению (без конституционной гарантии) и др.

Суммарные потребности государственного бюджета КР на реализацию конституционных гарантий и иных социальных благ, существенно превышают доходные возможности бюджетной системы. По оценкам Министерство финансов КР объем выделяемой финансовой поддержки из государственного бюджета, по сравнению с потребностью занижен как минимум в 1,2-1,5 раза. При этом финансовая поддержка в форме дотаций выделяется из республиканского бюджета и не имеет целевой направленности. Следовательно, происходит непроизвольное сокращение как средств, выделяемых на реализацию конституционных гарантий, так и средств, необходимых для реализации иных направлений бюджетных расходов.

Таким образом, существующий механизм бюджетных отношений не дает возможность в полной мере обеспечить приоритетность финансового обеспечения прав граждан, гарантированных Конституцией КР.

Таблица 3.6 Доля отдельных видов налоговых доходов республиканских и местных бюджетов в %

Показатели	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	среднее значение за рассматрив-й период
Налоги - всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Налог на прибыль (доход)	30,1	18,4	15,1	13,6	13,0	12,6	12,4	12,6	11,1	14,7	15,3
Подоходный налог с физи-	27,6	29,3	32,1	32,3	32,6	33,4	33,4	33,1	36,8	39,6	33,0
НДС	10,9	12,3	11,9	11,6	11,4	11,1	11,1	11,1	14,5	15,3	12,1
Акцизы	2,0	1,5	2,7	3,2	3,4	3,6	3,6	3,6	5,1	5,2	3,4
Налог на имущество	9,1	15,2	14,0	14,1	14,2	14,4	14,1	14,2	13,2	14,3	13,6
Сумма по Представленным налогам	79,7	76,7	75,8	74,8	74,6	75,1	75,3	75,4	80,7	89,1	77,7

Источник: данные Министерства финансов КР.

Исходя из вышеизложенного, обеспечить конституционные гарантий можно лишь при условии выделения финансовой помощи в виде субвенций. Существуют три варианта решения указанной проблемы, каждый из вариантов связан с некоторыми трудностями. Первый вариант - в рамках существующей методологии финансовой поддержки выделять субвенции на реализацию только конституционных гарантий. Второй - осуществлять финансирование конституционных гарантий исключительно из республиканского бюджета. Третий - разработать систему финансирования конституционных гарантий, основой которого является выделение в состав бюджета всех уровней фондов денежных средств, образуемых за счет доходов целевого назначения и расходуемых на реализацию соответствующих гарантий.

На минимально необходимые бюджетные услуги соблюдение конституционных прав гражданам должно обеспечиваться бюджетами всех уровней (республиканский, местный).

Таким образом, на республиканский бюджет ложится задача не только предоставлять финансовую помощь регионам, но и создать им все необходимые условия для налогово-бюджетного законодательства, прежде всего приемлемые условия для максимальной реализации существующих возможностей для опоры на собственные силы в соблюдении указанных гарантий.

3.3. Нормативно-правовые основы в деятельности бюджетных отношений

Бюджетное законодательство в соответствии с государственным устройством КР имеет два уровня. Наряду с этим сохраняются все свойства единой системы бюджетного законодательства КР и ее ведущая роль. Целостность бюджетной системы заключается в взаимосвязанности между собой всех основ бюджетно-правовых актов, определяемой уровнем законодательства. При этом сохраняется единая нормативно-правовая база бюджетного законодательства республики, что определяется основами Конституции КР, ее суверенитетом на всей территории страны.

Нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, являются основой в разделе финансового права. Основным законом является Конституция КР, которая устанавливает форму государственного устройства Кыргызстана ее принципы при взаимодействии с институциональными структурами.

Как известно, Конституция КР и бюджетное законодательство имеют юридическое

распространение на всей территории республики, бюджетное законодательство наравне с НПА органов МСУ образуют единую правовую систему бюджетных отношений.

В действительности, все содержащиеся в НПА основы бюджетной системы основываются на конституционных принципах. Основой Конституции, являются принципы равенства, единого экономического пространства, свободы экономической деятельности, откуда вытекают принципиальные основы единой финансовой в том числе налоговой политики. Конституционные принципы также отражают необходимость в регулировании основ бюджетных отношений между законами КР, что обеспечивает соблюдение и реализацию конституционных прав гражданского общества.

Бюджетное законодательство КР - это иерархическая система нормативно-правовой документации, принятых на государственно- муниципальном уровне, которые регулируют бюджетные правоотношения.

Для построения и развития современной бюджетной системы в КР необходимо обеспечить принятия ряда законодательных актов, которые предусматривают правовые основы ее построения по принципам демократизации и усиления территориальной самостоятельности.

На заре независимости КР, первостепенным этапом в формировании бюджетной системы республики явился Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» принятый 11.06.98 г. за № 78, где Закон разделен на 6 разделов, а именно:

Раздел I. Общие положения;

Раздел II. Состав доходов бюджета КР;

Раздел III. Система трансфертов в КР;

Раздел IV. Распределение обязанностей по расходам между бюджетами различных уровней;

Раздел V. Организация работы по составлению и исполнению республиканского бюджета КР;

Раздел VI. Структура местных бюджетов КР и организация работы по их составлению и исполнению.

На основании Статьи 2 вышесказанного Закона государственный бюджет разрабатывался и исполнялся Правительством КР, а местные бюджеты - исполнительными органами МСУ. Государственный бюджет обсуждался и принимался высшим законодательным органом Жогорку Кенешем КР, что касается местных бюджетов, то они принимались - городскими или айылными кенешами. Государственный бюджет и бюджет МСУ разрабатываются и утверждаются сроком на 3 года – очередным бюджетным годом и двумя последующими прогнозируемыми годами.

Регламентные нормы этого закона реализуются на всех уровнях бюджетной системы. Законодательные принципы и положения определяют общую базу всех других нормативных и правовых актов, входящих в бюджетное законодательство, как на республиканском, так и на местном уровнях.

Наряду с этим Законом бюджетные отношения в Кыргызстане регулируются рядом иных законодательных актов:

Ежегодным Законом КР “О республиканском бюджете КР”;

Законом КР от 28.05.94 г. “Об основных положениях Казначейства КР”;

Законом КР от 21.09.01 г. “О государственном и негосударственном долге КР”;

Законом КР от 15.07.11 г. за № 101 “О местном самоуправлении”;

Законом КР от 25.09.03 г. “О финансово-экономических основах МСУ”.

В развитие положений вышеперечисленных законодательных актов в сфере бюджетного законодательства был принят ряд подзаконных нормативно-правовых актов: к примеру, постановление Правительства КР от 27.12.94 г. за № 886 “Об утверждении Положения о порядке привлечения, использования, погашения зарубежных кредитов, формирующих внешний государственный долг”, от 7.04.99 г. за № 196 “По вопросам функционирования правительственной бюджетной комиссии КР”; от 19.06.01 г. за № 284 “О стратегии сокращения внешнего долга”, от 8.08.02 г. за № 539 “Об Учетной книге государственного долга и государственных гарантий” и др.

Необходимо отметить, что в Кыргызской Республике закреплены определенные гарантии

обеспечения стабильности бюджетного законодательства КР и устойчивости финансовой системы государства.

Анализируя законы КР в области бюджетных отношений, можно сказать, что основной целью этих законов является устойчивость бюджетной системы КР.

Не менее важным законом, регламентирующим бюджетные отношения, является Закон КР от 22.12.16 г. за № 215 “О республиканском бюджете КР на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 гг.”, где утвержден республиканский бюджет КР на 2017 год по доходам в размере 126 млрд. 828млн. 552,6 тыс. сомов и по расходам в размере 150 млрд. 150 млн. 490,9 тыс. сомов.

Установлен максимальный размер дефицита республиканского бюджета КР на 2017 год в размере 23 млрд. 321 млн. 938,3 тыс. сомов., где на покрытие дефицита республиканского бюджета КР на 2017 год средства внутренних и внешних источников финансирования.

Одобрен прогноз консолидированного бюджета КР на 2017-2019 гг. по доходам на 2018 год - в размере 129 млрд. 769 млн. 117,0 тыс. сомов, на 2019 год - в размере 138 млрд. 188 млн. 281,9 тыс. сомов; на 2018 год прогноз по расходам - размере 152 млрд. 113 млн. 978,5 тыс. сомов, на 2019 год - в размере 156 млрд. 800 млн. 984,0 тыс. сомов; на 2018 год прогноз дефицита республиканского бюджета КР - в размере 22 млрд. 344 млн. 861,5 тыс. сомов; на 2019 год - в размере 18 млрд. 612 млн. 702,1 тыс. сомов.

Правительство КР в вправе проводить определенные уточнения прогнозных индикаторов бюджета КР, утвержденных на 2018-2019 годы, при их принятии на каждый конкретный год.
Что касается Закона КР от 28.05.94 г. за № 1554-XII “Об основных положениях Казначейства КР”, то здесь основными понятиями закона являются:

- общее понятие Казначейства КР, ее обязанности и функции;
- система организационной работы с банковскими учреждениями, где разрабатываются рабочие механизмы взаимодействия с банковскими учреждениями по ежедневным операциям по доходам и расходам бюджета;
- Казначейство несет ответственность за должный эффективный контроль за исполнением бюджета, через одобрение органами государственной власти и МСУ, и дает информацию о ходе исполнения бюджета соответствующим органам;
- контроль финансовых поступлений в национальной и иностранной валюте, бюджетные, внебюджетные, налоговые, неналоговые, трансферты, кредитные фонды, систематические и единовременные отчисления в целевые фонды и любые другие виды государственных доходов;
- управление госдолгом, где Казначейство при Минфине КР выступает в качестве органа, принимающего решения по вопросам предоставления или привлечения кредитов. Оно отвечает за управление внешним и внутренним долгом Правительства КР, ведет учет платежей и осуществляет платежи по долговым обязательствам, а также распоряжается всеми правительственными;
- для обеспечения должного и экономного использования правительственных фондов и соблюдения бюджетными организациями всех нормативных актов и других финансовых инструкций Казначейства, организует и управляет системой внутреннего финансового аудита.

Законом КР от 21.09.01 г. “О государственном и негосударственном долге КР”, предусматриваются следующие понятия, государственный долг, долговое обязательство, кредитное соглашение, государственный внутренний и внешний долг и др.

vСогласно этого Закона статьи 4, основной целью государственного заимствования является, покрытие дефицита бюджета, финансирование госинвестиций, финансирование затрат, относящихся к госдолгу, и возврата госдолга.

Управление госдолгом уполномочено Министерство финансов КР, где оно имеет право от имени Правительства КР, заимствовать средства у других государств, международных организаций, банков, а также заимствовать денежные средства на внутреннем и внешнем рынках через выпуск ценных бумаг и других долговых обязательств Правительства КР.

Устанавливать условия и спецификацию по выпуску государственных ценных бумаг

КР, проводить операции с государственными ценными бумагами республики на внешнем и внутреннем рынках, готовить проекты программ по заимствованию, заимствовать и предоставлять кредитные ресурсы госпрограммам и проектам для развития республики, планировать необходимые заимствования, вести учет государственного долга КР, осуществлять контроль по предоставлению и погашению займов, проводить рекредитование, осуществлять подготовку и реализацию мер по оптимизации структура долга, в т.ч. по государственным ценным бумагам, осуществлять реструктуризацию госдолга, управлять рисками госзаимствования.

Согласно статьи 11 вышесказанного Закона, Министерство финансов КР, имеет полномочия затребовать от заемщиков не выполняющих обязательства и имеющих долг перед государством, возмещения расходов бюджета по погашению задолженности.

В соответствии с законодательством КР, если средства заемщиков, имеющих обязательства перед государством, недостаточны для погашения невыплаченных сумм, такие суммы должны быть взысканы через другие активы заемщиков, имеющих обязательства перед государством, а также компенсированы государственные расходы, потраченные по причине невыполнения обязательств заемщиками.

Если заемщики по государственным гарантиям не выполняют свои обязательства по кредитным соглашениям, то эти обязательства выполняются Правительством КР как гарант по этим соглашениям, в этом случае Минфин КР как исполнитель правительственной гарантии должно предпринять меры против заемщиков по госгарантии и провести возврат всех прямых и косвенных обоснованных расходов, затраченных для выполнения этих обязательств, на основании процедур, утвержденных Правительством КР.

Одним из важных Законов регулирующий бюджетные отношения, является Закон КР от 15.07.11 г. за № 101 “О местном самоуправлении”, где основными понятиями являются: местное сообщество, город, айылный аймак, органы МСУ, местная государственная администрация, мэрия и др.

Систему органов МСУ представляют: местные кенеши (городские и айылные) - органы МСУ, мэрии городов, айыл окмоту и др.

К функциональным полномочиям органов государственной власти в области МСУ относятся: принятие пакетов законов в области МСУ, контроль за исполнением и за их соблюдением, исполнение госпрограмм по развитию МСУ, обеспечение гарантийных обязательств государства в области МСУ, согласно действующей Конституции КР и законами КР, регулирование бюджетных отношений между республиканским и бюджетами МСУ, обеспечение сбалансированности бюджетов МСУ на основе нормативных индикаторов минимальной бюджетной обеспеченности, компенсация МСУ по дополнительным расходам, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, по обеспечению госгарантий финансовой самостоятельности МСУ.

Органы МСУ должны быть заинтересованы в поиске собственных источников доходов, что позволит шире проявить хозяйственно-финансовую инициативу, добиться увеличения налоговых и неналоговых платежей в бюджет МСУ, оказывать экономическую и административную помощь муниципальным предприятиям. Одним из обсуждаемых вопросов при формировании доходов бюджета МСУ является вопрос выплат по дотациям, субвенциям, субсидиям. Эти выплаты создают у органов МСУ потребительское настроение. Такая практика передачи финансовых средств не благоприятствует развитию хозяйственно-административной инициативы, снижает самостоятельность органов МСУ. В результате этого, несмотря на принятые законы, катастрофически не хватает финансовых ресурсов в республиканском бюджете, а в доходной части остается достаточно высоким удельный вес денежных средств, поступающих в виде финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Неменее важным законом в регулировании бюджетными отношениями является Налоговый кодекс КР, принятый 17.10.08 г. за № 231, который определил шесть общегосударственных налогов на территории КР: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, подоходный налог, акцизный налог, налог с продаж и налоги за пользование недрами.

Что касается местных налогов, то они функционируют и действуют по нормативно-

правовым актам местных кенешей и являются обязательными к исполнению на тех административно-территориальных единицах, на которых эти НПА распространяются.

В Кыргызстане первое понятие о местных налогах и сборах появилось с принятием Закона КР «О местных налогах и сборах» от 14.04.94 г. Принятый закон определял общее понятие местных налогов и сборов, объекты налогообложения, ставки налогов и льготы по ним, категории плательщиков а также регламентированный порядок введения, исчисления, уплаты и учета местных налогов и сборов. Следующий принятый Закон КР «Об основах налоговой системы в КР» от 14.06.94 г., местные налоги и сборы определялись как обязательные платежи бюджет МСУ, проводимые налогоплательщиками в порядке и на условиях, определяемых органами МСУ, местными кенешами на соответствующих закрепленных территории. Этот закон одной статьей расширил до 16 местных налогов и сборов, а также их размеры ставок, какие объекты и субъекты оплачивают местные налоги, а также условия их зачисления в бюджет, а перечень местных налогов устанавливает Жогорку Кенеш КР.

Однако с принятием нового Налогового Кодекса принятый в 2008 г. местные налоги были сокращены до двух: земельный налог и налог на имущество, что привело к значительному сокращению доходной базы местных бюджетов. Так, в настоящее время недавно богатый доходами г.Бишкек, который был донором, сам стал сам нуждаться в помощи из республиканского бюджета.

Налоговый кодекс содержит 14 разделов, 58 глав и 389 статей, регулирующих бюджетные отношения в КР между субъектами, определено понятие налогового законодательства, его принципы, а также понятие видов налогов.

Не менее важным в Налоговым кодексе, является понятие участников налоговых правоотношений, их права и обязанности, а также защита прав налогоплательщиков.

В организационно-правовом аспекте расписаны цели и задачи налоговой службы, права и обязанности. На органы налоговой службы возлагаются следующие задачи:

1) контроль за соблюдением налогового законодательства КР;
2) в соответствии с требованиями установленными налоговым законодательством КР, содействие в помощи налогоплательщику по исполнению налогового законодательства.

В статье 93 настоящего Налогового кодекса, даны понятия форм налогового контроля, в виде регистрации плательщика, учета поступлений налога в бюджет, налоговой проверки.
Не менее важным в Налоговом кодексе, определены понятия налоговых правонарушений и ответственность за его нарушения.

Однако, большинство вышесказанных законов утрачивают свою юридическую силу с введением с 1 января 2017 года Закона КР “О бюджетном кодексе”.

Кроме этого существуют и другие нормативные акты и документы регулирующие бюджетные отношения, такие как Указы Президента КР которые определяют порядок в бюджетных отношениях, возникающих в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, осуществления государственно-муниципальных заимствований, регулирования государственного или муниципального долга, а также отношения, связанные с процессом разработки, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения, исполнения бюджетов и контроля за их исполнением.

Правительство КР должно принимать нормативно-правовые акты, регламентирующие бюджетные отношения, которые не должны противоречить бюджетному законодательству. Органы государственной власти и органы МСУ принимают нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, в пределах той компетенции которыми они располагают.

К примеру, международный договор КР устанавливает другие правила бюджетных отношений, чем предусмотренные бюджетным законодательством КР, в таком случае применяются правила по международным договорам. К бюджетным отношениям международные договоры КР применяются непосредственно, кроме случаев, когда из них следует, что для их применения требуется принятие внутригосударственных актов.

Таким образом, в Кыргызской Республике многие из перечисленных НПА в

области бюджетных отношений не выполняются или выполняются частично. Отсутствие практических долгосрочных нормативов бюджетных взаимоотношений. ведет к нечеткому разграничению полномочий между различными уровнями власти по расходам; отсутствует устойчивая нормативная основа формирования финансовых ресурсов для реализации этих полномочий. До сих пор, не приняты минимальные социальные стандарты, устанавливаемые органами государственной власти.

Поэтому перед экономистами и финансистами стоят актуальные задачи по непосредственному участию в подготовке НПА в сфере бюджетных отношений. К сожалению, потенциал ученных в области финансового права используется далеко не в полной мере.

ГЛАВА 4.
МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.

4.1. Классификация методов в бюджетных отношениях.

Сбалансированность государственного бюджета имеет особое как экономическое, так и социальное значение для нашей республики. Несбалансированность даже небольшой части субъектов в бюджетных отношениях приводит к остановке финансирования государственных и муниципальных заказов, к сбоям в системе бюджетного финансирования, что влечет за собой определенные неплатежи у хозяйствующих субъектов.

В существующей сложной экономической ситуации управление сбалансированностью субъектов в бюджетных отношениях становится неотъемлемой частью бюджетной политики любого субъекта на территории КР, а использование комбинированных методов по ее обеспечению приобретает новое значение.

В основе большинства методов сбалансированности бюджетов лежит метод баланса. На практике под балансовым методом обычно подразумевается система взаимообусловленных и взаимоувязанных расчетов индикаторов. Процедура разработки любого баланса состоит в согласованных действии двух сторон – приходной и расходной части, ресурсной составляющей, и их использования. Однако сводить балансовый метод только к количественному соответствию между двумя взаимосвязанными сторонами экономической составляющей совершенно нельзя. Балансовый метод является методом выявления и обеспеченности всех экономических связей и пропорций, существующих в экономике.

В экономических источниках приводятся различные методы обеспечения сбалансированности субъектов в бюджетных отношениях. Предлагаемая нами новая классификация методов сбалансированности бюджета дает возможность, в зависимости от поставленных задач управления бюджетными средствами, выбрать наиболее оптимальные с точки зрения затрат и качества решения поставленной задачи (см. табл. 4.1).

Таблица 4 – Классификация методов сбалансированности бюджетов субъектов бюджетных отношений.

Признак классификации	Методы
Состояние бюджета	- применяемые при дефиците; - применяемые при профиците.
Применение на стадиях бюджетного процесса	- применяемые на стадии прогнозирования; - применяемые на стадии исполнения.
Влияние на стороны бюджета	- влияющие на доходы; - влияющие на расходы.
Период воздействия на бюджет	- краткосрочные, действующие в течение текущего периода; - долгосрочные, действующие независимо от срока.
Форма воздействия	- прямые; - косвенные.
Зависимость от полномочий органов власти	- применяемые органами власти субъекта; - применяемые при бюджетном выравнивании.
Зависимость от направлений реализуемой региональной финансово-бюджетной политики	- применяемые при реализации инвестиционной политики; - применяемые при осуществлении политики в области расходов; - применяемые при реализации долговой политики; - применяемые в рамках осуществления налоговой политики и политики в области собственности.

Источник: разработано автором.

Исходя из вышесказанных классификационных признаков и методов, управление сбалансированностью бюджетов субъектов и местных бюджетов включают следующие этапы:

1. Уточнение условий формирования бюджетного дефицита;
2. Если имеется дефицит или профицит - определяется величина дефицита или профицита и ее исходные расчеты;
3. Поиск источников финансирования покрытия дефицита бюджета в зависимости от видов дефицита; решение вопросов об использовании профицита.
4. Прогнозирование расчетных показателей источников финансирования дефицита бюджета;
5. Расчет расходов на обслуживание государственных или муниципальных долгов;
6. Проведение плановых мероприятий по поиску источников финансирования дефицита бюджета (заключение кредитных соглашений); мероприятия по размещению финансовых средств при профиците бюджета;
7. Поиск источников финансирования при дефиците бюджета;
8. Оценка эффективности и продуктивности поиска источников финансирования при дефиците (использование средств при профиците).

Сбалансированность бюджета можно достичь как при разработке, так и при исполнении бюджетов, в табл. 4.2 на стадиях бюджетного процесса, мы отразили основные методы обеспечения сбалансированности бюджета.

К оптимальным методам сбалансированности субьектов в бюджетных отношениях, направленным на расходы относится секвестирование расходов. При дефиците бюджета возникает невозможность финансирования определенных программ, в особенности социальные, которые планировались к выполнению. Кроме того, существует вероятность по невыполнению доходной части бюджета. Сущность заключается в том, что при создании условий, в которых уровень доходов, реально полученных государством, является недополученным, чем прогнозировалось в бюджете. Это происходит по многим причинам. К примеру, сегодняшняя ситуация, когда уже принятый бюджет не может быть выполнен в соответствии с тем прогнозом, который был принят при его обсуждении. Иными словами, существует дефицит финансовых средств для выполнения полноценного финансирования всех запланированных статей бюджета. Данная проблема существовут последние пять лет на всех уровнях бюджетной системы.

Секвестирование бюджета предполагает собой равномерное уменьшение расходной составляющей в соответствии с уже имеющимся доходами бюджета.

Понятие секвестр представляет собой пропорциональное снижение расходов по всем статьям бюджетных расходов в соответствии с уровнем, на которое произошло уменьшение доходной составляющей бюджета. Секвестированию подлежат практически все статьи бюджета, кроме так называемых защищенных статей. Система по защите статей бюджета от секвестирования призвана сократить те статьи бюджета, которые являются стратегически важными. Сокращение финансирования стратегически важных статей в сравнении с первоначально планируемыми приводит к негативным последствиям, как для всей экономики республики, так и для политической и социальной стабильности гражданского общества. Таким образом, практика показывает, что секвестированию не подлежат расходы по заработной плате, социальные пособия, медикаменты, дотационные выплаты сельскому хозяйству.

Табл. 4.2 – Методы обеспечения сбалансированности бюджета на стадиях бюджетного процесса

Стадии бюджетного процесса	Методы управления сбалансированностью
Разработка бюджета	1. Лимит запланированных расходов бюджета на основе нормативов финансовых затрат, а также установления получателями бюджетных средств заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг, предельных объемов финансирования; 2. Разработка эффективного механизма разграничения расходных полномочий между органами государственной власти и органами МСУ и наделения этими органами адекватными доходными источниками; 3. Поиск резервов для роста доходной части бюджета, поступающих в бюджеты республиканских и местных уровней; 4. Совершенствование механизмов предоставления финансовой помощи из бюджетов других уровней; 5. Применение эффективных форм бюджетных заимствований.
Исполнение бюджета	1. Утверждение и доведение до получателей лимитов бюджетных обязательств; 2. Использование процедур принятия, утверждения и выверки исполнения финансовых обязательств; 3.Сокращение расходной части бюджета при невыполнении плана доходов; запрет расходов на суммы нецелевого использования; 4.Использование дополнительно полученных в ходе реализации бюджета доходов; 5. Проведение комплексных мероприятий по контролю за соблюдением налогового законодательства, а также за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

Источник: разработано автором.

Немаловажную роль в обеспечении сбалансированности бюджетной системы играет бюджетное выравнивание, то есть преодоление несбалансированности доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики через бюджетные отношения.

На сегодняшний день большая часть налоговых поступлений местных бюджетов образуется при помощи отчислений от республиканских налогов и финансовой помощи, имеется определенная несбалансированность расписанных расходных обязательств и возможность их финансирования за счет переданных из республики доходных источников.

В республике механизм распределения бюджетных средств разных уровней через бюджетное выравнивание ориентируется на решение задач вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Этот механизм, с одной стороны, должен быть построен на корректировку вертикальных диспропорций через устранение недоразумений между расходными обязательствами региональных бюджетов и теми доходами, которые определены за данным бюджетным уровнем с одной стороны; на горизонтальное выравнивание, т.е. выравниванием уровня потребления и стоимости госуслуг в различных регионах с другой.

При недостатке собственных доходов местных бюджетов, отстающих по развитию, вышестоящие органы власти должны осуществить меры по бюджетному регулированию с целью выравнивания бюджетной обеспеченности таких территориальных образований до среднестатистического необходимого уровня.

Анализ методов сбалансированности бюджетов, рассмотренный нами, показал, что преимущество можно отдать в основном методам, направленным на снижение расходов. Сбалансированность бюджета субъектов, как на стадии прогнозирования, так и на стадии

исполнения, в большинстве случаев производится за счет мобилизационных дополнительных резервов роста бюджетных доходов в виде выставления на продажу государственного имущества и заимствования в кредитно-финансовых учреждениях. Нами предлагается переориентировать эти методы на повышение сбора собственных доходов, в особенности неналоговых. Преодолевая тенденций бюджетного иждивенчества, ведущего к существенным упущениям в действующей системе бюджетных отношений, которые не в состоянии исправить никакие самые совершенные методики расчета финансовой помощи, предполагает, прежде всего, активное наращивание неналоговых доходов бюджетов различных уровней.

Таким образом, выбор методов и мероприятий, направленных на поддержание сбалансированности местных бюджетов КР в текущем периоде, должен основываться на анализе причин допуска дефицита бюджета и оценке всех составляющих, влияющих на состояние равновесия расходов и доходов бюджета, а тем самым учесть предыдущий опыт обеспечения сбалансированности бюджета всех уровней.

Таким образом, система методов обеспечения бюджетной сбалансированности субъектов КР должна отразить в себя следующие элементы управления: прогнозирование основных индикаторов бюджета различных уровней; комплекс мероприятий по повышению доходной базы и оптимизации расходной; целевое финансирование; управление государственной собственностью; секвестрование расходов бюджета, финансово-бюджетный контроль; внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, и аудита эффективности использования бюджетных средств; совершенствование бюджетных отношений; управленческие методы по снижению государственного долга.

4.2. Совершенствование методов экономического прогнозирования бюджетных отношений.

Указом Президента КР за № 61 от 20.февраля 2009 года был подписан Закон “О государственном прогнозировании социально-экономического развития КР. В этом законе была определена система государственных прогнозов социально-экономического развития КР, которая включает:

- среднесрочный прогноз социально-экономического развития КР от 3 до 5 лет;
- краткосрочный прогноз социально-экономического развития КР на текущий год[1];
- долгосрочный прогноз социально-экономического развития КР на 10 лет и более.

На основании этого закона Правительство КР определяет генеральную линию по разработке государственных прогнозов социально-экономического развития КР (далее – прогноз социально-экономического развития) на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный период.

Прогноз социально-экономического развития является основной для разработки проекта государственного бюджета КР на соответствующий период, а также на следующий бюджетный год и два последующих прогнозируемых года, т.е. на 3 года. При этом прогноз разрабатывается на основе комплексного анализа, а именно: 1) по демографическому процессу; 2) по интеллектуальному, научно-техническому и инновационному потенциалу; 3) по накопленному национальному богатству (ОПФ); 4) по социальной сфере; 5) по внешне экономическому положению КР; 6) по состоянию природных ресурсов 7) по перспективам изменения вышеуказанных факторов.

Прогнозы разрабатываются в целом по республике, по отраслям и секторам экономики, по регионам республики. Отдельно также разрабатываются прогнозы по развитию стратегически важных секторов экономики, которые базируются на основе демографических, научно-технических, внешнеэкономических, экологических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных значимых сфер деятельности.

1 Закон о государственном прогнозировании социально-экономического развития Кыргызской Республики.(Принят Жогорку Кенешем КР 26 декабря 2008 г. Подписан Президентом КР 20 февраля 2009 года №61).

Прогнозы разрабатываются по различным сценариям, которые учитывают возможное воздействие внешних и внутренних политических, экономических, социальных факторов. Они включают качественные характеристики и количественные показатели развития макроэкономической ситуации, экономической конъюнктуры, динамики производства и потребления ВВП, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, уровня и качества жизни населения, экологической обстановки, социальной инфраструктуры, а также систем образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения населения.

При прогнозировании на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды рассчитываются возможные сценарии социально-экономического развития КР, определяются первостепенные цели и задачи социально-экономического развития КР, направления и средства для достижения указанных целей.

Прогнозируемые индикаторы экономического и социального развития являются общегосударственными прогнозами и ориентирами для развития всей экономики республики, которые утверждаются Правительством КР до 31 марта года, предшествующего прогнозируемому периоду.

Государственный прогноз социально-экономического развития КР в соответствии с вышеуказанным Законом осуществляется непосредственным уполномоченным государственным органом, а именно Министерством экономики КР.

Основными участниками государственного прогнозирования являются органы государственной власти, органы МСУ, научно-исследовательские учреждения, госпредприятия, хозяйствующие субъекты, в уставном капитале которых государственная доля составляет свыше 30 %.

В прогнозах на долгосрочный, среднесрочный периоды должны быть отражены:

оценочные итоги социально-экономического развития за предыдущий год, ее характеристика и современное состояние экономики, в том числе анализ возможных угроз и рисков, которые препятствуют развитию экономики;

основные направления макроэкономической политики, в том числе налогово-бюджетной, кредитно-денежной, инновационно-инвестиционной, внешнеэкономической политики, валютной, социальной, которые отражают действия Правительства КР по сохранению макроэкономической стабильности и увеличению экономического роста на перспективный период и соответствующие общей НСУР КР в целом и по приоритетным направлениям, определенным Президентом КР в ежегодных обращениях к народу КР, Жогорку Кенешу и Правительству КР;

перспективные направления структурных реформ в приоритетных отраслях экономики;

перспективы и тенденции развития реального сектора экономики, в том числе промышленного производства, сельскохозяйственного, горнодобывающего сектора, строительства и сферы услуг;

политика развития регионов республики;

политика развития малого и среднего бизнеса;

экологическая безопасность и охрана окружающей среды.

Государственный прогноз социально-экономического развития должен содержать основные прогнозируемые индикаторы и параметры, целевые ориентиры и меры по обеспечению их достижения.

При совершенствовании методов экономического прогнозирования в бюджетных отношениях, необходимо основываться на классификационных методах прогнозирования, где прогноз разрабатывается в соответствии с административно-территориальной структурой республики.

Основными субъектами государственного прогнозирования территориального развития являются области, а также города Бишкек и Ош. Учитывая важную роль и влияние отдельных отраслей и секторов экономики на формирование народнохозяйственного комплекса республики (промышленный сельскохозяйственный сектор, перерабатывающая и пищевая

промышленность, топливно-энергетический комплекс, туризм, сфера услуг и др.), необходимо разрабатывать прогноз и в отраслевом разрезе.

Раздел прогноза регионального развития предусматривает решение следующих задач:
анализ современного состояния территориальных образований с выявлением важнейших проблем, требующих неотложных решений;
разработка прогноза основных индикаторов отраслей экономики с определением приоритетных направлений развития, включая:

производство валового регионального продукта (ВРП);
объем валовой продукции промышленности;
объем производства валовой продукции сельского хозяйства;
объем производства продовольственных товаров;
общий объем капитальных вложений и т.д.

Необходимо проанализировать и дать оценку современному состоянию функционирования малых предприятий, кооперативов, крестьянских и других хозяйств и спрогнозировать их дальнейшее развитие.

Примерная схема прогнозных индикаторов может быть представлена в таблице 4.3.

Таблица 4.3 Показатели прогноза по регионам

Показатели		Факт в т. ч. по годам		Прогнозный период в т. ч. по годам	
Валовый внутренний продукт (ВВП)					
реальный рост	%				
Численность офиц. зарегистрированных безработных	тыс.чел				
Уровень официально зарегистрированных безработных	%				
Минимальный потребительский бюджет	сом.				
реальный рост	%				
Среднемесячная заработная плата, сом.	сом.				
реальный рост	%				
Денежные доходы населения,	млн. сом				
Реальный рост	в %				
Розничный товарооборот,					
в действующих ценах	млн. сом				
в % к пред. году	%				
индекс цен в % к пред. году	%				
Объем оказанных рыночных услуг населению,	млн. сом				
в действующих ценах					
в % к пред. году	%				
индекс цен в % к пред. году	%				
Объем продукции промышленности	млн. сом.				
в действующих ценах					
в % к пред. году	%				
индекс цен в % к пред. году	%				
Валовая продукция сельского хозяйства,	млн. сом				
в действующих ценах					
в % к пред. году	%				

индекс цен в % к пред. году	%				
Общий объем инвестиции в основной капитал по источникам финансирования	млн.сом				
Реальный рост	%				
Численность населения	тыс. чел.				

Источник: составлено автором

Практическая реализация показателей прогноза по вышеприведенной таблице задача достаточно сложная. Невысокий уровень жизни населения, замедленная интеграция в мировое сообщество, кризис в финансовой системе затруднили процесс прогнозирования. В этих непростых условиях использование действенных методов или подходов к правильному и достоверному прогнозированию становится решающим фактором.

На наш взгляд, правильным выходом в этой ситуации, видится в определении научно-обоснованной классификации методов прогнозирования. Одновременно нужно выделить два основных метода - экспертный и формализованный.

Классификацию этих двух методов прогнозирования следует рассматривать следующим образом (рис. 4.1).

Рис. 4.1 – Классификация методов прогнозирования.
Источник: Методы социально-экономического прогнозирования Мусакожоев Ш.М. 2008. С.45.

На современном этапе развития информационной технологии, из всех методов, используемых в прогнозировании, наиболее точным является математический метод. Как показывает практика, при прогнозировании используют трендовые, эконометрические и имитационные модели.

Трендовая модель – это математическая формула, которая описывает изменение прогнозного или анализируемого параметра только в зависимости от времени и имеет вид:

$$y=f(t)+E^t; \qquad (1)$$

где: $f(t)$ - детерминированная функция времени;

E^t - случайное и циклическое отклонение от тенденции.

В нашем случае, прогнозирование объектов производится через метод экстраполяции тенденции его развития, выявленных в прошлом. Этот метод описывает тенденцию развития и изменения достаточно стабильной экономической системы во времени, в особенности таких агрегированных индикаторов развития, как ВРП, уровня инфляции, безработицы и т.д.

Метод, применяемый трендовую модель в прогнозировании, по другому называют ***метод***

экстраполяции тренда. Это метод прогнозирования называется «наивным» прогнозом, так как отожествляет строгую инертность развития, которая отражается в виде переноса прошлых индикаторов в будущее.

Экономический анализ, проводимый с целью экстраполяции, в большинстве случаев направлен на раскрытие характерных моментов противодействия со стороны управленческих структур, предотвращающего ожидаемые спады. Желательно, чтобы при анализе ставились и решались задачи государственной экономической политики, государственного регулирования, эффективность различных мероприятий при определенных условиях.

Не надо игнорировать скачкообразные колебания при ретроспективном анализе. Анализ необходимо проводить не только по агрегированным индикаторам, а еще по конкретным показателям, в противном случае можно пропустить начало структурных сдвигов.

Подводя итоги по вышесказанному, можно отметить, что по методу экстраполяции нужно очень осторожно переносить тенденции, которые сформировались в прошлом, на будущее по следующим причинам:

а) в будущем может измениться эффективность многих факторных индикаторов, в том числе с использованием достижений НТП;

б) будущее определяется не только естественным развитием социально-экономических процессов, а в большинстве случаев государственной политикой в управлении экономикой и методами государственного регулирования.

Методы эконометрического моделирования

Важнейшими инструментами аналитического подхода в прогнозировании экономики является методы эконометрического моделирования, которые особенно эффективны в экономической системе, где есть стабильные и устойчивые тенденции в развитии. Рассмотрим некоторые, методы эконометрической модели (ЭКМ).

К примеру, ЭКМ состоит из одного уравнения регрессии (стохастического уравнения) с одним фактором:

$$y = a0 + a1x1 \text{ - линейное уравнение;} \qquad (2)$$

где a0 - свободный член, a1 - коэффициент регрессии.

Кейнсианская модель является тому классическим примером:

$$Сп = f\,(D0), \text{ или } Сп = a0 + a1D0, \qquad (3)$$

где Cn - потребительский спрос, D0 - прогнозируемый год.

Кроме того, ЭКМ может состоять из одного регрессионного уравнения с несколькими факторами, т. е. многофакторное уравнение. К примеру:

$$y = a0 + a1\ x1 + a2\ x2 + \ldots + апхп \qquad (4)$$

где п – численное количество факторов.

Эконометрическая модель состоит из нескольких регрессионных уравнений. Их по иному называют одновременными, поскольку как бы одновременно решают последовательные задачи друг за другом. Одновременно они являются взаимоувязанными, то есть используются итоговые переменные первой формулы как факторы для нахождения итоговой переменной второй формулы. Формула линейной регрессии в большинстве случаев бывают независимы друг от друга. При этом каждая формула решается самостоятельно, независимо от других формул. Система взаимоувязанных линейных формул выглядит таким образом:

$$x1 = a0 + a2\ x2 \qquad x4 = y0 + y1\ x1 + y2x2$$

$$x3 = b0 + b1x1 \qquad – \qquad (5)$$

В этой эконометрической модели x1, x3 и x4- внешние переменные, с моделируемые в пределах данной эконометрической модели, а x2 – внутренний индикатор, который прогнозируется вне данной эконометрической модели (в пределах иной модели или экспертным путем). Распространенным примером эконометрической модели, является модель равновесия совокупного спроса и предложения состоящей из независимых уравнений.

В эконометрической модели используются также и трендовые модели, к примеру, один или несколько внешних индикаторов, при изменении которых во времени носит «размеренный»

характер, которые могут, спрогнозированы по трендовой модели y=f (t). Однако можно считать, что это - вне модельное прогнозирование, так как прогнозируется внутренний фактор. Эконометрическая модель в пределах расчетов для прогнозирования внутренних уравнений также используются методы экспертных оценок.

В эконометрической модели также используются и авторегрессионные формулы, типа в которых величина итогового индикатора (y), периода (t) является функциональным значением этого же индикатора за определенный период времени.

Кроме этого, регрессионные уравнения, описывают возможные (стохастические) процессы, в эконометрической модели используются и так называемые тождества или дефиниционные уравнения. К примеру, в уравнении прогнозируются частные (Jp) и государственные (Jg) инвестиции двумя самостоятельными регрессионными формулами, а третья формула дает возможность решить прогнозные значения общих инвестиций:

J = Jg + Jp - это дефиниционные уравнение. (6)

В эконометрической модели применяются и так называемые «равновесные уравнения», по значениям похожих на тождества. К примеру, формула, отожествляющая условия равновесия на рынке: AD = AS - совокупный спрос равен совокупному предложению.

В большинстве случае эконометрической моделью называется системой тождеств или регрессионных уравнений. Некоторые экономисты называют тождества «разъясняющими» уравнениями, поскольку переменные значения общих факторных аргументов разъясняют изменчивость итоговой переменной, а правильнее, частью итогового реального изменения. Чем выше разъясняемая часть, тем реалистичнее регрессионное уравнение, что и объясняет ее реальность.

В таком случае возникает вопрос, в чем разница между эконометрическим методом и методом экстраполяции тренда? Если выявленная зависимость между функцией (Y) и факторами (X1) используются без искажения, по другому используется метод экстраполяции, разница происходит в том, что эконометрический метод дает возможность провести комплексный анализ зависимости прогнозируемого индикатора от того или иного индикатора, а метод экстраполяции отражает тренд только измене-нием исследуемого индикатора во времени. Но основная разница состоит в том, что эконометрическая модель дает возможность разрабатывать вари-анты развития социально-экономического объекта через изменение условий его функционирования, так называемое активное прогнозирование, определяющих различные значения эндогенных факторов, изменению трендов их соотношений через изменения значений экзогенных факторов, также отличных от тенденций их варьирования во времени.

В большинстве случаев, варианты развития различаются определенными значениями экзогенных факторов, так как они не могут моделироваться в рамках ЭКМ, они тяжело управляемы, и промежуток их вероятных значений в перспективе может определяться методом экспертных оценок.

Варианты развития отличаются различными значениями инструментов государственного регулирования, к примеру, количеством и уровнем собираемости налогов, нормой обязательных резервов, учетной ставкой.

Если модели по долгосрочному развитию дают возможность представить путь развития экономики на уровне высокоагрегированных макроэкономических индикаторов, то среднесрочные модели на 3-5 лет, как всегда преследуют цель отобразить итоги влияния социально-экономической политики государства на наиболее важные индикаторы развития. Это дает возможность правительству количественно оценить пути направления в социально-экономической политике и определить наиболее оптимальный вариант с точки зрения общего благосостояния страны.

Можно предоставить и более уточненные цели. К примеру, в среднесрочной модели развития Кыргызской Республики на 2018-2022 гг. необходимо поставить такие цели:

1) Рост ВВП; 2) Уровень инфляции; 3) Рост производительности труда; 4) Повышение уровня реальных денежных доходов; 5) Рост продолжительности жизни.

Предположим, в разработке ретроспективной матрицы для Кыргызской Республики в

целом в 2017 г. для прогнозирования периода 2018-2022 гг. были использованы индикаторы 2013-2016 годов суммарно. Ввиду того что эконометрическая модель отображает тенденции развития экономики именно в этом ретроспективном периоде, правильность модели реальности испытывается по этим годам базового периода. Это - проверка «ex-post базовая», далее проверяется «ex-post внебазовая». Для этого в модели используются данные статистической отчетности, полученные в январе-феврале 2017 г.

Вероятно и проверка «ex-post внебазовая» по индикаторам 2016 г., так называемый предпрогнозный период, когда разрабатываются итоговые варианты прогноза. Для этого можно использовать данные отчетности за I квартал 2016 г. и проводится оперативный прогноз на 9 месяцев 2016 г. Данные 2016 г. вводятся в прогнозную модель. По результатам разработанного прогноза привлекаются эксперты, которые проводят корректировку как самого прогноза, так и ее индикаторов, в особенности экзогенных факторов.

В будущем по истечении каждого года прогнозного периода для целей верификации (проверка) используются отчетные данные этих лет. Такая проверка моделей носит название «ex-ante».

Следовательно, при разработке эконометрических прогнозов, используется математическая модель, где важную составляющую играет эффективное использование аналогичных методов прогнозирования. Эконометрический прогноз представляет собой симбиоз различных методов прогнозирования.

Имитационная модель

В экономических исследованиях распространены методы прогнозирования по слабо структурированным проблемам, причинно-следственные связи, которых недостаточно изучены для построения соответствующей модели. В этом случае применяется метод *имитационной модели.*

Социально-экономическая система любого государства из-за большого количества факторов, участвующих в ее функционировании, тем более в условиях постиндустриального развития, усложняется и вызывает нестабильность и неопределенность ее развития, является объектом со слабо структурируемыми связями.

Следовательно, для прогнозирования таких объектов предполагается разработка систем математических зависимостей, вытекающих из строгих теоретических постулатов. При помощи соответствующих приемов эта система математических зависимостей идентифицируется с реальным объектом. Убедившись в том, что выстроившееся система воспроизводит хотя бы часть свойств реального объекта, на вход системы подают воздействия, характеризующие внешние условия (например, экзогенные факторы и управляющие, в том числе инструментальные) и получают последствия этих воздействий на выходе системы. Таким образом, полу-чается вариант поведения модели объекта.

Если объектом исследования является определенная переменная Y, то выстраивается модель, в основе которого лежит предположение, что на Y воздействует X вектор, составленный из определенного количества переменных k в соответствии с функциональным соотношением:

$$Y=f(X). \qquad (11)$$

Частным случаем функционального соотношения между Y и X является простая линейная модель:

$$Y=\sum_{i=1}^{\kappa} Q_i X_i, \qquad (12)$$

где Q_i - определенные параметры.

Модель можно сделать еще более правдоподобной (и более сложной), если использовать в ней нелинейные зависимости между Y и X, а также случайные индикаторы, каждый со своим

параметром и своими функциями распределения в зависимости от временного тренда.

Дальнейшее осложнение модели связано с введением логических составляющих, разного вида ограничительных функции, запозданий, раскрывающих механизм обратной связи.

Следовательно, такую модель не рекомендуется изучать аналитическими методами, так как имитационная модель может учитывать и неформализованные связи и итоги прогнозируемой системы, они способны максимально отразить ее развитие. Поэтому, именно при описании таких неформализованных видов и представляют основную трудность при построении имитационной модели.

Необходимо подчеркнуть, что динамическая имитационная модель позволяет сделать выводы об основных аспектах развития системы, которые не зависят существенно от первоначальных условий. Эти выводы затем обрабатываются при помощи другого метода прогнозирования.

Имитационная модель рассчитана для извлечения сведений о моделируемой системе с последующей выработкой соответствующей оценки, пригодной для принятия решения. В качестве примера исследуем имитационную модель согласованных функций производства и потребления в отраслевой экономике, которая представлена на рис. 4.2.

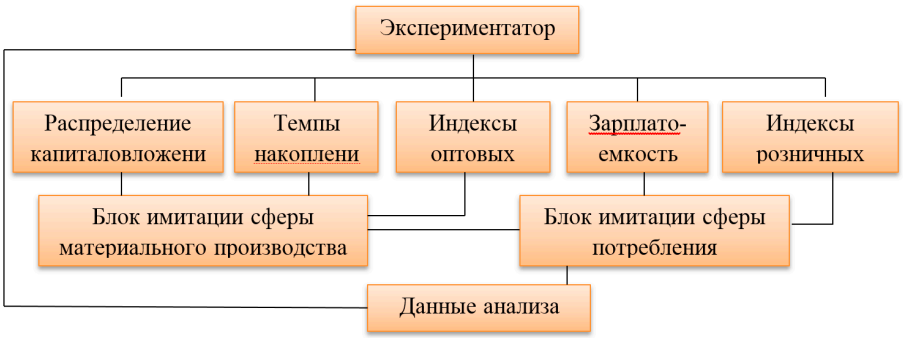

Рис. 4.2 – Структура имитационной модели
Источник: составлено автором

Система имеет два формализованных блока: *блок имитации сферы производства и блок имитации сферы потребления.* В системе представлен экспериментатор, который может распоряжаться несколькими индикаторами управления: распределение между отраслями капитальных вложений, системой накопления, оплатой труда, единицей продукции, розничными и оптовыми ценами.

Логические методы

При формализации многое остается за переделами анализа, и чем больше степень формализации, тем в общем случае оказывается слабее модель, следовательно, в таком случае используются логические методы. Данный метод является наиболее распространенным методом прогнозирования. Подгруппа логических методов применяется совместно с комплексным методом, основанным на сценарном подходе и методом исторических аналогий.

Сценарный подход - подход, при котором определяется логическая цепочка событий, целью которого является, показать существующую ситуацию развития будущего состояния объекта.

Прогнозная процедура сценарного метода выстроена на основе использования основных свойств. В определенный исторический период правительством страны разрабатываются краткосрочные и долгосрочные цели развития экономики и определяются механизмы их достижения, смысл которого состоит в обоснованном распределении материальных и духовных ресурсов, где происходит целенаправленная структурная перестройка экономики для приспособления к постоянно изменяющимся условиям жизнедеятельности.

Как показывает практика, при прогнозировании социально- экономического развития регионов цели развития до конца не определены и требуют определенного согласования, а область возможных воздействий управления определена лишь фрагментарно. Кроме этого,

не определен механизм воздействия отдельных факторов и совокупность влияния различных факторов на развитие экономики. Процесс прогнозирования осложняется и тем, что не для всех индикаторов состояния экономики рассчитаны границы допустимых значений, другими словами область динамического равновесия, определена недостаточно обширно.

Метод сценарного подхода является ключевым для экономического развития, отличается высокой степенью неопределенностью и нестабильностью. В современных условиях экономической фазы развития, когда затруднительно, а порой и практически невозможно спрогнозировать количественные индикаторы развития экономики, в этом случае необходимо использовать качественные показатели, когда теряют свое значение современные достижения или неудачи и возрастает спектр новых возможностей, метод сценарного подхода применяется с целью долгосрочного прогнозирования развитых государств. Сценарный метод развития экономики можно анализировать как исторически системную модель будущей эволюции регионов основанных на прикладном исследовании ее прошлой эволюции, ее состояния и на совокупном варианте логически совместимых гипотез ее развития.

Если рассматривать сценарный метод, то он представляет собой практику реализации принципа последовательного решения неопределенности. От других методов прогноза, где делается ставку на количественные индикаторы, сценарный метод имеет отличие тем, что он предполагает качественное детальное описание объекта, содержащее отдель-ную количественную оценку.

Подходящее предположение в исходной структуре может быть разработана только при действенном предполагаемом знакомстве экспертов с объектами прогнозирования. К примеру, если практических знаний недостаточно, то в этом случае проводится только описание структуры объекта и изложение идеи о механизме его деятельности и развития в общем виде, т.е. разрабатывается первоначальное приближение к интерактивному процессу познания объекта и прогнозирования его развития. Содержание исходного предположения дает характеристику состояния знаний об исследуемой системе и раскрывает проблемные аспекты, которые требуют скорейшего решения в процессе прогнозных исследований. Анализ исходного предположения дает возможность определить основные задачи, решение которых и составляет сам процесс прогнозирования. Кроме этого, исходное предположение содержит информацию, дающую приступить к непосредственному исследованию объекта, через построение его матричной или формальной схемы.

В сценарных методах выделяется особый вид информации - сценарные параметры. Значения сценарных параметров объективно непредсказуемы. В совокупности сценарные параметры составляют систему предположений об условиях будущего развития прогнозируемой социально-экономической системы.

В качестве сценарных индикаторов выступают различные внутренние (эндогенные) или внешние (экзогенные) факторы, в т.ч. инструментальные переменные, то есть внешние факторы, определяющие условия развития экономики, а также управляющие параметры - факторы, с помощью которых осуществляется целенаправленное воздействие на экономику в целом и на ее подсистемные элементы. В сценарных параметрах также выступают и другие внутренние факторы, значения которых объективно непредсказуемы.

Важной составляющей разрешения неопределенности, связанных с неточным знанием границ допустимого состояния прогнозируемой системы, является использование *показателей* состояния.

В таких случаях индикаторы в большинстве случаев выбираются объективно, измеряются показатели состояния системы с известными значениями, выход за пределы которых вызывает неустойчивость системы и возможность ее перехода в другое качественное состояние или ведет к ее кончине. К примеру, в развивающихся странах, не способных обеспечить себя продуктами питания, показателем экономического благосостояния является уровень питания населения. Для стран с развитой экономикой показателями предельного состояния служат параметры загрязнения окружающей среды или степень нарушения экологического равновесия, когда оно достигается опасным для существования общества.

Индикаторы состояния определяются на основе решаемых задач при прогнозировании социально-экономического развития страны, и могут иметь форму основных интегральных значений исследуемого процесса. К примеру, мировые цены на товар выступают как основной сводный показатель состояния мирового рынка данных товаров. Также индикаторами являются предельное значения цен, когда рынок становится слабоустойчивым и оказывает критическое воздействие на экономику республики. Следующим примером интегрального индикатора служат темпы развития инвестиций как общеэкономические показатели экономиче-ской активности. При том, что определяемые индикаторы должны представлять собой четкую социально-экономическую составляющую и определяться количественно. Индикаторы мы включаем в число параметров формального описания системы. Использование индикаторов в модели системы даст нам возможность создать определенные эксперименты в пределах содержательных процедур сценарного метода. Процесс разработки сценария с применением математической модели системы дает возможность, ориентироваться на максимальные значения выбранных индикаторов, определить границы допустимых состояний системы.

Этот механизм предполагает возможность проанализировать проблемные аспекты развития прогнозируемых объектов и связанные с ними критические ситуации, которые могут возникнуть в будущем. Очень серьезным и сложным вопросом при разработки сценария развития объектов является подбор методов варьирования значениями сценарных параметров для обеспечения минимального показателя возможного сценария. Этот вопрос в большинстве случаев устанавливается поставленными целями и задачами конкретных прогнозов.

Практическое применение метода экспертных оценок

Для решения проблемы, при применении методов экспертных оценок, принято разделять на две классификации, где каждый из классификаторов дает определенную окраску отдельным этапам процедуры при ис-пользовании этого метода.

При рассмотрении проблемы первого классификатора, необходимо отметить, что он характеризуются тем, что о ней в целом имеется достаточная информация, но он может носить качественную составляющую и его решение требует учета определенных критериев, что в конечном итоге создает возможность в привлечении экспертов.

Такие задачи, в данном случае решаются при использовании методов экспертных оценок первого классификатора, где важно поиск компетентных экспертов и правильном составлении процедуры экспертизы.

Проблемы, составляющие второго классификатора, не характеризуются достаточным информационным потенциалом. К ним можно отнести проблемы, которые возникают при решении большинства задач прогнозирования. Для получения обобщенных оценок обработка заключения экспертов не может состоять в простом усреднении индивидуальных оценок, так как может оказаться, что заключение того или иного эксперта, плохо сочетающееся со «средним» заключением, окажется истинным, в этом случае первостепенную роль здесь играет процедура качественной обработки оценок экспертов.

Метод экспертных оценок используют в пределах определенной процедуры, при котором, этапы нацелены на решение тех или иных вопро-сов по организации экспертизы. Процедура проведения экспертной оценки состоит в следующем:

первый этап - образуется группа экспертов, определяется ее руководитель и разрабатывается драфтовый документ экспертизы;

второй этап - осуществляется подбор и создание экспертной группы;

третий этап - проводится экспертиза способа организации и методика проведения опроса экспертов;

четвертый этап - определяется способ организации и методика обработки мнении экспертов, целью обработки является получение достоверных данных и получения новой информации, содержащейся в скры-той форме при экспертизе, где по итогам результатов обработки определяется проблема и ее решение;

пятый и шестой этап - подразумевает проведение опроса среди экспертов и ее обработка итоговых результатов, включая также и анализ, утверждение и оформление отчетных данных.

При использовании метода экспертных оценок не всегда ограничиваются прогнозированием развития социально-экономических явлений. Этот метод можно использовать, не только в экономике, но и в педагогике для решения следующих задач:

а) анализ определенных педагогических процессов, характер которых в основном определяется качественными, неформализуемыми признаками;

б) прогнозирование развития отраслей знаний, процессов обучения и воспитания, а также взаимодействия с внешней средой;

в) оценка преимущественных решений и определение более приемлемых вариантов по организации учебно-методического процесса.

При индивидуальной экспертной оценки используются личности учащихся, рецензирования учебно-методической источников, оценки качества знаний учащихся, что включает собеседование эксперта с исследователем, который дает ответ на заранее сформулированные вопросы или анкету.

Выбор метода прогнозирования

Выбор метода прогнозирования, во-первых, дает возможность в обеспечении функциональной полноты, правильность и точность прогноза, а во-вторых снизить количество времени и средств на разработку прогноза. Актуальность разработки достоверных и логических процедур выбора типа или непосредственно метода прогнозирования возрастает при помощи трех групп причин.

Первая группа причин связана с определенным количеством методов прогнозирования, порождая тем самым разнообразием практических задач прогнозирования. На сегодняшний день количество методов прогнозирования насчитывается более двух сотен, следовательно, даже краткое изучение некоторых методов прогнозирования требует определенного времени и сил.

Вторая группа причин заключается в том, что возрастает сложность, как самих решаемых задач, так и объектов прогнозирования, в особенности это относится к современным экономическим системам.

Третья группа связана с возрастанием динамичной подвижности экономического развития страны.

Специалист по прогнозированию обязан по результатам анализа исследований дать информацию по объекту прогнозирования, дать оценку и принять решение о том методе, который соответствует конкретным условиям прогноза. Важно при этом на этапе подготовки решения о выборе методов прогнозирования выделить какие методы применимы при решений задачи, а какие применять нельзя. Неприменимые методы исключаются из числа рассматриваемых альтернатив.

Выбор методов прогнозирования не должен быть предметом субъективных склонностей специалиста по прогнозированию или группы экспертов и должен соответствовать объективным критериям выбора.

Проблемы отличаются по уровню четкости и развитости связей между исследуемой проблемой и их следствием; выделяемыми факторами и результативным итогом.

Можно выделить четыре класса проблем, имеющих место при решении прогнозных индикаторов.

1. ***Стандартные проблемы.*** Связь между факторами и результатами строго взаимосвязаны, они выражаются функциональными уравнениями, простым расчетом (к примеру, производительность труда соответствует отношению объема производства в неизменных ценах на численность работающих).
2. ***Структурированные проблемы.*** Связь носит вероятностный характер, но отличается высокой степенью сужения. Изменяя факторы, итоги могут определяться с определенным интервалом «от» и «до», и определяются однозначно (к примеру, определить темпы роста производительности труда в зависимости от темпов его

фондовооруженности).

3. ***Слабо структурированные проблемы.*** Отличаются они невысоким уровнем сужения связи между факторами и результатами. При этом результативное значение меняется в достаточно большом интервале значения «от» и «до». К примеру, при определении урожайности сельхозкультур, многое зависит от погодных условий.
4. ***Неструктурированные проблемы.*** Изменение определенного показателя от влияния некоторых факторов трудно предсказать. К примеру, развитие техники и технологии в зависимости от объемов финансирования и т. д.

Необходимо знать, что любая проблема зависит от объектов прогнозирования. К примеру, что прогнозирование развития научных исследований в принципе относятся к слабо структурированным проблемам, в отличие, от прогнозирования развития промышленного производства. Однако период прогнозирования, может изменяться от классификатора проблем для одних и тех же объектов. Так, прогнозирование изменения объемов основных производственных фондов в зависимости от объемов инвестиций в краткосрочном периоде (1 год) можно отнести к структурированным проблемам (2 классификатор), а эта же проблема, решаемая в долгосрочном периоде (до 10 лет), переходит в классификатор слабо структурированных проблем (3 класс), а в долгосрочном периоде до 20 лет и тем более в дальнесрочном периоде (свыше 20 лет) - в класс неструктурированных проблем.

Таким образом, для прогнозирования стандартных проблем используются тождественное равенство в экономико-математической модели. Для структурированных проблем используются как эконометрическая, так и экономико-математическая модель. Для слабо структурированных проблем используется метод экспертных оценок, метод сценария, хотя допускается и использование эконометрической модели. Для неструктурированных проблем - в основном логический метод, метод экспертных оценок с высокой степенью агрегирования переменных, а также имитационная модель.

4.3 Методические рекомендации по регулированию бюджетных отношений

Методические рекомендации по регулированию сбалансированности бюджетных отношений определяют следующие первостепенные направления:

- постановка целей и определение основных задач по формированию системы бюджетных отношений в субьектах;
- подход к действующим приемлемым нормативам отчислений от налоговых сборов в рамках существующего Бюджетного кодекса КР;
- подход к созданию и передаче бюджетных трансфертов из республиканского бюджета и бюджетов МСУ бюджетной системы КР;
- подход к передаче бюджетных кредитов бюджетам МСУ.

Основной целью методических рекомендации является разработка эффективных условий для реализации задач полномочными органами государственной власти и органов МСУ в системе бюджетных отношений.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. Определение объемов бюджетных средств, предоставляемых государственным структурным подразделениям и местным бюджетам.

Для эффективного функционирования бюджетной системы на государственном уровне при формировании бюджетных отношений на региональном уровне целесообразно учитывать критерий вертикальной сбалансированности, при котором доля расходных обязательств государственных структурных подразделений и местных бюджетов в общем объеме расходных обязательств консолидированного бюджета, соответствовала доле доходов государственных структурных подразделений и местных бюджетов после распределения трансфертов в общем объеме доходов консолидированного бюджета.

В случае вертикальной сбалансированности системы объем средств, предоставляемый

государственным подразделениям и местным бюджетам в процессе формирования бюджетных отношений, можно представить в виде данных табл. 4.3

При этом из данного рисунка убраны субвенции, которые переданы на исполнение делегированных полномочий, поскольку считаем, что объемы финансирования субвенций должны соответствовать объемам финансирования переданных государственных полномочий.

Таблица 4.3 – Обеспечение вертикальной сбалансированности

отчисления по единым нормативам, закрепленным законодательством Кыргызской Республики	оценка объема расходных обязательств по собственным полномочиям (по реализации вопросов местного значения)
+	-
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	прогноз доходов по местным и закрепленным налоговым и неналоговым доходам
+	
дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов	
+	
субсидии, иные бюджетные трансферты	

Источник: составлено автором.

При этом, исключая субсидиционные выплаты и иные бюджетные трансферты из общей оценки объема предоставляемых средств для определения вертикальной сбалансированности в конечном итоге может создать дисбаланс консолидированного бюджета, поскольку значительный объем средств, которые передаются в виде субсидиционных выплат, может снизить потребность в дотациях, и поэтому весь объемный пакет бюджетных трансфертов необходимо рассматривать в комплексе.

2. Основные задачи формирования бюджетных отношений и инструменты бюджетного регулирования.

Основной задачей для предоставления финансовых ресурсов является, обеспечение бюджетов государственных структур и МСУ ресурсами для выполнения своих собственных полномочий, стимулирование достижений приоритетных направлений, и кроме этого обеспечение бюджетов государственных структур и МСУ ресурсами для осуществления передачи полномочных функции. Для решения каждой из задач необходимо использовать соответствующие инструменты (см. табл. 4.4).

Предлагаемые инструменты позволят республике обеспечить государственным структурам и бюджетам МСУ доходами, которые необходимы для исполнения делегированных и собственных полномочий.

Альтернатива между налоговыми доходами и финансовой помощью от закрепленных нормативов отчислений

Закрепление единых нормативных отчислений от налоговых доходов являются оптимальной альтернативой с точки зрения стимулирования развития государственных и муниципальных структур.

Таблица 4.4 – Задачи и инструменты бюджетного регулирования

Задачи	Инструменты
Обеспечение бюджетов государственных структурных подразделений и муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий.	Установление единых нормативов отчислений от налогов;
установление дифференцированных	

нормативов нецелевые трансферты (дотации).	
Стимулирование достижения приоритетов:	
достижение стратегических целей социально-экономического развития КР, в т.ч. увеличение финансирования за счет местных бюджетов.	Субсидии.
Выравнивание доступа к определенным бюджетным услугам, предоставление которых относится к вопросам местного значения.	Субсидии и иные бюджетные трансферты.
Поощрение различных достижений муниципальных образований в соответствии с приоритетами, установленными НСУР.	Иные бюджетные трансферты (на конкурсной основе).
Обеспечение бюджетов государственных структурных подразделений и муниципальных образований средствами для исполнения переданных государственных полномочий.	Субвенции.
Устранение дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий государственных структурных подразделений и органов МСУ.	Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов.
Устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами государственных структурных подразделений и местных бюджетов.	Бюджетные кредиты.

Источник: составлено автором.

Основное преимущество при закреплении нормативов отчислений на долгосрочный период, это:

- возможность для государственных структур и местных органов власти самостоятельно и стабильно спрогнозировать свои доходы на долгосрочный период и, в дальнейшем, реализовывать долгосрочные программы развития;
- повышение к заинтересованности к увеличению сборов налогов и совершенствованию существующей налогооблагаемой базы.

Однако передавая местным бюджетам налоговые доходы, как правило, они не в состоянии обеспечить планомерное распределение этих ресурсов между муниципальными структурами и дать гарантию, что определенный объем доходов муниципальных структур попадет для муниципалитета с низким уровнем экономического и социального развития. Эта проблема должна быть разрешена при помощи дотационных выплат из определенных фондов финансовой поддержки.

В противном случае используя нецелевую финансовую помощь (дотаций) для обеспечения муниципальных структур своимим доходами можно достичь более менее планового перераспределения средств между бюджетами МСУ, при этом, тем не менее возникнет ситуация, когда пропадет интерес МСУ в повышении сбора налогов и развитии собственной налоговой базы.

Альтернатива между целевой и нецелевой финансовой помощью

Предоставляя финансовые средства в виде дотационных выплат и закрепляя тем самым нормативы отчисления от налогов, тем самым способствуют увеличению объемов доходов государственных структур и бюджетов МСУ, и в дальнейшем органы МСУ могут направлять на финансовое обеспечение расходов в соответствии со своими приоритетными направлениями.

Альтернатива соотношении между объемами ресурсов, предоставляемых госструктурам и бюджетам МСУ в виде нормативов отчислений от налоговых сборов и дотационных выплат с одной стороны, и субсидий с другой, обусловлена от выборности между двумя альтернативами: госструктурам и органам МСУ в предоставлении большей автономии и последовательности приоритетным направлениям бюджетной политики для усиления контроля за расходованием бюджетных средств.

Альтернатива между предоставлением безвозмездной финансовой помощи и бюджетными кредитами

При выявлении в течение финансового года несбалансированности государственного бюджета и бюджетов МСУ перед ними стоит вопрос: как предотвратить трудности, или при помощи предоставления бюджетных кредитов или с помощью увеличения объема бюджетных трансфертов.

Альтернативой при краткосрочном дисбалансе должен быть сделан в интересах бюджетных кредитов, при нынешних проблемах назрела необходимость вновь возвратиться к вопросам об общем объеме финансовых ресурсов, предоставляемых госструктурам и бюджетам МСУ, или поднять вопрос об эффективной деятельности полномочных органов МСУ.

Во втором случае идет речь о безвозвратных и безвозмездных перечислениях, в третьем – о возвратных и возмездных. При чем выборая ту или иную альтернативу важно это осуществлять исходя из следующих факторов:

- эта проблема является постоянной или временной;
- по какой причине произошло возникновение дисбаланса.

На случай если основанием несбалансированности бюджетов госструктур и бюджета МСУ послужили внешние факторы, то здесь необходимо: изменить экономическую ситуацию, через совершенствование работы региональных органов власти, т.е. устранить такой дисбаланс возможно через передачу нецелевых трансфертов (в особенности, дотационные выплаты для обеспечения сбалансированности бюджетов). В случае же дисбаланс произошел в результате неправомерных действий госструктур и органов МСУ, то при предоставлении трансфертов это приведет к отсутствию стимула к сохранению подобной практики, и появится необходимость в возврате бюджетных кредитов, что даст возможность к поиску новых путей повышения по эффективному расходованию и увеличению налогооблагаемой базы.

Договорные условия между государственными финансовыми органами и органами МСУ о мерах по эффективному использованию бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых сборов бюджета МСУ

Договорные условия должны предполагать мероприятия по совершенствованию эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлении налоговых и неналоговых доходов госструктур и бюджетов МСУ, сроки выполнения по мероприятиям и порядок предоставления об их исполнении отчетности.

Для совершенствования эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых сборов госструктур и бюджетов МСУ можно следующие мероприятия:

- целью которого является сокращение долговых обязательств по налоговым выплатам, в т.ч. просроченных и отсроченных платежей;
- по воспрепятствию увеличения объемов недоимок в бюджет МСУ в сравнении с предыдущим отчетным годом;
- по разработке механизмов по увеличению объемов налоговых и неналоговых доходов госструктур и бюджета МСУ;
- по оптимизации налоговых льгот, разработанных на основании решении органов МСУ, на основе анализа, оценки и их эффективности;
- по урегулированию задолженностей по долговым обязательствам муниципальных учреждений;
- по своевременному обслуживанию долгов госструктур и муниципальных учреждений;
- по оптимизации расходных обязательств по содержанию работников бюджетных сфер и органов МСУ.

Контроль за исполнением договорных обязательств осуществляется Министерством финансов КР и ее структурными финансовыми подразделениями.

Отчет об исполнении договорных обязательств должен представляться госструктурами и муниципальными учреждениями в финансовые органы в сроки и по определенной форме,

которые определяются договорными обязательствами, к примеру, (за каждый квартал, 6 и 9 месяцев текущего финансового года и за год). В договорных обязательствах могут быть прописаны условия, что в случае неисполнения предусмотренных в договорных обязательствах мер по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов госструктур и бюджета МСУ, а также срыва предоставления отчетности по исполнению договорных обязательств финансовые органы имеют право в установленном порядке заблокировать из государственного бюджета предоставление бюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты из республиканского бюджета

К инструментам межбюджетных трансфертов предоставляемых из республиканского бюджета, относятся:

- выравнивающие трансферты бюджетам органов МСУ;
- целевые трансферты;
- другие бюджетные трансферты.

Дотационные выплаты госструктурам и бюджетам МСУ из государственного бюджета

Цель предоставления дотационных выплат

Выравнивание бюджетной обеспеченности айыл окмотов (внутри районов) предусматриваются средства в государственном бюджете КР с целью определения финансовых возможностей айыл окмоту, по осуществлению органами МСУ полномочий в решении вопросов местного значения.

Получатели дотационных выплат

Дотационные выплаты перераспределяются между следующими подразделениями:

- госструктуры;
- городские населения;
- внутригородские районы;
- айыл окмоту.

Разновидность распределения дотационных выплат

Дотационные выплаты распределяются в зависимости:

- от численности проживающих;
- от бюджетной обеспеченности;

Субсидиционные выплаты госструктурам и бюджетам МСУ из государственного бюджета

Основная цель предоставления субсидионных выплат

Субсидиционные выплаты госструктурам и бюджетам МСУ из государственного бюджета являются бюджетными трансфертами, которые предоставляют бюджетам муниципальных учреждений с целью софинансирования расходных обязательств, возникающие при выполнении полномочий органов МСУ по вопросам местного значения.

Общее сумма предоставляемых субсидиционных выплат из государственного бюджета госструктурам и бюджетам МСУ, не может превышать сумм расходов, установленных в среднесрочном прогнозе бюджета.

Консолидированная субсидиционная выплата

В монографии рассматриваются два основных подхода к консолидированию субсидиционных выплат:

- первый подход определяет увеличение субсидиционных выплат в рамках бюджетных программ. В этом подходе субсидиционные выплаты могут распределяться по такому принципу: одна программа – одна выплата по субсидии (при предоставлении в рамках одной программы выплат по субсидиям на капитальные и текущие расходы могут быть выделены две выплаты по субсидии: одна – на финансирование расходов капитального характера, одна – на финансирование расходов текущего характера);
- второй подход подразумевает более кардинальную консолидацию:

Объединение всех выплат по субсидиям (или, как разновидность, всех выплат по субсидиям для финансирования капитальных расходов) в пределах одной бюджетной программы, целью которого является развитие муниципальное субъекта.

Все выплаты по субсидиям, перечисляемые из госбюджета, можно разбить на две группы:

– субсидиционные выплаты на финансирование расходов капитального характера;

– субсидиционные выплаты на финансирование расходов текущего характера.

В табл. 4.5 приведены сравнительные характеристики данных групп субсидиционных выплат.

Особенности софинансирования расходов капитального характера связаны с тем, что в этом случае софинансируется не предоставление услуги, а конкретный объект. Соответственно выделение средств должно проводиться на основе конкурсного отбора проектов, а результаты конкурса должны учитывать как потребность в данном объекте, так и качество разработки проектной документации и обоснованность затрат.

Таблица 4.5 – Сравнение характеристик субсидий на финансирование расходов текущего и капитального характера

Характеристика	субсидии на финансирование расходов текущего характера	субсидии на финансирование расходов капитального характера
Цель предоставления	достижение целей государственной программы	достижение целей государственной программы
Особенности прогнозирования	субсидия должна способствовать достижению целевых индикаторов государственной программы	проектный метод прогнозирования, наличие ТЭО
Распределение	с учетом численности потребителей бюджетных услуг и стоимости предоставления услуг	на основе конкурса проектов
Целевой характер расходования	обеспечивается в рамках контроля направлений расходования субсидии	расходование субсидий осуществляется на финансовое обеспечение соответствующих работ, связанных со строительством (реконструкцией) объекта
Получатели	группа госструктур и муниципальных образований, отвечающих условиям предоставления субсидий	отдельные госструктуры и муниципальные образования по результатам конкурсного отбора проектов
Уровень и условия софинансирования расходов	определяется в зависимости от целей предоставления субсидии	устанавливается с учетом совокупных затрат на реализацию соответствующих проектов
Результаты предоставления	достижение соответствующих целевых показателей, установленных в рамках государственных программ	- завершение проекта; - своевременный ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию; - эффективность использования (востребованность объекта)

Источник: разработано автором.

Кроме этого существуют межбюджетные трансферты, где к ним относятся следующие виды:

целевые трансферты, главной целью которого является реализация вопросов местного значения, где не требуется софинансирование со стороны муниципальных структур;

нецелевые трансферты, продиктованы тем, что эти трансферты, используются не ограничено, однако получение их как правило связано с исполнением определенных условий.

В первую группу включаются трансферты, предоставляемые в экстренных чрезвычайных ситуациях, трансферты, передаваемые в рамках госпрограмм, но не требующие софинансирования расходов, а также трансферты, источником финансирования которых являются иные бюджетные трансферты из государственного бюджета.

Вторая группа представляет собой гранты, предоставляемые на конкурсной основе: гранты по итогам оценки эффективности деятельности госструктур и органов МСУ, качественного управления бюджетными процессами, эффективностью бюджетных расходов, гранты быстроразвивающему населенному пункту, а также различные виды дотационных выплат, в том числе дотационные выплаты для обеспечения сбалансированности бюджетов.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ДОТАЦИОННЫХ ВЫПЛАТ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ

БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ

Бюджетные кредиты могут предоставляться:

из государственного бюджета КР:

бюджетам госструктур;

бюджетам городов;

бюджетам айыл окмоту;

При предоставлении бюджетного кредита необходимо четкое обоснование о необходимости предоставления финансовых средств, а именно: информация о поступивших доходах и исполненных расходах за текущий финансовый год, прогнозные данные по доходам и расходам бюджета МСУ и по источникам финансирования дефицита бюджета на период кредитования, источники и сроки погашения бюджетного кредита на основании кредитного соглашения.

Основные цели бюджетного кредитования

а) при проявлении временных бюджетных разрывов, возникающих при обеспечении финансовыми ресурсами исполнения бюджета муниципальных учреждений в течение финансового года;

б) при возникновении экстренных чрезвычайных ситуаций на территории муниципальных образовании;

в) частичная компенсация при дефиците бюджетов МСУ.

Возврат бюджетного кредита

Возврат бюджетного кредита в государственный бюджет осуществляется бюджетом органов МСУ в порядке и сроки, определенные договорными условиями о предоставлении бюджетного кредита.

В случае, если бюджетные кредиты, предоставленные госструктурам и бюджетам МСУ, не возвращены в оговоренные сроки, остатки непогашенных кредитов, в том числе проценты, пени и штрафы, взыскиваются за счет дотационных выплат госструктурам и бюджету МСУ.

Условия предоставления бюджетного кредита

При предоставлении бюджетного кредита вся документация оформляется соглашением между уполномоченным государственным органом и уполномоченным органом МСУ муниципального учреждения. В соглашении должны определены:

причина предоставления бюджетного кредита;

на каких условиях предоставляется бюджетный кредит;

для каких целей должен быть использован бюджетный кредит;

на каких условиях произойдет возврат бюджетного кредита.

Таким образом, для эффективного функционирования бюджетной системы КР на государственном уровне необходимо регулировать бюджетные отношение на региональном уровне, где учитываются критерий вертикальной сбалансированности, при котором доля расходных полномочий государственных структур и местных бюджетов в общем объеме расходных обязательств консолидированного бюджета Кыргызской Республики, должна соответствовать общему объему доходов консолидированного бюджета Кыргызской Республики.

ГЛАВА 5
СТРАТЕГИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.

5.1. Основные направления совершенствования бюджетных отношений.

Целью основных направлений совершенствования бюджетных отношений является обеспечение устойчивости бюджетной системы Кыргызской Республики и обязательное исполнение принятых государством функций высокоэффективным способом. Для обеспечения большей прозрачности для общества и более широких возможностей для оценки их эффективности, необходима дальнейшая реализация принципа совершенствования бюджетных отношений на основе государственных программ, которая повысит обоснованность бюджетных ассигнований на этапе их формирования.

Представленная цель в монографии будет достигнута через решение следующих задач.

1. Совершенствование нормативно-правового регулирования бюджетных отношений.

Основным новшеством в бюджетном законодательстве является подготовка, разработка и реализация нового Бюджетного кодекса, который должен подытожить проведенную бюджетную реформу, упорядочить в единую систему многочисленные принятые государственные законодательные акты в области бюджетного регулирования с внесением изменений в Бюджетный кодекс.

Новый Закон о Бюджетном кодексе должен быть в большей степени устойчивым к изменениям, понятным и удобным в использовании.

В разработанном Бюджетном кодексе предусматривается:

расширение содержательной части Бюджетного кодекса в части регулирования отдельных вопросов в отношении всех участников бюджетного процесса (государственных, бюджетных учреждений и предприятий);

совершенствование методологической базы при организации и исполнении расходных обязательств для более четкого определения объемов и структур действующих обязательств государства и планирования финансовых ресурсов на их реализацию;

исключение излишнего дублирования и детализации положений Бюджетного кодекса (к примеру, отказ от сохранения перечней бюджетных полномочий Министерства финансов КР и Центрального казначейства КР);

детализация различных форм бюджетных трансфертов, в том числе использование дотационных выплат, целью которого является обеспечение сбалансированности бюджета, «вертикальных и горизонтальных бюджетных трансфертов», ограничение сферы бюджетных трансфертов и усиление требований к распределению субсидиционных выплат на основании закона о бюджете;

создание нормативно-правовой базы для системы бюджетных платежей (в особенности вопросы деятельности всех участников бюджетного процесса, форм расчетов и принципов совершения платежей), которая даст возможность:

расширить платежные сервисы и уменьшить операционные издержки, связанные с регулированием бюджетных отношений, повысить комфортность и доступность в оплате государственных и муниципальных услуг;

установить правовые основы для формирования финансовой отчетности государства, включая данные по государственному сектору управления.

2. Для обеспечения большой прозрачности для общества и наличия более широких возможностей для оценки их эффективности, необходима дальнейшая реализация принципа совершенствования бюджетных отношений на основе государственных программ, которая повысит обоснованность бюджетных ассигнований на этапе их формирования.

В государственных программах необходимо более четко отражать комплекс мер,

механизм и инструменты государственной политики, тем самым повышая их качество при разработке стратегического прогнозирования. Необходимо обеспечить дальнейшую интеграцию государственных программ в процесс бюджетного прогнозирования, в том числе процесс регламентирования для выделения дополнительных ресурсов, связав это с достижением целей и результатов соответствующих госпрограмм. Вместе с тем в условиях жестких финансовых ограничений есть необходимость в исполнении некоторых полномочий, которые предполагают расширение полномочных функций основных распорядителей ресурсов государственного бюджета по перераспределению ресурсов внутри государственных программ.

Совершенствуя долгосрочные прогнозы в развитии бюджетных отношений, необходимо определить прогноз основных характеристик бюджета на долгосрочную перспективу, в том числе в предельных объемах расходов для государственных учреждений и предприятий, что предполагает:

повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами министерств, ведомств, внебюджетными фондами и местными бюджетами;

увязка принятия и исполнения решений, через достижение целей и результатов соответствующих государственных программ, отказ от практики принятия разовых решений и поручений, в т.ч. предполагающих выделение бюджетных ассигнований из государственного бюджета.

3. Для повышения эффективности предоставления бюджетных трансфертов базовым элементом является совершенствование структурной составляющей, а также формирование объемов трансфертов исходя из приоритетных задач социально-экономического развития КР. Основой повышения эффективности использования бюджетных трансфертов являются стабильность и предсказуемость регулирования бюджетных отношений.

В рамках решения данных задач необходимо продолжить работу по разработке стимулирующих факторов для более разумного и экономного использования бюджетных средств (в особенности при размещении государственных заказов и исполнении обязательств), сокращению доли неэффективных бюджетных расходов.

Кроме того, необходимо оптимизировать бюджетные расходы на оплату труда, с учетом освобожденных государственных служащих попавших под сокращение, замещающих должностей, осуществляемого во взаимосвязи с оптимизацией функций госорганов (делегирование определенных функций, через передачу полномочий органам МСУ).

Финансовое обеспечение расходов по оплате труда работников государственных органов в краткосрочном периоде необходимо проводить в зависимости из фактической численности, с учетом ограничения финансирования вакантных должностей не более 10% от установленной квоты. Данная мера даст возможность оптимизировать расходы на содержание государственных служащих.

Для более эффективного использования капитальных вложений необходимо создать такие условия, которые были бы направлены на сокращение рисков и срывов сроков строительства государственных объектов, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства, включая процедуру длительности внесения изменений в инвестиционную программу.

Основными задачами в регулировании бюджетных отношений в аграрном секторе является приоритетность и оптимизация существующих расходных обязательств республиканского бюджета по оказанию государственной помощи в развитии сельского хозяйства. С целью привлечения ресурсов для финансового обеспечения приоритетных направлений сельскохозяйственной отрасли необходимо:

Гарантировать в содействии государства в повышении инвестиционной привлекательности сельскохозяйственной отрасли в рамках субсидирования части процентной ставки по привлеченным инвестициям, а также субсидирования части процентной ставки по краткосрочным кредитам по выполнению сезонных полевых работ, путем заимствования льготных кредитных ресурсов в банках.

С целью обеспечения устойчивости бюджета желательно, чтобы дополнительное увеличение расходов также сопровождалось определенными реформами, это необходимо для расширения доходной базы и повышения эффективности государственных программ.

В последние годы главной целью бюджетной политики являлось сокращение дефицита государственного бюджета. В результате сокращения расходов, прежде всего нерациональных затрат государства, и постоянно проводимой работы по пополнению доходной части бюджета дефицит государственного бюджета в 2015 г. составил 1,5 % ВВП (с учетом ПГИ)

В предыдущие годы Правительству КР удалось обеспечить увеличение доходной части государственного бюджета. В 2015 г. доходы государственного бюджета заметно увеличились с 29,8% в 2014 г. до 30,3% ВВП и составили 128230,8 млн. сом.

Полученные доходы бюджета позволили исполнить его расходную часть на 134540,4 млн. сом., что составило 31,8% ВВП. Как и в предыдущие годы, основные статьи расходов бюджета приходились на социальные услуги (16,6% от общего объема расходов), в том числе на образование, социальное страхование и социальное обеспечение, здравоохранение.

Таким образом, бюджет должен, с одной стороны, содействовать экономическому росту, с другой стороны, обеспечивать социальные гарантии населению. Несмотря на то, что социальные сферы официально объявлены в качестве приоритетных, реальная помощь правительства этим отраслям недостаточна. Как результат, в сфере образования за последние годы резко снизился доступ детей к качественной системе школьного образования. Неспособность государства выделять более высокую долю расходов бюджета на поддержание и улучшение состояния здоровья населения привела к ухудшению здоровья граждан страны. Несмотря на увеличение абсолютных размеров пенсий и пособий, уровень государственной поддержки малоимущих и стариков в сравнении с показателями бедности остается низким, не позволяя малообеспеченным выйти из категории крайне бедных, и обеспечивает лишь малую долю минимального прожиточного уровня потребления.

Вместе с тем изыскание резервов для финансирования новых социальных выплат без роста доходов бюджета проблематично, поскольку поиск дополнительных источников финансирования дефицита бюджета на сегодняшний день затруднен. Использование зарубежных займов и кредитов, международной финансовой помощи, практически невозможно в силу предстоящих больших выплат по государственному внешнему долгу.

Предшествующий период характеризовался интенсивным внешним заимствованием: государственный внешний долг вырос более чем 60% от ВВП на начало 2016 г. В результате встала определенная угроза способности Кыргызстана в полной мере обслуживать свои внешние обязательства, что влечет за собой целый ряд негативных воздействий на финансовую систему и экономику страны в целом.

Стало очевидным, что если не приложить определенные усилия для эффективного управления долгом, страна столкнется с серьезной проблемой неплатежеспособности и неустойчивости долга в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В связи с этим, Правительством КР постановлением от 05.02.2017г. за №79, утверждена «Стратегия управления государственным долгом КР на среднесрочную перспективу (2018-2020гг)». Предложенные Правительством КР меры не являются окончательным решением проблемы. Проблему внешнего долга возможно решить только на основе сильного экономического роста, который требует в свою очередь политической и социальной стабильности.

Для реализации задач по переходу экономику на инновационный путь развития необходимо увеличить доходы государственного бюджета. При этом основным источником увеличения доходов останутся налоговые и неналоговые поступления, рост которых будет происходить за счет ускорения роста реального сектора экономики.

Бюджетная политика должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере. Предусмотренные Концепцией меры по развитию здравоохранения и образования, топливно-энергетического и агропромышленного комплексов

и других приоритетных секторов экономики предполагают существенное увеличение государственных расходов на достижение этих целей.

Назрела необходимость широкого применения современных механизмов государственной поддержки тех отраслей экономики, которые имеют стратегическое значение для государства. В первую очередь нужны более активные действия по развитию агропромышленного комплекса:

необходимо разработать механизмы по субсидированию процентных ставок по банковским кредитам производителям и переработчикам сельхозпродукции. При этом предусмотреть приоритетное кредитование: 1) крупных ферм, занятых производством стратегического сельскохозяйственного сырья (зерна, хлопка, табака, картофеля и т.д.); 2) приобретения сельскохозяйственной техники, технологического оборудования, строительства и реконструкции производственных объектов; 3) покупки племенных животных, доильных аппаратов; 4) мероприятий по ветобслуживанию и племенной работе, обеспечению пастбищами и кормами;

следует разработать механизмы по возмещению из республиканского бюджета страховым компаниям 50% выплаченных сумм страхового возмещения сельхоз товаропроизводителям в случае наступления неблагоприятных природных явлений.

Следующей первостепенной задачей является надежное энергообеспечение экономики и населения, устранение препятствий для развития социально-экономической сферы, связанных с дефицитом топливно-энергетических ресурсов. Финансовое обеспечение соответствующих мероприятий должно осуществляться не только за счет больших объемов финансирования из государственного бюджета, но и за счет привлечения финансовых средств из внебюджетных источников. Необходимо разработать эффективные механизмы по развитию государственно-частного партнерства (ГЧП), в том числе реализацию концессионных соглашений. Увеличение бюджетных расходов на развитие ТЭК должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения как строительства новых, так и поддержания в нормальном состоянии существующих объектов.

Государственная поддержка развития данных отраслей, стимулирование инвестиционной деятельности должны базироваться на максимальном использовании государственных институтов власти. Для этого необходимо создание и развитие специализированного Банка развития, Инвестиционного фонда. Через эти институты государство должно осуществлять инвестиции в восстановление и запуск простаивающих предприятий горнодобывающей и машиностроительной промышленности, поддержку предприятий, осуществляющих модернизацию оборудования, занимающихся производством и переработкой сельхозпродукции, производящих экспорт собственной переработанной продукции.

В социальной сфере необходимо сконцентрировать финансовые ресурсы на решении приоритетных задач. Увеличение расходных статей на образовательную сферу и медицину должно быть непосредственно увязано с достижением конкретных результатов по повышению качества и доступности соответствующих услуг. Необходимо добиться задачи по доведению размеров социальных пенсий до уровня не ниже прожиточного минимума.

Назрела необходимость более активных действий по обеспечению доступности жилья для малообеспеченных граждан. В связи с этим следует предусмотреть и дальше совершенствовать финансирование программ по государственной поддержке строительства социального жилья под низкие кредитные проценты.

Необходимо повысить доходный потенциал органов местного самоуправления и расширить механизмы их поощрения в реализации приоритетных реформ и программ развития в целом. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос создания рентабельных предприятий малого и среднего предпринимательства за счет средств, стимулирующих грантов в отдаленных регионах сельской местности, базирующихся на сырьевом потенциале самого региона.

Основным источником, который поможет улучшить финансирование социальной сферы, а также перевести экономику республики в формат инновационной экономики, должно стать возрастающие доходы бюджета, и прежде всего налоговые поступления. Для достижения

данных целей в предыдущие годы были предприняты определенные шаги по реформированию налоговой сферы:

снижена ставка налога на прибыль с 20 до 10%;

установлена единая ставка подоходного налога в размере 10%;

освобождены от уплаты НДС основные средства, импортируемые для собственного производства и/или использования;

увеличен регистрационный порог по НДС;

отменены отдельные неэффективные местные налоги и сборы;

введено трехкратное увеличение налога с владельцев транспортных средств.

Вместе с тем, в структуре налоговых доходов государственного бюджета, большую часть в ней занимают косвенные налоги (более 60%). Это показывает то, что в большинстве случаев налоги взымаются из сферы потребления, где львиную долю составляют налог на импортируемые товары. Такая налоговая политика, во-первых, не может воздействовать на развитие воспроизводственного процесса в республике, во-вторых испытывает повышенный риск в доходной части государственного бюджета, и показывает слабость в политике генерирования собственных внутренних доходов.

В целом налоговая политика проводимая государством не до конца подстроена под цели обеспечения устойчивого экономического роста, не учитывает приоритетные направления экономической политики, используется единый фискальный подход, независимо от форм деятельности как в промышленности, строительстве, так и в сфере услуг. Ситуация еще более осложняется ежегодным ростом объемов “теневого” сектора экономики, который создает условия для несправедливой конкуренции для предприятий и не дает возможности более равномерно распределять налоговую нагрузку.

В этой связи в долгосрочной перспективе налоговая политика должна быть направлена на формирование максимально благоприятных условий для развития всей экономики республики и перехода на устойчивый экономический рост, а также на снижение масштабов теневой экономики.

Также назрела срочная необходимость в рассмотрении возможности дальнейшего снижения налогового бремени. Для этого необходимо принять ряд нормативно-правовых решений в области совершенствования налогового законодательства. В первую очередь, пересмотреть налоговую нагрузку на фонд оплаты труда, провести оптимизацию ставки подоходного налога с одновременным увеличением необлагаемых налогом доходов. В этих целях следует расширить перечень вычетов при исчислении подоходного налога для физических лиц, с возможной увязкой с мерами по решению жилищной проблемы в республике.

В целях стимулирования развития и легализации бизнеса целесообразно рассмотреть вопрос дальнейшего снижения ставки тарифов страховых взносов и ставки НДС.

Нововведения в системе налогообложения фонда оплаты труда должно осуществляться в прямой зависимости с реформой системы социального и пенсионного обеспечения.

Разработать и внедрить механизмы налогового стимулирования добровольного пенсионного и медицинского страхования; совершенствовать систему вычетов по налогу на недвижимое имущество, чтобы налоговая нагрузка в отношении граждан с низким уровнем заработной платы было минимальным.

В приоритетных для государства секторах экономики необходимо активно использовать регулирующие механизмы и инструменты налогообложения, что позволит направить предпринимательскую активность, инвестиционные и трудовые ресурсы, на важнейшие для национальной и региональной экономики отрасли, сбалансировать потребность в финансовых ресурсах бюджетов всех уровней и интересы налогоплательщиков, снизить разграничение уровней развития регионов и качества жизни населения. Для этого необходимо разграничить используемые налоговые инструменты в зависимости от сферы предпринимательской деятельности, уровня платежеспособности населения.

Для стимулирования инвестиций необходимо освободить от налогообложения дивиденды, получаемые нерезидентами от инвестиций в стратегические инвестиционные проекты государства.

Таким образом, изменения в ставках таможенных пошлин должны быть ориентированы на стимуляцию технологической модернизации экономики республики, расширение производственной составляющей продукции высокой степени переработки.

5.2. Совершенствование Бюджетного кодекса, как предпосылка развития бюджетных отношений

В основу нового Бюджетного кодекса лежит Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», от 11.06.98 г. за № 78 который был принят взамен утратившего силу Закона «Об основах бюджетного права» от 1994 года. Так, за период с 1999 по 2015 годы в данный закон было внесено существенное количество дополнений и изменений, в результате чего трактовка закона была подвержена существенным изменениям, неизмененными остались 7 статей из 58.

Все дополнения и изменения вносились хаотично, что привело к тому, что начало разработки Бюджетного кодекса КР откладывалось до 2011 года.

В связи с реализацией конституционной реформы и перехода на парламентскую форму правления, актуализировался вопрос разграничения приведения Бюджетного кодекса в соответствии с требованиями Конституции КР.

В связи с этим, с целью реформирования бюджетного законодательства, для приближения его к мировым стандартам и адаптации к инновационным новшествам в регулировании бюджетного процесса, требовалось разработка обновленного законодательного акта в сфере бюджетных отношений.

Общей стратегией Бюджетного кодекса КР является оптимизация существующего бюджетного законодательства, через создание эффективной прозрачной бюджетной системы, важной задачей которого является переориентация всей бюджетной системы на стимулирование экономического роста, оптимальность бюджетных расходов и эффективную реализацию государством своих функциональных обязанностей.

Целью разработки Бюджетного кодекса в сфере бюджетных отношений является определение прозрачных и четких процедур в подготовке, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета.

Закрепляя основные бюджетные принципы, необходимо определить взаимоотношение между различными уровнями бюджета, ее роль и ответственность различных государственных органов и органов МСУ в процессе разработки, утверждения и исполнения бюджета.

Бюджетный кодекс - это не только своего рода правовые нормы, которые регулируют сферу бюджетных отношений, это еще и необходимая база для проведения бюджетных реформ, способная содействовать в совершенствовании системы бюджетного регулирования. Однако подобную результативность могут обеспечить только те нормативные акты, которые действительно создают условия для совершенствования разнообразных форм бюджетных взаимосвязей.

Впервые разработанный в Кыргызской Республике Бюджетный кодекс – является важным финансово-экономическим документом, который затрагивает интересы более 1/3 части трудоспособного населения страны, в основном работников бюджетной сферы. Нынешняя ее структура базируется на трех основных принципах науки о государственных финансах: бюджетной системе, бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Кроме этого, бюджетный процесс рассматривался в четырех стадиях: формирование бюджета, рассмотрение, утверждение и исполнение. Следовательно, логическая составляющая этого документа сама по себе проста: подробно отражены основные пункты и основные стадии процесса.

Бюджетный кодекс по многим своим позициям вполне отвечает предъявляемым к нему современным требованиям, а также гармонизирует в единый нормативный акт все ранее разработанные НПА в области бюджетной политики.

Основными направлениями при разработке Бюджетного кодекса являются:

- определение Бюджетного кодекса ориентированного на цели развития;
- закрепление основных принципов бюджетной системы, определение терминов, применяемых в бюджетном процессе;
- обеспечение прозрачности бюджетного процесса;
- внедрение программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат;
- внедрение основополагающих механизмов и инструментов бюджетного планирования;
- четкая регламентация процедур разработки и исполнения бюджетов;
- определение роли и статуса среднесрочной бюджетной основы, ее интеграционный процесс при формировании бюджета;
- закрепление двухуровневой бюджетной системы;
- построение эффективной системы межбюджетных и бюджетных отношений с прозрачными механизмами и инструментами регулирования;
- разграничение полномочных обязанностей и закрепление ответственности для всех участников бюджетного процесса;
- разграничение расходных обязательств между бюджетами;
- методическая последовательность развития регионов.

Таким образом, Бюджетный кодекс КР, объединяет нормы нескольких законов КР (Законы «Об основных принципах бюджетного права в КР», «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики», «О финансово-экономических основах местного самоуправления» и «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики», регулирующих вопросы государственных финансов, что позволит унифицировать подходы к нормативно-правовому регулированию данной подотрасли права и обеспечит большую степень транспарентности правовых норм в сфере бюджетного законодательства.

Структура Бюджетного кодекса:

- Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
- Раздел II. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
- Раздел III. СТРУКТУРА РЕСПУБЛИКАНСКОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ
- Раздел IV. БЮДЖЕТ РАЗВИТИЯ
- Раздел V. БЮДЖЕТ СОЦИАЛЬНОГО ФОНДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
- Раздел VI. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
- Раздел VII. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ
- Раздел VIII. ПОЛНОМОЧИЯ УЧАСТНИКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
- Раздел IX. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС
- Раздел X. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ Основной целью предложенной структуры является необходимость упорядочить и свести в единую взаимосвязанную логическую систему, регулировка однородных правовых норм бюджетного процесса.

В разделе I. Общие положения включены цели, задачи и сферы применения Бюджетного Кодекса, расписаны основные понятия и принципы, а также бюджетные отношения, прописанные Бюджетным кодексом.

Хотя, в Бюджетном кодексе КР и прописана необходимость в предварительном согласовании с Министерством финансов КР проектов законов, нормативно-правовых актов, касающихся республиканского бюджета, в настоящее время, до сих пор имеет практика принятия решений без согласования Министерства финансов КР.

В связи с этим, в Бюджетный кодекс был включен пункт, предусматривающий обязательное согласование с Министерством финансов КР проектов законов и нормативно-правовых актов, в которых должны отражаться вопросы, касающиеся расходования государственного бюджета. С целью обеспечения стабильности и предсказуемости бюджета, на соответствующий период

необходимо ограничить сроки принятия нормативно-правовых актов, для ускоренного изменения бюджета.

В Законе, «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» который действовал до 01.01.2017 г. отсутствовала статья по основным понятиям, кроме некоторых понятий в определенных статьях. В Бюджетный кодекс были включены статьи, в которой разъясняются и описываются перечни основных терминов и понятий, используемых в бюджетном процессе, а именно: бюджет, бюджетирование, бюджетные учреждения, бюджетные средства, бюджетные отношения государственные инвестиции, конкретизированы те понятия и термины, существующие в настоящее время. Для устранения возникающих в процессе формирования и исполнения бюджета противоречий и разночтений, мы ввели четкие законодательно установленные определения.

Кроме этого, до принятия Бюджетного кодекса КР отсутствовала общее понятие принципов, которые лежали в основе разработки и исполнения бюджета.

В связи с этим в Закон о Бюджетном кодексе КР включены статьи, в которых были расписаны основные принципы, так как, на этих принципах основывается вся бюджетная система республики. К ним относятся такие принципы как: принцип реалистичности, полноты, единства, гласности, транспарентности, эффективности, самостоятельности, последовательности и сбалансированности.

Использование соответствующих принципов даст возможность обеспечить полноценное построение бюджетных отношений. Полная и последовательная реализация вышеназванных принципов позволит подойти тонко и взвешенно к разработке бюджетной политики, более ясному правовому осознанию действующих бюджетных процессов, к обоснованному изменению всех бюджетных механизмов при формировании и расходовании бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы республики.

Раздел II. Бюджетная система КР

В данном разделе даны описание общих положений и структуры бюджетной системы КР, четко описаны и уточнены состав бюджетной классификации. В частности, используя международную практику, в бюджетную классификацию включены экономическая классификация доходов, классификация расходов, функциональная классификация, ведомственная классификация операционных работ с активами и обязательствами и программная классификация расходов.

Также, изложены понятие и виды бюджетов бюджетной системы: республиканский бюджет и местный бюджет, который образует государственный бюджет.

Кроме этого, в данном разделе уточнены понятийные нормы разработки и исполнения чрезвычайного государственного бюджета и внебюджетных фондов.

Раздел III. Структура бюджета

Основной целью данного раздела является определение структуры бюджета, правила формирования доходной и расходной частей бюджета, а также сбалансированности и источников покрытия дефицита бюджета.

Для придания прозрачности процесса формирования, исполнения и контроля за бюджетом, а также с целью реализации принципа единства бюджетной системы введен в Бюджетный кодекс нормы, определяющие структуру бюджета: доходная и расходная часть, операции с финансовыми и нефинансовыми активами, дефицит и профицит бюджета, операции по финансированию дефицита бюджета. Разработанная структура бюджета в БК КР соответствует требованиям Статистики государственных финансов (СГФ 2001г.).

В связи с несовершенством методологической базы и противоречием в законодательстве при формировании доходов от спецсредств бюджетных учреждений, где с целью совершенствования системы спецсредств и эффективного использования средств бюджета в Бюджетный кодекс КР ввели статью «Доходы бюджетных учреждений от реализации товаров (работ и услуг)». В данной статье отражены состав доходов бюджетных учреждений от реализации товаров (работ и услуг), а также доходная часть, которая не может быть включена в данный перечень.

В статье «Расходы бюджета» должны существенно уточняться состав расходов бюджета, основные принципы при расходовании средств, в соответствии с их экономическим содержанием включены понятия текущих и капитальных расходов. В пункте «капитальные расходы» было предусмотрено бюджетное развитие.

В Бюджетном кодексе КР введено понятие Государственного бюджетного резерва, основой которого является замена многочисленных резервных фондов, это позволит внести ясность и спрогнозировать использование резервных средств.

В виду того, что структура бюджета подразумевает поступление и расходование средств по операциям с активами и обязательствами введено статья, определяющая базовые нормативы и понятия операций с активами и обязательствами.

В главе «Сбалансированность бюджета» определены источники финансирования дефицита бюджета как республиканского, так и бюджетов МСУ. В состав источников покрытия дефицита бюджета внесены норма, кроме определенных действующим законодательством средств, и бюджетное кредитование, изменив тем самым свободные остатки средств на счетах бюджетов и муниципальных займов. Данный подход соответствует всем зарубежным стандартам учета.

Раздел IV. Бюджет развития

В Бюджетном кодексе КР, расписаны определение бюджета развития, ее цели и задачи, указываются источники и формы формирования инвестирования средств бюджета развития, позволит эффективно сформировать инвестиционный портфель государства и достичь обеспечения сбалансированного социально-экономического развития республики, в том числе и регионы. Это также обусловлено тем, что предыдущая система формирования бюджета развития не позволяла должным образом оценить весь объем государственных средств, направляемых на развитие секторов экономики и регионов, так как средства бюджета развития в основном перечисляются по тем же направлениям, что текущие потребности бюджета. Основной причиной, является то, что до принятия этой нормы, оно не имела конкретного определения, что такое бюджет развития, не были сформулированы цели и задачи бюджета развития, отсутствовало понятие государственных инвестиций и ее программы.

Раздел V. Бюджет Социального фонда (СФ)КР

В Бюджетном кодексе КР отражена структура бюджета Социального фонда КР. В доходную часть бюджета СФ КР включены: обязательные страховые взносы страхователей и застрахованных лиц; добровольные взносы юридических и физических лиц; пени и штрафы за неполное и несвоевременное перечисление страховых взносов; средства, взыскиваемые с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных исков; капитализацию средств для выплаты пенсий и пособий работникам обанкротившихся предприятий; дивидендные выплаты по акциям предприятий, принадлежащим СФ КР; прибыль, полученная от размещения свободных средств; инвестиционные доходы, полученных от инвестирования пенсионных активов застрахованных лиц, субвенции из государственного бюджета и др.

Что касается расходной части бюджета Социального фонда КР, включены следующие виды: пенсионные выплаты на основании законодательства КР; выплата пособий на погребение; выплата компенсации по профессиональному заболеванию или трудовому увечью; финансирование ОМС; выплата расходов по оздоровлению и отдыху застрахованных лиц и членов их семей, находящихся на их иждивении; материально-техническое и финансовое обеспечение функционирования СФ КР; создание Фонда развития, где порядок использования финансовых средств Фонда развития контролируется Наблюдательным советом по управлению государственным социальным страхованием.

Планирование и учет расходов бюджета Социального фонда КР осуществляются на основании Бюджетной классификации КР.

Основным новшеством Бюджетного Кодекса, является определение самостоятельной структурой бюджета Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС).

Таким образом, бюджет Фонда обязательного медицинского страхования, как и бюджет Социального фонда КР, будет отдельно рассматриваться и утверждаться Парламентом страны.

Раздел VI. Межбюджетные отношения

В нормативно-правовых актах достаточно слабо даны понятие определению «межбюджетные отношения», поэтому на практике имеются различные толкования. В связи с этим, в БК дано определение что такое «межбюджетные отношения», которое включало бы все экономические и правовые отношения, возникающие между органами государственной власти и органами МСУ в ходе бюджетного процесса. Кроме того, отражены основные принципы и положения межбюджетных отношений, распределение по доходным и расходным обязательствам, а также инструменты регулирования межбюджетных отношений.

Порядок организации системы межбюджетных отношений во многом зависит от того, какие принципы заложены в ее основу. В связи с этим, законодательно были закреплены принципы межбюджетных отношений кодекса. Кроме этого, прописаны общие нормативы распределения доходов между уровнями бюджета, общие нормативы разграничения расходных обязательств госструктур и органов МСУ, а также совместные расходные обязательства, сформулированные как бюджетные обязательства, при выполнении функций определяемые соответствующими нормативно- правовыми актами.

В Бюджетном кодексе КР введена новая для бюджетного законодательства КР норма обязательного составления реестра расходных обязательств, с целью повышения качества составления бюджета и регулирования обязательств каждого уровня бюджета.
Взаимоотношения между бюджетами должны регламентироваться при помощи установленных нормативных отчислений от общегосударственных доходов и межбюджетных трансфертов.

В Бюджетном кодексе КР отражены порядок и формы предоставления трансфертных средств между всеми уровнями бюджета. В систему межбюджетных трансфертов включены: бюджетные ссуды, субвенции, выравнивающие трансферты, категориальные трансферты.
Важным из нововведений, в кодексе, являются ассигнования на осуществление делегированных государственных полномочий через субвенций.

Раздел VII. Государственный и муниципальный долг

В Закон о Бюджетном кодексе были включены:

нормативы о государственных и муниципальных долгах, определены цели и ограничения, а также положения о государственных и муниципальных заимствований;

понятие и принципы управления государственным долгом;

понятие государственных гарантий;

вопросы негосударственного заимствования в КР.

Раздел VIII. Полномочия участников бюджетного процесса

Важным моментом, является введение статьей по компетенции и их перечень, определяющие участников бюджетного процесса.

В свете конституционной реформы, проходящей в стране, актуализировался вопрос разграничения полномочий участников бюджетного процесса. Распределяя полномочные функции в бюджетном процессе в первую очередь, оно, должно базироваться на принципах разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной власти, что позволит в конечном итоге выяснить степень ответственности каждого участника бюджетного процесса. На основании этого принципа разработка и исполнение бюджетов можно отнести к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджетов – к функциональным обязанностям органов представительной власти.

Основным моментом при введении данного норматива служит нормативно-правовое закрепление ответственности органов государственной власти и органов МСУ за разработку и исполнение государственных программ развития отдельных отраслей экономики или регионов, что послужит правильному принятию решений на каждом уровне управления, а также для всей экономики в целом.

Раздел IX. Бюджетный процесс

В Бюджетном кодексе расписаны все ступени бюджетного процесса, где были отражены основные требования к разработке бюджетов на всех уровнях, их базовые статьи рассмотрения, утверждения и конкретизированы сроки исполнения бюджетов.

Также были введены общие требования к прогнозам экономического и социального развития, общие положения Среднесрочного прогноза бюджета, ее основы, что является основанием для разработки бюджетов, определение условий и порядка прогнозирования и планирования бюджетов на всех уровнях, а также жесткие требования в составлении проектов бюджетов.

В Бюджетный кодекс включена статья о необходимости разработки прогнозов экономического и социального развития республики и соответственно регионов, в первую очередь это предназначено для использования этих данных в бюджетном планировании.
Кроме этого, в соответствии с конституционной реформой и изменением полномочий законодательной власти, основой для бюджетного процесса является Бюджетная Резолюция Жогорку Кенеша КР, которая определяет приоритеты бюджетной политики и основные направления республиканского бюджета.

Законом должно быть предусмотрена подготовка к Среднесрочной бюджетной основе (СБО) с регламентацией порядка и сроков составления и утверждения СБО, определением формата представления ответственных исполнителей и др.

Бюджетный кодекс должен закрепить временную переходную норму о разработке бюджета, как на основе программных принципов, так и в обычном формате. Основой базой разработанной организации бюджетного процесса по нашему мнению должно стать массово используемая в мире концептуальная модель «бюджетирование ориентированное на результат» в рамках краткосрочного финансового планирования (1-3 года). Ее смысл заключается в распределении бюджетных средств с учетом прямой регрессии от тех результатов, которые они достигнут (предоставление услуг) в пределах предоставляемых объемов бюджетных средств.

В Законе введено понятие «бюджетная программа». Общие требования, предъявляемые к бюджетным программам, являются: наличие систем индикаторов для определения итогов реализации программ (показатели социально-экономической эффективности) и целевых параметров для каждого показателя, достаточных и необходимых для первоначальной (подготовительный этап), текущей (реализационный этап) и завершающей (окончательный этап) оценки программы.

Кроме того, Бюджетным кодексом введен регламент по обязательному перечню информации, прилагаемых к проектам бюджетов для гарантии полноты информации и прозрачности бюджета.

В Законе о бюджетном кодексе этапы бюджетного процесса (рассмотрение и утверждение проектов бюджетов) представлены в более усовершенствованном виде с определением оговариваемых сроков.

Для того чтобы отойти от практики постоянных изменений в утвержденные вышесказанные бюджеты, в Бюджетном кодексе включены положения о внесении изменений, а также разработаны пороговые значения, если превышают допустимый предел, то необходимо согласованные действия и закрепление законодательным органом власти поправок в бюджет.

Одновременно в кодексе определены основополагающие процедуры исполнения бюджета, включены нормативы использования дополнительных доходов в процессе реализации бюджета, закреплено понятие «защищенная статья» и «приоритетная инвестиционная бюджетная программа» и нормы защищающие данные вид расходов от секвестра.

Отличительной чертой при исполнении бюджета может быть уточненные условия корректировок в пределах утвержденного бюджета. При росте менее чем 5% предполагаемых поступлений доходов в бюджет, орган исполняющий бюджет, обязан направить эти средства на снижение дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства, без внесения изменений в бюджет. При снижении доходов Правительство КР, региональные и местные

органы власти, имеют полное право принять решение о сокращении расходов. Предлагаемые условия дадут возможность в оптимизации бюджетного процесса, экономному использованию бюджетных средств и своевременной реакции в бюджетном процессе.

Важным принципом совершенствования бюджетной системы должен быть принцип открытости, это означает систематическая публикация в средствах массовой информации принятых бюджетов и отчетов об их исполнении, полная представление информации о процессе исполнения бюджетов и проведение открытых бюджетных слушаний.

Основополагающими условиями в ходе бюджетного процесса является бюджетный учет и составление бюджетных отчетностей. Периоды отчетности на всех уровнях бюджетной системы являются важными условиями в ходе бюджетного процесса. В отдельной главе в Бюджетном кодексе выделены и упорядочены вопросы, касающиеся ответственности, а также санкции за нарушение бюджетной дисциплины.

Раздел X. Заключительные положения

Введенный в Бюджетный кодекс нормы и положения послужат основой для принципиально новой, соответствующей общепринятым принципам и улучшению в международной практике организации бюджетной системы страны. Опираясь на кодекс, Министерство финансов КР разработает систему принципов ответственного и эффективного управления финансовыми средствами (принцип прозрачности, принцип устойчивости, принцип самостоятельности, принцип преемственности, принцип результативности и подотчетности).

При разработке Бюджетного кодекса был изучены передовой международный опыт стран Польши, Албании, Российской Федерации, Республики Казахстан, Грузии.

5.3. Прогноз развития секторов экономики и бюджетных отношений

Обеспечение устойчивого роста национальной экономики – важнейшая задача, для налогово-бюджетной системы. Только успешное экономическое развитие позволит повысить уровень и качество жизни населения страны.

На современном этапе развития рыночной экономики в большинстве странах государство активно вмешивается в экономические процессы.

В целом госрегулирование экономических процессов, в том числе и финансовое регулирование, направлено на предупреждение существующих диспропорций, к примеру отдельные сектора экономики развиваются более быстрыми темпами (например, сфера услуг), а другие более медленными темпами или находятся на грани полного коллапса (например, отрасль промышленности). Все эти процессы приводят к ухудшению и нестабильности национальной экономики.

С одной стороны, финансовое регулирование происходит, через стимуляцию одних секторов экономики, через концентрацию в них финансовых ресурсов и, с другой стороны, через сдерживание иных секторов экономики, на основе сдерживания объемов поступающих в них финансовых ресурсов.

В монографии нами предложен стратегический прогноз развития секторов экономики страны (табл. 5.1). Представленный вариант прогноза социально-экономического развития Кыргызстана на период до 2022 г. определяется несколькими ключевыми факторами:

- интенсивностью инновационного обновления перерабатывающих производств и динамикой производительности труда;
- степенью развития и реализации сравнительных преимуществ отечественной экономики, в особенности в энергетической, транспортной, горнодобывающей, перерабатывающей и других отраслях промышленности;
- интенсивностью повышения качества развития человеческого капитала;
- дальнейшей интеграцией в Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

В монографии представлен сценарий инновационного развития, который дает возможность использования конкурентных преимуществ нашей экономики, в особенности в энергетической,

горнодобывающей, перерабатывающей отрасли, что позволит нивелировать отрицательный эффект от снижения производства золота на руднике Кумтор, сельскохозяйственном секторе и использование инновационной составляющей в главный источник экономического процветания республики.

Согласно разработанному сценарию прогноза, макроэкономическое развитие Кыргызской Республики до 2022 г. будет направлено на дальнейшее развитие экономики и социальной сферы, который может быть осуществлен через развитие промышленной, горнодобывающей отрасли, строительства и сферы услуг, модернизацией сельскохозяйственного сектора.
Комплексная модернизация экономики и социальной сферы даст возможность повысить темпы роста ВВП от 5,0% в 2018 г. до 5,6% в 2022 г. В рамках этого сценария рост численности населения республики достигнет 6 млн. 535 тыс. человек. Растущие темпы роста будут наблюдаться в промышленности, строительстве и сфере услуг. В аграрном секторе средние стабильные темпы роста, достигнут уровня 3-4%. В структуре ВВП удельный вес промышленности к 2022 году почти достигнет уровня 18%, что обусловлено снижением производства золота на руднике Кумтор, сферы услуг – 50%, строительства – 9,4%, а аграрный сектор, как наименее индустриализованная отрасль, снизится до 11,6%. Основные прогнозные макроэкономические показатели Кыргызской Республики до 2022 г. приведены в табл. 5.1.

Таблица 5.1 Прогноз объема производства продукции в отраслях реального сектора экономики КР на период до 2022 г.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
	факт	Прогноз					
Промышленность, млн. сом.	205265,5	214587,9	232767,7	258319,6	292392,0	330847,4	371607,8
Темп роста, %	104,9	101,3	104,0	105,4	107,8	108,8	108,0
Сельское хозяйство, млн. сом.	197101	211134,4	227233,4	243135,2	264835,8	288050,2	313834,6
Темп роста, %	103,0	103,0	102,5	102,0	103,0	103,5	104,0
Строительство, млн. сом.	128568	144633,8	163526,1	184047,6	206735,3	230600,0	256438,4
Темп роста, %	107,4	106,4	107,8	107,6	107,5	106,8	106,5
Услуги, млн. сом.	387685,6	439116,9	494732,3	555039,7	622457,6	695581,1	774912,1
Темп роста, %	102,9	105,3	105,5	105,3	105,5	105,0	105,0

Источник: разработано автором на основе эконометрических методов.

При осуществлении данного прогноза Кыргызстан может войти в число стран со средним уровнем дохода с объемом ВВП на душу населения 133,2 тыс. сом или 1740 долл. США (рис. 5.1).

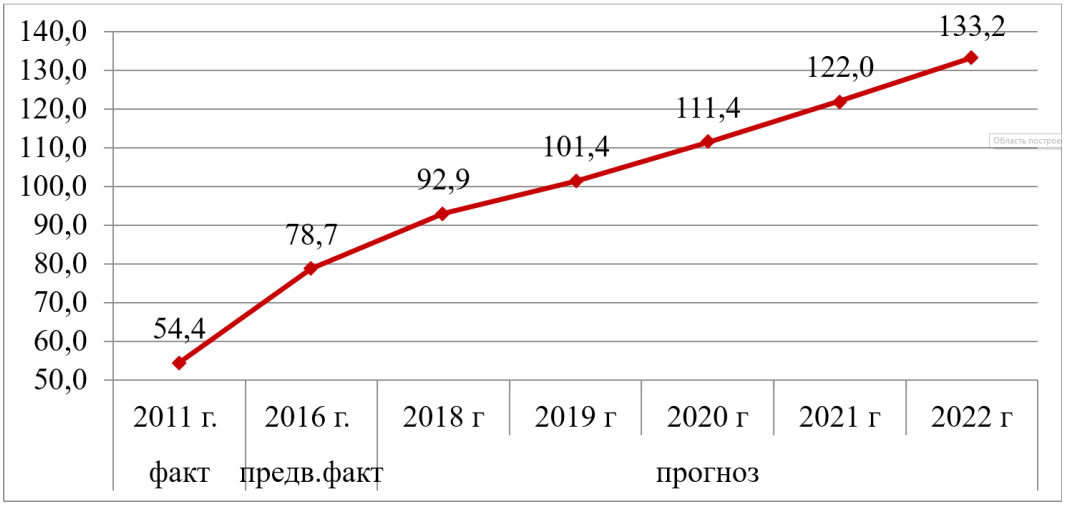

Рис. 5.1 ВВП на душу населения, млн. сом.
Источник: разработано автором на основе метода экстраполяции

В 2018-2022 гг. необходимо увеличить доходы государственного бюджета до уровня 28% ВВП, при этом среднегодовые темпы роста доходов в 2017 г. составят 6,3%, а в период 2018-2022 гг. от 5,7-6,2%. Основным источником увеличения доходов останутся налоговые поступления, рост которых будет происходить за счет увеличения налогооблагаемой базы. К прогнозируемому объему ВВП налоговые доходы будут составлять не менее 23%. Это позволит направить на государственное финансирование около 30% ВВП, ежегодный рост расходов бюджетных средств будет составлять в среднем 7-9% (табл. 5.2).

На развитие экономики из государственного бюджета будет направлено более 8% ВВП, что составит в 2018 г. 45,4 млрд. сом., а в 2022 г. – более 60,0 млрд. сом. На решение социальных задач государства необходимо направить средства в объеме более 12,5% ВВП, из них на образование – 6,0%, здравоохранение – 3,0%, социальную защиту – 3,3%.

Что касается расходных обязательств бюджетной системы, то они будут определяться решением следующих задач:

- увеличение соотношения между средней заработной платой и средней пенсией к 2022 г. в рамках инновационного сценария развития до уровня 35,5% (в 2015 г. – 21,9%);
- повышение расходных статей на образование и здравоохранение, научные исследования, одновременно с совершенствованием системы финансирования услуг в этих секторах экономики;
- преодоление инфраструктурных ограничений, через увеличение государственных инвестиций, в том числе в рамках ГЧП;
- достижение показателей оплаты труда в бюджетном секторе до уровня частного и совершенствование отраслевых систем оплаты труда.

Данный прогноз осуществлен с применением нескольких методов прогнозирования, в частности, метода экспертных оценок с интервьюированием экспертов по каждому сектору экономики, регрессионных, авторегрессионных и сценарных методов. На основе полученных с помощью числовых методов прогнозирования и экспертным методом данных, цифры были соотнесены с представленным выше консенсус-прогнозом. Следует отметить, что полученные числовыми методами показатели оказались незначительно выше консенсус прогноза.

Таблица 5.2 Прогноз основных макроэкономических показателей развития экономики Кыргызской Республики

Показатель	Факт	Прогноз					
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
ВВП в текущих ценах, млн. сом.	458027,4	494063,1	563143,5	626680,3	701389,4	782712,8	870708,7
Реальный темп роста ВВП, % к предыдущему году	103,8	103,5	105,0	105,1	105,8	105,7	105,6
Численность населения,							
млн. чел.	6019,5	6030,3	6059,7	6177,3	6294,1	6413,7	6535,6
ВВП на душу населения,							
тыс. сом.	76,1	85,2	92,9	101,4	111,4	122,0	133,2

Источник: разработано автором на основе эконометрических методов.

Что касается устойчивого роста вкладов в банках и небанковских финансовых организациях (НПФ, инвестиционных фондах), то расширение активов страховых компаний создаст оптимальные условия для повышения роли банковского кредитования, внутреннего рынка акций и облигаций, а также частных инвесторов в финансировании экономического роста. Если потенциальный уровень банковского кредитования в 2014 г. составил 17,2% и в 2015 г. – 26,5%, то в 2018 г. прогнозируется до 30,0%, в 2022 г. – до 35,0% при этом капитализация национального банка может повыситься в 2,0-2,5 раза.

Активы инвестиционных фондов в период 2018-2022 гг. будут достигать 3-4 млрд. сом., увеличиваясь ежегодно в среднем на 25,5%. Активизация деятельности страховых компаний приведет к росту поступлений страховых взносов в среднем на 30,0% в год, а к прогнозируемому объему ВВП в 2022 г. страховые взносы составят около 2,5%.

Первостепенной задачей государственной экономической политики на среднесрочный период является снижение инфляции до уровня не более 2-3% в год.

Увеличение притока валютных средств, снижение темпов роста денежной массы и сокращение структурных диспропорций позволят в определенной степени снизить инфляционные процессы. Ожидается, что при реализации инновационного сценария темп роста потребительских цен составит 8-10% в 2018 г., 6-8% в 2020 г. и 3-5% в 2021-2022 гг., что будет способствовать выравниванию инфляционных тенденций в Кыргызстане. Основные риски в инфляции связаны с перспективами снижения курса сома и повышения тарифов естественных монополий.

Промышленная политика республики в 2018-2022 гг. будет направлена на развитие приоритетных направлений данной отрасли экономики (табл. 10). Рост производства промышленной продукции в среднем до уровня 6,0-8,0% ежегодно предполагается обеспечить за счет:

- энергетического сектора, которое имеет большое значение для обеспечения экономической независимости республики и являющейся базовой основой для развития отраслей реального сектора экономики;
- ввода в эксплуатацию и модернизации производственных мощностей (Камбаратинская ГЭС-2, реабилитация Ташкумырской ГЭС, Шамалдысайской ГЭС, Учкоргонской и Бишкекской ТЭЦ), а также объединения ГЭС при их сооружении в соответствующие каскады;
- развития угольной промышленности, ее модернизации и широкого использования местного угля с целью обеспечения энергетической безопасности республики;
- повышения использования существующих производственных мощностей, восстановления и возобновления работы временно простаивающих предприятий;
- выхода на проектную мощность золоторудных месторождений «Джеруй», «Талды-Булак Левобережный» и строительства заводов по переработке золотосодержащей руды;

- создания государственных и частных инвестиционно-инновационных фондов для поддержки технического перевооружения и инновационной модернизации предприятий, а также создания лизинговых предприятий в отраслях, осваивающих производство высоких технологий;
- развития пищевой и легкой промышленности через стимулирование организации мини-цехов по глубокой переработке сельскохозяйственной продукции, создания условий для развития швейных предприятий, что даст возможность уменьшению доли «теневой экономики».

Для достижения предполагаемых темпов роста объемов сельскохозяйственного производства в аграрном секторе необходимо предпринять следующие меры:
- активизировать деятельность по формированию высокоэффективной системы семеноводства через внедрения инновационных технологий возделывания, обеспечить доступ КХ и ОКХ к высокоурожайным семенам твердых сортов и гибридов зерновых и других сельхозкультур;
- расширить общую площадь зерновых и масличных культур, картофеля, сахарной свеклы и овощей;
- увеличить поголовье и продуктивность КРС и МРС, птицы, воспроизводство стадо, создать государственно-частные зооветеринарные сервисы с пунктами искусственного осеменения;
- обновить технологическую базу аграрного сектора, которая позволит максимально повысить уровень агрозоотехнического оборудования, урожайность сельхозкультур и продуктивность скота;
- модернизировать формы хозяйствования, с интенсивным увеличением количества крупных кооперативов и интеграции в сельхоз секторе.

В структуре ВВП сфера услуг занимает более 50%. Среднегодовые темпы роста валового выпуска в сфере услуг в долгосрочном периоде предполагаются на уровне 5,0-5,5%. Такой рост даст возможность развитию туризма, сферы торговли, гостиниц и ресторанов, услуг транспорта и связи, ремонта автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования.

По торговле темпы роста услуг в среднем составят 5,0-6,0%, гостиниц и ресторанов – 6,0-7,0% от расширения сети предоставляемых услуг и увеличения притока туристов, в сфере транспорта – в среднем 6,5-7,0%, услуг связи – в среднем 1,5-3,0%, при этом одним из приоритетных направлений является туризм.

В 2018-2022 гг. среднегодовые темпы роста объемов валовой продукции строительства намечаются в пределах 6,0-7,0%.

Финансирование на прогнозный период будет направлено на скорейшее развитие базовой инфраструктуры республики – автодороги и коммуникации, энергетический сектор, реконструкция ирригации. Инвестиционные потоки будут направлены для модернизации действующих и строительства новых объектов энергетики (реконструкция Учкурганской ГЭС, Ташкумырской ГЭС, Шамалдысайской ГЭС и др., строительство Камбаратинской ГЭС-1, Верхненарынские и Нижненарынских каскадов ГЭС, Сары-Джазских и других ГЭС, сети малых тепловых станций). Намечена эффективная работа золоторудных месторождений «Джеруй», «Талды-Булак Левобережный», железнодорожной магистрали «Китай – Кыргызстан – Узбекистан», «Арка (Кыргызстан) – Кайракум (Таджикистан). Важными направлениями в строительстве автодорог будут участки международных автотрасс, с поддержкой инфраструктуры (реконструкция и строительства автодорог Ош – Сары-Таш–Иркештам, автодороги южного коридора, Бишкек–Нарын– Торугарт, Балыкчы-Джалал-Абад, Иркештам–Сары-Таш-Карамык, Каракол-Тюп-Кеген, Тараз-Талас-Суусамыр), строительство объектов горнодобывающей промышленности, социальной сферы и жилья. Однако, при продолжающихся негативных факторах, которые наблюдаются за последние годы это влияние инфляционных процессов, оттока квалифицированной рабочей силы, могут возникнуть определенные риски и угрозы, что приведет снижению инвестиционных

потоков в основной капитал и частичной остановке строящихся и реконструируемых объектов и их несвоевременный ввод в эксплуатацию и т.д.

Прогноз динамики инновационной деятельности дан по сценариям инновационного и инерционного развития. Эти две стратегии будут иметь различные последствия. Показатель прироста ВВП, как правило, будет положительным. Однако в условиях устаревшего основного капитала, ухудшения внешних условий при инерционном развитии среднегодовой прирост может значительно снизиться.

При пассивной роли государства и инерционном развитии без прироста инвестиционных потоков в основной капитал темпы роста ВВП будет медленно снижаться. С 2018 г. по 2022 г. темпы роста ВВП составят около 3-4%, так как приток инвестиций будет зависеть от придания им инновационного характера, а при инерционном развитии темпы развития секторов экономики будут постоянно снижаться.

Рассматривая инновационный путь развития инвестиционных потоков, здесь инвестиции будут направлены на развитие инновации и обновление основного капитала, что даст возможность увеличить темпы прироста инновационного сектора за счет выпуска новой экспортоориентированной, конкурентоспособной продукции с 0,4% в 2017 г. до 1,0% в 2022 г. и ВВП в целом, темпы роста которого постоянно будет расти.

При этом, важную роль окажет создание государством инфраструктуры финансирования научной деятельности, которая будет регулировать внутренние инвестиции и взаимодействовать с внешними источниками инвестиций. Финансирование науки и инновационной деятельности из государственного бюджета должно составить в 2018 г. до 3,0% к ВВП. К примеру, для развития инновации Казахстан выделяет из бюджета 5,0% к ВВП, а РФ - 4,0%.

Рассматривая инерционный путь развития, то здесь резко сократится число инновационно-активных предприятий в промышленности. Так, если в 2007 г. их число составляло 49, то уже к 2013 г. составило 39 инновационно-активных предприятий или 5,5% промпредприятий. Ниже на графике (рис.5.2) указаны два варианта. При инерционном развитии в среднесрочном периоде ожидается снижение инновации за счет невысокой доли научно-технического сектора.

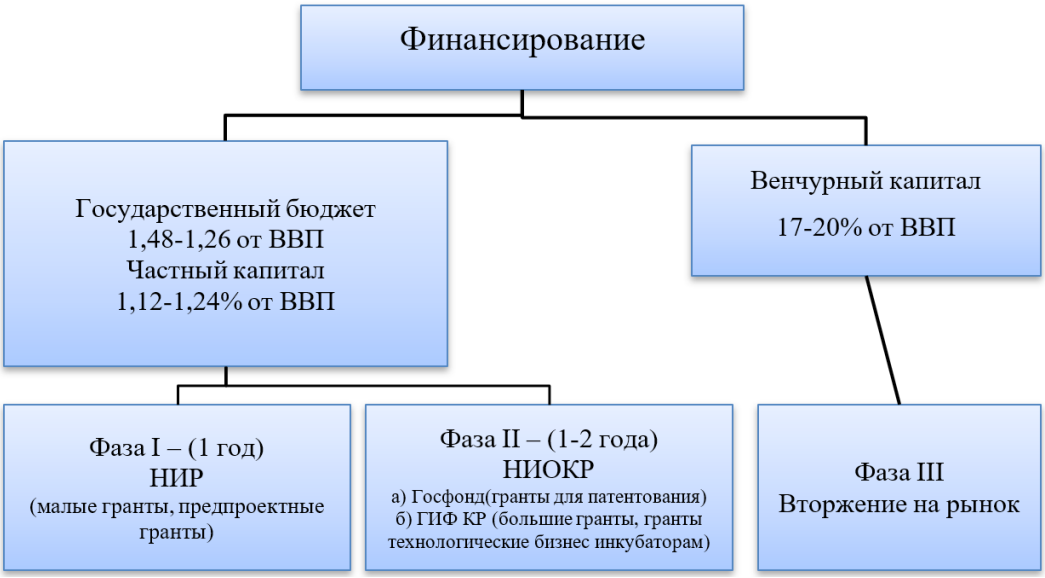

Рис.5.2 Финансирование научно-инновационной деятельности
Источник: составлено автором

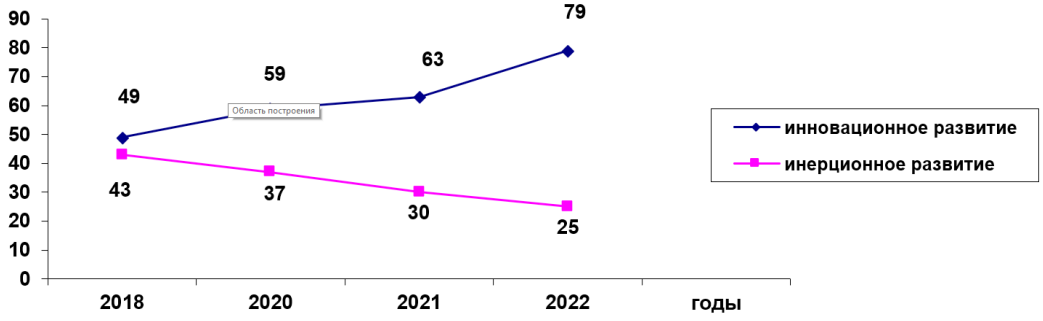

Рис. 5.3 Число инновационно-активных предприятий в промышленности Кыргызской Республики
Источник: составлено автором

Рост числа инновационно-активных предприятий в промышленности при инновационном развитии будет обусловлено систематической поддержкой государства через инвестирование в основной капитал предприятий.

Для увеличения количества инновационно-активных предприятий расходы на технологические инновации к 2022 г. составят 3% от прогнозируемого ВВП. Для формирования целостной инновационной инфраструктуры, включающий вновь образованный венчурный фонд, государство будет направлять инвестиционные средства в приоритетные сектора экономики.

Структура затрат по источникам финансирования показывает, что сумма издержек в 2013 г. составил 1437,6 млн. сом. (0,4% от ВВП), а это позволило произвести инновационную продукцию республики на сумму 1243,7 млн. сом.

Таблица 5.3 Затраты на технологические инновации по источникам финансирования, (млн. сом.)

	2013 г.	2018 г.	2020 г.	2022 г.
Всего	**1437,6**	**17028,8**	**20042,9**	**22520,2**
Государственный бюджет	-	6811,5	8017,1	9008,0
Венчурный капитал	1437,6	10217,3	12025,8	13512,2

Источник: составлено автором

Данный прогнозные индикаторы носит в основном ориентировочный характер и это необходимо для оценки возможных тенденций.

Однако, эти оба сценария развития экономики КР не включают такие факторы, как демографический и экологический, влияние которых в настоящее время незначительно сказывается на общем положении всей экономики. Следовательно, при разработке новой государственной стратегии на следующую пятилетку необходимо принять соответствующие меры по этим направлениям.

Таким образом, анализируя современное состояние инновационной деятельности, исследование показало, что инновационная деятельность в КР на стадии формирования. В настоящий момент главным фактором, препятствующим инновациям, большинство предприятий считают нехватка или отсутствие финансовой поддержки со стороны государства, а также слаборазвитость инновационной инфраструктуры.

Реализуя нововведения в производственной практике, потребуется использование разнообразных результатов научно-технической деятельности: стандартов, патентов на изобретения, «ноу-хау», готовых технических решений и др. Важно подчеркнуть, что подавляющее большинство промышленных предприятий не использует необходимые меры для защиты своих изобретений, научно-технических разработок и т.д.

Основные целевые индикаторы внешнеторгового оборота республики достигнут к 2022 г. 6350,0 млн. США, в структуре внешнеэкономической торговли ежегодное увеличение объемов экспорта составит к 2018 г. 3,1%, к 2022 г. 5,6 %, то есть экспорт товаров и услуг должен возрасти с 1544,6 млн. в 2016 г. до 1650 млн. долл. США в 2018 г. и 1922 млн. долл. США к 2022 г.; прирост экспорта по шиферу составит 1-2%, по цементу – 25-30%; удовлетворение растущего спроса на овощи-фрукты российского рынка; развитие туристических услуг рынкам Европы и Азии; сохранение тенденции роста доли импорта стратегических ресурсов и продукции отраслей машиностроения; возможностей для импортозамещения гораздо меньше, чем для содействия экспорту.

Кыргызский внутренний рынок слишком мал для того, чтобы обеспечивать возможность в крупных размерах заменить импорт промышленных товаров, так как при крупносерийном производстве в большинстве случаев имеет место снижение удельных издержек. Учитывая это, отрицательное сальдо торгового баланса возможно свести к нулю только в конце прогнозируемого этапа развития экономики Кыргызстана.

В перспективе Кыргызской Республике необходимо конструктивная политика сбалансированности между импортом и экспортом, с учетом резкого повышения качества и конкурентоспособной производимой продукции и увеличение притока прямых инвестиций.

Для этого необходимо наращивать торговлю со странами ЕАЭС и Центральной Азии. Так, поступление товаров в КР в 2016 г. было в основном из стран постсоветского пространства – 41,1%, из них 87,4% пришлось на страны ЕАЭС. При этом доля РФ составила более половины, а именно 54,5% от общего объема импорта республики, однако она сократилась по сравнению с предыдущими годами, ввиду замещения импорта продуктов нефтепереработки продукцией отечественного производства. В перспективе она будет расти вследствие возникновения новых рынков для товарообмена. В расчете на определенный рост импортозамещения к 2022 г. доля стран СНГ может незначительно сократится, а именно до 50% от общего объема импорта, при этом доля РФ снизится до 40%.

Таблица 5.4 Внешнеторговый оборот товаров и услуг

Годы	Экспорт товаров и услуг		Импорт товаров и услуг		Баланс торговли товаров и услуг		Внешнеторговый оборот товаров и услуг	
	млн. долл.	темп роста, % (к пред. году)	млн. долл.	темп роста, % (к пред. году)	млн. долл.	темп роста, % (к пред. году)	млн. долл.	темп роста, % (к пред. году)
2004	943,0	126,0	1127,3	127,7	-184,3	137,0	2070,3	126,9
2005	946,2	100,3	1396,8	123,9	-450,6	244,5	2343,0	113,2
2006	1284,7	135,8	2253,2	161,3	-968,5	214,9	3537,9	151,0
2007	2022,6	157,4	3218,4	142,8	-1195,8	123,5	5241,0	148,1
2008	2770,5	137,0	4746,4	147,5	-1975,9	165,2	7516,9	143,4
2011	3240,9	117,0	4899,8	103,2	-1658,9	84,0	8140,7	108,3
2012	3575,7	110,3	6488,2	132,4	-2912,5	175,6	10063,9	123,6
2013	3891,8	108,8	6722,8	103,6	-2831,0	97,2	10614,6	105,5
2014	3383,2	86,9	6521,3	97,0	-3138,1	110,8	9904,5	93,3
2015	2459,4	72,7	4823,6	74,0	-2364,2	75,3	7283,0	73,5
2016	2561,0	104,1	5077,3	105,3	-2516,3	106,4	7638,3	104,9
2018 (прогноз)	2618,0	105,2	5409,8	102,2	-2791,9	99,6	8027,8	103,2
2019	2731,8	104,3	5535,7	102,3	-2803,9	100,4	8267,5	103,0
2020	2870,8	105,1	5630,4	101,7	-2759,6	98,4	8501,2	102,8
2021	2979,3	103,8	5733,1	101,8	-2753,8	99,8	8712,5	102,5
2022	3081,2	103,4	5798,1	101,1	-2716,9	98,7	8879,4	101,9

Источник: разработано автором

Географическая структура внешней торговли КР в инерционно-инновационном сценарии может изменяться по следующим параметрам.

1.Будет увеличена также торговля с третьими странами, в частности, с полуиндустриальными странами. Эти страны, имеют более развитую промышленность, чем наша республика, в определенной степени будут вытеснять традиционных российских поставщиков оборудования и потребительских товаров длительного пользования, которые еще не могут быть предложены Центрально-Азиатскими странами с обеспечением достаточной конкурентоспособности. Для Кыргызстана, это те страны и торговые партнеры с более высоким уровнем развития, которые обязательно нужны любой стране, не относящейся к лидирующей группе развитых промышленных стран, для формирования внешнеторговых связей в целях развития.

Прогноз государственного бюджета. Основным источником финансирования роста расходных обязательств в перспективе будет составлять доходная часть бюджетной системы, а также введенный в 2017 г. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.

Таблица 5.5 Прогноз динамики республиканского бюджета Кыргызской Республики на период до 2022 г.

Год		ВВП	Доход	Расход	Дефицит (-), профицит(+)	Доход	Расход	Дефицит
1	2	3	4	5	6	4/3	5/3	6/3
1991	ФАКТ	42,8	11,1	13,1	-2,0	25,9	30,6	-4,7
1992		92,6	68,6	160,3	-91,7	74,1	173,2	-99,1
1993		5354,7	662,7	1049,4	-386,7	12,4	19,6	-7,2
1994		12019,2	1021,4	1956,5	-935,1	8,5	16,3	-7,8
1995		16145,1	1464,8	3269,8	-1805,0	9,1	20,3	-11,2
1996		23399,3	2551,6	3746,0	-1194,4	10,9	16,0	-5,1
1997		30685,7	3998,4	5656,9	-1658,5	13,0	18,4	-5,4
1998		34181,4	5090,6	6128,2	-1037,6	14,9	17,9	-3,0
1999		48744,0	6713,7	7950,9	-1237,2	13,8	16,3	-2,5
2000		65357,9	8398,4	9697,2	-1298,8	12,8	14,8	-2,0
2001		73883,3	10708,1	10445,9	262,2	14,5	14,1	0,4
2002		75366,7	12124,8	129324,5	-809,7	16,1	17,2	-1,1
2003		83871,6	13693,0	14396,1	-703,1	16,3	17,2	-0,8
2004		94350,7	15503,0	15984,9	-481,9	16,4	16,9	-0,5
2005		100899,2	17126,0	16920,0	206,0	17,0	16,8	0,2
2006		113800,1	21365,7	21629,5	-263,8	18,8	19,0	-0,2
2007		141897,7	32894,7	35046,0	-2151,3	23,2	24,7	-1,5
2008		187991,9	41987,1	42057,8	-70,7	22,3	22,4	0,0
2009		201222,9	48075,3	50729,2	-2653,9	23,9	25,2	-1,3
2010		220369,3	49823,2	60189,7	-10366,5	22,6	27,3	-4,7
2011		285989,1	69237,3	83085,3	-13848,0	24,2	29,1	-4,8
2012		310471,3	77601,1	97836,7	-20235,6	25,0	31,5	-6,5
2013		350028,4	89281,9	92116,1	-2834,2	25,5	26,3	-0,8
2014		397277,1	105264,2	107400,1	-2135,9	26,5	27,0	-0,5
2015		423635,5	113899,2	120427,1	-6527,9	26,9	28,4	-1,5
2016	Пр.факт	458027,4	124399,6	146853,4	-22453,8	27,0	31,8	-4,9

2017	ПРОГНОЗ	494063,1	131504,2	152563,5	-21059,3	25,7	29,9	-4,1
2018		563143,5	142212,6	155898,4	-13685,8	25,3	27,7	-2,4
2019		626680,3	181073,1	193560,9	-12487,8	28,9	30,9	-2,0
2020		701389,4	200429,2	220472,1	-20042,9	28,6	31,4	-2,9
2021		782712,8	219536,8	240782,3	-21245,5	28,0	30,8	-2,7
2022		870708,7	240215,8	262736,0	-22520,2	27,6	30,2	-2,6

Источник: составлено автором

В перспективе при таких показателях бюджетных расходов, есть уверенность в обеспечении долгосрочной устойчивости всей бюджетной системы, так как до 2022 г. расходы бюджета будут покрываться доходами из горнодобывающей отрасли. Следовательно, в среднесрочной перспективе будет сохраняться относительная сбалансированность бюджетной системы при активной перестройке структурной составляющей по доходам и расходам.

Методы, с помощью которых государство управляет финансами, оказывают влияние на все население республики. Это влияние выражается через предоставление определенных льгот и оказание различных видов услуг, через налогообложение и другие обязательные платежи, либо косвенно-финансовым управлением на социально-экономический климат в стране.

Прогноз внешнего долга. Согласно графику обслуживания государственного внешнего долга Кыргызской Республики с 2017 г. ожидается увеличение расходов по обслуживанию государственного внешнего долга. По прогнозным данным пиковый период обслуживания внешнего долга придется на 2024-2029 гг., когда сумма обслуживания долга возрастет с 306 млн. долл. США в 2024 г. и достигнет 338 млн. долл. США к 2028 г. в своей максимальной точке пика расходов по обслуживанию внешнего долга (рис. 5.4).

На пиковый период приходится порядка 1,9 млрд. долл. США, или 32% от общей суммы расходов на обслуживание государственного внешнего долга за 2016-2058 гг. При этом в период с 2022 по 2028 г. расходы по обслуживанию только Экспортно-Импортного Банка Китая будут составлять от 95,3 млн. долл. США до 134,1 млн. долл. США. Максимальная нагрузка по платежам перед Эксимбанком Китая придется на 2025-2026 гг.

Рост сумм обслуживания внешнего долга окажет соответствующее влияние и на бюджетные показатели, в частности, через увеличение доли расходов на обслуживание долга из бюджета: если в текущее время обслуживание внешнего долга составляет порядка 8% доходов республиканского бюджета, то к 2028 г. оно достигнет 14% и лишь затем пойдет на снижение. Хотя данные значения являются вполне допустимыми для таких стран, как Кыргызская Республика, при обеспечении устойчивости и управляемости долгом внешние шоки могут значительно ухудшить ситуацию.

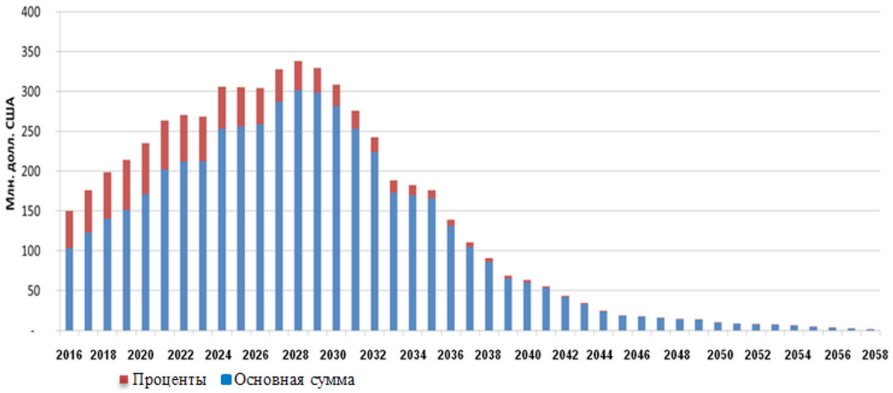

Рис. 5.4. График обслуживания внешнего долга Кыргызской Республики
Источник: Данные Министерство финансов КР

Методологическая база, при помощи которой госорганы управляют бюджетом государства, оказывает существенное влияние на всех граждан. Это влияние осуществляется через оказание различных видов услуг, предоставление льгот, через налогообложение и другие обязательные платежи, или косвенное финансовое управление оказывает влияние на социально-экономический климат в республике.

Таким образом, завершая цикл прогнозных индикаторов, необходимо отметить что:

- независимо от сложности системы управления, все бюджетные операции и отношения должны быть открытыми и полностью подотчетными, то есть правильно оформлены и доступны для гражданского общества;
- формы государственных доходов и расходов должны строго соответствовать нормативно- правовым актам (налоги, обязательные платежи и другие сборы), независимо от уровня управления;
- доходы должны аккумулироваться на официальных депозитных счетах в учреждениях Казначейства и полностью отражаться в республиканском и местных бюджетах;
- платежи, осуществляемые госорганами, должны функционировать в соответствии с принципами и задачами, в рамках предусмотренных бюджетных средств, утвержденных на республиканском и местном уровнях;
- необходимо соблюдение строгой финансовой дисциплины всеми госорганами, а также иными организациями, использующих бюджетные средства.
-внедрение и полное использование в экономике и во всех государственных учреждениях и организациях международных стандартов бухгалтерского учета и финансового аудита.
- Резюмировать в вкратце

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретических разработок сущности бюджетно-налоговой системы обусловливает целесообразность рассмотрения регулирования бюджетных отношений с позиций эволюции формирования государства, развития финансовых отношений на различных стадиях становления государственности.

При помощи бюджетно-налоговой системы, государственный аппарат осуществляет распределительные и пере распределительные функции по формированию и расходованию финансовых ресурсов, целью которого является обеспечение роста ВВП и повышения уровня благосостояния населения республики.

Анализ эффективного регулирования бюджетных процессов в Кыргызской Республике представляет собой сложный процесс связанный с преодолением юридических, социально-экономических, организационных и других сложностей и требует следующие теоретико - методологические и институциональные преобразования, способствующие улучшению управления бюджетным процессом:

- внедрить новые методологические подходы в управление бюджетными отношениями в соответствии с теми целями и задачами, которые были отражены в Законе КР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»;
- разработать новый бюджетный механизм, который способен функционировать в новой финансово-экономической и правовой среде;
- необходимо внести изменение в Бюджетный кодекс КР по оптимизации существующего бюджетного законодательства путем создания эффективной прозрачной бюджетной системы, переориентации всей бюджетной системы на стимулирование экономического роста, обеспечение оптимальности бюджетных расходов и эффективной реализации государством своих функциональных обязанностей через закрепления порогов государственного долга и порога привлечения внешних заимствований;
- в целях недопущения больших размеров дефицита государственного бюджета, законодательно закрепить пороговое значение не более 3%;
- предложенный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на период до 2022 года определяет значимость эффективного государственного регулирования бюджетных отношений и проводимой политики расширения инвестиционной привлекательности. Для этого необходимо усилить полномочия и функции Агенства прямых инвестиций с внедрением принципа реализации и сопровождения “инвестиционных проектов под ключ”;
- проведение административно-территориальной реформы, оптимизация областей и районов в аймаки посредством укрепнения, что позволит сократить административные расходы, штатную численность и направить финансирование на решение социально-экономических вопросов;
- поэтапное сокращение количества МСУ (по предложенным расчетам до 76) в рамках административно-территориальной реформы, будет способствовать также усилению местных бюджетов;
- назрела необходимость синхноризации административно-территориального деления и бюджетного устройства;
- усиление доходного потенциала местных бюджетов за счет увеличения количества местных налогов (рекомендуемые:гостиничный налог, налог на рекламу, курортный налог), по прогнозным данным привлечет более 100 млн. сом;
- необходимо пересмотреть ставки налога на землю, которые не изменялись с 1996 г., в сторону увеличения (в настоящий момент средняя ставка налога составляет 360 сом за гектар, что является самым низким показателем из стран СНГ);
- необходимо провести полную инвентаризацию муниципальной собственности в КР для ее полного использования и расширения экономической базы.

Сегодня продвигается политика увеличения полномочий государственных институтов и органов местного самоуправления, особенно в сфере социалньой политики, но к сожалению, положительная тенденция самостоятельного принятия решения не сопровождается соотсветствующим расширением финансовых возможностей. Отсутствие стимулов для повышения доходности территорий, приводит к формированию иждевенческих настроев и не способстуеи развитию хозяйственной инициативы.

Основной проблемой устройства бюджетной системы, является распределение прав и обязанностей в области налогообложения, расходования средств и экономического регулирования между различными уровнями государственной власти и местного самоуправления. Это распределение может принимать различные формы: от исключительного контроля над определенными функциями до совместной деятельности в той или иной сфере компетенции.

Таким образом, политика эффективного государственного регулирования бюджетных отношений будет способствовать усилению качества формирования, управления и использования государственного бюджета всеми государственными и органами местного самоуправления и откроет новые горизонты контроля со стороны неправительственных организаций и гражданского общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдумаликов, К.А., Кутманбекова, А.А. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / К.А. Абдумаликов, А.А.Кутманбекова // Вестник Университета экономики и предпринимательства. - Джалал-Абад, 2008. - 335 с.
2. Адилов, А.Н., Татаринова, С.Н. Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.Н. Адилов, С.Н. Татаринова: учеб. пособие для вузов. – Б., 2002. - 93 с.
3. Акунов, А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период [Текст] / А.А. Акунов. - Б.: Одиссей, 1998. - 201 с.
4. 4. Акунов, А.А. Развитие системы государственного управления Кыргызстана; организационно-функциональный анализ [Текст] / А.А. Акунов. – Б.: КГНУ, 2000. - 243 с.
5. Анализ теории и международной практики программно-целевого бюджетирования и разработка стратегии перехода к планированию и исполнению федерального бюджета РФ на основе программно-целевых принципов. Отчет, подготовленный Центром фискальной политики при поддержке
6. 6. Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран [Текст] / К.В. Арановский. – М.: Наука, 1999. – С.466.
7. Асанакунов, Б., Бекбасарова, Г. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б. асанакунов, Г. Белбасарова: учеб. пособие., - Б. 2007. – 168 с.
8. 8. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст] / Г.В. Атаманчук: Курс лекций. - М.: «Омега», 2005. - С. 579.
9. Афанасьев М. Бюджетирование ориентированное на результат: (новые тенденции) // Вопросы экономики.-2004,- №9. -С.130-138.
10. Афиногенов, Р.П. Самоуправление государств Западной Европы [Текст] / Р.П.Афиногенов. – М.: Наука, 1978. - 321 с.
11. Бабич, А.М., Павлова, Л.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А.М.Бабич, Л.Н. Пивлова: учеб. для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
12. Банхаева Ф.Х. Сравнительный анализ налоговых систем и его значение для совершенствования и реформирования налогового законода-тельства. //Налоговый вестник, № 2, 2001.
13. Барабашев, Г.А. Местное самоуправление [Текст] / Г.А.Барабашев – М., 1996. – 350 с.
14. Барабашев, Г.А. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) [Текст] / В.А. Барабашев – М., 1971. - С.13.
15. Баранчиков, В.А. Муниципальные органы Великобритании [Текст] / В.А.Баранчиков – М., 2004. – С.41.
16. Безобразов, В.П. Управление, самоуправление и судебная власть [Текст] / В.П. Безобразов. – М.: БЕК, 2006. – 210 с.
17. Бердалиев, А.С. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации [Текст] / А.С. Бердалиев. –Б.: Учкун, 2000. – 255 с.
18. Брэбан, Г. Французское административное право [Текст] / Г. Бребан. – М.: Норма, 1988. – 200 с.
19. Бухвальд Е., Федоткин В. Муниципальная реформа и межбюджетные отношения в регионе // Федерализм, №2, 2005. С. 133-160.
20. Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001. С.45.
21. Васильев, В.И. Местное самоуправление [Текст] / В.И. Василев. – М.: Инфра-М, 1999. – 321 с.
22. Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3-х т. [Текст] / А.И. Васильчиков. – Т.1-3. – СПб, 1869. – 24 с.
23. Ведель, Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. – М.: Порлис, 1973. – 78 с.
24. Выдрин, И.В. Местное самоуправление в РФ [Текст] / И.В. Выдрин. – Екатеринбург, 1998. -446 с.
25. Гавришин, М.П. О сущности местного самоуправления. [Текст] / М.П. Гавришин: материалы научно-практич. конференции. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 345 с.

26. Гессен, В.М. Вопросы местного управления [Текст] / В.М. Гессен – Спб.: Право, 1894. – 235 с.
27. Гессен, В.М. Городское самоуправление [Текст] / В.М. Гессен: дополнение к курсу русского гос.права. – Спб., 1912. – 27 с.
28. Глызин О.JI. Прогноз доходной составляющей федерального бюджета на территории субъекта РФ / О.Т.Глызин // Финансы. - 2004 г. -№3.
29. Гнейст, Р. История государственных учреждений Англии [Текст] / Р. Гнейст: перевод с нем. / Под ред.С.А.Венгерова. – М., 1885. - 857 с.
30. Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потен-циалом региона в целях обеспечения его экономического роста. Автореферат диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности: 08.00.10 — финансы, денежное обращение и кредит. М. 2010. с.8.
31. Голосов, В.Г. Сравнительная политология [Текст] / В.Г. Голоов. – Ростов-на-Дону: Прима, 1996. – 244 с.
32. Государственное и муниципальное управление [Текст]: Словарь-справочник. – М.: Наука, 1998. – 344 с.
33. Государственные и муниципальные финансы: Учебник/ под общ. ред. И.Д. Мацкуляка-М.: Изд-во РАГС, 2004. - 680 с
34. Государственный бюджет и бюджетная политика в Кыргызской Республике [Текст]. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2003. – 83 с.
35. Демидов А.Ю. Методологические аспекты определения общест-венно значимых результатов деятельности органов исполнительной вла- сти//Финансы, №9,2009, С.-18.
36. Дж.М. Кейнс. Общая теория занятости, процента и денег (General Theory of Employment, Interest and Money, 1936).
37. Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: Авто- реф. дис. ... канд.юр. наук. М., 1999. С.10.
38. Дубанаев, Б.С. Местное самоуправление – основа демократии [Текст] / Б.С. Дубанаев. – Б., 2000. – 156 с.
39. Дуйсенов, Э.Э., Кулдышева, Г.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане (правовое регулирование) [Текст] / Э.Э. Дуйсенов, Г.К. Кулдышева. – Ош, 2003, - 148 с.
40. Дуйшеналиева, А.Дж. Этапы и пути развития местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.Дж. Дуйшеналиева. - Б.: КНУ им.Ж.Баласагына, 2010. – 136 с.
41. Дуплинская Е.Б. Совершенствование системы прогнозирования бюджетно-налоговых доходов. // Финансы и кредит, 2007. - № 31. - С. 7.
42. Дыйканбаев, К.С. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] / К.С. Дыйканбаев. – Б., 2004. – 178 с.
43. Дюшембиев, У.А. Финансовая база местного самоуправления [Текст] / У.А. Дюшембиев // Политика и общество. - 2005. - №1-2. - С.50.
44. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г.
45. Еланчук О. Взаимосвязь бюджетной и налоговой политики госу-дарства //Проблемы теории и практики управления, 2001. №2. с.28-32.
46. Ермасова, Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Текст] / Н.Б. Ермасова. – М.: Высшее образование, 2008. – 516 с.
47. Ефимова С.Б. Методология формирования результативной сис-темы государственных расходов и бюджетной политики: дисс. доктора экон. наук. - Саратов, 2008. С. 32.
48. Жапаров, А.У. Модернизация экономики Кыргызской Республики (монетарно-фискальный аспект) [Текст] / А.У. Жапаров. – Б., 2008. – 455с.
49. Жданчиков П.А. Проблемы повышения эффективности бюджет-ных расходов и оценка использования финансовых ресурсов в условиях реформирования бюджетной сферы. // Финансовая аналитика: проблемы и решения, 2010. - № 6.
50. Жунусов, Б. Государственный бюджет: пути формирования и использования // На пороге нового века [Текст] / Б. Жунусов: сборник статей. – Б., 2000. –С.335-347.

51. Завьялов Д.Ю. Оптимизация бюджетных расходов в условиях финансового кризиса // Финансы. 2009. №12. С. 9-12.
52. Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. №10. Доступ из справ. - правовой системы «Консультант Плюс».
53. Закон КР «Об основах налоговой системы» от 27 декабря 1991 г.
54. Закон Кыргызской Республики «О местном управлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года №99.
55. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года №37.
56. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г.
57. Закон Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве» от 25 апреля 2008 года №65.
58. Зиганшина Л.А. Использование системы индикаторов в бюджет-ном прогнозировании. // Финансы и кредит, 2010. - № 12.
59. Игудин А.Г. (2008). О бюджетировании, ориентированном на результат, во взаимоотношениях с региональными и местными бюджетами // Финансы. №11. 53.
60. Идрисов, Г. Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35-59
61. Инициативы местного управления [Текст]: // Информационное сообщение. - Урбан Институт – подрядчик USAID, март 2007.
62. Искаков, И.И. Экономические и финансовые основы местного самоуправления Кыргызстана [Текст] / И.И. Искаков: Учебник. – Б., 2004. – 126 с.
63. Карашев, А.А. и др. Организационно-правовые основы местного самоуправления [Текст] / А.А. Карашев [и др.]: учеб. пособие / Под обшей ред. А.А.Кутанова. – Б.: Шам, 2004. – 60 с.
64. Карашев, А.А., Тарбинский, О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане [Текст] / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский / Под обшей ред. А.А.Кутанова. – Б., 2002. – 224 с.
65. Карашев, А.А., Тарбинский, О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский / Под ред. А.А.Кутанова. – Б., 2002. – 147 с.
66. Ковешников, Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия [Текст] / Е. М. Ковешников. – М.: Изд-во НОРМА, - 272 с.
67. Ковешников, Е.М., Дубинин, А.В. Муниципальное право России [Текст] / Е.М. Ковешников, а.В. Дубинин: Учеб. Пособие. - М.: ИНФРА-М, 2003. – 176 с.
68. Кожошев А.О. Бюджетный кодекс как основа регулирования бюджетными отношениями Экономический Вестник, Б.: 2016 (4), ISSN 1694-5174
69. Кожошев А.О. Дефицит бюджета и государственный кредит Экономика и статистика №4. Бишкек, 2013 ISSN
70. Кожошев А.О. Интеграция и создание дружественного окружения Кыргызской Республики и их влияние на укрепление экономических основ местного самоуправления http://elibrary.ru/item.asp?id=25963350 Известия КРСУ № 2(9) 2015 Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии.- Чолпон-Ата, 2015 ISSN: 1694-7347
71. Кожошев А.О. Использование преференций в сфере внешней торговли // Вестник КЭУ им.М.Рыскулбекова, 3(37) 2016г., Бишкек, ISBN: 1694-5778
72. Кожошев А.О. Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бюджетти «Ош мамлекеттик университетинин жарчысы». №4 - (1 чыгарылыш). «Билим» ISSN: 1694-7452
73. Кожошев А.О. Местные бюджеты в зарубежных странах Экономический вестник №1. Бишкек, 2013 ISBN
74. Кожошев А.О. Методические рекомендации по регулированию сбалансированности бюджетных отношений Экономический Вестник, Б.: 2016 (4), ISSN 1694-5174 С 54- 61
75. Кожошев А.О. Модель оценивания конкурентоспособности Кыргызской Республики и стран

Таможенного союза с помощью балансовых моделей http://elibrary.ru/item.asp?id=27566897 Экономическая наука сегодня: теория и практика, г.Чебоксары, 2016 ISBN 978-5-9909215-2-8 6 Мехдиев М., Мамедов
76. Кожошев А.О. О координации деятельности организаций Кыргызской Республики в области бюджетных процессов и развитию местного самоуправления Azərbaycan Respublikasında iqtisadi islahatların həyata keçirilməsi xüsusiyyətləri və problemləri. Elmi əsərlər toplusu, XIV-Xüsusi buraxılış. Bakı, 2014.
77. Кожошев А.О. О необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности Экономический вестник №3. Бишкек, 2013
78. Кожошев А.О. О теории налогово-бюджетной (фискальной) политики Экономический вестник №4. Бишкек, 2013 ISSN
79. Кожошев А.О. Опыт внедрения казначейской системы государственного бюджета Кыргызской Республики http://elibrary.ru/item.asp?id=27637688 Ученые записки Российской академии предпринимательства. Выпуск 49. Москва, 2016 ISBN 978-5-9909310-5-3
80. Кожошев А.О. Основные направления бюджетно-налоговой (фискальной) политики Кыргызской Республики http://elibrary.ru/item.asp?id=25797677 Вестник КРСУ, № 2, том 16, серия: Социально--экономические науки, Бишкек, 2016 ISSN 1694 – 500 X
81. Кожошев А.О. Прогнозирование развития бюджетных отношений и экономики Кыргызской Республики http://ucom.ru/cn Статья в печати Современное общество, образование и наука, Тамбов, 2016 ISSN 2412-8988
82. Кожошев А.О. Совершенствование планирования и прогнозирования развития системы местного бюджета Вестник КНУ им. Ж. Баласагына: специальный вы-пуск. Часть 2 – Бишкек: КНУ им. Ж.Баласагына, 2014. ISBN:9967-21533X
83. Кожошев А.О. Современная практика регулирования местными бюджетами Экономика и статистика №1. Бишкек, 2014
84. Кожошев А.О. Турдумамбетова Э.Д. Анализ текущей ситуации государственного бюджета Кыргызской Республики http://elibrary.ru/item.asp?id=25963350 Известия КРСУ № 2(5) 2014 Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии.- Чолпон-Ата, 2014 ISSN: 1694-7347 5
85. Кожошев А.О. Турдумамбетова Э.Д. Обеспечение прозрачности бюджетного процесса, в рамках реформирования системы управления государственными финансами Сборник материалов межд. научно-практич. конф. Алматы: КазНИИ экономики АПК и развития сельских территорий АО «КазАгроИнновация», 2014 13
86. Кожошев А.О. Турдумамбетова Э.Д. Основные направления деятельности Координационного совета по вопросам бюджетных процессов и развитию местного само-управления Финансово-экономическая система: реалии и перспективы. - Бишкек.: Айят. 2014. ISBN: 978-9967-16-91-0 6
87. Кожошев А.О. Турдумамбетова Э.Д. Совершенствование местного самоуправления в рамках экономической интеграции Вестник КЭУ им. М. Рыскулбекова, 3(30) 2014г., Бишкек, ISBN: 1694-5778 4
88. Кожошев А.О. Формирование республиканского бюджета и повышение прозрачности бюджетного процесса http://ucom.ru/cn Современное общество, образование и наука, Тамбов, 2016 ISSN 2412-8988
89. Кожошев, А.О. «О муниципальной службе» (постатейный) [Текст] / А.О. Кожошев: научно-практический комментарий Закона КР. – Б., 2009. – 155 с.
90. Кожошев, А.О. «О порядке формирования и исполнения местных бюджетов КР на 2007 финансовый год» [Текст] / А.О. Кожошев: метод. указания (Бюджетный циркуляр). – Б., 2006. - 46 с.
91. Кожошев, А.О. О порядке формирования и исполнения местных бюджетов КР на 2008 финансовый год [Текст] / А.О. Кожошев: метод. пособие по управлению местным бюджетом. – Бишкек: Центр экономических стратегий при Министерстве экономического

развития и торговли, ЮСАИД, 2007. – С.7-20.
92. Кожошев, А.О. Основные направления бюджетной политики в среднесрочной перспективе [Текст] / А.О. Кожошев // Вестник КЭУ. – 2008. - № 3 (9). – С.80-83.
93. Кожошев, А.О. Основные проблемы в углублении фискальной децентрализации в КР [Текст] / А.О. Кожошев // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 2002. - С.257-260.
94. 94. Кожошев, А.О. Основные проблемы местных бюджетов в рамках экономических реформ, проводимых в КР [Текст] / А.О. Кожошев // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 1999. - С.326-330.
95. Кожошев, А.О. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики. [Текст] / А.О. Кожошев: Учеб. Пособие / в соавторстве – Б.: Шам, 2006. -272 с.
96. Кожошев, А.О. Переход на новые принципы межбюджетных отношений в КР: проблемы и перспективы. [Текст] / А.О. Кожошев: мат. межд. семинара 24 ноября 2006 г., – Б., 2006. - С.51-58.
97. Кожошев, А.О. Проблемы децентрализации межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. [Текст] / А.О. Кожошев // Информационно-аналитический журнал «Саясат». – Алматы. - 2004. - №11. - С. 4-6.
98. Кожошев, А.О. Проблемы и перспективы межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. [Текст] / А.О. Кожошев: мат. межд. научно-практ. конф. «Эффективное управление на местном уровне». - Владимир, 2006. – С.324-331.
99. Кожошев, А.О. Разделение функций и власти между уровнями государственной структуры и потоками финансовых средств [Текст] / А.О. Кожошев // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 2002. - С.260-264.
100. Кожошев, А.О. Реформа межбюджетных отношений КР в среднесрочной перспективе [Текст] / А.О. Кожошев: мат. Межд. научно-практ. конф. к 80-летию акад. НАН РК Я. А. Аубакирова. - Алматы, 2005. – С.334-338.
101. Кожошев, А.О. Реформа межбюджетных отношений Кыргызской Республике в среднесрочной перспективе. Национальная экономика в векторе глобального развития:в 2-х г. [Текст] / А.О. Кожошев: мат. межд. научно-практ. конф. 8-9 декабря 2005 г. – Алматы, 2005. - Часть 2. – С.334-338.
102. Кожошев, А.О. Совершенствование финансовых отношений // Проблемы образования и науки [Текст] / А.О. Кожошев: мат. 2-й научно-практ.конф., Нарынский ГУ. - Нарын, 2001. - С. 251-256.
103. Кожошев, А.О. Среднесрочное формирование бюджета на уровне области // Внутригосударственные финансы. [Текст] / А.О. Кожошев: технический отчет МФ КР. – Бишкек, 1999. – С.52-70.
104. Кожошев, А.О. Стратегия децентрализации и реформа межбюджетных отношений // мат. Перспективы развития финансово-кредитной системы в современных условиях [Текст] / А.О. Кожошев: Межд. научно-практ. конф. КТУ «Манас». - Бишкек, 2005. – 306 с.
105. Кожошев, А.О. Стратегия децентрализации и реформа межбюджетных отношений [Текст] / А.О. Кожошев: // мат. межд. научно-практ. конф., 3 июня 2005. – Б., 2005. - С. 116-122.
106. Кожошев, А.О. Укрепление финансово-экономических основ местного самоуправления // Укрепление финансово-экономических основ местного самоуправления [Текст] / А.О. Кожошев: мат. Конф., Иссык-Куль, 2001.
107. Кожошев, А.О. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления [Текст] / А.О. Кожошев: рекомендации по гармонизации законодательства КР. –Б., 2001. – С. 26-30.
108. Кожошев, А.О. Формирование текущего бюджета // Развитие бюджета на уровне айыл окмоту [Текст] / А.О. Кожошев: отчет МФ КР. – Бишкек, 1999. – С.4-8.
109. Козубеков, А.Э. Местное самоуправление в Кыргызской Республике. Политически-правовой аспект развития [Текст] / А.О. Кожошев – Б.: Фонд-Сорос, 1998. - 311с.
110. Койчуев, Т.К. В поисках дееспособного самоуправления: о местном самоуправлении

республики [Текст] / Т.К. Койчуев – Б., 2004.
111. Койчуев, Т.К. Постсоветская Центральная Азия в мировом сообществе. // Региональная интеграция в Центральной Азии [Текст] / Т.К. Койчуев – Берлин, 1995. – 214 с.
112. Койчуев, Т.К. Самоуправление в системе управления [Текст] / Т.К. Койчуев // Слово Кыргызстана. 2001. – 29 мая - С.7.
113. Койчуев, Т.К. Экономика переходного периода [Текст] / Т.К. Койчуев – Б.: Учкун, 1996.
114. Койчуев, Т.К., Гусев, К., Иванов, Е. Будущее экономики и освоение гор [Текст] / Т.К. Койчуев, К. Гусев, Е. Иванов // Реформа. - 2001. - №2, - С 11.
115. Конституция КР от 5 мая 1993 г. - Глава 7. - Ст.91.
116. Конституция КР от 9 ноября 2006 г. - Ст. 23, пункт 2.
117. Концепции повышения эффективности межбюджетных отноше-ний и качества управления общественными финансами на 2006-2008 гг., утвержденной Постановлением Правительства от 3 апреля 2006 года №467-р.
118. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М С.77.
119. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: (2005). Ком. Книга. С.54.
120. Купуев, П.К. Местное самоуправление и самофинансирование области, города, района [Текст] / П.К. Купуев. – Ош, 1994. – С.7.
121. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Местное самоуправление. – М.: Юрист, 1997. – 428 с.
122. Кучеров И.И. Бюджетное право России. Курс лекций. М., 2002. С.60.
123. Кэйвено Дж., Килш. Дж., Стратегический подход к формирова-нию бюджета. М.: Союз Российских городов, 1997, с. 4.
124. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву [Текст] / Н.И. Лазаревский. - Том II, ч.1. - СПб., 1990. - С.46-47.
125. Лазаревский, Н.И. Самоуправление [Текст] / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1989. – 106 с.
126. Ларина С.Е. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности: 08.00.10 . М. - 2010.-С.288.
127. Лексин В. Н.; Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 2007. С.76.
128. Лившиц, Р.З. Теория права [Текст] / Р.З. Лившиц. –М.: Инфра-М, 1994. – 200 с.
129. Лучшая практика органов местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2007 году [Текст]: Сб. историй о деятельности городских и сельских муниципалитетов. – Б., 2008. – 100 с.
130. Любимцев Ю. Бюджетный дефицит как фактор экономической политики // Экономист. 2002. 7. С.55-62.
131. Маклаков, В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике [Текст] В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы: Сборник. – М.: Прогресс, 1993. - 211с.
132. Маклаков, В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике [Текст] В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы: Сборник. – М.: Бек, 1993. – С.26-27.
133. Малабаев, Дж.М. История государственности Кыргызстана [Текст] Дж.М. Малабаев. – Б.: Илим, 1977. – 216 с.
134. Материалы семинара совещания по проблемам совершенствования бюджетных отношений / Под ред. С.Н. Хурсевича. М., 2000. С.5.
135. Матрусов Н.Д. Региональное прогнозирование и региональное развитие России. - М.: Наука, 1995. с. 221.
136. Международный опыт в области определения нормативов расходов. Сб. «Региональные финансы». Вып. 5 «Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне» / Под ред. А.М. Лаврова. М.: Весь мир, 2003. С.23.

137. Местное самоуправление в комплексном развитии территорий [Текст]. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2001. – 105 с.
138. Местное самоуправление в Кыргызстане: приоритеты и подходы [Текст]: доклады и материалы Международного семинара, санатории «Иссык-Куль-Аврора», 28-30 сентября 2004 г.
139. Местное самоуправление за рубежом: Опыт, комментарии и рекомендации по применению [Текст]. – СПб.: ИСЭП, 1995. – 54 с.
140. Местное самоуправление. Проблемы и решения [Текст]: материалы международного симпозиума. – М., 1995. – 85 с.
141. Методическое пособие по управлению местным бюджетом [Текст]. – Б.: Арашан, Дом печати, 2007. – 111 с.
142. Минаков А.В. Эффективное управление бюджетно-налоговой системой как важнейшее условие повышения экономической безопасности России: Монография. - М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005. — 152 с.
143. Минаков, А.В. Бюджетно-налоговая безопасность как основное условие экономической безопасности в России [Текст] А.В. Минаков Экономический анализ: теория и практика. 2004. №7. С.67.
144. Мирзалиев М.Н. Составление местных бюджетов на основе социальных стандартов // Финансы. - 1999. - №12. С.12.
145. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] А.А. Мишин. –М.: БЕК, 1999.- 277с.
146. Моль, Р. Энциклопедия государственных наук [Текст] / Р. Моль: пер. с нем. А.Попова. – М., 1868. - 591с.
147. Моргачев, В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде [Текст] / В.Н. Моргачев. – М.: Наука, 2003. – С.41.
148. Муниципальная кадровая политика [Текст]: учеб. пособие для вузов / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, Е.С. Саченко и др. Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева: 2-е изд. - М.: Муниципальный мир,2002. – 560 с.
149. Муниципальное управление [Текст]: учеб. пособие / А. Гладышева и др. - М.: Муниципальный мир 2002.- 560 с.
150. Мусакожоев Ш.М. Ведение в экономику. [Текст]: учебник / Мусакожоев Ш.М. – Б., 2008 – 350 с.
151. Мусакожоев Ш.М. Ишенов Б.Ч. Осмоналиев А.Ш. // Методы экономического прогнозирования // Б., 2009. С.31-48.
152. Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики (на материалах Кыргызстана). – Бишкек. 2006. – С. 31-32.
153. Налоговый Кодекс КР от 17 октября 2008 г. № 231.
154. Настольная книга работника органов местного самоуправления КР [Текст]. - /Б., 2004. – 178 с.
155. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг.
156. О главах местной государственной администрации в Республики Кыргызстан [Текст] указ Президента КР от 27 января1992 г. №УП-22.
157. О делегировании государственных полномочий местного самоуправления [Текст]: Постановление Правительства КР от 12 сентября 2000 г.
158. О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления [Текст]: указ Президента КР от 20 марта 1996 г.
159. О порядке формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики на 2007 финансовый год [Текст]: методические указания. – Б., 2006. – С.16.
160. О программе государственной поддержки местного самоуправления и основных направлениях реформы местного самоуправления указ президента КР от 12 мая 1997 г., №127.
161. О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст]: указ Президента

КР от 18 августа 1994 г.
162. Общая характеристика бюджетных отношений в федеративных государствах (на примере США, Канады, Г ермании, Австрии, Австралии и Индии) // http:/Avww/nasledie/ ru/’politvne/l 8 32/1 .html.
163. Омельченко, О.А. Всеобщая история государства и права [Текст] О.А. Омельченко. –Т.1. – М.: БЕК, 1999. – 201с.
164. Омуралиев, Т.Э. История формирования и развития местного самоуправления [Текст] / Т.Э. Омуралиев. – Б.: USAID, 2006. – 64 с.
165. Омуралиев, Т.Э. Реформа местного самоуправления – путь к реальному народовластию [Текст] / Т.Э. Омуралиев: бюллетень №1. - Б.: Фонд «Сорос - Кыргызстан», Агентство по развитию местного самоуправления, 1998. – 277 с.
166. Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ [Текст]. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 79 с.
167. Органы местного самоуправления и местной государственной администрации [Текст] / Э.С.Токторов, Б.Т.Туркбаев, А.А.Сулайманов. – Ош, 2003. – 140 с.
168. Основы государственного регулирования финансового рынка: Учебное пособие для юридических и экономических вузов / А. Рот, А. Захаров, Я. Миркин и др. - М.: Юстицинформ, 2005.
169. Основы и перспективы развития местного самоуправления в КР [Текст]: сборник законодательных и нормативных актов. – Б.: Фон-Сорос, 1997.-211с.
170. Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления [Текст]: методическое руководство для органов местного самоуправления. – Б., 2010. – 138 с.
171. Подпорина КВ. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы, 2005 г., №10.
172. Польский путь децентрализации. Местное самоуправление в 1990-2004 годах [Текст]: Коллективная моногр. под ред. Р.Станека. – Болеховице, 2004. – 63 с.
173. Пронина JI. И. О разграничении налоговых полномочий и увеличении налоговых доходов местных бюджетов /V Финансы. 2001. № 5 С. 30—33.
174. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию. //Под ред. А.Н. Козырина. М.: Издательство «Центр публично-правовых исследований. - 2007. - С. 4.
175. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию. //Под ред. А.Н. Козырина. М.: Издательство «Центр публично-правовых исследований. - 2007. - С. 4.
176. Развитие потенциала местного самоуправления в КР: приобретенный опыт [Текст] // Содействие в усилении местного самоуправления: програма ТАСИС Европейской комиссии. – Б., 2007.
177. Разработка концепции обучения работников органов местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст]: Материалы семинаров. – Б., 2003. – 250 с.
178. Рикардо Д. «Начала политической экономии и налогообложения «—М.: Эксмо, 2002, Глава VIII.
179. Родионова В.М. Круглый стол: «Роль финансовой и банковских систем в инновационном развитии экономики» // Финансы. - 2008. - №6. — С.75-79.
180. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления [Текст] / О.М. Рой: 2-е изд. – СПб.: Питер, 2007. - 336 с.
181. Руководство по проведению эффективного тренинга для самоуправления [Текст]: программа ТАСИС Европейской комиссии. – Б., 2007.
182. Ряскова М.В. Бюджетная политика как инструмент государственного регулирования. МГУ. Экон. фак-т. М., 2002. С16.
183. Салов, О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность [Текст]/

О.А.Салов, Г.И. Королева-Конопляная. – М.: ЗАО «Изд-во экономика», 2003. – 119 с.
184. Сенчагов В-.К. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России. В.К. Сенчагов Вопросы экономики. 1995 .№1. с 97.
185. Серебрякова О.В. Налоговая политика муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления: автореф. дис. канд. экон. наук : 08.00.10. - М, 2007.
186. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов.М.: Эксмо, 2007. — (Серия: Антология экономической мысли) — 960 с. — ISBN 978-5-699-18389-0.
187. Современные проблемы функционирования системы местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] // Русский мир-императив единения: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Ош, 2010. – 300 с.
188. Современные пути совершенствования управления бюджетными расходами / Электронный научный журнал «Управление экономическими системами», №4(8), 2006.
189. Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие бюджетных отношений в Российской Федерации / Р.Г. Сомоев. - СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.- 264 с.
190. Стратегия развития страны (2009-2011 гг.) [Текст]. – Б., 2009. - 196 с.
191. Суслов Д.А., Минаков А.В. Анализ управления бюджетной сис-темой России в начале XXI века. -М., Издательская группа «ЮРИСТ», 2004. 270 с. - с. 89.
192. Таболин, В.В. Право муниципального управления [Текст] / В.В. Таболин. – М.: Прогресс, 1997. – 312 с.
193. Токвиль, А. Демократия в Америке [Текст] / А. Токвиль. – М.: Институт, 1992. – 289 с.
194. А. Токтоналиев, Государственный бюджет на службе экономики и культуры республики, Фрунзе, 1972 – 154 с.
195. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. - 2001. - №2. – С. 63-66.
196. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: Научно-практическое пособие. — М.: Дело, 2004. - 544 с.
197. Фадеев, В.И. Муниципальное право России [Текст] / В.И. Фадеев. – М., 1994. - 267 с.
198. Финансовые и экономические основы местного самоуправления [Текст] / Э.Н.Ракимбаев, Н.М.Тюлюндиева, А.К.Ермеков. – Б., 2005. – 69 с.
199. Хиви, Д. Финансы местных органов власти в США [Текст] / Д. Хиви//Финансы. - 1995. - №10.
200. Христенко В.Б. Лавров А.М. Новая методика распределения трансфертов // Финансы. 2001. № 3. С. 3—7.
201. Хьюджес, М. Муниципальные служащие: команда местного самоуправления [Текст] / М. Хьюджес: пер.с англ. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 43 с.
202. Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А.И. Черкасов. – М.: БЕК, 2007. – 355 с.
203. Чиркин, В.Е. Государственное управление [Текст] / В.Е. Чиркин. –М.: Наука, 2000. – 256 с.
204. Чичелев М.Е. Эффект и эффективность в бюджетном процессе // Финансы, - 2007 г., - 1, - с. 6-8.
205. Чыныбаев, Б.С. Местное самоуправление и государственное управление [Текст] / Б.С. Чыныбаев // политика и общество. - 2003. - №1-2. - С.31.
206. Чыныбаев, Б.С. Системные факторы в самоуправлении [Текст] / Б.С. Чыныбаев –Б.: Учкун, 2000. – 246 с.
207. Чыныбаев, Б.С. Социальная активность и самоуправление [Текст] / Б.С. Чыныбаев. –Б.: Учкун, 2000. – 299 с.
208. Шадыбеков, К.Б., Кожошев, А.О. Научно-практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (постатейный) [Текст] / К.Б. Шадыбеков, А.О. Кожошев. – Б., 2009. –155 с.
209. Швецов Ю.Г., Бутакова О.В. Функциональная направленность системы бюджетного

регулирования// Финансы. 2007. №10. - С. 9.
210. Шевырев М.Б. Бюджетная система: сущность и роль в системе государственного регулирования экономики // Проблемы налогообложения и менеджмента. СКАГС. 2006. - 0,44 п.л.
211. Шевырев М.Б. Бюджетная система: сущность и роль в системе государственного регулирования экономики // Проблемы налогообложения и менеджмента. СКАГС. 2006. - 0,44 п.л.
212. Шеремет, К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления [Текст] / К.Ф. Шеремет. – М.: БЕК, 2005. – 162 с.
213. Шугрина, Е.С. Муниципальное право [Текст] / Е.С. Шугрина. – Новосибирск, 1995. – 257 с.
214. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. - М.: Аспект Пресс, 1996.
215. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. В кн. Золотые страницы финансового права России, т. М., 2002. с.65,70.
216. Яременко Ю.В. Методологические проблемы народнохозяйственного прогнозирования // Экономика и математические методы. - М.: 1984, Том XX, выпуск 3.
217. Ясюнас, В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения [Текст] / В.А. Ясюнас. - М.: Ось-89, 1997. - 176 с.
218. Яшина Н И. Теоретические и методические основы управления: бюджетом: риски доходной части бюджета // Финансы и кредит. 2004. - №8(146). №7. с.30. 1972.
219. Anderson T. L., Hill P. J. Privatizing the commons: an improvement? // Southern Journal of Economics. 1983. V. 50. № 2.
220. Arrow K. J. Political and economic evolution of social effects and externalities./ In: The analysis of public output. Ed. by Margolis J. N. Y.; 1970.
221. Bach S.. Blochliger H., Wallau D. (2008). The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study. WP 8, May-09. OECD. Paris.
222. Bierkholt O., Niculescu I. Fiscal Rules for Economies with Nonrenewable Resources: Norway and Venezuela // Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects / G. Kopits (ed.). Palgrave Macmillan, 2004. Ch. 11. P. 164—179.
223. Blankart C. Offentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einfuhrung in die Finanzwissenschaft. Aufl. Miinchen: Franz Vahlen Verl., 2008. S. 649.
224. Blankart C. Offentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einfuhrung in die Finanzwissenschaft. Aufl. Miinchen: Franz Vahlen Verl., 2008. S. 649.
225. Chandler A. D., Jr. Strategy and Structure. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1966.
226. Chueng S. N. S. Structure of a contract and the theory of non-exclusive resources. /In: The economics of property rights. Ed. by Furuboth E. G., Pejovich S. Cambridge, 1974.
227. Cohen R Introduction // Origins of the State. The Anthropology of Political Evolution /R. Cohen and E.R. Service. Philadelphia, 1978. P. 1-21.
228. Cohen R Introduction // Origins of the State. The Anthropology of Political Evolution /R. Cohen and E.R. Service. Philadelphia, 1978. P. 1-21.
229. David Wals. Global markets gyrate on fears of Europe's spreading fi-nancial crisis/ 26/05/2010. wsws.org.
230. David Wals. Global markets gyrate on fears of Europe's spreading fi-nancial crisis/ 26/05/2010. wsws.org.
231. 231. Dewenter K.L., Malatesta P.H. (2001): State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity // The American Econ. Rev. Vol. 91(1). P. 320-334.
232. Dine S.I. (2005): Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Markets // Journal of Financial Econ. Vol. 77(2). P. 453-479.
233. Fama E. F. Agency problem and the theory of the firm. // Journal of Political Economy. 1980.

V. 88. № 2.
234. Farmer A. and Pecorino P. Issues of Informational Asymmetry in Legal Bargaining // Anderson D.A. Dispute Resolution: Bridging the Settlement Gap. Greenwich, CT: JAI Press, 1996.
235. Freeh C. The Extended Coase Theorem and Long Run Equilibrium: the Nonequivalence of Liability Rules and Property Rights // Economic Inquiry. 1979. V. 17. P. 254-271.
236. Friedman D.D. Making Sense of English Law Enforcement in the Eighteenth Century // The University of Chicago Law School Roundtable 2. 1995. P. 475-505.
237. Musgzave R.A. Who Should Tax, Where and What? In C.Meluse (ed.) Tax Assignment in Federel Countries, Canberra: Australian National University.: Press. 1983.
238. Musgzave R.A. Who Should Tax, Where and What? In C.Meluse (ed.) Tax Assignment in Federel Countries, Canberra: Australian National University.: Press. 1983.
239. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.,1972.
240. Pikkety T., Postel-Vinay G., Rosenthal J-L. : «Inherited vs Self-Made Wealth: Theory & Evidence from a Rentier Society», 2010, 55 p.
241. Richard M. Bird Fiscal Fragmentation, RM Bird and RD Ebel, Elgar, 400 pp., 2006.
242. Richard M. Bird Fiscal Fragmentation, RM Bird and RD Ebel, Elgar, 400 pp., 2006.
243. Service E.R. Origins of the State and Civilization. The Process of Cul-tural Evolution. N.Y., 1975. P. ХП-Х1П
244. Stefan Steinberg. G20 summit exposes deep trans-Atlantic differences. WSWS/01/07/2010.
245. Tobin J. Supply - side economics: What is it? Will it work?- Economic outlook USA. - Ann Arbor, 1981, Vol.8, N3, p.51
246. Williamson O.E. Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective // Industrial and Corporate Change. 1995. Vol. 4. № 1. P. 21-49.
247. Zimmermann H. Kommunalfinanzen: Eine Einfuhrung in die finanz- wissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschafit.. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1999. S. 325
248. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП. 2005.
249. Мудрова Н.В. Формирование и регулирование доходов местных бюджетов в условиях реформирования межбюджетных отношений. - Автореф. дисс к.э.н. - М.: ВЗФЭИ. 2006 г.