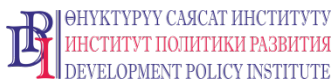


## ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ГОРОДОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Институт политики развития,  
г. Бишкек

*Добрецова Н., Тюлюндиева Н.*

В докладе делается анализ состояния бюджетов 31 города Кыргызской Республики на основе данных, предоставленных Министерством финансов КР за 2016 и 2017 гг. Анализ направлен на выявление возможностей городов обеспечивать условия для регионального развития и повышение инвестиционной активности, поэтому данные о доходах и расходах городских бюджетов рассматриваются в корреляции с численностью населения, площадью городов и другими показателями. Отдельно рассматриваются функциональные разделы расходов местных бюджетов на душу населения, приводятся некоторые характеристики эффективности управления местными бюджетами в региональном разрезе. Авторы сравнивают подушевые расходы местных бюджетов городов, делая вывод о степени концентрации ресурсов и возможностях различных типов местных самоуправлений осуществлять социально-экономическое развитие. Сравнение темпов роста республиканского и городских бюджетов позволяет сделать вывод о тенденциях, сложившихся в сфере межбюджетных отношений. Также доклад анализирует разрывы в уровне бюджетной обеспеченности городских муниципалитетов в различных областях Кыргызской Республике в привязке к способности удовлетворять потребности граждан в услугах. Доклад адресован муниципальным политикам, лицам, принимающим решения в сфере межбюджетных отношений, а также гражданам, которые могут воспользоваться результатами доклада в процессе реализации своего конституционного права на участие в местном самоуправлении, включая участие в бюджетном процессе.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местный бюджет, межбюджетные отношения, муниципальное управление, бюджетная обеспеченность, подушевые показатели развития.

### Финансовая децентрализация

Данные местных бюджетов нельзя считать исключительно финансовыми показателями. Финансовая обеспеченность и самостоятельность являются неотъемлемыми характеристиками состоятельности местного самоуправления как такового, одной из трех общепризнанных характеристик децентрализации – политической, административной и финансово-экономической самостоятельности. Поэтому анализ местных бюджетов в целом показывает, насколько органы местного самоуправления в Кыргызской Республике финансово самостоятельны, чтобы в полной мере решать вопросы местного значения, соответствовать определению, данному им

Конституцией Кыргызской Республики. Иными словами, состояние местных бюджетов показывает, насколько государство в своей политике стремится достичь целей, определенных Конституцией. Напомним, что в Конституции местное самоуправление определено как **право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения**. Именно на вопрос о том, реализуется ли это право и предоставлена ли для этого реальная возможность, отвечает состояние местных бюджетов и тенденции межбюджетных отношений.

Анализ межбюджетных отношений за период с 2010 по 2017 годы, представленный на Диаграмме 1, обнаруживает неблагоприятную тенденцию. В сравнении с темпами роста доходов республиканского бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Всплеск наблюдался только 2011-2012 гг., а затем в течение трех лет наблюдалось снижение общего объема доходов местных бюджетов, тогда как доходы республиканского бюджета росли устойчивыми темпами. Начиная с 2014 года, динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение. Это говорит о том, что вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными. С точки зрения развития, это говорит о том, что органы МСУ не в состоянии обеспечивать капиталовложения в улучшение инфраструктуры и создание условий для развития бизнеса.

Из диаграммы 1 видно, что темпы роста доходов бюджетов городов, отмеченные в ряде 3, отстают не только от темпов роста доходов республиканского бюджета, но и от темпов роста доходов местных бюджетов целом.

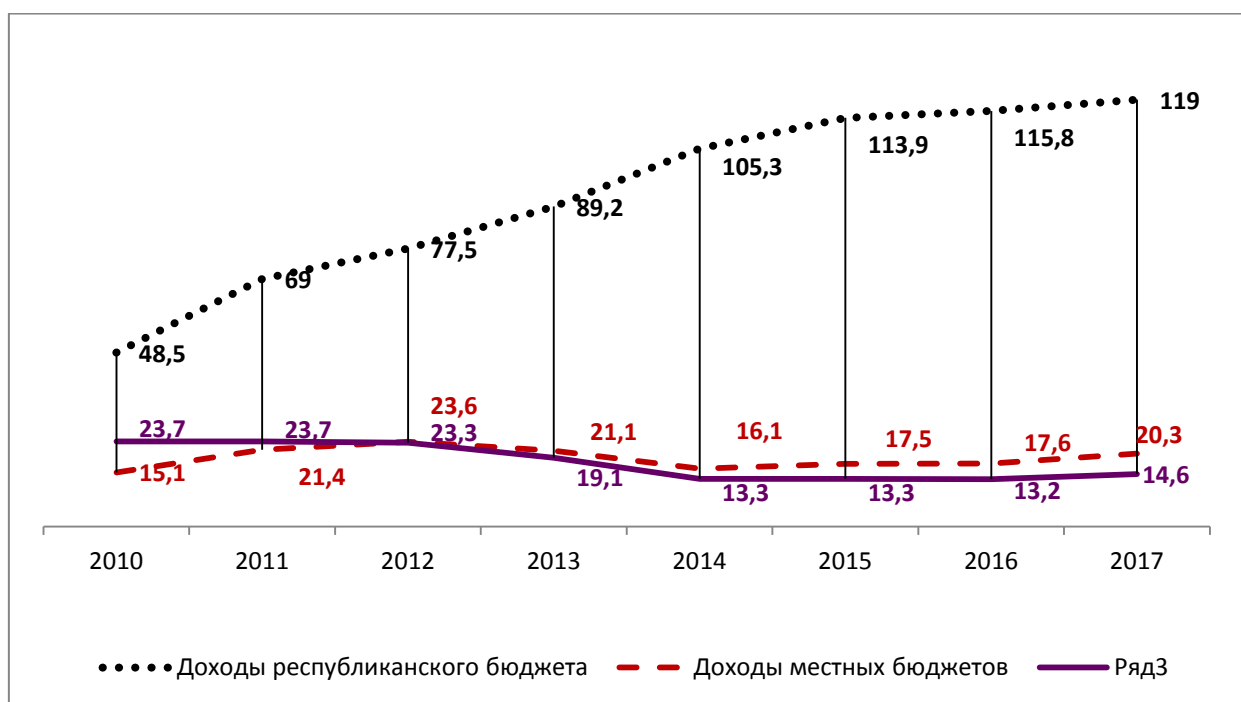


Диаграмма 1. Динамика доходов республиканского и местных бюджетов, млрд. сомов

Если же проанализировать динамику показателя удельного веса доходов местных бюджетов в доходах государственного бюджета КР<sup>1</sup>, картина становится еще тревожнее. За период с 2010 года только в 2017 году наблюдалось небольшое повышение

<sup>1</sup> В соответствии с Бюджетным кодексом КР, республиканский и местные бюджеты образуют государственный бюджет КР.

доли местных бюджетов на 1,5 процента. Все остальные годы доля местных бюджетов устойчиво снижалась.

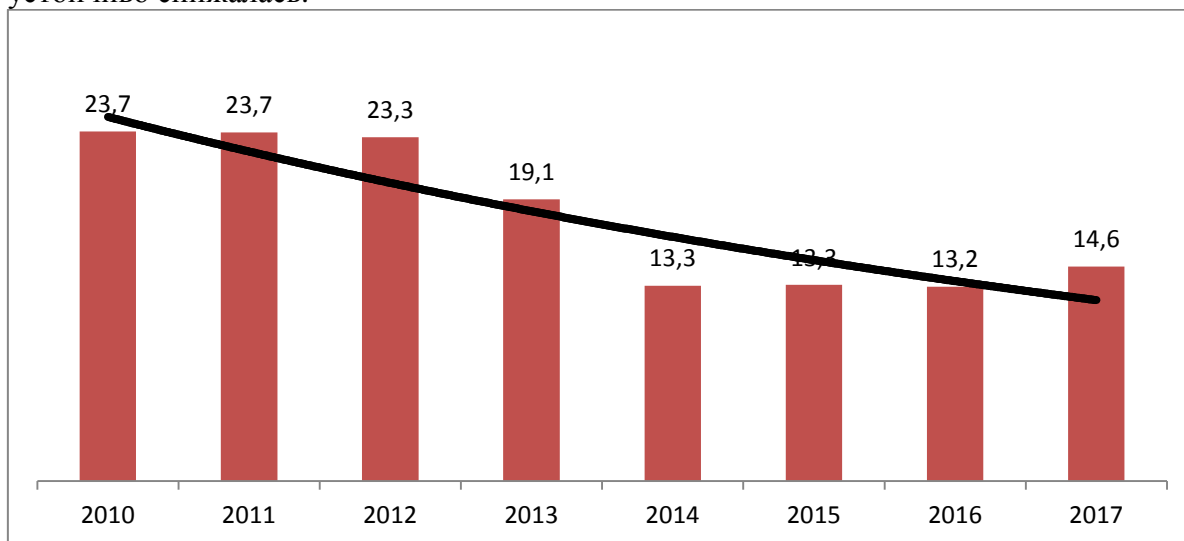


Диаграмма 2. Доля доходов МБ в общих доходах МБ и РБ, в процентах к итогу

Еще печальнее ситуация выглядит на фоне того, что государство постоянно наращивает объем полномочий, передаваемых органам МСУ, без какого-либо финансового сопровождения их исполнения. Так, только за последние пару лет количество вопросов местного значения увеличилось с 23 до 25. Получается, что государство передает полномочия органам МСУ без финансового обеспечения исполнения этих обязательств. Что это означает для страны в целом? В целом это означает невыполнение части публичных обязательств и предоставления части публичных услуг, так как понятно, что функции и полномочия, передаваемые органам МСУ без надлежащего финансирования, просто не будут исполняться.

### Доходная часть городских бюджетов

Темпы роста местных бюджетов городов в 2017 году снизились по сравнению с 2016-м на 24 процента, а темпы роста сельских бюджетов незначительно, но увеличились. Это плохо увязывается с идеей о том, что города должны стать локомотивами экономического развития.

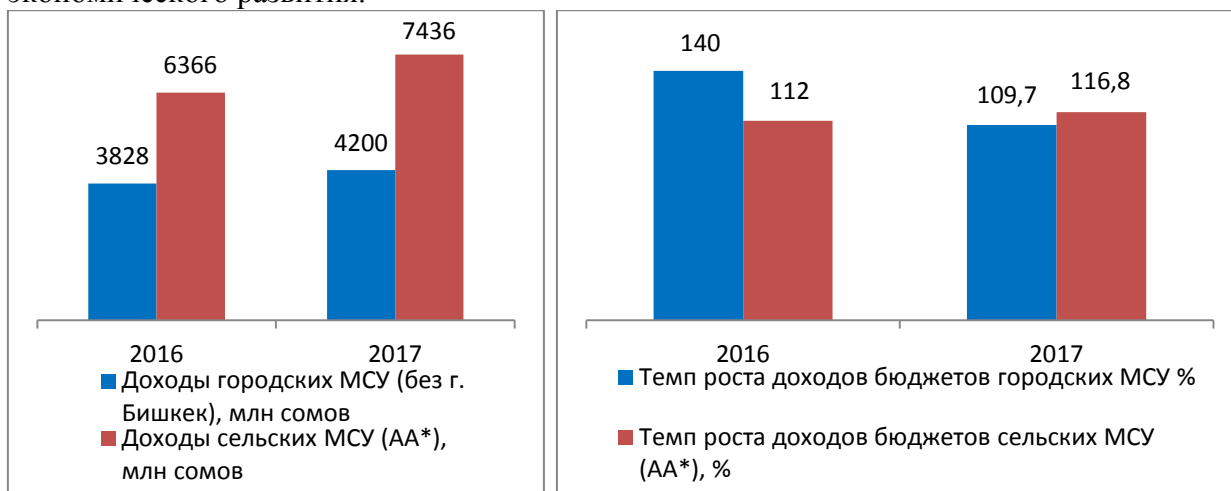


Диаграмма 3. Темпы роста доходов местных бюджетов, 2016 г. (\* АА – айылные аймаки).

В отношении стабильности и прогнозируемости доходов сельские местные бюджеты выглядят более стабильными, чем городские, так как закрепленные доходы в

них составляют почти 36% против 23,1% в городах. В 2017 году наблюдался рост зависимости городов от республиканского бюджета, так как почти в четыре раза выросли целевые трансферты в городах (с 8,5% до 23,25), снизились регулируемые доходы в городах.

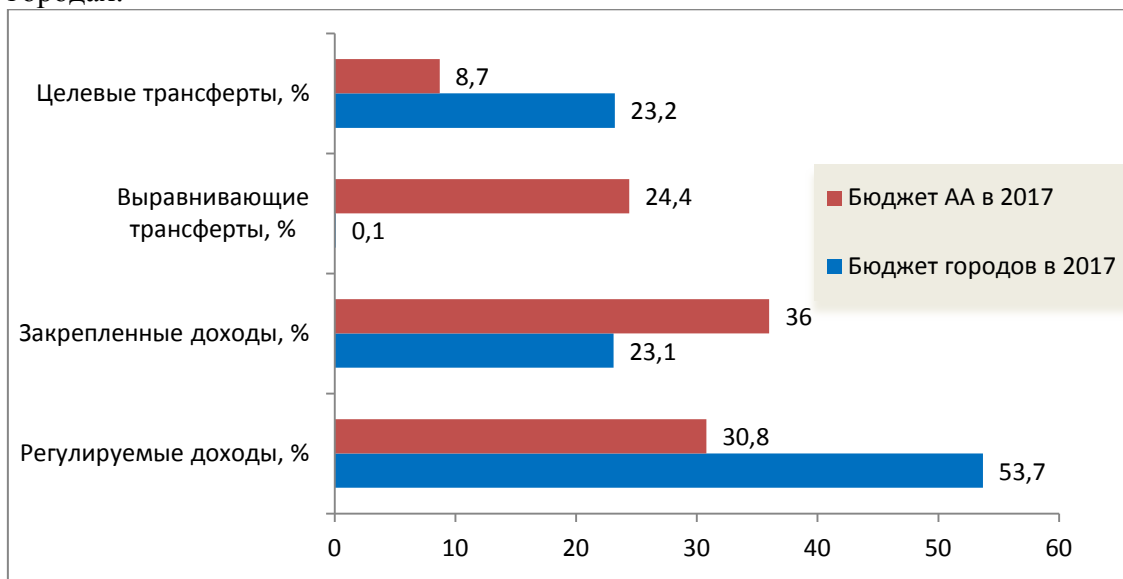


Диаграмма 4. Структура доходов местных бюджетов в разрезе сельских и городских МСУ

Так, городские бюджеты в 2017 году формировались за счет регулируемых доходов на 53,7%, тогда как в 2016 году этот показатель составлял 71%. В число регулируемых доходов входят: подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом; единый налог для субъектов малого предпринимательства; налог на основе обязательного патента; налог на основе добровольного патента; налог с продаж; налог за пользование недрами, часть которого поступает в местные бюджеты, а часть остается в республиканском. Рост целевых трансфертов **на компенсацию финансовых разрывов или выпадения доходов в местных бюджетах** объясняется как раз снижением объема регулируемых доходов в городах за счет выпадения налога с продаж.

В число закрепленных доходов местных бюджетов входят: налог на недвижимое имущество, налог на транспортные средства, земельный налог, арендная плата, сборы и платежи, государственные пошлины, поступления от оказания платных услуг, штрафы, санкции, конфискации.

Государство предпринимает попытки предоставить городам ресурсы для развития, используя инструмент поддержки местной инициативы через предоставление стимулирующих грантов. В целом, в 2017 году на эти цели из республиканского бюджета было выделено более 370 млн сомов, из которых города получили примерно 26,5 млн сомов. Город Кербен смог отремонтировать улицы, Таш-Кумыр, Джалал-Абад, Шопоков, Токмок – детские сады и школы, Кок-Жангак – дорогу, токмок дополнительно инвестировал в уличное освещение.

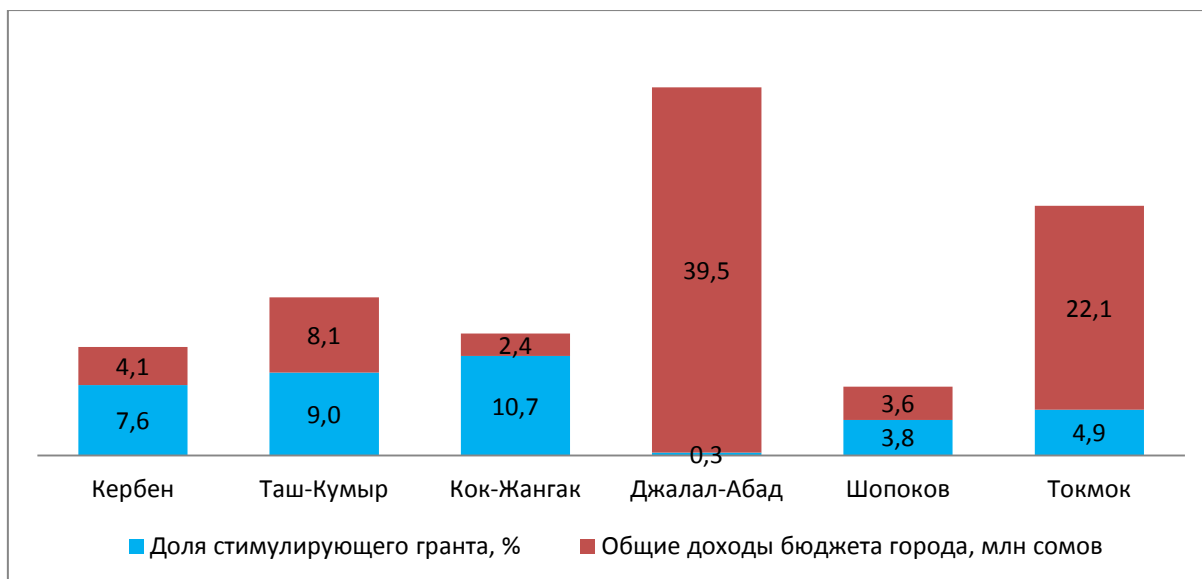


Диаграмма 5. Доля стимулирующих грантов в общем объеме бюджета

## Рейтинг городов

В системе органов местного самоуправления Кыргызской Республики, как и любой другой страны, города занимают особое место, выступая центрами развития, создания благ, знаний, инноваций, научно-технического прогресса. Для выполнения данной миссии города должны обладать достаточными финансовыми ресурсами, чтобы создать достойные условия для развития экономики и социума.

Опираясь на методологию Центра городской экономики ООО «КБ Стрелка»<sup>2</sup>, авторы доклада предложили рейтинг городов, отражающий их богатство и самостоятельность или способность решать вопросы местного значения под свою ответственность. Богатство городов измеряется в доходах на душу населения, а самостоятельность – долей трансфертов в общем объеме доходов бюджета.

Необходимо отметить, что понимание уровня богатства в Кыргызской Республике и Российской Федерации отличается существенно. Так, исследователи КБ Стрелка посчитали богатыми города, где доходы городского бюджета превышают 19 тысяч рублей (более 20 000 сомов) на душу населения. В Кыргызстане таких городов нет. Самым богатым городом оказалась Орловка, где подушевые доходы немного не дотягивают до 7 тысяч сомов и Бишкек, где аналогичный показатель составил в 2017 году 6701 сом. В сравнении с РФ, уровень богатства городов КР ниже нижнего предела, так как в России городов с уровнем дохода на душу населения менее 10 тысяч рублей просто нет. Поэтому авторам пришлось установить собственный уровень богатства городов путем сравнения разницы между прожиточным минимумом и подушевым доходом. Если в РФ граница подушевого дохода городского бюджета, отделяющая бедные города от богатых, в два раза превышает прожиточный минимум, то для городов Кыргызской Республики эта граница будет на уровне примерно 2,5 тысячи сомов. Однако в этом случае получится, что подавляющее большинство городов КР окажутся в группе богатых и самостоятельных, что мало похоже на правду. Поэтому за границу бедности было принято среднее между минимумом и максимумом значение в 3083 сома.

Самостоятельность бюджетов городов измеряется размером доли трансфертов в общих доходах городских бюджетов. Исходя из практики анализа финансовой

<sup>2</sup> Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым. Центр городской экономики ООО «КБ Стрелка». Доступно на сайте: <http://citybudget.strelka-kb.com/>

устойчивости, нижняя граница финансовой самостоятельности была определена на уровне доли трансфертов не выше 30%.

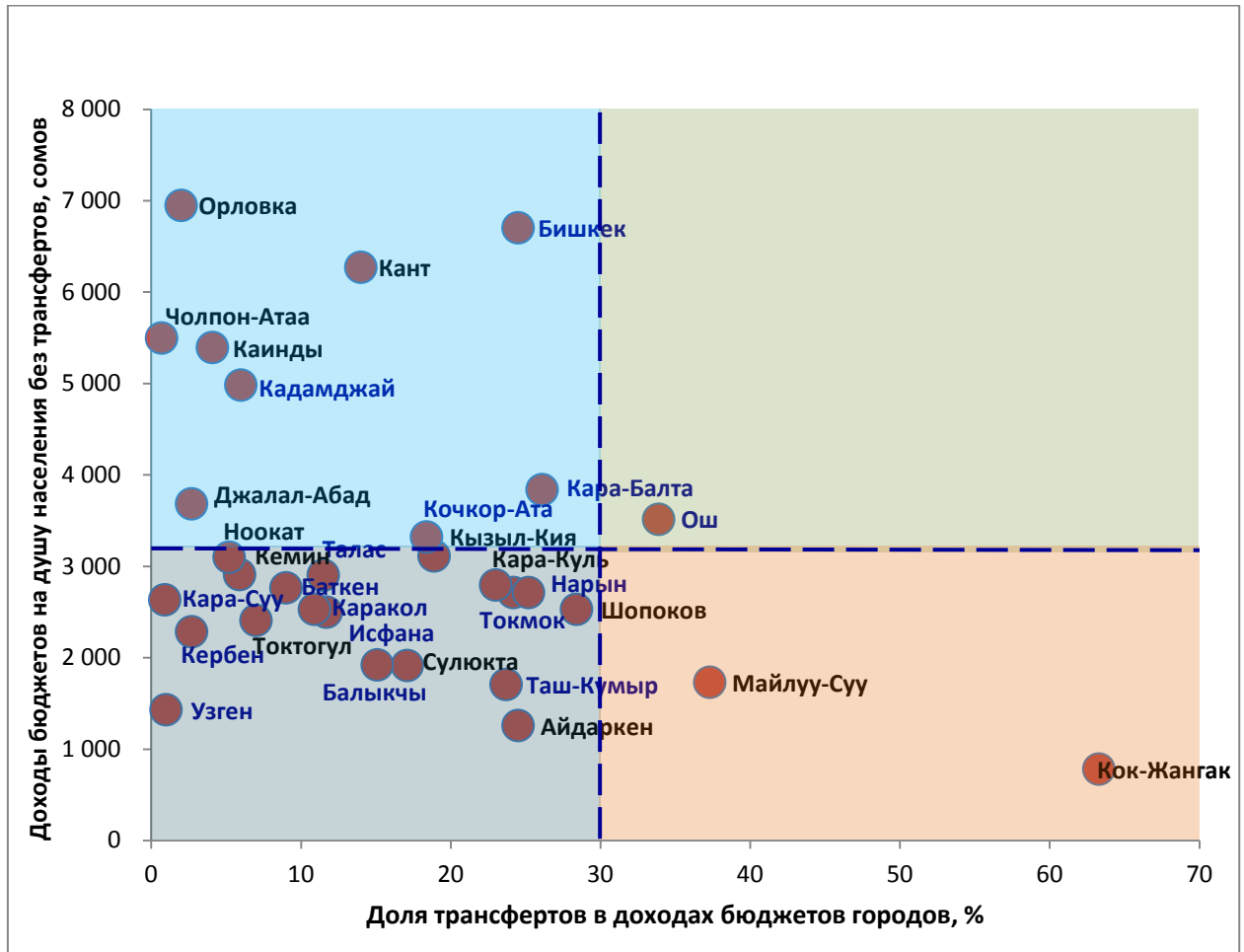


Диаграмма 6. Рейтинг устойчивости бюджетов городов в 2017 г.

В итоге получилось, что чуть больше половины городов Кыргызстана (18) входят в группу бедных, но относительно самостоятельных городов. Это означает, что доходы их бюджетов недостаточны для развития, они получают мало трансфертов из республиканского бюджета или вообще их не получают, но при этом относительно самостоятельны.

Хорошая новость заключается в том, что 10 городов – Орловка, Бишкек, Кант, Чолпон-Ата, Каинды, Кадамджай, Джалал-Абад, Кара-Балта, Кызыл-Кия, Кочкор-Ата и Ноокат вошли в группу относительно богатых и самостоятельных городов, и они явно обладают бюджетным потенциалом для развития.

Два города – Майлуу-Суу и Кок-Жангак вошли в группу бедных и несамостоятельных городов, и они явно требуют пристального внимания правительства для повышения их бюджетного потенциала.

В группе богатых и несамостоятельных городов оказался единственный город Ош, другие города государство не финансирует в целях развития, несмотря на их особенности и объективный потенциал. По мнению авторов, некоторые города из группы бедных явно нуждаются в переводе их в группу богатых и несамостоятельных, то есть, нуждаются в государственной поддержке, которая позволила бы им увеличить уровень подушевого дохода бюджета до приемлемой величины.

Таблица 1, Рейтинг устойчивости бюджетов городов в 2017 г.

Бедные и несамостоятельные города	Бедные и самостоятельные города	Богатые и несамостоятельные города	Богатые и самостоятельные города
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Майлуу-Суу</li> <li>• Кок-Жангак</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кемин</li> <li>• Талас</li> <li>• Кара-Куль</li> <li>• Кара-Суу</li> <li>• Каракол</li> <li>• Баткен</li> <li>• Нарын</li> <li>• Токтогул</li> <li>• Исфана</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Токмок</li> <li>• Шопоков</li> <li>• Кербен</li> <li>• Сулюкта</li> <li>• Токтогул</li> <li>• Узген</li> <li>• Балыкчы</li> <li>• Таш-Кумыр</li> <li>• Айдаркен</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ош</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Орловка</li> <li>• Бишкек</li> <li>• Кант</li> <li>• Чолпон-Ата</li> <li>• Каинды</li> <li>• Кадамжай</li> <li>• Джалал-Абад</li> <li>• Кара-Балта</li> <li>• Кызыл-Кия</li> <li>• Кочкор-Ата</li> <li>• Ноокат</li> </ul>

Диаграмма 6 представляет рейтинг городов по доходам на душу населения (без трансфертов) в сомах.

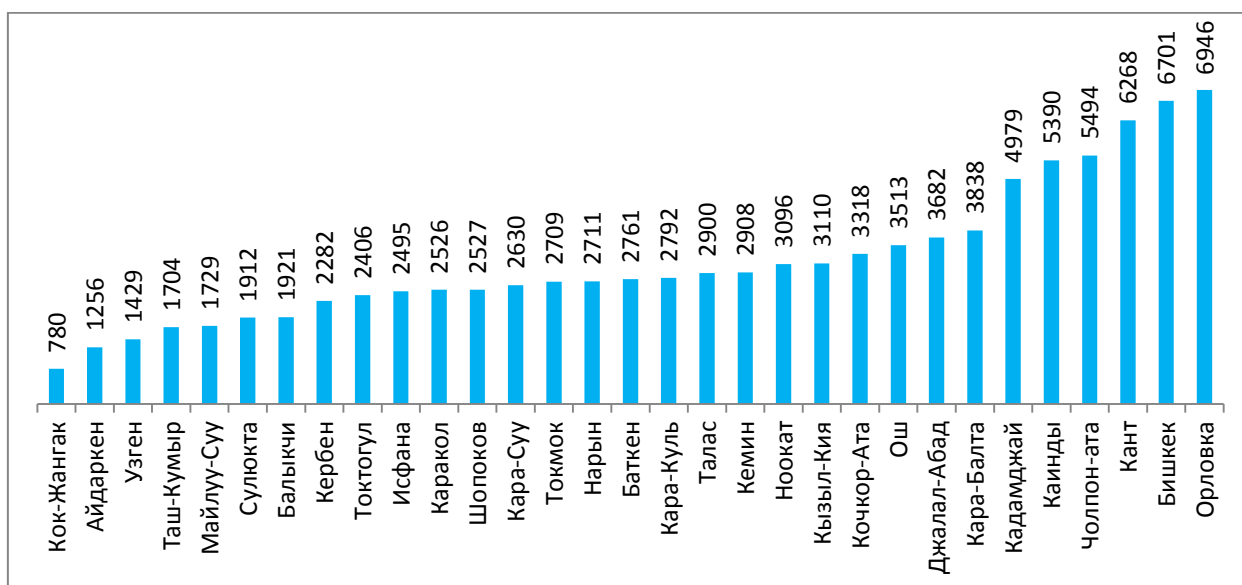


Диаграмма 7. Рейтинг городов по доходам на душу населения (без трансфертов) в 2017 г., сомов

При анализе важно было учесть территориальные приоритеты государственной политики Кыргызской Республики, отраженные в государственной Концепции региональной политики 2018-2022 гг. «Правительственной комиссией были определены следующие критерии для отбора пилотных городов – точек роста: географический потенциал, ресурсный потенциал, инфраструктурный потенциал, экономический потенциал, урбанистический потенциал, политический потенциал. В 20 точек вошли — Бишкек, Токмок, Кара-Балта, Каракол, Балыкчы, Нарын, Кочкор, Талас, Ош, Узген, Кара-Суу, Сары-Таш, Баткен, Исфана, Кадамжай, Джалал-Абад, Таш-Кумыр, Кербен и Кочкор-Ата»<sup>3</sup>. Получилось, что достаточным бюджетным потенциалом обладают не все перечисленные города, многие, вошедшие в пилотный список города самостоятельны, но недостаточно богаты, чтобы выполнить миссию точек роста. Заметим, что **бюджетный потенциал не вошел в число критериев, по которым выбирались пилотные города**, что вызывает вопрос, за счет каких средств города будут выполнять свою миссию? Если надежда только на частные инвестиции, то и для их привлечения следует создавать условия, а, значит, тратить бюджетные средства на улучшение инфраструктуры и иных условий, но средств у городов для этих целей явно недостаточно. По мнению авторов

<sup>3</sup> Официальное сообщение Правительства КР. Доступно на сайте: <http://www.gov.kg/?p=92239&lang=ru>. В сообщении допущена ошибка: Сары-Таш и Кочкор не являются городами.

доклада, исключение бюджетного потенциала из числа критериев – очевидный просчет авторов концепции.

При этом анализ функциональных статей расходов бюджетов городов показал, что расходы на экономические вопросы есть в расходной части бюджетов только шести городов – Бишкека, Оша, Каракола, Исфаны, Кадамджая и Джалал-Абада. Из них только Ош, Каракол и Джалал-Абад тратят на экономические вопросы сколь ни будь существенные суммы: Ош – почти 11 процентов, Каракол – 18 процентов, Джалал-Абад – 25 процентов. У остальных городов из пилотного списка данный показатель не превышает 5 процентов от общих расходов бюджета. Чтобы понять, насколько города способны решать вопросы местного значения в целях развития, следует также обратить внимание на структуру других расходов городских бюджетов.

## Структура расходов городских бюджетов<sup>4</sup>

### Жилищно-коммунальные услуги

Жилищно-коммунальное обслуживание и услуги, предоставляемые населению в сфере ЖКХ, – традиционно одна из важнейших сфер деятельности и ответственности органов МСУ. В целом, от того, насколько полнокровно финансируется эта сфера, зависит состояние инфраструктуры в городах и селах, что является важнейшим условием привлечения инвестиций, развития малого и среднего бизнеса, динамика социальной среды.

В разрезе на душу населения города КР группируются в 4 группы. В лидирующей группе города Кант и Кадамжай, где финансирование ЖКХ составляет около 3,5 тысяч сомов на одного жителя; а вот Бишкек открывает вторую группу из восьми городов, где финансирование ЖКХ на душу составляет от полутора до трех тысяч сомов на горожанина. В третьей группе 9 городов, где финансирование ЖКХ составляет от тысячи до полутора тысяч сомов на жителя. В четвертой группе 12 городов, где ЖКХ финансируется в сумме меньше одной тысячи сомов на одного жителя. Замыкает рейтинг город Айдаркен, где на человека тратится только 76 сомов в год (2016 г.), тогда как лидер – Кант – тратит в 46 раз больше – 3 544 сома. Из списка городов, намеченных правительством как точки роста, явно недостаточны расходы на ЖКХ в разрезе на душу населения в шести городах. В этих городах, вероятнее всего, ограничен доступ к основным коммунальным услугам.

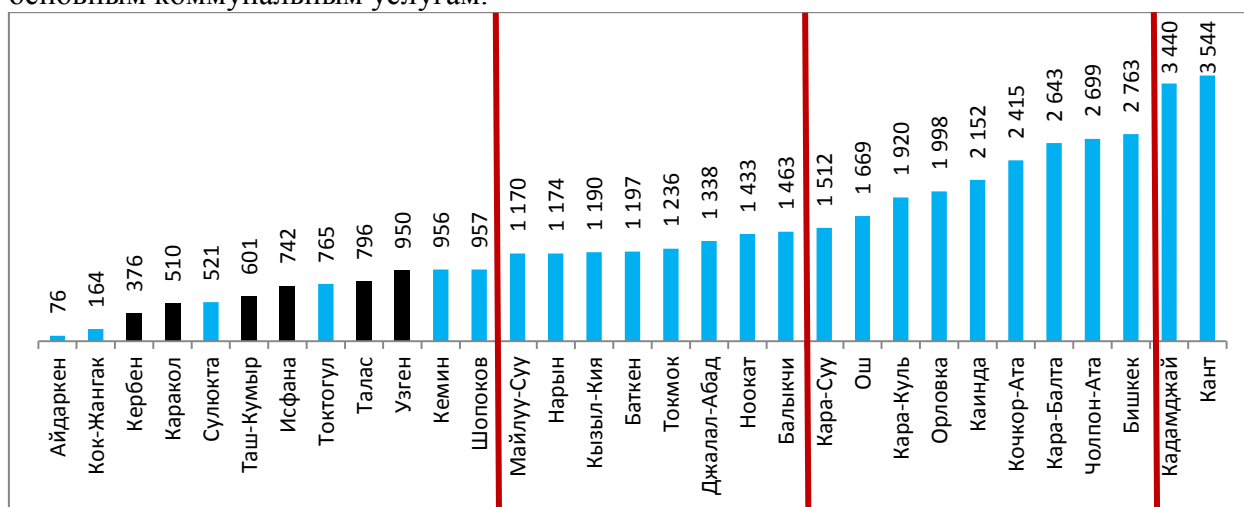


Диаграмма 8. Рейтинг расходов городов на ЖКХ, на душу населения, сомов, 2016 г., сомов

<sup>4</sup> В данном разделе в некоторых случаях приводятся данные за 2016 год.



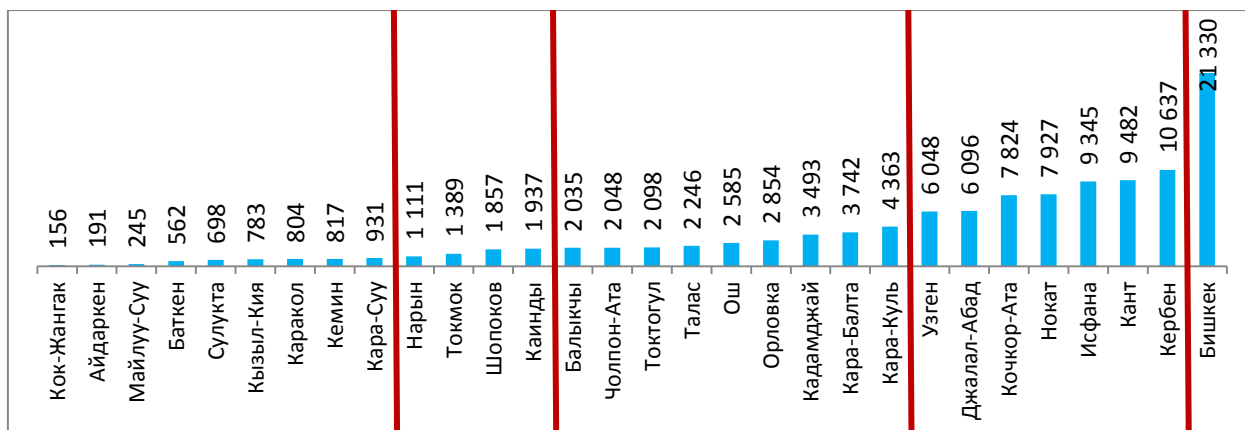


Диаграмма 8. Рейтинг расходов городов на ЖКХ на 1 км<sup>2</sup> площади города, сомов, 2016 г.

Расчет на душу населения в отношении расходов на ЖКХ интересен, но с точки зрения достаточности средств на развитие более показателен будет расчет на километр площади. В этой проекции далеко оторвался от других городов Бишкек, где расходы ЖКХ на километр площади города превышают 20 тысяч сомов. От 5 000 до 10 000 сомов расходы на ЖКХ в городах Узгене, Джалал-Абаде, Кочкор-Ате, Ноокате, Исфане, Канте, Кербене. При этом удивил Кербен, где расходы на ЖКХ в 2016 году превысили 10 тысяч сомов на километр площади (вероятно, за счет стимулирующего гранта). В группе аутсайдеров оказались города Кок-Жангак, Айдаркен, Майлуу-Суу, Баткен, Сулюкта, Кызыл-Кия, Каракол, Кемин и Кара-Суу, где расходы на ЖКХ не превышают тысячи сомов на километр площади.

Таким образом, в рейтинге расходов ЖКХ в группу лидеров вышли города Бишкек, Кант, Кочкор-Ата, Кара-Куль, Кара-Балта, где высоки расходы как на душу населения, так и на километр площади города. Хуже всего с финансированием ЖКХ дела обстоят в Кок-Жангаке, Айдаркене, Сулюкте, Караколе, Кемине.

### Социальная защита

Система предоставления социальных услуг на местах в Кыргызстане не развита, а в полномочиях органов МСУ отсутствуют полномочия по предоставлению этих услуг. Тем не менее, расходы местных бюджетов на социальное развитие и защиту устойчиво растут. Это объясняется тем, что в условиях отсутствия социальных услуг во многих регионах, органы МСУ под давлением жителей и обстоятельств увеличивают финансирование данных расходов, однако в каждом конкретном муниципалитете структура и назначение этих расходов существенно отличаются.

Города КР выполняют различный объем обязанностей по финансированию вопросов социальной защиты. Где-то функционируют полноценные учреждения и специальные подразделения мэрии, где-то работает лишь один специалист, а где-то данная функция не финансируется вовсе. Этим объясняется **огромный разрыв между лидером рейтинга финансирования функций социальной защиты среди городов – городом Кара-Кулем, где такие расходы составляют почти 417 сомов на душу населения, и, например, городом Кара-Суу, где такие расходы составляют только 14 сомов или почти в 30 раз меньше.** Такие разрывы говорят об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, создавая неравные условия для граждан, в ней нуждающихся.

В целом же рейтинг делит города на четыре группы или квартиля: города без расходов на социальную защиту – 3 города, города, несущие расходы от 14 до 100 сомов, – 7 городов, от 100 до 206 сомов – 13 городов (самая многочисленная группа), от 206 до 417 сомов – 8 городов.

В мэриях некоторых городов отсутствует городское управление социального развития, и местный бюджет не несет никаких расходов на социальную защиту и развитие. Население данных городов обслуживается районными управлениями социального развития, соответственно, социальные расходы в этих городах финансируются из республиканского бюджета. То есть, налицо несправедливость государственной политики в сфере социальной защиты и социального развития по отношению к разным городам. В городах четвертой и пятой групп имеются социальные расходы из местного бюджета, направленные на поддержку некоммерческих организаций (реабилитационных центров для ЛОВЗ и пожилых граждан) и малоимущих семей.

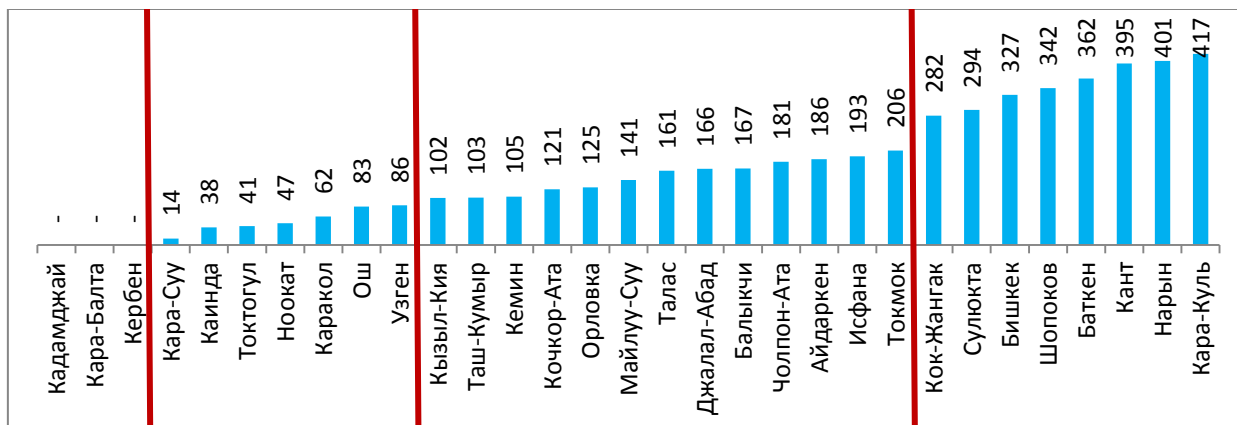


Диаграмма 9. Подушевые расходы городских МСУ на социальную защиту, сомов, 2016 г.

## Образование

Органы местного самоуправления не несут ответственности за образовательные услуги в полном смысле слова. Они лишь отвечают за физическую инфраструктуру для предоставления услуг среднего образования – содержат здания школ в части текущих расходов, исключая капитальный ремонт; а также отвечают за предоставление услуг дошкольного образования, исключая заработную плату сотрудников детских садов. В последние 2 года наблюдается стабильный рост расходов на образование, что объясняется, в основном, инфляцией.

В городах подушевые расходы органов МСУ на образование в пересчете на одного учащегося в 2016 году составляли сумму от 911 в Узгене до 17913 сомов в Бишкеке или почти в 20 раз больше. Соответственно, можно предположить, что состояние инфраструктуры и условия для получения образовательных услуг в Бишкеке в 20 раз лучше, чем в Узгене. И это без учета денежных средств, которые вкладывают в условия обучения родители.

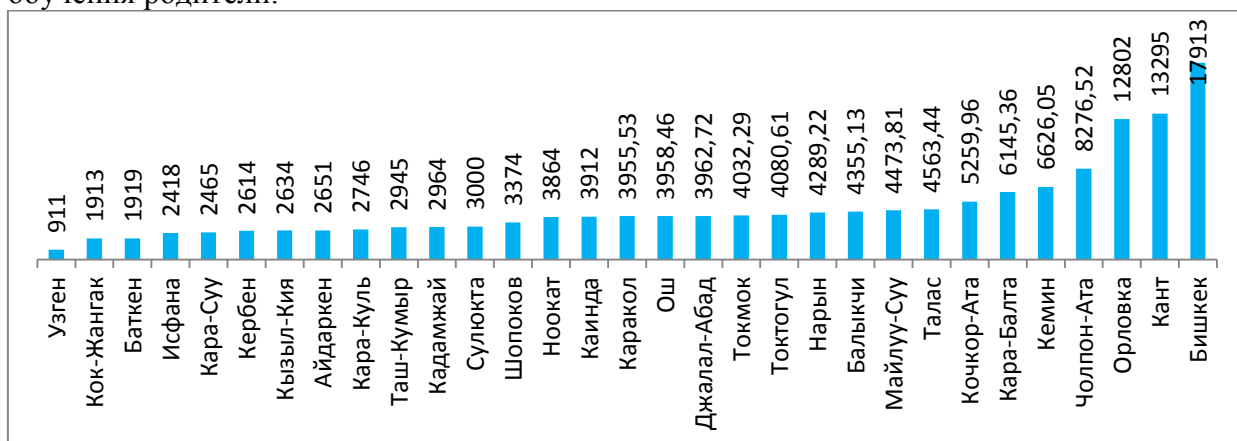


Диаграмма 10. Рейтинг городов в отношении расходов на образование в расчете на одного учащегося, сомов, 2016 г.

## Отдых, культура и религия

Органы МСУ ответственны за вопросы отдыха, культуры и религии в своих сообществах, однако доля этих расходов в общем объеме местных бюджетов не велика, и составила в 2017 году 4,4%, то есть фактические услуги в данной сфере не расширяются.

Самым внимательным к вопросам культуры, религии и отдыха горожан городом стал город Кара-Балта, где расходы местного бюджета на эти цели в расчете на душу населения в 2016 году составили 694 сома. Остальные города делятся на группы или квинтили. В лучшем квинтиле расходы на культуру, отдых и религию в пересчете на душу населения составляют примерно от 300 до 400 сомов; в среднем квинтеле – от 200 до 300 сомов, в двух худших квинтилях – от 15 до 200 сомов. Таким образом, разрыв между лидером – Кара-Балтой и аутсайдерами – Кадамджаем и Айдаркеном (15 и 16 сомов соответственно) – огромный: 15 сомов и 694 сома или в 46 раз!! Можно заметить, что в группу аутсайдеров входят, преимущественно, города районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, а также город Кемин. Нельзя не отметить, что Бишкек и Ош являются не лидерами по вопросам финансирования культуры, а середняками, при этом четыре областных центра – Джалал-Абад, Баткен, Нарын и Каракол – попали в один из худших квинтилей.

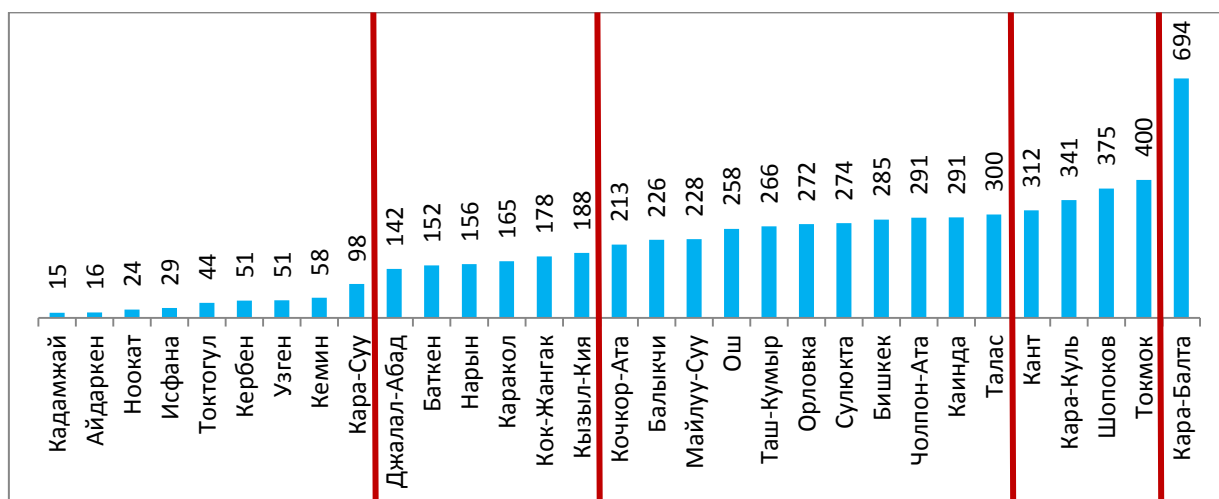


Диаграмма 11. Рейтинг городов в отношении расходов на отдых, культуру и религию, в расчете на душу населения, сомов, 2016 г.

## Здравоохранение

В 2014 году четыре города финансировали расходы по данной статье – Бишкек, Ош, Сулюкта и Токмок. В 2016 году таких городов стало три: Бишкек, Ош и Токмок. В 2017 году к ним присоединился город Шопоков. Таким образом, число городов, финансирующих расходы здравоохранения, сокращается, как сокращается и финансирование этих расходов в Бишкеке (кроме 2017 г.). Это здоровый процесс, так как здравоохранение является государственной функцией и не должно финансироваться из местного бюджета.

Таблица 2. Финансирование из местных бюджетов расходов на здравоохранение, тыс. сомов

Города и районы	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Бишкек	1 588 290	949 423,4	233 762,40	242 990,8
Ош	6940,1	7002,2	6 793,20	6893,2
Токмок	690	1070	845,6	322,22
Сулюкта	120,4			
Шопоков				41,1
<b>ВСЕГО:</b>	<b>7750,5</b>	<b>8072,2</b>	<b>244988,9</b>	

## **Охрана окружающей среды**

В 2014 году только два города финансировали расходы по данной статье – Талас и Бишкек – на суммы 277,7 и 199,9 тыс. сомов соответственно; в 2015, 2016 и 2017 гг. ни один муниципалитет не финансировал расходы, связанные с охраной окружающей среды.

## **Важные обнаруженные факты**

### **Недофинансирование вопросов местного значения**

Вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными, органы МСУ не в состоянии обеспечивать капиталовложения в улучшение инфраструктуры и создания условий для развития бизнеса. Это подтверждается тем, что в сравнении с темпами роста доходов республиканского бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Начиная с 2014 года, динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение. При этом темпы роста доходов бюджетов городов отстают не только от темпов роста доходов республиканского бюджета, но и от темпов роста доходов местных бюджетов целом, так, в 2017 году темпы роста доходов местных бюджетов городов снизились по сравнению с 2016-м на 24 процента. Еще одно подтверждение – устойчивое снижение доли доходов местных бюджетов в общем объеме доходов государственного бюджета. Государство постоянно наращивает объем полномочий, передаваемых органам МСУ, без какого-либо финансового сопровождения их исполнения (только за последние пару лет количество вопросов местного значения увеличилось с 23 до 25). Это означает невыполнение части публичных обязательств и предоставления части публичных услуг, так как понятно, что функции и полномочия, передаваемые органам МСУ без надлежащего финансирования, просто не будут исполняться.

### **Система выравнивания не направлена на развитие и предоставление услуг**

Система выравнивания, если включить в нее не только выравнивающие гранты, но и другие трансферты из местного бюджета, направлена на выравнивание по минимуму. То есть государство, осуществляя межбюджетную политику, ставит своей целью сохранение существующего положения дел, так как все трансферты либо «дотягивают» муниципалитеты до минимального необходимого уровня бюджетной обеспеченности, либо компенсируют выпадение доходов вследствие изменения законодательства. Долгосрочному стратегическому планированию развития мешает растущая зависимость городов и городских бюджетов от республиканского.

Большинство городов Кыргызстана (23) входят в группу бедных, но относительно самостоятельных городов. Это означает, что доходы их бюджетов недостаточны для развития, они получают мало трансфертов из республиканского бюджета или вообще их не получают. В то же время, зависимость городских бюджетов от республиканского бюджета усиливается, так как за 2017 год почти в четыре раза выросли целевые трансферты в городах, снизились регулируемые доходы в городах.

Тем не менее, 10 городов – Орловка, Бишкек, Кант, Чолпон-Ата, Каинды, Кадамжай, Джалал-Абад, Кара-Балта, Кызыл-Кия, Кочкор-Ата и Ноокат вошли в группу богатых и самостоятельных городов и они явно обладают бюджетным потенциалом для развития.

Два города – Майлуу-Суу и Кок-Жангак вошли в группу бедных и несамостоятельных городов, и они явно требуют пристального внимания правительства для повышения их бюджетного потенциала.

В группе богатых и несамостоятельных городов оказался только город Ош, что означает, что государство не финансирует развитие других городов Кыргызстана, несмотря на их особенности и объективный потенциал. Некоторые города из группы бедных явно нуждаются в переводе их в группу богатых и несамостоятельных, то есть, нуждаются в государственной поддержке, которая позволила бы им увеличить уровень подушевого дохода бюджета до приемлемой величины. Этот этап необходим, чтобы нарастив экономический потенциал, затем эти города смогли бы перейти в группу богатых и самостоятельных.

### **Для реализации концепции «Города – точки роста» необходимо пересмотреть политику межбюджетных отношений**

Бюджетный потенциал не вошел в число критериев, по которым выбирались пилотные города, что вызывает вопрос, за счет каких средств города будут выполнять свою миссию? Если надежда только на частные инвестиции, то и для их привлечения следует создавать условия, а, значит, тратить бюджетные средства на улучшение инфраструктуры и иных условий, но средств для этих целей у городов явно недостаточно. В группе городов, определенных правительством КР как точки роста, достаточным бюджетным потенциалом обладает только города Кадамджай, Джалал-Абад, Кара-Балта и Кочкор-Ата. При этом город Ош беден, остальные вошедшие в пилотный список города самостоятельны, но недостаточно богаты, чтобы выполнить миссию точек роста. При этом расходы на экономические вопросы есть в расходной части бюджетов только шести городов – Бишкека, Оша, Каракола, Исфаны, Кадамджая и Джалал-Абада. Государство предпринимает попытки предоставить городам ресурсы для развития, используя инструмент стимулирования местной инициативы через предоставление стимулирующих грантов. В целом в 2017 году на эти цели из республиканского бюджета было выделено более 370 млн сомов, из которых города получили чуть больше 7% или около 26 млн сомов<sup>5</sup>. Профинансированы были, преимущественно, объекты социальной инфраструктуры, надо увеличить финансирование инженерной (коммунальной) инфраструктуры.

### **Территориальная неравномерность в финансировании услуг огромна**

Бюджетные возможности для улучшения инфраструктуры через расходы на вопросы ЖКХ демонстрируют огромный разрыв между городами: в Айдаркене на человека тратится только 76 сомов в год, в Канте – в 46 раз больше – 3544 сома. В рейтинге расходов ЖКХ в группу лидеров вышли города Бишкек, Кант, Кочкор-Ата, Кара-Куль, Кара-Балта, где высоки расходы как на душу населения, так и на километр площади города. Хуже всего с финансированием ЖКХ дела обстоят в Кок-Жангаке, Айдаркене, Сулюкте, Караколе, Кемине. Огромный разрыв – в 30 раз – обнаружен между лидером рейтинга финансирования функций социальной защиты среди городов – городом Кара-Кулем (почти 417 сомов на душу населения) и городом Кара-Суу (14 сомов). Такая существенная неравномерность говорит об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, и создании неравных условий для нуждающихся в ней граждан. В секторе образования разрыв несколько меньше, но все равно велик, так как подушевые расходы на образование, в пересчете на одного учащегося, в Бишкеке в 20 раз превышают аналогичные расходы в Узгене. Соответственно, можно предположить, что состояние

---

<sup>5</sup> Авторы не смогли получить данные о капитальных вложениях из республиканского бюджета, сделанных на территории данных городов.

инфраструктуры и условия для получения образовательных услуг в Бишкеке в 20 раз лучше, чем в Узгене. Самым внимательным к вопросам культуры, религии и отдыха горожан городом можно признать г. Кара-Балта, где расходы местного бюджета на эти цели в расчете на душу населения в 2016 году составили 694 сома. Но разрыв между лидером и аутсайдерами – Кадамджаем и Айдаркеном – огромный: 694 сома против 15 сомов. Можно заметить, что в группу аутсайдеров входят, преимущественно, города районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, а также город Кемин. Нельзя не отметить, что Бишкек и Ош, вопреки ожиданиям, не являются лидерами по вопросам финансирования культуры.

### **Защита окружающей среды не финансируется из местных бюджетов**

Понятие «зеленый город» в Кыргызстане отсутствует, так как за последние 3 года ни один муниципалитет не финансировал расходы, связанные с охраной окружающей среды.

### **Сообщение Жогорку Кенешу КР**

Городам необходимо озвучить свою позицию в отношении проблем, сложившихся в межбюджетных отношениях, препятствующих развитию. Данные проблемы могут быть переданы Жогорку Кенешу КР для включения их в Бюджетную резолюцию. Итак, что необходимо сделать для улучшения ситуации?

- 1. Определить цель политики выравнивания бюджетной обеспеченности**
- 2. В зависимости от цели выравнивания пересмотреть схему финансирования капитальных вложений с учетом баланса интересов страны и муниципалитетов.**
- 3. Включить критерий бюджетной обеспеченности в работу с городами – точками роста с целью выведения их из категории бедных.**
- 4. Вне зависимости от цели выравнивания принять меры по сокращению неравенства в финансировании важных для граждан и бизнеса услуг (ЖКХ – 46 раз, социальная защита – 30 раз, культура – 46 раз, образование – 20 раз).**
- 5. Вне зависимости от точек роста принять меры по выведению из бедности самых бедных городов – Узген, Балыкчы, Таш-кумыр, Айдаркен, Майлуу-Суу, Кок-Жангак.**
- 6. Принять меры по построению системы комплексного планирования, в которой предусмотреть связь между пространственным планированием, социально-экономическим планированием и фактором бюджетной обеспеченности.**