



## Недофинансирование местных бюджетов создает препятствие для регионального развития и устойчивости системы управления в Кыргызской Республике

### *Состояние местных бюджетов и межбюджетных отношений в Кыргызской Республике в 2017 году*

Докладчик – депутат ЖК КР *Жапаров А. У.*

Доклад подготовлен для Форума местных самоуправлений КР  
«Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики»  
экспертами Института политики развития *Добрецовой Н., Тюлюндиевой Н., Мамытовым А.*

### **Финансовая децентрализация не обеспечила способность органов МСУ финансировать решение вопросов местного значения**

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.

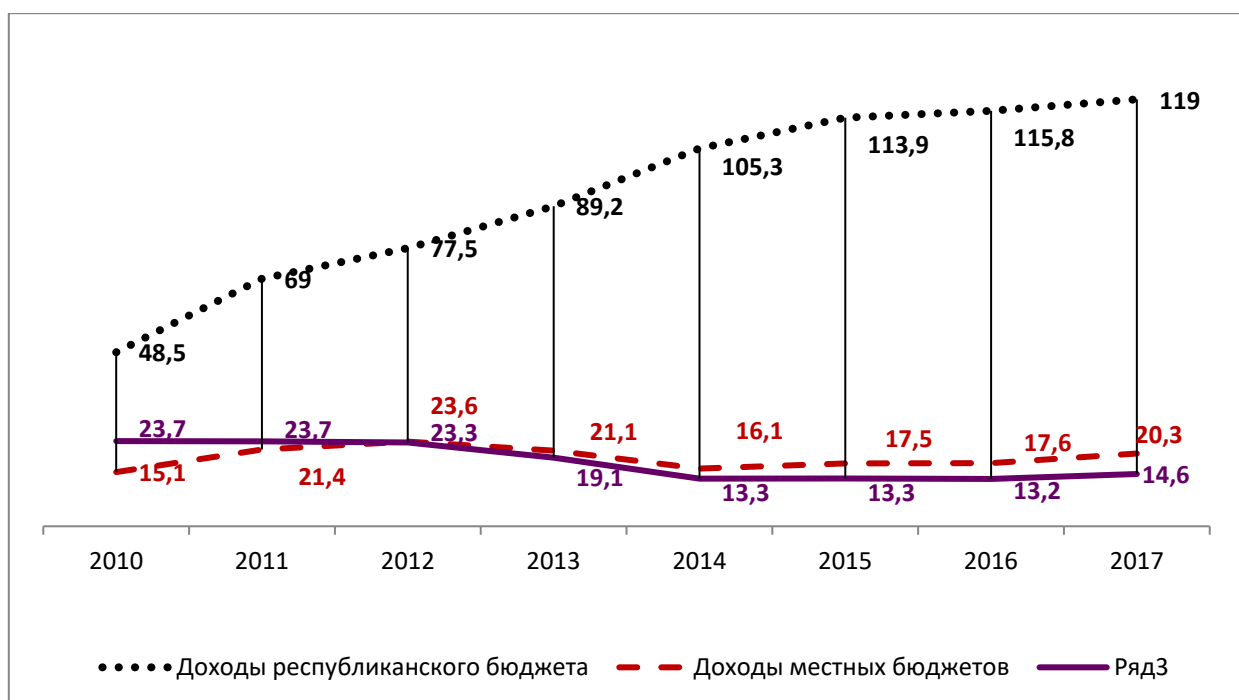


Диаграмма 1. Динамика доходов республиканского и местных бюджетов, млрд. сомов

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

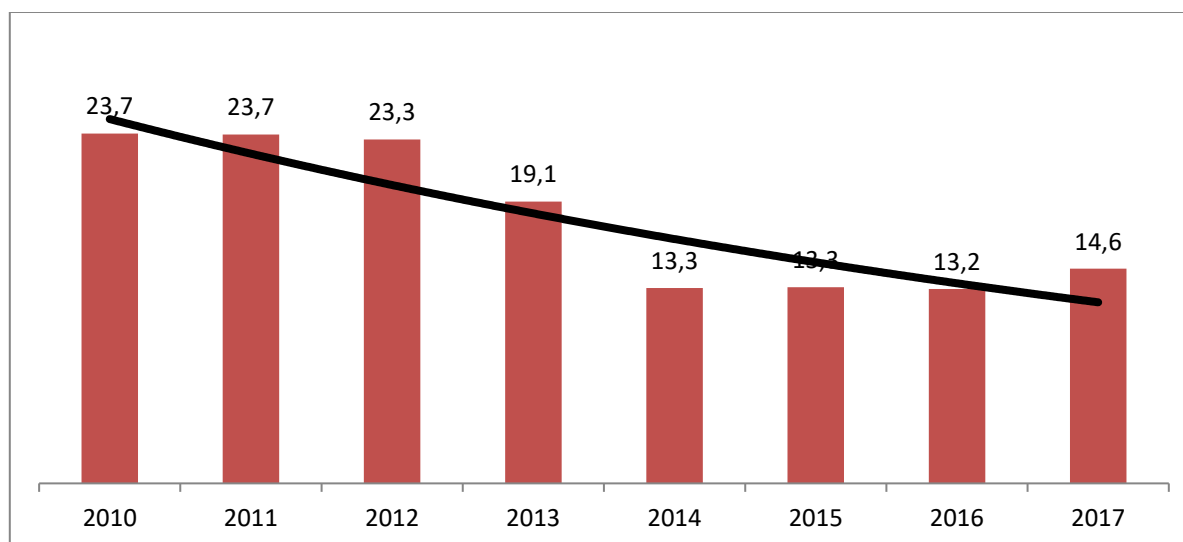


Диаграмма 2. Доля доходов МБ в общих доходах МБ и РБ, в процентах к итогу

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

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.

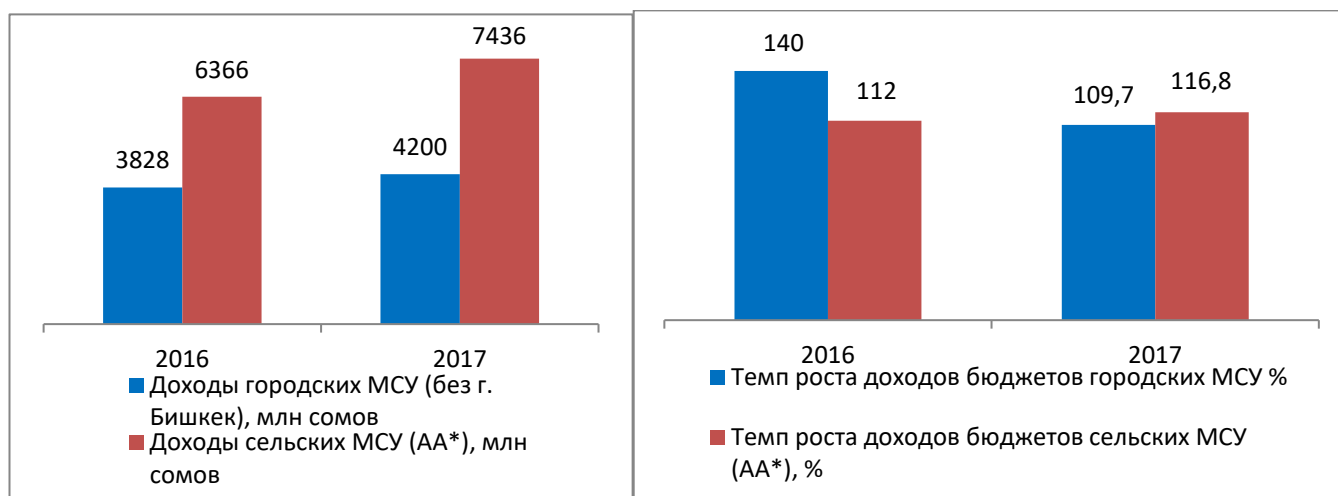


Диаграмма 3. Темпы роста доходов местных бюджетов, 2016 г. (\* АА – айылные аймаки).

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.

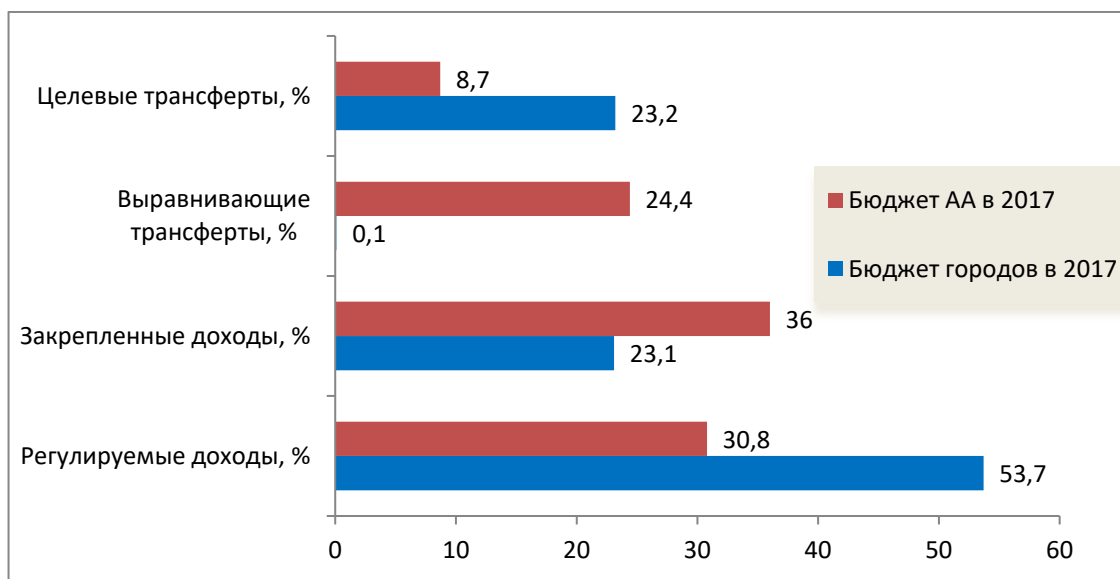


Диаграмма 4. Структура доходов местных бюджетов в разрезе сельских и городских МСУ

Так, городские бюджеты в 2017 году формировались за счет регулируемых доходов на 53,7%, тогда как в 2016 году этот показатель составлял 71%. 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.

**Ситуация в отношении налога с продаж иллюстрирует слабость политики межбюджетных отношений: государство, ликвидируя один из источников дохода местных бюджетов, не предусмотрело адекватную замену данного источника. Удовлетворяя интересы бизнеса, государство принесло в жертву интересы муниципалитетов.**

### Рейтинг городов и их возможности развития

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.

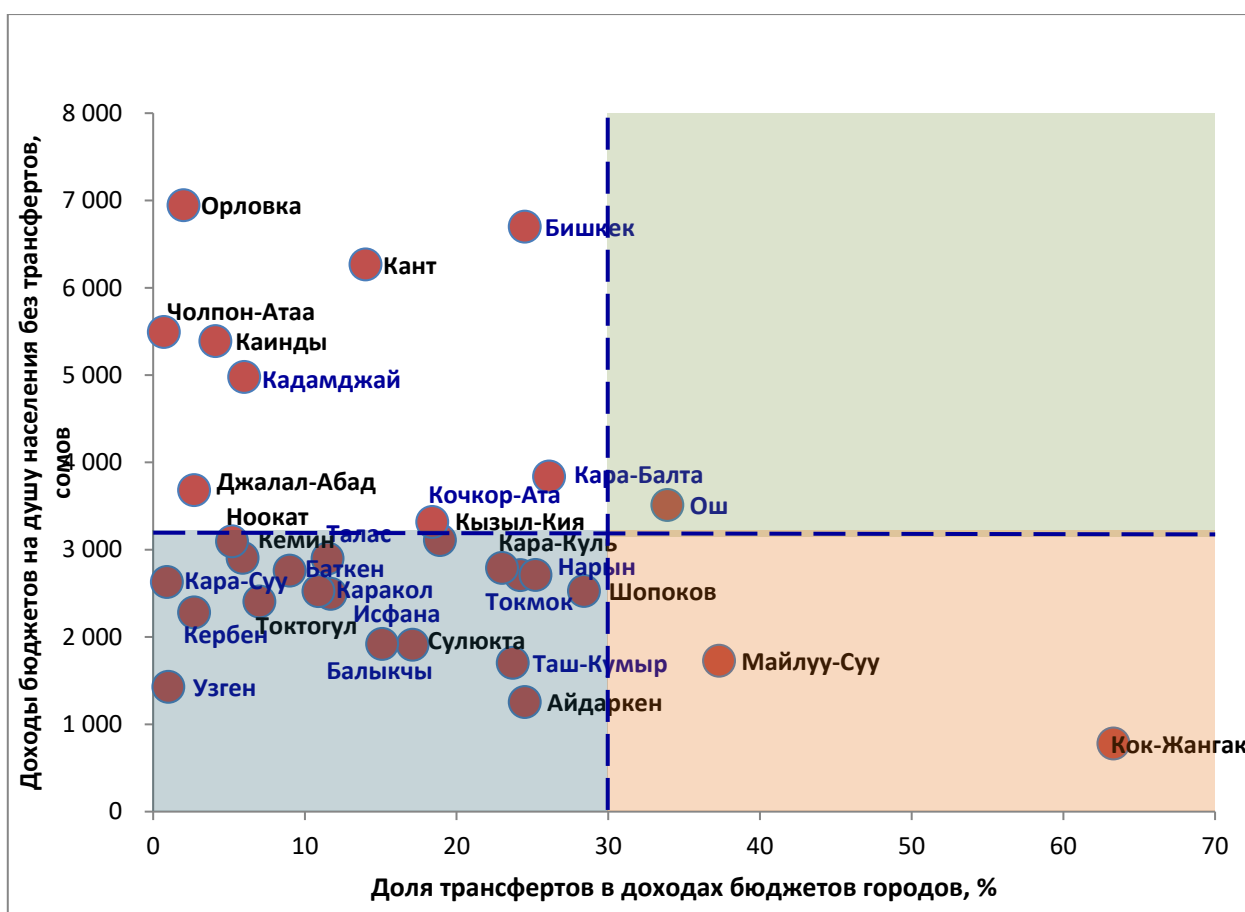


Диаграмма 5. Рейтинг устойчивости бюджетов городов в 2017 г.

<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/>

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> </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>• Кадамджай</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.

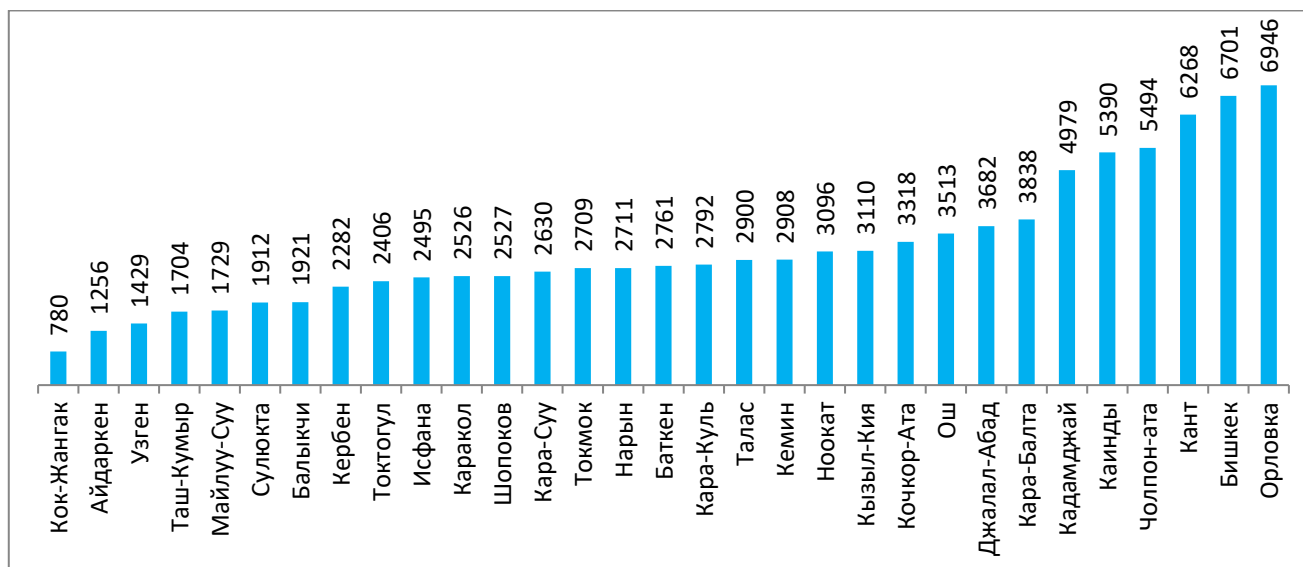


Диаграмма 6. Рейтинг городов по доходам на душу населения (без трансфертов) в 2017 г., сом

При анализе важно было учесть территориальные приоритеты государственной политики Кыргызской Республики, отраженные в государственной Концепции региональной политики 2018-

2022 г. Достаточным бюджетным потенциалом обладают не все города, вошедшие в список городов – точек роста. Многие из них самостоятельны, но недостаточно богаты, чтобы выполнить миссию точек роста.

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.

## Рейтинг сельских МСУ и их возможности развития

В селах проживает большинство граждан Кыргызстана. Несмотря на то, что признанными лидерами развития являются города, уровень бюджетной обеспеченности сельских муниципалитетов дает представление об общем уровне способности органов МСУ решать вопросы местного значения, создавать условия для жизни граждан и реализовать цели развития. Для создания рейтинга сельских МСУ также сопоставлялись два показателя – богатство и самостоятельность.

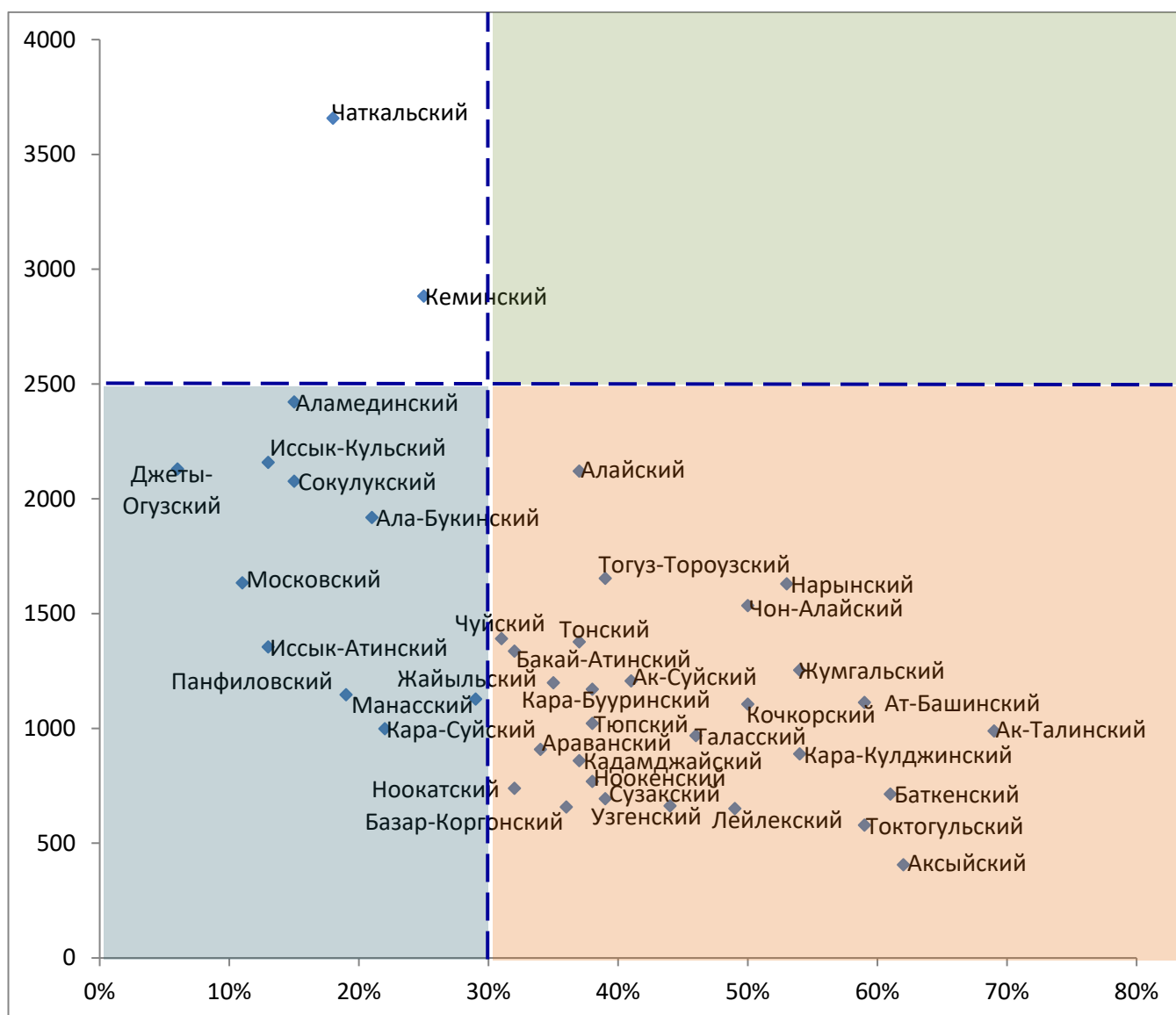


Диаграмма 7. Рейтинг устойчивости бюджетов сельских МСУ в 2017 г.

В сравнении с городами, села явно беднее, но это оправданно, так как инфраструктуры и услуг в городах несравнимо больше. Средний доход на душу населения без учета трансфертов в сельских МСУ (между минимумом и максимумом) составил в 2017 году 1626 сомов, тогда как в городах этот показатель равен 3083 сома или почти на 90 процентов больше. Из диаграммы 7 видно, что 27 районов из 40 являются бедными и несамостоятельными.

К категории относительно богатых и самостоятельных можно отнести только 2 района Кеминский и Чаткальский. Однако их лидерство носит временный характер, так как достигнуто, вероятнее всего, за счет разовых поступлений от горнодобывающих предприятий. Вызывает вопрос положение таких экономически сильных районов, как Аламединский, Иссык-Кульский, Жеты-Огузский, Панфиловский, Сокулукский, Московский. Эти районы однозначно обладают хорошим экономическим потенциалом и вносят немалый вклад в ВВП, но все они попали в категорию самостоятельных, но бедных. На наш взгляд, это означает, что государство через налоговую систему и межбюджетные отношения забирает у сельских МСУ в этих районах весь их доходный потенциал, не позволяя им активно развиваться и вкладываться в инфраструктуру и условия жизни. К слову, рейтинг с учетом трансфертов не слишком меняет ситуацию в этих районах. Даже после выравнивания они не попадают в лидеры по доходам на душу населения (см. Диаграмму 8).

В контексте данного рейтинга напрашивается вывод о том, что в целях регионального развития правительство должно определить не только города-точки роста, но и районы-точки роста (районы развития), а затем оставить им более значительную часть доходов, чтобы они перешли в категорию богатых и самостоятельных, способных осуществлять региональное развитие самостоятельно. Это даст возможность формирования сельских регионов развития и роста, которые через несколько лет «потянут» за собой целые области и страну в целом.

Другая политика требуется в отношении тех сельских МСУ, которые расположены в районах с низким доходным потенциалом. Эти муниципалитеты будут нуждаться в трансфертах из государственного бюджета в любом случае, так как государство гарантирует равный доступ к услугам для всех граждан, а потому должно позаботиться о том, чтобы органы МСУ могли выполнять свою работу вне зависимости от того, хватает ли им для этого собственных доходов. Это так называемые регионы воспроизводства, они всегда были, есть и будут. В отношении местных бюджетов этих МСУ должна быть определена цель политики выравнивания бюджетной обеспеченности. Эта цель может заключаться в выравнивании для достижения минимальной бюджетной обеспеченности, необходимой для решения вопросов местного значения в том объеме, чтобы выполнить гарантии государства равного доступа к услугам, включая услуги муниципальной инфраструктуры. Но тогда требуется определить стандарты этих услуг и рассчитать уровень минимальной бюджетной обеспеченности. Тогда легко будет разработать и внедрить формулу выравнивания для таких районов воспроизводства.

Таким образом, для успешного регионального развития требуется радикальный пересмотр системы выравнивания, первым шагом которого должно стать определение двух целей выравнивания – **выравнивание для развития** в отношении *районов-точек развития и роста* и **выравнивание для соблюдения конституционных гарантий** в отношении *районов воспроизводства*. Вторым шагом станет включение муниципалитетов в ту или иную категорию и применение к ним новых формул выравнивания. Однако важно помнить, что все это должно быть основано на соответствующих программах социально-экономического развития, а также учитывать разрывы в финансировании социально важных направлений и сфер.

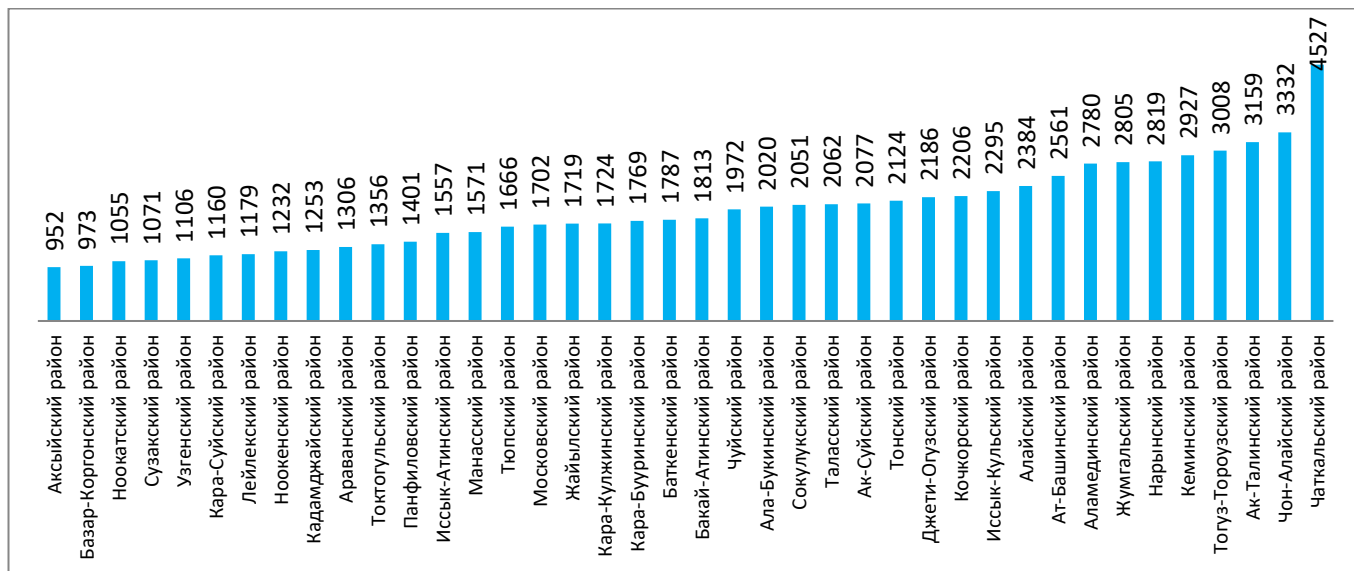


Диаграмма 8. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на душу населения (с учетом трансфертов) в 2017 г., сомов

## Разрывы в финансировании социально важных вопросов развития

Жизнеспособность нации и государства определяется их способностью сохранять свою целостность. Целостность же зависит не только и не столько от укрепленных и защищенных границ, сколько от внутреннего единства, равенства возможностей для всех граждан, сбалансированного развития территорий. И здесь Кыргызская Республика сталкивается с большими рисками для целостности, обусловленными территориальными разрывами в фактическом доступе к услугам, возможностям для развития и уровне жизни. Причем речь идет не о верхушке пирамиды потребностей, не о театрах и академиях, а о самых важных, базовых услугах, таких как детский сад и водопровод в доме. Так, в Бишкеке есть большой выбор учреждений дошкольного образования, на любой вкус и размер кошелька, а селе Андарак Лейлекского района, где проживает 3000 человек, вообще никогда не было детского сада – ни в советское время, ни сейчас. И таких сел в Кыргызстане множество. Понятно, что равенство возможностей и сбалансированное развитие регионов пока не обеспечивается. Частично причина тому лежит и в сфере распределения бюджетного финансирования многих базовых услуг и вопросов. В рамках одной статьи или доклада нет возможности проанализировать ситуацию по всем сферам бюджетного финансирования услуг, поэтому остановимся на некоторых.

При этом важно понять, что считать большим разрывом, представляющим собой риск для целостности, а в чем можно видеть естественную и неизбежную разницу? Обратимся к опыту Российской Федерации. Это самая большая по площади страна в мире, и там естественных причин для различий между муниципалитетами очень много. Например, очевидно, что расходы на отопление общественных зданий в Магадане будут во много раз больше, чем в Краснодаре, поэтому там, следуя логике, должна быть и большая разница в расходах на ЖКХ, например. Однако данные о бюджетах городов России показывают, что разница в финансировании различных статей городских бюджетов не превышает 10-12 раз. Поэтому возьмем эту разницу за допустимый минимум, хотя для Кыргызстана разница должна быть меньше, поскольку страна небольшая, компактная, и тем не менее, допустим, что разрывы, вызванные естественными причинами, не должны превышать 10-12 раз.

### Жилищно-коммунальное хозяйство и 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, динамики социальной среды.

Из списка городов, намеченных правительством как точки роста, явно недостаточны расходы на ЖКХ в разрезе на душу населения в семи городах: Караколе, Таласе, Джалал-Абаде, Исфане, Кербене, Узгене, Таш-Кумыре. В этих городах, вероятнее всего, ограничен доступ к основным коммунальным услугам, отсутствует инфраструктура для развития бизнеса и привлечения инвесторов.

Замыкает рейтинг город Айдаркен, где на человека в сфере ЖКХ не тратится ничего, ноль сомов (!) в 2017 году, а в 2016 году тратилось только 76 сомов, тогда как лидеры – Каинда, Кант и Бишкек – в 2016 году тратили более, чем в 40 раз больше – больше 3300 сомов в среднем.

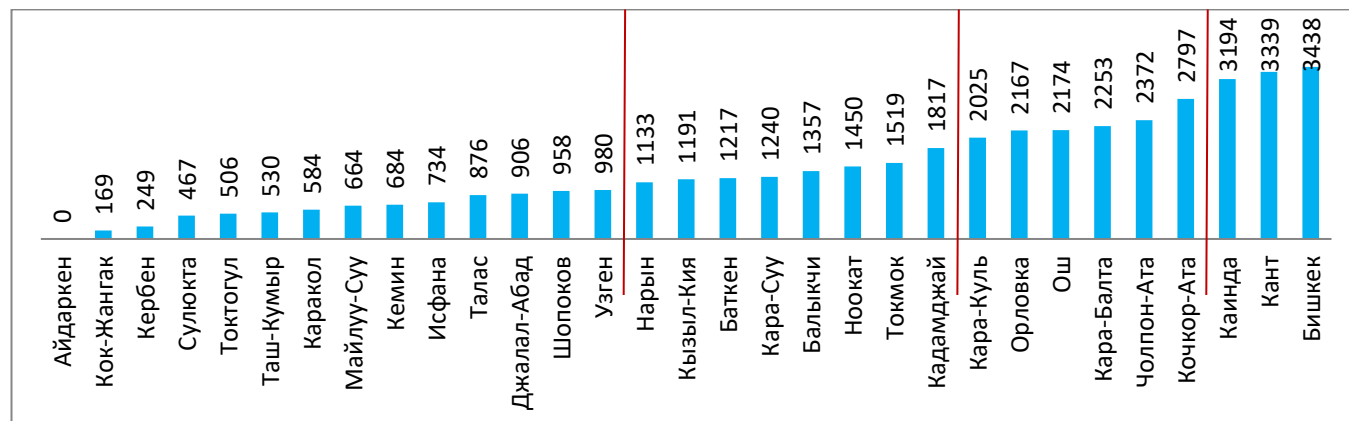


Диаграмма 9. Рейтинг городов по расходам на ЖКХ, на душу населения в 2017 г., сомов

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 в 2017 году составили больше 25 тысяч сомов (в 2016 году – больше 20 тысяч). 10 городов-аутсайдеров рейтинга тратят в 59 раз меньше, чем Бишкек, и в 16 раз меньше, чем группа лидеров. Разрыв же между средним значением лидеров и Майлуу-Суу составляет 58 раз (без учета Айдаркена, которые не тратит на ЖКХ ничего, и Бишкека, где объем инвестиций в инфраструктуру не сопоставим с другими аналогичными показателями в стране).

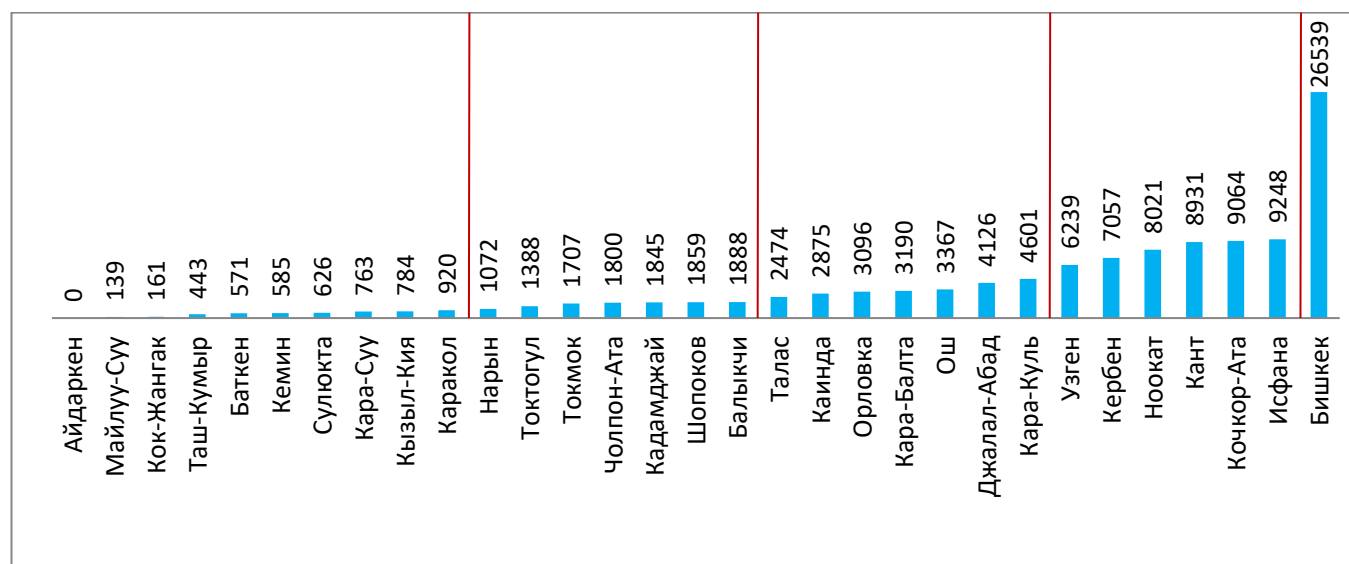


Диаграмма 10. Рейтинг городов по расходам на ЖКХ, на 1 км площади города в 2017 г., сомов

Таким образом, финансирование расходов ЖКХ из местных бюджетов показывает (см. Диаграмму 11), что в отношении инвестиций в городскую инфраструктуру в стране существует

огромный разрыв между городами-лидерами и большей частью остальных городов, этот разрыв превышает допустимый минимум в 6 раз! Однозначно, что такая ситуация способствует оттоку населения в более благоустроенные города и не способствует развитию бизнеса.

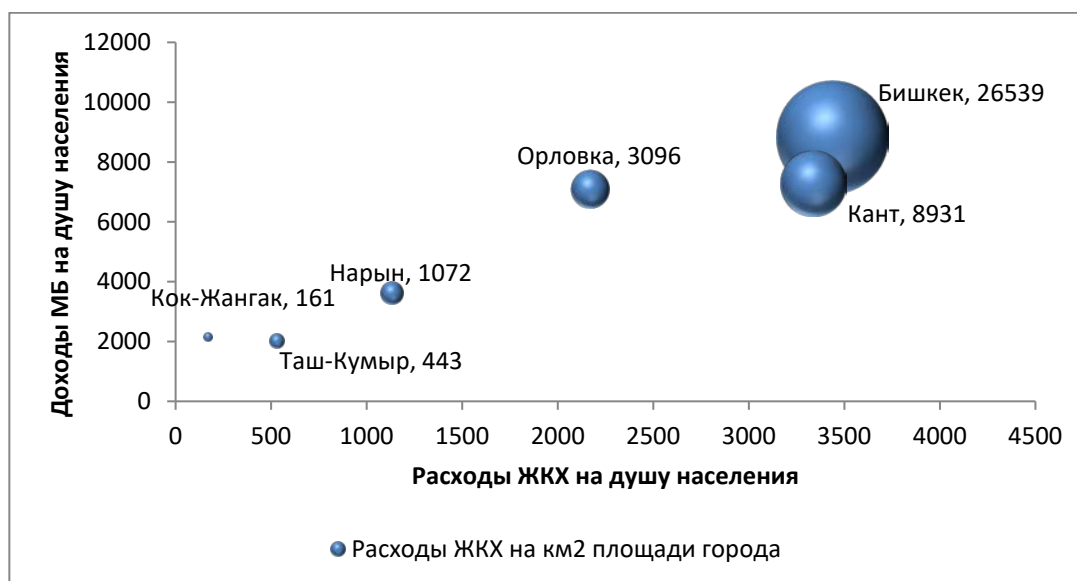


Диаграмма 11. Разрывы в финансировании ЖКХ в городах

Еще более неравномерная ситуация складывается в сельских МСУ. Если среди городов только Айдаркен не показывает расходы на ЖКХ, то сельские МСУ восьми (!) районов, судя по бюджетным данным, не делают таких расходов. Самую маленькую сумму в 66 сомов на одного жителя демонстрирует Жумгальский район, где расходы на ЖКХ в 20 раз меньше, чем в Аламединском районе-лидере, где этот показатель составил в 2017 году 1340 сомов на человека.

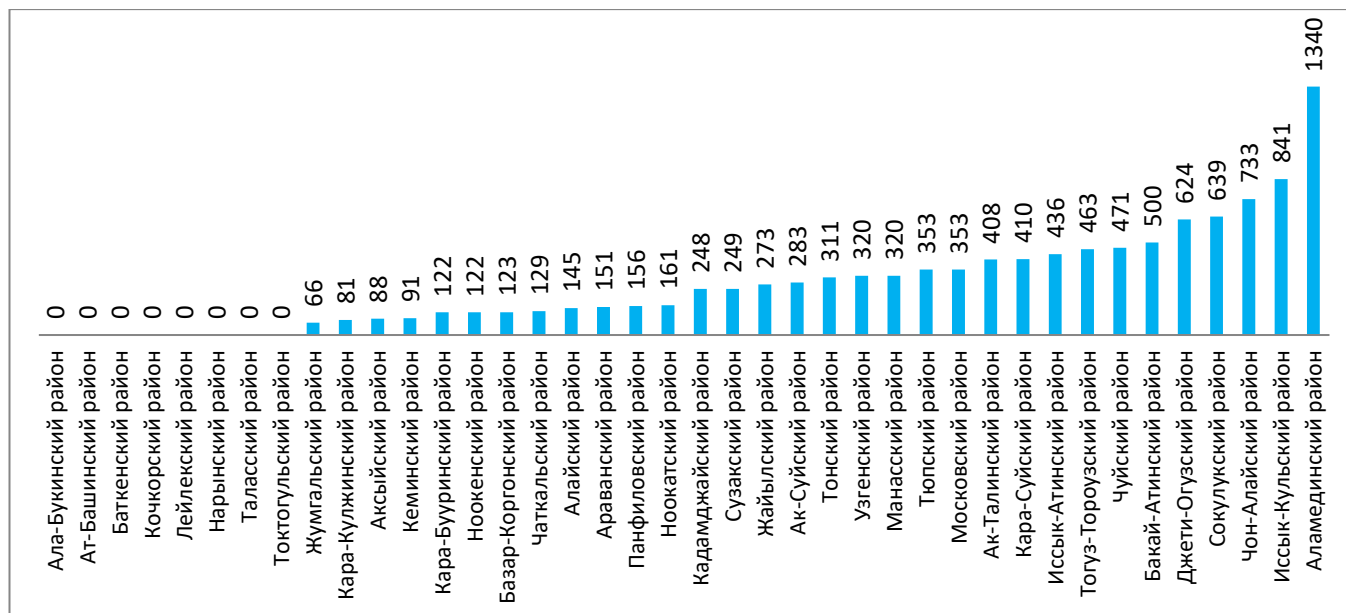


Диаграмма 8. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на ЖКХ на душу населения в 2017 г., сом

Итоги анализа таковы. Один город и 96 сельских МСУ в 8 районах (что составляет более 20% от всех айылных аймаков) либо не делают расходов в сфере ЖКХ, либо не отражают их в бюджете, что вряд ли возможно. В отношении инвестиций в городскую инфраструктуру в стране существует огромный – почти в 60 раз – разрыв между городами-лидерами и большей частью остальных городов, этот разрыв превышает допустимый минимум в 6 раз! Разрыв между уровнем

финансирования ЖКХ между «бедными» селами и «бедными» городами составляет 3,5 раза, а между «бедными» селами и «богатыми» городами без учета Бишкека – 67 раз. Однозначно, такая ситуация способствует оттоку населения в более благоустроенные города, не поддерживает не только развитие бизнеса, но и социально-экономическое развитие в целом.

### 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 Нарыном, где такие расходы составляют 465 сомов на душу населения, и, например, городом Кара-Суу, где такие расходы составляют только 17 сомов или в 27 раз меньше.** Такие разрывы говорят об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, создавая неравные условия для граждан, в ней нуждающихся (см. Диаграмму 12).

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.

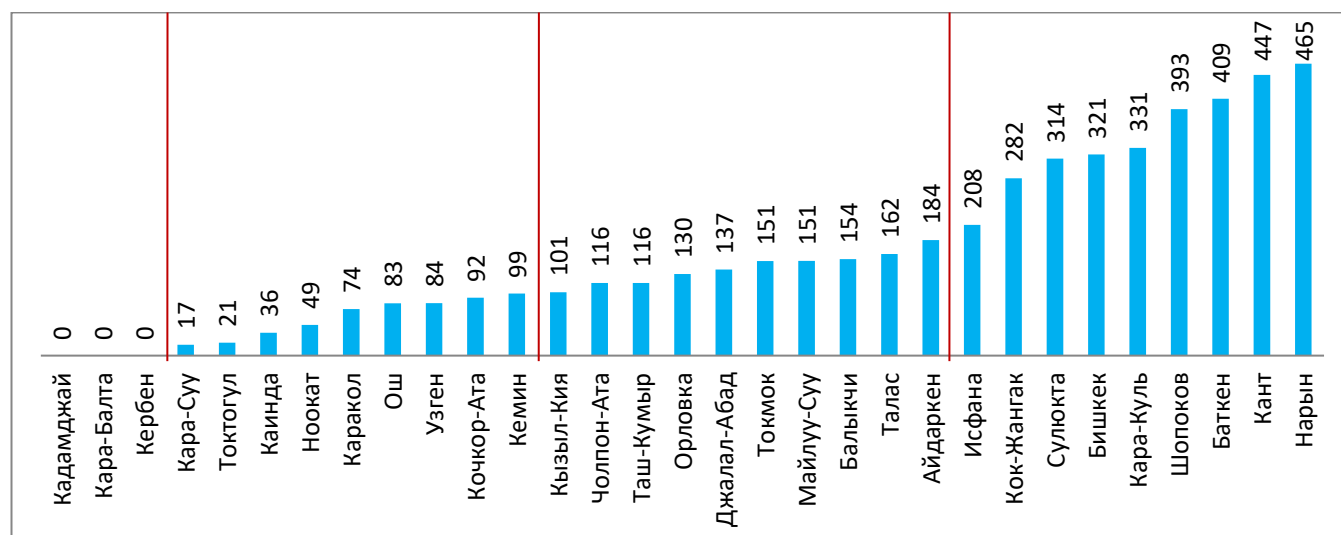


Диаграмма 12. Рейтинг городов по расходам на социальную защиту, на душу населения в 2017 г., сомов

Еще больший разрыв наблюдается в отношении финансирования расходов на социальную защиту в сельских МСУ – в 80 раз больше айылные аймаки Нарынского района финансируют эти расходы, чем сельские МСУ Манасского района. А вот с городами разница небольшая, в отличие от ЖКХ, не более двух-трех раз, но в целом суммы финансирования совершенно незначительные. Это объясняется тем, что практически все социальные услуги являются вопросом государственного

значения, поэтому местные бюджеты не вправе делать такие расходы. Это не было бы проблемой, если бы государство организовало предоставление социальных услуг, но, к сожалению, на 70% территории Кыргызской Республики государственные социальные услуги также отсутствуют. Нельзя умолчать об участившихся случаях закрытия центров социальных услуг, особенно в сельской местности, которые не имеют доступа к финансированию ни из государственного бюджета, ни из местного, хотя эти центры, по сути, выполняют государственные гарантии.

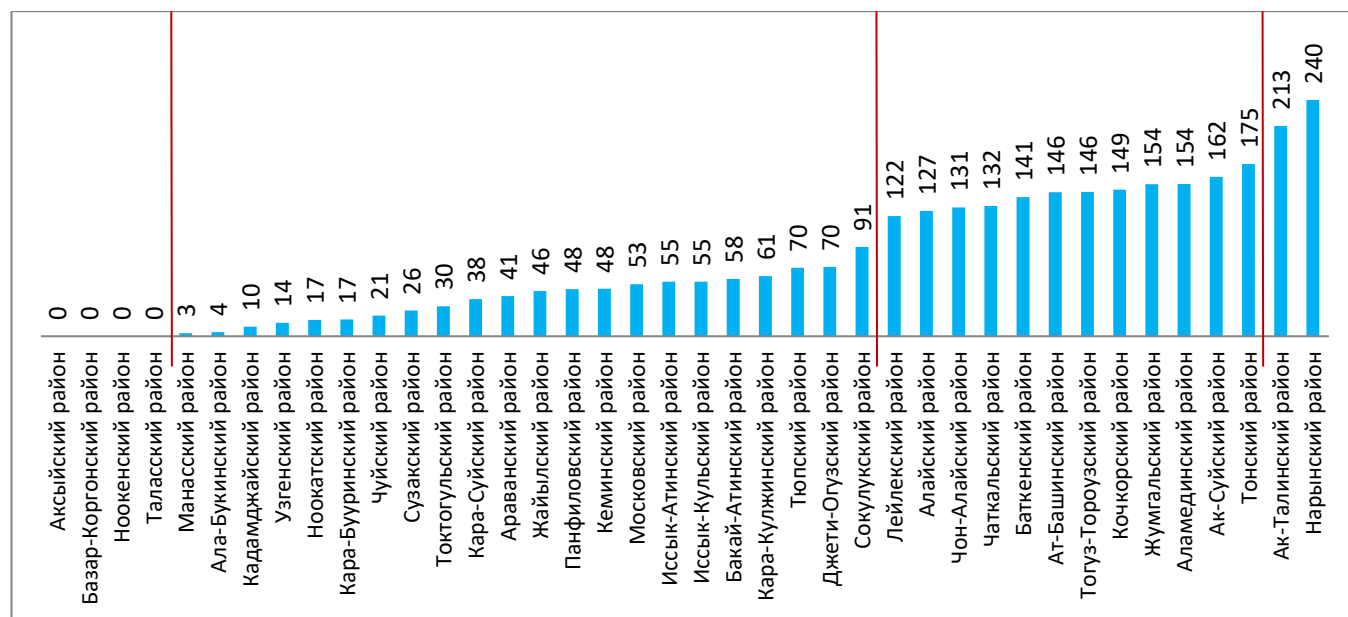


Диаграмма 13. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на социальную защиту, на душу населения в 2017 г. сомов.

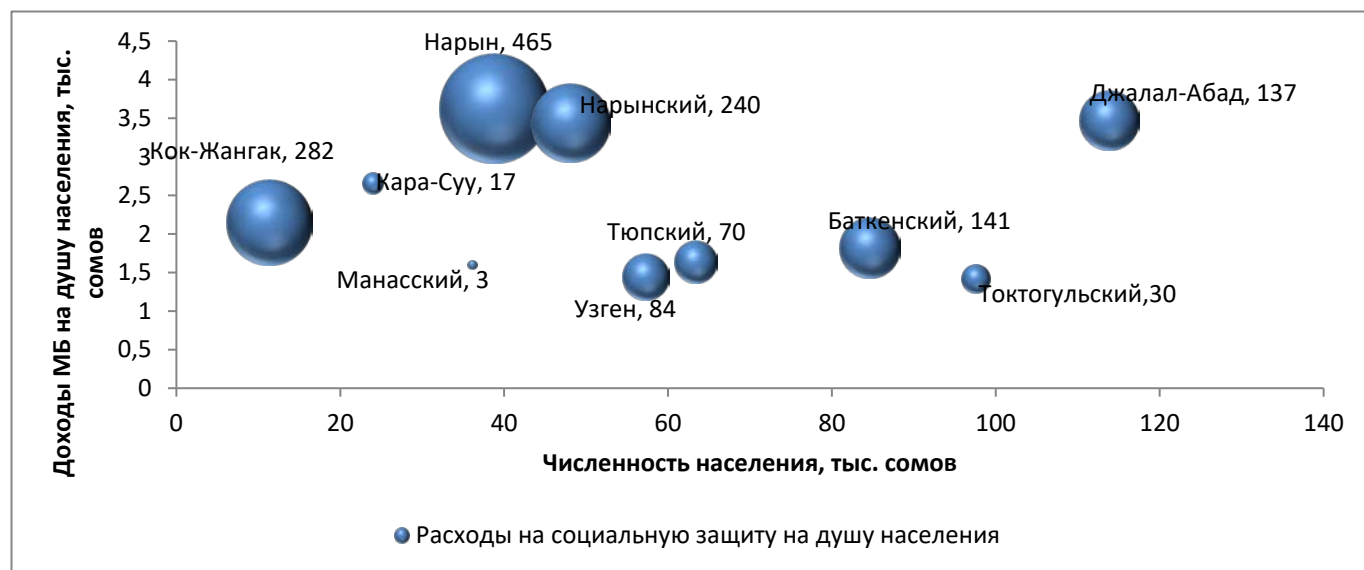


Диаграмма 14. Разрывы в финансировании местными бюджетами расходов на социальную защиту

Таким образом, ситуация в отношении финансирования расходов на социальную защиту из местного бюджета характеризуется несправедливым распределением нагрузки между городами, так как некоторые из них несут в 20 раз больше финансовых обязательств, чем другие. При этом в целом по стране система социальных услуг не развита, в сельской местности данные услуги практически отсутствуют, что порождает неравенство в доступе к социальным услугам между городским и сельским населением.

## 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.

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 687 сома. Разрыв между лидером – Кара-Балтой и аутсайдерами – Кадамджаем и Токтогулом, где на горожанина тратится только 7 сомов в год, – огромный: почти 100 раз (против 46 раз в 2017 году)!! Можно заметить, что в группу аутсайдеров входят, преимущественно, города районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, а также города Балыкчы и Кемин. Нельзя не отметить, что Бишкек и Ош не являются лидерами по вопросам финансирования культуры.

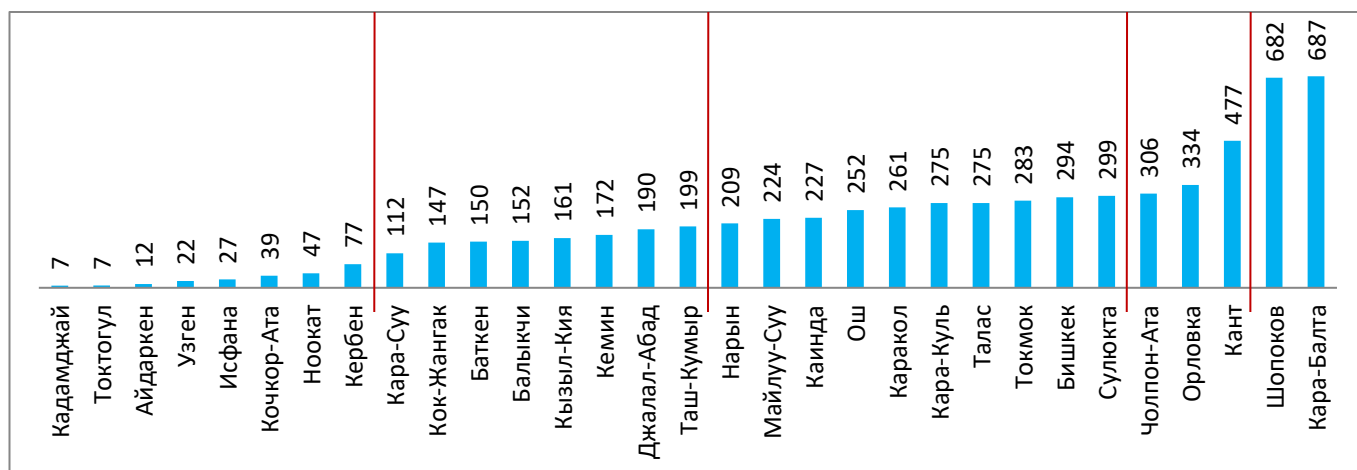


Диаграмма 11. Рейтинг городов по расходам на отдых, культуру и религию, на душу населения в 2017 г. сомов.

Как ни странно, но в отношении культуры и досуга разрыв в сельских МСУ меньше, чем в городах – только 13 раз против 100 в городах. Лучше всего культура и досуг финансируются в Кеминском районе – 359 сомов на каждого жителя села, хотя сам город Кемин среди аутсайдеров – 172 сома.

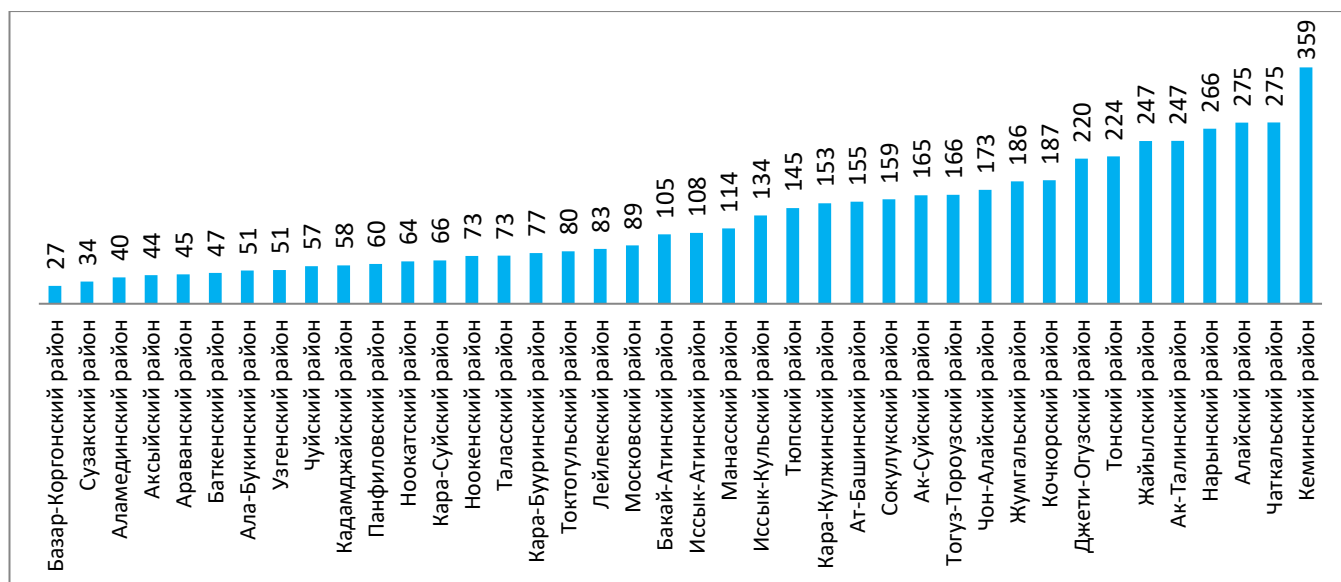


Диаграмма 11. Рейтинг районов по расходам сельских МСУ на отдых, культуру и религию на душу населения в 2017 г. сомов.

## 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 фактические 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

Государство, осуществляя межбюджетную политику и выравнивание бюджетной обеспеченности, 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.

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 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.

Вызывает вопрос положение таких экономически сильных районов, как Аламединский, Иссык-Кульский, Джеты-Огузский, Панфиловский, Сокулукский, Московский. Эти районы однозначно обладают хорошим экономическим потенциалом и вносят немалый вклад в ВВП, но все они попали в категорию самостоятельных, но бедных. На наш взгляд, это означает, что государство через налоговую систему и межбюджетные отношения забирает у сельских МСУ в этих районах весь их доходный потенциал, не позволяя им активно развиваться и вкладываться в инфраструктуру и условия жизни.

В контексте данного рейтинга напрашивается вывод о том, что в целях регионального развития правительство должно определить не только города-точки роста, но и районы-точки роста (районы развития), а затем оставить им более значительную часть доходов, чтобы они перешли в категорию богатых и самостоятельных, способных осуществлять региональное развитие самостоятельно. Это даст возможность формирования сельских регионов развития и роста, которые через несколько лет «потянут» за собой целые области и страну в целом.

Для успешного регионального развития требуется радикальный пересмотр системы выравнивания, первым шагом которого должно стать определение двух целей выравнивания – **выравнивание для развития** в отношении *районов-точек развития и роста* и **выравнивание для**

**соблюдения конституционных гарантий** в отношении *районов воспроизводства*. Вторым шагом станет включение муниципалитетов в ту или иную категорию и применение к ним новых формул выравнивания. Однако важно помнить, что все это должно быть основано на соответствующих программах социально-экономического развития, а также учитывать разрывы в финансировании социально важных направлений и сфер.

### **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 Кадамжай, Джалал-Абад, Кара-Балта и Кочкор-Ата. При этом 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, Кадамжая 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>3</sup>. Профинансированы были, преимущественно, объекты социальной инфраструктуры, а 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: 10 городов-аутсайдеров рейтинга тратят в 59 раз меньше, чем Бишкек, и в 16 раз меньше, чем группа лидеров. Разрыв же между средним значением лидеров и Майлуу-Суу составляет 58 раз (без учета Айдаркена, которые не тратят на ЖКХ ничего, и Бишкека, где объем инвестиций в инфраструктуру не сопоставим с другими аналогичными показателями в стране).

Огромный разрыв наблюдается между лидером рейтинга финансирования функций социальной защиты среди городов – городом Нарыном, где такие расходы составляют 465 сомов на душу населения, и, например, городом Кара-Суу, где такие расходы составляют только 17 сомов или в 27 раз меньше. Такая существенная неравномерность говорит об отсутствии единой политики и системы социальной защиты, и создании неравных условий для нуждающихся в ней граждан.

Самым внимательным к вопросам культуры, религии и отдыха горожан городом стал город Кара-Балта, но разрыв между лидером и аутсайдерами – Кадамжаем и Токтогулом – огромный: почти 100 раз (против 46 раз в 2017 году)!! Тревогу вызывает то, что в группу аутсайдеров входят, преимущественно, города районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей, где есть высокая потребность в развитии культуры и досуга, чтобы противостоять растущему влиянию экстремизма. Нельзя не отметить, что Бишкек и Ош, вопреки ожиданиям, не являются лидерами по вопросам финансирования культуры.

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

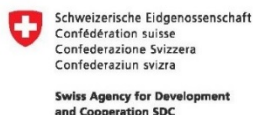
Понятие «зеленый город» в Кыргызстане отсутствует, так как за последние 3 года ни один муниципалитет не финансировал расходы, связанные с охраной окружающей среды.

---

<sup>3</sup> Авторы не смогли получить данные о капитальных вложениях из республиканского бюджета, сделанных на территории данных городов.

## Рекомендации Жогорку Кенешу и Правительству КР

1. Определить различные цели политики выравнивания бюджетной обеспеченности для районов и городов развития и районов и городов воспроизводства.
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 – почти 60 раз, социальная защита – 27 раз, культура – 100 раз).
5. Особое внимание обратить на финансирование культуры и досуга в городах районного значения Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей.
6. Вне зависимости от точек роста принять меры по выведению из бедности самых бедных городов – Узген, Балыкчы, Таш-Кумыр, Айдаркен, Майлуу-Суу, Кок-Жангак.
7. Принять меры по построению системы комплексного планирования, в которой предусмотреть связь между пространственным планированием, социально-экономическим планированием и фактором бюджетной обеспеченности.



Форум Швейцариянын Кыргыз Республикасындагы  
Элчилигинин колдоосунда өткөрүлүүдө

Форум проводится при поддержке  
Посольства Швейцарии в Кыргызской Республике