

Максим СЕМЕНЯК,
Темир БУРЖУБАЕВ
по заказу
Союза МСУ КР^{1,2}

Перспективы местных бюджетов и межбюджетных отношений в проекте республиканского бюджета на 2021-2023 гг.

¹ В рамках Проекта «Учет интересов местных сообществ Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (ЖК КР) при обсуждении законопроектов», реализуемого при поддержке ПРООН.

² При разработке Аналитической записки, помимо количественных бюджетных данных, использовались качественные данные онлайн-опроса представителей органов МСУ, проведенного Союзом МСУ при помощи постоянно поддерживаемых средств коммуникации с органами МСУ и местными кенешами.

Какие перспективы для местных бюджетов рисует проект республиканского бюджета КР на 2021-2023 гг., с точки зрения его воздействия на финансовое состояние органов местного самоуправления (МСУ)?

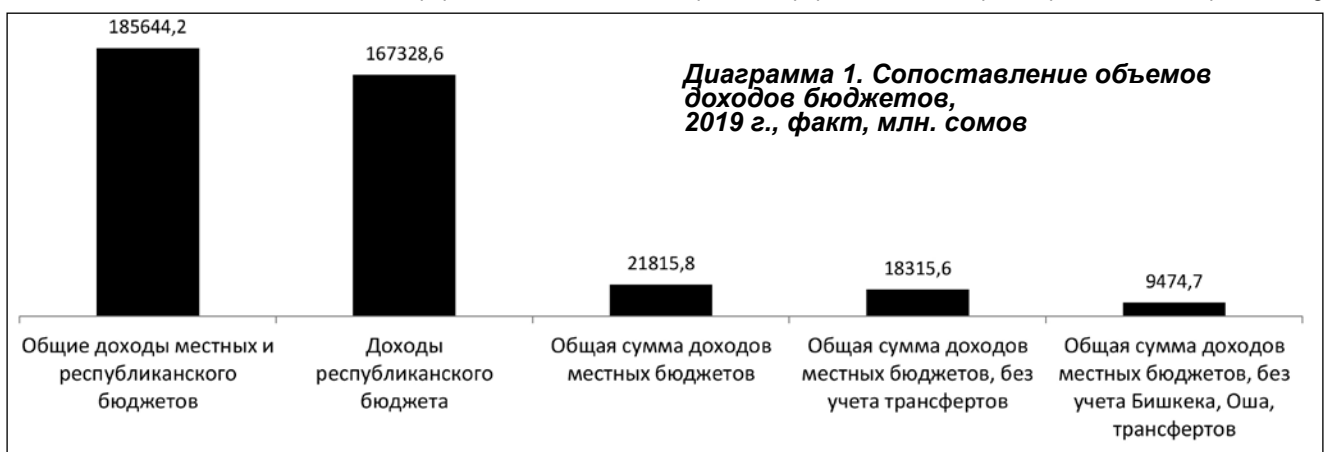
Объем доходов местных бюджетов в КР (без трансфертов) составляет примерно одну десятую

часть от общих доходов республиканского и местного бюджетов. А если не считать городов Бишкек и Ош, доходы которых имеют наибольший удельный вес в общих доходах местных бюджетов, то доля всех остальных местных бюджетов в консолидированном бюджете республики составит всего около 5% (см. Таблицу 1 и Диаграмму 1).

Таблица 1. Общие объемы доходов республиканского и местных бюджетов, млн. сомов¹

	2017 г. факт.	2018 г. факт.	2019 г. факт.	2020 г. утв.	2020 г. уточн.	2021 г. прогноз	2022 г. прогноз	2023 г. прогноз
Общие доходы РБ и МБ	164 362,7	167 490,2	185 644,2	203 721,9	172 451,2	204 385,6	213 512,2	215 778,3
Республиканский бюджет (доходы)	149 547,5	151 607,1	167 328,6	183 708,1	153 882,0	183 684,9	192 161,4	193 920,2
Местные бюджеты (общая сумма - доходы)	20 298,0	20 140,1	21 815,8	23 038,1	21 574,8	23 706,2	24 250,8	24 658,1
Местные бюджеты (общая сумма - собственные доходы (без трансфертов))	14 815,2	15 883,1	18 315,6	20 013,8	18 569,2	20 700,7	21 350,8	21 858,1
Местные бюджеты без городов Бишкек и Ош (общая сумма – доходы без трансфертов)	7 418,5	8 001,2	9 474,7	9 398,3	8 719,9	9 751,3	10 057,5	10 296,7

¹ Здесь и далее в качестве источника информации использована открытая информация Министерства финансов КР: <http://minfin.kg>



В целом доходы республиканского и местных бюджетов можно охарактеризовать общей динамикой роста, однако, если сопоставить эти показатели с долей местных бюджетов в общем объеме республиканского и местных бюджетов, то сразу заметно, что роста нет. Доля местных бюджетов в течение многих лет остается на уровне не выше 10%. Этот показатель применяется в международной практике для определения уровня финансовой децентрализации страны (см. Диаграмму 2).

Таким образом, финансовая децентрализация в КР не развивается, несмотря на то, что намерения ее развития существуют. Это означает, что распределение доходов между местными и республиканскими бюджетами никак не учитывает приоритеты страны в отношении регионального развития. В результате органам МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и делегированных государством полномочий.

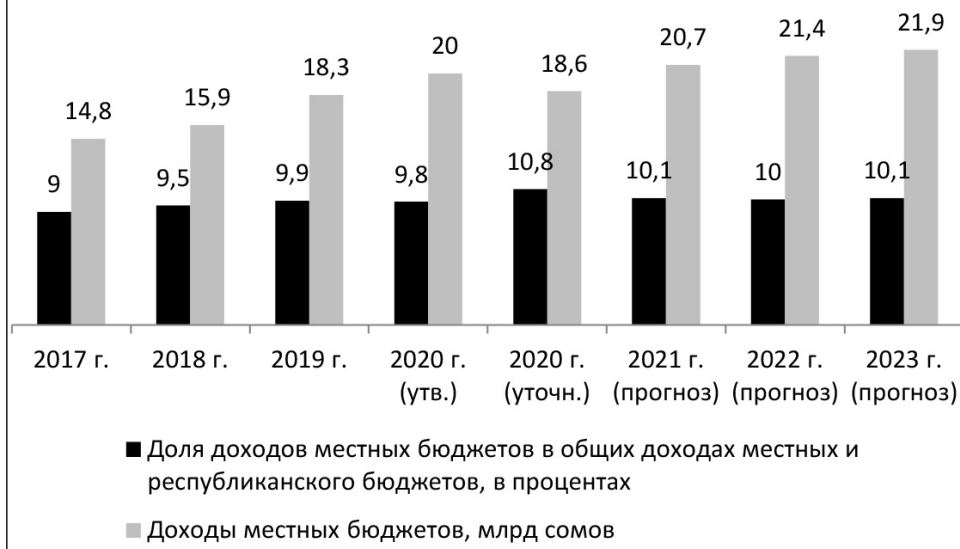
Доходы местных бюджетов

Структура доходов местных бюджетов

Приведенная ниже Диаграмма 3 дает представление об общей (укрупненной) структуре доходов местных бюджетов.

Если обратить внимание на долю межбюджет-

Диаграмма 2. Соотношение динамики доли местных бюджетов в общих доходах республиканского и местных бюджетов, в %



ных трансфертов в общих доходах местных бюджетов, то она кажется не очень высокой – 14%. Однако, если из статистики исключить города Бишкек и Ош, которые не получают выравнивающих трансфертов из республиканского бюджета, то этот показатель увеличивается почти до 25%, а это говорит о существенной зависимости местных бюджетов от финансирования из центра. Для некоторых айылных аймаков этот показатель ещё выше (например, доля выравнивающих грантов в доходах АА Кыштут Баткенского района Баткенской области – 65%, АА Кум-Добо Кочкорского района Нарынской области – 56%, АА Жекенди Чон-Алайского района Ошской области – 66% и т.п.).

Основная причина такой зависимости – низкий доходный потенциал местного самоуправления на местах (в особенности в сельских айыл окмоту), приводящий к неспособности собирать достаточное количество собственных доходов.

Между тем значительный резерв пополнения доходов местных бюджетов лежит в улучшении управления муниципальным имуществом, обеспечении прозрачных (цифровых) площадок с информацией, какое имущество имеется у конкретного муниципалитета и по какой стоимости оно сдается в пользование. Это в совокупности с механизмами общественного контроля может увеличить поступления от их управления в местные бюджеты.

На практике, при наличии значительного количества муниципального имущества, ОМСУ их сдают в пользование практически за бесценок (при давлении со стороны акимов, представителей силовых структур и т.д.). Поэтому полная публикация списка имущества и пользователей даст возможность гражданскому сектору внести вклад в улучшение доходов местных бюджетов.

Диаграмма 3. Структура доходов местных бюджетов в 2019 г., факт, в %



ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Минфин устанавливает высокие контрольные цифры, выше чем прогнозы, которые мы даем».

Глава АО, Тонский район

«Минфин навязывает нам собственный план по доходам».

Мэрия, Джалал-Абадская область

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Начисления по налогу с продаж в нашем АА в этом году составили 9226,9 тыс. сомов, а подоходный налог – 3489,4 тыс. сомов. Разница в 5737,5 тыс. сомов недопоступила в местный бюджет».

Глава АО, Московский район

«Увеличение доли поступления от подоходного налога в местный бюджет положительно повлияло на бюджет нашего айыл окмоту, потому что источников НсП у нас мало. А поступления от подоходного налога будут увеличиваться».

Глава АО, Тонский район

«Условия в ОМСУ отличаются. Например, главная трасса республики Ош – Бишкек проходит через наш АА. Вдоль трассы расположено много кафе и АЗС. Нам больше средств поступало за счет НсП, а подоходный налог – хорошо для тех АА, которые расположены в районных центрах. Если раньше мы были дотационным на 32%, то сейчас на 40%».

Глава АО, Ноокенский район

Планирование доходов местных бюджетов

Представители органов МСУ (по результатам проведенных опросов как в 2019 г., так и в 2020 г.) утверждают, что так называемые рекомендованные прогнозные цифры по доходам местных бюджетов, «спускаемые» МФ КР через его районные подразделения, на самом деле являются контрольными, и органы МСУ вынуждены нести ответственность (вплоть до административной, например, в виде выговоров) за их достижение. Большинство опрошенных считают эти цифры необоснованно завышенными – в среднем на 10-20%. Даже с учетом того, что все активы из доходной базы учтены, «спускаемый» сверху прогноз существенно их переоценивает.

Союз МСУ считает, что такая практика стимулирования МСУ к повышению собственных доходов должна быть заменена на более экономически обоснованные подходы. Деньги не возьмутся ниоткуда только потому, что завышен план. Необходимо развивать экономику регионов, чтобы доходы росли.

Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения должны обеспечивать:

- финансовую способность органов местного самоуправления выполнять собственные и делегированные функции и представлять услуги на местном уровне;
- учет взаимных интересов государственных органов и органов местного самоуправления при подготовке и принятии республиканского бюджета;
- четкое распределение и закрепление функ-

- ций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления;
- прозрачность и подотчетность бюджетов всех уровней.

Эти определяющие факторы должны учитываться при среднесрочном планировании межбюджетных отношений. Однако анализ раздела «Местные бюджеты» Пояснительной записки к проекту республиканского бюджета на 2021-2023 гг. в очередной раз показал отсутствие системности в таком планировании. Содержание данного раздела повторяется из года в год и не содержит внятного описания системных политических мер в отношении поддержания финансовой устойчивости местного самоуправления. Не проводится хотя бы приблизительный анализ эффекта воздействия от проводимой политики.

Далее рассматривается влияние бюджетных параметров и политических направлений на основные компоненты межбюджетных отношений.

Таблица 2. Изменения процента отчислений в доход местных бюджетов

	2017 г. факт.	2018 г. факт.	2019 г. факт.	2020 г. утв.	2021 г. прогноз
Подоходный налог	50%	50%	70%	85%	100%
Налог с продаж	50%	50%	50%	25%	0%

Таблица 3. Динамика выделения выравнивающих грантов, млн. сомов

	2017 г., факт	2018 г., факт	2019 г., факт	2020 г., утв.	2021 г., прогноз	2022 г., прогноз	2023 г., прогноз
Выравнивающие трансферты (общая сумма)	1 818,2	1 850,0	1 998,8	1 967,3	1 967,3	2000,0	2000,0
Темпы прироста	-	2%	8%	-2%	0%	2%	0%

Расщепление общегосударственных налогов

Политика Правительства последних лет была направлена на изменение соотношений в распределении двух налогов: подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, и налога с продаж (см. Таблицу 2).

Во-первых, такие изменения противоречат статье 45 Бюджетного кодекса КР, которая в качестве одного из принципов межбюджетных отношений определяет, что установление нормативов отчислений от общегосударственных доходов между уровнями бюджетов должно иметь долгосрочную основу - не менее пяти лет. Введение подобных мер должно было опираться на предварительную экономическую экспертизу Министерства экономики КР, учитывающую все возможные выгоды и проигрыши МСУ, которая должна была быть доведена до органов МСУ и согласована с ними.

Во-вторых, результаты опросов представителей органов МСУ в 2020 г. снова показали, что плановое повышение доли поступления в местный бюджет подоходного налога, удерживаемого налоговым агентом, не везде смогло компенсировать потери местного бюджета от планового снижения доли в поступлении налога с продаж. Наряду с ростом доходов в одних муниципалитетах, наблюдаются потери в других. Так, по результатам проведенных опросов, представители МСУ, где развита торговля, указывают на то, что данная мера имела негативные последствия для

состояния доходов местных бюджетов. Союз МСУ считает, что эта мера не привела к укреплению доходной базы всех местных бюджетов. Необходимо оценить возможность применения дифференцированного подхода, который учитывал бы различия в доходной базе местных самоуправлений.

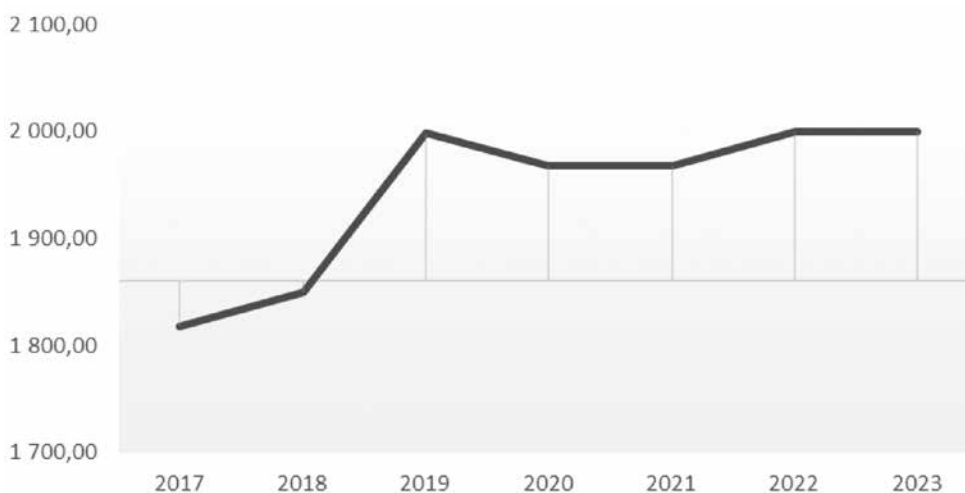
Выравнивающие трансферты

Политика выделения выравнивающих трансфертов остается неясной. Суммы, рассчитанные для отдельных территорий, варьируются из года в год совершенно непредсказуемо. Отдельные айылные аймаки с хорошей динамикой роста доходов получали большие объемы выравнивающих трансфертов, а органы местного самоуправления с низким уровнем дохода, напротив, сталкивались с сокращением объемов выравнивающих грантов.

План финансирования выравнивающих трансфертов в 2021-2023 гг. демонстрирует отсутствие политики снижения выравнивания доходов муниципалитетов. Общий объем выравнивающих трансфертов остается на прежнем уровне, а в 2022 и 2023 гг. – незначительно растет. Широко практикуется перераспределение средств трансфертов между айылными аймаками (см. Приложение). Из числа дотационных планируется вывести два ОМСУ, дотационными станут 8 АА. Политика повышения доходного потенциала не реализуется. Более того, политика должна быть направлена не на снижение количества дотационных муниципалитетов, а обеспечение минимальных стандартов услуг на местах.

Анализ динамики выделения выравнивающих трансфертов отдельным органам местного самоуправления показывает в короткий период времени резкие колебания сумм, определяемых уполномоченным государственным органом, хотя доходный потенциал и расходные полномочия не могут меняться с такой скоростью. Все это говорит об отсутствии

Диаграмма 4. Динамика выделения выравнивающих трансфертов



объективных и прозрачных методик расчета, а также об отсутствии системного подхода в планировании политики выравнивания.

Такая практика вызывает недовольство представителей многих органов местного самоуправления, считающих используемую формулу вычисления выравнивающих грантов непрозрачной и несправедливой.

В то же время анализ динамики показывает, что в качестве прогнозируемых сумм на 2021-2023 гг. (ОНФП на 2021-2023 гг.) просто взяты цифры либо равные цифре, утвержденной на 2020 г., либо близкие к ней, что говорит о том, что выравнивающие гранты прогнозируются не на основе потребности в них, а по остаточному принципу.

Целевые трансферты

В проекте республиканского бюджета целевые трансферты предусмотрены для расходов, формально не имеющих отношения к целевым трансфертам, а средства на финансирование делегированных государственных полномочий в их составе выделены только в отношении переданных МСУ функций по сбору статистических данных. Судя по прогнозу (снижение объемов целевых трансфертов), дополнительные средства на обеспечение реализации МСУ делегированных государственных полномочий не будут выделяться и в будущем.

Из общей суммы целевых трансфертов на 2021 г. (1038,2 млн. сомов), предусмотренной проектом закона о республиканском бюджете, финансирование делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ составляет сумму в 532,2 млн. сомов, с уменьшением на 18,8 млн. сомов относительно утвержденного бюджета 2020 г. Этот бюджетный параметр выделен в бюджете одной строкой, что затрудняет анализ того, на какие именно полномочия выделена эта сумма, и почему она ниже на 18,8 млн. сомов в сравнении с планом текущего года? Рекомендуем МФ КР снабжать бюджетные документы более детальным описанием этого параметра.

Вопрос выделения целевых трансфертов на финансирование делегированных полномочий уже который год стоит очень остро. При том что практически неконтролируемо продолжает расширяться перечень вопросов местного значения без соответствующих компенсаций, органам местного самоуправления делегируются все новые и новые полномочия, не подкрепленные финансированием. Это не просто идет вразрез с требованиями Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», но и нарушает положения Конституции КР о том, что делегирование полномочий сопровождается финансовыми ресурсами. Помимо этого, имеет место «скрытое» неформальное делегирование государственных полномочий органам МСУ.

Целый ряд делегированных государственных полномочий, таких, как: воинский учет, сбор налогов, вопросы выписки и прописки, регистрационные функции, определение потребности в социальных услугах и пособиях, осуществляется за счет средств органов МСУ, которые могли бы направить эти средства и усилия муниципальных служащих, отвлеченных на выполнение таких полномочий, на решение вопросов местного значения.

Стимулирующие (долевые) гранты

Стимулирующие (долевые) гранты не прогнозируются в составе доходов местных бюджетов, поскольку выделяются на конкурсной основе, и прогнозировать их ни на один, ни на три года невозможно. Но это не основная проблема. Многие представители органов МСУ считают, что стимулирующие (долевые) гранты распределяются несправедливо. Для этого имеется несколько причин.

Использование квот для городов республиканского и областного значения ограничивает шансы айылных аймаков получить стимулирующий (долевой) грант (квота определяется уполномоченным государственным органом (МФ КР)).

Наличие так называемых черных списков МФ КР. Органы местного самоуправления, несвоевременно исполнившие, по каким-либо объективным или субъективным причинам, обязательства по софинансированию или реализации проектов стимулирующих (долевых) грантов, включаются МФ КР в «черные списки». Попадание в такой список делает невозможным участие ОМСУ в конкурсах на получение стимулирующих (долевых) грантов. Возможно, несоблюдение обязательств косвенно связано с тем, что на реализацию проектов по стимулирующим грантам отводится мало времени.

Увеличение доли софинансирования стимулирующих грантов из местного бюджета приводит к невозможности для дотационных МСУ претендовать на их получение. Увеличение доли произошло в 2015 г., когда постановлением Правительства КР от 21 апреля 2015 года № 230 в Положение об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов были внесены изменения, меняющие процент доли участия для ОМСУ с уровнем доходной обеспеченности от 50 до 100 процентов (малообеспеченные МСУ) с 10% до 15% вклада, при этом вклад требуется в денежной форме, тогда как в аналогичном положении 2012 г. он мог на 50% состоять из материалов и трудовых ресурсов. Таким образом, фактически денежный порог для этой категории МСУ увеличился даже не на 5%, а на 10%. Вклад для МСУ с уровнем доходной обеспеченности ниже 50% был снижен с 10% до 7%, однако отмена возможности компенсировать половину доли материалами и трудовыми ресурсами фактически подняла для них денежный вклад на 2%.

Реформа межбюджетных отношений

Реформа межбюджетных отношений, реализация которой стала объектом для важных решений, принятых правительством за последние годы (например, принятие Концепции развития межбюджетных отношений в КР на период 2016-2019 гг.), реализуется очень медленно. Ее базовые задачи, направленные на принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней в условиях финансовой децентрализации, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов, либо не выполняются, либо реализуются с заметным отставанием. Большинство намерений упомянутой Концепции, срок действия которой вышел, должны быть заложены теперь в новые программные документы, поскольку прогресс по ним не был достигнут.

При принятии новой программы развития межбюджетных отношений необходимо дополнить финансовые взаимоотношения политическими, организовав постоянный бюджетный диалог между местными самоуправлениями или защищающей их интересы организацией (Союз МСУ КР), а чтобы новую программу не постигла участь прошлой Концепции, нужна особая политическая поддержка и контроль реализации ее направлений со стороны Жогорку Кенеша КР.

В процессе обсуждения уже находится проект новой Программы развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2021 – 2025 гг. Проект документа уже разработан и ждет комментариев и дополнения от Министерства финансов КР.

Развитие территорий

Постоянной и ощутимой проблемой является отсутствие средств на капитальные вложения в большинстве местных бюджетов. Капитальные вложения из местного бюджета в подавляющем большинстве айылных аймаков планируются по остаточному принципу, поскольку приоритет финансирования отдается так называемым защищенным статьям (заработная плата сотрудникам, отчисления на социальное страхование, коммунальные расходы), и для дотационных МСУ, испытывающих нехватку бюджетных поступлений, средства на развитие представляют собой непозволительную роскошь.

В такой ситуации остается рассчитывать только на средства доноров (не всегда регулярны и не всегда правильно спланированы), капитальные вложения из республиканского бюджета (планируются хаотично и непредсказуемо), стимулирующие (долевые) гранты (выдаются на конкурсной основе и имеют высокий порог софинансирования) и фонды развития регионов (не всегда доступны и чаще ориентированы на объекты социальной инфраструктуры).

Капитальные вложения из республиканского бюджета

Раздел «Капитальные вложения» не содержит каких-либо оценок регионального распределения бюджетных инвестиций, финансируемых из республиканского бюджета. Нет анализа, как инвестиционные проекты соответствуют приоритетам развития страны. Нет пояснения, как планируемые внешние заимствования на приоритетные программы и проекты будут содействовать экономическому росту и сокращению бедности. В части планирования и исполнения инвестиционных расходов бюджета по перечню объектов капитальных вложений, капитальных расходов министерств и ведомств, а также по линии стимулирующих (долевых) грантов, в обществе звучит постоянная критика относительно отсутствия прозрачности и о коррупционном лобби строительных компаний за получение государственных контрактов.

Союз МСУ уже неоднократно обращал внимание Правительства КР и ЖК КР на то, что принципы планирования капитальных вложений из республиканского бюджета устарели и основаны на противоречиях, содержащихся в Бюджетном кодексе КР. Несмотря на требования Бюджетного кодекса КР (БК КР) о том, что управление государственными финансами в КР должно быть основано на стратегическом (ст.82 БК КР), среднесрочном (ст.82 и 89 БК КР) и программном (ст.84, 85 БК КР) подходах, тот же БК КР сохраняет в себе нелогичное положение о планировании капитальных вложений как «общего объема» (т.е. одной строкой без трехлетнего прогноза и отраслевого программного распределения ресурсов) (ст. 29 БК КР). Это противоречие приводит к хаотичности и предвзятости (лоббированию интересов отдельных должностных лиц) планирования капитальных вложений из внутренних источников, непрозрачности их распределения (отсутствие регионального и отраслевого анализа) и невозможности органов МСУ учитывать этот вид бюджетных инвестиций в своих программах социально-экономического развития.

Представители органов МСУ, участвовавшие в опросах, выразили единодушное мнение, что существующий порядок планирования капитальных вложений непрозрачен и не соответствует требованиям современного социально-экономического и финансового планирования. Существующий порядок допускает принятие «сиюминутных», непродуманных и несогласованных решений, из-за которых:

- представители органов МСУ не располагают информацией о принимаемых решениях по строительству на их территории объектов за счет республиканского бюджета;
- возникают факты несправедливого распределения средств и объектов (более влиятельные депутаты ЖК КР или члены

Правительства способствуют перераспределению средств в пользу «своих» территорий);

- накапливаются объекты долгостроя, и не удовлетворяются многие реальные потребности местных сообществ в новых объектах.

Фонды развития регионов

В соответствии с Бюджетным кодексом КР, фонды развития регионов предназначены для финансирования развития и содержания инфраструктуры местного значения и реализации мероприятий целевого назначения, в соответствии с программами социально-экономического развития территорий районов и айылных аймаков.

Динамика поступления средств в фонды развития регионов демонстрирует устойчивый рост. Однако стоит помнить о том, что они формируются из средств, предоставляемых предприятиями горнодобывающей отрасли, срок функционирования которых ограничен запасами полезных ископаемых. Соответственно, и ресурсы, пополняющие фонды развития регионов, – не бесконечны. Поэтому средства фондов необходимо расходовать, с учетом извлечения экономической выгоды на долгосрочный период. На самом же деле структура расходов из фондов развития регионов очень неоднородна, и преимущества отдаются финансированию объектов социального и спортивного назначения в ущерб экономическим и экологическим вопросам. Самый большой удельный вес в расходах фондов развития регионов районного уровня приходится на закупку сельхозтехники – почти 24%; капремонт и строительство социальных объектов – почти 39%. При этом расходы, которые могли бы повысить инвестиционную привлекательность территорий или создать благоприятную среду для развития экономики, недостаточны. То, что должно закладываться в основу благополучия будущих поколений, которым уже не достанется запасов недр, «проедается» сейчас.

Предложения Союза МСУ в отношении проекта республиканского бюджета на 2021-2023 гг.

Учет предложений, поступивших в ходе общественных слушаний проекта республиканского бюджета на 2021-2023 гг.

В соответствии с главой 24 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, Правительством КР должен быть реализован комплекс мер по обеспечению гласности бюджетного процесса и прозрачности бюджета, в том числе проведение общественных бюджетных слушаний. Однако при внесении проекта бюджета Правительством КР не представлена информация по проведенным общественным слушаниям, по поднятым вопросам на общественных слушаниях и планах Правительства КР по реагированию на поступившие комментарии и замечания представителей гражданского общества, в том числе представленные Союзом МСУ от имени муниципалитетов страны.

Кроме этого, не представлена информация о результатах рассмотрения комментариев, полученных в ходе общественных парламентских слушаний при рассмотрении бюджетов предыдущих годов.

Все это свидетельствует о формализованном подходе Правительства КР к рассмотрению предложений гражданского сектора по улучшению бюджетной политики и повышению качества предоставления госуслуг.

Процесс бюджетного диалога в 2020 г. начался с обсуждения проекта Бюджетной резолюции ЖК КР на 2021-2023 гг. Результатом обсуждений стало включение в Бюджетную резолюцию ряда прогрессивных рекомендаций Правительству КР в области реформирования межбюджетных отношений. Они затрагивали такие важные вопросы, как:

- четкое разграничение функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, в соответствии с постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 17 октября 2019 года № 3296-VI, и четкое определение расходных обязательств между республиканским бюджетом и местными бюджетами, в том числе в сферах здравоохранения, образования, а также в условиях введения чрезвычайной ситуации

Диаграмма 5. Структура тематических направлений проектов, профинансированных из средств ФРР в 2015-2018 гг.



и чрезвычайного положения;

- передача объектов, находящихся в муниципальной собственности, но используемых государственными органами, в государственную собственность;
- пересмотр критериев отбора социальных объектов по статье «Капитальные вложения», особенно связанных со строительством школ, с учетом демографического развития местного населения и возможности оптимизации сетей школьного образования на местах, и принятием альтернативных мер решения вопросов;
- пересмотр методики и формулы расчета выравнивающих трансфертов таким образом, чтобы обеспечить финансирование расходов местных бюджетов, в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, в целях выравнивания их финансовых возможностей для решения вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления; повышение прозрачности и открытости расчетов трансфертов, путем автоматизации и обеспечения доступа к данной информации;
- внедрение онлайн-модели, которая позволит любому органу местного самоуправления самостоятельно рассчитать ориентировочный объем выравнивающего трансферта;
- рассмотрение вопросов оптимизации расходов местных самоуправлений, с одновременным внедрением цифровизации и широким применением информационных технологий в предоставлении общественных услуг;
- внесение изменений в статью 29 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, обеспечивающих планирование внутренних бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений, в соответствии с принципами бюджетирования, на программной основе и прозрачности информации, с тем чтобы органы местного самоуправления обоснованно разрабатывали свои программы экономического и социального развития, планы и прогнозы местных бюджетов.

Не все эти послы ЖК КР были учтены при формировании проекта бюджета, так же, как и предложения Союза МСУ к проекту республиканского бюджета прошлого года и к проекту ОНФП на 2021-2023 гг. Отсутствие реакции на повторяемые из года в год предложения говорит об инертности уполномоченных государственных органов либо об их нежелании менять ситуацию.

Необходимые меры для улучшения состояния местных бюджетов

Рассматривая в совокупности указанные выше проблемы, можно констатировать, что развитие местных бюджетов и межбюджетных отношений имеет на сегодняшний день ряд существенных практических ограничений, таких, как:

- низкий доходный потенциал большинства МСУ (слабая или не до конца учтенная доходная база, низкие доходы налогоплательщиков);
- дефицит средств республиканского бюджета, который отрицательно сказывается на обеспечении выравнивания, приводит к наличию нефинансируемых функций и полномочий МСУ;
- недостаточно прочная и гибкая нормативная база (отсутствие дифференцированного подхода в нормативах (например, распределения общегосударственных доходов); отсутствие стандартов муниципальных услуг; требующие усовершенствования инструктивные материалы по планированию и исполнению бюджета; фрагментарный функциональный анализ и анализ рабочих процессов и т.п.);
- низкий уровень потенциала человеческих ресурсов, занятых в планировании и исполнении местных бюджетов.

В идеале развитый местный бюджет должен:

- располагать доходами в объемах, достаточных для планомерного решения всех вопросов местного значения, выполнения собственных и делегированных государственных полномочий, при этом существенная доля средств должна направляться на развитие местных сообществ (инвестировать в социальную и инженерную инфраструктуру, способствующие соблюдению высоких стандартов оказания муниципальных и государственных услуг, созданию новых рабочих мест);
- поддерживаться программными субсидиями с национального уровня для усиления факторов развития, укрепления внутристрановой экономической интеграции, реализации межрегиональных проектов;
- эффективно управляться квалифицированными руководителями и финансовыми менеджерами с использованием современных технологий, понятных инструкций и норм.

Предложения по улучшению ситуации

Для того чтобы уменьшить влияние описанных выше ограничений, необходима поэтапная реализация реформ местного самоуправления (в бюджетной сфере) и межбюджетных отношений, которая, помимо прочего, включала бы ряд следующих основных направлений:

Дальнейшая финансовая децентрализация: увеличение финансирования местных бюджетов из государственного бюджета за счет реализации органами МСУ делегированных полномочий одновременно с инвентаризацией последних; четкое определение отдельных и совместных расходных обязательств республиканского бюджета и местных бюджетов, в том числе в сферах здравоохранения, образования, а также в условиях введения чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения.

Бюджетный диалог между местными сообществами и органами государственного управления на республиканском уровне: необходимо установление рамок и внедрение процесса согласования интересов государственных органов и органов МСУ; внедрение механизма обсуждения на правительственном уровне между Министерством финансов КР и органами МСУ по вопросам планирования и исполнения республиканского и местных бюджетов, а также межбюджетных отношений. В связи с этим, необходимо ускорить согласование и принятие пакета изменений в законодательство КР, разработанного Союзом МСУ, закрепляющего процесс согласования интересов по вопросам межбюджетных отношений между местным самоуправлением и центральными органами власти.

Укрепление доходного потенциала: внедрение мер, стимулирующих органы местного самоуправления повышать доходный потенциал и уровень доходов, оптимизировать расходы, таких, как: более качественное управление муниципальным имуществом, которое трудно осуществлять без его инвентаризации, повышение качества финансового менеджмента и качества прогнозирования доходов местных бюджетов на основе социально-экономических показателей, а также: ускорение работы по созданию электронной торговой площадки для совершения сделок с объектами муниципальной собственности и муниципальной землей (аренда, продажа) и передача объектов, находящихся в муниципальной собственности, но используемых государственными органами, в государственную собственность.

Регулируемые общегосударственные налоги: сделать оценку реального воздействия изменения расщепления общегосударственных доходов (увеличения нормативов отчисления от подоходного налога, и снижения нормативов отчислений от налога с продаж) на доходы МСУ с разной структурой налоговых доходов. Рассмотреть возможность применения дифференцированного подхода.

Прозрачные и эффективные межбюджетные трансферты: улучшение методики и повышение прозрачности расчетов межбюджетных трансфертов:

- а) пересмотр формулы выравнивающих трансфертов в сторону упрощения, повышения прозрачности и предсказуемости и обеспе-

чения справедливого их распределения;

- б) обеспечение финансового сопровождения и необходимой нормативной базы при передаче полномочий и функций с республиканского уровня для полноценного и эффективного их осуществления, при этом объем целевого трансферта не должен включаться в расчет доходного потенциала органа местного самоуправления; усовершенствование методики определения стоимости делегированных государственных полномочий, включая полномочия, делегируемые в момент чрезвычайных ситуаций и чрезвычайного положения, а также в сфере здравоохранения, образования и социального развития;
- в) обеспечение точного соответствия назначения целевых трансфертов требованиям законодательства; публикация МФ более детального анализа общей суммы целевых трансфертов, выделяемых на финансирование отдельных государственных полномочий, увеличение, а не уменьшение этих сумм в результате анализа.

Бюджет развития:

- пересмотр политики выделения стимулирующих (долевых) грантов, включая введение прогрессивного порога доли финансирования в зависимости от доходности обеспеченности местных самоуправлений; пересмотр временных ограничений для реализации проектов, реализуемых за счет стимулирующих (долевых) грантов; и, в среднесрочной перспективе, замещение стимулирующих (долевых) грантов местными бюджетами развития с постепенным увеличением объема финансирования компонента развития в межбюджетных отношениях;
- новые принципы управления капвложениями из республиканского бюджета: реформа должна включать переход на понятные и прозрачные правила планирования и реализации внутренних капитальных вложений. Для этого должен быть изменен существующий на данный момент непрозрачный и непрогнозируемый механизм утверждения перечня объектов строительства и реконструкции, финансируемых за счет внутренних капвложений из республиканского бюджета. Понадобится инициатива депутатов ЖК КР и Правительства КР для внесения изменений в Бюджетный кодекс КР, обеспечивающих планирование капитальных вложений, в соответствии с принципами бюджетирования на программной основе и прозрачности информации, с тем чтобы органы местного самоуправления обоснованно разрабатывали свои програм-

мы экономического и социального развития, планы и прогнозы местных бюджетов;

- активное и целесообразное (направленное на создание основы для благосостояния будущих поколений) использование фондов развития регионов.

Профессионализм и культура управления на местах: внедрение механизмов укрепления финансовой дисциплины и усиления финансового менеджмента в органах местного самоуправления. Повышение квалификации муниципальных служащих.

Программа развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике: ускорить процесс обсуждения и принятия новой Программы развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2021- 2025 гг.

Использованные материалы и источники информации:

- Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года;
- Бюджетный кодекс КР, утвержденный Законом КР «О введении в действие Бюджетного кодекса КР» от 16 мая 2016 г. № 60;
- Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года № 127;
- Бюджетная резолюция КР на 2021 год и прогноз на 2022-2023 годы, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР от 10 июня 2020 года № 3822-VI;
- Программа развития местного самоуправления в КР, утвержденная постановлением Правительства КР от 31 октября 2018 года № 513;
- Концепция развития межбюджетных отношений в КР на период 2016-2019 гг., утвержденная постановлением Правительства КР от 10 марта 2016 г. № 116;
- Проект Программы развития межбюджетных отношений в КР на период 2020-2025 гг.;
- основные направления фискальной политики КР на 2021-2023 гг., утвержденные постановлением Правительства КР от 14 сентября 2020 г. №483;
- данные о республиканском бюджете и местных бюджетах за различные годы из открытых источников Министерства финансов КР (<http://minfin.kg>) и портала «Открытый бюджет» (<https://budget.okmot.kg>).

Институт политики развития много лет помогает органам МСУ КР в совершенствовании работы с населением, в том числе с отдельными целевыми группами, включая детей и молодежь. В рамках Проекта «Муниципалитеты, дружественные детям и молодежи»¹ ИПР содействовал адаптации и внедрению инициативы «Кыргызстан, дружественный детям и молодежи» в 32 городских и сельских муниципалитетах Кыргызстана. В результате на уровне МСУ разработаны некоторые новые инструменты работы местного самоуправления с молодежью, которые были практически внедрены в группе муниципалитетов Кыргызской Республики, включая:

- города Ош, Джалал-Абад, Ноокат, Кара-Суу, Кызыл-Кия;
- Гулистанский айылный аймак (далее АА) и Алля-Анаровский АА Ошской области;
- Сузакский, Курманбекский, Кызыл-Тузский, Багышский, Ырысский, Таш-Булакский АА Джалал-Абадской области;
- Кочкорбаевский, Юрьевский, Люксембургский, Узун-Кырский, Ново-Покровский АА Чуйской области;
- Сары-Булакский АА Иссык-Кульской области, Угутский АА Нарынской области и Кара-Бууринский АА Таласской области.

В рамках Проекта сотрудники и руководители органов МСУ и молодые члены местных сообществ (включая детей и подростков) получили возможность улучшить знания о специфических нуждах подростков и молодежи, особенно в части доступа к местным услугам. Они получили навыки и инструменты планирования и реализации политики местного развития, с учетом интересов подростков и молодежи. В результате пилотирования появились работающие планы развития, отвечающие нуждам, потребностям и правам детей и молодых людей.

Сами дети и молодые люди получили возможность участвовать в оценке нужд и потребностей, анализе ситуации, составлении планов реализации местных стратегий, бюджетировании и мониторинге результатов. Устойчивые формальные и неформальные молодежные институты и группы, такие, как школьные парламенты, молодежные

¹ Проект выполнялся совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) в Кыргызстане при финансовой поддержке DFID (Министерство по вопросам международного развития (Соединенное Королевство)) и Фонда миростроительства ООН.