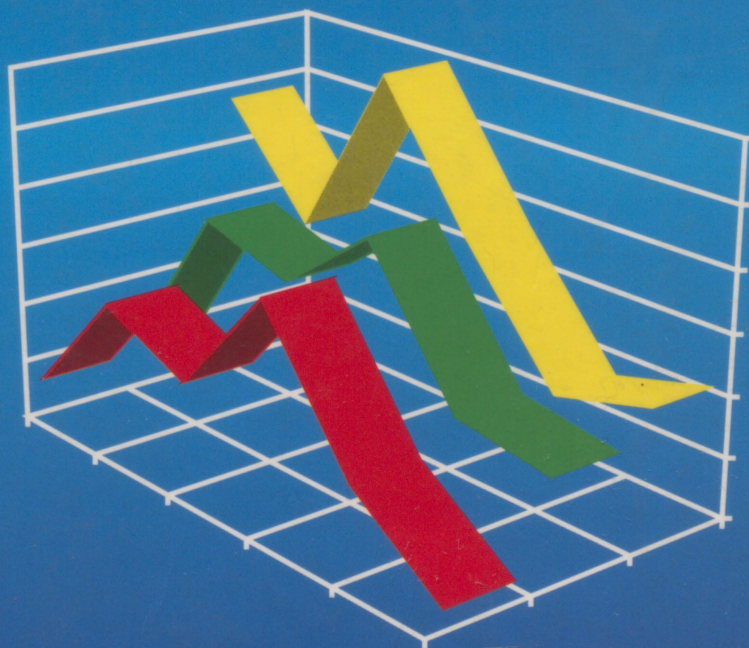


У9 (5КЫР)
Т887

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

учебное пособие



БИШКЕК, 2004

**Министерство образования
Кыргызской Республики
Кыргызский Национальный Университет
имени Ж. Баласагына**

С. Турсунова, А. Рахматов, Р. Джумашев

Финансы Кыргызской Республики

**Рекомендовано Министерством образования
Кыргызской Республики
в качестве учебного пособия для студентов
экономических специальностей
высших учебных заведений**



Бишкек 2004

ББК 65.9 (2Ки)

Т-88

Рекомендовано к изданию

Редакционно-издательским советом КНУ им. Ж. Баласагына

Рецензенты: **В.Д. Мельников**, доктор экономических наук,
профессор (Республика Казахстан)
Т.Д. Койчуманов, доктор экономических наук,
профессор (Кыргызская Республика)

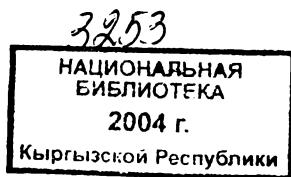
Т-88 **Финансы Кыргызской Республики: Учебное пособие**
С. Турсунова, А. Рахматов, Р. Джумашев. – Б. 2004.-164 с.
ISBN 9967-22-137-2

Разработано и издано при поддержке **Фонда Евразия** за счет средств, предоставленных **Агентством по международному развитию США (ЮСАИД)**. Точка зрения, отражённая в данном учебном пособии авторами, может не совпадать с точкой зрения Агентства по Международному развитию и Фонда Евразия.

В учебном пособии раскрыты главные темы финансов Кыргызской Республики: становление и развитие финансовой системы, бюджетное устройство и бюджетная система, внебюджетные специальные фонды, доходы и расходы республиканского бюджета и др. Все темы излагаются на материалах Кыргызской Республики: законодательные, нормативные акты, статистические и отчетные данные Министерства финансов, Нацстаткома, Нацбанка и других организаций.

Для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей вузов, практических работников финансовой сферы.

Т 0605010411-04
ISBN 9967-22-137-2



ББК 65.9 (2Ки)

© Турсунова С.
Рахматов А.
Джумашев Р.
2004 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ТЕМА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	7
1.1. Сущность и основные признаки финансов	7
1.2. Тенденции становления и развития финансовой системы.....	11
1.3. Характеристика отдельных звеньев финансовой системы.....	16
Контрольные вопросы для самопроверки.....	20
Рекомендуемая литература.....	20
ТЕМА 2. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ФОНДЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	22
2.1. Бюджетная система: состав и принципы построения.....	22
2.2. Межбюджетные отношения	25
2.3. Внебюджетные специальные фонды.....	30
Контрольные вопросы для самопроверки.....	37
Рекомендуемая литература.....	38
ТЕМА 3. КЛАССИФИКАЦИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	40
3.1. Понятие бюджетной классификации.....	40
3.2. Классификационная структура операций по доходам.....	41
3.3. Административная классификация органов управления	44
3.4. Классификация функций органов государственного управления.....	45
3.5. Экономическая классификация государственных расходов и ссуд за вычетом погашения.....	47
3.6. Классификационная структура финансовых операций.....	49
3.7. Структура классификации непогашенного долга.....	49
Контрольные вопросы для самопроверки.....	50
Рекомендуемая литература.....	51
ТЕМА 4. ДОХОДЫ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	52
4.1. Состав и структура доходов.....	52
4.2. Налоговые доходы.....	53
4.3. Неналоговые доходы.....	65
4.4. Доходы от операций с капиталом	67
4.5. Полученные официальные трансферты.....	68
Контрольные вопросы для самопроверки.....	69
Рекомендуемая литература.....	69
ТЕМА 5. РАСХОДЫ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	70
5.1. Основные направления расходов республиканского бюджета....	71

5.2. Расходы на государственное управление.....	75
5.3. Расходы на оборону и правопорядок.....	78
5.4. Расходы на производственную сферу.....	80
5.5. Расходы на социальную сферу.....	82
Контрольные вопросы для самопроверки.....	84
Рекомендуемая литература.....	84
ТЕМА 6. ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	85
6.1. Причины возникновения дефицита бюджета.....	88
6.2. Источники и методы финансирования дефицита.....	95
6.3. Механизм управления дефицитом бюджета.....	96
Контрольные вопросы для самопроверки.....	97
Рекомендуемая литература.....	97
ТЕМА 7. МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ.....	99
7.1. Сущность и роль местных финансов в социально- экономическом развитии регионов	99
7.2. Доходы местных бюджетов.....	101
7.3. Расходы местных бюджетов.....	107
Контрольные вопросы.....	109
Рекомендуемая литература.....	109
ТЕМА 8. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС.....	110
8.1. Основы организации бюджетного процесса.....	110
8.2. Характеристика стадий бюджетного процесса.....	111
Контрольные вопросы для самопроверки.....	119
Рекомендуемая литература.....	119
ТЕМА 9. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ.....	120
9.1. Формы и функции государственного кредита.....	120
9.2. Государственный долг.....	131
Контрольные вопросы для самопроверки.....	138
Рекомендуемая литература.....	139
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	140
ТЕМА 10. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ.....	143
10.1. Сущность, цели и формы финансового контроля.....	143
10.2. Функции и задачи органов государственного финансового контроля.....	149
Контрольные вопросы для самопроверки.....	165
Рекомендуемая литература.....	165

ПРЕДИСЛОВИЕ

С обретением независимости в Кыргызской Республике осуществляются глубокие социально-экономические преобразования, направленные на формирование и развитие рыночных отношений, эффективность которых во многом определяется совершенствованием управления финансами. Финансы проникают во все сферы жизни общества, с их помощью решаются такие важные задачи, как определение структуры экономики, величины внешнего долга страны, доходов, расходов государственного бюджета, социальное обеспечение, социальное страхование и др. Это важнейший инструмент воздействия государства на экономическую жизнь общества. Необходимо уметь правильно оценивать финансовое положение страны, определять ее финансовую стратегию, структуру финансовой системы, роль ее отдельных звеньев в развитии экономики.

Потребность в знаниях финансов в республике до сих пор удовлетворялась переводными и российскими изданиями. Однако реализация национальной стратегии развития требует подхода, учитывающего и особенности отечественной экономики, и общий процесс глобализации, и реалии сегодняшнего дня. >

Авторы предлагаемого учебного пособия ставили перед собой цель – дополнить знания читателей материалами, конкретизирующими проблемы развития финансов Кыргызской Республики, особенности реформирования его финансовой сферы, не дублируя при этом вопросы, нашедшие отражение в других учебных изданиях.

При написании учебного пособия были использованы материалы Нацстаткома КР, Минфина КР, Нацбанка КР и других учреждений республики, соответствующие законодательные, нормативные акты, а также издания зарубежных, российских и отечественных авторов по проблемам финансов.

В учебном пособии раскрыты вопросы становления и развития финансовой системы Кыргызстана. На основе бюджетного законодательства рассматриваются устройство бюджетной системы, осуществление бюджетного процесса, бюджетная классификация, межбюджетные отношения. Раскрываются темы дохо-

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

дов, расходов, дефицита бюджета, проблемы местных финансов, государственного кредита, финансового контроля. К каждой теме прилагаются контрольные вопросы, задания, а также список рекомендуемой литературы.

Учебное пособие предназначено для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей вузов, а также специалистов финансовой сферы республики.

Авторский коллектив надеется, что учебное пособие сослужит добрую службу всем, кто изучает и интересуется финансами Кыргызской Республики.

Авторы признательны Фонду Евразия за понимание и финансовую поддержку издания данного учебного пособия.

Учебное пособие написано авторским коллективом в составе:
С. А. Турсунова (руководитель) – предисловие, главы 2, 3, 9, 10;

А. Рахматов – главы 1, 2, 8;

Р. Джумашев – главы 4, 5, 6, 7.

ТЕМА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

1.1. Сущность и основные признаки финансов.

1.2. Тенденции становления и развития финансовой системы.

1.3. Характеристика отдельных звеньев финансовой системы.

1.1. Сущность и основные признаки финансов

└ Рыночная экономика, при всем разнообразии ее моделей, известных мировой практике, характеризуется тем, что представляет собой социально ориентированное хозяйство, дополняемое государственным регулированием. Огромную роль как в самой структуре рыночных отношений, так и в механизме их регулирования со стороны государства играют **финансы**. Они - неотъемлемая часть рыночных отношений и одновременно важный инструмент реализации государственной политики.

Финансы как научное понятие ассоциируются с теми процессами, которые на поверхности общественной жизни проявляются в разнообразных формах и обязательно сопровождаются движением (наличным и безналичным) денежных средств.

Финансы возникли в условиях регулируемого товарно-денежного обращения в связи с развитием государства и его потребностей в ресурсах.

Понятие «финансы» зачастую отождествляют с деньгами. Однако финансы – это не деньги и не отношение людей к деньгам, а отношения между людьми по поводу образования и использования фондов денежных средств. ➤

Термин «financia» возник в XIII-XV вв. в торговых городах и сначала обозначал любой денежный платеж. В дальнейшем, термин получил международное распространение и стал употребляться как понятие, связанное с системой денежных отношений между населением и государством по поводу образования государственных фондов денежных средств.

Каковы основные признаки финансов и что данный термин отражает?

во-первых, денежные отношения между двумя субъектами, т.е. деньги выступали материальной основой существования и функционирования финансов;

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

во-вторых, субъекты обладали разными правами в процессе этих отношений: один из них (государство) - особыми полномочиями;

в-третьих, в процессе финансовых отношений формировался общегосударственный фонд денежных средств – бюджет. Следовательно, что эти отношения носили фондовый характер;

в-четвертых, регулярное поступление средств в бюджет не могло быть обеспечено без придания налоговым сборам и другим платежам государственно-принудительного характера, что достигалось посредством правовой нормотворческой деятельности государства, создания соответствующего фискального аппарата.

Таким образом, финансы – это совокупность денежных отношений, организованных государством, в процессе которых осуществляется формирование и использование общегосударственных фондов денежных средств для решения экономических, социальных и политических задач.

Каковы причины (предпосылки) возникновения финансов? Ведь человечество задолго до этого имело деньги, товарно-денежные отношения, государственное устройство. Почему только в средние века возникли данное явление и отражающий его термин?

1. Именно в Центральной Европе в результате первых буржуазных революций произошло отторжение главы государства (монарха) от казны. Возник общегосударственный фонд денежных средств – бюджет, которым глава государства не мог единолично пользоваться.

2. Формирование и использование бюджета стало носить системный характер, т.е. возникли системы государственных доходов и расходов с определенным составом, структурой и законодательным закреплением. Основные группы расходной части бюджета практически не изменились в течение многих столетий. Уже тогда были обозначены четыре направления расходов: на военные цели, управление, экономику, социальные нужды.

3. Налоги в денежной форме приобрели преимущественный характер, тогда как ранее доходы государства формировались главным образом за счет натуральных податей и трудовых повинностей.

Таким образом, только на данном этапе развития государственности и денежных отношений стало возможным распределение созданного продукта в стоимостном выражении.

Исходным моментом появления финансовых отношений выступает процесс первичного распределения стоимости валового национального продукта на составляющие ее элементы (c, v, m) и образования различных форм доходов и накоплений. Для того чтобы этот процесс мог начаться, созданная в производстве стоимость (работ, услуг) должна быть реализована. Так, вычленение в составе от выручки от реализации продукции прибыли, отчислений на социальное страхование, заработной платы, амортизационных отчислений и др. осуществляется с помощью финансов и отражает процесс распределения стоимости в соответствии с целевым назначением каждой ее части. В дальнейшем, осуществляются многообразные процессы перераспределения (второй этап) валового национального продукта, уже распределенного во всех структурных подразделениях экономики и на разных уровнях хозяйствования. Это приводит к тому, что на второй стадии воспроизводственного процесса действуют разные экономические инструменты (категории): финансы, кредит, заработная плата, цена и др.

В отличие от других, финансовый метод распределения характеризуется тем, что денежные средства поступают в распоряжение субъектов хозяйствования и государства и принимают форму финансовых ресурсов.

Финансы вместе с тем и историческая категория, так как они имеют стадии возникновения, развития, т.е. изменяются во времени.

Можно выделить два основных этапа развития финансов: неразвитая форма финансов, которой был присущ непродуцированный характер, т.е. основная масса денежных средств (2/3) бюджета расходовалась на военные цели и практически не оказывала воздействия на экономику. Кроме того, финансовая система состояла из одного звена (бюджетного) и количество финансовых отношений было ограничено;

по мере развития товарно-денежных отношений, государственности возникла необходимость в новых общегосударственных фон-

дах денежных средств и, соответственно, новых группах денежных отношений по поводу их формирования и использования.

В настоящее время повсеместно, независимо от политического и экономического устройства того или иного государства, финансы вступили в новый этап развития. Это обусловлено многозвенностью финансовых систем, высокой степенью воздействия на экономику, большим разнообразием финансовых отношений. На этом этапе финансы становятся одним из важнейших орудий косвенного воздействия на экономику страны.

В зависимости от конкретных экономических и политических условий, природы и роли государства финансы, обладая практически одинаковыми институтами, часто имеют качественно различное содержание. Например, до недавнего времени в мире существовали две политические и экономические системы. Все финансовые отношения капиталистических стран были направлены на воспроизводство рыночных экономических отношений, а социалистических стран - централизованного управления экономикой.

Сущность финансов проявляется в их **функциях**. Под функциями понимается та «работа», которую выполняют финансы. Функции являются всегда производными от сущности, которую они выражают, и показывают, как, каким образом реализуется общественное назначение экономической категории.

Если рассматривать финансы в целом, то следует считать, что они выполняют две основные функции:

- распределительную;
- контрольную.

Распределительная функция финансов не зависит от экономических отношений, сложившихся в тех или иных условиях, она связана с сущностью финансов, а потому органически им присуща.

Контрольная функция финансов тесно связана с распределительной. Среди огромного многообразия финансовых отношений нет ни одного, которое не было бы связано с контролем над формированием и использованием денежных фондов.

Контрольная функция финансов – это прежде всего контроль сомов в процессе объективно существующих денежных отно-

шений. Поскольку финансы выражают отношения, возникающие на основе реального денежного оборота, то контроль со-
мом, как функция финансов, – это только контроль реального денежного оборота.)

1.2. Тенденции становления и развития финансовой системы

Общим направлением развития финансовых отношений в стране после Октябрьской революции (1917 г.) было в первую очередь формирование классового подхода в использовании финансов, превращение их в орудие захвата частной собственности, соблюдение интересов преимущественно тех классов и групп населения, которые поддерживали революционные преобразования.

Строительство социалистических финансов в Кыргызской Республике началось только после окончания гражданской войны в условиях полного упадка хозяйства.

Основными задачами в это время были, с одной стороны, оживление экономики, восстановление промышленности и сельского хозяйства даже с помощью частника и кулачества, с другой стороны, поддержка государственного сектора и подавление частника.

Экономические и политические условия диктовали необходимость максимальной концентрации финансовых ресурсов в руках государства, а задачи подъема экономики требовали заинтересованности товаропроизводителей. Следовательно, система конкретных финансовых отношений должна была соответствовать этим требованиям. В этих условиях государство создает три основных общегосударственных фонда денежных средств и три группы денежных отношений, связанных с их формированием и использованием.

Первым общегосударственным фондом стал государственный бюджет, главными источниками поступлений которого явились налоги.

Налоговая система данного периода характеризовалась особой множественностью налогов.

1. К первой группе налогов относились прямые налоги: налог на доход, промысловый налог, рента с городских земель, налог на строения, подоходный налог с населения, сельскохозяйственный налог и т.д.

а) Значительную долю составлял налог на доход (прибыль) государственных предприятий, почти полностью перечисляемый в бюджет. Небольшая доля оставалась на предприятии для расширения производства, создания фонда улучшения быта рабочих и служащих. Средства фонда направлялись прежде всего на строительство жилья.

б) Особое место в налоговой системе занимал промысловый налог, которым облагались промышленные, торговые предприятия, единоличные ремесла и промысловые занятия. Налог состоял из двух самостоятельных платежей – патентного и уравнительного сборов.

2. Вторую группу налогов составляли косвенные налоги: акцизы на товары народного потребления, арендная плата за земельные угодья, лесной доход, плата за добычу угля и т.д.

Вся налоговая система была направлена на подавление частного в промышленности и торговле и кулачества в сельском хозяйстве. Например, максимальная ставка для капиталистических элементов была повышена в 1927 г. до 81 %. Кроме того, в 1931 г. был введен специальный сбор на нужды культурного и жилищного строительства. С рабочих, служащих и кооперативных кустарей он взимался в виде небольшой надбавки к окладу подоходного налога, для частного – 200 %, т.е. фактически изымались не только доход частного, но и значительная часть его капитала.

Вторым по значению общегосударственным фондом денежных средств был фонд государственного имущественного и личного страхования.

Этот фонд формировался за счет обязательных и добровольных взносов страхователей. Обязательному страхованию подлежали имущества предприятий и организаций всех форм собственности; добровольному – имущества, здоровье и жизнь граждан.

Третьим общегосударственным фондом был фонд государственного социального страхования, обеспечивающий воспроизводство трудовых ресурсов. Он формировался за счет взносов предприятий и отдельных лиц, использующих рабочую силу.

Вышеуказанная система финансовых отношений обеспечила выполнение поставленных государством задач. Уже в 1930 г. госсектор промышленности производил 94,4 % валовой продукции.

Главными производителями сельхозпродукции становились колхозы и совхозы.

Налоговая реформа, проведенная в 1930-1931 гг., обеспечила значительное сокращение количества налогов и платежей, упростила методики их расчета и порядок перечисления в бюджет. Например, налог с оборота объединил 53 ранее действовавших платежа и стал первым по величине источником доходов бюджета, вторым источником доходов бюджета явились отчисления от прибыли.

В результате налоговой реформы подоходный налог с государственных предприятий и некоторые другие платежи были заменены отчислениями от прибыли. Данная организация финансов позволила государству даже в условиях Великой Отечественной Войны выполнить поставленную задачу, и к 60-м годам XX столетия страна по уровню развития промышленности становится одним из крупнейших индустриальных государств в мире.

В 1960-1965 гг. возникла необходимость формирования фондов денежных средств не только на уровне государства, но и отрасли и предприятия. Экономическая реформа 1965 г. утвердила новую систему распределения и использования прибыли, в основу которой положены следующие принципы:

- повышение заинтересованности работников предприятий в общих результатах работы. Дополнительная оплата в зависимости от роста реализации, прибыли и уровня рентабельности;

- создание на предприятиях более широких возможностей для осуществления за счет прибыли и части амортизационных отчислений мероприятий по обновлению оборудования, совершенствованию производства и других мер по внедрению новой техники, расширению производства;

- введение платы за использование производственных фондов;

- повышение материальной ответственности предприятий за выполнение плана прибыли и сохранность собственных оборотных средств.

В 1991 г. в стране произошла смена политических ориентиров, государство провозгласило курс на демократизацию и рыночную экономику, что потребовало коренной перестройки всей экономики в целом и финансов, в частности. Огромное значение в данном

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

процессе имело разгосударствление и приватизация государственной собственности. Произошло усиление роли финансов:

во-первых, с возникновением новых хозяйствующих субъектов складываются новые группы финансовых отношений;

во-вторых, финансы становятся самостоятельной сферой денежных отношений, приобретают некую обособленность. Деньги – материальная основа финансов, выполняя функцию средства обращения, становятся капиталом;

в-третьих, происходит смена приоритетов: постепенное снижение роли финансов на макроуровне и увеличение значения финансов на микроуровне.

С момента обретения независимости в Кыргызской Республике произошли коренные финансовые преобразования: впервые в истории древнего кыргызского народа введена национальная денежная единица, создана государственная денежная система.

В период перехода к рыночной экономике сформировались финансовая, налоговая, бюджетная, банковская и другие системы. Особую роль в условиях финансовой реформы приобрел государственный бюджет как институт монетарной политики государства. Бюджетное регулирование в сочетании с денежно-кредитной политикой позволило значительно удержать темпы роста инфляции, обесценивание национальной валюты, рост безработицы и обеспечить экономическую стабильность в стране.

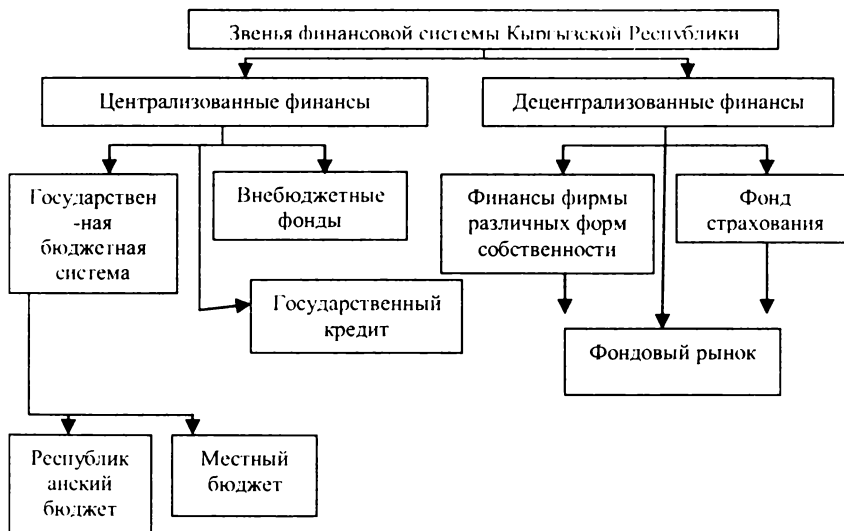
Финансовая система – это совокупность способов накопления финансовых ресурсов, включающая соответствующие учреждения (государственные финансовые органы, соответствующие службы предприятий, банки, налоговые службы и т.д.).

В структуре финансовой системы Кыргызской Республики различают централизованные (объединенные в масштабах государства) и децентрализованные (формируемые на уровне предприятий) фонды денежных средств. (см. рисунок).

I. Централизованные финансы включают следующие звенья:

а) Государственная бюджетная система:
республиканский бюджет;

Финансовая система Кыргызской Республики



Фонд содействия занятости населения;

Фонд социального страхования;

Фонд обязательного медицинского страхования.

в) Государственный кредит.

II. Децентрализованные финансы Кыргызской Республики включают следующие звенья:

а) Финансы фирм различных форм собственности, к которым относятся:

государственные предприятия;

муниципальные предприятия;

акционерные общества;

частные предприятия;

арендные предприятия.

б) Фонды страхования:

государственная страховая компания;

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Вторые два блока – используются для регулирования и стимулирования экономики и социальных отношений на микроуровне. 

1.3. Характеристика отдельных звеньев финансовой системы

Государственная бюджетная система является главным звеном финансовой системы. Она представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» бюджетная система состоит из республиканского и местных бюджетов.

Республиканский бюджет – важнейшая часть государственного бюджета страны с унитарным устройством, где отражены доходы и расходы, которые осуществляет правительство. Он является основным финансовым планом государства.

Через республиканский бюджет мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для целей государственного регулирования экономического развития страны и реализации социальной политики на территории страны. За счет средств республиканского бюджета покрываются такие затраты, как содержание органов государственного управления, обеспечение потребностей обороны страны, финансовая помощь местным органам, обслуживание государственного долга, пополнение государственных запасов, резервов.

Одним словом, из республиканского бюджета финансируются мероприятия, имеющие общегосударственное значение.

В республиканский бюджет поступают:

НДС;

акцизный налог на импортную продукцию;

налог за пользование автомобильными дорогами, взимаемый

проценты по кредитам (ссудам) выдаваемым из республиканского бюджета;

государственная пошлина, взимаемая органами арбитражного суда и органами внутренних дел за реализацию паспортов;

поступления от реализации общегосударственных денежно-вещевых лотерей;

другие налоговые платежи, поступающие в республиканский бюджет в виде сборов, платежей, доходов, санкций;

доходы бюджетных учреждений и организаций республиканского подчинения от специальных средств;

официальные трансферты, гранты, а также другие поступления, зачисляемые в республиканский бюджет в размерах предусмотренных законодательством.

В местные бюджеты всех уровней производятся отчисления по единым для всех видов общегосударственных налогов и других доходов нормативам. Единые для всех областей и г. Бишкек размеры отчислений от общегосударственных налогов утверждаются Жогорку Кенешем, а для регионов нижестоящего территориального уровня не подлежат изменению в течение трех лет.

К общегосударственным налогам и другим доходам относятся:

налог на прибыль юридических лиц независимо от форм собственности;

акцизный налог на внутреннюю (местную) продукцию;

подходный налог с физических лиц;

другие общегосударственные налоги и платежи, устанавливаемые в законодательном порядке.

Необходимо отметить что общегосударственные налоги могут поступать как в республиканский, так и местные бюджеты. Распределение поступления общегосударственных налогов между республиканским и местными бюджетами устанавливается ежегодным Законом «О республиканском бюджете».

Кроме того, для реализации общегосударственной политики и приоритетов устанавливается система трансфертов (грантов)

публики и вводятся для поддержания стабильного экономического положения местных государственных администраций в вопросах финансирования услуг, имеющих большое значение для населения регионов. В целях стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, пополнения местных бюджетов и полной мобилизации местных источников доходов устанавливаются стимулирующие (долевые) гранты. Они предоставляются местным бюджетам в виде долевого софинансирования и предназначены для покрытия части расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям и целям.

Внебюджетные фонды – это средства правительства и местных властей, связанные с финансированием расходов, не включаемых в бюджет. Формирование внебюджетных фондов осуществляется за счет обязательных целевых отчислений, основные суммы которых включаются в состав себестоимости и установлены в процентах к фонду оплаты труда. В нашей стране, как указано выше, к таковым относятся: Фонд государственного социального страхования, Социальный фонд, Государственный фонд занятости населения, медицинского страхования.

Государственные внебюджетные фонды создаются на основе соответствующих актов высших органов власти, которыми регламентируется их деятельность, указываются источники формирования, определяются порядок и направление использования денежных фондов. Так, Социальный фонд при Правительстве Кыргызской Республики создан в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения и является самостоятельным финансово-кредитным учреждением. Его деятельность регулируется «Законом о государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 г. № 57.

В целом, организация функционирования внебюджетных фондов находится в ведении государственных органов власти: центральных, республиканских и местных.

Государственный кредит отражает кредитные отношения по поводу мобилизации государством временно свободных денежных средств предприятий, организаций и населения на началах возвратности для финансирования государственных расходов.

Кредиторами выступают физические и юридические лица, за-

емщиком - государство в лице его органов. Государственный кредит используется также в целях стабилизации денежного обращения в стране.

Необходимость государственного кредита обусловлена невозможностью удовлетворения потребностей общества за счет бюджетных доходов. Мобилизуемые временно свободные средства населения и юридических лиц используются для финансирования экономических и социальных программ.

Финансы предприятий различных форм собственности составляют основу финансовой системы страны. Здесь формируется преобладающая часть финансовых ресурсов. От состояния финансов предприятий во многом зависит общее финансовое состояние страны.

В настоящее время, предприятия стали обладать реальной финансовой независимостью, они по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют производственные и социальные фонды, изыскивают необходимые средства для инвестирования, используются и ресурсы финансового рынка – кредиты банков, эмиссии облигаций и т.д.

Фонды страхования – это отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц от различных рисков при наступлении определенных событий – страховых случаев. Они обеспечивают восполнение потерь от возможных убытков от стихийных бедствий и несчастных случаев, а также способствуют их предупреждению.

До 1990 г. страхование в Кыргызской Республике было построено на началах государственной монополии. Это означает, что только государство совершало операции по страхованию и давало гарантированные обязательства по возмещению ущерба. Все страховые операции в стране проводились Госстрахом СССР, который осуществлял свою работу на началах хозрасчета.

В связи с развитием рыночных отношений государство отказалось от страхования.

Страхование в условиях рыночной экономики все больше становится сферой коммерческой деятельности, но многие страховые компании не имеют четкой специализации по направлениям страхования.

Страхование защита предприятий, физических и юридических лиц в условиях рыночной экономики во многом предопределяет успешную их работу на финансовых рынках. Например, в странах с развитой рыночной экономикой предприятиям, не имеющим страховых полисов имущественного страхования, почти невозможно получить банковский кредит и привлечь крупные внешние инвестиции.

Фондовый рынок среди звеньев финансово-кредитной системы, занимает особое место. Он представляет особый вид финансовых отношений, возникающих в результате купли и продажи специфических финансовых активов – ценных бумаг. Задача фондового рынка – обеспечение процесса переливания капитала в отрасли с высоким уровнем дохода. Особенность заключается в том, что участники фондового рынка рассчитывают на получение более высокого дохода по сравнению с вложенными деньгами в банке.

Контрольные вопросы для самопроверки

- 1 Понятие и сущность финансов.
- 2 Основные признаки финансов.
- 3 Причины возникновения финансов.
- 4 Этапы развития финансов.
- 5 Распределительная функция финансов.
- 6 Контрольная функция финансов.
- 7 Понятие финансовой системы.
- 8 Структура финансовой системы Кыргызской Республики.
- 9 Характеристика звеньев финансовой системы Кыргызской Республики.

Рекомендуемая литература

- 1 Бектенова Д. Финансы, денежное обращение и кредит: Учеб.-пособ. - Б., 2000.
- 2 Деньги и финансы. Тесты и задачи./ Под ред. И.Т.Балабанова. – СПб: «Питер», 2000.
- 3 Игровой практикум по финансам./ И.Т.Балабанов и др. – М.: Финансы и статистика, 1997.
- 4 Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». – Б., 1998.

ТЕМА 1

- 5 Конституция Кыргызской Республики. – Б., 2003.
- 6 Кешикбаев А. Финансы: Учеб. методич. пособ. – Б., 2001.
- 7 Сарыбаев А. Государственные финансы в экономике Кыргызской Республики. – Б., 2002.
- 8 Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: Финансы. ЮНИТИ, 1997.
- 9 Финансы. Денежное обращение и кредит: Учеб. под ред. В. К. Сенчагова. - М., 1999.
- 10 Финансы. Денежное обращение. Кредит: Конспект лекций. - М.: «Приор», 2000.
- 11 Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С. Финансы предприятий: Учеб. пособ. - М., 1998.

ТЕМА 2. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ФОНДЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2.1. Бюджетная система: состав и принципы построения

2.2. Межбюджетные отношения

2.3. Внебюджетные специальные фонды

2.1. Бюджетная система: состав и принципы построения

Бюджетная система представляет собой совокупность бюджетов всех уровней государственной власти, порядок их разработки, методы формирования доходной части, порядок формирования расходной части.

Бюджетная система любого государства определяется государственным и административно-территориальным устройством страны. В унитарных (единых) государствах бюджетная система включает два звена: центральный бюджет и местные бюджеты, а в федеративных государствах – три звена: центральный бюджет, бюджеты членов федераций и местные бюджеты.

В соответствии с законодательством, Кыргызская Республика является суверенным, унитарным, демократическим государством, построенным на началах правового светского государства, и имеет двухуровневую структуру бюджетной системы.

К **принципам построения** бюджетной системы относятся принципы единства, разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, самостоятельности бюджетов и гласности.

Основополагающие принципы бюджетного устройства закрепляются Конституцией Кыргызской Республики и специальным законодательством.

Принцип единства бюджетной системы Кыргызской Республики обеспечивается единой правовой базой, денежной системой, формами бюджетной документации, едиными бюджетными классификациями, а также согласованными принципами бюджетного процесса.

Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает закрепление соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов бюджетов каждого уровня и правом определять направления их использования и расходования в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Принцип гласности в бюджетной деятельности обеспечивается, во-первых, открытым всесторонним обсуждением бюджетов на предстоящий год и итогов исполнения бюджетов прошедшего года и, во-вторых, доведением до всего общества конкретных показателей бюджетов и итогов их исполнения.

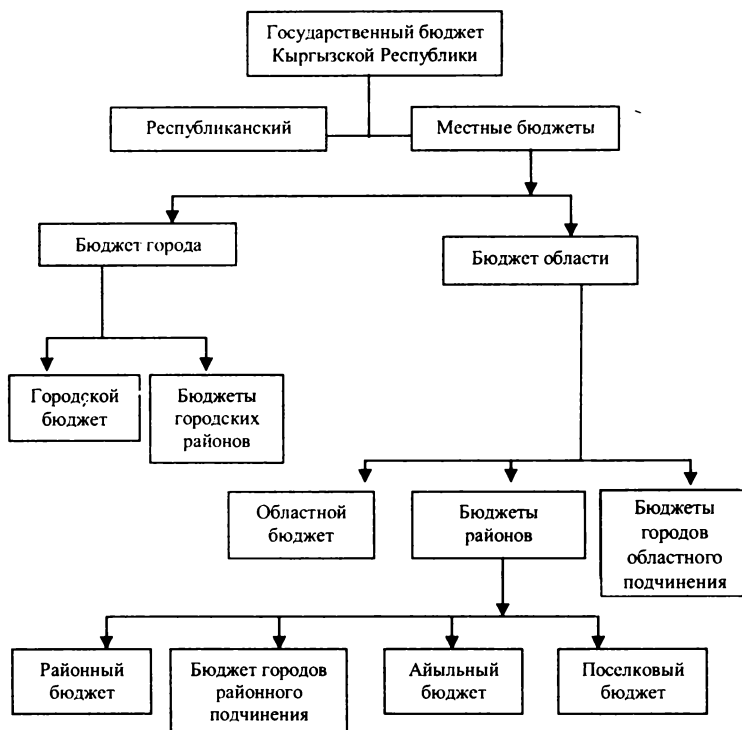
Бюджетная система Кыргызской Республики состоит из двух звеньев: самостоятельных республиканского и местных бюджетов, включаемых в государственный (консолидированный) бюджет республики.

Государственный бюджет КР представляет собой совокупность республиканского бюджета и местных бюджетов и используется для свода статистических показателей и анализа показателей бюджетной системы, в частности, при установлении нормативов отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты. Государственный (консолидированный) бюджет не утверждается законодательным органом власти.

Республиканский бюджет – составная и важнейшая часть государственного бюджета, где отражены доходы и расходы, которые осуществляет Правительство КР. Он служит основным финансовым планом государства, утверждаемым Жогорку Кенешем и имеющим статус республиканского Закона. Через республиканский бюджет мобилизуются финансовые ресурсы, которые перераспределяются с целью государственного регулирования экономического развития страны и реализации социальной политики на территории Кыргызстана.

Местный бюджет является частью бюджетной системы Кыргызской Республики. Он является финансовой основой деятельности местных органов управления. В условиях рыночной экономики местные бюджеты так же, как и республиканский бюджет, занимают важное место в экономическом и социальном развитии регионов (рис. 2.1).

Рис. 2.1. Бюджетная система Кыргызской Республики



Местное управление в Кыргызстане представлено местными администрациями на областных и районных уровнях и органами местного самоуправления. Местная государственная администрация обеспечивает в областях и районах согласованную деятельность, имея для этого местный (областной или районный) бюджет. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами, т.е. населением, и также располагает местными (городскими и сельскими) бюджетами.

Таким образом, местные администрации и органы местного самоуправления наделены собственными доходами и самостоятельно определяют их направление. Однако на центральном уровне бюджеты органов местного управления рассматриваются и управляются как единый местный бюджет. Областные, районные бюджеты и бюджеты органов местного самоуправления включе-

ны в состав консолидированного местного бюджета.

Значит, местные органы управления составляют свои консолидированные бюджеты, представляющие свод бюджетов соответствующих территорий:

местные бюджеты состоят из семи областных бюджетов и бюджета г. Бишкек;

бюджет области состоит из областного бюджета, бюджетов районов и городов областного подчинения;

бюджет города состоит из городского бюджета, бюджетов городских районов;

бюджет района состоит из районного бюджета, бюджетов городов районного подчинения, айыльных и поселковых бюджетов.

В настоящее время размеры местных бюджетов значительно увеличиваются, что приводит к повышению их доли в общегосударственных расходах и валовом внутреннем продукте.

На местные бюджеты перекладывается часть расходов, связанных с государственным регулированием экономики, стимулированием экономического роста, обеспечением развития предпринимательства. Эта группа бюджетов все шире используется в целях финансирования экономической инфраструктуры, воспроизводства рабочей силы, распространения государственного потребления.

2.2. Межбюджетные отношения

Бюджетное регулирование как составная часть регулирования экономики Кыргызской Республики осуществляется следующими методами:

а) установление и распределение регулирующих источников доходов бюджета;

б) перераспределение самих бюджетных источников;

в) безвозмездная помощь, оказываемая нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящего бюджета;

г) ссуды, выделяемые одним бюджетам из средств других бюджетов.

В процессе бюджетного регулирования активно используются и методы безвозмездной помощи, оказываемой нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих бюджетов.

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В бюджетной сфере Кыргызской Республики в 1997 г. была начата реформа, заложившая основу действующей системы межбюджетных отношений.

Финансовые взаимоотношения между бюджетами различных уровней регулируются следующими законами:

«Об основных принципах бюджетного права в КР» от 11 июня 1998 года.

«О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике» от 12 января 2002 года.

«О республиканском бюджете Кыргызской Республики», принимаемом ежегодно.

Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в КР» регулирует:

- состав бюджетной системы и самостоятельность бюджетов;
- взаимоотношения между бюджетами различных уровней;
- бюджетные полномочия исполнительных органов власти;
- порядок проведения взаиморасчетов между бюджетами различных уровней;

- полномочия исполнительных органов власти по использованию превышения доходов над расходами;

- резервные фонды, формируемые на различных уровнях бюджетов;

- ответственность исполнительных органов власти за ненадлежащее исполнение бюджета;

- проверку составления и исполнения республиканского и местных бюджетов;

- доходы местных бюджетов;

- порядок отчисления доходов от общегосударственных налогов в местные бюджеты всех уровней;

- систему грантов в Кыргызской Республике;

- распределение обязанностей между бюджетами различных уровней;

- структуру местных бюджетов КР и организацию работы по их составлению и исполнению.

В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в КР» утверждены основные по-

нения системы и принципов местного самоуправления и местной государственной администрации.

К сожалению, изменения, принятые в Законе, в отношении системы территориальной организации власти, финансовых основ местного самоуправления практически не коснулись. При доработке данного Закона должны быть расширены собственные источники доходов местных бюджетов. Данное расширение может произойти с введением налога на имущество, который будет аккумулироваться в местных бюджетах.

В ежегодно принимаемом Законе «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» устанавливаются для бюджетов областей и г. Бишкек:

- нормативы отчислений от плановых поступлений налога на прибыль, подоходного налога и акцизов;
- размеры категориальных грантов, направляемых местным кенешам;
- размеры грантов для выравнивания доходов местных бюджетов;
- условия финансирования грантов и др.

При данной системе важным регулятором доходов местных бюджетов стали различного рода трансферты, так как собственные (закрепленные) доходы местных бюджетов недостаточны для выполнения их функций.

Распределение налоговых поступлений – регулирующих доходов местных бюджетов - является формой вертикального распределения налоговых поступлений, наиболее способствующей децентрализации. В этом случае республиканские органы власти закрепляют за сектором местных органов управления долю собираемых здесь общегосударственных налогов. В Кыргызстане к регулирующим доходам относятся: подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль с юридических лиц и акцизные сборы, 35 % которых остается в распоряжении местных бюджетов.

- **Дотация** – это денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случае недостаточности закрепленных и регулирующих доходов для формирования минимального бюджета нижестоящего территориального уровня. В КР дотацией является выравни-

нивающий грант, предназначенный для сбалансирования местных бюджетов при их дефиците. Выравнивающий грант – это денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня. Предназначен для выравнивания доходов между бюджетами отдельных регионов и вводится для поддержания стабильного экономического положения местных государственных администраций в вопросах финансирования услуг, имеющих большое значение для населения регионов. Суммы выравнивающего гранта ежегодно устанавливаются Законом КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики».

- **Субвенция** – это денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели. В Кыргызстане – это категориальный грант, принятый для гарантирования минимальных услуг в сфере образования и здравоохранения. Категориальные гранты – это сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития административно-территориального образования. В отличие от выравнивающего гранта, категориальный грант предоставляется на финансирование конкретного мероприятия в течение определенного срока, и в случае использования ее в срок или не по назначению подлежит возврату предоставившему органу. При нарушении условий предоставления и использования категориального гранта их выделение прекращается. Суммы категориальных грантов утверждаются в ежегодно принимаемом Законе «О республиканском бюджете Кыргызской Республики».

Правительство КР разрабатывает комплекс мер по реформированию межбюджетных отношений, способствующих повышению заинтересованности местных органов власти в максимальной мобилизации их финансовых ресурсов, оптимизации расходов и снижении дефицитов местных бюджетов. Однако, несмотря на вносимые в данный процесс изменения, проблема расши-

рения собственной доходной базы местных бюджетов остается исключительно актуальной.

Таким образом, доходы местных органов власти формируются за счет собственных (законодательно закрепленных за данным уровнем управления) и регулирующих доходов и за счет доходов, передаваемых в порядке регулирования местных бюджетов. В 2002 г. около 40 % доходов местных бюджетов было сформировано за счет собственных доходных источников, которые имеют тенденцию увеличения, как в абсолютном, так и процентном соотношении. Но примерно такой же уровень финансовых ресурсов местные органы управления получают в виде грантов, которые являются для них неподконтрольным источником, следовательно, зависимость данных бюджетов от республиканского бюджета очевидна.

Для своевременного финансирования государственных услуг используется метод финансирования - **бюджетная ссуда**. Это тоже финансовая помощь, однако, в отличие от вышеуказанных трансфертов (грантов), она имеет возвратный характер и может быть возмездной, т.е. с уплатой процентов за пользование ею. Принципиальным отличием «бюджетной ссуды» от методов предшествующих групп является то, что в межбюджетных отношениях она используется на стадии исполнения бюджетов, в другом случае – на стадии его формирования.

Основная часть государственных расходов осуществляется из республиканского бюджета. Так, в 2002 г. 78.2 %, расходов на государственные услуги, 98.2 % расходов - на оборону, 95.2 % расходов на общественный порядок, значительная часть затрат на финансирование государственных программ и инвестиций было осуществлено из республиканского бюджета.

В местных бюджетах основные расходы направляются на социальные цели. Порядка 70 % совокупных расходов на образование и здравоохранение финансируется из местных бюджетов.

На финансирование данных функций из местных бюджетов в 2002 г. было выделено: на образование – 45,5 % всех доходов, на здравоохранение – 22,5 % доходов местных бюджетов. Значит, финансирование расходов на образование и здравоохранение осуществляется совместно республиканским и местными бюджетами, через предоставление категориальных грантов для выплаты

заработной платы и отчислений в социальный фонд работников данной сферы.

Получение категориальных грантов для выполнения обязательств местных органов управления по предоставлению услуг здравоохранения и образования означает значительную зависимость данных органов от центра. Но выбор такого способа финансирования можно объяснить, во-первых, ограниченной способностью органов местной власти генерировать доходы, во-вторых, необходимостью обеспечения регионального равенства населения в отношении доступности услуг образования и здравоохранения.

Также к местным расходам в Кыргызстане отнесены затраты на организацию отдыха и культурное обслуживание населения. Услуги экономического характера на местном уровне практически не предоставляются. Доля данных расходов не превышает 1 % совокупных расходов местного бюджета.

2.3. Внебюджетные специальные фонды

Внебюджетные специальные фонды Кыргызской Республики представляют собой одно из звеньев финансовой системы, с помощью которого осуществляется перераспределение национального дохода.

Создание внебюджетных фондов в республике было связано с необходимостью решения в переходном периоде новых важных задач, требующих особого внимания, контроля со стороны государства, финансирование которых не предусматривалось в расходах бюджета.

Аккумулируемые в них денежные средства выступают в качестве дополнительных источников финансовых ресурсов и позволяют в определенной степени снять нагрузку с бюджета, что имеет большое значение для республики в условиях дефицита государственного бюджета, ограниченности финансовых ресурсов и необходимости финансирования целевых программ.

Например, одним из первых государственных внебюджетных фондов, созданных в Кыргызстане в первые годы реформы, был Государственный фонд по поддержке малого и среднего бизнеса при Правительстве Кыргызской Республики. Связывая экономический рост страны с формированием и развитием предпринимательства, Пра-

вительство создало указанный фонд, возложив на него задачи поддержки малого и среднего предпринимательства путем кредитования бизнес-проектов, создания бизнес-центров, бизнес-инкубаторов, консультативных, аудиторских, юридических служб и др.

Указом Президента КР от 28 декабря 2000 г. Государственный фонд поддержки малого и среднего бизнеса при Правительстве КР преобразован в Государственную комиссию при Правительстве Кыргызской Республики по развитию предпринимательства.

Крупнейшим государственным внебюджетным фондом в Кыргызстане является Социальный фонд, ресурсы которого предназначены для оказания социальных услуг населению.

Согласно «Положению о Социальном фонде Кыргызской Республики», утвержденному Указом Президента КР от 5 апреля 2001 г. №.116, Социальный фонд является исполнительным органом системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения в республике, действующим на принципах самоуправления.

Основные задачи Социального фонда:

реализация политики в области государственного страхования; обеспечение права застрахованных лиц на государственное социальное страхование в соответствии с законодательством КР.

Основные функции Социального фонда:

регистрация и учет юридических и физических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Кыргызской Республики, ведение банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов;

сбор и аккумуляция страховых взносов в пенсионный фонд, фонд обязательного медицинского страхования, фонд содействия занятости населения, фонд социального страхования;

назначение пенсий, страховых пособий и компенсаций и организация их выплаты;

ведение персонифицированного (индивидуального) учета застрахованных лиц в соответствии с Законом «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан Кыргызской Республики для целей обязательного государственного социального страхования»;

финансирование расходов пенсионного фонда, фонда обяза-

тельного медицинского страхования, фонда содействия занятости населения, фонда социального страхования;

организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;

контроль над своевременным и полным поступлением в Социальный фонд страховых взносов, а также правильным расходованием средств;

совершенствование нормативных правовых актов, определяющих порядок государственного социального страхования и пенсионного обеспечения.

Финансовые ресурсы Социального фонда формируются за счет: страховых взносов работодателей, работающих граждан и других лиц в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

ассигнований из республиканского бюджета, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

пени и штрафов за несвоевременное и неполное перечисление страховых взносов;

средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;

капитализируемых сумм для выплаты пенсий и пособий работникам ликвидируемых предприятий;

дивидендов по акциям предприятий, принадлежащим Социальному фонду;

добровольных взносов юридических и физических лиц Кыргызской Республики и иностранных граждан;

доходов, полученных от размещения свободных средств Социального фонда.

Тарифы страховых взносов в Социальный фонд республики устанавливаются ежегодно в законодательном порядке.

Так, на 2003 г. установлены следующие тарифы страховых взносов:

1. Для нанимателей:

ежемесячно от всех видов выплат, начисленных в пользу на-

нятых работников, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства (за исключением работников-инвалидов I и II групп и иностранных граждан, временно пребывающих в Кыргызской Республике), - в размере 25 %.

Распределение сумм страховых взносов по фондам производится в следующих размерах:

- в Пенсионный фонд - 21,5 %;
- в Фонд социального страхования - 1 %;
- в Фонд содействия занятости - 0,5 %;
- в Фонд обязательного медицинского страхования - 2 %;

2. Для работников, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства (за исключением работников-инвалидов I и II групп и иностранных граждан, временно пребывающих в Кыргызской Республике):

ежемесячно от всех видов выплат, начисленных в их пользу, независимо от источников финансирования, - в размере 8 %.

Распределение сумм страховых взносов по фондам производится в следующих размерах:

- в Пенсионный фонд - 7,5 %;
- в Фонд содействия занятости - 0,5 %.

Ставки тарифов дифференцированы. Так, для нанимателей – предприятий, учреждений и организаций Кыргызского общества слепых и глухих тариф установлен в размере 24,5 %, для работников указанных предприятий, а также работников – инвалидов и пенсионеров - в размере 2 %.

Для некоммерческих организаций, общественных фондов, объединений, религиозных организаций тариф установлен в размере 18 % и т.п. Следует отметить, что денежные средства Социального фонда не входят в состав республиканского бюджета, не подлежат изъятию и обложению налогово-комиссионными сборами.

Формирование средств Социального фонда КР схематично иллюстрирует рис. 2.2.

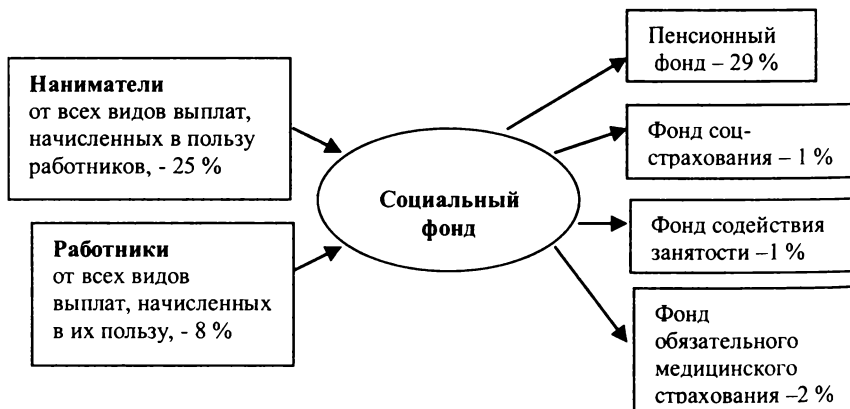
Основными направлениями средств Социального фонда являются:

- выплата пенсий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

- выплата пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, по безработице, на ритуальные услуги (погребение);
- финансирование мероприятий по оздоровлению населения (санаторно-курортное лечение, содержание санаториев, детских оздоровительных лагерей и спортивных школ);
- финансирование мероприятий по содействию занятости населения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- финансирование обязательного медицинского страхования согласно законодательству Кыргызской Республики.

**Рис. 2.2. Структура денежных средств
Социального фонда КР**



Ежегодно в республике принимается Закон «О бюджете Социального фонда Кыргызской Республики», в котором утверждается бюджет фонда.

Так, на 2003 г. бюджет Социального фонда утвержден по доходам в сумме 5024,0 млн. сом.

Распределение по фондам представлено в табл. 2.1.

Таблица 2.1.

Распределение доходов Соцфонда КР в 2003 г., млн. сом.

	Доходы
Социальный фонд, в т.ч.	5024,0
Пенсионный фонд	4632,1
Фонд социального страхования	99,0
Фонд содействия занятости	99,0
Фонд обязательного медицинского страхования	193,9

Среди расходов Социального фонда 92 % составляют расходы Пенсионного фонда на выплату пенсий в соответствии с законодательством республики.

Развитие и совершенствование пенсионной системы в Кыргызской Республике является предметом повышенного внимания государства и всего гражданского общества, а социальная значимость этой темы вызвана прежде всего тем, что вопрос пенсионного обеспечения, в той или иной степени, касается каждого гражданина страны.

Реформирование пенсионной системы началось в 1997 г., когда в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» был осуществлен переход от распределительной пенсионной системы к пенсионному страхованию, основанному на личных накоплениях каждого гражданина.

В Кыргызской Республике назначаются следующие виды пенсий:

- по возрасту;
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

В целях приведения в соответствие размеров пенсионных выплат с размером внесенных страховых взносов и страхового стажа работы была изменена пенсионная формула, согласно которой общий размер пенсии состоит из фиксированной базовой ее части, представляющей собой вид государственной поддержки и страховых частей, учитывающих стаж работы, заработок до введения персонифицированного учета и сумму страховых взносов, отраженных на личных пенсионных счетах каждого застрахованного гражданина.

В табл. 2.2. приводится информация, отражающая право на пенсию лиц, достигших в определенный период пенсионного возраста.

Таблица 2.2.

Возраст лиц, имеющих право на пенсию

Период	Мужчины	Женщины
С 01.01.1999 по 31.12.1999	60 лет 4 месяца	55 лет 4 месяца
С 01.01.2000 по 31.12.2000	60 лет 8 месяцев	55 лет 8 месяцев
С 01.01.2001 по 31.12.2001	61 год	56 лет
С 01.01.2002 по 31.12.2002	61 год 4 месяца	56 лет 4 месяца
С 01.01.2003 по 31.12.2003	61 год 8 месяцев	56 лет 8 месяцев
С 01.01.2004 по 31.12.2004	62 года	57 лет
С 01.01.2005 по 31.12.2005	62 года 4 месяца	57 лет 4 месяца
С 01.01.2006 по 31.12.2006	62 года 8 месяцев	57 лет 8 месяцев
С 01.01.2007 г.	63 года	58 лет

Расчетный страховой стаж для назначения полной пенсии по возрасту на общих основаниях составляет для мужчин 25 лет, для женщин – 20 лет. Лицам, не имеющим полного расчетного страхового стажа, пенсия исчисляется пропорционально имеющемуся стажу посредством умножения базовой части пенсии на имеющийся у лица стаж и деления на необходимый стаж.

Пенсии по инвалидности устанавливаются независимо от причины наступления инвалидности в случае стойкой утраты трудоспособности и признания лица инвалидом и выплачиваются до восстановления трудоспособности или пожизненно.

Право на пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные лица и члены семьи, состоявшие на иждивении умершего, если кормилец ко дню смерти имел стаж, который был бы необходим ему для назначения пенсии по инвалидности. На втором месте по объему направления средств Социального фонда является Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС). Целью создания ФОМС является обеспечение конституционных прав граждан Кыргызской Республики на получение гарантированной медицинской помощи через создание системы обязательного медицинского страхования. Средства данного Фонда используются на финансирование медицинских услуг лечеб-

но-профилактических учреждений в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования и финансирования дополнительных медицинских услуг, оказываемых застрахованным гражданам.

Средства Фонда социального страхования используются на выплату:

- пособия по временной нетрудоспособности;
- пособия по материнству;
- пособия на погребение;
- путевок в санатории, дома отдыха, детские оздоровительные лагеря.

Средства Фонда содействия занятости направляются на выплату пособий по безработице, на медицинское страхование безработных, на мероприятия по активной политике.

Наряду с вышеуказанными государственными внебюджетными фондами, с 1995 г. в республике функционирует негосударственный внебюджетный фонд – негосударственный пенсионный фонд (НПФ) «Кыргызстан», выплаты пенсий из которого осуществляются наряду с выплатами государственных пенсий. Правовые, экономические отношения, по созданию, функционированию, реорганизации ликвидации НПФ в КР регулируются Законом КР «О негосударственных пенсионных фондах».

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Понятие бюджетной системы.
2. Принципы построения бюджетной системы.
3. Государственный (консолидированный) бюджет и его звенья.
4. Система межбюджетных отношений в Кыргызской Республике.
5. Основные методы бюджетного регулирования.
6. Распределение доходных полномочий в бюджетной системе КР.
7. Распределение функциональных обязанностей по финансированию государственных услуг между уровнями бюджетной системы.
8. Выравнивающие и категориальные гранты, их роль в регулировании местных бюджетов.
9. Что такое внебюджетные фонды и какова их роль?

10. Охарактеризуйте Социальный фонд КР.
11. Каковы источники формирования средств Социального фонда КР?
12. Основные направления расходования средств Фонда содействия занятости населения.
13. Основные направления расходования средств Фонда социального страхования.
14. Охарактеризуйте ФОМС.

Рекомендуемая литература

1. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июля 1998 года.
2. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.
3. Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2002 год».
4. Финансы. Денежное обращение и кредит. Учебник под ред. д.э.н., проф. В.К.Сенчагова и др. М., проспект, 1999 год.
5. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Конспект лекций. М., изд. «Приор», 2000 год.
6. Руководство по бюджету для граждан. Бишкек 2002 год.
7. Указ Президента КР «О социальном фонде КР» от 5 апреля 2001 г. VII № 116.
8. Положение о Социальном фонде КР, утвержденное Указом Президента от 5 апреля 2001 г. VII № 116.
9. Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию на 2003 год» от 16 января 2003 г.
10. Закон КР «О государственном социальном страховании» от 17 июня 1996 г.
11. Закон КР «О негосударственных пенсионных фондах в Кыргызской Республике» от 31.07.2001 г.
12. Положение о Фонде обязательного медицинского страхования при Правительстве КР от 7 июля 1998 г.
13. Дробозина Л.А. Финансы: - М.:ЮНИТИ, 1999. – с. 305.
14. Кристинг Вонг. Внебюджетные фонды: Материалы международного семинара «Межбюджетные отношения и финансовые основы местного самоуправления». – Алматы, 2000.

ТЕМА 2

15. Концепция реформирования системы пенсионного страхования на 1998-2000 годы: Постановление Правительства КР от 7 июля 1998 года №445.
16. Закон КР «О бюджете Социального фонда Кыргызской Республики на 2003 г.» от 16 января 2003 г.

**ТЕМА 3. КЛАССИФИКАЦИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ
БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

- 3.1. Понятие бюджетной классификации**
- 3.2. Классификационная структура операций по доходам**
- 3.3. Административная классификация органов управления**
- 3.4. Классификация функций органов государственного управления**
- 3.5. Экономическая классификация государственных расходов и ссуд за вычетом погашения**
- 3.6. Классификационная структура финансовых операций**
- 3.7. Структура классификации непогашенного долга**

3.1. Понятие бюджетной классификации

Бюджетная классификация представляет собой группировку по однородным признакам:

- доходов и расходов бюджетов всех уровней;
- источников покрытия бюджетного дефицита;
- источников финансирования государственного долга.

Объединение отдельных видов бюджетных поступлений и затрат вызвано потребностями планирования и исполнения бюджета, ведения учета и составления отчетности.

Посредством бюджетной классификации обеспечивается единый методологический подход к составлению, исполнению бюджетов, осуществляется финансовый контроль, соблюдается бюджетная дисциплина. Структура классификации обеспечивает при планировании увязку финансовых планов министерств, ведомств с бюджетом, своды местных бюджетов в бюджет республики. Кроме того, бюджетная классификация дает четкое представление о социально-экономическом, ведомственном, региональном разрезе формирования бюджетных доходов и направления средств, их составе и структуре. Это значительно облегчает контроль над поступлением доходов, а также целевым расходованием бюджетных средств.

Бюджетная классификация Кыргызской Республики, утвержденная приказом министра финансов от 13.01.1998 г., №8/п, и включает (рис.3.1):

классификационную структуру операций по доходам;
 административную классификацию органов управления;
 классификацию функций органов государственного управления;

экономическую классификацию государственных расходов и
 ссуд за вычетом погашения;

классификационную структуру финансовых операций;
 структуру классификации непогашенного долга.

**Рис.3.1. Бюджетная классификация
 Кыргызской Республики**



Действующая бюджетная классификация Кыргызской Республики обеспечивает как общереспубликанскую, так и международную сопоставимость бюджетных показателей и характеризуется простотой, наглядностью, четким отражением источников доходов бюджета и направлений расходования средств.

3.2. Классификационная структура операций по доходам.

Классификация доходов бюджета Кыргызской Республики - это группировка доходов бюджетов всех уровней по однородным признакам на основе законодательных актов, определяющих источники их формирования.

Согласно действующей классификации доходов бюджета, все бюджетные доходы объединены в следующие четыре группы:

- налоговые поступления;
- неналоговые поступления;
- доходы от операций с капиталом;
- полученные официальные трансферты.

Каждая группа доходов включает разделы, которые в свою очередь подразделяются на главы, главы – на подглавы, а подглавы – на параграфы.

Например, группа «Налоговые поступления» включает семь разделов:

1. Подоходные налоги, налоги на прибыль (доходы) и увеличение рыночной стоимости капитала.
2. Отчисления на социальное страхование.
3. Налоги на заработную плату и рабочую силу.
4. Налоги на собственность (имущество).
5. Внутренние налоги на товары и услуги.
6. Налоги на международную торговлю.
7. Прочие налоги.

Раздел 1 – Подоходные налоги, налоги на прибыль (доходы) подразделяются на три главы:

- 1.1. Налоги, взимаемые с физических лиц.
- 1.2. Налоги, взимаемые с корпораций.
- 1.3. Прочие неклассификационные налоги.

В главе 1.1 – «Налоги, взимаемые с физических лиц» выделяется одна подглава 1.1.1 – «Подоходный налог», которая объединяет два параграфа:

- 1.1.1.1. Подоходный налог, удерживаемый работодателем
- 1.1.1.2. Подоходный налог, взимаемый налоговыми органами

По разделу 2 – «Отчисления на социальное страхование» выделяются четыре главы:

- 2.1. Взносы работающих по найму
- 2.2. Отчисления работодателей
- 2.3. Взносы работающих не по найму или не работающих
- 2.4. Прочие неклассифицированные отчисления на социальное страхование.

Отчисления работодателей (2.2) подразделяются на две подглавы:

2.2.1. Обязательные отчисления на государственное социальное страхование

2.2.2. Обязательные отчисления в Фонд занятости.

В каждой из указанных подглав выделяются по пять параграфов, конкретизирующих источники этих доходов:

2.2.1.1. Субсидии из бюджета.

2.2.1.2. Отчисления государственных учреждений.

2.2.1.3. Отчисления государственных предприятий.

2.2.1.4. Отчисления акционерных обществ и частных предприятий.

2.2.1.5. Прочие отчисления.

Аналогичным образом классифицируются доходы по всем разделам данной группы бюджетных доходов, давая возможность объединению конкретных видов налоговых доходов по источникам и способам их получения.

Группа «Неналоговые поступления» состоит из пяти разделов:

8. Доходы от предпринимательской деятельности и собственности.

9. Административные сборы и платежи, доходы от некоммерческих и побочных продаж.

10. Поступления по штрафам и санкциям.

11. Отчисления в программы пенсионного и социального обеспечения государственных служащих, действующие в рамках сектора государственного управления.

12. Прочие неналоговые поступления.

Раздел «Доходы от предпринимательской деятельности» подразделяется на три главы:

8.1. Фактическая прибыль ведомственных предприятий от реализации товаров и услуг с прибылью.

8.2. Неналоговые поступления от нефинансовых государственных предприятий и государственных финансовых учреждений.

8.3. Прочие доходы от собственности.

Глава 8.2 «Неналоговые поступления от нефинансовых государственных предприятий и государственных финансовых учреждений» объединяет подглавы:

- 8.2.1. Поступления от НБ КР;
- 8.2.2. Поступления от государственных предприятий;
- 8.2.3. Плата за выдачу лицензий на ведение предпринимательской деятельности.

Дальнейшую организацию этих видов неналоговых поступлений обеспечивает выделение параграфов. Так, поступления от государственных предприятий, подразделяются на:

- 8.2.2.1. Дивиденды и проценты.
- 8.2.2.2. Проценты по кредитам, выданным государством.
- 8.2.2.3. Арендная плата за землю.
- 8.2.2.4. Плата за государственную регистрацию юридических лиц.
- 8.2.2.5. Прочие текущие неналоговые поступления.

По группе «Доходы от операций с капиталом» выделяются четыре раздела:

- 1. Продажа основного капитала.
- 2. Продажа государственных запасов товаров.
- 3. Продажа земли и нематериальных активов.
- 4. Капитальные трансферты из негосударственных источников.

Группа «Полученные трансферты» подразделяется на два раздела:

Трансферты из-за границы.

От национальных органов других уровней государственного управления.

Далее предусмотрены детализация трансфертов по главам, подглавам и параграфам.

Например, трансферты из-за границы подразделяются на текущие и капитальные.

3.3. Административная классификация органов управления

Большое значение для планирования, исполнения бюджетов имеет административная классификация, представляющая собой группировку органов государственной власти в соответствии с организацией ее системы в республике. Эта классификация создает основу для распределения бюджетных ассигнований по прямым получателям бюджетных средств.

В соответствии с административной классификацией, все органы государственной власти республики объединены в три группы:

- А. Верховные органы государственной власти.
- Б. Органы исполнительной власти.
- В. Центральные административные ведомства Кыргызской Республики (агентства, инспекции).

Каждая группа включает соответствующие органы власти. Так, группа А объединяет 41 структуру, среди которых:

Жогорку Кенеш (код 1.01.00).

Администрация Президента и Аппарат Правительства (код 1.02.00).

Управление государственной охраны при Президенте Кыргызской Республики (код 1.03.00).

Счетная палата (код 1.04.00).

Национальный статистический комитет (код 1.05.00) и др.

Число органов исполнительной власти, согласно классификации, составляет 37, агентств и инспекций – 13.

3.4. Классификация функций органов государственного управления

Функциональная классификация расходов бюджетов Кыргызской Республики является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики, отражающей направления бюджетных средств на выполнение функций государства. В данной классификации приняты четыре уровня классификационной структуры: основная группа, группа, подгруппа, параграф. Функциональная классификация расходов бюджетов Кыргызской Республики включает следующие основные группы (1 уровень):

- государственные услуги общего назначения;
- оборона;
- общественный порядок и безопасность;
- образование;
- здравоохранение;
- социальное страхование и социальное обеспечение;
- жилищно - коммунальное хозяйство;
- организация отдыха и культурно-религиозная деятельность;
- топливно-энергетический комплекс;
- сельское, водное хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и охота;

горнодобывающая промышленность и минеральные ресурсы, за исключением топлива, обрабатывающая промышленность, строительство;

транспорт и связь;

прочие услуги, связанные с экономической деятельностью;

расходы, не отнесенные к основным группам.

Каждая основная группа включает группы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах основных групп, которые в свою очередь включают в себя подгруппы, параграфы. Например, основная группа расходов бюджета «Государственные услуги общего назначения» объединяет шесть групп (2-й уровень функциональной классификации), конкретизирующих направления бюджетных ассигнований на государственные услуги общего назначения:

1.1. Исполнительные и законодательные органы, финансовая и налогово-бюджетная политика, внешнеполитическая деятельность, за исключением оказания помощи иностранным государствам, судебные органы и органы прокуратуры.

1.2. Оказание экономической помощи иностранным государствам.

1.3. Фундаментальные научные исследования.

1.4. Услуги общего характера.

1.5. Государственные услуги общего назначения, не отнесенные к другим категориям.

1.6. Судебные органы и органы прокуратуры.

Третий уровень классификации – подгруппы – конкретизируют направление бюджетных ассигнований в разделе выделенных групп.

Например, группа 1.1. Исполнительные и законодательные органы, налоговая и финансово-бюджетная политика, внешнеполитическая деятельность имеет следующие подгруппы:

1.1.1. Исполнительные и законодательные органы;

1.1.2. Финансовая и налогово-бюджетная деятельность;

1.1.3. Внешнеполитическая деятельность;

1.1.4. Исполнительные и законодательные органы, за исключением оказания помощи иностранным государствам, судебные органы и органы прокуратуры.

Каждая подгруппа включает параграфы, представляющие детальное распределение расходов подгруппы. Например, расходы по подгруппе 1.1.3 «Внешнеполитическая деятельность» распределяются по следующим параграфам:

- 1.1.3. Внешнеполитическая деятельность.
- 1.1.3.1. Министерство иностранных дел.
- 1.1.3.2. Аппарат Министерства иностранных дел.
- 1.1.3.3. Дипломатические и другие учреждения в странах СНГ.
- 1.1.3.4. Аппарат дипломатических и других учреждений в странах СНГ.
- 1.1.3.5. Дипломатические и другие учреждения в странах дальнего зарубежья.
- 1.1.3.6. Аппарат дипломатических и других учреждений в странах дальнего зарубежья.
- 1.1.3.7. Международные организации.
- 1.1.3.8. Прочие мероприятия.
- 1.1.3.90. Капитальные вложения.

3.5. Экономическая классификация государственных расходов и ссуд за вычетом погашения

Экономическая классификация расходов бюджета Кыргызской Республики является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы по их экономическому содержанию и отражает виды финансовых операций, с помощью которых государство выполняет свои функции как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими странами.

В экономической классификации приняты четыре уровня классификационной структуры: разделы, глава, подглава, параграф.

Экономическая классификация состоит из следующих категорий расходов:

- текущие расходы;
- капитальные расходы;
- ссуды за вычетом сумм погашения.

Текущие расходы обеспечивают текущие потребности органов государственного управления, местного самоуправления, бюджетных учреждений и отдельных отраслей экономики. В категорию «Текущие расходы» включаются следующие разделы расходов:

- расходы на товары и услуги;

выплата процентов;
субсидии и другие текущие трансферты.

В свою очередь, например, в раздел «Расходы на товары и услуги» включаются следующие главы, конкретизирующие расходы данного раздела в соответствии с их экономическим содержанием:

заработная плата рабочих и служащих;
отчисления работодателей;
прочие приобретения товаров и услуг.

В каждую из глав включаются подглавы и параграфы, которые представляют наиболее детальное распределение расходов в пределах подглавы.

«Капитальные расходы» представляют собой бюджетные расходы, обеспечивающие инвестиционную и инновационную деятельность, связанную с расширенным воспроизводством. В эту категорию расходов включаются следующие разделы расходов:

приобретение основного капитала;
приобретение товаров для создания запасов;
приобретение земли и нематериальных активов;
капитальные трансферты.

В раздел «Приобретение основного капитала» включены параграфы, детализирующие бюджетные расходы данного раздела:

закупки основного оборудования и долгосрочных товаров;
здания и сооружения;
прочие гражданские строительные объекты;
капитальный ремонт;
расходы на проектирование.

К категории «ссуды за вычетом сумм погашения» относятся правительственные платежи (ассигнования), дающие право на предъявление финансовых претензий другим органам или на долевое участие государства в акционерном капитале предприятий, а также все кредиты, предоставляемые правительством предприятиям и другим юридическим лицам, включая операции, связанные с выдачей ссуд государством за счет полученных им кредитов.

Выделяются разделы: «Внутреннее кредитование»:

другим уровням национального сектора государственного управления;

нефинансовым государственным предприятиям;
финансовым учреждениям;
прочие внутренние ссуды за вычетом сумм погашения.
и «за границу»:

правительствам и международным организациям;
наднациональным органам;
прочие ссуды за вычетом погашения за границу.

Далее, главы кредитования конкретизируются по подглавам, и параграфам.

3.6. Классификационная структура финансовых операций

Данная классификация представляет собой группировку финансовых операций по привлечению заемных средств для финансирования бюджетного дефицита.

Согласно действующей классификации, финансовые операции подразделяются на операции по внутреннему и внешнему финансированию дефицита бюджета, которые затем классифицируются в зависимости от типа долговых обязательств и типа кредитора-держателя долговых обязательств.

По типу долговых обязательств финансовые операции подразделяются на выпуск и погашение долгосрочных облигаций, поступление средств от реализации краткосрочных обязательств и казначейских векселей.

По типу кредитора-держателя долговых обязательств классификация предусматривает кредиты, получаемые

- от других частей государственного управления;
- от органов денежно-кредитного регулирования;
- от депозитных банков;
- от международных организаций экономического развития;
- от зарубежных органов управления;
- прочее заимствование.

3.7. Структура классификации непогашенного долга

Данная классификация представляет собой группировку государственного долга в зависимости от долгового обязательства и типа держателя долгового обязательства. Все долговые обязательства группируются на внутренние и внешние. Государственный внутренний и внешний долг Кыргызской Республики в за-

в зависимости от типа долгового обязательства может существовать в форме:

- долгосрочных долговых обязательств (облигации);
- краткосрочных обязательств и казначейских векселей;
- долгосрочных ссуд, не отнесенных к другим категориям;
- краткосрочных ссуд, не отнесенных к другим категориям;
- прочих внутренних и внешних обязательств.

В зависимости от типа держателя долгового обязательства классификация государственного внутреннего долга включает следующие разделы:

1. Другим частям сектора государственного управления.
2. Органам денежно-кредитного регулирования.
3. Депозитным банкам.
4. Прочая внутренняя задолженность.

Классификация государственного внешнего долга по типу держателя долгового обязательства предусматривает группировку государственных внешних обязательств Правительства КР по следующим разделам:

6. Международным организациям развития.
7. Зарубежным органам управления.
8. Прочая внешняя задолженность.

Разделы подразделяются на главы, подглавы, параграфы, которые детализируют государственный долг как по типу долговых обязательств, так и по их держателям.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем назначение бюджетной классификации?
2. Охарактеризуйте Классификационную структуру операций по доходам Кыргызской Республики.
3. Охарактеризуйте Административную классификацию органов управления Кыргызской Республики.
4. Охарактеризуйте Функциональную классификацию расходов Кыргызской Республики.
5. Охарактеризуйте Экономическую классификацию расходов Кыргызской Республики.
6. Охарактеризуйте Классификационную структуру финансовых операций Кыргызской Республики.

ТЕМА 3

7. Охарактеризуйте Структуру непогашенного долга Кыргызской Республики.

Рекомендуемая литература

1. Классификация доходов и расходов бюджета Кыргызской Республики. – Б., 1997.
2. Бабич А. М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. - М., 1999.
3. Бюджетная система России: Учеб. под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2000.

ТЕМА 4. ДОХОДЫ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

4.1 Состав и структура доходов

4.2 Налоговые доходы

4.3 Неналоговые доходы

4.4 Доходы от операций с капиталом

4.5 Полученные официальные трансферты

4.1. Состав и структура доходов

В республиканский бюджет доходы поступают из разных источников, и имеют разную фискальную и регулирующую природу. Фискальная функция состоит в мобилизации средств в бюджет государства. Для решения многих государственных задач социального, экономического, политического и оборонного характера нужны значительные средства, и адекватность этим потребностям мобилизуемых в бюджетную систему доходов зависит от фискальной составляющей доходообразующего потенциала экономики. Регулирующая функция присуща налогам. Посредством налогов, государство влияет на поведение экономических агентов, усиливая или ослабляя стимулы капиталовложения в различные отрасли экономики, расширяя или сокращая платежеспособный спрос частного сектора.

К этим доходам относятся следующие виды поступлений:

- налоговые поступления;
- неналоговые поступления;
- доходы от операций с капиталом;
- полученные официальные трансферты;
- остатки бюджетных средств;

Структура доходов республиканского бюджета представлена на рис. 4.1. Основную часть доходов бюджета составляют налоги (73-79 %) и неналоговые поступления (14-21 %). А такие источники доходов, как доходы от операции с капиталом (<1 %), официальные трансферты (3-7%) представляют небольшую часть. Доходы бюджета также могут включать остатки бюджетных средств предыдущих лет.

Рис. 4.1. Структура доходов республиканского бюджета



Каждый из агрегированных видов доходов бюджета имеет сложную структуру, которая будет рассмотрена ниже.

4.2. Налоговые доходы

Налоги представляют собой обязательные, безвозмездные, невозвратные платежи государству и подразделяются по типу базы, с которой взимается налог или по виду экономической активности, в результате которой возникает налоговое обязательство. Налогами облагаются доходы от экономической деятельности, сделки между экономическими агентами, отдельные виды товаров и услуг.

Налоговая система является совокупностью налогов, взимаемых на территории страны, и предусматривает механизмы обложения, процедуры сбора и принципы построения. Налоговая система нашей страны динамично развивается и все еще находится в процессе становления. Однако основы налоговой системы уже заложены, при этом использовался опыт более развитых стран и учитывалась местная специфика. Основные налоги регулируются Налоговым Кодексом, который определяет структуру налоговой системы (за исключением некоторых налогов, о которых мы расскажем позже).

Налоговый кодекс является сводом законоположений по всем налогам, их администрированию, налоговым действиям налогоплательщиков на территории Кыргызской Республики, за исключением таможенных пошлин, сборов и платежей, регулируемых тамо-

женным законодательством. Налоговый кодекс определяет виды налогов, действующих на территории, условия возникновения налоговых обязательств и порядок их уплаты; устанавливает права и обязанности налогоплательщиков и налоговых органов; определяет формы и методы налогового контроля; устанавливает ответственность налогоплательщиков и налоговых органов за нарушения налогового законодательства и порядок обжалования действий налоговых органов.

При установлении налога определяют следующие понятия:

- налогоплательщики;
- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговая ставка;
- налоговый период;
- порядок исчисления налога;
- порядок и срок уплаты налога.

В республике взимаются общегосударственные налоги, по которым ставки налогов, объекты налогообложения, налогоплательщики, методы сбора определяются Налоговым кодексом, и местные налоги, применяемые местными кенешами в соответствии с Налоговым кодексом. Право введения или отмены налогов на территории Кыргызской Республики принадлежит исключительно Жогорку Кенешу Кыргызской Республики.

Опыт прошлых лет говорит о том, что фискальные преобразования содействовали оживлению роста, а не были факторами его задержки. В то же время в последующие годы достижение столь значительного роста без серьезных изменений в налоговом законодательстве будет представлять определенные трудности. Единственным практическим средством увеличения доли налоговых поступлений в ВВП является обеспечение строгого выполнения налоговой дисциплины, поскольку ставки налогового обложения уже приближены к международным нормам и отменено льготное налогообложение сельского хозяйства.

Приоритетным направлением фискальной политики правительства является развитие устойчивой, основанной на широкой налогооблагаемой базе, системы налогообложения, которая обеспечит эффективный сбор доходов в бюджет при минимальных затра-

тах на администрирование. Немаловажным фактором остается взимание налогов на справедливой основе с приложением усилий для снижения негативного влияния налогового бремени на экономику.

Основным принципом стратегии обеспечения бюджетных доходов будет отход от индикативного планирования и разработка требований по сбору бюджетных доходов при максимальной экономии средств, исходя из целей обеспечения справедливого подхода к налогоплательщикам и эффективности функционирования экономики в целом. Требования по сбору бюджетных доходов будут основываться на объективных прогнозных расчетах, что укрепит справедливость бюджетного процесса и устранил практику установления целевых (плановых) показателей по сбору налогов. В связи с этим выдвигаются следующие приоритеты налоговой политики, сформулированные в **Концепции налоговой политики**:

- обеспечение стабильного потока доходов в бюджет для осуществления сбалансированности бюджета, минимизации экономических издержек налоговой системы;

- упрощение налоговой системы;

- поддержание целостности налоговой системы путём обеспечения законопослушания и уменьшения числа случаев уклонения от уплаты налогов, а также

- усовершенствование и поддержание системы прямых и косвенных налогов;

- реструктуризация неналоговых поступлений в целях обеспечения строгой отчётности перед бюджетом.

В настоящее время бюджет страны находится в большой зависимости от налогов на потребление (НДС, налог с розничного оборота, акцизные налоги).

Таким образом, основным средством для обеспечения более строгого соблюдения налоговой дисциплины преимущественно остается взыскание косвенных налогов. В то же время увеличение инвестиций определенным образом скажется на обеспечении занятости, и как следствие, на - подоходном налоге. Поступление налогов в значительной мере будет зависеть от деятельности энергетического сектора и золотодобывающей отрасли, как самых бюджетообразующих секторов.

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Налоги являются основным видом доходов республиканского бюджета и составляют порядка 70-78 % от общего объема доходов. Здесь мы рассматриваем только те налоги, которые создают доходную базу республиканского бюджета. Существует также ряд налогов местного уровня, которые мобилизуются для финансирования (хотя бы частичного) бюджетов местных уровней. Они будут описаны в главе, посвященной местным бюджетам.

Таблица 4.1.

Налоговые доходы республиканского бюджета, млн. сом.

	2000	2001	2002
Налоговые поступления	6 389,0	7 697,5	8 710,4
Подходный налог	490,0	624,6	704,1
Налог на прибыль-	372,1	645,9	628,9
Прочие неклассифицированные подоходные налоги, налог на прибыль	29,8	35,0	52,6
Конфискации, штрафные и другие санкции налоговых органов	3,7	3,5	4,7
Налог на дивиденды и проценты с юридических лиц	2,6	8,3	12,7
Налог на доходы нерезидентов	23,5	22,2	32,4
Поступления от страховых фондов	-	0,9	2,7
Доходы от обязательного патентирования	-	-	41,1
Единый налог для субъектов малого предпринимательства	-	-	2,9
Внутренние налоги на товары и услуги - всего	5 222,0	6 090,6	6 862,0
НДС - всего	2 976,2	4 221,4	4 793,7
НДС на внутреннюю продукцию	1 237,3	1 351,6	1 530,8
НДС на ввозимую продукцию	1 738,9	2 869,8	3 262,9
Акцизные сборы - всего	1 150,2	887,8	888,1
-Акцизы на внутреннюю продукцию	683,9	398,9	360,2
-Акцизы на импортную продукцию	466,3	488,9	527,9
Налоги на автомобильные транспортные средства	469,5	374,6	336,7
-Налог с владельцев транспортных средств (физ. лиц)	34,9	-	-
-Налог за пользование автодорогами	434,7	374,6	336,7
Прочие налоги на пользование товарами, либо на разрешение пользования товарами или заниматься определенными видами деятельности.	10,2	0,9	0,7
Поступление средств на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций	589,1	580,3	651,3
Поступление средств на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы	24,3	24,8	191,5
Плата за пользование водными ресурсами	0,4	-	-

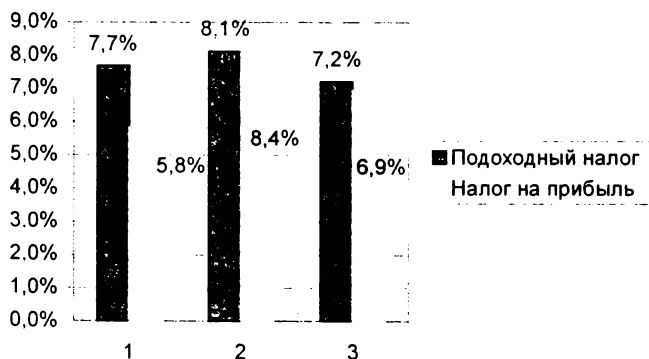
Плата за пользование минеральными ресурсами	0,5	-	-
Конфискации, штрафные и др. санкции налоговыми органами	1,4	0,6	0,1
Налоги на международную торговлю и внешние операции	275,1	301,4	418,9

Налоги делятся на прямые и косвенные. **Прямые налоги** взимаются с доходов факторов производства. К прямым налогам, приносящим доход в республиканский бюджет, относятся следующие виды:

- подоходный налог с физических лиц;
- налог на прибыль с юридических лиц.

К этой группе относятся налоги, взимаемые с фактического дохода отдельных физических лиц или с прибыли предприятий. В эту группу также включаются налоги на прирост рыночной стоимости капитала, налоги на доход от продажи земли, операций с ценными бумагами и другими активами, (рис. 4.2).

Рис.4.2. Удельный вес прямых налогов в налоговых поступлениях



Подоходный налог с физических лиц взимается с совокупного дохода физического лица после вычетов необлагаемой суммы, зависящей от количества иждивенцев, права на льготы и расходов для получения дохода. Процентные доходы и дивиденды, полученные от акционерных обществ, облагаются у источника. Подоходный налог с заработной платы удерживается работодателем и уплачивается в налоговые органы.

Многие мелкие частные предприниматели работают по патентам, что является упрощенной формой подоходного налога. Такие мелкие предприниматели покупают патент у районных налоговых органов, стоимость которого зависит от вида деятельности, местонахождения. Стоимость патента определяется налоговыми органами на основе расчетов средней доходности подлежащих патентированию видов деятельности. К такой мере прибегают в силу трудностей администрирования подоходного налога в обычном виде.

Подоходный налог составляет порядка 7-8 % от общего объема налоговых поступлений.

Юридические лица платят **налог на прибыль**. Этот вид налога дает около 5,8 -8,4 % всех налоговых поступлений. Некоторые виды деятельности не облагаются налогом на прибыль, а работают на основе обязательного патента. В данном случае плата за патент включает налог на прибыль. Но доход от обязательного патентирования составляет небольшую часть налоговых поступлений. Процентные доходы и дивиденды юридических лиц облагаются отдельно от других доходов. Это обусловлено тем, что доходность капитала может повлиять на поведение инвесторов, и поэтому доходы от капитала облагаются налогом отдельно от других видов доходов. Также, доходы нерезидентов облагаются отдельно от доходов резидентов. Доля этих видов налогов в общих налоговых поступлениях незначительна.

Косвенные налоги включают все налоги, классифицируемые как внутренние налоги на товары и услуги. Эти налоги привязаны к объему продаж товаров и услуг в денежной форме или физическому объему товара. К наиболее важным из числа этих налогов относятся следующие:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- акцизные сборы;
- налоги на автомобильные транспортные средства;
- поступление средств на предупреждение ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- поступление средств на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- налоги на международную торговлю и внешние операции.

Налог на добавленную стоимость (НДС) дает около 55,03 % всех налоговых поступлений и является самым важным источником доходов республиканского бюджета. Относительная легкость администрирования позволяет налоговым службам добиваться высоких показателей собираемости налога. Этот налог является налогом разности между продажами и затратами хозяйствующего субъекта или добавленной стоимости. Это означает, что налогоплательщик уплачивает разницу НДС, собранного со своих поставок, и НДС, уплаченного при покупке материальных ресурсов для производства этих поставок. Иными словами, при уплате НДС в бюджет облагаемым субъектам предоставляется право зачета суммы НДС, уплаченной или подлежащей уплате за приобретаемые материальные ресурсы, используемые в производственных целях для создания облагаемых поставок. Данный налог обязаны платить юридические лица, у которых годовой объем оборота превышает 300 тыс. с., хотя добровольно могут зарегистрироваться плательщиком и более мелкие предприятия. Ставка НДС едина для всех налогоплательщиков и равна 20 %.

Освобождение от НДС производится по двум схемам:

- освобождение от НДС, что означает, что поставки данного хозяйствующего субъекта не облагаются НДС, но НДС, уплаченный при покупке материальных ресурсов для производства этих поставок, не зачитывается;
- НДС с нулевой ставкой является полным освобождением от данного налога, так как налогоплательщик не платит налог с поставок и имеет право на зачет НДС уплаченного за приобретаемые материальные ресурсы для производства своих поставок.

К освобожденным относятся следующие поставки:

- 1) поставка жилых сооружений или аренда жилых помещений;
- 2) оказание финансовых услуг;
- 3) услуги по страхованию, по выплате пенсии или иные услуги, связанные с этими видами услуг;
- 4) услуги брокеров и агентов этих организаций являются поставкой, освобожденной от НДС;

5) предоставление услуг системой городского, районного (в сельской местности) транспорта, внутри городов, сел и в пригородные пункты назначения, а также водным, железнодорожным и автомобильным транспортом;

6) оказание почтовых услуг почтовыми отделениями связи, а также услуги по доставке пенсий и пособий являются поставкой, освобожденной от НДС;

7) поставки, осуществляемые за оплату, не превышающую расходы на осуществление этих поставок, являются поставками, освобожденными от НДС, если это:

- поставки товаров, работ и услуг, осуществляемые некоммерческими
- организациями для учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры и спорта;
- поставки товаров, работ и услуг, осуществляемые некоммерческими
- организациями для социального обеспечения и защиты детей или малообеспеченных граждан преклонного возраста;
- поставки услуг, осуществляемые учреждениями здравоохранения,
- образования, науки, культуры и спорта;
- поставки услуг, осуществляемые просветительскими организациями,
- занимающимися удовлетворением духовных потребностей;
- поставки специализированных товаров для инвалидов.

Товары, вещи и иные предметы, перечисленные ниже, освобождаются от НДС при из ввозе в страну:

1) поставляемые для оказания помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий, вооруженных конфликтов и несчастных случаев;

2) поставляемые в качестве гуманитарной помощи в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики;

3) импортируемые, если они были ранее экспортированы этим же импортером;

4) импортируемые временно под гарантию, что они будут экспортированы без изменений в сроки, установленные таможенным законодательством;

5) ошибочно доставленные товары и возвращаемые первоначальному

экспортеру;

6) товары, пересекающие территорию Кыргызской Республики транзитом;

7) товары, предназначенные для официального пользования иностранными служащими и представительствами, товары для личного пользования членами дипломатического, административного и технического персонала таких представительств, включая членов их семей, но не предназначенные для перепродажи;

8) акцизные марки.

9) медикаменты, в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Кыргызской Республики;

10) учебные пособия и школьные принадлежности, научные издания по перечню, утверждаемому Правительством Кыргызской Республики в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности;

11) детское питание;

12) технологическое оборудование, ввозимое в качестве вклада в уставные капиталы (фонды) по перечню, утверждаемому Правительством Кыргызской Республики в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности.

К поставкам с нулевой налоговой ставкой относятся:

- экспорт;
- международные перевозки;
- дипломатические и приравненные к ним привилегии.

Акцизные сборы налагаются на определенные группы товаров. К которым относятся:

- алкогольные напитки;
- нефтепродукты;
- табачные изделия;
- ювелирные изделия, изделия из меха.

Обычно эти товары имеют неэластичный спрос и являются предметами роскоши (ювелирные изделия, меха) или имеют отрица-

тельный социальный (алкогольные напитки, табачные изделия) или экологический эффект (нефтепродукты).

Ставки акциза на основные подакцизные товары (алкогольные напитки, нефтепродукты, табачные изделия) имеют специальную форму (с единицы физического объема). Такой подход объясняется тем, что применение адвалорных ставок (со стоимости товара) является трудным в смысле администрирования, так как при определении налогооблагаемой стоимости возможно ее преднамеренное занижение налогоплательщиками, что ведет к потере бюджетных доходов. Адвалорные ставки оптимальны для учета инфляции и не требуют частого пересмотра, тем самым позволяя автоматически регулировать доходы от акцизов в соответствии с ценовыми колебаниями подакцизного товара.

Несколько видов налогов имеют псевдо - целевое назначение. Эти налоги задумывались для мобилизации средств в определенные звенья бюджетных расходов, но из-за нехватки средств для финансирования более приоритетных направлений бюджетных расходов доходы от этих налогов перераспределялись в их пользу. Таким образом, эти налоги потеряли изначальное целевое назначение.

Налоги на автомобильные транспортные средства представляет собой два родственных вида налогов:

- налог с владельцев транспортных средств для физических лиц;
- налог за пользование автодорогами.

Первый налог уплачивается физическими лицами, владеющими транспортными средствами. Ставка налога зависит от объема двигателя и года выпуска машины. Второй налог уплачивается юридическими лицами. Базой налога служит объем товарной продукции юридического лица, а ставка равна 0,8 %. Предприятия торговли платят 0,08 % от товарооборота. Налог был задуман как целевой, но из-за нехватки бюджетных средств поступления от данного налога не используются по назначению. Данный налог является нерыночным, так как не учитывает результаты экономической деятельности хозяйствующего субъекта и вдобавок имеет так называемый «каскадный» эффект, что представляет собой включение налоговых затрат в стоимость товара и тем са-

мым - в базу налогов. Данный налог регулируется законодательным актом, не входящим в Налоговый кодекс Кыргызской Республики. Согласно Концепции развития налоговой системы, этот налог должен быть со временем упразднен, однако пока отсутствие дополнительных источников бюджетных доходов не позволяет это осуществить. Возможно, данный налог будет заменен налогом на транспортные средства, что предполагает обложение налогом не только автомобилей, но и воздушных, и водных транспортных средств. Такой налог будет более справедливым, так как экономическая база будет тесно связана с базой налога. Удельный вес данной группы налогов в общих налоговых поступлениях составляет около 4 %.

Поступление средств на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций также является налогом, регулируемым вне Налогового кодекса. Данный налог взимается в размере 1,5 % стоимости реализованной продукции (работ) налогоплательщика в течение налогового периода. Этот налог, по замыслу, являлся целевым налогом, иными словами, поступления от данного вида налога должны были использоваться для обеспечения устойчивого функционирования экономики республики в случае стихийных бедствий, аварий, катастроф, быстрого устранения их последствий, а также проведения работ по предупреждению их возникновения и снижению наносимого ущерба. Но механизмы финансирования бюджетных расходов изменились, и поэтому целевого использования данного налога больше не существует. Удельный вес данного налога в общих налоговых поступлениях в республиканский бюджет составляет 7 %. Как и в случае с налогом за пользование автодорогами, данный налог является нерыночным и ожидается, что в будущем будет упразднен.

Отчисление средств на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы было учреждено в целях дальнейшего развития и оперативного воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечения стабильного финансирования геологоразведочных работ. Данный налог являлся не очень важным источником доходов до 2002 г. С 2002 г. его стали платить некоторые крупные предприятия горной промышленности, ранее освобожда-

шиеся от данного налога, и удельный вес которого в общих налоговых поступлениях заметно возрос (с 0,38 % до 2,0 %). Данный налог, согласно законодательству, должны платить все предприятия - недропользователи независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности. Базой налога служит стоимость выпущенной продукции предприятием - недропользователем. Ставки налога варьируют в зависимости от вида полезных ископаемых. В случае развития горной промышленности нашей страны (имеем хорошие предпосылки) поступления от данного налога должны увеличиться.

Налоги на международную торговлю и внешние операции собираются в виде таможенных пошлин и сборов, в основном при импорте товаров. На некоторые товары накладываются пошлины при экспорте, но доход от экспортных пошлин незначительный. Перечень товаров, облагаемых пошлиной, и ставки пошлин утверждаются ежегодно. Как член ВТО наша страна стремится иметь более открытую экономику, и одним из условий являются относительно низкие пошлины на импорт и почти полное отсутствие пошлин на экспорт. Удельный вес данного налога в общих налоговых поступлениях составляет 4,8 %.

Кроме вышеперечисленных, налоговые поступления включают следующие виды доходов:

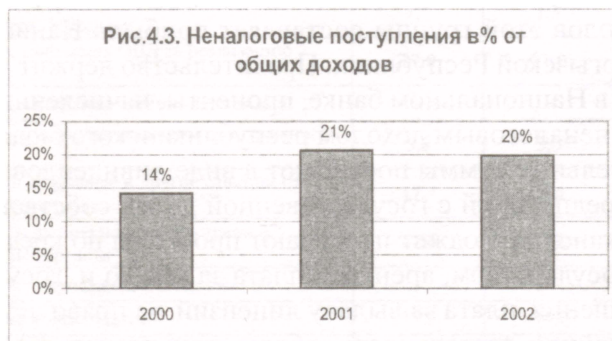
- конфискации, штрафные и другие санкции налоговых органов;
- налог на дивиденды и проценты с юридических лиц;
- налог на доходы нерезидентов;
- поступления от страховых фондов;
- доходы от обязательного патентирования;
- единый налог для субъектов малого предпринимательства;
- плата за пользование водными ресурсами;
- плата за пользование минеральными ресурсами.

Конфискации, штрафные санкции взимаются налоговыми органами в случае нарушения налогоплательщиками налогового законодательства. Обычно такие нарушения связаны с неуплатой налоговых обязательств, сокрытием доходов, торговых оборотов, контрабандой товаров.

Кроме разновидностей подоходного налога, описанного выше, плата за пользование водными и минеральными ресурсами поступает в республиканский бюджет.

4.3. Неналоговые доходы

Республиканский бюджет получает так же доходы в виде **неналоговых поступлений**. Эти доходы генерируются государственными организациями в ходе их деятельности за оказанные услуги или поступают в виде дивидендов от акционерных обществ с государственной долей арендной платы за землю или арендной платы за имущество (рис.4.3).



Как видно из табл. 4.2, большую часть неналоговых доходов собирают в виде поступлений от оказания услуг и других специальных средств (48 % в 2002 г.). К ним относятся плата за оказание медицинских услуг населению. Такая плата взимается за оказание больничных услуг, за посещение поликлиники. Другим важным видом государственных услуг является оказание услуг в сфере образования. Школы, средние и высшие учебные заведения берут плату за поступление, за обучение с контрактников, за ремонт учебного заведения. Часть этих поступлений остается у самих учебных заведений, а часть перечисляется в республиканский бюджет. Выручка от проведения государственными учреждениями культурно-зрелищных, развлекательных и спортивных мероприятий также поступает в бюджет. Сборы за оказание санитарных и других коммунальных услуг, плата за ритуальные услуги также составляют часть дохода, которая затем тратится на содержание этих же служб. Плата за апробирование и клеймение изделий и

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

сплавов из драгоценных металлов взимается с производителей ювелирных изделий. Министерство внутренних дел оказывает услуги охраны и устанавливает системы сигнализации в жилых домах частных лиц и государственных зданиях. Полученные доходы зачитываются в виде неналоговых доходов в бюджет республики. Государственная пошлина, взимаемая органами арбитражного суда и органами внутренних дел за реализацию населению паспортов нового образца, является еще одним источником неналоговых доходов республиканского бюджета.

Другой важной группой неналоговых доходов являются доходы, полученные от государственной собственности. Большую часть доходов этой группы составляет прибыль Национального банка Кыргызской Республики. Правительство держит денежные депозиты в Национальном банке, проценты, начисленные на них, являются неналоговым доходом республиканского бюджета. Так же значительные суммы поступают в виде дивидендов от акционерных предприятий с государственной долей собственности. В республиканский бюджет поступают проценты по кредитам, выданным государством, арендная плата за землю и государственные помещения, плата за выдачу лицензий, за право осуществления лотерейной деятельности, сборы, взимаемые ГАИ за свои услуги (табл. 4.2).

Таблица 4.2.

Неналоговые доходы республиканского бюджета, млн. сом.

	2000	2001	2002
Неналоговые поступления - всего	1 157,3	2 209,1	2 409,5
Прибыль Национального банка	-	289,9	277,2
Проценты по депозитам ПКР, находящимся в НБ КР	-	0,7	12,5
Проценты по кредитам, выданным государством	88,6	177,8	275,3
Арендная плата за землю	-	-	-
Арендная плата за государственные помещения	2,5	1,2	2,8
Плата за выдачу лицензий	0,3	2,6	4,2
Прочие поступления за выдачу лицензий	-	-	-
Плата за право осуществления лотерейной деятельности	-	0,5	0,7

Проценты по государственным ссудам, депозитам	10,5	-	-
Дивиденды от акционерных предприятий.	40,3	392,3	299,9
Прочие поступления от доходов негосударственного сектора (в том числе неналоговые поступления "Кумтор")	172,1	206,7	145,5
Сборы, взимаемые ГАИ за технический осмотр, прием экзаменов, получение прав на вождение	3,6	4,1	1,8
Поступления от оказания услуг и другие спец - средства	714,2	965,2	1,157,4
Поступления, связанные с обслуживанием счетов для спец средств бюджетных учреждений и организаций	-	-	14,1
Плата за опломбирование, клеймение изделий и сплавов из драг. Металлов	1,1	1,3	1,6
Госпошлина, взимаемая ОВД за реализацию паспортов	17,0	21,0	42,7
Госпошлина, взимаемая органами юстиции	-	-	-
Госпошлина, взимаемая органами арбитражного суда	5,0	5,0	9,2
Конфискации штрафные и другие санкции от неналоговых поступлений.	17,7	27,1	28,4
Плата за регистрацию и перерегистрацию автомобильных средств	67,4	61,6	81,7
Сбор при купле-продаже с/х техники	-	-	-
Прочие неналоговые платежи	17,2	44,1	36,5
Прочие неналоговые платежи (М Ф)	-	7,9	16,4

4.4. Доходы от операций с капиталом

Доходы от операций с капиталом составляют всего порядка 1 % от общего объема доходов республиканского бюджета. Эти операции включают продажу основного капитала находящегося у государства, продажу квартир, принадлежавших государству или построенных на государственные средства, реализацию запасов золота или товаров (табл.4.3).

Таблица 4.3.

Доходы от операций с капиталом, млн. сом.

	2000	2001	2002
Доходы от операции с капиталом	20,1	57,0	121,3
Продажа основного капитала	2,9	0,8	0,6
Поступления от продажи гражданам квартир	-	-	-
Поступления от реализации драг. металлов из государственного фонда	1,0	0,4	0,6
Прочие поступления от продажи основного капитала	1,9	0,5	-
Продажа государственных запасов товаров	17,2	56,2	120,7

Иногда государство продает стратегические запасы зерна, муки, нефтепродуктов или драгоценных металлов. Обычно это делается для обновления запасов товаров или получения средств для финансирования дефицита бюджета.

4.5. Полученные официальные трансферты

Как развивающаяся страна с переходной формой экономики Кыргызстан переживает сложный период реформирования. Государственные доходы, собираемые внутри страны, не покрывают все затраты, необходимые для проведения реформ экономической и социальной структуры и сохранения минимального уровня государственных услуг. В первые годы переходного периода доходы государства значительно сократились, а расходы трудно было сокращать ввиду тяжелого бремени социальных программ, унаследованных от советского периода. За годы независимости наша страна накопила значительный объем государственного долга. В настоящее время бремя обслуживания ложится дополнительным грузом на республиканский бюджет. Поэтому, несмотря на относительный рост доходов бюджета, все же существует потребность в финансовых вливаниях извне. Такие трансферты делятся на текущие и капитальные. Текущие трансферты предназначены для осуществления текущих расходов. Все трансферты военного назначения включаются в текущие трансферты.

Таблица 4.4

Полученные официальные трансферты, млн. сом

	2000	2001	2002
Полученные официальные трансферты	608.2	622.0	823.6

Трансферты на капитальные проекты направляются по целевому назначению. Обычно такие трансферты предназначены для приобретения или создания капитальных товаров, которые применяются в производстве в невоенных целях.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Состав и структура доходов республиканского бюджета.
2. Функции налогов. Основные виды налогов.
3. Состав и структура неналоговых доходов.
4. Официальные трансферты и их предназначение.

Рекомендуемая литература

1. Финансово-экономический бюллетень./Министерство финансов Кыргызской Республики, 2002.
2. Общая теория финансов./Под. ред. Л.А.Дробозиной. –М.,
3. Финансы, денежное обращение, кредит./Под ред. Л. А. Дробозиной. – М.,
4. Ширяев И.П. Управление бюджетными ресурсами Москвы: задачи и перспективы.// Финансы. – 1996. - № 2.
5. Government Finance Statistical Manual, 2001, IMF, Washington.
6. Managing Public Expenditure, A reference book for transition countries, Phare.

**ТЕМА 5. РАСХОДЫ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

5.1. Основные направления расходов республиканского бюджета

5.2. Расходы на государственное управление

5.3. Расходы на оборону и правопорядок

5.4. Расходы на производственную сферу

5.5. Расходы на социальную сферу

Расходы бюджета представляют собой средства, затраченные на выполнение государством своих функций. Эти затраты выражают взаимоотношения государства со всеми экономическими агентами, на основе которых происходит процесс использования средств централизованно аккумулированного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Расходы бюджета имеют экономическую сущность, которая проявляется во многих видах расходов. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристикой. Качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная - их величину.

Бюджетные расходы производятся для решения различных задач и достижения многообразных целей. Все эти задачи и цели обусловлены природой и функциями государства, уровнем развития страны, глубиной связей бюджета с экономикой, административно-территориальным устройством государства. Сочетание этих факторов определяет систему расходов бюджета государства на определенном этапе социально-экономического развития.

В нашей стране политика государственных расходов направлена на финансирование всех социальных гарантий государства и создание благоприятных условий для экономического роста в интересах бедных слоев населения. В целях сокращения уровня бедности в республике и содействия экономическому росту политика государственных расходов имеет тенденцию на приоритетное финансирование социальных секторов, а также инфраструктуры и сектора транспорта, которые являются основными

приоритетами программ Комплексной основы развития (КОР) и Национальной стратегии по сокращению бедности (НССБ).

Являются ключевыми для увеличения эффективности усилия по поддержке и поэтапному повышению уровня средней заработной платы в государственном секторе. Политика бюджетных расходов направлена на тщательный контроль исполнения бюджета, в строгом соответствии с поступающими доходами. В случае сокращения общей суммы расходов приоритет в финансировании отдается направлениям, указанным в программе НССБ, - стратегии первого этапа реализации программы КОР.

Бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, является одним из инструментов экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода, как между различными слоями населения, так и между различными регионами. По мере реформирования всей экономики перестраиваются и структура, и механизм бюджетного финансирования, изменяется объем ресурсов, выделяемых по различным направлениям.

5.1. Основные направления расходов республиканского бюджета

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономической жизни общества их классифицируют по определенным признакам.

В первую очередь расходы бюджета подразделяются по их влиянию на процесс расширенного воспроизводства. В этом случае выделяются **текущие и капитальные бюджетные расходы**.

Текущие расходы связаны с предоставлением бюджетных средств бюджетным организациям на их содержание и покрытие текущих потребностей. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей реального сектора, закупка товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субвенции нижестоящим бюджетам, субсидии государственным и частным предприятиям, транспортные расходы, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы. Как правило,

эти расходы соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих расходов и доходов.

Капитальные расходы представляют собой денежные затраты, связанные с вложением в основной капитал и прирост запасов. Они включают в себя капиталовложения за счет бюджета в различные отрасли реального сектора, инвестиционные субсидии и долгосрочные бюджетные кредиты государственным и частным предприятиям, местным органам власти. Данная группа расходов отражается в бюджете капитальных расходов и доходов государства.

Каждая из названных групп расходов делится в свою очередь **по ведомственному и целевому признакам.**

Ведомственный признак позволяет выделить в каждой группе расходов соответствующее министерство, другое государственное учреждение или юридическое лицо, получающее бюджетные средства. Этот признак классификации расходов бюджета отражает наиболее мобильные изменения в структуре расходов, связанные с изменением системы управления. Так называемый программный бюджет как раз и строится на базе ведомственного признака бюджетных расходов.

Целевой признак позволяет рассмотреть расходы, подразделяющиеся на конкретные виды затрат. Классификация расходов по целевому назначению создает предпосылки для рационального использования бюджетных средств, является необходимой базой для осуществления эффективного и действенного контроля над использованием бюджетных средств.

В настоящее время в Кыргызской Республике применяется классификация расходов по 14 целевым направлениям:

1. Государственные услуги общего назначения.
2. Оборона.
3. Общественный порядок и безопасность.
4. Образование.
5. Здравоохранение.
6. Социальное страхование и обеспечение.
7. Жилищно-коммунальное хозяйство.
8. Организация отдыха и культурно - религиозной деятельности.

9. Топливо-энергетический комплекс.
10. Сельское, водное, лесное хозяйство.
11. Горнодобывающая промышленность, строительство.
12. Транспорт и связь.
13. Прочие услуги, связанные с экономической деятельностью.
14. Расходы, не отнесенные к основным группам.

Основная часть бюджетных средств выделяется на ведение государственного управления и социальные программы. Ниже приведен рисунок, отображающий структуру расходов республиканского бюджета на 2002 г. Видно, что основными статьями расходов бюджета являются образование (9,7 %), социальное страхование и социальное обеспечение (12,2 %) государственные услуги общего назначения (20,8 %), оборона (12,8 %) и здравоохранение (6,3 %).

Рисунок 5.1. Структура расходов республиканского бюджета в 2002 г., %



Бюджетные средства предоставляют министерствам, ведомствам и предприятиям на затраты по расширению производства, на обеспечение простого воспроизводства, операционные и прочие расходы. Такие расходы планируются по министерствам, ве-

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

домствам и предприятиям и одновременно предусматриваются по целевому назначению. К приоритетным отраслям реального сектора, относятся топливная промышленность, энергетика, сельское хозяйство и транспорт. Расходы, осуществляемые государством в сфере материального производства, жилищно-коммунальном хозяйстве, также относятся к расходам на финансирование реального сектора. На финансирование производства направляется около 15 % расходов бюджета.

Кроме того, часть расходов в процессе их планирования и финансирования выделяется в специальные группы. Появление таких расходов, как правило, связано с разработкой государством целевых программ. Другое направление расходования - это привлечение иностранных инвестиций для целевых программ. Такие инвестиции привлекаются по Программе государственных инвестиций (ПГИ).

Таблица 5.1.

Расходы республиканского бюджета, млн. сом

	2000	2001	2002	2003
Общие расходы	1 675	1 724	1 750	1 818
Оборона	1 115	961	1 077	1 123
Общественный порядок и безопасность	696	715	738	780
Образование	737	926	820	1 173
Здравоохранение	427	429	535	597
Социальная защита/помощь-отч. в СФ	372	398	745	940
Социальная защита/помощь-другие расходы	631	889	1 027	1 250
Коммунальные услуги	411	476	329	329
Организация отдыха/культура	221	175	178	244
Топливо-энергетический комплекс	23	244	2	44
Сельское хозяйство/Водное хозяйство	424	571	665	659
Горнодобыв./минеральные ресурсы	72	100	58	66
Транспорт / связь	462	393	458	560
Другая эконом. деятельность и услуги	34	40	51	49
Всего	9 741	10 446	11 171	13 193

Более 35 % бюджетных средств, направляются на обеспечение социальных программ, включая образование, социальное страхование и социальное обеспечение, развитие культуры и здраво-

охранения. Экономическая функция расходов проявляется в том, что на какие нужды эти средства идут. Основная часть бюджетных средств идет на выплату заработной платы государственным служащим и работникам бюджетных организаций, на коммунальные услуги бюджетным организациям. Здесь хорошо видна роль государства в разных областях общественной жизни, таких, как образование, наука и культура. Дополнительно к указанным группам расходов могут выделяться затраты на выполнение приоритетных общегосударственных программ. Выделение средств по отдельным видам целевых программ обеспечивает приоритет в концентрации средств бюджета и в их использовании по главным направлениям, предусмотренным органами государственной власти. Такие программы могут включать поддержку малообеспеченных семей или других отдельных групп граждан.

5.2. Расходы на государственное управление

Расходы на государственное управление включают расходы на содержание исполнительных и законодательных органов, проведение финансовой и налогово-бюджетной политики, осуществление внешнеполитической деятельности, фундаментальных научных исследований. Ниже приводим таблицу с данными по расходам на государственное управление в 1999-2001 гг.

Таблица 5.2.
Расходы на государственное управление, млн. сом., %.

	1999	2000	2001
Сектор государственного управления	1 675	1 724	1 750
в % к ВВП	2,40 %	2,60 %	2,30 %
в % к общим расходам	14,70 %	17,20 %	16,50 %

Из табл.5.2. видно, что в процентах к ВВП расходы на государственное управление остаются неизменными, но удельный вес этих расходов в общих расходах увеличивается: в 1999 г. составил 14,8 %, а в 2001 г. – 17,2 % к общим расходам. Рост расходов по разделу «Государственные услуги общего назначе-

ния» в 2001 г. обусловлен доведением фонда оплаты труда в государственном секторе до нормативов, установленных в соответствии с указом Президента КР от 1.08. 2000 г. № 196 «Об условиях оплаты труда госслужащих», а также увеличением ассигнований бюджетным организациям в связи с ростом тарифов на коммунальные услуги.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «О плане мероприятий по реализации задач, поставленных Президентом Кыргызской Республики А.Акаевым», министерствами, госкомитетами и административными ведомствами проводится работа по координации административной реформы в системе исполнительной власти Кыргызской Республики. В частности, по всем министерствам и ведомствам активизирован процесс функционального анализа своих систем, включая подведомственные органы. Запланированы отмена ненужных и дублирующих функций, создающих административные барьеры и создание государственных управленческих структур, способных эффективно управлять экономикой. Данное мероприятие должно привести к дальнейшему сокращению расходов на содержание государственного аппарата и созданию возможностей повышения заработной платы работникам бюджетной сферы. Реализуется «Государственная программа по обеспечению экономии расходов республиканского бюджета, укреплению финансовой дисциплины и усилению борьбы с посягательствами на государственную собственность и бюджетные средства».

Министерством финансов Кыргызской Республики проводится работа по подготовке проекта структурных преобразований в секторе государственного управления при поддержке Всемирного банка (проект GSAC).

Расходы на внешнеполитическую деятельность включают аренду помещений посольств и представительств Кыргызской Республики в странах дальнего зарубежья.

Формирование бюджета расходов по статье членские взносы основывается на базе заявок по смете расходов международных организаций и органов СНГ, которые поступают в Министерство финансов ежегодно. При этом при формировании окончательного списка организаций (данный список формируется Министер-

ством иностранных дел), которые будут финансироваться по статье «Членские взносы», учитывается приоритетность каждой конкретной организации.

Расходы на фундаментальные научные исследования, а также расходы на науку, учитываемые в других группах расходов, определяются с учетом приоритетности научно-исследовательских работ и необходимостью материально-технического обеспечения. В соответствии с задачами социально-экономического развития страны определены приоритетные направления развития науки, нацеленные на решение общенациональных стратегий - КОР на период до 2010 г., НССБ, устойчивого человеческого развития и других государственных программ. Первоочередные задачи реформирования науки - создание и внедрение конкурентоспособной технологии и техники в реальный сектор экономики. При этом усилия будут направлены на реализацию конкретных мер, включающих:

- создание рациональной модели деятельности и финансирования научных учреждений;

- совершенствование нормативно-правовой базы для развития науки и интеллектуальной деятельности;

- расширение научных связей и интеграцию в мировое научное пространство;

- развитие прикладной науки и внедрение научных разработок в реальное производство;

- усиление влияния научных разработок на эффективность деятельности предприятий и повышение конкурентоспособности продукции, выпускаемой отечественными производителями.

Основное внимание в своей деятельности научные учреждения обращают на поиск путей и способов реализации и внедрения результатов исследований и научных разработок, на активное привлечение грантов, инвестиций и внебюджетных средств (специальных средств).

Расходы на общее планирование, статистические службы и прочие услуги общего назначения предусмотрены на обеспечение сбора статистической информации экономического и социального характера, проведения работ по планированию развития городов и землеустройству.

Расходы на содержание судебных органов и судебного департамента республики входят в статью расходов на государственное управление. Финансовая независимость судебных властей необходимое условие их беспристрастной и независимой работы.

Все расходы, которые не вошли ни в одну из перечисленных статей, включаются в расходы на прочие государственные услуги общего назначения. Эти расходы составляют порядка 9 % от расходов на государственное управление. Как видим, данная статья имеет довольно большой удельный вес в общих расходах, что является показателем дискреционности политики бюджетных расходов. Усилия должны быть направлены на то, чтобы сократить дискреционность расходов в пользу целесообразности и транспарентности.

5.3. Расходы на оборону и правопорядок

Расходы на оборону и правопорядок необходимы для обеспечения внешней и внутренней безопасности государства. Общий размер и уровень расходов на оборону зависят от различных внутренних и внешних факторов.

Предусмотренные бюджетом группы расходов на оборону включают в основном прямые военные расходы, проходящие через Министерство обороны. В их состав входят расходы на содержание армии, закупку вооружений и военной техники, капитальное строительство, пособия военнослужащим и прочие затраты.

Таблица 5.3.

Расходы на оборону, общественный порядок и безопасность, млн. сом.

	2000	2001	2002
Оборонный комплекс, общественный порядок и безопасность, всего	1811	1676	1815
в том числе:			
I. Оборонный комплекс	1115	961	1077
в % к ВВП	1,70	1,70	1,30

Так, в соответствии с «Военной доктриной Кыргызской Республики на переходный период до 2010 года» и решением Совета обороны Кыргызской Республики от 31 июля 2002 года утвержден «План развития Вооруженных Сил Кыргызской Республики», где предусматривается укрепление Вооруженных Сил республики путем совершенствования и реорганизации организационной структуры управления, боевого состава и численности Вооруженных Сил, а также вывода Главного управления пограничной охраны из состава Министерства обороны и Главного управления пограничного контроля из состава Службы национальной безопасности, на их базе предусматривается создание Государственной пограничной службы Кыргызской Республики. Финансирование оборонного комплекса будет проводиться согласно этим документам.

Также для исполнения постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения об обязательном государственном страховании государством жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Кыргызской Республики и военнообязанных, призванных на учебные и специальные сборы» по статье расходов «Прочие услуги» Министерству обороны предусматриваются средства на страхование военнослужащих.

Отдельно предусматриваются средства для Военной прокуратуры, Национальной гвардии, Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций (МЭ и ЧС) Кыргызской Республики..

По разделу «Общественный порядок и безопасность» расходы составляют 1,0 % к ВВП, а удельный вес в общих расходах республиканского бюджета составит 6,3 %. Проводится полномасштабная реформа правоохранительной системы, где прилагаются особые усилия на устранение дублирования и параллелизма в работе системы правопорядка, изменение функций и структуры. Расходы по разделу «Общественный правопорядок и безопасность» идут на содержание следующих структур:

- Министерство внутренних дел;
- Внутренние войска;
- Главное управление исполнения наказания (ГУИН);
- Департамент охраны при Министерстве юстиции;
- Служба национальной безопасности;
- Министерство внутренних дел;

Управление внутренних войск;
Управление государственной противопожарной службы;
Академия МВД.

5.4. Расходы на производственную сферу

В целях создания благоприятных условий для экономического роста в интересах бедных слоев населения, государство ведет активную политику через отраслевые министерства. Расходы по этому разделу подразделяются на затраты на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), топливно-энергетический комплекс (ТЭК), сельское и водное хозяйства, рыболовство и охоту, горнодобывающий комплекс, транспорт и связь и другие расходы на развитие экономики. Эти затраты предназначены на развитие инфраструктуры, которая служит базисом для развития промышленности.

Больше всего тратится бюджетных средств на поддержку и развитие жилищно-коммунального хозяйства (5 %-6,5 % к общим расходам), сельского и водного хозяйства, рыболовства и охоты (4,2 %-5 % к общим расходам), транспорта и связи (3,4 %-5,6 % к общим расходам). Эти отрасли имеют большое социальное значение, чем и объясняется относительная величина расходов по этим направлениям (табл.5.4).

Таблица 5.4.

Расходы на развитие экономики, млн. сом, %.

	2000	2001	2002
Реальный сектор, всего:	1,426	1,824	1,563
В том числе:			
I. ЖКХ	411	476	329
в % к ВВП	0.6%	0.6%	0.4%
в % к общим расходам	4.2%	4.6%	2.9%
II. ТЭК	23	244	2
в % к ВВП	0.0%	0.3%	0.0%
в % к общим расходам	0.2%	2.3%	0.0%
III. Сельское и водное хозяйство, рыболовство и охота	424	571	665

в % к ВВП	0.6%	0.8%	0.9%
в % к общим расходам	4.4%	5.5%	6.0%
IV. Горнодобывающая промышленность и минеральные ресурсы	72	100	58
в % к ВВП	0.1%	0.1%	0.1%
в % к общим расходам	0.7%	1.0%	0.5%
V. Транспорт и связь	462	393	458
в % к ВВП	0.7%	0.5%	0.6%
в % к общим расходам	4.7%	3.8%	4.1%
VI. Прочие услуги, связанные с экономической деятельностью	34	40	51
в % к ВВП	0.1%	0.1%	0.1%
в % к общим расходам	0.4%	0.4%	0.5%

В ЖКХ затраты идут на субсидирование котельного хозяйства, заготовку топлива, содержание теплотрасс.

В топливно-энергетическом комплексе средства выделяются на строительство ГЭС и линий электропередач, на развитие угольной промышленности, содержание теплоэлектрических централей.

Расходы по разделу «Сельское, водное хозяйство, рыболовство и охота» производятся для проведения селекционных работ службами государственных семенных инспекции, противоэпизоотических и противосаранчовых мероприятий ветеринарными службами. По этому разделу средства выделяются на расходы Государственной лесной службы по защите лесов, Сельводзащиты на затраты по содержанию, технической эксплуатации и капитальному ремонту сооружений, защищающих сельские населенные пункты и сельскохозяйственные угодья от разрушительных селевых и паводковых потоков.

Расходы по разделу «Транспорт и связь» обусловлены необходимостью строительства и содержания телекоммуникационных сетей, автомобильных и железных дорог.

Расходы по разделу «Горнодобывающая промышленность и минеральные ресурсы» включают расходы Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам на выполнение геоло-

гораздочных работ, способствующих решению важнейших задач, стоящих перед геологической службой страны.

Расходы по прочим услугам включают содержание Государственного регистра, Государственной картографии, Госкомиссии по архитектуре и строительству, Государственного стандарта.

5.5. Расходы на социальную сферу

Расходы на социально-культурные мероприятия связаны с выполнением государством его социальных функций (табл.5.5).

Эти средства подразделяются на следующие основные группы:

- образование;
- культура, искусство и средства массовой информации;
- здравоохранение;
- физическая культура и спорт;
- социальное обеспечение.

Расходы бюджетной системы на образование и профессиональную подготовку кадров включают затраты на детские дошкольные учреждения, детские дома, профтехучилища, средние, специальные и высшие учебные заведения, а также курсовые мероприятия и институты повышения квалификации.

Развитие здравоохранения предусматривает его поэтапное реформирование, введение финансирования из разных источников, выделение лечебным учреждениям средств в зависимости от объема и качества осуществляемых медицинских услуг. Происходит реформирование системы финансирования здравоохранения на основе программы постепенного внедрения медицинского страхования.

Таблица 5.5.

Расходы на социальный сектор, млн. сом.

	2000	2001	2002
Социальный сектор, всего	2,387	2,817	3,305
В том числе:			
II. Образование	737	926	820
в % к ВВП	4,10%	3,50%	3,90%
в % к общим расходам	21,40%	20,30%	23,20%
III. Здравоохранение	427	429	535
в % к ВВП	2,30%	2,00%	1,90%
в % к общим расходам	12,10%	11,50%	11,20%
IV. Страхование и соцобеспечение	1,002	1,287	1,772
в % к ВВП	1.5%	1.7%	2.4%
в % к общим расходам	10.3%	12.3%	15.9%
V. Организация отдыха и культурно-религиозная деятельность	221	175	178
в % к ВВП	0.3%	0.2%	0.2%
в % к общим расходам	2.3%	1.7%	1.6%

В сфере социальной защиты бюджетная политика направлена на оказание адресной социальной поддержки населения. В эти расходы входят выплата социальных пособий нетрудоспособным гражданам, доплата к пенсиям, компенсации бедным слоям населения.

Расходы на организацию отдыха и культурно-религиозную деятельность в 2001 г. покрывали затраты учреждений, которые ведут культурно-массовую деятельность. Средства по этому разделу направляются на содержание театров, Государственной телерадиовещательной корпорации, Государственной киновидео-

компании, Кыргызскому национальному агентству телекоммуникаций и информации «Кабар», Национальной книжной палате, Кыргызскому национальному комплексу «Манас Ордо» и др.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Что представляют собой расходы бюджета?
2. На какие два основных направления идут расходы республиканского бюджета?
3. Как классифицируются расходы республиканского бюджета?
4. Перечислите целевые направления расходов республиканского бюджета.
5. Опишите основные статьи расходов по разделу общих государственных услуг.
6. Предназначение расходов на оборону и общественный порядок.
7. Основные составляющие расходов на социальную сферу.
8. Основные составляющие расходов на развитие реального сектора.

Рекомендуемая литература

1. Финансово-экономический бюллетень./Министерство финансов Кыргызской Республики, 2002.
2. Общая теория финансов./Под. ред. Л.А.Дробозиной. –М.,
3. Финансы, денежное обращение, кредит./Под ред. Л. А. Дробозиной. – М.,
4. Ширяев И.П. Управление бюджетными ресурсами Москвы: задачи и перспективы.// Финансы. – 1996. - № 2.
5. Government Finance Statistical Manual, 2001, IMF, Washington.
6. Managing Public Expenditure, A reference book for transition countries, Phare.

ТЕМА 6. ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

6.1. Причины возникновения дефицита бюджета

6.2. Источники и методы финансирования дефицита

6.3. Механизм управления дефицитом бюджета

Современная экономическая теория уделяет большое внимание проблемам дефицитности бюджета и государственного долга. На современном этапе развития мировой экономики нет ни одного государства, не имеющего эти проблемы. Поэтому экономическая теория, кроме того, что исследует эти проблемы, она также формирует методы и способы решения этой проблемы на разных стадиях развития экономики страны. В мире действуют общие для всех экономические законы и принципы, что позволяет прогнозировать дальнейшую экономическую ситуацию стран, находящихся на той или иной стадии развития. Поэтому одной из важных задач экономической политики государства является поиск оптимального решения проблем дефицитного бюджета и государственного долга.

Рассмотрим возникновение и причины дефицита бюджета, методы управления им; его связи с государственным долгом. А также попытаемся найти ответы на такие вопросы, как:

Почему возникает дефицита и как он отражается на состоянии экономики?

Как зависит государственный долг от дефицита бюджета страны?

Не станет ли государственный долг тяжким бременем для будущих поколений?

Кыргызстан - это страна, находящаяся в стадии развития переходной рыночной экономики, которая пришла на смену командно-административной экономике. После периода экономического спада, инфляции, кризиса государственных финансов и почти постоянного бюджетного дефицита и накопленного государственного долга, страна вернулась на путь экономического развития и роста. Но все еще перед страной стоят структурные проблемы. Не все реформы еще проведены и не достигнута еще фискальная устойчивость страны - велико бремя обслуживания государственного дол-

га. Регулирование бюджетного дефицита и государственного долга в Кыргызстане проводится в крайне сложных условиях.

Дефицит бюджета тесно связан с бюджетной политикой. Существуют три концепции бюджетной политики. Первая концепция базируется на том, что бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. Однако при более тщательном рассмотрении этой проблемы становится очевидным, что ежегодно балансируемый бюджет в основном исключает или в значительной степени уменьшает эффективность фискальной политики государства, имеющей антициклическую, стабилизирующую направленность. Ежегодно балансируемый бюджет на самом деле углубляет колебания экономического цикла. Например, допустим, что экономика сталкивается с длительным периодом безработицы. Доходы населения падают. Налоговые поступления в бюджет автоматически сокращаются. Стремясь непременно сбалансировать бюджет, правительство должно или сократить государственные расходы, или повысить ставки налогов, или использовать сочетание этих двух мер. Но следствием этих мероприятий будут еще большее сокращение совокупного спроса и спад производства.

На другом примере можно показать, как стремление ежегодно балансировать бюджет может стимулировать инфляцию. В условиях инфляции, при повышении денежных доходов автоматически увеличиваются налоговые поступления. Для предотвращения предстоящего превышения доходов над расходами правительство должно принять следующие меры: либо снизить ставки налогов, либо увеличить правительственные расходы, либо использовать сочетание этих двух мер. Следствием этих мер будет усиление инфляции в экономике.

Основной вывод ясен: ежегодно балансируемый бюджет не является экономически нейтральным. Несмотря на эту и другие проблемы, во многих странах существует значительная поддержка идеи принятия конституционной поправки, предусматривающей ежегодное балансирование бюджета.

Вторая концепция базируется на том, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе экономического цикла, а не за каждый год. Данная концепция предполагает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сба-

лансировать бюджет. В этом случае, однако, бюджет не должен балансироваться ежегодно. Достаточно, чтобы он был сбалансирован в ходе экономического цикла. Логическое обоснование этой концепции бюджетной политики просто, разумно и привлекательно. Для того чтобы противостоять спаду, правительство должно снизить налоги и увеличить правительственные расходы, тем самым сознательно вызывает дефицит бюджета. В ходе последующего инфляционного подъема правительство повышает налоги и правительственные расходы. Возникающее на этой основе положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие государственного долга, возникшего в период спада. Таким образом, правительство проводит позитивную антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет, но не на ежегодной основе, а за период в несколько лет. Но в данной концепции бюджета существует ключевая проблема, которая состоит в том, что спады и подъемы в экономическом цикле могут быть неодинаковыми по глубине и продолжительности. Например, длительный и глубокий спад может смениться коротким периодом подъема. Появление большого дефицита в период спада в этом случае не покроется небольшим положительным сальдо бюджета периода процветания, следовательно, будет иметь место циклический дефицит бюджета. И прогнозировать периоды спада и подъема является очень трудной задачей.

Третья концепция связана с понятием функциональных финансов. В соответствии с этой идеей вопрос о балансированности бюджета - на ежегодной или на циклической основе - второстепенный. Первоначальной целью государственных финансов является обеспечение неинфляционной полной занятости, то есть балансирование экономики, а не бюджета. Если достижение этой цели сопровождается устойчивым положительным сальдо или большим и все возрастающим государственным долгом - пусть будет так. В соответствии с данной концепцией проблемы, связанные с государственными дефицитами или излишками, малозначимы в сравнении с высшей степени нежелательными альтернативами продолжительных спадов или устойчивой инфляции. Республиканский бюджет является, во-первых, и прежде всего инструментом достижения и поддержания макроэкономической стабильности.

Вторая и третья концепции лежат в основе финансовой политики, ориентированной на бюджетный дефицит и опирающейся на потенциал денежного хозяйства страны. Такая политика предполагает:

- наличие четкой программы финансовых мероприятий в рамках фискального потенциала страны;
- контроль над развитием бюджетного дефицита и поиск источников его покрытия;
- выделение бюджетных средств на мероприятия, дающие значительный экономический эффект.

Однако при всей привлекательности политики бюджетного дефицита крупные дефициты приводят к значительным отрицательным последствиям даже для “богатых” в экономическом отношении стран. Так, американская экономика длительные годы функционировала в условиях устойчивого дефицита федерального бюджета. Но к середине 90-х годов дефицит федерального бюджета приобрел особо крупные масштабы, что заставило правительство изыскивать действенные средства борьбы с ним, главным из них было – сокращение расходов.

Бюджетная политика Кыргызской Республики длительное время основывается на второй и третьей концепциях. Иными словами, правительство всегда стремилось оказать антициклическое воздействие на экономический спад и при этом сбалансировать бюджет. Третий принцип тоже служит основой бюджетной политики, так как большие средства выделяются на развитие физической и социальной инфраструктуры.

6.1. Причины возникновения дефицита бюджета

Основными причинами дефицита бюджета являются:

- спад производства;
- рост предельных издержек производства;
- массовый выпуск «пустых» денег;
- излишне, неоправданно раздутые социальные программы;
- большие затраты на финансирование военных расходов;
- рост «теневой» экономики.

Ко всем этим причинам следует также отнести такие чрезвычайные обстоятельства, как войны, стихийные бедствия, катаклизмы. Особое значение имеют спад производства и рост теневого сектора экономики. Наличие этих причин приводит к уменьшению налоговой базы. В первом случае происходит сокращение производства, уменьшается получаемая прибыль, и, следовательно, уменьшаются поступления в бюджет. В результате план поступления в бюджет не выполняется. Во втором случае предприятия вообще перестают платить налоги. Ведь теневая экономика отличается от легальной лишь тем, что фирмы и предприятия, действующие в ней, нигде не регистрируются и, следовательно, никаких налогов не платят. Государственные органы их не видят, они находятся в “тени”.

Сам по себе дефицит бюджета не может быть чем-то чрезвычайно негативным для развития экономики и динамики жизненного уровня населения. Даже самые экономически развитые страны, как правило, часто имеют дефицитный бюджет от 10 до 30 %. Все зависит от причин его возникновения и направлений расходов государственных денежных средств. Если финансовые средства, составляющие превышение расходов над доходами, направляются на развитие экономики, используются для развития приоритетных отраслей, т. е. используются эффективно, то в будущем рост производства легко возместит произведенные затраты, и общество в целом от такого дефицита только выиграет. Если же правительство не имеет четкой программы экономического развития, а превышение расходов над доходами допускает финансирование неприоритетных программ, субсидирование нерентабельного производства, то бюджетный дефицит неизбежно приведет к усилению отрицательных тенденций в развитии экономики, главной из которых является усиление инфляционных процессов.

В экономических системах с фиксированным количеством денег в обращении правительство располагает двумя традиционными способами покрытия дефицита бюджета - это государственные займы и ужесточение налогообложения. Но есть и третий способ, предусматривающий увеличение денежной массы в обращении, - это собственное производство денег, или “сеньораж” (печатанье денег).

Однако “сеньораж” сегодня не принимает форму простого печатания денег (это слишком явно связано с усилением инфляции). В настоящее время этот процесс реализуется посредством создания резервов коммерческих банков. Следует заметить, что эти операции должны иметь незначительный размер, тогда особо пагубных последствий они не несут. Но, если правительство чрезмерно полагается на механизм “сеньоража” как средство оплаты своих расходов, то количество денег, находящихся в обращении, будет расти слишком быстро (в соответствии с мультипликатором денежного предложения), порождая тем самым рост инфляции. В Кыргызстане резервные требования тоже высоки (20 % от депозитной базы коммерческих банков) и за счет резервов Национального банка каждый получает прибыль около 300 млн. с. Эта прибыль тоже является доходом правительства.

✓ Бюджетный дефицит относится к отрицательным экономическим категориям, таким, как инфляция, кризис, безработица, банкротство, которые являются неотъемлемыми элементами экономической системы. Более того, без них экономическая система утрачивает способность к самодвижению и поступательному развитию.

Бездефицитность бюджета еще не означает хорошее состояние экономики. Надо четко представлять себе, какие процессы протекают внутри самой финансовой системы, какие изменения воспроизводственного цикла отражает дефицит бюджета. От того, насколько реальными будут статьи доходов и расходов, формирующие бюджет, зависит исполнение бюджетной политики (с профицитом или дефицитом бюджета будет платежный баланс государства). Рассмотрим основные концепции формирования бюджета:

- ежегодно сбалансированный бюджет;
- циклически сбалансированный бюджет.

До Великой депрессии 30-х годов в США ежегодно сбалансированный бюджет считался наиболее приемлемой целью государственной финансовой политики. Однако сбалансированный бюджет несовместим с активным применением фискальной политики в качестве антициклического стабилизирующего инструмента. Хуже того, ежегодно сбалансированный бюджет даже усугубляет колебания делового цикла.

Предположим, что экономика столкнулась с затяжной безработицей и падением доходов. В подобных обстоятельствах налоговые поступления автоматически сокращаются. Для принятия сбалансированного бюджета правительство должно либо повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо сделать и то и другое. Все эти меры носят ограничительный, сдерживающий характер; каждая из них еще сильнее подавляет, а вовсе не стимулирует совокупный спрос. Точно так же ежегодно сбалансированный бюджет способствует усилению инфляции. По мере роста в процессе инфляции номинальных доходов налоговые сборы автоматически увеличиваются. Для того чтобы устранить неизбежные в такой ситуации бюджетные излишки, правительство должно либо повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо сделать и то и другое. Но любая из этих мер только усилит инфляционное давление в экономике.

Ежегодное принятие сбалансированного бюджета не является экономически нейтральным; это проциклическая, а не антициклическая политика.

Идея циклически сбалансированного бюджета предполагает, что правительство проводит антициклическую политику и в то же самое время обеспечивает сбалансированность бюджета. В этом случае, однако, бюджет не должен быть сбалансированным ежегодно - никакого священного закона, согласно которому за отчетный период следует принимать именно 12 месяцев, не существует. Достаточно того, чтобы бюджет был сбалансирован в рамках экономического цикла.

Обоснование этой концепции бюджета просто и разумно. Для преодоления спада правительство должно снизить налоги и увеличить расходы, таким образом, сознательно создавая дефицит. В ходе последующего инфляционного подъема необходимо повысить налоги и урезать государственные расходы. Возникающее на этой основе положительное сальдо бюджета может быть использовано для покрытия федерального долга, образовавшегося в период спада. Таким образом, правительство в состоянии сбалансировать бюджет, но не ежегодный, а за несколько лет.

Основная проблема данной концепции бюджета состоит в том, что подъемы и спады в экономическом цикле не одинаковы по степени и продолжительности. Например, если за длительным и глубоким спадом последует короткий период весьма умеренного процветания, то это будет означать возникновение крупного дефицита в период спада, незначительного или вовсе никакого избытка в период процветания.

Итак, исходя из выше изложенных концепций, мы можем видеть, что формирование бюджета требует всестороннего рассмотрения всех плюсов и минусов выбранной бюджетной политики, и возникновение дефицита бюджета должно быть оправданно ею.

Дефицит государственного бюджета - явление неоднозначное. Современная экономическая теория рассматривает его с разных точек зрения. Например, представители кейнсианской школы склонны утверждать, что недостаточность валовых расходов приводит к увеличению безработицы, избыточность же валовых расходов порождает инфляцию. Таким образом, правительству необходимо уменьшать совокупные расходы в экономике, когда они слишком велики и, наоборот, увеличивать эти расходы, когда они слишком низки. Поэтому умеренный дефицит бюджета, по мнению кейнсианцев, - это благо, поскольку он дает возможность увеличить совокупный спрос путем дефицитного финансирования государственных расходов. С другой стороны, дефицит бюджета - это неудовлетворение потребностей общества, что порождает различные негативные экономические явления. Рассматривая причины возникновения дефицита, очевидно, можно ответить на вопрос о желательности или нежелательности бюджетного дефицита.

Дефицит, возникающий в случаях чрезвычайных обстоятельств, а также в результате государственного регулирования экономической конъюнктуры можно назвать структурным. Он является продуктом здоровой государственной политики по стабилизации экономики и оказывает существенную помощь в недопущении резких колебаний экономической конъюнктуры. Структурный дефицит отражает влияние фискальной политики. Вместо сравнения реальных расходов и доходов бюджета, при вычислении структурного дефицита сравниваются расходы и доходы бюджета в условиях полной занятости.

Другой вид дефицита возникает в результате кризисных явлений в экономике страны, циклического спада производства, неспособности правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. Такой дефицит называют циклическим. Его рассматривают как нежелательное явление в экономике.

Ситуация с дефицитом бюджета в Кыргызстане показывает, что на протяжении последних десятилетий в стране существовал циклический дефицит бюджета. В ниже приведенной таблице мы можем увидеть динамику развития дефицита в Кыргызстане с 1998 по 2002 г. в процентном отношении к ВВП страны. Из табл. 6.1. видно, что дефицит бюджета имеет тенденцию к снижению.

В первые годы переходного периода доходы нашего государства были неадекватны потребностям государства. В 1993 г. доходы государства покрывали чуть больше 10 % бюджетных расходов, а в 2001 г. первый раз наблюдался профицит бюджета.

Таблица 6.1.

**Динамика доходов и расходов государственного бюджета,
млн. сом.**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы	1226	2813	4611	5202	6696	7298	9042	11284	12257	15190
Общие доходы и полученные официальные трансферты	128	848	1891	2746	3933	5090	6263	10040	12544	14392
Налоговые поступления	112	796	1764	2432	2947	3839	4865	7676	9188	10475
Дефицит(-) /профицит(+)	-1098	-1965	-2719	-2456	-2763	-2208	-2779	-1245	287	-798
Доходы в % к расходам	10.5	30.1	41.0	52.8	58.7	69.7	69.3	89.0	102.3	94.7
Налоги в % к общим доходам	87.6	93.8	93.3	88.6	74.9	75.4	77.7	76.5	73.2	72.8

Такое несоответствие доходов к потребностям бюджета и стало причиной затяжного цикла дефицита бюджета. А доходы бюджета оказались настолько малы по ряду причин. В первую очередь развал Советского Союза привел к глубокому экономическому кризису, что подорвало налоговую базу бюджета

и закрыло поток трансфертов из центра. Также структурные изменения вызвали необходимость внедрения новых механизмов по сбору налогов и других бюджетных доходов. В начальном этапе эффективность новых механизмов сбора бюджетных доходов были крайне низкой. Тем не менее для снижения отрицательных последствий переходного периода государство не могло резко сократить государственные программы социального и экономического характера. В табл. 6.2. приведены данные, которые показывают, как изменялась структура доходов и расходов.

Таблица 6.2.

Доходы государственного бюджета, млн. сом.

Статьи бюджета и их компоненты					
	1998	1999	2000	2001	2002
Общие доходы и полученные официальные трансферты	6262,7	8091,5	10029	12540	14412
Общие доходы	6090,7	7873,7	9280,1	11918	13588
Текущие доходы	6001,1	7725,2	9256,5	11860,5	13458,6
Налоговые поступления	4866	5954	7675,5	9187,9	10474,7
Подоходный налог	405,4	546,2	753,8	960,9	1083,3
Налог на прибыль	452,4	567,6	572,8	993,7	967,6
Налог на добавленную стоимость	1965,8	2253,1	2976,2	4221,4	4793,7
Акцизные сборы	722,2	1252,6	1518,4	1102,6	1082
Налоги на международную торговлю и внешние операции	380,5	306,6	275,1	301,4	418,9
Неналоговые поступления	1136,1	1771,3	1581	2672,6	2983,9
Доходы от операций с капиталом	89,5	148,5	23,5	57,1	129,5
Полученные официальные трансферты	196,6	278,8	608,2	622	823,6

Со становлением налоговой системы доходы государства значительно выросли, но возросшее бремя обслуживания государственного долга не позволяет увеличить финансирование программ по экономическому и социальному развитию.

Таблица 6.3.

Расходы государственного бюджета, млн. сом.

	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы всего	7298,3	9312	11308	12256	15189
Государственные услуги общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность	1926,6	2683,9	3637,1	3837,5	4310,6
Образование	1681,6	1991,3	2293	2847,6	3350,4
Здравоохранение	962,1	1125,3	1295,9	1379	1527,2
Социальное обеспечение и страхование	981	1198,1	1113,9	1417,1	2340,5
Жилищно-коммунальные услуги	373,7	464,7	666,5	800,9	1131,2
Субсидирование отраслей экономики	846,3	1108,7	1342,7	1423	1894,7
Дефицит бюджета (-), профицит (+)	-1035,6	-1221	-1279	283,9	-776,9

6.2. Источники и методы финансирования дефицита

Данные с 1998 г. показывают, что дефицит бюджета финансируется в основном за счет внешних заимствований. Отрицательные значения внутреннего финансирования указывают на то, что объем возврата накопленного внутреннего долга превышал объем привлеченных внутренних заимствований. Так же дефицит не финансируется простым печатанием денег, так как объем банковского финансирования все время равен нулю. Благодаря такой политике финансирования, правительство добилось существенного снижения инфляции, имея при этом значительный дефицит бюджета.

Источником внутреннего финансирования выступает выпуск государственных казначейских векселей. Ограниченность внутреннего финансового рынка не позволяет привлекать достаточных объемов средств для финансирования дефицита. Обычно внутреннее финансирование дороже, чем финансирование из внешних источников.

Внешними источниками финансирования служат такие международные доноры, как Всемирный банк развития, Международный валютный фонд, Азиатский банк развития. Финансовые вливания производились из таких донорских стран как Япония, США, Германия, Швейцария и др.

Таблица 6.4.

**Источники финансирования дефицита бюджета,
млн. сом.**

	1998	1999	2000	2001	2002
Дефицит бюджета (-), профицит (+)	-1035,6	-1221	-1279	283,9	-776,9
Внутреннее финансирование	19,9	-174,1	-109,5	-56	-38,7
Банковское	-	-	-	-	-
Небанковское	19,9	-174,1	-109,5	-56	-38,7
Внешнее финансирование	966,9	1550,9	1579	-184,9	815

6.3. Механизм управления дефицитом бюджета

Для финансирования дефицита государство привлекает заемные средства внутри страны и за ее пределами. Годы постоянного бюджетного дефицита в нашей стране сформировали огромный государственный долг.

Следовательно, дефицит бюджета оказывает непосредственное влияние на объем государственного долга. При этом чем выше дефицит бюджета, тем больше заимствований следует привлекать на его покрытие, что в свою очередь увеличивает госдолг. Здесь же чем выше госдолг, тем больше требуется расходов на

его обслуживание, что соответственно повышает расходную часть бюджета. Чтобы разорвать этот замкнутый круг от правительства страны требуются меры по предотвращению роста бюджетных расходов, а также государственных заимствований.

Основным механизмом управления дефицитом бюджета является ужесточение налогово-бюджетной политики. Такое стремление проявляется в улучшении подготовки прогнозов бюджета на среднесрочный период и на следующий год. Так же внедряется программное бюджетирование, что должно позволить улучшить эффективность работы ведомств и агентств и сократить расходы бюджета на не приоритетные направления.

Другое направление фискальной политики – это улучшение и увеличение налоговых сборов. Усилия прикладываются для увеличения доходов бюджета, и их более точного прогнозирования. Точный прогноз ресурсов позволяет избежать неожиданного роста дефицита бюджета. Правительство стремится расширить базу налогов с тем, чтобы снизить бремя налогов на экономику и в то же время собрать, адекватные нуждам правительства доходы.

Обслуживание долга отбирает много бюджетных ресурсов и поэтому оптимальное управление существующим государственным долгом тоже играет важную роль в снижении дефицита бюджета страны. Иногда реструктуризация долга или его частичное списание позволяет направить часть средств предназначенных для обслуживания долга на другие нужды и сократить дефицит бюджета.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Основные причины дефицита бюджета.
2. Как зависит государственный долг от дефицита бюджета страны?
3. Опишите механизм управления дефицитом бюджета.
4. Опишите источники и методы финансирования дефицита.

Рекомендуемая литература

1. Public Finance, Harvey S. Rosen, Irwin Inc. Boston, 1995.
2. Камаев В.Д. и др. Основы экономической теории. - М.: ВЛАДОС, 1994. - 384 с.

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

3. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. - В 2 т.: Пер. с англ. - М.: Республика, 1992. - 399 с.
4. Большаков С. Финансовая политика в условиях кризиса // Финансы. - 1993. - №2. - С. 12-15.
5. Горегляд В., Подпорина И. Бюджетный кризис и пути его преодоления // Российский экономический журнал. - 1996. - №10. - С. 23-33.
6. Павлова Л. Бюджетное финансирование и проблема государственного долга // Экономист. - 1994. - №4. - С. 71-76.

ТЕМА 7. МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ

7.1 Сущность и роль местных финансов в социально-экономическом развитии регионов

7.2 Доходы местных бюджетов

7.3 Расходы местных бюджетов

Обязательный компонент демократического государственного строя – местное самоуправление, суть которого состоит в том, что его осуществляет само население через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на местные представительные и исполнительные органы, они наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

В условиях демократии одной из важнейших составных частей финансовой системы государства являются местные финансы, которые охватывают местные бюджеты и финансы субъектов хозяйствования, используемые для удовлетворения местных потребностей.

7.1. Сущность и роль местных финансов в социально-экономическом развитии регионов

В последние десятилетия во многих государствах наблюдается децентрализация экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к местным. Поэтому роль местных финансов усиливается, а сфера их использования расширяется.

Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

Местные бюджеты – один из главных каналов распределения конечных результатов производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами населения. Из этих бюджетов в известной мере финансируется развитие коммунального хозяйства и содержание

дорог, водоснабжение, услуги которых также являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

- формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов самоуправления;
- распределение и использование этих фондов между муниципальными предприятиями;
- контроль финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Большое значение имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач – в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества. Эти средства проходят через систему местных бюджетов, включающих районные, айылные, поселковые и городские бюджеты. Осуществление государством социальной политики требует больших материальных и финансовых ресурсов. Через местные бюджеты государство активно проводит социальную политику. На основе предоставления местным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется. За счет местных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды.

В соответствии с законом о бюджетном устройстве составлению местных бюджетов должны предшествовать разработка прогнозов социально-экономического развития регионов. Такая процедура создает определенное экономическое и логическое единство всей бюджетной системы региона и ориентирует всю систему на развитие региона как социально-экономической целостности.

7.2. Доходы местных бюджетов

Местными бюджетами являются бюджеты областей, городов Бишкек и Ош, районов, городов, районов в городах, айлов и поселков, государственную власть в которых осуществляют местные ке-неши соответствующих местных уровней и айыл окмоту. **Бюджет области** состоит из областного бюджета, бюджетов районов и городов областного подчинения. **Бюджет города** состоит из городского бюджета, а имеющего районы и поселки - из бюджетов городских районов и поселков. **Бюджет района** состоит из районного бюджета, бюджетов городов районного подчинения, айльных и поселковых бюджетов.

Доходы местных бюджетов состоят из местных налогов и сборов, неналоговых поступлений; налогов и доходов, распределяемых на республиканском уровне; трансфертов, грантов, добровольных взносов.

Согласно законодательству, доходы местных бюджетов, получаемые из местных налогов и сборов и неналоговых поступлений, не подлежат изъятию в бюджет другого уровня. Средства, привлекаемые в местные бюджеты в виде займов, не включаются в доходы местных бюджетов.

Одним из основных источников дохода местных бюджетов являются **местные налоги и сборы**. Местные налоги и сборы, предусмотренные налоговым законодательством Кыргызской Республики, и земельный налог непосредственно поступают в местные бюджеты. Сбор местных налогов и сборов осуществляется органами налоговой службы и уполномоченными ими налоговыми инспекторами органов местного самоуправления.

Местные неналоговые поступления включают в себя:

- 1) доходы от управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- 2) арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- 3) доходы, получаемые местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, установленные в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, которые используются исключительно для покрытия расходов на реализацию продукции, выполнение работ и оказание услуг;

4) другие неналоговые поступления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Сбор местных неналоговых поступлений осуществляется самими органами местного самоуправления.

Местные налоги используются местными кенешами в соответствии с Налоговым кодексом. Местные налоги являются частью налоговой системы, они взимаются с юридических и физических лиц в пользу доходов в бюджет местных органов управления. Местные сборы, установленные местными органами управления, представляют собой платежи, осуществляемые физическими лицами, предприятиями и организациями для частичного возмещения расходов, связанных с предоставлением им услуг или разового права осуществлять определённую деятельность. Существует 16 налогов местных бюджетов:

- курортный налог;
- налог на рекламу;
- сборы с владельцев собак;
- разрешения на проведение местных аукционов, лотерей, конкурсов и выставок, коммерческих по характеру и целям;
- сборы за парковку автомобиля;
- сборы за использование местной символики;
- сборы с товарооборота товарных бирж;
- сборы за вывоз мусора;
- налог с лиц, занимающихся разведением цветов;
- гостиничный налог;
- налог за занятие охотой и рыбной ловлей;
- налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье (исключая страны СНГ);
- налог с владельцев казино;
- налог на продажи и услуги;
- налог на производственные и торговые площади;
- налог с владельцев автомобилей;
- земельный налог.

От 40 % до 80 % всех доходов местных органов управления поступают в форме земельного налога (табл. 7.1).

Таблица 7.1.

**Местные налоги и их доля в доходах местных бюджетов
Кыргызской Республики с 1999 по 2001 г., тыс. сом.**

Виды налогов	1999	2000	2001
Земельный налог	150993,9	160782,2	208707,1
Налог с владельцев казино	854,7	-69,3	56,1
Гостиничный налог	695,4	798,1	838,9
Налог на рекламу	3638,5	4847,0	5776,4
Налог на занятие охотой и рыбной ловлей	240,4	223,1	240,3
Налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье	317,7	321,0	348,3
Курортный налог	906,4	922,8	749,8
Налог с владельцев автомобилей	6702,0	34852,2	34912,7
Налог с лиц, занимающихся разведением цветов	80,3	80,4	31,1
Налог на продажи и услуги (4 %)	186617,9	231303,7	304974,6
Сборы с владельцев собак	64,1	112,8	125,9
Сборы за вывоз мусора	6143,3	7233,0	7823,5
Сборы за парковку автомобиля	3024,6	3620,9	3295,1
Сборы за использование местной символики	12,0	43,4	14,9
Разрешения на проведение местных аукционов, лотерей	1169,5	202,7	1159,8
Конфискации и штрафы	2397,4	2664,2	3360,1
Патентирование, сборы			165555,6
Всего местных налогов	363858,10	447938,20	737970,20
Всего доходов местных бюджетов	2809600	3407500	4079300
Местные налоги в % к местному бюджету	13	13	18

Так же в доход местных бюджетов поступают общегосударственные налоги и доходы, распределяемые на республиканском уровне. В Кыргызской Республике такие налоги распределяются между центральным и местными бюджетами в соотношении 65 % центральному бюджету и остальные 35 % составляют доходы местных органов управления. К ним относятся:

- 1) акцизный налог на внутреннюю (местную) продукцию;
- 2) подоходный налог с физических лиц;
- 3) налог на прибыль с юридических лиц независимо от формы собственности;

- 4) единый налог для субъектов малого предпринимательства;
- 5) доходы от обязательного патентирования.

Для покрытия нехватки средств в финансировании местного бюджета и выравнивания предоставления государственных услуг на местном уровне местные бюджеты получают гранты из республиканского бюджета. Гранты распределяются Министерством финансов Кыргызской Республики местным бюджетам через свои местные подразделения в соответствии с установленными методами и формулой.

Гранты подразделяются на следующие виды:

1. Категориальные гранты выделяются из республиканского бюджета органам местного самоуправления на основе формулы, рассчитывающей потребность в финансировании государственных программ на местном уровне. Методы и формула расчета категориальных грантов определяются Правительством Кыргызской Республики.

2. Выравнивающие гранты рассчитываются и распределяются на основе формулы, утвержденной Правительством Кыргызской Республики, которая учитывает финансовый разрыв между потенциалом доходов и потребностями местного бюджета на финансирование расходов местного сообщества.

3. Долевые (стимулирующие) гранты предоставляются органам местного самоуправления на конкурсной основе. Органы местного самоуправления вправе подавать заявки на получение долевых (стимулирующих) грантов в соответствии с условиями, утвержденными Правительством Кыргызской Республики.

4. В случае принятия нормативных правовых актов (за исключением актов органов местного самоуправления), в соответствии с которыми увеличиваются расходы или уменьшаются доходы местных бюджетов, соответствующие суммы компенсируются из республиканского бюджета, а в случае уменьшения расходов или увеличения доходов местных бюджетов соответствующие суммы изымаются в республиканский бюджет.

Физические и юридические лица могут вносить добровольные взносы на безвозмездной и безвозвратной основах в местные бюджеты и внебюджетные фонды органов местного самоуправления.

Ниже приводится табл. 7.2. с данными по регионам, где можно увидеть важность грантов для местных бюджетов.

Таблица 7.2.

**Роль грантов из республиканского бюджета
для местных бюджетов (2002 г.)**

Область	Местные доходы на душу населения, сом.	Общая сумма средств на душу населения, сом.	Доля республиканских трансфертов в общей сумме расходов местных бюджетов областей, %
Ошская	0,27	0,86	68,85
Баткенская	0,13	0,61	78,56
Жалал-Абадская	0,17	0,45	61,60
Иссык-Кульская	0,71	1,06	33,30
Нарынская	0,26	1,26	79,31
Таласская	0,07	0,19	64,76
Чуйская	1,06	1,39	23,74
Город Бишкек	1,47	1,27	-15,44

В большинстве областей гранты составляют от 60 до 80 % доходов областного бюджета. Категориальные гранты - половину бюджета области. Несмотря на то, что категориальные гранты, первоначально призванные для обеспечения стандартными госуслугами населения независимо от места проживания, расходы на их предоставление в одной области в 2 раза больше чем в другой (табл. 7.3). В некоторой степени такой разницей в расходах на предоставление стандартных услуг объясняется надбавочным коэффициентом высокогорья, но тем не менее все еще не ясно почему одна область получает 260 сом. на душу населения на предоставление стандартных услуг, а другая 560 сом. на предоставление тех же услуг. Частично такой разброс в цене можно объяснить дисэкономией масштаба. Так, например, в Таласской области при низкой плотности населения требуется больше средств на администрирование, в то время как в Ошской области при высокой плотности населения требуется гораздо меньше средств на администрирование этих расходов.

Таблица 7.3.

**Основные виды расходов районных бюджетов в КР
по 2002 г., тыс. сом.**

	Талас. обл.	Ош. обл.	Чуй. обл.	Нарын. обл.	Жалалаб.. обл.	Иссык- Куль. обл.
Образование	71421	321468	256586	125300	288660	128270
В % ко всем расходам	50	53	44	49	53	51
На душу населения, сом.	357	273	332	503	332	310
Здравоохранение	35611	166627	159885	57646	142173	69949
В % ко всем расходам	24	27	27	23	26	28
На душу населения, сом.	178	142	207	231	164	169
Общегосударственные услуги	18610	76464	87748	47611	73861	27043
В % ко всем расходам	13	13	16	21	13	11
На душу населения, сом.	93	65	114	191	85	65

Выравнивающие гранты распределяются местным бюджетам для покрытия дефицита местного бюджета, потому что по закону местный бюджет должен быть сбалансированным, то есть местный бюджет не должен иметь дефицита или профицита. В связи с этим «избыток» средств изымается из местного бюджета, а дефицит местного бюджета покрывается за счет выравнивающих грантов или средств вышестоящего бюджета. Такой способ распределения грантов стимулирует бедные регионы показывать, что они ещё беднее, так как сумма гранта увеличивается пропорционально сумме дефицита бюджета. В то же время относительно богатые регионы осознают, что профицит средств передается вышестоящему бюджету и будут менее заинтересованы в наращивании доходной части местного бюджета свыше утвержденной расходной части. Неэффективность такого распределения грантов, покрывающих дефицит местного бюджета, демонстрирует опыт Индии, где бедные штаты стали ещё беднее в целях получения большей суммы грантов, а богатые штаты потеряли интерес в развитии и наращивании доходной базы, в конечном счете, все штаты стали надеяться на получение грантов.

Рост местных бюджетов непосредственно связан с процессом урбанизации, следовательно, расширением социальной инфраструктуры. В мировой практике в общем объеме местных бюджетов постоянно увеличивается удельный вес городских и поселковых бюджетов. Для равномерного развития регионов бюджетная политика в отношении малых городов должна учитывать этот фактор и уделять должное внимание развитию социально-экономической инфраструктуры.

7.3. Расходы местных бюджетов

Из местных бюджетов финансируются мероприятия, от выполнения которых зависит общий уровень образования, здоровья и благосостояния населения и ответственность по которым полностью возлагается на местные государственные администрации, органы местного самоуправления и айыл окмоту.

В данную категорию включаются расходы:

- на государственные услуги общего назначения, предусматривающие ассигнования на содержание аппаратов местных государственных администраций, органов местного самоуправления, кенешей и айыл окмоту, региональных архивов;

- на содержание находящихся в ведении местных государственных администраций, органов местного самоуправления и айыл окмоту предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, социального страхования и социального обеспечения, физкультуры, телевидения, радиовещания, издательств, жилищно-коммунального, сельского, водного, лесного хозяйства, рыболовства и охоты;

- на транспорт, находящийся в ведении местных государственных администраций, органов местного самоуправления и айыл окмоту;

- на прочие мероприятия, не отнесенные к основным группам, а также расходы, учитывающие операции, связанные с выдачей и погашением бюджетных ссуд, приобретением акций государства, приватизацией государственной собственности.

Разграничение обязанностей по расходам между местными бюджетами регионов различного местного уровня (областными, городскими, районными, городов районного подчинения, районными в городах, айылными и поселковыми) производится местными

кешами вышестоящего местного уровня исходя из подчиненности и социальной значимости учреждений и организаций.

Таблица 7.4.

**Направления использования средств местных бюджетов,
млн. сом.**

	1999	2000	2001	2002	2003
Общие расходы	207	325	381	385	398
Оборона	11	17	20	20	20
Общественный порядок и безопасность	31	36	37	39	38
Образование	1,353	1,553	1,921	1,723	1,882
Здравоохранение	772	869	950	965	1,064
Социальная защита/помощь-другие расх..	74	112	129	192	195
Коммунальные услуги	185	255	324	219	231
Организация отдыха/культура	87	117	120	112	126
Топливо-энергетический комплекс	0	0	0	0	0
Сельское хозяйство/водное хозяйство	49	52	36	31	34
Горнодобыв./минеральные ресурсы	3	13	3	3	0
Транспорт /связь	10	3	27	17	31
Другая экономич. деятельность и услуги	13	14	9	20	52

Основные статьи затрат – это защищенные статьи, такие, как заработная плата и отчисления в Социальный фонд. Эти две статьи составляют 70 % всех расходов местного бюджета. Местные органы власти не имеют даже средств на поддержание дорог, и все средства местного бюджета регулируются вышестоящей властью. Ограниченная административная власть и ограниченные финансовые возможности для принятия и реализации решений местной власти заведомо ведут к неэффективной фискальной децентрализации.

В разрезе секторов львиная доля расходов приходится на финансирование здравоохранения и образования (табл. 7.4). Доля административных расходов варьируют от 11 до 21 % в общих расходах бюджета.

Одним из направлений использования финансовых ресурсов должно быть финансирование развития местной производственной базы как основы для получения в будущем собственных доходов.

В расходах местных бюджетов на социально-культурные мероприятия наиболее важными являются затраты на здравоохранение, просвещение и науку, что связано с развитием сети медицинских учреждений и расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов по проблемам градостроительства, комплексного развития административно-местных единиц, автоматизированных систем управления местным хозяйством и т.д.

Контрольные вопросы

1. Какие функции выполняют местные бюджеты.
2. Опишите состав и структуру местных финансов.
3. Какие общегосударственные налоги частично поступают в местные бюджеты?
4. Функции грантов, получаемых местными бюджетами.
5. Основные направления расходов местных бюджетов.

Рекомендуемая литература

1. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».
2. Закон КР «Об основах бюджетного права в Кыргызской Республике».
3. Финансово-экономический бюллетень, Министерство финансов Кыргызской Республики, 2000-2002 гг.

ТЕМА 8. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

8.1. Основы организации бюджетного процесса

8.2. Характеристика стадий бюджетного процесса

8.1. Основы организации бюджетного процесса

Бюджетный процесс – регламентированная законодательством деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов различных уровней. Его содержание определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами соответствующих органов и юридических лиц.

Бюджетный процесс в Кыргызской Республике строится в соответствии с действующим бюджетным законодательством – Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» от 11 июня 1998 года и другими законами КР, регулирующими бюджетный процесс.

Согласно вышеупомянутому закону, республиканский бюджет составляется и исполняется Правительством КР, местные бюджеты – местными государственными администрациями, органами местного самоуправления и айыл окмоту. Республиканский бюджет рассматривается и утверждается Жогорку Кенешем, местные бюджеты – местными кенешами.

Бюджетный процесс включает четыре стадии бюджетной деятельности:

- 1) составление проекта бюджета;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджета;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

Продолжительность бюджетного процесса, включающего в себя четыре стадии, длится свыше двух лет: составление проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение занимают более полугода, исполнение или бюджетный период составляет 1 год – с 1 января по 31 декабря, составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение – также свыше полугода.

В Кыргызстане действует бюджетный календарь – план распределения по времени движения бюджетного процесса. Состав-

ление проекта республиканского бюджета КР осуществляется Министерством финансов согласно календарному плану, ежегодно утверждаемому приказом Министра. Бюджетный календарь на 2002 г. приведен в табл. 8.1.

8.2. Характеристика стадий бюджетного процесса

а) составление проекта бюджета

Бюджетный процесс начинается с разработки проекта бюджета, которая основывается на индикативном планировании.

Индикативный план – план социально-экономического развития республики, которая содержит описание целей и задач государства, а также мер и программ по их достижению.

Формирование проекта бюджета начинается с разработки среднесрочного прогноза бюджета (СПБ). СПБ – это прогноз доходов и расходов государства на три года, следующих за текущим, который дает представление об объемах ресурсов и их расходовании.

СПБ передается Министерством финансов в бюджетную комиссию правительства. Комиссия рассматривает прогноз и утверждает конкретные показатели:

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

До начала составления проекта бюджета Министерство финансов направляет директивные указания руководителям министерств и государственных ведомств с предложением представить к определенному сроку расчеты смет расходов и возможных доходов (в пределах контрольных цифр).

Минфин КР предварительно рассматривает проекты смет расходов бюджетных учреждений, смет доходов и расходов по специальным средствам с участием представителей указанных органов, вносит в них при необходимости соответствующие корректировки, составляет проект республиканского бюджета и представляет его в Правительство Кыргызской Республики для дальнейшего его рассмотрения.

Бюджетный календарь

№	Мероприятие	Исполнитель	Срок
1.	Представление в Минфин экономических и финансовых данных для расчета среднесрочного прогноза бюджета (СПБ).	Министерства и ведомства	До 27.04 г.
2.	Разработка проекта СПБ и представление его Бюджетной комиссии Правительства, подготовка инструкций и положений по формированию местных бюджетов.	Минфин	До 01.05 г.
3.	Представление проекта СПБ, включающего контрольные цифры для министерств и ведомств, а также пояснительную записку, на рассмотрение аппарата премьер - министра и администрации президента.	Минфин	До 04.05 г.
4.	Утверждение результатов СПБ по секторам экономики и контрольных цифр для министерств и ведомств, доведение до их сведения и передача на согласование правительству.	Бюджетная комиссия	До 15.05 г.
5.	На основании контрольных цифр разработка проектов смет расходов и представление в Минфин.	Министерства и ведомства	До 01.07 г.
6.	Представление в Минфин согласованных проектов местных бюджетов.	Главы местных государственных администраций, органы местного самоуправления	До 01.07 г.
7.	Обсуждение представленных прогнозов по доходам и расходам, подготовка проекта бюджета и представление его в правительство.	Минфин	До 15.08 г.
8.	Представление проекта бюджета в Жогорку Кенеш.	Правительство	К 01.09 г.
9.	Рассмотрение проекта бюджета и вынесение его на сессию Собрания народных представителей Жогорку Кенеша.	Постоянные комитеты и комиссии Жогорку Кенеша	К 20.09 г.
10.	Принятие Закона «О республиканском бюджете» СНП, одобрение его ЗС и направление на подпись президенту.	Жогорку Кенеш	К 01.12
11.	Подписание Закона «О республиканском бюджете».	Президент	К 14.12 г.

Разработка бюджетов местных кенешей производится в следующем порядке. Работа по составлению проектов местных бюджетов осуществляется местными государственными администрациями и органами местного самоуправления через финансовые органы, а проекты айылных и поселковых бюджетов – соответствующими айыл окмоту в соответствии с установленными сроками составления местных бюджетов.

Исполнительные органы местного управления разрабатывают проекты местных бюджетов самостоятельно. Однако существует определенная очередность формирования местных бюджетов, что связано с взаимозависимостью системы бюджетов в Кыргызстане и потоками ресурсов между ними. Сначала проекты бюджетов составляются и направляются снизу вверх. Затем сверху спускаются контрольные цифры, которые учитываются при окончательном формировании проектов местных бюджетов.

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

Местные органы самоуправления, айылные и поселковые кенешы на основе показателей индикативного плана, нормативов отчислений от общегосударственных налогов, размеров категориальных, выравнивающих грантов, утвержденных ЖК для областей и города Бишкек разрабатывают проекты местных бюджетов и предоставляют их на рассмотрение соответствующей Бюджетной комиссии.

б) рассмотрение и утверждение бюджета

Министерство финансов представляет сформированный проект республиканского бюджета в правительство, которое рассматривает его на специальном заседании. В случае разногласий и противоречий при обсуждении проекта, он направляется в Министерство финансов на доработку.

1. Правительство рассматривает проект республиканского бюджета, и затем с замечаниями или без них предоставляет в ЖК КР. Данный проект должен включать в себя следующие показатели:

2. Проект бюджета в общей сумме доходов, с выделением каждого доходного источника, и в общей сумме расходов, с выделением расходов.

3. Предельный размер дефицита бюджета, внутренние и внешние источники его финансирования.

4. Нормативы отчислений от общегосударственных налогов в бюджеты областей и города Бишкек.

5. Размеры категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов в разрезе областей и города Бишкек.

6. Размер оборотной кассовой наличности по республиканскому бюджету на конец года.

Республиканский бюджет, представленный Правительством КР Жогорку Кенеш КР предварительно рассматривается в комитетах по бюджету. Комитет по бюджету СНП направляет в другие комитеты СНП, собирает их предложения и замечания. Затем проект закона вносится на сессию Собрания народных представителей.

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

Республиканский бюджет КР вступает в действие после принятия ЖК и подписания Президентом КР закона о нем.

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

1) внести предложения об изменении закона о республиканском бюджете. Процедуры, применяемые в этом случае, такие же как при рассмотрении проекта республиканского бюджета;

2) законом предусмотрена возможность правительству представлять в Жогорку Кенеш предложения по секвестру бюджета.

Секвестр – пропорциональное сокращение всех расходов бюджета, для отдельных статей расходов может делаться исключение.

Процедура рассмотрения и утверждения местного бюджета схожа с республиканским бюджетом. Бюджетная комиссия областного кенеша предварительно заслушивают доклады руководителей местной госадминистрации, затем составляют и предоставляют соответствующим кенешам заключение по проекту бюджета.

Депутаты рассматривают и утверждают областной бюджет, определяют нормативы отчислений от общегосударственных и местных налогов, а также размеры грантов. Затем рассматриваются и утверждаются проекты бюджетов районов и городов областного значения. И только после данного шага принимаются бюджеты айыл окмоту и городов районного значения.

Местные бюджеты, представленные соответствующими местными государственными администрациями, утверждаются на сессиях кенешей всех уровней.

Утвержденные в установленном порядке местные бюджеты представляются финансовым органам местных государственных администраций для включения в сводные бюджеты областей, районов и городов.

В свою очередь они представляют утвержденные бюджеты в Министерство финансов КР для включения в государственный бюджет республики (не позднее двух месяцев после утверждения республиканского бюджета).

Таким образом, бюджеты утверждаются по принципу «сверху вниз». Каждый кенеш может окончательно принять свой бюджет только после того, как будет утвержден вышестоящий, так как лишь после его утверждения определяются объем бюджета и принципы отчисления от регулирующих источников доходов в нижестоящий бюджет.

в) исполнение бюджета

Принятый закон становится законом и начинает работать. В соответствии с утвержденными республиканским бюджетом и местными бюджетами и их поквартальной разбивкой Минфин КР, финансовые отделы (управления) местных государственных администраций составляют роспись исполнения доходной и расходной частей соответствующих бюджетов, т.е. подробное распределение бюджетных начислений по доходам и расходам по всем подразделениям бюджетной классификации.

Поквартальная роспись доходов и расходов республиканского бюджета утверждается министром финансов и является основным документом, в соответствии с которым осуществляется исполнение бюджета по доходам и расходам.

После составления росписи доходов и расходов республиканского бюджета и местных бюджетов, министерства и ведомства КР утверждают сметы и балансы доходов и расходов подведомственных предприятий и учреждений. В результате все бюджетные задания и ассигнования доводятся непосредственно до учреждений, предприятий и организаций в целях наиболее успешного исполнения бюджета.

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

Налогоплательщики перечисляют платежи на текущий счет, а бюджетные учреждения получают с него выделенные им ресурсы. Для ведения банковских операций во всех регионах Кыргызстана выбраны коммерческие банки, осуществляющие операции по исполнению бюджета. В Национальном банке открыт текущий счет, на который коммерческие банки переводят деньги и получают их для обслуживания бюджетных учреждений.

Исполнение бюджета имеет цель обеспечить полное и своевременное поступление предусмотренных по бюджету доходов в целом и по каждому доходному источнику отдельно, а также бесперебойное финансирование мероприятий экономического и социального развития.

В обеспечении доходов бюджета участвуют:

- налогоплательщики; которые перечисляют налоги и платежи
- Национальный банк и коммерческие банки, которые осуществляют расчеты;
- казначейство, получающее и учитывающее налоги и платежи;
- Комитет по доходам при Минфине КР и его департа-

менты по налогам и таможене, которые занимаются сбором налогов и других поступлений.

Роспись расходов составляется для каждого получателя бюджетных средств по всем разделам, главам и статьям. Она доводится до бюджетополучателей через казначейство или банки агенты. Задачей казначейства является ведение учета всех поступлений по видам налогов и платежей, а также их распределения по бюджетополучателям.

Аналогично составляется и утверждается бюджетная роспись по местным бюджетам.

По бюджетам городов районного подчинения, аильным и поселковым бюджетам бюджетная роспись не составляется, так как поквартальное распределение годовых назначений по этим бюджетам производится по всем подразделениям бюджетной классификации, которая и является одновременно росписью доходов и расходов указанных бюджетов.

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

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

Местные финансовые органы осуществляют аналогичные функции в пределах своей компетенции и соответствующей территории.

Министерства, ведомства, местные государственные администрации в широких масштабах осуществляют контроль над тем, как выполняют свои обязательства перед бюджетом подчиненные им предприятия, и непосредственно участвуют в исполнении расходной части бюджета.

Министерство финансов КР контролирует и ежемесячно анализирует ход исполнения республиканского бюджета и по итогам каждого квартала представляет Правительству КР доклад об его исполнении с конкретными предложениями по более полной мобилизации доходов и повышению эффективности использования бюджетных ассигнований.

В исполнении бюджета большую роль играет Национальный банк КР, осуществляющий кассовое исполнение бюджета, т.е. прием, хранение и выдачу денежных сумм в соответствии с бюджетными назначениями, а также учет исполнения бюджетов. Из этого кассового органа в установленном порядке выдаются денежные средства всем учреждениям и предприятиям, состоящим на данном бюджете. Таким образом, исполнение бюджета начинается с момента его утверждения. Оно состоит в обеспечении поступления, расходования и учета движения бюджетных ресурсов.

г) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение

Отчет по исполнению бюджета показывает, как правительство работало в отчетном периоде. Эта информация играет большую роль при составлении проекта бюджета на предстоящий год.

Отчет об исполнении бюджета КР составляется Министерством финансов КР на основе отчетных данных министерств, административных ведомств и других центральных органов исполнительной власти и предоставляется в Правительство КР. Правительство КР не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, должно представить отчет об исполнении бюджета за предыдущий год с объяснительной запиской к нему в Жогорку Кенеш.

Комитеты ЖК КР рассматривают отчет об исполнении республиканского бюджета КР и составляют заключение по нему. СНП ЖК КР по докладам Правительства КР, Счетной палаты КР рассматривает и утверждает отчет об исполнении бюджета, а ЗС одобряет его.

Бюджетные комиссии местных кенешей рассматривают отчет об исполнении бюджета, составляют заключения и представляют их соответствующему кенешу. Кенешы утверждают отчеты по докладам местных государственных администраций, органов местного самоуправления, айыл окмоту, а также по заключениям и докладам бюджетных комиссий.

Вмешательство вышестоящих органов в процессе разработки и утверждения бюджетов местными кенешами и айыл окмоту не допускается, за исключением случаев, связанных с несоблюдением местными кенешами отчислений от общегосударственных налогов и других доходов, а также размеров грантов.

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

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Понятие и стадии бюджетного процесса.
2. Бюджетный календарь.
3. Составление республиканского бюджета.
4. Рассмотрение и утверждение республиканского бюджета.
5. Исполнение республиканского бюджета.
6. Составление отчета об исполнении республиканского бюджета.
7. Составление местных бюджетов.
8. Рассмотрение и утверждение местных бюджетов.
9. Исполнение местных бюджетов.
10. Составление отчета об исполнении местных бюджетов и их утверждение.
11. Участники бюджетного процесса.
12. Понятие росписи по доходам и расходам.
13. Место Казначейства в бюджетном процессе.
14. Роль отчета об исполнении бюджета в бюджетном процессе.
15. Роль и место планирования в бюджетном процессе..

Рекомендуемая литература

1. Закон КР «Об основных положениях Казначейства КР» от 28 мая 1994 года
2. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в КР». – Б., 1998.
3. Бюджетный календарь на 2002 год.
4. Бектенова Д. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. пособ. – Б., 2000.
5. Финансы. Денежное обращение. Кредит./ Под ред. Л.А. Дробозиной. – М., 1997.
6. Руководство по бюджету для граждан, Бишкек 2002

ТЕМА 9. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ

9.1. Формы и функции государственного кредита

9.2. Государственный долг

9.1. Формы и функции государственного кредита

В условиях рыночной экономики обязательным элементом финансовых потоков является **государственный кредит**, представляющий собой один из способов увеличения финансовых возможностей государства и финансирования расходов его бюджета.

Государственный кредит, являясь частью финансовой системы страны, представляет собой совокупность экономических отношений Кыргызской Республики с физическими, юридическими лицами, иностранными государствами, их юридическими лицами, международными организациями, по которым она выступает в качестве заемщика или кредитора и гаранта.

Как правило, преобладает деятельность государства в качестве заемщика средств.

Государственный кредит, при котором государство выступает **заемщиком**, осуществляется в форме **государственных займов**.

С помощью государственных займов формируются дополнительные финансовые ресурсы государства за счет привлечения временно свободных денежных средств населения, хозяйствующих субъектов, а также заимствований у иностранных государств, международных институтов на основании заключаемых договоров по которым возникают долговые обязательства Кыргызской Республики как заемщика или гаранта.

Основными **целями** государственного заимствования в Кыргызстане являются:

- финансирование дефицита государственного бюджета;

- финансирование государственных инвестиций;

- покрытие затрат, относящихся к государственному долгу и возврат государственного долга.

Республиканским законодательством определены основные **принципы** осуществления в Кыргызстане государственного заимствования.

Во-первых, единственным агентом Правительства Кыргызской Республики в осуществлении внешнего и внутреннего заим-

ствования и предоставлении государственных кредитов и гарантий в управлении государственным долгом является Министерство финансов Кыргызской Республики (МФ КР), которое уполномочено:

заимствовать средства у международных организаций, банков, других государств на внутреннем и внешнем рынках посредством выпуска ценных бумаг и других долговых обязательств правительства;

готовить проекты программ по заимствованию, заимствовать и предоставлять кредиты национальным программам и проектам;

вести учет государственного долга, контроль предоставления и погашения займов;

осуществлять реализацию мероприятий по оптимизации структуры долга, его реструктуризации, управлению рисками государственного заимствования.

Во-вторых, государственные заимствования осуществляются Правительством Кыргызской Республики обязательно с предварительного одобрения Жогорку Кенешем КР, который принимает решение относительно величины внешнего и внутреннего долга при утверждении Закона «О республиканском бюджете КР» на соответствующий год.

В-третьих, активы государства, включая золото и международные резервы Национального банка КР (НБ КР), не могут быть заложены для гарантии выполнения государственных обязательств.

В-четвертых, НБ КР не отвечает за обязательства Правительства КР, за исключением случаев, когда НБ КР принимает такие обязательства. В зависимости от места размещения государственные займы подразделяются на внутренние и внешние.

В соответствии с Законом, государственные займы подразделяются на внутренние и внешние.

Под **государственным внутренним займом** понимаются отношения по кредитному соглашению или по другим долговым обязательствам, по которым **кредитором** выступает резидент КР, а **заемщиком** - Правительство КР от имени КР и местные органы власти.

Осуществлять государственные внутренние займы помимо Правительства КР имеют право и местные органы власти.

Основными целями заимствований местных органов власти в республике являются:

- финансирование капитальных вложений;
- рефинансирование существующего долга,
- восстановление денежных ресурсов в течение бюджетного года.

Заем местных органов власти республики может быть осуществлен при условии, что текущий долг местного органа власти не может составлять более 20 % общих доходов, планируемых в текущем году, долг местного органа власти не может превышать сумму, которую он в состоянии погасить в том году, в котором осуществлен заем, а средства, получаемые от размещения займа, не могут быть вложены в другие ценные бумаги.

Государственные внутренние займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени Кыргызской Республики или местного органа власти и являются добровольными.

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг Кыргызской Республики или долговых обязательств органа местной власти, которые представляют собой облигации, погашаемые за счет любых фондов данного органа местной власти, принимается соответственно Правительством Кыргызской Республики, местными органами власти.

Порядок выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг КР и местных органов власти регулируется законами КР «О рынке ценных бумаг в Кыргызской Республике», «Об основных принципах бюджетного права», «О государственном и негосударственном долге».

Внутренние займы в республике классифицируются, согласно действующей классификации, по типу долгового обязательства и типу кредитора-держателя долговых обязательств.

По типу долгового обязательства выделяются:

- долгосрочные облигации;
- краткосрочные обязательства и казначейские векселя;
- долгосрочные ссуды, не отнесенные к другим категориям;
- краткосрочные ссуды и авансы, не отнесенные к другим категориям.

По типу кредитора-держателя долговых обязательств внутренние государственные займы подразделяются на займы:

- от других частей сектора государственного управления;
- от органов денежно-кредитного регулирования;
- от депозитных банков;
- прочие.

Государственный внешний заем - это отношения по кредитному соглашению или по другим долговым обязательствам, по которым кредитором выступает **нерезидент КР**, а **заемщиком** - Правительство КР от имени КР.

Практически любая развивающаяся страна заимствует денежные средства у капиталозбыточных стран для развития экономики, решения социальных и других проблем, связанных с трансформацией национального хозяйства. Однако нерациональное и чрезмерное внешнее заимствование может создать такие долговые обязательства, которые в будущем могут обеспечить значительные преграды экономико-политического характера для проведения собственной экономической политики.

После распада Советского Союза и обретения Кыргызстаном независимости в 1991 г. поступление субвенций из союзного бюджета, которые составляли почти 13 % ВВП республики, прекратилось. Поскольку собственных финансовых средств у республики было недостаточно, в целях стабилизации и развития экономики Правительство Кыргызской Республики было вынуждено заимствовать средства у внешних кредиторов. В первое время приходилось брать кредиты на жестких условиях, поскольку немногие страны и институты были готовы предоставить новой независимой республике кредитные средства. Во внешние кредиты были также оформлены долги государственных предприятий по корреспондентским счетам по итогам 1992-1993 (май) гг¹.

В стратегической программе КОР с результативными льготными внешними заимствованиями у стран доноров и международных финансовых учреждений связывается устойчивое экономическое развитие страны в предстоящие годы.

¹ Внешние кредиты. Финансы развития. Госкоминвест. - Б., 2000. - С. 3.

Внешние займы являются частью внешней помощи, получаемой Кыргызстаном от доноров в виде инвестиционных кредитов, программной помощи на поддержку бюджета, платежного баланса, технической помощи. По данным МФ КР, за период с 1992 г. по 2001 г. объем внешней помощи составил 1821,6 млн.долл. США (табл.9.1).

Таблица 9.1.

Структура внешней помощи КР по донорам

	Млн. долл. США	% к итогу
Всего	1821,6	100,0
Из них:		
Международные организации	1203,4	66,0
Правительства зарубежных государств	500,4	27,5
Доноры	1,1	0,2
НПО	114,6	6,3

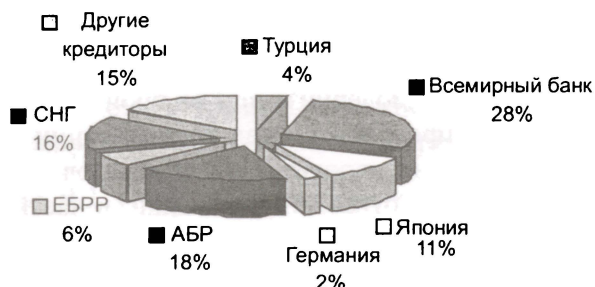
Рассчитано на основе данных МФ КР.

Из табл. 9.1. видно, что 66 % всей внешней помощи, предоставленной Кыргызстану, приходится на долю международных организаций: Всемирный Банк, АБР, МВФ, ЕБРР и др.; 27,5% – на правительства зарубежных государств, оказавших республике внешнюю помощь более чем 500 млн. долл. США.

Данные Приложения «Динамика представленной внешней помощи КР по донорам» свидетельствуют об увеличении объемов предоставленной внешней помощи с 37,3 млн.долл.США в 1992 г. до 132,2 млн.долл.США в 2001 г. Из международных организаций крупнейшими донорами являются (рис. 9.1) Всемирный банк, который за этот период предоставил Кыргызстану внешней помощи почти на 400 млн.долл. США, АБР, чья помощь оценивается в 260 млн. долл. США, МВФ, оказавший помощь на 250 млн. долларов США. Более 50 % внешней помощи правительств зарубежных государств приходится на правительство Японии (247 млн. долларов США), 15 % - правительство Швейцарии, 13 % - правительство Германии. Около 40 % внешней помощи неправительственных организаций оказал Германский банк реконструкции, более 20 % - Институт открытого общества (Сорос).

По оценке специалистов, примерно 80 % внешней помощи Кыргызстану было предоставлено в виде займов, на грантовой основе – лишь 20 %.

Рис. 9.1. Структура внешних заимствований по кредиторам



Из общей суммы полученных внешних кредитов, кредиты с нелыготными условиями (срок возврата менее 10 лет, льготный период 2-5 лет, процентная ставка Libor + 1% и выше) составляют 22 %. К ним относятся кредиты России, Узбекистана, Туркменистана, Казахстана и кредит Китая со сроком возврата 3 года, процентная ставка 4 % на сумму 3,21 млн. долл. США, использованный на закупку детской одежды, обуви и риса, отпущенных областным потребительским союзам Иссык-Кульской, Нарынской областей и универсальной торговой базе «Кыргызпотребсоюз»² на закупку детской одежды, обуви и риса.

Со вступлением Кыргызской Республики в международные финансовые институты, такие как Всемирный банк (МВФ), Азиатский банк развития, Европейский банк развития, Исламский банк развития и др., а также поскольку Кыргызстан относится к странам с низким уровнем дохода на душу населения, появилась возможность занимать кредитные средства на льготных условиях. На льготных условиях начали предоставлять кредиты правительства Японии, Германии, Швейцарии и других стран. Льготный характер кредитов означал длительный срок погашения – от 20 до 40 лет; низкие процентные ставки – от 0,75 до 3 %, с периодом отсрочки выплаты долга – от 5 до 10 лет.

² Внешние кредиты. Финансы развития. Госкоминвест. - Б., 2000. – С. 4-5.

Ввиду экономических и финансовых трудностей, определенная часть кредитов направлялась на поддержку бюджета и платежного баланса, стабилизацию национальной валюты, укрепление международных валютных резервов, закупку критически необходимых для предприятий и организаций республики товаров и оборудования. Тем не менее большая часть кредитов направлялась на развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, реорганизацию предприятий и модернизацию их производственных мощностей, увеличение производства сельхозпродукции, техническое оснащение объектов здравоохранения и образования, на структурные преобразования отраслей экономики, в частности сельского хозяйства, промышленности и финансового сектора.

По характеру и направлениям получаемых Кыргызстаном внешних кредитов выделяются четыре периода:

1992-1994 гг.: – поддержка бюджета и платежного баланса стабилизации сома, укрепление международных валютных резервов, осуществление критического импорта;

1995-1998 гг.: - финансирование инвестиционных проектов развития инфраструктуры, реорганизации предприятий, сельского хозяйства, технического оснащения объектов здравоохранения, образования;

1999-2002 гг.: - приватизация, реформирования предприятий, сельского хозяйства, энергетики, финансового сектора, социальная защита населения, сокращение бедности.

Так, по данным МФ КР, свыше 35 % внешней помощи было направлено на реформирование управления экономикой, 15 % - на структурные преобразования в промышленности, 13 % - в сельском хозяйстве, 8 % - в энергетике. В частности на развитие промышленности было направлено кредитов на сумму около 1000 млн. долл. США. Это нельготные кредиты Турции на сумму 29, 62 млн. долл. США, направленный на производство кожаных изделий, мебели, выпуск цветных телевизоров, мини-пекарен; Индии - в сумме 2,77 млн. долл. США; Пакистана - 10 млн. долл. США - на строительство химфармзавода ; банков Швейцарии - 23,02 и 7, 00 млн. долл. США - на производство детского питания, разработку золоторудного месторождения «Куранды Джайлоо» и др.

В промышленность, помимо вышеуказанных, были направлены также средства кредитов с льготными условиями по преку «Отраслевая программа по текстильной промышленности» (Германия, Япония)³.

В общей сумме внешнего займа около 80 % являются инвестиционной поддержкой, 13,5 % - поддержкой платежного баланса и бюджетного дефицита, 6,5 % - системных преобразований.

Проиллюстрируем структуру внешнего займа Кыргызской Республики по направлениям использования на рис. 9.2.

Рис. 9.2. Структура внешнего займа Кыргызской Республики по направлениям использования



В республике право осуществления государственных внешних заимствований принадлежит Правительству КР. В соответствии с законодательством, в качестве единственного органа, принимающего решения по всем вопросам привлечения и предоставления кредитов, выступает Казначейство МФ КР. Оно отвечает за управление внутренним и внешним долгом Правительства КР, всеми правительственными гарантиями и непредвиденными обязательствами, уполномочивает осуществление платежей по долговым обязательствам и ведет учет платежей.

Кроме того, Казначейство ведет все документы, регистрирует все соглашения по привлечению заемных средств и предоставлению государственных кредитов.

³ Внешние кредиты. Финансы развития. Госкоминвест. - Б., 2000. - С. 6-7.

Местные органы власти не могут заключать кредитные соглашения по внешним заимствованиям без разрешения МФ КР.

Особой формой государственного кредита является кредит, при котором полностью или частично погасить задолженность при неисполнении или ненадлежащем исполнении в установленный срок обязательств заемщиком.

Причем Правительство несет финансовую ответственность перед кредитором только в случае неплатежеспособности плательщика. Эта форма государственного кредита занимает незначительное место в структуре государственных займов республики.

Следствием этой формы государственного кредита является гарантированный государством долг. По данным НБ КР, в структуре внешнего долга республики его доля за последние пять лет неуклонно снижалась и на начало 2003 г. составила 0,6 %.

Финансовой и социально-экономической политикой республики на 2003 г. предусматривается дальнейшее сокращение иностранных заимствований, привлекаемых под гарантию Правительства КР и НБ КР ⁴.

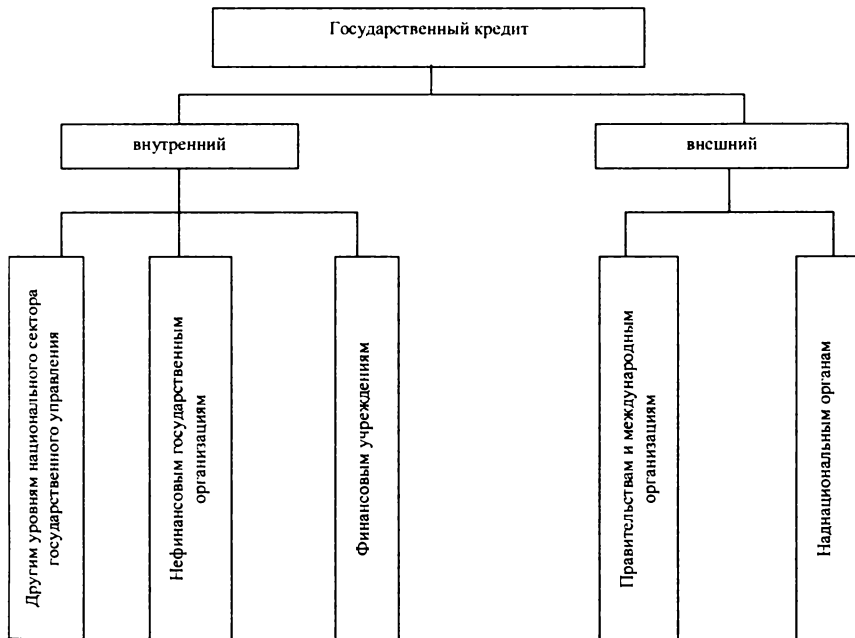
Государственный кредит, при котором государство выступает в качестве кредитора, подразделяется на внутренний и внешний.

Согласно экономической классификации, внутри республики государственные кредиты могут выдаваться другим уровням государственного сектора, нефинансовым предприятиям, финансовым учреждениям в виде вложений в их капитал или ссуд. За границу государственные кредиты могут выдаваться правительством и международным организациям и наднациональным органам.

Классификацию данной формы государственного кредита проиллюстрируем на рис. 9.3.

⁴ Годовой отчет НБ КР за 2002 г. – Б., 2003.

Рис. 9.3. Классификация государственного кредита



В целях совершенствования механизма размещения, возврата, учета и контроля над использованием бюджетных ссуд Правительством Кыргызской Республики утверждено «Положение о порядке размещения бюджетных ссуд и иностранных кредитов, рекредитованных Правительством Кыргызской Республики». Согласно данному Положению, основными принципами предоставления бюджетных ссуд в республике являются:

- строго целевое назначение;
- платность;
- срочность;
- обязательное обеспечение возвратности;
- льготные по сравнению с условиями кредитного рынка условия предоставления.

Целевая направленность бюджетных ссуд должны определяться государственной экономической политикой и приоритетными направлениями развития экономики.

Решения о выдаче бюджетных ссуд из республиканского бюджета министерствам, государственным комитетам, другим центральным органам исполнительной власти, хозяйствующим субъектам, независимо от форм собственности, принимаются Правительством КР в пределах средств, предусмотренных на указанные цели в бюджете на соответствующий год.

Кредиты из республиканского бюджета хозяйствующим субъектам предоставляются при условии выполнения ими обязательств по уплате процентов и сумм основного долга в погашение ранее предоставленных кредитов.

Решение о выделении бюджетных ссуд принимается Правительством КР на основе предложения МФ КР, подготовленного по результатам экспертизы заявок · ходатайств юридических лиц.

Решение о выдаче бюджетных ссуд местным государственным администрациям при возникновении у них в процессе исполнения бюджетов трудностей с финансированием первоочередных расходов, принимается МФ КР согласно Закону КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Кредиты местных государственных администраций, органов местного самоуправления и айыл окмоту хозяйствующим субъектам предоставляются в пределах средств предусмотренных на указанные цели в местном бюджете.

Бюджетные кредиты предусматриваются в расходной части бюджета на текущий финансовый год. При долгосрочном характере финансируемых мероприятий – на протяжении нескольких финансовых лет.

При принятии решения о выделении кредитов в составе получателей критериями являются:

степень приоритетности сферы деятельности заемщика;

степень надежности заемщика и обоснованности возврата кредита;

На основании решения Правительства Кыргызской Республики Государственный фонд развития экономики при МФ КР совместно с хозяйствующими субъектами (заемщиками) оформляет кредитные и залоговые договоры.

Исполнение обязательства заемщика может обеспечиваться неустойкой, залогом, удержанием имущества, поручительством, гарантией и другими способами, предусмотренными законодательством.

Таким образом, экономическая сущность государственного кредита заключается в том, что временно свободные денежные средства юридических и физических лиц аккумулируются и используются в качестве ссудного капитала. При этом важнейшими функциями государственного кредита являются перераспределительная, регулирующая, контрольная.

Через **перераспределительную функцию** государственного кредита осуществляется перераспределение денежных средств в соответствии с потребностями экономики, приоритетными направлениями ее развития между республиканским и местными бюджетами, международными финансово-кредитными институтами и республиканским бюджетом, республиканским и местными бюджетами и юридическими лицами и др.

Через регулирующую функцию государственного кредита оказывается стимулирующее воздействие на развитие отдельных отраслей, предприятий через выделение им целевых бюджетных ссуд.

Регулирующая функция проявляется при получении Кыргызской Республикой внешних займов на финансирование отдельных направлений проводимых социально-экономических реформ: реструктуризация экономики, финансовой сферы, поддержка приватизации, создание благоприятного для бизнеса климата и др.

Контрольная функция государственного кредита обусловлена природой кредита и проявляется при осуществлении учета и контроля соответствующими органами за целевым, рациональным использованием заемных средств.

9.2. Государственный долг

Государственные займы Кыргызской Республики приводят к формированию государственного долга, который представляет собой долговые обязательства республики перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями.

Государственный долг КР состоит из освоенного и непогашенного внутреннего и внешнего государственного долга на определенную дату по кредитному соглашению или по другим долговым обязательствам государства.

Мобилизация значительных внешних финансовых ресурсов за годы независимости Кыргызстана привела к росту внешнего долга и обострению проблемы его обслуживания. В настоящее время государственный долг республики на 94,3 % состоит из внешнего долга. Чрезмерно высокое бремя внешнего долга, несвоевременное осуществление платежей по нему создают серьезные трудности для функционирования национальной экономики.

Всеми странами – членами Всемирного банка используется стандартное определение внешнего долга, предложенное этой организацией, как «суммы на любой отдельный момент времени распределенных (использованных) и невыплаченных контрактных обязательств резидентов страны перед нерезидентами выплатить основную (капитальную) сумму с процентами или без них или же выплатить проценты с выплатой или без выплаты основной суммы»¹

В Кыргызстане под государственным внешним долгом понимается – сумма освоенных и непогашенных государственных внешних займов ил других долговых обязательств КР на определенную дату перед кредиторами– нерезидентами.

Причем выделяется прямой внешний долг, т.е. чистые обязательства Правительства КР по кредитам, привлеченным непосредственно самим Правительством, гарантированный государством долг, т.е. по кредитам, предоставленным под гарантию Правительства и частный негарантированный долг.

По данным НБ КР, общий внешний долг Кыргызской Республики на 01.01.2003 г. составил 1730,7 млн. долл. США, из них государственный внешний долг – 1532,6 млн. долл. США (табл. 9.2).

Данные табл. 9.2. свидетельствуют о сохранении тенденции роста внешнего долга республики, который за последние пять лет увеличился с 1480,3 млн. долл. США в 1998 г. до 1730,7 млн. долл. США в 2002 г.

¹ External Debt Management. Inroduction Course. -Washington P.S.: World Bank, Depart of International Econom Problems, 1994. Гл.5, с.2.

Таблица 9.2.

Внешний долг КР (на конец периода), млн. долл. США

	1998	1999	2000	2001	2002
Общий внешний долг (ОВД)	1480,3	1647,4	1703,8	1677,7	1730,7
ОВД в % к ВВП	90,6	134,4	124,6	109,6	99,4
ОВД в % к экспорту	247,6	312,3	297,5	299,2	278,7
Государственный внешний долг (ГВД)	1093,3	1314,4	1399,2	1441,5	1532,6
ГВД в % к ВВП	66,9	107,2	102,3	94,2	87,4
ГВД в % к экспорту	182,9	249,2	244,8	257,0	245,0

Источник: НБ КР.

Хотя можно отметить некоторые признаки замедления нарастания долга: начиная с 2000 г. темпы прироста государственного долга снизились. Причем внешний долг нарастал в основном за счет непосредственно чистых обязательств Правительства по кредитам, тогда как долг частного сектора имел тенденцию к снижению.

Общепринятыми показателями оценки задолженности страны являются:

отношение суммы долга к ВВП;

отношение суммы платежей по обслуживанию задолженности к ВВП;

отношение суммы платежей по обслуживанию задолженности к экспорту и др.

Эти показатели позволяют оценить возможности государства-заемщика погасить внешний долг за счет собственных средств.

В Кыргызстане используется следующая система пороговых значений внешнего долга, разработанная Всемирным банком¹:

а) коэффициент отношения приведенной стоимости внешнего долга к ВВП – не более 80 %. Приведенная стоимость – это основная сумма внешнего долга с процентами по нему за весь период погашения за минусом суммы фактического погашения;

б) коэффициент отношения приведенной стоимости внешнего долга к объему годового экспорта – не более 200-220 %;

¹ Койчуманов Т., Осмоналиев М. Вопросы внешнего долга Кыргызстана. // Б., Реформа. - 2003. - №2. - С. 75.

в) коэффициент отношения годовой выплаты по внешнему долгу к объему годового экспорта – 18-25 %. Задолженность считается умеренной, если первый показатель находится в пределах от 18 до 80 %, или второй показатель колеблется между 132-220 %.

Превышение страной этих величин – показатель ее низкой платежеспособности, свидетельствующий о непосильной долговой нагрузке. У стран, не имеющих трудностей с погашением внешних долгов, данный показатель исчисляется 10-20 % (в Кыргызской Республике – 299,3 %).

В связи с этим для Кыргызстана актуальной является проблема эффективного использования средств внешних займов. По оценке МФ КР, основными составляющими прямого государственного внешнего долга республики являются:

- обязательства по программным кредитам (кредиты, поступающие во встречный фонд Правительства КР);

- проектные кредиты в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ);

- кредиты вне рамок ПГИ.

Из них наибольшую долю составляют проектные кредиты в рамках ПГИ, которые охватывают:

- физическую инфраструктуру: транспорт, дороги, ирригация, энергетика и поддержка сельского хозяйства;

- социальный сектор и институциональное развитие: ликвидация последствий стихийных бедствий, здравоохранение, образование, водоснабжение и канализация, государственное управление;

- кредитование частного сектора: финансирование села, поддержка частных предприятий, промышленные кредиты.

Анализ структуры внешнего долга республики показывает, что на 88 % он состоит из прямого внешнего долга, т.е. чистых обязательств Правительства КР по кредитам, привлеченным непосредственно Правительством.

Государственный внешний долг, представленный правительственными гарантийными обязательствами составил 0,6 %, частный негарантированный долг – 11,4 % (табл.9.3).

Таблица 9.3.

Структура внешнего долга КР, в %

	1998	1999	2000	2001	2002
Общий внешний долг	100	100	100	100	100
В т.ч.: государственный долг	72,2	77,0	79,8	84,0	88,0
Гарантированный государством долг	1,6	2,8	2,3	2,0	0,6
частный негарантированный долг	26,2	20,2	17,9	14,0	11,4

Рассчитано на основе данных НБ КР

Показатели бремени общего государственного внешнего долга Кыргызстана, как видно из табл. 9.3., превышают пороговые значения, а государственные займы, которые фактически являются компенсаторами разрыва, между налоговыми поступлениями и государственными расходами, превратились в фактор расширения расходов государства по обслуживанию государственного долга республики.

По оценке МФ КР, последние составили в 2001 г. 4,76 % к ВВП и имеют тенденцию к росту. Погашение долговых обязательств и уплаты процентов по ним отвлекает значительную часть бюджетных средств.

Обслуживание государственного долга, превысившего величину годового ВВП, становится самой большой статьей государственных расходов и требует сокращения средств, затрачиваемых на выполнение основных функций государства. Так, выплата только процентов по внешнему долгу в 2003 г. составит 80 млн. долл. США, или 40 % доходной части бюджета.

В стратегической программе КОР устойчивое развитие страны в предстоящие годы связывается со значительным уменьшением внешних заимствований на покрытие дефицита бюджета.

В связи с этим политика внешнего долга КР характеризуется направленностью на снижение бремени государственного долга и основана на следующих факторах:

- не привлечении внешних займов с грант- элементом менее 45 %;

- досрочном погашении нельготных займов;

- реструктуризации двусторонних задолженностей через Парижский клуб;

дальнейшей приватизации стратегических предприятий, 75 % доходов от которой будет использоваться для сокращения внешнего долга.

Новые внешние заимствования будут привлекаться только на самые приоритетные программы и проекты, которые будут действовать экономическому росту и сокращению бедности.

Государственный внутренний долг представляет собой сумму освоенных и непогашенных внутренних займов или других долговых обязательств КР перед кредиторами–резидентами Кыргызской Республики на определенную дату и приводит прежде всего к перераспределению доходов внутри страны.

В последние 10 лет отмечается значительный рост внутреннего долга республики. Так, в 1992 г. он составлял 180,9 млн. сом, в 2002 г. государственный внутренний долг Кыргызстана оценивается в 7744,5 млн. сом.

Государственный внутренний долг Кыргызской Республики складывается из следующих компонентов (табл. 9.4):

- задолженности НБ КР по простому векселю;
- государственных казначейских векселей (ГКВ);
- государственных казначейских обязательств (ГКО и РКО);
- долга коммерческим банкам по облигациям 5 % займа;
- долга населению по сбережениям.

Таблица 9.4.

**Государственный внутренний долг КР на 01.01. 2003 г.,
млн. сом.**

• Государственный внутренний долг	7744,5
• Государственные казначейские обязательства (ГКО)	4563,3
• Государственные казначейские векселя (урегулирование) (ГКВ)	850,0
• Простой вексель (ОГРЗ)	619,0
• Государственные казначейские векселя (ГКВ)	572,6
• Государственные 5-процентные займы 1990 г.	0,1
• Населению (индексация сбережений)	1139,5

Источник: МФ КР

Таким образом, по состоянию на 1.01.2003. г., 59 % государственного внутреннего долга составляли казначейские обязательства – ценные бумаги МФ КР, выпускаемые с целью сокращения дефицита бюджета и урегулирования долгов, около 15 % - долг населению по сбережениям, 11 % - ГКВ урегулирования, 8 % - задолженность НБ КР по простому векселю, 7 % – ГКВ.

Как видно из структуры государственного внутреннего долга КР важная роль в финансировании бюджетного дефицита в республике принадлежит государственным казначейским обязательствам (ГКО). Государственные казначейские обязательства стали выпускаться с 1995 г. со сроком погашения от 6 месяцев до 25 лет. Суммы эмиссии составляли от 10 тыс. сом. до 7 млн. сом.

Согласно Положению «О порядке размещения, обращения и погашения ГКО», их эмитентом выступает МФ КР. Операции с ГКО осуществляет Управление государственным долгом МФ. Погашение ГКО производится исходя из номинальной стоимости ГКО и начисленных процентов.

Доходность по ГКО серии «bank 3-96» определялась по уровню инфляции, по серии «bank 4-96» - 5 %, «bank 3-97» - 25%, «bank 4-97» - 5 %, «bank 5-97»? «bank 7-97» - небольшая часть 5 %, оставшаяся – 25 %. Выплата процентов осуществляется ежегодно. Для мобилизации свободных денежных средств населения, предприятий для финансирования бюджетного дефицита в 1993 г. были выпущены облигации государственного 15 %-го внутреннего выигрышного займа сроком на 20 лет денежным достоинством 5 и 10 сом. на сумму 30 млн. сом. После обмена их на облигации государственного внутреннего выигрышного займа СССР 1982 г., они должны были свободно покупаться и продаваться. Однако из-за низкого спроса в настоящее время они куплены МФ КР. Для привлечения дополнительных средств в бюджет в 1990 г. был выпущен для кредитных учреждений 5 %-й займ на общую сумму 30 млн. руб. номиналом 10 тыс. руб.

Инструментом по обслуживанию государственного долга являются государственные казначейские векселя (ГКВ), выпускаемые в республике с 1993 г. До 1995 г. ГКВ размещались НБ КР и имели срок погашения 3 месяца. С января 1995 г. эмитентом ГКВ стало МФ КР, а НБ КР выступает в качестве агента Правитель-

ства по размещению ГКВ. С этого же периода стали выпускаться ГКВ со сроком погашения 6 и 12 месяцев.

Основными держателями ГКВ являются коммерческие банки (40-70 %), институциональные инвесторы (10-20 %), доля физических лиц составляет 6-12 %⁵.

С июля 1992 г. Правительство республики для покрытия дефицита бюджета привлекало кредиты Национального банка. На 1.01.1998 г. долг Правительства перед НБ КР составлял 58 % внутреннего долга. Начиная с 1998 г., НБ КР не выдает кредиты Правительству, а задолженность Правительства перед ним по кредитам, до 1998 г. использовавшимся как источник покрытия бюджетного дефицита, была реструктуризована выпуском облигаций государственного реструктуризованного займа (ОГРЗ). Погашение производится на сумму доли прибыли НБ КР (70 %), подлежащую к зачислению в республиканский бюджет согласно Закону КР «О реструктуризации долга Правительства Кыргызской Республики перед Национальным банком Кыргызской Республики» от 8 июня 1998 г.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Чем определяется возможность и необходимость использования государственного кредита?
2. Охарактеризуйте функции и формы государственного кредита.
3. Основные принципы государственного заимствования в КР.
4. Цели государственных заимствований.
5. Структура внешней помощи КР по донорам.
6. Основные направления использования средств внешних заимствований.
7. Какова классификация государственного кредита?
8. Принципы предоставления бюджетных ссуд в КР.
9. Государственный внешний долг КР, его структура.
10. Рассчитайте показатели оценки внешней задолженности КР
11. Государственный внутренний долг КР, его структура.

⁵Экономика Кыргызской Республики. – Б., 2003. – С. 158-159.

Рекомендуемая литература

1. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики».
2. Закон Кыргызской Республики «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики».
3. Закон Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг в Кыргызской Республике».
4. Внешние кредиты. Финансы развития. Госкоминвест. Б., 2000.
5. Положение о порядке размещения бюджетных ссуд и иностранных кредитов, рекредитованных Правительством Кыргызской Республики. утв. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 августа 2000 г., № 518.
6. Сарыбаев А. Государственные финансы в экономике Кыргызской Республики. Б., 2002.
7. Койчуманов Т., Осмоналиев М. Вопросы внешнего долга Кыргызстана // Реформа. - 2003. - №2.
8. Международная поддержка развития Кыргызстана: Отчет о внешней помощи. – Б.: ПРООН в Кыргызстане, 2002.
9. Экономика Кыргызской Республики: Учеб. пособ. для вузов. – Б., 2003.
10. External Debt Management. Inroduction Course. -Washington P.S.: World Bank, Depart of International Econom Problems, 1994. Гл.5, с.2.

Приложение

Динамика предоставленной внешней помощи КР по донорам (тыс. долларов США)

Доноры	Всего	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	1690521	37301	98791	130328	268441	251667	252272	247143	268278	135300	1322223
Международные организации	1097692										
Весмирный банк	397712		18230	38420	84201	63164	69889	69003	23709	31096	26662
Азиатский банк развития	259922			30	35190	32062	54085	46390	84557	7608	58621
МВФ	246508		59030	13653	46564	23504	43801	14228	26816	18912	14875
ЕБРР	85399		45	1019	11027	24111	18027	8430	22440		575
Европейский союз	72449	29390				1841	8134	17285	7340	8459	4335
ПРООН	15200			428	885	804	2193	3680	4252	2958	
Исламский банк развития и реконструкции	11310		400	200	822	2000	98	420	5680	1690	
Фонд народонаселения ООН	3362		350	381	163	343	355	970	567	233	
Международный фонд сельскохозяйственного развития	3240						540	620	1080	1000	655
Детский фонд ООН	1677								928	749	
Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев	610									610	
Международная организация по миграции	278						70	78	130		
Организация ООН по СПИД	20							6	14		
Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры	5									5	

[illegible]

Германский банк реконструкции	43748		3571	4762	6147	4281	2371	3008	2038	17570	
Институт открытого общества (Сорос)	24194				3364	3541	4162	4551	4722	3854	
Турецкое агентство по международному сотрудничеству	22680	3031	1818	4678	3563	2572	2745	4273			
Корейские гуманитарные организации	12510								12300	210	68
Северный фонд развития	4850							2840	1980	30	
Кувейтский фонд арабского экономического развития	3100							120	1070	1910	2093
Красный крест Нидерландов	633					350	280	3			
Центральноазиатский банк сотрудничества и развития	500					500					
Фонд Билла и Мелинды Гейтс	138									138	
ОБСЕ	134								24	110	

ТЕМА 10. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

10.1. Сущность, цели и формы финансового контроля

10.2. Функции и задачи органов государственного финансового контроля

10.1. Сущность, цели и формы финансового контроля

Одним из национальных приоритетов развития Кыргызстана является укрепление его финансовой системы. Непременным условием успешной реализации данного приоритета является организация эффективной системы финансового контроля, как важнейшей функции государственного финансового управления.

Под **финансовым контролем** следует понимать многоаспектную межотраслевую систему наблюдения наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов над финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений, организаций с целью объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов госбюджета.

В соответствии с финансовым правом, финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и методов по проверке законности и целесообразности действий в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства и органов местного самоуправления, одну из форм государственного контроля, способствующую обеспечению законности, охране собственности, правильному, эффективному и экономному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогающую вскрыть нарушения финансовых дисциплин.

Объектом финансового контроля являются денежные распределительные процессы формирования и использования финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы. Основное назначение финансового контроля - оказывать содействие реализации финансовой политики страны, обеспечению законности, эффективного использования финансовых ресурсов.

Финансовый контроль призван защищать интересы и права как государства и его учреждений, так и всех других экономических субъектов. В наиболее концентрированном виде подходы к орга-

низации финансового контроля в развитых странах сформулированы в Лимской Декларации о руководящих принципах финансового контроля, которая была принята в 1977 г. на IX Конгрессе международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). На современном этапе нормы Лимской Декларации признаны эталоном оценки уровня организации

финансового контроля и составляют основу для анализа его эффективности в различных странах.

Основные **принципы организации финансового контроля**, разработанные на основе многолетнего опыта мировым сообществом, изложены в указанной Декларации. К ним относятся такие универсальные принципы, как независимость и объективность, компетентность и гласность. **Независимость контроля** должна быть обеспечена финансовой самостоятельностью контрольного органа, более длительными, по сравнению с парламентскими сроками, полномочиями руководителей органов контроля, а также их конституционным характером. **Объективность и компетентность** подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы. **Гласность** предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из этих базовых принципов вытекают и другие, носящие прикладной характер, в том числе:

- результативность;
- четкость и логичность предъявляемых контролерами требований;
- непродуктивность субъектов контроля;
- обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий; превентивность (предупреждение вероятных финансовых нарушений);
- презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц;
- согласованность действий различных контролирующих органов и др.

Определяя основные **цели финансового контроля**, Лимская Декларация подчеркивает, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений установленных принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный государству ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем, (статья I).¹

В экономической науке финансовый контроль классифицируется по следующим признакам:

время проведения - предварительный, текущий (оперативный), последующий, находящиеся в тесной взаимосвязи - отражает непрерывный характер финансового контроля;

субъект контроля - государственный, негосударственный;

метод проведения - проверки, обследования, надзор, анализ финансовой деятельности, наблюдение (мониторинг), ревизии.

Важнейшей формой финансового контроля является **предварительный** контроль, носящий предупредительный характер. Он проводится до совершения финансовых операций, на стадии прогнозов и планов, предусматривает оценку обоснованности проверяемых финансовых операций. Это позволяет предотвратить возможные нарушения действующего финансового законодательства, попытки нерационального использования средств до того, как они произошли. В Лимской Декларации подчеркивается, что эффективный предварительный контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления денежными и материальными средствами (статья 2, часть 2).

¹ Лимская Декларация руководящих принципов контроля / Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. - М., 98.

Текущий (оперативный) финансовый контроль осуществляется в момент совершения хозяйственных и финансовых операций для предотвращения финансовых нарушений, возможных злоупотреблений при осуществлении денежных расчетов, предупреждения потерь и убытков.

Частью финансового контроля является **последующий** контроль - проверка финансовых, хозяйственных операций за истекший период для выявления их законности, целесообразности. Последующий контроль позволяет вскрыть недостатки предварительного и текущего финансового контроля.

Финансовый контроль является деятельностью особых контролирующих органов. В зависимости от правовой природы субъектов, осуществляющих финансовый контроль, выделяют государственный и негосударственный финансовый контроль.

Основными целями **государственного финансового контроля** являются обеспечение законности, эффективности использования государственных материальных и финансовых ресурсов, содействие эффективному управлению экономикой.

Посредством государственного финансового контроля обеспечивается:

- соблюдение экономическими субъектами действующего законодательства в области налогообложения;

- правильность ведения бухгалтерского учета;

- правильность составления и исполнения государственного бюджета;

- эффективность использования финансовых, материальных ресурсов;

- правомерность и эффективность использования внебюджетных фондов;

- выявление резервов роста государственных финансовых ресурсов и др.

Государственный финансовый контроль подразделяется на общегосударственный, осуществляемый органами государственной власти, специальными контрольными органами, которому подлежат объекты независимо от их ведомственной подчиненности, и ведомственный, проводимый на подведомственных предприятиях и в учреждениях соответствующими структурами министерств, ведомств.

К **негосударственным** видам финансового контроля относятся внутрифирменный, контроль коммерческих банков, аудиторский. Внутрифирменный финансовый контроль осуществляется экономическими службами фирмы над ее финансовой деятельностью, эффективностью денежных расходов, финансовым состоянием. Внутрифирменный финансовый контроль предполагает сравнительный анализ фактических финансовых результатов фирмы с прогнозируемыми на каждой стадии производственной, инвестиционной деятельности, определение возможностей снижения издержек, совершенствования финансового прогнозирования.

Важной компонентой финансового контроля является контроль коммерческих банков за организациями - клиентами. Для обеспечения устойчивости банки осуществляют контроль над использованием выданной ссуды, платежеспособностью, ликвидностью клиента, оценивают финансовое состояние и кредитоспособность заемщиков.

Начало рыночных преобразований в республике потребовало повышения требований к финансовой надежности хозяйствующих субъектов, что обусловило возникновение в 90-х годах аудиторского контроля. Правовые основы осуществления аудиторской деятельности в Кыргызстане определены Законом Кыргызской Республики «Об аудиторской деятельности», принятым от 26 июня 1998 г., №84. Закон направлен на создание системы аудиторского контроля, способствующего защите имущественных интересов собственника и заинтересованных сторон, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности и сферы деятельности.

В соответствии с указанным Законом, **аудит** - это независимое исследование документов бухгалтерской и финансовой отчетности, учета первичных документов и другой информации о финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов с целью определения достоверности их отчетности, учета, его полноты и соответствия действующему законодательству и установленным нормативам.

Аудиторская проверка может быть обязательной и инициативной.

Обязательному аудиту, согласно Закону Кыргызской Республики «Об аудиторской деятельности», подлежат банки и другие финансово-кредитные учреждения, пенсионные фонды, страховые компании, эмитенты ценных бумаг при их публичном размещении, общественные фонды, в том числе благотворительные, созданные за счет частных, общественных пожертвований и взносов; инвестиционные фонды, государственные предприятия при сдаче в аренду имущественных комплексов, а также при приватизации и других изменениях формы собственности. Кроме того, обязательная аудиторская проверка может быть проведена и по поручению прокуратуры, казначейства, арбитражного суда, суда, финансовой полиции, Департамента по налогам. Уклонение или воспрепятствование проведению обязательного аудита влечет за собой предусмотренную законодательством ответственность.

Инициативная аудиторская проверка осуществляется по желанию самого экономического субъекта на основе договора с аудитором. В зависимости от того, кто осуществляет проверку, выделяют внутренний и внешний аудит.

Внутренний аудит осуществляется специальной внутрифирменной аудиторской службой, руководитель которой подчиняется управляющему фирмы или годовому собранию акционеров.

Внешний аудит выполняют специальные аудиторские фирмы или отдельные аудиторы по договору с экономическими субъектами.

Согласно указанному Закону, он является независимым финансовым контролем, лица, осуществляющие аудит, независимы от лиц, подлежащих аудиту, а также от любых третьих лиц, в том числе от учредителей (участников) аудиторских организаций.

В республике деятельность в области аудита координирует Государственная комиссия по аудиту при Правительстве Кыргызской Республики.

К полномочиям данной комиссии относятся:

разработка программ подготовки кадров аудиторов;

разработка и утверждение квалификационных требований к юридическим и физическим лицам, а также специальных требований к аудиторским организациям;

определение порядка допуска к экзаменам и процедуры проведения экзаменов на право получения лицензии на занятия аудиторской деятельностью;

разработка и согласование норм и стандартов по аудиторской деятельности;

контроль за деятельностью аудиторов и аудиторских организаций;

методологическая работа по форме, методу, глубине проведения аудита;

разработка рекомендаций по развитию различных видов аудиторской деятельности.

10.2. Функции и задачи органов государственного финансового контроля

Контрольные органы законодательной власти

Ключевая роль в организации государственного финансового контроля в республике отводится законодательным органам власти, которые выполняют следующие функции финансового контроля:

контроль источников доходов бюджета;

контроль расходов бюджета;

контроль над эффективностью использования государственной собственности;

контроль приватизационных процессов;

контроль использования средств внебюджетных фондов и др.

В Кыргызской Республике высшим органом государственного финансово-экономического контроля является **Счетная палата**. Состав, порядок деятельности Счетной палаты определены Законом Кыргызской Республики «О Счетной палате» (от 19 октября 1996г. №55). Счетная палата является юридическим лицом,

формируется Президентом КР, Законодательным собранием и Собранием народных представителей Жогорку Кенеша КР и подотчетна им. При формировании ее состава Президент КР, ЗС и СНП ЖК КР назначают по 4 аудитора.

Задачами Счетной палаты КР являются:

организация и осуществление контроля исполнения республиканского бюджета, местных бюджетов, внебюджетных фондов, определение целесообразности, эффективности расходования го-

сударственных средств и использования государственной собственности;

контроль над законностью и своевременностью движения средств республиканского бюджета, местных бюджетов и средств внебюджетных фондов в Национальном банке, уполномоченных банках;

контроль расходов на содержание органов государственной власти, финансирования целевых социальных программ, использования средств республиканского бюджета на ликвидацию последствий стихийных бедствий, распределения гуманитарной помощи;

контроль использования золотых запасов, законного ведения процесса разгосударствления, приватизации государственной собственности, использования кредитных ресурсов и иностранных инвестиций, полученных правительством от иностранных государств и международных финансовых организаций;

проверка и оценка деятельности органов, осуществляющих функции финансового контроля.

Счетная палата КР осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную деятельность, обеспечивает единую систему контроля исполнения республиканского и местных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов. В процессе исполнения республиканского бюджета Счетная палата КР контролирует своевременность и полноту денежных поступлений в республиканский бюджет; фактическое расходование бюджетных ассигнований по сравнению с законодательно утвержденными показателями; выявляет отклонения, нарушения, анализирует их, вносит предложения по их устранению. В необходимых случаях осуществляет контроль над исполнением местных бюджетов КР.

Счетная палата контролирует формирование средств республиканских и местных внебюджетных фондов, эффективность их использования; эффективность использования валютных средств, находящихся в ведении Правительства КР.

Счетная палата осуществляет контроль над состоянием государственного внутреннего и внешнего долга КР и использованием кредитных ресурсов:

управлением и обслуживанием государственного внешнего и внутреннего долга:

за законностью, рациональностью, эффективностью использования иностранных кредитных займов, гуманитарной помощи, полученных правительством, а также хозяйствующими субъектами под гарантию Кыргызской Республики;

эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;

предоставлением гос. кредитов, средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Счетная палата осуществляет контроль над расходованием средств представительствами, учреждениями, действующими за рубежом, финансируемыми из РБ по объемам, структуре, целевому назначению и целесообразности их расходов.

Счетная палата контролирует инвестиционную деятельность: целевое использование органами государственного управления, хозяйствующими субъектами средств для инвестирования экономики, использование государственных инвестиционных средств на развитие предприятий негосударственных форм собственности.

Счетная палата осуществляет контроль над поступившими в РБ средствами от распоряжения и управления государственным имуществом (приватизация, аренда, продажа), от использования природных ресурсов.

Счетная палата осуществляет контроль:

деятельности Национального банка КР, его структурных подразделений, коммерческих банков в части обслуживания ими средств республиканского бюджета;

деятельности Национального банка по обслуживанию государственного долга.

Счетная палата осуществляет деятельность на основе принципов законности, объективности, независимости, гласности.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения, общественные объединения, негосударственные фонды, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, использующие государственные финансовые и

материальные ресурсы. Кроме того, все государственные органы, осуществляющие проверки бюджетных организаций по финансовым вопросам, обязаны согласовывать со Счетной палатой годовые и текущие планы проверок и ревизий.

Основные формы контроля, проводимого Счетной палатой - ревизии и тематические проверки.

По результатам проверок, Счетная палата своим постановлением направляет органам государственной власти Кыргызской Республики представления, а руководителям предприятий, учреждений, организаций - предписания для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц. Предписания и представления должны рассматриваться в течение 20 дней со дня их получения или в указанные в них сроки. При неисполнении предписаний Счетной палаты ее председатель вправе принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений, организаций.

Кроме Счетной палаты, финансовый контроль законодательных органов государственной власти Кыргызской Республики осуществляют:

Законодательное собрание, Собрание народных представителей ЖК Кыргызской Республики и местные кенешы.

Общий постоянный контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляют **СНП и ЗС ЖК** как непосредственно, так и через соответствующие комитеты, ведающие данным вопросом.

Контроль над составлением республиканского бюджета и его исполнением осуществляет Комитет по бюджету и финансам Законодательного Собрания Жогорку Кенеша. В его задачи входят проведение экспертно-аналитических работ и подготовка заключения по материалам бюджетных посланий, вносимых Президентом страны.

Ход исполнения бюджета на заседаниях Законодательного собрания рассматривается дважды в год (июль и декабрь): заслушивается отчет Правительства КР, проводится обсуждение, принимается постановление об утверждении отчета Правительства.

В случае не утверждения отчета Законодательное собрание может решить вопрос об ответственности Правительства или внесении изменений и дополнений в Закон о республиканском бюджете.

На заседаниях комитетов исполнение бюджета рассматривается четыре раза в течение срока его исполнения (апрель, июль, октябрь, январь).

Контрольные органы исполнительной власти

Органом исполнительной власти в республике, наделенным всеобъемлющими контрольными полномочиями, является **Министерство финансов**, согласно Положению о Министерстве финансов Кыргызской Республики, утвержденному Постановлением Правительства КР от 14 ноября 2000 г., его основными задачами являются:

- разработка и проведение государственной макроэкономической, бюджетно-финансовой и налоговой политики;

- обеспечение методологического руководства организацией финансов в республике;

- воздействие на повышение эффективности работы отраслей экономики республики посредством экономических и финансовых методов регулирования;

- осуществление контроля над правильностью начисления, обеспечением своевременности и полноты поступления налогов и других платежей через систему казначейства и подведомственной Министерству финансов налоговой службы;

- обеспечение методологического руководства и определение принципиальных положений в области финансовой отчетности и независимого негосударственного финансового аудита в республике;

- организация контроля по предотвращению фактов неэффективного использования, хищений государственной собственности.

Для выполнения закрепленных за Министерством финансов задач оно наделено широкими правами:

- осуществлять контроль над использованием бюджетных средств;

- осуществлять контроль над правильностью исчисления, сво-

евременностью и полнотой поступлений в бюджет налоговых платежей и других сборов на предприятиях и в организациях;

принимать в процессе ревизий и проверок совместно с руководством ревизируемых предприятий необходимые меры к устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины, давать указания об устранении вскрытых нарушений;

направлять в органы прокуратуры, МВД, МНБ материалы о выявленных ревизиями и проверками недостатках, растратах, хищениях и злоупотреблениях;

вносить в Правительство КР, другие органы государственного управления представления о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушениях требований финансового законодательства КР, бесхозяйственности и причинении материального ущерба государству;

вносить предложения при выявлении фактов грубого нарушения государственной финансовой дисциплины Президенту КР, в Правительство КР об освобождении от занимаемых должностей руководителей государственной администрации и органов местного самоуправления, министерств, государственных комитетов и административных ведомств по вине которых допущены указанные нарушения;

взыскивать в установленном законом порядке с хозяйствующих субъектов, основанных на негосударственной собственности, средства, выделенные из бюджета и использованные не по целевому назначению.

Трудности и противоречия процесса перехода Кыргызстана к рыночным отношениям породили ряд экономических преступлений: финансовые, таможенные и налоговые. В сфере экономики возникли возможности для быстрого незаконного обогащения, поскольку деятельность вновь образовавшихся предпринимательских, финансово-кредитных и других структур, действовавших в условиях отсутствия уголовно-правовых способов защиты интересов государства, обеспечения интересов акционеров, вкладчиков, с одной стороны, а с другой - корыстные интересы разных чиновников, породила ощущение вседозволенности и возможности совершения разных финансовых махинаций, в том числе уклонения от налогообложения. Обеспечение эффективного

осуществления функций государства по обеспечению законности в хозяйственной, финансовой сферах стало острой необходимостью.

В феврале 1993 г. Президентом страны был издан Указ «О создании специальных подразделений налоговых расследований при Государственной налоговой инспекции Республики Кыргызстан». Спецподразделения налоговых расследований были созданы в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений налогового законодательства в республике, а также обеспечения безопасности деятельности налоговой инспекции и ее сотрудников.

Позже, в феврале 1994 г., на базе спецподразделений был создан **Департамент налоговой полиции** при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Наряду с выполнением функций выявления налоговых преступлений и обеспечения безопасности сотрудников, в соответствии с Уголовно-процессуальным и Уголовным кодексами, органы налоговой полиции могли расследовать следующие основные самостоятельные составы преступлений:

- уклонение от налогообложения;
- воспрепятствование деятельности налоговых инспекций;
- злостное уклонение от финансового контроля;
- незаконное получение финансовых льгот;
- подделка акцизных марок;
- производство, импорт и реализация табачных изделий и алкогольных напитков без акцизных марок.

В 1995 г. Департамент налоговой полиции был преобразован в **Управление налоговой полиции** в составе ГНИ при Министерстве финансов КР.

Учитывая, что налоговые преступления были новым видом преступлений, виды, формы, методы совершения которых постоянно изменялись, в целях совершенствования деятельности органов налоговой полиции, на базе Управления служебных расследований и Управления налоговой полиции Государственной налоговой инспекции при МФ КР, Управления собственной безопасности Государственной таможенной инспекции при МФ КР было образовано **Управление финансовой полиции** МФ КР Указом Президента КР от 21 января 2001 г. Реорганизация нало-

говой полиции была вызвана также тем, что в последние годы экономическая преступность в республике стала более организованной и профессиональной, явилось препятствием для эффективного осуществления государством функций по обеспечению законности в хозяйственной и финансовой сферах.

Вновь созданному органу, кроме переданных функций органов налоговой полиции были добавлены функции борьбы с коррупцией и злоупотреблениями в налоговых и таможенных органах.

Управление финансовой полиции - государственный правоохранительный орган при МФ КР, деятельность которого направлена на обеспечение экономической безопасности КР, представляет собой централизованную систему с подчиненностью и подотчетностью Министерству финансов Кыргызской Республики. Директор Управления назначается и освобождается от должности Премьер-министром КР по представлению министра финансов Кыргызской Республики.

Согласно утвержденному Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2001г. №76, Положения «Об Управлении финансовой полиции при Министерстве финансов Кыргызской Республики», задачами Управления финансовой полиции являются:

- выявление, предупреждение и пресечение правонарушений в сфере финансового, налогового и таможенного законодательства;

- разработка и осуществление мер по выявлению, предупреждению и пресечению фактов злоупотреблений и коррупции в финансовых, налоговых и таможенных органах;

- производство дознания и следствия;

- возмещение ущерба, причиненного финансовыми, налоговыми и таможенными правонарушениями в сфере экономической деятельности;

- розыск лиц, совершивших правонарушения в сфере экономической деятельности;

- обеспечение безопасности сотрудников фискальных органов системы Министерства финансов КР при исполнении служебных обязанностей;

- взаимодействие в пределах своей компетенции с правоохранительными и контролирующими органами КР;

разработка и осуществление мер по предупреждению, выявлению и пресечению фактов незаконного вмешательства в экономическую деятельность физических и юридических лиц или воспрепятствование предпринимательской деятельности должностными лицами с использованием своего служебного положения.

В соответствии с поставленными задачами основными обязанностями и правами органов Финансовой полиции являются:

обеспечение экономической безопасности государства, защиты прав и свобод граждан;

проведение оперативно-розыскных мероприятий и дознания с целью выявления и пресечения финансовых, налоговых и таможенных правонарушений и преступлений в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности»;

проведение работы по выявлению и пресечению фактов коррупции и злоупотреблений в финансовых, налоговых, таможенных органах;

принятие, регистрация заявлений, сообщений о финансовых, налоговых, таможенных нарушениях и осуществление в установленном порядке их проверки;

наложение ареста на имущество юридических и физических лиц по уголовным делам с целью взыскания нанесенного ущерба в бюджет в установленном законодательством порядке;

по выявленным правонарушениям внесение в соответствующие государственные органы, руководителям хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности, общественным организациям, индивидуальным предпринимателям обязательных для рассмотрения и исполнения представлений и предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению финансовых, налоговых и таможенных правонарушений;

в случае установления признаков налоговых преступлений хозяйствующих субъектов по возбужденным уголовным делам проведение неотложных проверок;

при установлении признаков финансовых, налоговых, таможенных правонарушений, а также фактов злоупотреблений и коррупции в финансовых, налоговых и таможенных органах проведение проверок и служебных расследований.

За 10 лет деятельности органов финансовой (налоговой) полиции существенно повысилась эффективность их работы; растет количество выявленных правонарушений, взыскиваются в пользу государства все более крупные суммы.

В целях совершенствования структуры органов управления, эффективного использования бюджетных средств и исполнения доходной части бюджета республики с 1 октября 2002 г. при Министерстве финансов КР на базе Государственной налоговой инспекции и Государственной таможенной инспекции при Министерстве финансов КР Указом Президента КР образован **Комитет по доходам**.

Вновь созданный Комитет является органом исполнительной власти, осуществляющим контрольные функции государственного управления над соблюдением налогового и таможенного законодательства, полнотой и своевременностью уплаты в бюджет и внебюджетные фонды налогов, таможенных платежей и других обязательных платежей, правильностью исчисления и уплаты страховых взносов.

Основными задачами Комитета по доходам в области финансового контроля являются:

- обеспечение исполнения требований налогового и таможенного законодательства, осуществление внешнего контроля над правильностью исчисления и уплаты юридическими и физическими лицами страховых обязательных платежей, контроль над соблюдением налогового и таможенного законодательства, осуществление внешнего контроля над правильностью исчисления и уплаты юридическими и физическими лицами

- страховых взносов, обеспечение сбора в государственный бюджет налоговых, таможенных и других обязательных платежей;

- участие в определении стратегических целей и приоритетов развития Кыргызской Республики и в реализации стратегии развития Кыргызской Республики в фискальной сфере;

- участие в разработке и проведении на всех уровнях государственной налоговой и таможенной политики, а также политики в сфере контроля над уплатой страховых взносов;

- осуществление контроля над правильностью начисления, обеспечением своевременности и полноты поступления налогов, та-

моженных и других платежей через систему казначейства и подведомственные Комитету по доходам налоговые и таможенные службы;

осуществление валютного контроля, мер по защите государственной, экономической безопасности Кыргызской Республики в пределах своей компетенции, применение средств таможенного регулирования торгово-экономических отношений;

ведение борьбы с контрабандой, пресечением незаконного оборота товаров через таможенную границу Кыргызской Республики;

осуществление деятельности, направленной на выявление, предупреждение и пресечение нарушений налогового и таможенного законодательства, развитие экономики Кыргызской Республики и внесение предложений по его совершенствованию.

В соответствии с возложенными на Комитет задачами, он выполняет следующие контрольные функции:

организует сбор, контроль над поступлением в бюджет и внебюджетные фонды налогов, таможенных сборов, пошлин и других обязательных платежей, контроль над соблюдением налогового и таможенного законодательства, осуществляет «внешний» контроль (проверки) правильности исчисления и уплаты страховых взносов, организует, проводит и контролирует эту работу в подведомственных организациях;

участвует в планировании доходов республиканского бюджета, обеспечивает своевременное и полное поступление налогов, таможенных сборов, пошлин и других обязательных платежей;

осуществляет в пределах своей компетенции валютный контроль, контроль над вывозом за пределы Кыргызской Республики стратегических и других жизненно важных для интересов Кыргызской Республики материалов, применение средств таможенного регулирования торгово-экономических отношений;

ведет борьбу с контрабандой, пресечением незаконного оборота товаров через таможенную границу Кыргызской Республики, оказывает в пределах своей компетенции содействие в защите государственной, экономической безопасности Кыргызской Республики;

разрабатывает и вносит предложения по совершенствованию налоговой и таможенной политики, обеспечивает их реализацию;

разрабатывает (участвует в разработке) проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов налогообложения и таможенного дела, деятельности органов Комитета по доходам (налоговых и таможенных органов);

устанавливает формы налоговых расчетов, отчетов, деклараций и иных документов, связанных с начислением и уплатой налогов, таможенных сборов, пошлин и других обязательных платежей в бюджет, а также формы отчетов о проведенной структурными подразделениями работе;

проводит обследования и проверки (в том числе комплексные) организации работы структурных подразделений Комитета по доходам всех уровней, по результатам которых принимает меры к устранению выявленных недостатков и нарушений, а также заслушивает в необходимых случаях отчеты структурных подразделений Комитета о состоянии проводимой работы, оказывает методическую и практическую помощь в ее организации, изучает положительный опыт в этой работе и распространяет его в системе Комитета;

осуществляет контроль над состоянием инспекторской работы в подведомственных структурных подразделениях;

рассматривает в установленном порядке заявления, предложения и жалобы юридических и физических лиц по вопросам налогообложения, обложения таможенными сборами, пошлинами и другими обязательными платежами и неправомерных действий должностных лиц органов Комитета по доходам;

предъявляет в суде иски к юридическим и физическим лицам, а также гражданам о взыскании в доход бюджета налогов, таможенных сборов, пошлин и других обязательных платежей, штрафов, процентов иных санкций, не уплаченных в установленный срок;

проводит анализ финансового состояния отраслей экономики республики и вносит предложения по изысканию дополнительных доходов бюджета и эффективному расходованию бюджетных средств.

Для выполнения закрепленных за Комитетом функций в его структуре имеются такие подразделения, как Департамент налоговой службы и Департамент таможенной службы.

Департамент налоговой службы осуществляет:

координацию работы отделов налоговых служб управлений Комитета по доходам областей и г.Бишкек, районных и городских государственных налоговых инспекций;

проводит непосредственно и организует работу структурных подразделений налоговой службы по сбору налогов и обязательных платежей в бюджет, осуществлению контроля над соблюдением налогового законодательства и проведению проверок юридических и физических лиц по вопросу правильности исчисления и уплаты страховых взносов;

организует и контролирует в установленном законодательством порядке работу подведомственных органов по осуществлению государственной регистрации, перерегистрации и регистрации прекращения

деятельности юридических лиц, их филиалов и представительств в налоговых органах;

организует в налоговых органах работу по учету, оценке и реализации конфискованного, бесхозного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, по контролю правильности взимания и обеспечения сохранности учреждениями и организациями денежных средств, полученных в уплату государственной пошлины и других неналоговых платежей, а также по контролю соблюдения местными органами власти (айыл окмоту, местных кенешей и др.) установленных требований при приеме от населения денежных средств в счет уплаты налогов и платежей;

проводит обследования и проверки организации работы налоговых органов всех уровней, по результатам которых принимает меры к устранению выявленных недостатков и нарушений, а также заслушивает в необходимых случаях отчеты руководителей инспекций о состоянии проводимой работы, оказывает методическую и практическую помощь в ее организации, изучает положительный опыт в этой работе и распространяет его в системе налоговой службы.

Департамент таможенной службы в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие функции:

организует работу по обеспечению взимания таможенных по-

шлин, сборов и налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу Кыргызской Республики, иных таможенных платежей, а также контролю за правильности определения таможенной стоимости товаров;

осуществляет контроль над своевременной и полной уплатой юридическими и физическими лицами таможенных сборов, пошлин, акцизов и налога на добавленную стоимость при ввозе и вывозе товаров (работ и услуг) в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

обеспечивает соблюдение и эффективное использование таможенных режимов при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Кыргызской Республики и при ведении производственной и иной коммерческой деятельности на территории Кыргызской Республики;

обеспечивает самостоятельно и во взаимодействии с другими правоохранительными органами контроль над соблюдением режима таможенного контроля, организует систему функционирования объектов таможенной инфраструктуры, осуществляет в пределах своей компетенции меры по охране таможенной границы;

участвует в организации экспортного контроля, контроля над вывозом стратегических и других жизненно важных для интересов Кыргызской Республики сырья и материалов, культурных ценностей, а также валютного контроля в соответствии со своей компетенцией;

осуществляет выборочные, комплексные проверки, ревизии финансово-хозяйственной деятельности, рейды после прохождения таможенного контроля, для выявления потенциальных утечек доходов и обеспечения полноты поступлений таможенных платежей и налогов в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики и др.

Ведущую роль в контроле над доходами и расходами государства, его долгом и активами играет **Казначейство** Кыргызской Республики.

Казначейство является неотъемлемой частью Министерства финансов КР, состоит из Центрального казначейства и его региональных отделений в г.Бишкек, в областях и районах. Его деятельность регулируется Законом КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики » от 28 мая 1994 г.

На органы Казначейства возложена ответственность за эффективный контроль, поступление, целевое и экономное использование средств, исполнение республиканского и местных бюджетов. Казначейство контролирует все правительственные банковские счета, все движения денежных средств для своевременного осуществления расходов, одобренных в Жогорку Кенеше и местными кенешами.

Основными обязанностями и функциями Казначейства являются:

а) контроль исполнения республиканского и местных бюджетов, одобренных Жогорку Кенешом и местными кенешами с учетом последующих изменений;

б) отслеживание хода исполнения бюджетов и представление отчетов министру финансов Кыргызской Республики и соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления о ходе исполнения бюджетов;

в) упорядочение системы банковского обслуживания Правительства Кыргызской Республики и контроль над всеми правительственными банковскими счетами;

г) аккумуляция всех государственных денежных средств, включая бюджетные и внебюджетные средства в национальной и иностранной валюте;

д) управление и контроль над всеми движениями денежных средств для своевременного осуществления расходов, одобренных Жогорку Кенешем и местными кенешами;

е) разработка положений по учету доходных и расходных операций органов государственной власти и местного самоуправления, происходящих как внутри страны, так и за рубежом, и контроль их использования;

ж) управление государственными активами, а также внутренним и внешним долгом государства и контроль над ними;

з) разработка и ведение системы классификации бюджета и счетов, соответствующих международным стандартам;

и) создание иерархического плана счетов Казначейства на основе метода двойной проводки и в соответствии с системой классификации бюджета и счетов;

й) подготовка ежемесячных и годовых счетов Казначейства по

операциям республиканских и местных органов управления;

к) создание эффективной внутренней ревизионно-аудитной системы для обеспечения надлежащего ведения счетов по государственным финансовым операциям и других документов всех республиканских и местных бюджетных организаций;

л) разработка руководящих положений и других нормативных документов Казначейства по ведению государственных финансовых операций, бухгалтерского учета, государственных банковских операций и внутреннего аудита;

м) компьютеризация операций Казначейства.

Контрольные функции Казначейство осуществляет посредством образования Консолидированного фонда КР, в который направляются все доходы и поступления органов государственной власти и местного самоуправления. Все расчетные операции республиканских и местных организаций осуществляются из этого фонда. Управление Консолидированным фондом является исключительной прерогативой Казначейства. Кроме того, согласно Закону КР «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики», ни одно республиканское или местное бюджетное учреждение не имеет права открыть счета ни в одном банке без специального разрешения казначейства. Контроль над исполнением бюджета каждого бюджетного учреждения обеспечивается филиалами Казначейства, который определен для него Казначейством по соглашению с административными властями. Органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные полномочиями утверждения сметы расходов, обязаны представлять информацию о бюджетных ассигнованиях каждого бюджетного учреждения соответствующему региональному отделению Казначейства. Обязательными являются представления прогнозов о доходах в соответствующие региональные отделения Казначейства местными налоговыми и таможенными органами, а также бюджетными организациями.

Казначейство осуществляет контроль над управлением государственными доходными поступлениями, полученными от реализации государственных финансовых активов, включая средства, поступившие от приватизационных операций, а также финансовыми активами государства.

Казначейство под руководством министра финансов Кыргызской Республики выступает в качестве единственного органа, принимающего решения по всем вопросам привлечения и предоставления кредитов. Оно отвечает за управление внутренним и внешним долгом Правительства Кыргызской Республики, уполномочивает осуществление платежей по долговым обязательствам и ведет учет платежей, а также управляет всеми правительственными гарантиями и непредвиденными обстоятельствами.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте роль предварительного финансового контроля. Кто его осуществляет?
2. Охарактеризуйте роль текущего финансового контроля. Кто его осуществляет?
3. Последующий контроль, методы и органы его осуществления. Назовите органы, осуществляющие общегосударственный финансовый контроль.
4. Охарактеризуйте роль Счетной палаты Кыргызской Республики в осуществлении государственного финансового контроля. Какие задачи она решает?
5. В чем заключаются задачи Министерства финансов Кыргызской Республики?

Рекомендуемая литература

1. Указ Президента КР от 19 февраля 1993 г. № УП-60 «О создании специальных подразделений налоговых расследований при Государственной налоговой инспекции Республики Кыргызстан».
2. Постановление Правительства КР от 3 июня 1995 г., №258, «О вопросах налоговой полиции».
3. Указ Президента КР от 21 января 2001 г., №37, «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Кыргызской Республики», «О реорганизации Центральных органов государственного управления от 28 декабря 2000 г.».
4. Финансовая полиция: 10 лет. - Б., 2003.
5. Положение об Управлении финансовой полиции при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Утв. пост. Прави-

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

- тельства Кыргызской Республики от 3 марта 2001 г., №76.
6. Положение о Комитете по доходам при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Утв. пост. Правительства Кыргызской Республики от 18 октября 2003 г., №729.
7. Закон КР «О счетной палате Кыргызской Республики» от 19 октября 1996 г., №55 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 29 декабря 1998 г., №159).
8. Лимская Декларация руководящих принципов контроля / Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. - М., 98.
9. Финансовое право: Учеб. - М., 1996.
10. Белуха Н. Т. Теория финансово-хозяйственного контроля. - М., 1991. 11. Наринский А.С. Гаджиев Н.Г. Контроль в условиях рыночной экономики. - М., 1994.

Министерство образования Кыргызской Республики
Кыргызский Национальный Университет
имени Ж. Баласагына

С. Турсунова, А. Рахматов, Р. Джумашев

ФИНАНСЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рекомендовано Министерством образования Кыргызской Республики
в качестве учебного пособия для студентов экономических специальностей
высших учебных заведений

Компьютерная верстка Одакозова А.
Технический редактор Колтунов А.

Свидетельство КР № 000025 от 7.03.2002

Сдано в набор 25.02.2004, подписано в печать 12.04.2004

Формат А5, бумага офсетная 80 г/м², гарнитура «Таймс»

Печать офсетная, тираж 800 экз.

Заказ № 100

ОсОО «НИВА» Кыргызская Республика г. Бишкек,
ул. Кулатова 1а



ТУРСУНОВА САЛТАНАТ доктор экономических наук, профессор, отличник народного образования, выпускница экономического факультета Кыргызского государственного университета. В настоящее время заместитель директора по учебной и научной работе Института интеграции международных образовательных программ Кыргызского Национального университета им. Ж.Баласагына. Автор более 50 научных, учебно-методических работ по проблемам экономики, предпринимательства, финансов.

РАХМАТОВ АБДЫРАЗАК доктор экономических наук, профессор, отличник народного образования, выпускник Кыргызского сельскохозяйственного института. За подготовку руководящих кадров награжден 2 медалями и орденом «Почета». В настоящее время декан экономического факультета Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына. Автор более 100 научных, учебно-методических работ по проблемам экономики, менеджмента и финансов.



ДЖУМАШЕВ РАТБЕК выпускник Бишкекского политехнического института, магистратуры по экономике университета Вандербилт (США). Автор интернет-учебника по практической статистике, участник разработок долгосрочной прогнозной модели развития Кыргызстана, прогнозной модели для основных налогов в республике, по оценке экономического воздействия правительственных налоговых мер на развитие экономики.