

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ОКТЯБРЬ 2018 | выпуск № 10 (84)

Муниципалитет - это триединство территории, живущего на ней населения и органов местного самоуправления

В НОМЕРЕ:

Услуги МСУ

Время создать ясную и эффективную систему услуг на местном уровне: план действий реформирования и его обсуждение.....2

Досуг

Балыкчы.....5

Первомайский айылный аймак
Ала-Букинского района.....6

Каргалыкский АА Тогуз-Тороузского района.....7

Водоснабжение

Аральский АА Тюпского района.....8

Детский сад

Липенский АА Джеты-Огузского района.....9

Авлетимский АА Аксыйского района.....10

Кок-Иримский АА Тогуз-Тороузского района.....10

Масы АА Ноокенского района.....11

Питание в школе

Тогуз-Тороузский АА
Тогуз-Тороузского района.....13

Уличное освещение

Жаны-Жолский АА Аксыйского района.....14

Муниципальное предприятие

Муниципальное предприятие «Благоустройство»
при мэрии города Токтогула.....16

Обучение услугам МСУ

Проект «Улучшение услуг на местном уровне» успешно провел два стади-тура по двум видам услуг в двух регионах

Кыргызской Республики.....19

Равный – равному.....22

Финансы МСУ

Дискриминированные местные бюджеты тормозят развитие регионов.....24

22 года дискриминации местных бюджетов.....24

Отрыв местных бюджетов от экономической основы.....25

Кто беднее?

Неравномерность распределения налоговых доходов по территориям.....26

Подоходный налог и налог с патентов остаются в Бишкеке.....27

Города продолжают страдать от реформы налога с продаж.....28

Неналоговые доходы и налог на недра поддерживают сельские бюджеты.....29

Налоги на собственность и на землю собирают плохо.....30

Платные услуги в Бишкеке и Оше – зона коррупции?.....31

Учредитель и издатель
Институт политики развития (ИПР)
Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова
Исполнительный редактор
Лариса Ли
Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова
Верстка и дизайн
Адилъ Абдраимов
Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымьшова

Журнал принимает для публикации авторские статьи и размещает адресованные муниципалитетам бесплатные объявления.
Журнал распространяется бесплатно, но оставляет за собой право организации платной подписки.
Материалы журнала необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя.

Ответственность за содержание материалов несут авторы.

По всем вопросам обращаться по адресам:
почтовый – 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, д. 108, Институт политики развития;
электронные – office@dpi.kg, NDobretsova@dpi.kg

Телефоны: (0312) 97-65-30 (31, 32, 33, 34)
Факс: (0312) 97-65-29
Использованы фотографии, сделанные сотрудниками Института политики развития, из Интернета.
Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.
ISBN 1694-7053

Время создать ясную и эффективную систему услуг на местном уровне: план действий реформирования и его обсуждение

Проект УУМУ поддержал работу Министерства экономики КР (далее – МЭ КР) и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве КР (далее – ГАМСУМО) по вопросу оптимизации системы услуг на местном уровне.

Реформа системы услуг в стране началась с 2011 года, с принятием 31 марта 2011 года постановления Правительства КР «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам». Институциональные изменения в 2015 году были закреплены Законом КР «О государственных и муниципальных услугах», а также введением Бюджетного кодекса в 2016 году. Но выбранный в 2000 г. подход к определению услуг и работы с ними затем стал в определенной мере сдерживающим фактором развития. Формальный подход к лежащим на поверхности реестрам услуг (базовому и дополнительно), а также трактовка законов о государственных и муниципальных услугах и закона о местном самоуправлении оказались недостаточными инструментами для решения проблемы. Однако, если разобраться, то окажется, что категория «услуги» задает новые горизонты для построения систем государственного и муниципального управления. Почему?

Потому что в реальности существует набор публичных потребностей жителей каждой конкретной

территории, муниципалитета, инструментами удовлетворения которых являются публичные услуги. При ближайшем рассмотрении оказывается, что данные публичные услуги представляют собой те вопросы, которые определены законодательством как вопросы местного значения. Тогда получается, что деятельность органов МСУ по предоставлению публичных услуг, осуществлению публичных обязательств и функций управления формирует уровень благосостояния жителей, и все это нормативно уже закреплено!

Максимальный объем услуг, востребованных населением, должен предоставляться по месту жительства, в муниципалитетах, поскольку муниципалитеты – это место концентрации взаимодействия человека с системой управления. Поэтому важно обеспечить «сервисный» характер деятельности органов местного самоуправления, нацелить их на предоставление населению качественных услуг. При этом категория «услуг» может и должна стать ключевым звеном реформирования системы управления на центральном и местном уровнях, и речь идет об изменении целевого, задачного и функционального содержания деятельности системы управления и самоуправления.

В настоящее время определен ряд проблем, с которыми сталкиваются теоретики и практики муниципального управления в сфере услуг:

- слабо прослеживается связь услуг с вопросами местного значения;
- вопросы местного значения не имеют четкой спецификации, не прописаны их цели, методы и результаты, что позволяет слишком вольно трактовать объем и способы решения этих вопросов; в целом это сводится к тому, что объем собственных полномочий органов МСУ не наполнен конкретным содержанием;
- отсутствуют четкие, понятные потребителю параметры услуг;
- форматы и процедуры деятельности органов МСУ и их организационная структура не связаны с системой услуг и вопросов местного значения;
- население мало участвует в местном самоуправлении в целом, в решении вопросов



местного значения, а также не формирует осознанный спрос или заказ на услуги;

- отмечается давление отраслевого законодательства на МСУ, а также тенденция бесконтрольного и необеспеченного ресурсами роста делегируемых государством полномочий, произвольно расширяется круг вопросов местного значения, существует проблема специальных счетов и платных услуг.

Все это требует от правительства преобразований регулятивной среды таким образом, чтобы сформировать эффективное «сервисное» местное самоуправление Кыргызской Республики, направленное на удовлетворение потребностей местных сообществ в публичных услугах.

23 августа 2018 года на свет появился совместный приказ двух ведомств – МЭ КР № 98 и ГАМСУ-МО № 01-18/104, утверждающий План мер по оптимизации системы услуг на местном уровне, рассчитанный на период с 2018 по 2023 гг. В данный план вошли следующие задачи.

Задача 1. Разработать актуальную «модель» услуг на местном уровне, отвечающую потребностям МСУ и современным требованиям «сервисного характера» ОМСУ.

- 1.1. Разработка методологических оснований для формирования модели публичных услуг.
- 1.2. Разработка модели публичных услуг как реализации органами МСУ ВМЗ.
- 1.3. Совершенствование терминологической базы предоставления публичных услуг как реализации органами МСУ ВМЗ.
- 1.4. Проведение консультаций со всеми заинтересованными сторонами.
- 1.5. Разработка пакета количественных и качественных параметров услуг, условий и ограничений их предоставления.
- 1.6. Нормативное закрепление.
- 1.7. Разработка учебников и учебно-методических материалов.

Задача 2. Провести анализ содержания существующих ВМЗ на предмет целесообразности, результативности и эффективности.

- 2.1. Изучить деятельность ОМСУ по исполнению ВМЗ по конечным результатам.
- 2.2. Сформировать единый реестр функций, вытекающих из ВМЗ и публичных обязательств ОМСУ.
- 2.3. На основе сферного подхода определить задачи и предмет введения публичных функций ОМСУ.
- 2.4. Сформировать единый реестр муниципальных услуг, исключить (упразднить) Базовый реестр муниципальных услуг.

Задача 3. Провести анализ «собственных



полномочий» ОМСУ (правовой и организационный аспекты) по исполнению ВМЗ.

- 3.1. Изучить НПА с целью определения полноты собственных полномочий ОМСУ по исполнению ВМЗ.
- 3.2. Провести инвентаризацию полномочий органов МСУ, переданных муниципальным предприятиям и иным хозяйствующим структурам.
- 3.3. Провести инвентаризацию разрешительно-лицензионной деятельности органов МСУ.
- 3.4. Разграничить управленческую деятельность органов МСУ от введения хозяйственной (бизнеса) деятельности.
- 3.5. Разработать порядок (алгоритм) анализа «собственных полномочий» органов МСУ по исполнению ВМЗ как публичных услуг.

Задача 4. Разработать систему участия граждан в реализации ВМЗ и формировании спроса (заказа) на состав и качество услуг на местном уровне.

- 4.1. Активизировать и развить социальный потенциал членов местных сообществ для участия в реализации ВМЗ.
- 4.2. Создать эффективные инструменты взаимодействия населения и власти, общего информационного и правового пространства, обеспечивающего эффективность взаимодействия.
- 4.3. Разработать механизм сбора и анализа информации о потребностях членов местных сообществ в услугах.
- 4.4. Разработать механизмы информирования населения о роли/ответственности ОМСУ по услугам.
- 4.5. Внедрить механизмы наращивания потенциала сотрудников ОМСУ для улучшения оказания услуг.
- 4.6. Внедрение механизма использования результатов общественного мониторинга в деятельность ОМСУ.

Задача 5. Разработать принципы (модель) деятельности ОМСУ по организации ВМЗ и обеспечению населения всем комплексом услуг.

- 5.1. Разработка методических рекомендаций для органов МСУ по внедрению новых форм и ме-



тодов управления системой предоставления публичных услуг.

5.2. Разработать модель формирования муниципалитетов на основе исполнения собственных расходных полномочий и публичных обязательств.

5.3. Сформировать систему органов местного самоуправления, предприятий и учреждений в соответствии с классификацией функций и реестра муниципальных услуг.

5.4. Внедрить наиболее эффективные способы предоставления услуг, обеспечивающих снижение на бюджет, развитие конкуренции на территории, предоставление услуг в полном объеме населению и антикоррупционные меры.

Задача 6. Анализ нормативного обеспечения деятельности ОМСУ по реализации ВМЗ и предоставлению услуг на местном уровне (как есть) и меры по повышению эффективности деятельности ОМСУ.

6.1. Провести детальный анализ действующих нормативных правовых актов, касающихся вопросов местного значения, в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении».

6.2. Провести инвентаризацию отраслевых законов КР, регулирующих функции и полномочия ОМСУ.

6.3. Провести детальный анализ действующих нормативных правовых актов, касающихся делегированных полномочий.

6.4. Усовершенствовать нормативные правовые акты, регулирующие предоставление муниципальных услуг.

6.5. На основе проведенного анализа и внесенных изменений в законодательство КР разработать практическое руководство для ОМСУ

6.6. По результатам проведенной работы по совершенствованию нормативной правовой базы принять организационно-технические меры по оптимизации деятельности ОМСУ.

Задача 7. Разработать финансовый механизм организации обеспечения населения всем комплексом услуг.

7.1. Разработать Методологию ресурсного обе-

спечения выполнения услуг в рамках ВМЗ на местном уровне для разных моделей.

7.2. Разработать механизм финансирования публичных услуг как реализации органами МСУ ВМЗ.

7.3. Разработать механизм по определению стоимости услуг, публичных обязательств и управленческих функций ОМСУ при исполнении ВМЗ.

7.4. Разработать методику формирования муниципального заказа по исполнению ВМЗ.

7.5. Разработать методику финансовой оценки эффективности достижения конечных результатов услуг населению.

Задача 8. Разработать механизм управления реализацией мер по оптимизации системы услуг на местном уровне (2018-2023гг.).

8.1. Подготовить и внести в Рабочую группу вопросы по совершенствованию законодательства в целях усиления роли и ответственности местных государственных администраций и местных сообществ, включая вопросы развития соответствующих территорий (Указ Президента КР №2 от 10 января 2018 г.).

8.2. Организация работ по выполнению плана.

8.3. Разработка модели управления процессом оказания публичных услуг в рамках ВМЗ.

8.4. Провести операционализацию ВМЗ.

8.5. Повышение социально-экономической эффективности оказания публичных услуг как реализации органами МСУ ВМЗ.

8.6. Совершенствование правового регулирования деятельности органов МСУ и их служащих по организации и обеспечению публичными услугами.

8.7. Повышение потенциала кадров органов МСУ в области предоставления публичных услуг населению местных сообществ.

17 октября 2018 года Министерство экономики КР совместно с Проектом УУМУ провело семинар «Развитие сервисной модели предоставления услуг в КР». В мероприятии приняли участие представители государственных органов, экспертного сообщества и международных организаций. Семинар стал стартовым мероприятием по работе над первой задачей Плана мер по оптимизации системы услуг на местном уровне.

В процессе семинара участники смогли обсудить целый спектр тем, включая обзор состояния системы предоставления услуг в КР: достигнутые результаты и перспективы; подходы к развитию системы предоставления услуг в КР с позиции теории публичных услуг; типология «услуг», предоставляемых государственными органами и органами МСУ в Кыргызской Республике; зарубежная практика предоставления услуг; концепт сервисной модели предоставления услуг в КР. Предложенный концепт сервисной модели предоставления услуг в КР будет дорабатываться, с учетом полученных предложений и комментариев, и представлен для дальнейшего обсуждения в конце этого года.



11 октября 2018 года в городе Балыкчы состоялась церемония открытия парка, реконструированного при поддержке Проекта УУМУ. Проект города назывался «Организация досуга и культуры в центральном парке г. Балыкчы». Общая сумма, направленная на реконструкцию парка, составила 8 000 000 сомов, половину из которых предоставил проект, а половину инвестировал город.

В рамках реконструкции парка на территории 2,5 га произведены работы по укладке брусчатки, проведено освещение, по периметру установлено ограждение и построен туалет, доступный для людей с ограниченными возможностями здоровья. Парковые зоны, территорией 4,5 тыс. кв. метров, будут переданы в аренду частным предпринимателям для обеспечения устойчивости услуги досуга.

Дамира НОРУЗБАЕВА, жительница г. Балыкчы: «Два года назад парк был заброшен, здесь не было условий для досуга. Место выглядело «злачным», притягивало асоциальный элемент. Но в городе нет другого парка или сквера, кроме пляжа, где можно было бы провести время с детьми и внуками, посидеть, поговорить с другими горожанами. Узнав, что парк, наконец, получил шанс на «реабилитацию», мы очень обрадовались. Сейчас парк огородили, обустроили площадку со скамейками и освещением. Вечером собираемся здесь с детьми, они играют на площадке, катаются на велосипедах. Еще узнали, что местные предприниматели собираются взять площадку в аренду, чтобы установить батуты и другие аттракционы. Тогда наш парк станет самым посещаемым местом круглый год». **М**





Первомайский АА Ала-Букинского района



15 августа 2018 года состоялась торжественная церемония открытия мини-футбольного поля в селе Айры-Там Первомайского айылного аймака Ала-Букинского района Джалал-Абадской области. В результате улучшения услуг в сфере физической культуры и спорта при поддержке Проекта УУМУ были созданы условия для 350 молодых людей, проживающих в селах айылного аймака. Также для улучшения услуги в юношескую спортивную школу был привлечен еще один дополнительный тренер.





Каргалыкский АА Тогуз-Тороузского района



25 октября 2018 года состоялась официальная церемония открытия парка имени Ж. Кыдырова для почти 12 тысяч жителей села Казарман Каргалыкского АА Тогуз-Тороузского района Джалал-Абадской области. Инициатива реконструкции парка была поддержана Проектом УУМУ. Общая сумма, направленная на реконструкцию парка, составила почти 2,5 млн. сомов, из них 2,1 млн. сомов было выделено проектом, оставшаяся часть суммы в размере почти 400 тысяч сомов стала собственным вкладом Каргалыкского АА.

В церемонии открытия приняли участие: глава государственной администрации - аким Тогуз-Тороузского района, руководитель районного отдела культуры, глава Каргалыкского АО, торага и депутаты местного кенеша, представители Проекта УУМУ и соседних айылных аймаков, а также жители Каргалыкского АА.

В ходе работ по реконструкции на территории

5,5 га произведены работы по укладке брусчатки на 1500 м², проведено освещение с помощью установки 36 столбов, восстановлены 17 скамеек, а также подготовлены специальные участки для размещения батуты, бассейна и игровой площадки для детей. Завершен посев газона на участке, и проведена система полива. Планируется установка бесплатной Wi-Fi-зоны для молодежи и электронного информационного табло для передачи новостей, анонсов и информации населению на территории села.

«Мы очень рады, что парк восстановили. Теперь мы сюда приходим чаще, чтобы покататься на велосипеде и поиграть с друзьями. Но больше всего мы ждем лета. Обещают, что летом здесь будет функционировать бассейн. Если так, то лето у нас пройдет весело», – сказал юный житель села Казарман.

M





Аральский АА Тюпского района



В Аральском айылном аймаке Тюпского района Иссык-Кульской области 12 октября 2018 года состоялось открытие новой системы водоснабжения чистой питьевой водой в новостройках сел Арал и Мин-Булак. Обеспечение доступа к чистой питьевой воде жителей новостроек стало возможным при поддержке Проекта УУМУ.

Айыл окмоту, будучи пилотным муниципалитетом проекта, реализовал план по обеспечению чистой питьевой водой населения новостроек путем расширения действующей системы водоснабжения села Арал, построив новую водопроводную сеть, протяженностью 3540 метров, на общую сумму 4,2 миллиона сомов. Для этого айыл окмоту совместно с работниками СООППВ «Белек» провели расчет экономически обоснованного тарифа по методике, предложенной Проектом УУМУ. Обновленный расчет тарифа был вынесен на обсуждение с населением, презентован на общественных

слушаниях, где был одобрен жителями айылного аймака, а затем утвержден на сессии айылного ке-неша. Предыдущий тариф составлял 25 сомов за одного человека в месяц, новый тариф составил 30 сомов за 1 м³.

Установлена билинговая система учета абонентов. СООППВ переходит от подачи воды через уличные колонки на дворовую подачу через водомерные счетчики, что обеспечивает бережное отношение к питьевой воде, а также повышение уровня сбора за услугу. Благодаря реализации данного проекта сегодня более 500 жителей новостроек сел Арал и Мин-Булак получили доступ к чистой питьевой воде!

Талант АШЫРМАТОВ, житель новостройки села Арал: «У нас всегда была проблема с питьевой водой, приходилось возить ее издалека и делать запасы на целый день. Теперь питьевая вода у нас прямо в доме, это большая радость и удобство в быту для всей семьи!».





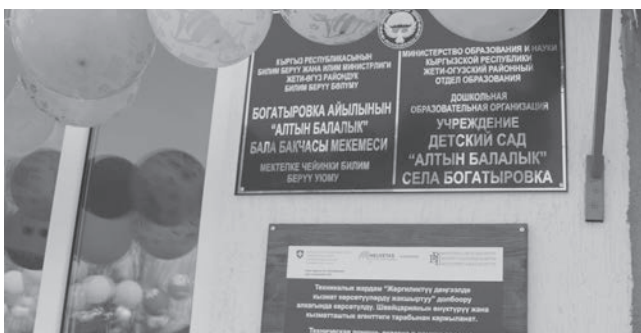
Липенский АА Джеты-Огузского района



12 октября в с. Богатыровка Липенского АА Джеты-Огузского района Иссык-Кульской области состоялась церемония открытия детского сада. Липенский айыл окмоту, успешно сотрудничая с Проектом УУМУ, выиграл грант на улучшение образовательной услуги для детей дошкольного возраста. План действия по улучшению услуг образования для дошкольников предусматривал реабилитацию бывшего детского садика в селе Богатыровка.

Вот что сказала по этому поводу Кымбат СУЛ-

ТАНАЛИЕВА, директор детского дошкольного учреждения, а также член инициативной рабочей группы: «На территории Липенского АА не было детского дошкольного учреждения. В настоящее время на средства выигранного гранта отремонтирован бывший корпус детского сада, законсервированного еще в советское время, и построено новое здание, отвечающее современным требованиям. Приобретены оборудование и учебно-методиче-



ские пособия для обучения детей дошкольного возраста. Джеты-Огузский районный отдел образования утвердил штатное расписание и тарификацию детского дошкольного учреждения».

Асаналы БУЙЛАШЕВ, житель села Богатыровка: «Мы очень рады, что у нас открывается детский сад, где наши внуки будут обучаться и развиваться. Мы понимаем, что подготовленные еще в дошкольном возрасте дети становятся и более успешными в школе, да и вообще в жизни».



Авлетимский АА Аксы́йского района



14 августа 2018 года в селах Мукур и Байгашка-Терек в Авлетимском айылном аймаке Аксы́йского района Джалал-Абадской области состоялось открытие двух дошкольных образовательных учреждений: детского сада № 24 «Эдельвейс», общей вместимостью 50 мест, и детского сада № 25 «Раткан Кожоакматова» на 60 мест. В результате улучшения услуг в сфере дошкольного образования в селах Мукур и Байгашка-Терек на сегодняшний день 110 детей могут посещать детские дошкольные образовательные учреждения. Кроме того, было создано 22 рабочих места для жителей сел. Родители детей отмечают, что теперь у них высвободилось больше времени для экономической деятельности. Таким образом, улучшенная услуга создает благоприятные условия для социально-экономического развития населения.

Кок-Иримский АА Тогуз-Тороузского района



25 октября в с. Бирдик Кок-Иримского АА Тогуз-Тороузского района Джалал-Абадской области состоялось долгожданное открытие детского сада «Актан». Новое дошкольное учреждение теперь

посещают 50 малышей. Кок-Иримский айылный аймак одержал победу в конкурсе на лучший план действий по улучшению образовательной услуги для детей дошкольного возраста, который проводился в рамках Проекта УУМУ.

В результате проделанной работы детский сад распахнул двери 50 малышам дошкольного возраста, были созданы 16 рабочих мест для местных жителей. Дети из малоимущих семей пользуются преимуществом при приеме в детский сад. Жители села, в частности, мамы малышей, отметили, что улучшение услуги дошкольного образования положительно повлияло на их жизнь, так как это дает им возможность работать. Более того, данная услуга создает условия для улучшения соци-

ально-экономических условий жизни села в целом. Айгуль ДАЛБАЕВА, жительница с. Бирдик: «Это первый детский сад в нашем селе. Раньше наши дети находились только дома, приходилось кому-то постоянно быть рядом, чтобы смотреть за ними. А сейчас моей дочке очень нравится посещать сад. За короткое время она выучила много песен и научилась танцевать. Не стесняется выступать перед публикой».



«Для жителей села – это знаменательное событие. Ведь здесь раньше не было дошкольного учреждения. Теперь мы надеемся, что дети, которые получают образование в данном детском учреждении, в будущем станут дипломатами и будут достойно представлять Кыргызстан на мировом уровне. Не зря ведь говорят: «Путь, ведущий во Вселенную, начинается с айыла, то есть с малой родины», – отметил глава Кок-Иримского АО Кадырбек ЭПЕЕВ.



Масы АА Ноокенского района

Численность населения села Масы Ноокенского района Джалал-Абадской области составляет более 17 тыс. жителей, состав – многонациональный. Проблема обеспечения доступности дошкольного образования в этой сельской местности всегда стояла остро, так как из 2400 детей в возрасте от двух до семи лет только 795 или 33% посещали детские дошкольные учреждения. Остальные дети были ли-

шены возможности получения дошкольного образования не только из-за отсутствия необходимых условий или возможностей дошкольных учреждений, но и из-за коррупционных схем, нарушений закона в процессе приема детей в детские сады, а также отсутствия прозрачности в системе дошкольного образования. Особенно часто с этими проблемами сталкивались уязвимые группы населения.



По причине высокого уровня безработицы молодым семьям приходится подрабатывать на временных работах, чтобы прокормить свою семью, а когда совсем нет работы, они живут на пенсию своих родителей. Рано МАМАРАИМОВА, мать троих детей, учится на заочном отделении в одном из местных вузов, однако пойти работать она не может, так как нет возможности устроить в детский сад младшего четырехлетнего ребенка. «Таких молодых семей, как наша, кто не мог устроить детей в детский сад и не имел возможности получить полную информацию о процессе принятия в сад, в селе Масы было очень много», – говорит Рано. – «На протяжении многих лет, из-за отсутствия прозрачности в приеме детей в детские сады, негодование среди населения возрастало. Но с появлением Проекта УУМУ, который тесно работал с органами местного самоуправления и с местным населением, многие семьи получили информацию от представителей МСУ о том, что с помощью проекта ведутся работы по восстановлению имеющихся зданий детского учреждения №4 «Алтын Бешик», в результате которых будут созданы 170 мест для детей дошкольного возраста, а также о создании 15 рабочих мест для местного населения. Эта новость нас обрадовала, но мы все же сомневались в прозрачности процесса предоставления мест для всех желающих, думали, что все решается только через связи. Одна-

ко когда мы посетили администрацию детского сада, то были приятно удивлены. Во-первых, всю информацию о детском учреждении №4 «Алтын-Бешик» мы увидели на стендах сразу же у входа в детский сад. Во-вторых, заведующая нас очень хорошо встретила и объяснила, как проходит процесс приема детей в детский сад. Мы впервые узнали о том, что детей будут принимать по электронной очереди, и о том, что мы сами можем следить за нашей очередью через сайт. Также были рады услышать, что через прозрачную систему приема все дети получают возможность посещать учреждение, где созданы современные, комфортные условия. Многие родители, чьи дети были введены в систему электронной очереди, получили адрес сайта детского сада, что позволило им, сидя дома, регулярно проверять через сайт свою очередь. Оказалось, что на сайте детского сада, помимо электронной очереди, можно еще следить за новостями и событиями, которые происходят там, можно увидеть фотографии детей с праздничных мероприятий, как они занимаются или гуляют. Очень обрадовала доступность всей этой информации, и мы были благодарны всем, кто был вовлечен в процессе разрешения проблемы обеспеченности малышей местами в дошкольных учреждениях.

С ноября 2017 года мой четырехлетний сын Сайдакбар МАМАРАИМОВ получил возможность посещать детский сад. Более того, я сама устроилась в этот же садик в качестве помощника воспитателя. Я могу с уверенностью сказать, что процесс принятия детей в детский сад работает прозрачно и является открытым для всех. Решение данной проблемы и создание возможностей для получения качественного дошкольного образования, вне зависимости от материального положения и социального статуса родителей, значительно повысило уровень доверия населения по отношению к органам местного самоуправления», – рассказала Рано.

Для реализации «Плана действий по улучшению услуги дошкольного образования в с. Масы» Проект УУМУ выделил в качестве гранта 4,35 млн. сомов. Масы АО в виде собственного вклада выделил 2,133 млн. сомов, таким образом, общий бюджет ПДУУ составил почти 6,5 млн. сомов.

Для разработки этого плана действий распоряжением главы Масы АО была создана рабочая группа. В рамках реализации ПДУУ для улучшения оказания услуги, в детском садике №4 «Алтын-Бешик» отремонтировано здание блоков «Б» и «В», заменены старые деревянные окна и двери на пластиковые, полностью отремонтирована отопительная система, обновлены сантехнические узлы, установлены новые раковины, ванны и водонагреватели, приобретены инвентарь и мебель для 170 детей.



Тогуз-Тороузский АА Тогуз-Тороузского района

Отныне у школы №12 им. Ы. Кадыркулова имеется отдельная столовая, где для школьников всегда доступно горячее питание. 25 октября 2018 года в с. Кош-Булак Тогуз-Тороузского АА Тогуз-Тороузского района состоялась торжественная церемония открытия школьной столовой, строительство которой осуществлено при поддержке Проекта УУМУ. По завершению строительных работ 50-местная столовая была оснащена новым кухонным обо-



дованием, мебелью, водо- и электроснабжением, а также канализационной системой.

В итоге около 40 учеников начальных классов получают с понедельника по пятницу полноценные горячие обеды два раза в день. Более того, около 60 старшеклассников и 22 педагога тоже пользуются услугами данной столовой. Школьники довольны появившейся столовой и вкусной едой. Родители, в свою очередь, отметили, что теперь они не переживают о том, что их дети останутся голодными. Особенно они подчеркнули то, что дети теперь с удовольствием ходят в школу.



Жаны-Жолский АА Аксы́йского района

Жаны-Жолский айылный аймак Аксы́йского района Джалал-Абадской области расположен на трассе, соединяющей города Таш-Кумыр и Кербен. После развала СССР работы по освещению улиц в ночное время в этом айылном аймаке остановились. Данный вопрос не раз поднимался на собраниях жителей села.

Проект УУМУ помог организовать расширен-

ные собрания, в ходе которых за решение проблемы ночного освещения проголосовало большинство жителей села. Основным требованием населения стало проведение линий ночного освещения хотя бы на центральных улицах, так как на них были расположены школы, торговые точки, малые предприятия, спортивные залы, участковое отделение милиции и мечети.

В Жаны-Жолском айылном аймаке был разработан план действий по улучшению услуги (ПДУУ) ночного освещения. С целью мониторинга и оценки, разработанной ПДУУ, была сформирована совместная группа по мониторингу и оценке, председателем которой по предложению представителей местного населения была избрана лидер села и руководитель общественной организации «Жаны-Жол ууздары» Эркинай НАЗРАЛИЕВА. Разработанный



ПДУУ стал победителем конкурса грантов Проекта УУМУ. Совместными усилиями рабочей группы и группы по мониторингу и оценке, линия ночного освещения длиной 5 км была проведена по центральным улицам сел Жаны-Жол и Таштак Жаны-Жолского айылного аймака. Успешное завершение ПДУУ не только удовлетворило главные требования населения, но и стало причиной значительных положительных изменений в двух селах. Услуга способствовала поддержанию общественного порядка, развитию малого бизнеса, а также росту уровня жизни местного населения.

Об этом успехе сама Эркинай НАЗРАЛИЕВА рассказала следующее: «До улучшения услуги по ночному освещению наше предприятие не работало до позднего вечера, и никто не задерживался по вечерам. Потому что в нашем швейном цехе работают в основном женщины и девушки. Для них ходить вечером по темным улицам было небезопасно. Наше село находится у большой трассы, поэтому часто происходили несчастные случаи на дорогах, много было людей, которые употребляли алкоголь, а также мы часто слышали о правонарушениях в ночное время. Сейчас созданы условия, позволяющие работать до позднего времени. Теперь мы без страха можем возвращаться с работы или, не боясь, оставаться на работе дольше. Рядом с нами есть отделение милиции, для них тоже созданы хорошие условия для слежения за порядком в ночное время. Мы можем добавить, что, в результате улучшения данной услуги, доход

нашего предприятия значительно увеличился. Если в 2017 году наш чистый доход за исключением расходов составлял 60 тыс. сомов, то в этом году всего за 9 месяцев наш доход составил 90 тыс. сомов. Мы многому научились при поддержке Проекта УУМУ, в дальнейшем мы приложим все усилия, чтобы использовать полученный опыт и знания для решения вопросов населения нашего села».

Жители Жаны-Жолского айылного аймака оценили труд, вложенный Эркинай НАЗРАЛИЕВОЙ, и предложили наградить ее грамотой от имени Жаны-Жолского айылного аймака.

16 августа 2018 года состоялось открытие улучшенной услуги по наружному освещению в селах Таштак и Жаны-Жол, Жаны-Жолского айылного аймака. На центральных улицах двух сел Жаны-Жолского айылного аймака Аксыйского района установлены фонари ночного освещения. Протяженность линии наружного освещения в селе Таштак составляет 3 км, в селе Жаны-Жол – 2 км.

Общая сумма ПДУУ составила 1,6 млн. сомов, включая грант на сумму 1,4 млн. и около 200 тысяч вклада со стороны муниципалитета. В результате улучшения услуг ночного освещения были созданы благоприятные условия для 2500 жителей двух сел и торговых точек, расположенных в самом центре села, владельцев малого бизнеса, а также 397 учеников и 75 преподавателей. Кроме того, с появлением уличного освещения сократилось и число преступлений в селах аймака. **M**





Муниципальное предприятие «Благоустройство» при мэрии города Токтогула

Гульнара САЯКБАЕВА, эксперт Проекта УУМУ

В муниципальной системе оказания услуг города Токтогула происходят серьезные изменения, направленные на обеспечение доступности, эффективности и качества оказания услуг населению. В данной системе сформировано представление о том, что путь к новому состоянию и качеству оказания услуг по благоустройству и вывозу твердых бытовых отходов невозможен без организации диалога между мэрией города Токтогула, сотрудниками муниципального предприятия и местным населением. Общественность города вправе участвовать в определении содержания предоставляемых услуг и предъявлять более высокие требования как к условиям производственного процесса, так и к его результатам. Таким образом, необходимость участия общественности в развитии сферы оказания услуг по благоустройству и вывозу отходов определяется возрастающими требованиями к качеству предоставляемых услуг.

В целях комплексного усовершенствования системы жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) начато совершенствование системы ценообразования, направленное на постепенный переход к полной оплате услуг за счет потребителей и заказчиков. При этом изменение уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг должно быть связа-

но с системой мер по социальной защите населения, осуществлением мер по оптимизации ценовой политики и повышением их экономической обоснованности.

В последнее время в городе Токтогуле обеспечение чистотой городской территории, в особенности в зимний период, порождало много проблем. Вывоз твердых бытовых отходов и содержание городских дорог, как и во всех айыл окмоту страны, осуществлял отдел ЖКХ мэрии города Токтогула.

Ежегодное финансирование из местного бюджета не позволяло производить вышеназванные работы в полном объеме, охват составлял 60% от общей городской территории.

В целях развития коммунальной отрасли в сфере благоустройства, с января 2017 года мэрией г. Токтогула совместно с Проектом УУМУ было принято решение о реорганизации коммунальной сферы путем создания, в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики, муниципального предприятия «Благоустройство» при мэрии города Токтогула, оказывающего услуги населению по вывозу твердых бытовых отходов, благоустройству, озеленению и пр.

Создание предприятия разделилось на три этапа: разработка учредительных документов; подго-

товка нормативов и локальных нормативных материалов; и создание организационно-управленческой системы.

Основными видами деятельности созданного муниципального предприятия «Благоустройство» обозначены следующие:

- текущее содержание городской территории, тротуаров, парков, ирригационных сетей, поддержка их санитарного состояния, озеленение и благоустройство;
- обеспечение освещения города;
- текущее содержание светофоров, ремонт элементов благоустройства и элементов безопасности дорожного движения;
- предупреждение санитарной безопасности: отлов бродячих животных, их размещение, подбор трупов животных и утилизация;
- создание условий для проведения культурно-массовых мероприятий;
- оказание услуг по сбору и вывозу твердых бытовых и производственных отходов потребителям услуг;
- сохранение экологической безопасности города;
- содержание основных средств, переданных предприятию на хозяйственное ведение.

Каждый вид деятельности подразделялся под определенный источник финансирования, и охват составил 100% населения и городской территории.

После того как определились цели, задачи, форма управления предприятием и его материально-техническое оснащение, начался второй этап – разработка нормативов и локальных нормативных материалов для осуществления хозяйственной деятельности.

Разработка нормативов производилась, исходя из фактических показателей за предыдущие периоды, а также материально-технической базы создаваемого предприятия.

Так, до создания предприятия на услугу по вы-

возу отходов были задействованы ГАЗ-53, трактор ЮМЗ и самосвал «Мерседес-811». Расстояние до свалочного полигона составляет 20 км, за один месяц вышеуказанная спецтехника производила 180 рейсов.

Согласно Положению о порядке определения цен (тарифов) на товары (работы, услуги) хозяйствующих субъектов, регулируемых государством, утвержденному постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 февраля 2013 года, №83, тарифы разрабатываются исходя из экономически обоснованных затрат и размера прибыли, определенной индивидуально для каждого субъекта, с учетом отраслевой специфики. Руководствуясь данным положением, и исходя из фактической себестоимости услуг, были подготовлены расчетные материалы на установление тарифов.

До сего времени в городе Токтогуле не практиковалось такое понятие, как «нормы накопления (образования) отходов». Согласно общепринятой методологии – нормативы образования ТБО определяются на основе непрерывных регулярных натурных измерений по сезонам года по различным видам характерных объектов и каждые 5 лет пересматриваются.

Для приведения норм накопления ТБО к сложившимся реалиям, за исходные данные были приняты хронометражные наблюдения по итогам 2016 года. Исходя из данных показателей, были произведены расчеты норм образований отходов на одного человека в год.

Данная процедура необходима, т.к. стоимость услуги исходит из норм накоплений отходов и установленных затрат на услугу. Следует отметить, что отходы – величина плавающая, соответственно, для исчисления нормы образования используются технические параметры специализированного средства, с учетом норм трудового и налогового законодательства, причем тариф для хозяйствующих субъектов устанавливается, исходя из фактической себестоимости 1 м³, а для населения тариф



устанавливается, исходя из годового объема норм накоплений (образований) ТБО.

Наряду с хронометражем норм образования отходов производились расчеты нормативной потребности административного, обслуживающего и рабочего персоналов. Нормативно рассчитаны их количество, время, необходимое для оказания услуг, а также часовые тарифные ставки. Были разработаны нормы использования материальных ресурсов, средств индивидуальной защиты, подготовлены положения по премированию и снижению ставок премирования за неэффективное использование рабочего времени, инвентаря и пр. Необходимо подчеркнуть, что одним из принципов самокупаемости является сдельная оплата труда, т.е. ежемесячное вознаграждение за труд работников предприятия состоит из фактического выполненного объема работ и количества финансовых поступлений за предоставление услуг. Следовательно, на предприятии был исключен метод «Сметного финансирования», что в свою очередь стало мотивацией для качественного и своевременного оказания услуг, а также расширения сферы оказания услуг и зоны обслуживания.

Только после произведения необходимых расчетов и нормативных документов в июле 2017 года муниципальное предприятие обрело свой юридический статус. Далее уже руководство предприятия приступило к третьему этапу – организации и управлению производственным процессом.

На начальной стадии третьего этапа предприятие столкнулось со многими проблемами, такими, как недоверие и скепсис со стороны потребителей услуг, местного кенеша, и как следствие, отсутствие достаточного финансирования. В связи с тем что сметный принцип финансирования был исключен, работникам предприятия первые два месяца

пришлось работать за мизерную оплату труда. Сотрудники аппарата управления предприятия вели активную работу с местным населением, осведомляя последних об оказываемой услуге и своевременности оплаты за нее.

При учреждении предприятия его материальное оснащение было следующим:

Наименование	Кол-во, шт.	Год введения в эксплуатацию	Балансовая/остаточная стоимость, сомов
Трактор ЮМЗ с тележкой	1	1985	273038
ЮМЗ, экскаватор	1	1985	526750
ГАЗ-53 бортовой	1	2006	730712
ГАЗ-53 самосвал	1	2015	1574420
«Мерседес 811» самосвал	1	1996	840000
САК Т-28 (сварочный аппарат)	1	1989	53500
Трамбовка (бенз.)	1	2016	53200
«Тойота»	1	1999	300000
Резчик асфальта	1	2016	85000
Отбойный молоток	1	2016	22500
Битумоварка	1		57180
ЗИЛ-водовоз	1	1979	446500
ЗИЛ-автовышка	1	1989	379500

Следует отметить, что для основных средств отдельной статьей расходов были рассчитаны ремонтные и амортизационные отчисления, что является одной из главных характеристик экономической устойчивости предприятия.

На муниципальном предприятии «Благоустройство» г. Токтогула сделано многое для того, чтобы сфера предоставления услуг имела направлен-

ность на эффективность использования финансовых средств, а также их целевого использования. В соответствии с Гражданским кодексом КР, предприятие, являясь коммерческой организацией, функционирует на принципе самокупаемости, соответственно, распределение финансов производится согласно их поступлениям.

За шесть месяцев функционирования нормативная база предприятия пополнилась нормами и правилами в строительстве и жилищно-коммунальном



хозяйстве, директор предприятия прошел обучение в г. Бишкеке по специальности «Сметное дело», т.е. потенциал предприятия находится в стадии роста, также представители предприятия на постоянной основе получали квалифицированные консультации по хозяйственной деятельности.

За это же время муниципальным предприятием «Благоустройство» приобретены специализированная техника и контейнеры для сбора отходов, обозначена территории для установки контейнеров, на постоянной основе проводится информационная работа с населением по разделному сбору отходов, а также мониторинг и оценка деятельности предприятия.

Благодаря правильно поставленным приоритетам при управлении производством, предприятие переступило через порог рентабельности. По итогам 2017 года, сотрудникам предприятия были произведены все выплаты, премии и компенсации, в соответствии с трудовым законодательством, а также предприятие не имеет налоговых и иных



задолженностей. Исходя из вышеизложенного, хочется сделать вывод, что правильно расставленные приоритеты, доступность и информированность об оказываемых услугах потребителям является основополагающим направлением развития коммунальной отрасли в сфере благоустройства г. Токтогула.

Данный опыт заслуживает распространения по всей территории Кыргызской Республики.

Проект «Улучшение услуг на местном уровне» успешно провел два стади-тура по двум видам услуг

Учимся устойчивости и рентабельности услуги водоснабжения

Осенью 2018 г. состоялся обмен опытом между целевыми органами МСУ – партнерами Проекта УУМУ в Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областях. В обмене также приняли участие целевые муниципалитеты Ошской и Нарынской областей

– партнеры Проекта ГГПОМСУ. В обменном туре приняли участие 78 глав и сотрудников АО, а также руководители СООППВ.

Участники изучали опыт Кумбельского айылного аймака Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области и СООППВ «Кумбель булагы». Кумбельский АА является целевым муниципалитетом Проекта УУМУ, при поддержке которого был разработан План действий по улучшению услуги «Обеспечение чистой питьевой водой жителей новострой-



ки» путем расширения действующей системы водоснабжения села Корумду. Айыл окмоту принял участие в грантовом конкурсе, объявленном Проектом УУМУ, и выиграл грант на сумму 5 миллионов сомов для реализации своего плана. В рамках проекта осуществлено расширение системы водо-

снабжения на 5924 метра, общая стоимость проекта составила почти 6 миллионов сомов.

План действий улучшения услуги Кумбельского айыл окмоту по обеспечению населения чистой питьевой водой имеет особенность. Отличие плана в том, что он охватил не только инфраструктурную часть (строительство системы водоснабжения), но и обеспечение устойчивости предоставляемой услуги, включая обучение поставщика услуги, то есть СООППВ «Кумбел булагы», эффективному управлению предприятием, проведению обоснованных расчетов тарифов по специальной методике расчета и обеспечению экономической устойчивости.

Айыл окмоту совместно с работниками СООППВ «Кумбел булагы» провели расчет тарифов согласно предложенной Проектом УУМУ методике. Обновленный расчет тарифа был презентован на общественных слушаниях, и после бурного обсуждения одобрен населением айылного аймака. Предыдущий тариф составлял 15 сомов за 1 м³ воды, новый тариф составляет 45 сомов за 1 м³. При этом население платит только 27 сомов за 1 м³, а разница в 18 сомов покрывается за счет субсидии из местного бюджета.

Для реализации проекта в айылном аймаке была создана группа по совместному мониторингу и оценке, которая регулярно проводила мониторинг и оценку и давала свои рекомендации для улучшения качества выполняемых работ, а впоследствии и качества предоставляемой услуги.

Во время обмена опытом были представлены четыре презентации успешного сотрудничества айыл окмоту, айылного кенеша, группы СМиО и самого СООППВ. Было очень много вопросов к руководителю СООППВ Тимуру ТУЛЕЕВУ. Вопросы были как по деятельности самого СООППВ, так и по взаимодействию с МСУ и айылным кенешем.





Тимур ТУЛЕЕВ, руководитель СООППВ: «Благодаря тому, что мы правильно разработали экономически обоснованный тариф, на сегодняшний день работаем без убытков. Самое сложное было доказать населению необходимость применения новых тарифов, так как в результате расчета тариф вырос почти в два раза. Чтобы смягчить последствия для граждан, депутаты айылного кенеша приняли решение субсидировать тарифы для населения в размере 18 сомов за 1 м³».

Бектур КУЛЧИНОВ, руководитель «Ала-Бука водоканал»: «Я работаю в должности руководителя предприятия водоснабжения пока только три месяца, поэтому для меня обсуждения и информация были особенно полезны. Впечатлило, что в СООППВ «Кумбель булагы» тарифы посчитаны и утверждены Антимонопольным комитетом. Стало понятно, что мы не смогли утвердить там свои тарифы, потому что неправильно их считали и не смогли доказать обоснованность своих расчетов. Вернувшись домой, мы заново пересчитаем тарифы и пересмотрим свою деятельность».

Учимся устойчивости и рентабельности услуги по уборке и вывозу твердых бытовых отходов

Еще один обмен опытом состоялся в городе Токтогуле Джалал-Абадской области в рамках семинара для целевых айылных аймаков Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей. В этот раз темой обмена стал опыт деятельности муниципального предприятия в сфере организации и предоставления услуг по благоустройству и вывозу твердых бытовых отходов (ТБО).

В семинаре принимали участие представители Проекта УУМУ, главы целевых АА Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей, руководители муниципальных предприятий (МП), осуществляющих деятельность в сфере предоставления услуги по вывозу мусора. В качестве гостей присутствовали представители целевых АА из Ошской и Нарынской областей Проекта ГППОМСУ. Общее количество участников семинара составило 72 человека.

Организаторы семинара представили презентации: по вопросам разработки тарифов; субсидиям; о понятии муниципального заказа; разработки бюджета, ориентированного на результат и т. д. Представители МП «Ын-гайлуу шарт» продемонстрировали работу специальной техники по сбору мусора, приобретенной при поддержке Проекта УУМУ, ответили на многие вопросы участников в отношении организации данной услуги. Участники оценили работу МП, которое смогло законным





путем организовать и предоставить услугу населению, обеспечить ее качество и устойчивость, а также выразили свое мнение о семинаре.

Токтосун СУЛАЙМАНКУЛОВ, главный инженер МП «Ала-Бука тазалык»: «На этом семинаре по обмену опытом мы получили много полезной информации по созданию и управлению МП и по разработке тарифов. Мне очень понравился способ работы МП «Тазалык» города Токтогула. Также для меня были полезными сессии по субсидиям и муниципальным заказам. Наше МП тоже оказывает помощь уязвимым группам населения. Благо-

даря этому семинару, теперь мы в сотрудничестве с АО постараемся эффективно и на основе законодательства распределить субсидии и оказать нужную помощь населению». Болот БОЛГОНБЕКОВ, мэр города Токтогула: «Эксперты Проекта УУМУ помогли нам избавиться от сомнений и разобраться в сути и форме организации услуги. Перед городом стоит цель – улучшить материально-техническую базу муниципального предприятия, и после семинара я понял, что и как надо еще улучшать! Команда проекта очень сильная, и мы все вместе проделали огромную, уникальную работу. Обмен опытом – это особенная часть работы проекта! Мы не только старались показать и объяснить участникам наши достижения и свои

пробелы, но и смогли получить от них советы, полезные мнения».

Эльмира ЖУМАБАЕВА, специалист Багыш АО: «Для меня важной оказалась информация о том, что МП может разработать тариф в размере 19 сомов 36 тыйынов и включить в него субсидию в размере 9 сомов 36 тыйынов, а затем утвердить тариф решением айылного кенеша. У нас в АО этого нет. Когда вернусь домой, то приложу все силы, чтобы доходчиво все объяснить населению в отношении тарифа и субсидии, а также правильно организовать предоставление услуги».



Равный – равному

Айнура ЧАНДЫБАЕВА
Эксперт Союза МСУ

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики продолжает работу с практикующими сообществами по принципу «Равный-равному», в рамках которого в каждом из сорока районов Кыр-

гызской Республики есть лидер соответствующего сообщества – глав айыл окмоту, торага местных кенешей, финансистов.

В период с 1 апреля по 30 июля 2018 года, при

поддержке Проекта УУМУ, Союз МСУ проводил ряд обучающих мероприятий с практикующими сообществами глав айыл окмоту, которые избраны лидерами в каждом районе республики.

Сотрудниками и консультантами Союза МСУ КР была проанализирована ситуация среди органов МСУ в отношении реализации Закона КР «О государственных и муниципальных услугах» в части муниципальных услуг. По итогам анализа было определено, что многие органы МСУ данный Закон не выполнили, а именно: не разработали и не утвердили дополнительные перечни местного реестра муниципальных услуг, их стандарты и административные регламенты.

Опрос через WhatsApp охватил около 40 муниципалитетов по всей республике. Большинство муниципалитетов через опрос, а также устно, заявляли о важности проведения обучающих тренингов по реализации Закона «О государственных и муниципальных услугах». Следует отметить, что в Союз МСУ напрямую также обращались некоторые айыл окмоту с просьбой провести обучающие семинары по составлению реестров муниципальных услуг.

По итогам результатов анкетирования (опроса) была определена тематика тренингов для тренеров (ToT) и разработан учебный модуль и материалы для проведения ToT для районных лидеров – глав айыл окмоту. ToT для 40 глав айыл окмоту – лидеров своих районов - проведены в городе Оше 18 апреля и в городе Бишкеке - 20 апреля 2018 года. В рамках ToT представителем Союза МСУ была сделана презентация о деятельности Союза и планах, о целях и задачах по Уставу. Далее консультантами сделаны презентации об основах Закона КР «О государственных и муниципальных услугах», по составлению и утверждению Дополнительного перечня муниципальных услуг, их стандартов и административных регламентов. Проведена практическая работа в малых группах по составлению планов Рабочей комиссии по проведению инвентаризации муниципальных услуг, по составлению проекта Дополнительного перечня муниципальных услуг, проектов стандартов муниципальных услуг, входящих в Дополнительный перечень муниципальных услуг.

По итогам проведенного входного тестирования выяснилось, что главы айыл окмоту недостаточно хорошо знают нормы Закона КР «О государственных и муниципальных услугах», также им неясна ответственность органов МСУ по реализации данного закона.

После ToT лидеры практикующих сообществ провели тренинги для глав АО в своих районах. Общее количество участников районных тренингов из 426 айыл окмоту составило 435 человек, включая 36 женщин и 399 мужчин.

Теория преподносилась в интересной, нескучной форме, подкрепляясь практикой, обсуждениями и раздаточным материалом. Работа в малых группах оказалась интересной и плодотворной.

Тренеры делились с участниками опытом других айылных аймаков. В некоторых районах представители районных местных государственных администраций активно помогали с организацией обучающих мероприятий и даже сами участвовали в них. В ходе проведенных ToT, районных тренингов от глав органов МСУ КР поступили разного характера запросы (письменные и устные) и предложения:

- регулярно организовывать визиты по обмену опытом между муниципалитетами КР по управлению и организации вопросов местного значения;
- разработать и распространить методические пособия по реализации законодательных актов, по эффективному использованию местного бюджета, по увеличению доходной части, организации и предоставлению муниципальных услуг и т.д.;
- инициировать идеи и предложения в Аппарат Правительства КР, ГАМСУМО по внесению изменений в законодательные акты, которые создают проблемные вопросы органам МСУ;
- оказать содействие по решению кадровых вопросов, по увеличению штатных единиц, по отбору кадров и т.д.;
- оказать содействие по уменьшению количества поступивших документов и запросов органам МСУ, не относящихся к их компетенции, от разных инстанций;
- организовать и провести на местах встречи органов МСУ с местными и высшими органами власти;
- оказать юридические и консультационные услуги органам МСУ;
- создать на сайте Союза МСУ КР услугу «онлайн юрист»;
- оказать поддержку по проверкам;
- внести изменения в Закон о МСУ сократить вопросы местного значения, которые таковыми не являются;
- оказать содействие в разработке и принятии законов понятным и конкретным языком для органов МСУ (ликвидировать нормы, которые можно толковать двояко и т.д.);
- оказать содействие в прекращении поручений органам МСУ по исполнению несвойственных им функций от вышестоящих органов власти;
- обеспечить органы МСУ новыми принятыми законодательными актами и другими методическими пособиями;
- решить вопросы по делегированным государственным полномочиям;
- права органов МСУ, также статус закона органов МСУ, поднять до уровня прав других органов управления;
- создать на постоянной основе представительство Союза МСУ в южном регионе. **M**

Дискриминированные местные бюджеты тормозят развитие регионов

Назира ТЮЛЮНДИЕВА,
специалист по межбюджетным отношениям Проекта ГГПОМСУ

Нередко приходится слышать о «бедности», «дотационности» и «неумелости» айыл окмоту и всего местного самоуправления в целом. Некоторые даже ставят под сомнение саму целесообразность местного самоуправления по той причине, что оно, якобы, не в состоянии справиться с объемом возложенных на него функций и обязательств. Но авторы этих обвинений умалчивают о том, что слабость или сила местного самоуправления зависят, в первую очередь, от того, насколько готова центральная власть делиться с регионами полномочиями и ресурсами. Важно также понимать, что каким бы объемом власти мы не наделили органы местного самоуправления, фактическая их возможность воспользоваться этой властью будет зависеть от финансов, которые будут в распоряжении МСУ. Именно бюджетная система отражает реальное положение дел. В Кыргызской Республике в течение многих лет доля местных бюджетов в республиканском бюджете не превышает 10-20 процентов. Значит, в реальности органы местного самоуправления могут решать только не более 10-20 процентов

публичных вопросов. Если совсем упростить ситуацию, то только 10-20 процентов наших вопросов и претензий мы можем адресовать местному самоуправлению, все остальное – центральной власти. Правильно ли это? Полезно ли это? Если бы это было правильно и полезно, то, скорее всего, Кыргызская Республика не беспокоилась бы о региональном развитии, и президент не выбрал бы вопросы развития регионов в качестве приоритетных. Но Национальная стратегия устойчивого развития до 2040 года снова подчеркнула, что развитие регионов – важный и острый приоритет. Но хватает ли этим самым регионам денег для развития? В ближайшем будущем (2019-2021 гг.) Правительство КР поэтапно передаст 100% подоходного налога местным бюджетам, а 100% налога с продаж - в республиканский бюджет. Поможет ли это увеличить доходы местных бюджетов? Ответ на этот вопрос дает, в том числе, и анализ того, как распределяются финансы между местными и республиканскими бюджетами. Посмотрим?

22 года дискриминации местных бюджетов

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». Доходы местного бюджета по сравнению с республиканским бюджетом в течение 22 лет сокращаются, а полномочия и обязанности все время растут.

Уровень централизации бюджетных ресурсов можно определить через анализ распределения бюджетных доходов по уровням бюджетной системы. Отношение объема республиканского бюджета к государственному бюджету Кыргызстана в 2017 году составляло 90%. Для примера, в России отношение федерального бюджета к консолидированному (государственному) бюджету составляло 49,2%, а в Белоруссии – 62,5%¹.

В 2014 году данный показатель составлял в Кыргызстане 88%, в России - 55%, а в Белоруссии

– 59%. Это говорит о том, что в нашей стране возрастает доля ресурсов, которая концентрируется в республиканском бюджете, а на долю местных бюджетов остается незначительный объем финансовых средств. В 2017 г. доля республиканского бюджета возросла по сравнению с 2014 годом на 2 процентных пункта.

Доходы местного бюджета за 22 года (1996-2017 гг.) возросли более чем в 12,4 раза (с 1996 года в стране начала осуществляться реформа межбюджетных отношений). Доходы республиканского бюджета за аналогичный период возросли в 36 раз. Если в 1996 году республиканский бюджет превышал местный в 2,3 раза, то в 2017 году – уже в 6,7 раз. По отношению к ВВП доходы местного бюджета в 2017 г. составили 3,9%, доходы республиканского бюджета – 25,8% ВВП. В 1996 г. доходы местного бюджета составляли 6,9 %, доходы республиканского бюджета – 16% ВВП.

¹ Данные взяты с сайта Евразийской экономической комиссии.

Отрыв местных бюджетов от экономической основы

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». Рост доходов местных бюджетов почти не увеличивается с ростом экономики, а потому продолжит отставать от темпов роста республиканского бюджета. Решит проблему изменение структуры налоговых доходов органов МСУ.

В 1996 г. (до начала проведения реформы межбюджетных отношений в Кыргызстане) налоги обеспечивали 78% доходов местных бюджетов¹. В 1997 г. доля налогов уменьшилась до 34% от общих доходов, т.е. в 2 раза, а в 1998-1999 гг. колебалась от 41 до 38%.

Столь резкое понижение объясняется тем, что, начиная с 1997 года, в стране начали применять единые ставки налогов и, так как налоговая база заметно отличается в разных регионах, это повлекло сокращение объема налоговых поступлений в большей части местных бюджетов и, соответственно, обусловило рост числа дотационных местных бюджетов. В 1996 г. официальные трансферты по отношению к общим доходам составляли 15,2%, а в 1997 г. – уже 51,3%.

При этом сравнение динамики темпов роста налоговых доходов республиканского и местных бюджетов за период с 1996 по 2017 год показывает неблагоприятную тенденцию для местных бюджетов. В 1996 г. налоговые поступления республиканского бюджета составляли 1677,1 млн. сомов, а местных бюджетов – 1269,8 млн. сомов. Превышение республиканского бюджета над местными бюджетами составляло всего 1,3 раза. В 2017 году в республиканский бюджет поступило 91462,8 млн. сомов, в местные бюджеты – 11905,2 млн. сомов. Превышение республиканского бюджета над местными бюджетами составило 7,7 раза.

Анализ налоговых доходов республиканского и местных бюджетов за период с 2010 по 2017 год,

¹ До 1997 года в КР практиковали использование дифференцированных ставок налогов для местных бюджетов.



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

представленный на диаграмме 1, также выявляет неблагоприятную тенденцию. В сравнении с темпами роста налоговых доходов республиканского бюджета, налоговые доходы местных бюджетов практически не растут. Небольшой всплеск наблюдался только в 2014-2015 гг., а затем в течение следующих двух лет вновь наблюдалось снижение общего объема доходов местных бюджетов, тогда как доходы республиканского бюджета росли устойчивыми темпами. В 2017 г. доля налоговых поступлений в общих доходах местных бюджетов составила 58,8%.

Отставание в темпах роста местных бюджетов по сравнению с республиканским бюджетом обусловлено, прежде всего, отсутствием взаимосвязи роста доходов местных бюджетов с ростом экономики.

Важной и необходимой характеристикой бюджетных доходов является их взаимосвязанность с экономической основой. Некоторые авторы считают, что рост доходов МСУ должен возрастать пропорционально местному экономическому росту². С другой стороны, в доходах местных властей должны присутствовать ресурсы, не зависящие от экономического цикла и обеспечивающие в краткосрочном плане определенную стабильность в доходах.

Как известно, в бюджеты аймаков помимо местных налогов поступают 6 видов регулируемых налогов: единый налог, добровольный и обязательный патент, налог с продаж, подоходный налог и налог на недра. Зависимость роста доходов местных бюджетов от экономического развития и роста цен в КР в период 2010-2017 гг. наблюдается в росте подоходного налога (табл. 1).

Таблица 1. Темпы роста доходов местных бюджетов в 2010-2017 гг.

	2010г.	2017г.	Темп роста 2017-2010гг., %
Подоходный налог, млн. сомов	1314,7	4587,124	350
Патенты, млн. сомов	1233,3	2326,6	188,6
Налог с продаж, млн. сомов	1849,5	2016,9	109
Налог на имущество, млн. сомов	865,2	1572,9	181,7
Земельный налог, млн. сомов	798,8	1052,18	131,8
Единый налог, млн. сомов	130,9	202,4	154,6
Налог на добавленную стоимость, млн. сомов (для сравнения)	14602	45131	309,1
Инфляция			163,7
ВВП в текущих ценах			236,4

² Государственные финансы. Теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития [Текст]: учеб. пособие / Под ред. Г. Райта, Ю. Немеца; [пер. Синельщиков Е.; Фонд «Сорос-Кыргызстан»]. - Б., 1999. - С.406.

Таблица 2. Доходы по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4
Удельный вес, %	100	44,1	6,0	9,8	6,6	14,1	19,4
Доходы на душу населения, сом/чел.	2409,8	6658,9	3145,4	2602,9	2811,2	3172,5	864,6
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314

Темпы роста налога на имущество (181,7%) и налогов на основе патентов (188,6%) несколько превышают темпы роста инфляции (163,7%), однако существенно отстают от темпа роста ВВП (236,4%). С другой стороны, в составе налогов местных бюджетов преобладают налоги, сборы которых не показали взаимозависимости с ростом экономики или налоговая база которых была сокращена (уменьшилась) в анализируемом периоде. Так, сборы налога с продаж возросли незначительно в анализируемом периоде ввиду отмены оплаты налога для предпринимателей, использующих безналичные формы расчета, и экспортеров. Объем земельного налога в 2010-2017 гг. возрос на 31,8%, прежде всего за счет роста налогооблагаемой базы земельного налога за использование несельскохозяйственных земель.

Соотношение тенденций роста доходов по мере роста экономики и стабильности налоговой базы на местном уровне приобретают особую актуальность в связи с ограниченными ресурсами местных бюджетов. Стабильность доходов местных бюджетов и постоянная налоговая база в течение года необходимы для гарантирования стабильного предоставления местных услуг. Однако в настоящее время в структуре местных бюджетов доминирует доля стабильных доходов, которая не обеспечивает поддержание уровня и качества жизни населения. Следовательно, должна быть увеличена доля налогов, находящихся в зависимости от роста экономики, так как недостаточный рост налогов местных бюджетов создает препятствия в доступности местных услуг в долгосрочном периоде.

Кто беднее? Неравномерность распределения налоговых доходов по территориям

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». Дотационные айылные аймаки получают доходов на душу населения в 3,6 раза меньше по сравнению с недотационными, в 7,7 раза меньше, чем город Бишкек, а помощь из республики не выравнивает эту разницу, создавая большое отставание в развитии большей части аймаков. Одинаковые нормативы отчислений по налогам не подходят для Кыргызской Республики, где разница в доходах существует даже среди соседних сел.

Учитывая, что количество дотационных органов МСУ наибольшее среди айылных аймаков (83% от общего числа айылных аймаков), а дотационные города зарегистрированы только в группе городов районного значения (их число составляет 2), нами был проведен анализ распределения доходов местных бюджетов (без трансфертов) по группам местных бюджетов.

Анализ показал, что 50% доходов местных бюджетов составляют доходы городов Бишкек и Ош (табл. 2), тогда как доля их населения занимает 20%. При этом большая часть доходов (44,6%) поступает в бюджет города Бишкека, численность населения которого составляет 16% от общей численности населения страны.

Средний по местным бюджетам показатель доходов на душу населения составляет 2409,7 сом/чел. В г. Бишкеке доходы на душу населения составляют 6658,9 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 2,8 раза.

Второе место по доходам на душу населения занимают недотационные айылные аймаки. Они получают доходы на душу населения больше среднего показателя по стране в 1,3 раза – 3172 сом/чел., но с отставанием от Бишкека в 2 раза. Немного отстает от них г. Ош, получая 3145,4 сом/чел.

Города районного значения получают 2811,2 сом/чел., что также выше среднего значения в 1,17 раза. Города областного значения располагают 2602,9 сом/чел., что превышает среднее значение по республике на 8%, но их отставание от недотационных айылных аймаков в 1,2 раза позволяет сделать вывод о слабости налогового потенциала областных городов.

Дотационные айылные аймаки получают только 36% от среднего значения доходов по стране, отставая от среднего значения по стране в 2,8 раза. Численность населения дотационных айылных аймаков при этом составляет более половины общей численности населения страны (54%) (для справки: доходы с учетом выравнивающих трансфертов в дотационных айылных аймаках, в которых проживает более половины населения страны, составляют 1413 сом/чел., что в 1,7 раз ниже по сравнению со средним значением по стране).

В среднем по стране налоговые доходы обеспечивают около 80% доходов местных бюджетов. В айылных аймаках налоги обеспечивают лишь око-

Таблица 3. Налоговые доходы по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Налоги, млн. сомов	11905,2	5727	766	1152	842,2	1673	1745
Удельный вес группы, %	100	48,1	6,4	9,7	7,1	14,0	14,7
Налоги на душу населения, сом/чел.	1938,9	5843,9	2717,3	2057,9	2431,3	2542,9	526,6
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314

Таблица 4. Подоходный налог по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Подоходный налог, млн. сомов	4587,1	2123,0	277,0	497,0	360,0	695,0	635,1
Доля группы, %	100	46,3	6,1	10,8	7,9	15,1	13,8
Подоходный налог на душу населения, сом/чел.	747	2166	982	888	1039	1056	192
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314

ло 60% от совокупных доходов местных бюджетов.

Средний по местным бюджетам показатель налоговых доходов на душу населения составляет 1938,9 сом/чел. (табл.3). Большая часть налогов (48,1%) также поступает в бюджет города Бишкека. В бюджет г. Оша поступает 6,4% от всех налогов, поступающих в местные бюджеты.

В г. Бишкеке доходы на душу населения составляют 5843,9 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 3 раза. Второе место по доходам на душу населения занимает город Ош (2717,3 сом/чел.), что также выше среднего значения в 1,4 раза. Недотационные айылные аймаки обеспечены налоговыми доходами на душу населения выше среднего уровня по стране в 1,3 раза – 2542,9 сом/чел. Города районного значения располагают 2431 сом/чел., а города областного значения - 2058 сом/чел., что немного выше среднего значения по республике на 25,4% и 6,1% соответственно. Дотационные айылные аймаки получают только 27% от среднего значения по стране, отставая от среднего значения в 3,7 раза.

Подоходный налог и налог с патентов остается в Бишкеке

ВЫВОД ДЛЯ "ЧАЙНИКОВ". Планируемое повышение доли отчисления по подоходному налогу выгодно для городов, а не айылных аймаков. Подоходный налог обеспечивает около одной трети налоговых поступлений в среднем по местным бюджетам. При этом большая часть подоходного налога собирается на территории Бишкека – 46,3% от общего объема подоходного налога, поступающего в местные бюджеты.

Средний по местным бюджетам показатель подоходного налога на душу населения составляет 747 сом/чел. В г. Бишкеке подоходный налог на душу населения составляет 2166 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 2,9 раза.

Второе место по подоходному налогу на душу населения занимают недотационные айылные аймаки - 1056 сом/чел., что также выше среднего значения в 1,4 раза. Города районного значения получают подоходного налога на душу населения больше среднего показателя по стране в 1,39 раза – 1039 сом/чел. Следующее место по доходам на душу населения занимает город Ош (982 сом/чел.).

Города областного значения располагают 888 сом/чел. и также несколько превышают среднее значение по республике на 18,8%. Дотационные айылные аймаки получают только 25,7% от среднего значения доходов по стране, отставая от среднего значения по стране в 3,9 раза.

Повышение норматива отчислений по подоходному налогу до 100% положительно отразится на состоянии местных бюджетов городов и недотационных айылных аймаков, которые в 2017 г. получали целевые трансферты из республиканского бюджета на покрытие выпадения бюджетных доходов в результате отмены налога с продаж для части налогоплательщиков. В дотационных айылных аймаках увеличение норматива по подоходному налогу ощутимого влияния на объемы доходов местных бюджетов не окажет.

Налоговые поступления на основе патента в среднем обеспечивают лишь около 15% от совокупных доходов местных бюджетов (табл.5). Большая часть налогов на основе патента, поступающих в местные бюджеты, собирается в г. Бишкеке (57,8%).

Таблица 5. Налог на основе патента по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Налог на основе патента, млн. сомов	2326,6	1343,7	174,7	209,4	153,0	242,8	203,0
Удельный вес, %	100	57,8	7,5	9,0	6,6	10,4	8,7
Налог на основе патента на душу населения, сом/чел.	379	1371	619	374	441	369	61,2
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	15,7	20,6	19,7	14,4	15,7	11,6	7,1
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

Средний по местным бюджетам показатель налогов на основе патента на душу населения составляет 379 сом/чел. В г. Бишкеке данный налог на душу населения составляет 1371 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 3,6 раза. Второе место по данному налогу на душу населения занимает г. Ош (619 сом/чел.). Города районного значения получают также больше среднего показателя по стране в 1,16 раза – 441 сом/чел. Города областного значения располагают 374 сом/чел. и несколько отстают от среднего значения по республике на 1,4%. Недотационные айылные аймаки - 369 сом/чел., что также ниже среднего значения на 3%. Дотационные айылные аймаки получают только 16% от среднего значения доходов по стране, отставая от среднего значения по стране в 6,1 раза. Столь низкий показатель поступления доходов на основе патента свидетельствует о резервах их пополнения путем развития предпринимательской деятельности в айылных аймаках и охвата уже работающих предпринимателей патентированием.

Города продолжают страдать от реформы налога с продаж

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». Вывод налога из состава местных бюджетов ощутят сильнее города, а не айылные аймаки. Налог с продаж обеспечивает 17% от налоговых поступлений местных бюджетов. При этом большая часть налога с продаж собирается на территории Бишкека – 56,8% от общего объема налога с продаж, поступающего в местные бюджеты.

Средний по местным бюджетам показатель налога с продаж на душу населения составляет 328 сом/чел. В г. Бишкеке налог с продаж на душу населения составляет 1167 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 3,6 раза.

Второе место по налогу с продаж на душу населения занимает г. Ош (517 сом/чел.). Города областного значения получают 374 сом/чел., а города

Таблица 6. Налог с продаж по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Налог с продаж, млн. сомов	2016,0	1143,8	145,9	209,1	153,1	197,4	166,7
Удельный вес, %	100	56,8	7,2	10,3	7,6	9,8	8,3
Налог с продаж на душу населения, сом/чел.	328	1167	517	374	442	300	50
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	13,6	17,5	16,4	14,3	15,7	9,4	5,8

Таблица 7. Неналоговые доходы по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Неналоговые доходы, млн. сомов	2891	799	120	306,2	132,7	413,1	1120
Удельный вес, %	100	27,6	4,1	10,6	4,6	14,3	38,8
Неналоговые доходы на душу населения, сом/чел.	471	815	426	546	383	628	338
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	19,5	12,2	13,5	21,0	13,6	19,8	39,1
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

районного значения – 442 сом/чел., что больше среднего показателя по стране на 14% и 34% соответственно.

Недотационные айылные аймаки получают 300 сом/чел., что ниже среднего значения на 9%. Дотационные айылные аймаки получают только 15% от среднего значения доходов по стране, отставая от среднего значения по стране в 6,5 раза.

Передача доходов от налога с продаж до 100% в республиканский бюджет негативно отразится на состоянии местных бюджетов городов, которые в 2021 г. недополучат примерно 14-17% бюджетных доходов. В айылных аймаках передача доходов от налога с продаж в республиканский бюджет ощутимого влияния на объемы доходов их бюджетов не окажет.

Неналоговые доходы и налог на недра поддерживают сельские бюджеты

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». В айылных аймаках органы управления больше заинтересованы в сборе неналоговых доходов, чем в городах. Неналоговые доходы образуют почти 20% доходов местных бюджетов. В айылных аймаках неналоговые поступления в среднем обеспечивают около 40% от совокупных доходов местных бюджетов (табл.7). Большая часть неналоговых доходов (38,8%) поступает в бюджет дотационных айылных аймаков.

В бюджет г. Бишкека поступает 27,6% от всех

неналоговых доходов, поступающих в местные бюджеты. Незначительный удельный вес неналоговых доходов в г. Оше (4%).

Средний по местным бюджетам показатель неналоговых доходов на душу населения составляет 471 сом/чел. В г. Бишкеке неналоговые доходы на душу населения составляют 815 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 1,7 раза. Недотационные айылные аймаки получают неналоговые доходы на душу населения в размере выше среднего показателя по стране в 1,3 раза – 628 сом/чел.

Третье место по доходам на душу населения занимают города областного значения – 546 сом/чел., что выше среднего значения на 16%.

Города районного значения располагают 383 сом/чел. и отстают от среднего значения по республике на 19%. Дотационные айылные аймаки получают только 71% от среднего значения доходов по стране, отставая от среднего значения по стране в 1,4 раза.

Неналоговые доходы в целом обеспечивают более значительную долю доходов местных бюджетов в айылных аймаках (20-40% от общих доходов, за исключением трансфертов) по сравнению с городами (12-21%).

Налог за пользование недрами в местных бюджетах в среднем обеспечивает около 10% от совокупных доходов местных бюджетов (табл.8). Около 43% налогов на недра, поступающих в местные бюджеты, собирается в дотационных айылных аймаках. В недотационные айылные аймаки поступа-

Таблица 8. Налоги за пользование недрами, млн. сомов

	Все-го	г. Биш-кек	г. Ош	Города об-ластного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недота-ционные	дота-ционные
Налоги за пользование недрами, млн. сомов	147,6	15,5	0,8	4,6	6,1	56,0	64,6
Удельный вес, %	100	10,5	0,5	3,1	4,1	38,0	43,8
Налоги за пользование недрами на душу населения, сом/чел.	24	16	2,8	8,2	17,6	85	19,5
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	1,0	0,2	0,0	0,3	0,6	2,7	2,2
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

Таблица 9. Налоги на собственность по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Биш-кек	г. Ош	Города об-ластного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недота-ционные	дота-ционные
Налоги на собственность, млн. сомов	2625,0	940,3	165	223,4	161,2	464,3	670,8
Удельный вес, %	100	35,8	6,3	8,5	6,1	17,7	25,6
Налоги на собственность на душу населения, сом/чел.	428	959	585	399	465	706	202
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	17,7	14,4	18,6	15,3	16,5	22,2	23,4
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

Таблица 10. Земельный налог за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения по группам органов МСУ, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Земельный налог, млн. сомов	558,4	149,8	31,5	66,1	52,6	158,1	100,3
Удельный вес, %	100	26,8	5,6	11,8	9,4	28,4	18,0
Земельный налог на душу населения, сом/чел.	91	153	112	118	152	240	30
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %							
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

Таблица 11. Налог на транспортные средства, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Налог на транспортные средства, млн. сомов	807	258	36,2	75,9	54,0	141,0	241,9
Удельный вес, %	100	32	4,5	9,4	6,7	17,4	30
Налог на транспортные средства на душу населения, сом/чел.	131	263	128	136	156	214	73
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	5,4	3,9	4,0	5,2	5,5	6,7	8,4
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

Таблица 12. Поступления от платных услуг, млн. сомов

	Всего	г. Бишкек	г. Ош	Города областного значения	Города районного значения	Айылные аймаки	
						недотационные	дотационные
Поступления от платных услуг, млн. сомов	1074,0	209,1	76,1	213,4	92,0	132,5	350,9
Удельный вес, %	100	19,4	7,1	19,9	8,6	12,3	32,7
Поступления от платных услуг на душу населения, сом/чел.	175	213	85,8	381	266	201	106
Численность населения, тыс. чел.	6140	980	281,9	559,8	346,4	657,9	3314
Доля в общих доходах, %	7,2	3,2	8,5	14,6	9,4	6,3	12,2
Доходы, млн. сомов	14796	6525,8	886,7	1457,1	973,8	2087,2	2865,4

ет 38% общих налоговых поступлений по данному налогу. В г. Бишкеке собирается около 10% этого налога.

Средний по местным бюджетам показатель налогов на недра на душу населения составляет 24 сом/чел. Первое место по данному налогу на душу населения занимают недотационные айылные аймаки - 85 сом/чел., что больше среднего показателя по стране в 3,5 раза. Дотационные айылные аймаки получают только 19,5 сом/чел., отставая от среднего значения по стране на 21%.

Города районного значения получают также меньше среднего показателя по стране в 1,4 раза – 17,6 сом/чел. В г. Бишкеке данный налог на душу населения составляет 16 сом/чел., что меньше среднего значения по республике на 25%.

Города областного значения располагают меньшим доходом, чем в среднем по стране, – 8,2 сом/чел. и также отстают от среднего значения по ре-

спублике в 3 раза. Последнее место занимает г. Ош (2,8 сом/чел.).

Налоги на собственность и на землю собирают плохо

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». Налоги на собственность в среднем по всем местным бюджетам обеспечивают около 17,7% от совокупных доходов местных бюджетов (табл. 9). Предприниматели «уходят» от налога на собственность и земельного налога. Ставки налогов установлены на низком уровне, и никто не заинтересован в их повышении.

Около трети налогов на собственность, поступающих в местные бюджеты, собирается в г. Бишкеке (35,8%). В дотационные айылные аймаки поступает около четверти налоговых поступлений от налогов

на собственность. Средний по местным бюджетам показатель налогов на собственность на душу населения составляет 428 сом/чел. В г. Бишкеке данный налог на душу населения составляет 959 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 3,6 раза.

Второе место по данному налогу на душу населения занимают недотационные айылные аймаки - 706 сом/чел., что больше среднего показателя по стране в 1,6 раза.

Третье место занимает г. Ош (585 сом/чел.). Города районного значения получают также больше среднего показателя по стране в 1,09 раза – 465 сом/чел.

Города областного значения располагают меньшим доходом, чем в среднем по стране, – 399 сом/чел. и отстают от среднего значения по республике на 7%. Столь низкий показатель поступления налоговых доходов на собственность в городах областного значения свидетельствует о резервах пополнения данных доходов, путем охвата действующих объектов предпринимательской деятельности налогом.

Дотационные айылные аймаки получают только 47% от среднего значения доходов по стране, отставая от среднего значения по стране в 2,1 раза.

Земельный налог за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения по группам органов МСУ обеспечивает около 3,8% от совокупных доходов местных бюджетов (табл.10). Наибольшая доля данного налога собирается в недотационных айылных аймаках (28,4%). В г. Бишкек поступает 26,8% от общего объема данного налога. На душу населения данного налога собирается в недотационных айылных аймаках 240 сом/чел., по сравнению со 153 сом/чел. в г. Бишкеке.

Учитывая, что ставки данного налога выше для города Бишкека, по сравнению с другими населенными пунктами страны, и количество объектов предпринимательской деятельности в г. Бишкеке гипотетически превышает их количество в 75 айылных аймаках¹, столь низкий показатель объемов поступления данного налога в столице свидетельствует о коррупционных резервах пополнения бюджетных доходов, путем охвата действующих объектов предпринимательской деятельности данным налогом.

Средний по местным бюджетам показатель земельного налога на душу населения составляет 91 сом/чел. В г. Бишкеке данный налог на душу населения составляет 153 сом/чел., что сопоставимо с показателем на душу в городах районного значения – 152 сом/чел. Учитывая, что объемы всех

¹ Поскольку все другие показатели налогов в г. Бишкеке превышают показатели недотационных айылных аймаков (например, налог на собственность 2 группы в 6 раз - в Бишкеке он равен 393,5 млн.сомов, тогда как в недотационных айылных аймаках равен 64,3 млн.сомов). Сбор налога с продаж в г. Бишкеке превышает сбор в недотационных айылных аймаках в 5,8 раз и т.д. Численность населения столицы больше почти на 50%, чем в недотационных айылных аймаках.

других налогов в г. Бишкеке больше в 2-3 раза по сравнению со средним значением и в небольших городах, можно повторно сказать, что по данному налогу в г. Бишкеке существуют большие резервы для пополнения доходов бюджета.

Следующее место по данному налогу на душу населения занимают города областного значения (118 сом/чел.) и г. Ош (112 сом/чел.). Дотационные айылные аймаки собирают налог в размере 30 сом/чел., что меньше среднего показателя по стране в 3 раза.

Налог на транспортные средства по всем местным бюджетам в среднем обеспечивает около 5,4% от совокупных доходов местных бюджетов (табл.11).

Около трети налогов на транспорт, поступающих в местные бюджеты, собирается в г. Бишкеке (32%) и дотационных айылных аймаках (30%). В недотационные айылные аймаки поступает 17,4% общих налоговых поступлений данного налога.

Средний по местным бюджетам показатель налога на транспортные средства на душу населения составляет 131 сом/чел. В г. Бишкеке данный налог на душу населения составляет 263 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 2 раза. Второе место по данному налогу на душу населения занимают недотационные айылные аймаки – 214 сом/чел., отставая от г. Бишкека всего на 18,6%.

Третье место по данному налогу на душу населения занимают города районного значения - 156 сом/чел., что больше среднего показателя по стране в 1,6 раза. Города областного значения располагают сопоставимым доходом со средним по стране – 136 сом/чел. и превышают среднее значение по республике на 1-2%.

Следующие места занимают г. Ош (128 сом/чел.) и дотационные айылные аймаки (73 сом/чел.). Они получают доходы ниже среднего показателя по стране на 3% и 45%.

Столь низкий показатель поступления налога на транспортные средства в г. Оше свидетельствует о резервах пополнения данных доходов, путем выявления резервов охвата владельцев транспортных средств.

Платные услуги в Бишкеке и Оше – зона коррупции?

ВЫВОД ДЛЯ «ЧАЙНИКОВ». Поступление доходов от платных услуг в местные бюджеты в среднем обеспечивает около 7,2% от совокупных доходов местных бюджетов (табл.12). При этом в городах Бишкеке и Оше эти доходы остаются на уровне или ниже, чем в некоторых сельских МСУ.

Около трети доходов от платных услуг, поступающих в местные бюджеты, собирается в дотацион-

ных айылных аймаках (32,7%) и городах областного значения и г. Бишкеке (19,4%).

В недотационные айылные аймаки поступает 12,3% общих доходов от платных услуг.

Средний по местным бюджетам показатель дохода от платных услуг на душу населения составляет 175 сом/чел. Города областного значения располагают наибольшим доходом по стране – 381 сом/чел. и превышают среднее значение по республике в 2,1 раза. Второе место по данному доходу на душу населения занимают города районного значения – 266 сом/чел., что больше среднего показателя по стране в 1,5 раза.

В г. Бишкеке данный доход на душу населения составляет 213 сом/чел., что больше среднего значения по республике в 1,2 раза. Следующее место занимают недотационные айылные аймаки (201 сом/чел.). Город Ош (128 сом/чел.) и дотационные айылные аймаки (106 сом/чел.) получают доходы ниже среднего показателя по стране на 26% и 41%. Низкая собираемость доходов от платных услуг в г. Оше, г. Бишкеке должна стать предметом тщательного расследования со стороны государственных служб.

Выводы для профессионалов:

- Бюджетная система КР характеризуется высокой степенью централизации бюджетных ресурсов. В 2017 г. республиканский бюджет по отношению к государственному бюджету Кыргызстана составлял 90%. Такое распределение ресурсов сложилось постепенно в течение 1996-2017 гг. Так, доходы местного бюджета в этот период возросли более чем в 12,4, а доходы республиканского бюджета – в 36 раз. В 1996 году республиканский бюджет превышал местный в 2,3 раза, в 2017 году – уже в 6,7 раз. По отношению к ВВП доходы местного бюджета в 2017 г. составили 3,9%, доходы республиканского бюджета – 25,8% ВВП (в 1996 г. доходы местного бюджета составляли 6,9%, доходы республиканского бюджета – 16% ВВП).
- Отстающий рост местных бюджетов по сравнению с республиканским бюджетом обусловлен тем фактом, что в структуре местных бюджетов преобладают фиксированные налоги, которые не обеспечивают поддержание роста бюджетных доходов в долгосрочной перспективе. Следовательно, должна быть увеличена доля налогов, находящихся в зависимости от роста экономики, так как недостаточный рост налоговых доходов местных бюджетов создает препятствия в доступности местных услуг для населения в долгосрочном периоде.
- Дотационные айылные аймаки получают только 36% от среднего значения доходов на

душу населения по стране, отставая от среднего значения по стране в 2,8 раза. При этом численность населения дотационных айылных аймаков составляет более половины общей численности населения страны (54%). Доходы дотационных айылных аймаков, с учетом выравнивающих трансфертов, в которых проживает более половины населения страны, составляют 1413 сом/чел., что также в 1,7 раз ниже по сравнению со средним значением по стране. Таким образом, перераспределение бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы следует начинать с дотационных айылных аймаков, обладающих наименьшим налоговым потенциалом в стране.

- Учитывая практику межбюджетных отношений до 1996 года, когда использовались дифференцированные нормативы отчислений от общегосударственных доходов (трансферты составляли 15% от общих доходов местных бюджетов), предлагается вернуться к подобной практике, сохранив действующие нормативы для недотационных органов местного самоуправления и пересмотрев перечень регулируемых общегосударственных доходов и нормативы отчислений для дотационных органов местного самоуправления.
- Резервы для пополнения доходов выявлены: по земельному налогу за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения в городах КР, в первую очередь в г. Бишкеке. Анализ показал, что на душу населения данного налога собирается больше всего в недотационных айылных аймаках – 240 сом/чел., по сравнению с 153 сом/чел. в г. Бишкеке. Учитывая, что ставки данного налога выше для города Бишкека, по сравнению с другими населенными пунктами страны, и количество объектов предпринимательской деятельности в г. Бишкеке гипотетически превышает их количество в 75 айылных аймаках¹, столь низкий показатель сбора данного налога в столице свидетельствует о резервах пополнения бюджетных доходов за счет охвата налогом действующих объектов предпринимательской деятельности. Подтверждает вывод о резервах г. Бишкека также тот факт, что в городах районного значения собирается этого налога на душу населения на сумму 152 сом/чел., что практически равно показателю г. Бишкека (153 сом/чел.).

¹ Все другие показатели налогов в г. Бишкек превышают показатели недотационных айылных аймаков (например, сумма налога на собственность 2 группы в 6 раз - в Бишкеке он равен 393,5 млн.сомов, тогда как в недотационных айылных аймаках равен 64,3 млн.сомов). Сбор налога с продаж в г. Бишкеке превышает сбор в недотационных айылных аймаках в 5,8 раз и т.д. Численность населения столицы больше почти на 50%, чем в недотационных айылных аймаках. Объем ВРП г. Бишкека на душу населения (181 сом) превышает средний по стране (81,8 сома) в 2,2 раза.