Кожошев А.О.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ

Бишкек – 2014

Кожошев А.О.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ

БИБЛИОТЕКА
АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
№

**Бишкек – 2014**

УДК 336
ББК 65.9(2)261.3

К 58

Рецензенты: Исраилов М.И. доктор экон. наук, профессор,
Атантаев И.А. доктор экон. наук, профессор

Рекомендовано к печати Ученым Советом НИИ инновационной экономики при КЭУ.

Кожошев А.О.

К 58 Совершенствование системы управления местным бюджетом. – Б.: НИИ инновационной экономики, 2013. - 140 с.

ISBN 978-9967-418-97-4

В монографии исследованы проблемы совершенствования системы управления местным бюджетом. Обосновано теоретическое и методологическое обеспечение реализации бюджетных процедур в условиях Кыргызской Республики. Теоретические разработки в монографии могут послужить основой для выработки практических рекомендаций и решений по совершенствованию экономических механизмов развития системы местного самоуправления в КР.

Результаты научного исследования могут быть использованы при разработке и реализации предложений по совершенствованию системы управления местным бюджетом и её правовой обеспеченности, для региональных и муниципальных органов на местах.

К 0605010204-13
УДК 336
ББК 65.9(2)261.3

ISBN 978-9967-418-97-4
© НИИ инновационной экономики, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ ..... 6

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ ..... 8
1.1. Теоретические и экономико-правовые аспекты функционирования системы местного бюджета ..... 8

1.2. Формирование системы местного бюджета и самоуправления в зарубежных странах.....29

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ ВКЫРГЫЗСКОЙРЕСПУБЛИКЕ.....52
2.1. Анализ финансово-экономической основы управления местным бюджетом..... 52

2.2. Анализ модели выравнивания бюджетной обеспеченности систем местного самоуправления..... 77

ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ .....98
3.1. Совершенствование планирования и прогнозирования развития систем местного бюджета..... 98

3.2. Приоритетные направления обеспечения устойчивого развития местного самоуправления .....117

Выводы и предложения.....133

Список использованных источников.....136

Приложения .....146

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ

## 1.1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Главной целью любого демократического государства является создание необходимых условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно.

Наравне с проблемами, решаемыми только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов (обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработка и реализация государственной политики в международной и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан и т.п.), существуют проблемы, требующие рассмотрения на уровне местного самоуправления.

Именно здесь должны быть, прежде всего, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Однако для того, чтобы эффективно решать поставленные задачи, необходимо обеспечить экономические и правовые основы для деятельности органов местного самоуправления.

Существует весьма широкий спектр суждений о роли института местного самоуправления в системе демократического общества. Это связано с многообразием форм его осуществления, спецификой функционирования, с постоянным развитием и усложнением структуры, а также с возрастанием роли местных инициатив в экономическом развитии страны, эффективное функционирование которой зависит от баланса интересов государственного и местного уровней.

Существуют различные определения понятия «местное самоуправление». В системе управления Кыргызской Республики местное самоуправление как особый институт народовластия представляет собой самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения или особенностей административно-территориальных





единиц на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы[1].

Также местное самоуправление – это гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан[2].

Таким образом, местное самоуправление — это децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ.

Как целостная система взаимосвязанных элементов, местное самоуправление выступает в качестве:

- уровня управления;
- механизма согласованности интересов общества и государства;
- системы управления социально-экономическим развитием территории;
- института гражданского общества.

Теоретические основы учения о местном самоуправлении разработаны в первой половине XIX в. французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, немецкими учёными-юристами Рудольфом Гнейстом (1816-1895), Лоренцом Штейном (1815-1890), Паулем Лабандом и др.

Общественная теория самоуправления исходит из принципов признания свободы осуществления своих полномочий местными сообществами и союзами. Согласно государственной теории самоуправления местное самоуправление — одна из форм организации местного государственного управления.

Существуют различные теории местного самоуправления. Так, первой теорией, впервые объяснившей сущность местного самоуправления, является теория свободной общины, представители которой –

1 Местное самоуправление в комплексном развитии территорий. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2001. – С.11.

2 Кожошев А.О., Шадыбеков К. Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: учеб.пособие. – Б.: «Шам», 2006. – С.237.

Э. Мейер, О. Лабанд, О.Ресслер – считали, что право общины на заведование своими делами столь же естественно и неотчуждаемо, как и права человека, что община первична по отношению к государству, следовательно, государство должно уважать свободу общинного управления.

Таким образом, из теории свободной общины выделяют следующие принципы организации местного самоуправления[3]:

- управление собственными общинными делами, отличными от дел государства;
- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- разделение общинных дел на собственные дела и дела, перепорученные ей государством;
- органы государства не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общин. Они должны только следить за тем, чтобы община при реализации собственных функций не выходила за пределы своей компетенции.

Эти принципы оказали влияние на развитие европейского законодательства 1830-1840-х гг.

Общественная (общественно-хозяйственная) теория самоуправления исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. В виде основного признака местного самоуправления сторонники этой теории выдвинули на первый план негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Представители общественной теории (Р.Моль, А.И.Васильчиков, В.Н.Лешков) усматривали сущность самоуправления в том, что в его компетенцию входит выполнение местными союзами тех задач, которые они сами себе ставят, то есть органы самоуправления являются органами не государства, а «местного сообщества».

Так, по Роберту Молю, «государство имеет своей задачей оказание содействия всем жизненным сферам, действительно существующим в среде его населения». Однако «…от государства требуется только содействие

3 Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане / Под общей ред. А.А. Кутанова. – Б., 2002. – С.28





жизненным целям народа, а не полное принятие на себя обязанности удовлетворять этим целям»[4].

Что касается органов самоуправления, Р. Моль считал, что «… никогда не может быть речи о полной независимости подчиненных органов, которым вверена часть власти; над ними всегда должен стоять юридический представитель всей совокупной власти, служащий первоисточником их права так, чтобы в нем соединялась вся полнота власти, верховная власть»[5].

В рамках данной теории самоуправляющаяся община признается в качестве самостоятельного субъекта права, а также делается упор на признание в ней содержания коммунальной деятельности. Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами.

Недостатком данной теории можно считать то, что она смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы с разного рода частноправовыми объединениями. Но принадлежность к какому-либо частноправовому объединению, как и выход из него, зависит от человека, тогда как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления территориальной единицы установлены законом и связаны с местом проживания человека.

Государственная теория самоуправления получила развитие на основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию. Основные положения государственной теории были разработаны выдающимися немецкими учёными XIX в. Л. Штейном и Р. Гнейстом и более подробно развиты в России видными дореволюционными юристами Н. И. Лазаревским, Н. М. Коркуновым, А. Д. Градовским и В. П. Безобразовым.

Сторонники теории исходили из тесной связи местного самоуправления с началом общего государственного устройства и необходимости включения их в систему государственных учреждений. Они рассматривали местное самоуправление как часть государства, одну из

4 Р.Моль. Энциклопедия государственных наук: пер. А.Попова. – М., 1868. – С.53.
5 Там же. – С.83.

форм организации местного самоуправления. С их точки зрения, любое управление публичного характера – дело государственное. Стоит отметить, что эта модель отличалась высокой степенью управляемости и была полностью контролируема центральной властью.

Так, Р. Гнейст полагал, что самоуправление следует ограничить представительством в органах местной власти выборных должностных лиц из числа авторитетных и уважаемых граждан, так как общинные и окружные союзы могут играть роль лишь исполнительных органов административного права, а общинные налоги могут быть только составной частью общегосударственного хозяйства[6].

Также он отмечал, что «…значение общины проявляется во всей своей полноте лишь благодаря той прочной, органической связи, которая существует между self-government и системой общинных налогов, благодаря лишь слиянию правительственной власти и самоуправления»[7].

Яркий представитель государственной теории самоуправления Н. И. Лазаревский считал, что местное самоуправление представляет собой «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»[8].

В. П. Безобразов подчеркивал, что самоуправление не может быть рассматриваемо иначе как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого[9]. По данной теории местные органы наделяются своими полномочиями государством, отсюда следовало, что категорическое противопоставление государства и местного самоуправления лишено смысла[10].

Однако государственная теория самоуправления не была эффективной, поскольку не приносила ни реальной пользы населению, ни экономических выгод государству.

6 Гнейст Р. История государственных учреждений Англии: пер. с нем. под ред. С. А. Венгерова. – М., 1885. – С. 3.

7 Там же. – С.790.

8 Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Том II, ч.1. - СПб., 1990. – С.46-47.

9 Безобразов В. П. Управление, самоуправление и судебная власть. - СПб., 1882. – С.7.

10 Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С.13.





Двойственный характер муниципальной деятельности находит отражение в теории дуализма муниципального управления. Согласно этой теории, муниципальные органы, реализуя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации. Это окончательно оттесняет элементы местного самоуправления в муниципальной организации и деятельности на второй план, превращая муниципальное управление в «разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики»[11].

Теория социального обслуживания делает упор на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач, а именно: предложение услуг жителям, организация обслуживания населения. Согласно данной теории, основная цель муниципальной деятельности – обеспечение благосостояния жителей коммуны. Однако государственная власть ведет линию на поддержание и развитие, главным образом, тех служб, которые отвечают интересам крупного предпринимателя. Это приводит к усилению противоречия между потребностями граждан в жилье, образовании, социальном обеспечении. Так как за счет расширения частного предпринимательства свертываются муниципальные социальные программы (жилищные, здравоохранения и др.), соответственно, сокращается материальная база социальных функций органов местного самоуправления[12].

Также существуют и социал-реформистские муниципальные концепции, сторонники которых исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое. Социал-реформистские взгляды на сущность местного самоуправления были в своё время распространены и в России.

Основоположником юридической теории местного самоуправления является Л. Штейн, который признавал, что органы местного самоуправления вступают с государством в определенные отношения и действуют от его имени, выполняя административные функции. Пред-

11 Барабашев Г.А. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). – М., 1971. -С.13.

12 Дуйсенов Э.Э., Кулдышева Г.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане (правовое регулирование). – Ош, 2003. – С.13.

ставитель русской юридической школы Л. Велихов сущность понятия «местное самоуправление» раскрывал как «государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством изображения уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения»[13].

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы в 1985 г. и подписанная двадцатью тремя европейскими странами, дает местному самоуправлению следующее определение: «Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».[14]

Система местного самоуправления, как механизм эффективного управления на местном уровне, осуществляется на принципах[15]:

- законности и социальной справедливости;
- самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования;
- волеизъявления граждан через местные кенеши, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим населением, а также собрания и сходы граждан;
- защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- демократии, гласности и учета общественного мнения;
- коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов;
- независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой основы. Так, совершенствование местного самоуправления на этапе реального реформирования невозможно без детальной разработки законодатель-

13 См.: Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период / Под общей ред. А. А. Кутанова. – Б.: Шам, 1999. – С. 27.

14 См.: Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. – Ст.2.

15 Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления: методическое руководство для органов местного самоуправления. – Б., 2010. – С. 5.





ного регулирования всех аспектов общественных отношений в его деятельности.

Становление экономически развитой системы местного самоуправления - задача не только самого местного самоуправления, но и государственной власти на всех ее уровнях. При этом необходимо учитывать, что государство не должно создавать самоуправленческие структуры, они должны произрастать снизу самостоятельно, по инициативе населения. Для решения вопросов местного значения необходима детальная правовая регламентация общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

Эту особенность важно учитывать в современный период развития Кыргызской Республики, когда предпринимаются меры по ее укреплению, усилению вертикали государственной власти. Именно в этот период местное самоуправление может выступить позитивной социальной силой, явиться стабилизирующим фактором общественно-политических отношений, взаимодействия всех ветвей власти на государственном, региональном и местном уровнях.

Однако укрепление властной вертикали должно органически сочетаться с одновременным осуществлением муниципальной реформы, главная направленность которой должна быть связана с обеспечением конституционного права граждан Кыргызской Республики на их реальное участие в управлении делами общества и государства, с созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Так, основой правового регулирования местного самоуправления Кыргызской Республики являются следующие структурные элементы системы нормативно-правовых актов[16]:

- Конституция Кыргызской Республики;
- законы Кыргызской Республики (специализированные, целенаправленно регулирующие местное самоуправление, и отраслевые, содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления);
- подзаконные акты Кыргызской Республики (указы и распоряжения Президента, постановления Жогорку Кенеша, Прави-

16 Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики. – Б.: «Шам», 2006. – С. 26.

тельства, распоряжения премьер-министра, акты министерств и ведомств);

- правовые акты местных органов власти (акты территориальных государственных администраций и органов местного самоуправления).

Основополагающими законодательными актами, регламентирующими деятельность органов местного самоуправления, в настоящее время являются законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О муниципальной собственности», «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики»[17].

Базовыми для формирования правовых основ местного самоуправления, в том числе, регулирующими муниципальные финансово-экономические отношения, являются принципы, закрепленные в основном законе страны - Конституции.

Более того, и в мировом сообществе институт местного самоуправления в большинстве своем признается как один из основополагающих механизмов конституционного строя государства и важного звена демократического общества. В силу этого принцип местного самоуправления, как определено в Европейской хартии по местному самоуправлению, преимущественно должен быть закреплен «во внутригосударственных правовых актах и по возможности в Конституции»[18].

Право населения на осуществление местного самоуправления находится под конституционной защитой, так как «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения»[19].

При советской власти реального местного самоуправления в Киргизской ССР, равно как и в других союзных республиках, не было. Однако процессы нарождающейся демократии потребовали изменений в организации деятельности формально главных органов власти в СССР. Так, 9 апреля 1990 г. был принят Закон «Об общих началах местного

17 Дуйшеналиева А. Дж. Этапы и пути развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. - Б.: КНУ им. Ж. Баласагына, 2010. – С. 109.

18 См.: Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. - Ст. 2.

19 Конституция КР от 5 мая 1993 г. - Ст. 91.





самоуправления и местного хозяйства в СССР», предоставивший местным советам, наделенным всеми полномочиями, право на решение вопросов местного значения во всей их полноте[20].

Обретение Кыргызстаном государственной независимости и последовавшие за этим демократические и экономические реформы позволили установить правовые нормы народовластия на местах. Одним из первых законодательных актов стал Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 г., согласно которому власть на местах передавалась местным Советам народных депутатов как основному звену системы местного самоуправления.

Последовавшие после этого социально-экономические и политические реформы убедительно показали необходимость промежуточной формы управления. Так, 4 мая 1992 г. был принят Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Такой двойственный принцип организации власти на местах был принят в качестве основы организации национальной системы управления территориями в переходной период.

В 1997 г. на I республиканском курултае представителей местных сообществ был образован Конгресс местных сообществ, целью которого являлось выражение воли местных сообществ, содействие развитию местного самоуправления. Таким образом, Конгресс стал первым общественным объединением, внесшим существенный вклад в развитие местного самоуправления и дальнейшее продвижение реформы[21].

Основным законом, устанавливающим правила организации местного самоуправления, является Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В этом Законе описываются принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определяется роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти, устанавливаются принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и местной государственной администрации и т.д.[22].

20 См.: Карашев А. А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике / Под ред. А. А. Кутанова. – Б., 2002. – С. 12.

21 Вестник Университета экономики и предпринимательства // Научно-популярный журнал. - Джалал-Абад, 2008. - С. 19.

22 Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г.

Исторической реальностью демократического и суверенного развития Кыргызстана стала свершившаяся 24 марта 2005 г. революция, которая обозначила глубокий системный кризис публичных институтов власти. Вследствие этого государственные органы и общественность инициировали проведение очередной конституционной реформы. В итоге 8 и 9 ноября 2006 г. была обсуждена и введена в действие новая редакция Конституции Кыргызской Республики, ставшая продуктом политического диалога и компромисса между ветвями государственной власти.

В частности, если в утратившей силу Конституции образца 1993 г. субъектом и носителем права на местное самоуправление являлось местное сообщество (население), то в обновленной Конституции Кыргызской Республики - административно-территориальная единица (территория) и местный кенеш (орган)[23].

Необходимым условием эффективной реализации принципов народовластия становится закрепление системы государственных правовых гарантий, в числе которых ключевой является судебная защита прав местного сообщества. Кроме этого, имеются и другие гарантии в части экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления:

- признание и равная защита, наряду с государственной, частной и иными формами собственности, муниципальной собственности;
- право органов местного самоуправления на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- право на предварительное и равноценное возмещение имущества, в случае его отчуждения в пользу государства;
- получение согласия органов местного самоуправления в случае передачи объектов муниципальной собственности в государственную собственность;
- соответствующее материальное и финансовое обеспечение исполнения государственных функций органами местного самоуправления;
- самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

23 Конституция КР от 9 ноября 2006 г.





- запрет на вмешательство каких-либо государственных органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местного бюджета;
- право введения органами местного самоуправления местных налогов и сборов на соответствующей территории[24].

Вместе с тем введенная в действие 9 ноября 2006 г. новая редакция Конституции Кыргызской Республики имела и ряд особенностей спорного характера. В частности, Конституция содержала два понятия применительно к системе бюджетов местного самоуправления, а именно: понятия «местный бюджет» и «бюджет местного кенеша».

Автором эта проблема неоднократно поднималась на встречах и совещаниях в государственных институтах, где соискателем резонно задавались инициаторам конституционных изменений такие вопросы, как: идентичны ли эти понятия либо каждое из них несет в себе разный юридический и финансово-бюджетный смысл? Как представлялось, такое разночтение могло породить новую волну противоречий, ибо Конституция, как главный правовой документ страны, закладывающий общие принципы и параметры развития государства и, безусловно, его нормативной базы, не должна содержать различного рода дилеммы.

Эти изначально заложенные противоречия были устранены с принятием 30 декабря 2006 г. новой редакции Конституции Кыргызской Республики и введения ее в действие с 15 января 2007 г.

Конституционные положения, устанавливая общие принципы и направления развития местного самоуправления, явились базой для дальнейшей эволюции финансово-экономической составляющей местных сообществ.

В соответствии с Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. экономическую основу местного самоуправления составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории[25].

24 См.: Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики. – Б.: «Шам», 2006. – С. 36.

25 См.: Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от

Прогрессивным в данном документе было то, что из системы экономических и финансовых основ местного самоуправления выводились средства местных государственных органов, а местному самоуправлению предоставлялось право иметь собственные исполнительные органы и бюджеты, в процедуру составления, утверждения и контролирования которого не имели право вмешиваться государственные органы. При этом устанавливались финансовые гарантии обеспечения минимальных государственных социальных стандартов. Тем самым местные сообщества и их органы получали полное право формировать собственную экономическую базу, основой для которой служила коммунальная собственность, и финансовую основу путем формирования и расширения собственных доходных источников.

В свою очередь финансовую основу местного самоуправления стали составлять налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования коммунальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы, закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами[26].

Причем устанавливалось, что вмешательство вышестоящих органов в процесс разработки, утверждения и исполнения местного бюджета не допускается. Законом были расширены источники формирования финансовых ресурсов местного самоуправления, к которым относились:

- средства местного бюджета;
- категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты из бюджета вышестоящего уровня;
- внебюджетные фонды;
- кредитные ресурсы, трансферты и гранты;
- добровольные взносы и пожертвования;
- доходы от муниципальных ценных бумаг и местных займов;
- отчисления от общегосударственных налогов и других доходов. Притом, что нормативы отчислений от общегосударственных налогов и других доходов в местные бюджеты устанавливаются один раз в три года;

25 сентября 2003 г. – Ст.16.

26 См.: Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г. – Ст.55.





- полный объем сумм, поступивших в результате уплаты административных штрафов;
- иные дополнительные доходы от организованных органами местного самоуправления мероприятий, а также получаемые от деятельности создаваемых для нужд местных сообществ предприятий и организаций.

Что касается местных налогов и местных сборов, то они отличаются друг от друга тем, что местные налоги представляют собой часть системы налогов, взимаемых с юридических и физических лиц в доход местного бюджета, а местные сборы – это установленные местными органами власти платежи с граждан, предприятий и организаций для частичного возмещения расходов, связанных с предоставлением им услуг или права осуществлять определенную деятельность, носящие разовый характер[27].

Согласно Налоговому кодексу Кыргызской Республики от 1996 г. к местным налогам и сборам, составляющим существенную часть финансовой основы местного самоуправления, причислялись следующие виды платежей: налог на имущество (движимое, недвижимое); налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж; сбор за парковку автотранспорта; сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов; гостиничный налог; налог на рекламу; курортный налог; налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье; налог на право охоты и рыболовства; сбор с владельцев собак; налог за право использования местной символики; налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению; сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях; налогообложение видеосалонов и концертно-зрелищных мероприятий; сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах; налог за используемые производственные и торгово-бытовые площади или их части.

Многие из этих налогов были нежизнеспособны и очень редко применялись на практике. В частности, такие местные налоги, как налог на цветы или сбор с владельцев собак органами местного самоуправления

27 Шадыбеков К.Б., Кожошев А.О. Научно-практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (постатейный). – Б., 2009. – С. 130.

почти не вводились в сельской местности, а в случае введения их повсеместно возникали проблемы их администрирования[28].

Поэтому были приняты решения по оптимизации местной налоговой базы, в результате чего в 2006 г. в налоговом законодательстве Кыргызстана остались лишь только восемь из прежнего количества местных налогов и сборов. В их числе: налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж; гостиничный налог; налог на рекламу; курортный налог; сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов; сбор за парковку автотранспорта; налог с владельцев транспортных средств. А также еще один вид местного налога, который очень распространен в мире - налог на недвижимое имущество[29].

В 2009 г. были отменены еще четыре вида налогов, в итоге в настоящее время существуют только два вида налогов и два вида сборов: земельный налог, налог на имущество (движимое и недвижимое), сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов, сбор за парковку автотранспорта.

Совокупность финансовых ресурсов местного самоуправления, сформированных из разных источников, аккумулируется в единой структурированной форме, то есть в форме местных бюджетов. Местный бюджет - это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельной административно-территориальной единицы, формирования и расходования денежных средств, формируемых за счет налогов, сборов, других обязательных платежей и иных поступлений, предусмотренных законодательством страны и предназначенных для обеспечения тех функций и компетенций, которые отнесены к местным органам власти[30].

Значительную долю доходов местные бюджеты обеспечивают от разделенных налогов для местных органов самоуправления. Отрицательным последствием такой практики является отсутствие усилий по пополнению доходов бюджета и рационализации расходов у местных органов первичного территориального уровня, так как данный показатель наиболее полно характеризует развитие местного самоуправле-

28 Финансовые и экономические основы местного самоуправления / Э. Н. Ракимбаев, Н. М. Тюлюндиева, А. К. Ермеков. – Б., 2005. – С.14-27.

29 См.: Налоговый кодекс КР от 3 июня 2006 г. – Ст. 182-197.

30 См.: Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. - С. 81-95.





ния. Так, в большинстве регионов Кыргызской Республики основную часть составляют расходы на образование и здравоохранение (80-90% расходов бюджетов)[31].

Семнадцатого декабря 2002 г. была принята Национальная стратегия «Децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвердившая несколько ключевых направлений реформы, в частности, таких, как:

- формирование эффективной правовой базы;
- политические, административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления;
- проведение экономической и финансовой децентрализации;
- становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы;
- социальная мобилизация и развитие человеческого потенциала;
- консолидация гражданского общества.
- При этом стратегия обозначила проблемы эффективности муниципального управления, не способствующие развитию в целом местного самоуправления.

Так, в числе нерешенных до настоящего времени первоочередных вопросов для более качественного проведения фискальной децентрализации, на наш взгляд, являются следующие проблемы:

- неоптимальное административно-территориальное деление;
- несовершенство законодательной базы;
- медленное осуществление процессов децентрализации государственного управления и недостаточная государственная поддержка органов местных самоуправлений;
- неэффективные механизмы финансово-экономического регулирования;
- низкий профессиональный уровень муниципальных служащих;

31 Государственный бюджет и бюджетная политика в Кыргызской Республике. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2003. – С. 26.

- отсутствие действенной кадровой работы;
- недостаточность развития социальной мобилизации и развития человеческого потенциала;
- неразвитость эффективного партнерства и взаимодействия органов государственной власти и самоуправления, гражданского и частного сектора;
- слабая материально-техническая база органов местного самоуправления.
- При формировании местных бюджетов КР на 2009-2011 гг. за основу были приняты следующие принципы:
- формирование и управление местных бюджетов на уровне местного самоуправления и районов;
- принцип «не навреди» (за базовый принят утвержденный бюджет 2008 г.);
- максимальное сокращение встречных финансовых потоков за счет нормативов отчислений от общегосударственных налогов;
- пропорциональное выравнивание бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня[32].

Необходимо отметить, что все эти правовые особенности регулирования финансово-экономических отношений местного самоуправления на сегодняшний день не вызывают должного понимания реформы местного самоуправления. Отсюда и отсутствие четких ориентиров в дальнейшей децентрализации государственного управления и власти, знание предполагаемого результата и, в конечном счете, влияния этих реформаторских процессов на жизнь местного сообщества.

Одной из основных проблем также является неравномерность доходного потенциала органов местного самоуправления – сверхобеспеченность отдельных органов местного самоуправления и слабая доходная база большинства органов местного самоуправления.

Также существуют некоторые проблемы разграничения функций и полномочий, а также расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Так, смешанные обязательства два органа имеют в области обороны, общественного по-

32 Кожошев А. Основные направления бюджетной политики в среднесрочной перспективе // Вестник Кыргызского экономического университета. – 2008. - №3 (9). – С. 82-83.





рядка, образования и социального обеспечения[33].

В этой связи нам представляется, что для логического продолжения реформы местного самоуправления необходимо разработать закон о разграничении полномочий между государственной властью и местным самоуправлением. Ведь проблемы нормативно-правового обеспечения финансово-экономических основ местного самоуправления связаны не только с тем, что существует некоторая терминологическая неясность, но и с тем, что до настоящего времени не произошло фактического четкого разграничения функциональных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Основой данного закона должен служить тезис о достаточности объема полномочий, означающий, что соответствующие низовые уровни управления должны принять на себя такой объем полномочий, какой они могут наиболее эффективно реализовывать и финансово обеспечить.

При этом в случае невозможности соответствующим уровнем управления реализации какой-либо части полномочий, они должны передаваться для исполнения вышестоящему уровню власти. Причем одним из основных тезисов в применении данного правила (принципа субсидиарности) должно стать то, что более высокий уровень управления вправе вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению.

Местное самоуправление как единое целое и входящие в его состав отрасли, подотрасли, государственные и частные предприятия образуют взаимоувязанную систему, в которой, наряду с единством экономических интересов, необходимо выделить интересы населения и интересы общества в целом, а также интересы каждого из звеньев, представляющих самостоятельный уровень экономики.

Способ организации развития экономической базы муниципальных образований со свойственными ему формами представляет собой хозяйственный механизм управления, сущность и содержание которого предопределяются основными чертами рыночной экономики, и выступает, таким образом, экономическим механизмом управления социально-экономическим развитием систем местного самоуправления.

33 См.: О порядке формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики на 2007 финансовый год: методические указания. – Б., 2006. – С. 16.

Сущностью экономического механизма развития системы местного самоуправления является совокупность средств и инструментов, обеспечивающих эффективное развитие социально-экономической базы муниципального образования.

Главной задачей использования экономических механизмов развития системы местного самоуправления является централизованное воздействие администрации муниципального образования на его социально-экономическое развитие с наиболее полным удовлетворением материальных и духовных потребностей населения.

Что касается структуры, то экономические механизмы развития системы местного самоуправления состоят из следующих подсистем:

1. Функциональная подсистема содержит все необходимые элементы для решения задач социально-экономического развития местного самоуправления, это: управление хозяйственными системами, механизм использования природных ресурсов, социальные рычаги управления и т.д. Также включает широкое использование экономических рычагов (налоги, доходы, расходы и т.д.) и социальных рычагов управления, выделение которых вызвано их особой ролью в удовлетворении экономических потребностей населения муниципальных образований.
2. Обеспечивающая подсистема включает элементы, позволяющие поддерживать нормальное функционирование объекта управления. Это кадровое, методологическое, организационное, информационное, правовое обеспечение и т.д.

Эти рычаги призваны создать такие экономические условия, которые способствуют повышению эффективности производства, стимулируют приток доходов в местные бюджеты, улучшают условия регионального развития, увязывают экономическую деятельность с местным рынком рабочей силы и интегрируют хозяйственную деятельность муниципального образования (города, района, села).

Важнейшими задачами использования экономических механизмов развития системы местного самоуправления являются: создание оптимальных условий для повышения эффективности местного хозяйства, решение социально-культурных задач, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни населения. Для их решения представитель-





ные органы местного самоуправления принимают планы и программы развития муниципального образования, а также контролируют их реализацию.

Содержание экономических механизмов развития системы местного самоуправления зависит от финансово-экономической базы, обеспечивающей хозяйственную самостоятельность местного самоуправления и служащей, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципального образования, создавая условия для его устойчивой жизнедеятельности.

Необходимо отметить, что в процессе функционирования муниципального образования экономические механизмы развития системы местного самоуправления непрерывно совершенствуются под воздействием передовой науки и техники, технологий, культуры, масштабов производства, динамичности и сложности хозяйственных связей муниципального образования.

Вместе с тем для ясного и результативного развития финансово-экономических взаимоотношений местного самоуправления и государственных институтов необходимо выработать концепцию финансово-экономического взаимодействия государства и местного самоуправления в правовом поле.

Данная концепция должна содержать основные параметры финансово-экономической децентрализации, пределы и возможности экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления, соответствующей в рамках закона экономической и финансовой свободы органов местного самоуправления, способствующей привлечению инвестиций в местную экономику, и ряд других направлений. Ведь от финансово-экономических основ всецело зависит состояние самой публичной власти, будь она государственная или муниципальная, ее реальная способность решать вопросы государственного и местного значения, а значит, в частности, создавать благоприятные условия для достойной жизни человека и, в целом, соответствующего населения и общества.

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы:

- система местного самоуправления представляет собой целостную

систему взаимосвязанных элементов, выступая в качестве уровня управления, механизма согласованности интересов общества и государства, системы управления социально-экономическим развитием территории, а также института гражданского общества;

- одной из основных проблем развития систем местного самоуправления являются неэффективные механизмы финансово-экономического регулирования, неравномерность доходного потенциала органов местных самоуправления и проблемы четкого разграничения функций и полномочий, расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- использование экономических механизмов в работе органов местного самоуправления призвано создать такие экономические условия, которые способствуют повышению эффективности производства, стимулируют приток доходов в местные бюджеты, улучшают условия регионального развития, увязывают экономическую деятельность с местным рынком рабочей силы и интегрируют хозяйственную деятельность муниципального образования (города, района, села). Этот процесс тесно связан с бюджетно-финансовой политикой муниципального образования, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их сбалансированность. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов, устанавливая рычаги экономического механизма управления (местные налоги, льготы их уплаты и др.);
- обязательства со стороны государства по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для социально-экономического развития местного самоуправления являются важнейшей функцией государства, направленной на закрепление и упорядочение имеющихся на местном уровне общественных отношений. В этом аспекте оно выступает как фактор охраны и защиты сложившихся правоотношений, способствует развитию новых общественных отношений, что, в итоге, должно привести к созданию оптимальных правовых условий для эффективной организации и деятельности местного самоуправления.





## 1.2. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Развитие органов местного самоуправления связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций, формированием законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления и их работников.

Основы систем местного самоуправления большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе реформ местного самоуправления в XIX в. Несомненный интерес для выработки конструктивного подхода к управлению муниципальными территориями в Кыргызстане представляет аналогичная практика зарубежных стран. Изучение такого опыта не только подтверждает сложность данного вопроса, но и подчеркивает невозможность использования неких единых рецептов становления местного самоуправления, его экономической базы, необходимость учета в управлении национальных экономических и иных особенностей, в том числе и на местном уровне.

Так, странам Западной Европы ныне присуща линия на децентрализацию государственного управления, предоставление все больших полномочий местным органам. При этом для большинства стран уже сейчас характерна достаточно широкая самостоятельность местных органов власти. Одновременно имеет место усиление контроля и влияния центральных органов власти на положение дел на местах.

В системе местного самоуправления представительные органы власти повсеместно выбираются населением, а формирование исполнительных властей происходит тремя способами: выбираются советом (как джунты в Италии); непосредственно населением (Япония); назначаются сверху по предложению соответствующего муниципального совета (Бельгия, Голландия, Нидерланды[34]). Естественно, наиболее широкие полномочия и доверие имеют исполнительные органы, выбранные непосредственно населением.

Факт назначения сверху призван подчеркнуть, что он является не только главой местной администрации, но и представителем центрального правительства, играющим немаловажную роль в осуществлении

34 Конституция Королевства Нидерландов. - Ст. 125.

контроля над выборными местными органами. В местном управлении может также использоваться «комбинированный» способ формирования исполнительных органов.

В мировой практике сложились три основные модели местного самоуправления: французская, англо-американская и смешанная. При этом последняя имеет несколько разновидностей. Выделение данных моделей базируется на некоторых отличиях отношений органов местного самоуправления как между собой, так и с вышестоящими властями.

В ряде стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, большинство латиноамериканских стран, Ближний Восток) получила распространение так называемая французская модель, для которой характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявляется в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации[35].

Французская модель напоминает иерархическую пирамиду, в которой происходит передача различных директив и информации сверху вниз - от центра на территории, где на центральные власти активно работает целая система агентских организаций на местах. Указанная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим. В Италии подобная иерархическая со-подчиненность выражается, в частности, в предусмотренном в Конституции праве областей осуществлять контроль над законностью актов провинций, коммун и иных местных образований.

В рамках англо-американской модели (еще ее называют англосаксонская), получившей распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других странах, местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Однако муниципалитеты рассматриваются как автономные образования, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом, и могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон[36].

35 Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М.: Бек, 1993. – С. 26-27.

36 Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. – М., 2004. – С. 41.





Кроме того, для англо-американской модели характерно то, что на местах нет уполномоченных центрального представительства, которые бы опекали местные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц.

Для решения местных вопросов во всех административно-территориальных единицах – графствах, округах в Англии и Уэльсе, в областях и округах Шотландии, в графствах штатов США, в Австралии, Канаде и т.д. избирается совет, обычно сроком на 4 года[37].

Наряду с представительными органами в странах данной системой (и в первую очередь США), непосредственно населением, могут избираться некоторые должностные лица. Значительными полномочиями здесь зачастую наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие весомую роль в подготовке и принятии отдельных решений. В городах имеются хартии самоуправления, в соответствии с которыми гражданами или городскими советами избираются мэры городов[38].

Контроль над деятельностью местных органов в странах с англо-американской моделью осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд.

Однако нельзя не заметить, что местные власти этой модели все-таки являются составной частью механизма государства. Принятый в законодательстве этих стран термин «местное самоуправление» для обозначения организации и деятельности местных органов обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов - на их локальный характер.

В развитых демократиях различия между двумя рассмотренными выше моделями не носят принципиального характера, можно даже говорить об определенном сближении между ними, функционирование обеих моделей строится на многих сходных принципах, свойственных современному демократическому государству. Основой системы местных органов здесь являются местные представительные органы, формирующиеся населением в результате свободных и состязательных выборов.

Местное управление в таких странах, как Австрия, Германия, Япония сходно как с англо-американской, так и с французской моделями,

37 Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. – М.: Наука, 1994. – С. 150.

38 Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. – М.: Наука, 1999. – С. 466.

обладая при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о «смешанных» формах управления на местах[39].

При этом само самоуправление находится под строгим контролем государства, поскольку именно такая форма организации жизни на территории позволяет уравнять жизненный уровень граждан, проживающих на территории общин Германии[40].

Специфические варианты «смешанной модели» местного самоуправления представляют собой сегодня муниципальные системы в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ.

Правовую основу деятельности местных органов практически во всех странах составляют конституции, а также акты, издаваемые центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) представительными органами субъектов федерации. В странах с федеративным политико-территориальным устройством национальные конституции регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного самоуправления в основном на субъекты федерации.

Страны современного мира могут иметь двухзвенную (Дания, Финляндия, Япония), трехзвенную (Италия), четырехзвенную (Германия), а также пятизвенную (Франция) систему административно-территориального деления.

Низовое звено образуют, как правило, отдельные населенные пункты (город, деревня, поселок). Низовыми единицами могут быть также группы деревень, городские районы (во многих крупных городах мира), даже кварталы. Среднее звено административно-территориального деления составляют вышестоящие единицы (например, области и провинции Италии, префектуры в Японии, кантоны, округа, департаменты и регионы во Франции).

Значительные особенности можно наблюдать в административно-территориальном построении США. Соединенные Штаты Америки представляют собой союз, в котором власть распределяется между центральным суверенным правительством и суверенными штатами.

39 См.: Афиногенов Р.П. Самоуправление государств Западной Европы. – М.: БЕК, 1978. – С. 82.

40 Рой. О.М. Система государственного и муниципального управления. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2007. - С. 86.





Взаимоотношения между штатами и действующими на их территориях местными органами власти, в принципе, не предполагают выделения суверенитета муниципальных образований. В то же время штаты ограничены в своих правах контролировать местные органы власти.

Структура органов местного самоуправления в США включает в себя различные уровни. Всего в США насчитывается 84 995 органов местного управления, из них 3043 графства, 19 279 муниципалитетов, 16 656 таунов и тауншипов, 14 422 школьных округа и 31 555 специальных округов. Наиболее крупными органами местного самоуправления являются графства и муниципалитеты, последние являются самостоятельным рыночным субъектом, владеющим юридическими правами муниципальных корпораций и определяющим собственную стратегическую политику[41].

Власти графств, муниципалитетов и тауншипов являются правительствами общего назначения и оказывают разнообразные услуги в рамках своих территорий.

Таким образом, очевидно, что соотношение различных форм местного управления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой.

Что касается исполнительных органов, то они в ряде стран избираются непосредственно населением, что предопределяет их весомые позиции в системе местных органов, порождая подчас некоторые проблемы во взаимоотношениях с представительными органами. Ведь, опираясь на прямой мандат со стороны избирателей, такие исполнительные органы могут действовать весьма независимо. Поэтому их отношения с местными советами зачастую строятся на основе системы «сдержек и противовесов».

Например, в Японии непосредственно населением избираются главы исполнительного аппарата всех административно-территориальных единиц: губернаторы в префектурах, мэры в муниципалитетах и старосты в деревнях. Глава исполнительной местной власти в Японии обычно обладает значительной самостоятельностью по отношению к соответствующему совету, что в функциональном плане весьма сближает его с прямым управлением на местах. Так, местные органы пу-

41 Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М.: Наука, 2003. – С. 41.

бличной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление, также могут издавать свои постановления в пределах закона[42].

Определенный интерес представляет организационное построение местного самоуправления в странах бывшего социалистического лагеря.

Так, например, организационная система местного самоуправления Болгарии обнаруживает несколько форм: муниципалитеты (состоящие из муниципальных советов и мэров муниципалитетов); мэры населенных пунктов (населенными пунктами являются поселки и села); районы.

Муниципалитеты охватывают конкретную территорию, в которую входят несколько поселков. Муниципальный совет представляет собой орган местного самоуправления с юрисдикцией над всеми населенными пунктами в муниципалитете. Исполнительная власть в муниципалитете возлагается на мэра муниципалитета, который также является мэром центра муниципалитета.

Вся территория Республики Польша в настоящее время поделена на села, муниципалитеты и провинции. Сельские и городские муниципалитеты представляют собой систему местного самоуправления. Каждый муниципалитет имеет свой избранный населением представительный орган и получает право обладать муниципальной собственностью, управлять своим штатом и ресурсами.

Аналогичное построение имеет система местного самоуправления в Венгрии, территория которой разделена на села, города, округа и столицу. Каждый муниципалитет (то есть города и села) стали самостоятельными единицами местного самоуправления. Каждый муниципалитет имеет свой избранный орган представителей. Основными элементами данной системы являются муниципальные управления. А на региональном уровне функционируют окружные органы местного самоуправления, их 19. Окружные органы местного самоуправления в основном обеспечивают предоставление общественных услуг на региональном уровне. Округа не являются высшей властью по отношению к муниципалитетам.

Для Чешской Республики в настоящее время характерно наличие только одной формы местного самоуправления - муниципалитетов.

В Словакии система местного самоуправления была создана в 1990г., когда Конституция Словацкой Республики учредила муниципалитет как

42 Конституция Японии. - Ст. 94.





основную форму территориального самоуправления, а также определила ее как «независимую административно-территориальную единицу, которая объединяет граждан, постоянно проживающих на ее территории»[43].

В Румынии территориально-административными единицами являются коммуны, города и округа. Некоторые города могут объявить себя муниципалитетами и иметь свои собственные территориально-административные подразделения.

Представителями государственного управления в коммунах и городах являются местные советы и мэры, избираемые в соответствии с законом. Представителями государственного управления на окружном уровне являются окружные советы.

Между коммунальной и городской администрацией, с одной стороны, и окружной администрацией, с другой стороны не существует отношений подчиненности.

Наиболее популярной в России, а также в большинстве крупных городов США организационной схемой является модель управления «сильный мэр - совет»[44] (рис. 1.1).

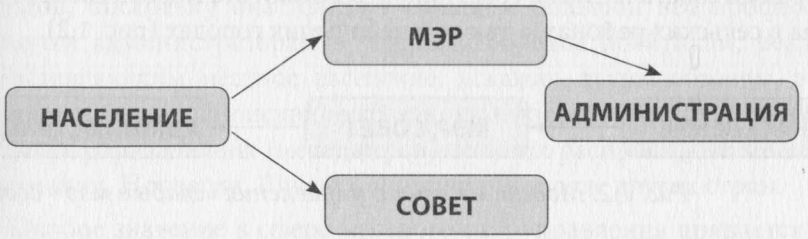


*Рис. 1.1. Модель местного управления «сильный мэр - совет»*

При такой системе избираемый населением мэр единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, отвечает за состояние и исполнение местного бюджета, самостоятельно решает многие другие вопросы текущего управления, обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего.

43 Конституция Словацкой Республики. - Ст. 75.

44 Рой. О.М. Система государственного и муниципального управления. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2007. - С. 203-207.

При «сильном» мэре, как правило, функционирует широкий штат профессиональных помощников, возглавляемых в некоторых городах главным администратором. Теоретически являясь лишь исполнительным органом муниципального совета, «сильный» мэр на практике действует как самостоятельный институт, оказывающий весомое влияние на основные направления политики муниципалитета.

Американскую систему «сильный мэр - совет» во многом напоминает система южно-германского совета, получившая распространение в землях Баден-Вюртемберг и Бавария. Главой исполнительного аппарата и одновременно председателем местного совета здесь является бургомистр, избираемый населением из числа профессионалов. Бургомистр, имеющий весьма прочные позиции в системе общинного управления этих земель, обладает широкими правами в планово-финансовой области, самостоятельно решает многие кадровые вопросы.

В рамках модели «слабый мэр - совет» мэр избирается из числа депутатов совета и является полностью контролируемым советом, пределы его права сильно ограничены. Такая модель действует в Великобритании, где мэр назначается на должность большинством голосов на собрании совета из числа советников. В России эта модель распространена в сельских районах, а также в небольших городах (рис. 1.2).

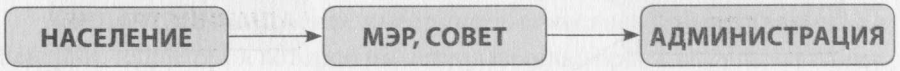


*Рис. 1.2. Модель местного управления «слабый мэр - совет»*

Значительным своеобразием отличается, например, система **«совет -управляющий»**, получившая распространение в США, преимущественно в городах средних размеров. В рамках данной системы избираемый (чаще всего самим советом) мэр не пользуется реальной властью, выполняя в основном представительские функции (рис. 1.3).

Реальную исполнительную власть здесь осуществляет профессиональный управляющий (городской менеджер), нанимаемый на определенный срок муниципальным советом и руководящий работой исполнительного аппарата. Он, в частности, нанимает и увольняет руководителей всех муниципальных отделов и служб, вносит в совет свои предложения по вопросам городского управления.





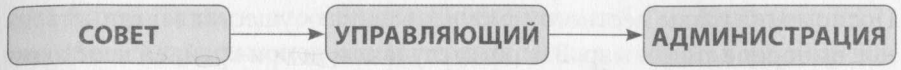


*Рис. 1.3. Модель местного управления «совет - управляющий»*

Система «совет - управляющий» в конечном итоге направлена на то, чтобы построить управление городом по таким же принципам, по которым функционирует эффективная частная корпорация, отделив при этом политику от администрации. Преимущество такой организационной системы заключается, прежде всего, в том, что исполнительные функции здесь осуществляются профессионалом, хорошо разбирающимся в проблемах городского управления.

Кроме того, она позволяет сконцентрировать внимание мэра на стратегических и политических вопросах городского развития, освободив его от выполнения сложных, поглощающих основную часть времени и требующих высокой компетенции функций оперативного управления административным аппаратом.

В то же время такая система считается неадекватной для крупных городов, поскольку она придает слишком большой вес профессиональным администраторам в ущерб выборным политикам, реально представляющим местное население, искажая, таким образом, волю избирателей, продемонстрированную на выборах. Институт муниципальных управляющих (менеджеров) получил распространение также в Германии, Норвегии, Швеции, Финляндии и ряде других стран.

Особое значение в сфере местного самоуправления придается модели «мэр-собрание», смысл которого наиболее полно отражает сущность местного самоуправления, так как в этой модели функции представительного органа осуществляются непосредственно населением (рис. 1.4).

*Рис. 1.4. Модель местного управления «мэр - собрание»*

В США данная модель реализуется на уровне таунов и тауншипов. Полномочия главы местного самоуправления осуществляет единственное выборное лицо – мэр. В особых случаях или при крайней необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления.

Существует также комиссионная модель самоуправления, которая встречается в ряде городов США и Великобритании и отличается от других моделей тем, что высшие должностные лица избираются отдельно от совета. Эта модель основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций.

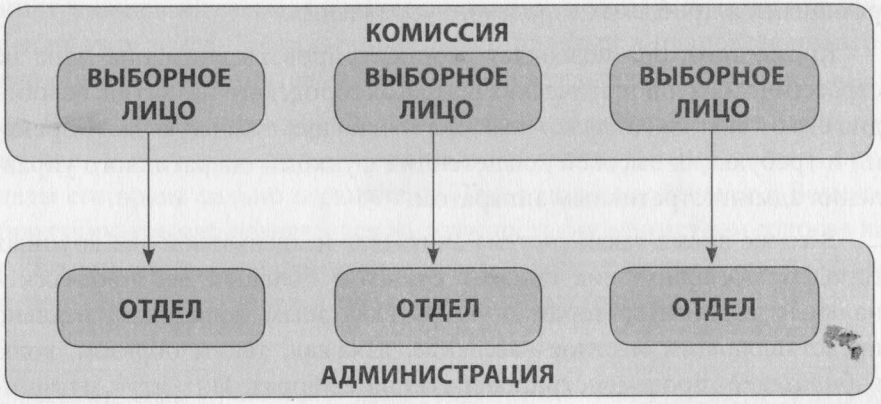


*Рис. 1.5. Комиссионная модель местного управления*

В качестве положительного момента можно отметить оперативность в принятии решений из-за отсутствия разделения властей. Недостатком считается возможный бюрократизм, нарушение координации между подразделениями, утрата целостного видения стоящих проблем[45] (рис. 1.5).

Таким образом, рассмотренные модели и варианты построения местного самоуправления наглядно показывают очевидные особенности подходов, связанных с различиями в социально-экономическом развитии зарубежных стран, их историческом опыте, национально-культурных традициях, географических условиях, административно-

45 Рой. О.М. Система государственного и муниципального управления. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2007. - С. 205.





территориальном делении, внутриполитической обстановке и др. То есть можно сказать, что не существует каких-либо стандартных жестких схем, и практически каждое государство в вопросах формирования органов местного управления имеет свою специфику, те или иные особенности, проистекающие из процесса собственного исторического развития.

Что касается зарубежного опыта финансово-экономического отношения органов местного самоуправления, то в первые послевоенные годы во многих странах мира преобладала централизованная концепция регулирования социально-хозяйственных процессов; повышалась роль центральных бюджетов. Это в большей мере было связано с трудностями экономического восстановления. Однако в последующем в связи с более активным внедрением рыночных механизмов экономического роста центр тяжести в экономической политике и в бюджетных расходах во многих странах постепенно смещается на более низкие уровни управления. Доля центрального (государственного) бюджета сокращается, а низовых бюджетных звеньев - возрастает. В Великобритании местные бюджеты существуют в округах, графствах и городах; в Германии - в общинах и городах; во Франции - в департаментах и коммунах; в Японии - в префектурах, районах, городах; Бельгии - в провинциях, коммунах; в Дании, Норвегии, Швеции - в сельских и городских коммунах и т.д.

Состояние и возможности местных бюджетов в отдельных странах сильно различаются, и это обусловлено как историческими традициями, так и действующим законодательством. Но почти для всех стран существует проблема постоянного роста бюджетных расходов, дефицитности местных бюджетов, необходимости постоянного увеличения субсидий местным властям из центрального (государственного) бюджета.

Доходы местных бюджетов складываются из четырех основных частей: налоги, неналоговые поступления, субсидии, дотации и займы. Уровень доходов от налогов колеблется достаточно широко - от менее 10% ресурсов местных бюджетов в Италии, Ирландии и Нидерландах до более 40% в Дании, Франции и Японии и 65% - в США. Меньшую роль играют неналоговые доходы, включающие поступления от муниципальной собственности, коммунальных услуг, коммерческой деятельности, продажи недвижимости, штрафов, денежных сборов и т.д.

Их удельный вес колеблется от 10 до 25%. В последние два десятилетия отмечается тенденция роста неналоговых доходов, что связано с повышением цен на коммунальные услуги, расширением экономической и хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Основными источниками бюджета местных органов власти в США являются: местные налоги, платежи за муниципальные услуги, межправительственные поступления, а также муниципальные займы[46].

Системы местного налогообложения в зарубежных странах весьма разнообразны. Например, в Японии насчитывается 30 местных налогов, во Франции - более 50, в Бельгии - около 100, а Великобритании - всего два.

Существенной характеристикой местного налогообложения является пропорция, в которой налоговое бремя распределяется между предприятиями и частными лицами. Например, в Германии промысловый налог (с предприятий) и во Франции - профессиональный налог - обеспечивают, соответственно, 75 и 31% налоговых доходов местных бюджетов. Поземельный налог также затрагивает в основном предприятия. Его бремя в Великобритании, например, значительно выше, чем бремя промыслового налога в Германии и профессионального налога во Франции (в Великобритании доля доходов от поземельного налога составляет в ВВП более 2%, а в Германии - от промыслового налога 1,3%, во Франции - от профессионального налога 1,7%).

Важным источником пополнения местных бюджетов являются государственные трансферты, которые во Франции превышают 30% доходов этих бюджетов. Кроме того, на местный уровень поступают дотации для покрытия дефицита и различного рода компенсационные субсидии с целью выравнивания налоговых доходов местных органов власти.

Одним из источников финансирования местных бюджетов в США являются займы, а также бюджетные гранты, которые подразделяются на целевые (строительство аэропортов, крупные инфраструктурные проекты) и узкоцелевые (расходы на здравоохранение, образование, занятость, социальная поддержка) гранты[47].

46 Хиви Д. Финансы местных органов власти в США // Финансы. - 1995. - № 10.

47 Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах. – М.: Высшее образование, 2008. – С. 326.





В развитых странах одним из эффективных направлений развития систем местного самоуправления считается развитие кластеров. Так, в Декларации об укреплении экономического сотрудничества в Европе (1997 г.) формирование новых производственных систем на основе сетей и кластеров провозглашено в качестве одного из наиболее актуальных направлений развития европейского сотрудничества. В Европе еще в 1968 г. в рамках политики создания Европейского союза был основан Генеральный директорат по региональной политике, в 1975 г. - Европейский фонд регионального развития. В 1988 г. Европарламентом была принята Хартия регионализма, начал функционировать Совет региональных и местных сообществ[48].

Феномен кластера, как объекта экономической агломерации взаимосвязанных предприятий на некоторой территории, известен со времен ремесленного производства. Но только с последней четверти XX в. промышленные кластеры начали проявлять себя как важный фактор экономического развития регионов. Среди экономистов во всем мире находит все большее признание точка зрения, что регионы, на территории которых складываются кластеры, становятся лидерами экономического развития.

Наиболее существенная роль в реализации кластерной политики отводится органам местного самоуправления. В их задачи входит широкий спектр вопросов: от создания образовательных программ до обновления всех ключевых инфраструктур для нужд кластеров.

Объединение предприятий способствует росту деловой активности местных самоуправлений, предпринимательских структур, улучшению инвестиционного климата, развитию социальных, экономических, информационных и интеграционных систем, что, в свою очередь, даёт импульс для более интенсивного развития предпринимательства, привлечения инвестиций и экономического подъема территорий.

Кластер (англ. cluster - группа) представляет собой группу географически локализованных взаимосвязанных компаний: поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, высших учебных заведений и других организаций, взаимодополняющих друг друга и

48 Руднева П.С. Опыт создания структурных кластеров в развитых странах // Экономика региона. - 2007. - № 18. Ч. 2.

усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом.

Факторами, способствующими образованию кластерных структур, являются:

- усиление конкуренции, обусловившее формирование устойчивых долгосрочных кооперационных связей;
- изменение условий хозяйствования (налоговые, законодательные, политические и прочие изменения), повышающие эффективность функционирования объединений предприятий;
- внешнее давление на сектор экономики, требующее объединения усилий с целью успешного противостояния давлению;
- появление новых технологий, предопределяющее стихийное формирование объединения компаний на основе стержневой технологии;
- необходимость научно-технической кооперации в высокотехнологичных секторах экономики.

Для того чтобы быть кластером, группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций должна действовать в определённой сфере, характеризоваться общностью деятельности и взаимодополнять друг друга.

Суть кластерной концепции заключается в реализации консолидированного потенциала регионов, а решение проблем региональной экономики является одним из главных направлений деятельности общества[49].

Мировой опыт даёт примеры повышения конкурентоспособности территорий и производственных комплексов путём реализации кластер–ориентированной региональной политики. Региональные кластеры объединяются как на основе традиционных отраслей промышленности (производство тканей, одежды, садоводства), так и вокруг новых технологий (мобильная и спутниковая связь)[50].

Известны кластеры в сфере малого и среднего бизнеса (производство мебели, обуви, продуктов питания), в инновационной сфере (биотехнологии, телекоммуникации), в крупном промышленном производстве (автомобилестроение), в области автоспорта. Многообразие и индивидуальность кластеров затрудняют их типизацию.

49 Асаул Л.Н. Строительный кластер – новая региональная производственная система // Экономика строительства. - 2004. - № 6.

50 Скоч А. Международный опыт формирования кластеров: http://www.intelros.ru.





Необходимо отметить, что кластерное развитие экономики – это определенный инструмент бизнеса. Рыночно ориентированное общество формирует правила деятельности своих хозяйствующих субъектов через законы, взаимоотношения, банковский сектор, институты поддержки и т.д. Поэтому кластер, существующий в рамках данных правил, - это не что иное, как особым образом организованное пространство, которое позволяет успешно развиваться муниципальным образованиям, крупным фирмам, малым предприятиям, поставщикам (оборудования, комплектующих, специализированных услуг), научно-исследовательским центрам, вузам и другим организациям. При этом важно, что в кластере достигается, прежде всего, синергетический эффект, поскольку участие конкурирующих предприятий становится взаимовыгодным.

Кластер позволяет[51]:

- установить выгодные взаимосвязи, которые дают участникам кластера больше преимуществ по сравнению с теми предприятиями, которые работают в одиночку;
- сориентировать деятельность каждого участника на потребности рынка за счет согласованной общей стратегии кластера;
- значительно расширить сбыт (в т.ч. за рубеж), повысить полноту и своевременность снабжения, уменьшить расходы на снабжение и сбыт за счет развития внутренней системы снабжения и единой системы сбыта, построенной на принципах доверия;
- стабилизировать хозяйственную деятельность участников (даже в условиях кризиса), что позволит увеличить количество рабочих мест и уровень заработной платы;
- создать уникальные предпосылки для развития инновационной деятельности, повышения качества продукции, производительности и рентабельности предприятий-участников кластера;
- с выгодой внедрить международные стандарты (ISO) на продукцию и системы управления;
- упростить доступ к рыночной информации (и ее свободный обмен внутри кластера) за счет создания общей кластерной информационно-аналитической системы, сети полезных контактов;

51 Горшенева О.В. Кластеры: сущность, виды, принципы организации и создания в регионах // Экон. вестник Ростов. Гос. ун-та. - 2006. - № 4, ч. 2.

- облегчить для участников кластера доступ к новейшим технологиям, передовым методам организации производства, повышению профессионального образования и др.

Деятельность кластера регулируется Советом кластера, в состав которого входят по одному представителю (руководителю) от каждого участника. Решения Совета кластера принимаются на каждом заседании Совета.

Выполнение решений Совета организует координатор кластера, который регулирует деятельность участников в пределах полномочий, предоставленных ему Советом. Координатором может быть один из участников или партнеров кластера.

Следует отметить, что кластеры создают условия для вовлечения инвестиций, так как необходимые для их образования инициатива, инновации, интеграция, информация, интерес являются необходимыми составляющими для привлечения инвесторов.

В настоящее время экспертами описаны 7 основных видов кластеров, на комбинации которых базируется выбор той или иной кластерной стратегии:

- географическая - построение пространственных кластеров экономической активности от сугубо местных (например, садоводство в Нидерландах) до подлинно глобальных (аэрокосмический кластер);
- горизонтальная - несколько отраслей – секторов могут входить в более крупный кластер (например, система мегакластеров в экономике Нидерландов);
- вертикальная - в кластерах могут присутствовать смежные этапы производственного процесса;
- латеральная: в кластер объединяются разные секторы, которые могут обеспечить экономию за счёт эффекта масштаба, что приводит к новым комбинациям (например, мультимедийный кластер);
- технологическая: совокупность отраслей, пользующихся одной и той же технологией (например, биотехнологический кластер);
- фокусная: кластер фирм, сосредоточенных вокруг одного центра - предприятия, НИИ или учебного заведения;
- качественная: существенным является не только то, действительно ли фирмы сотрудничают, но и то, каким образом они это делают.





Кластеры варьируются по своим размерам, широте охвата, уровню развития в зависимости от отраслей. Природа кластеров позволяет изменять их границы по мере появления новых компаний и отраслей, с развитием и изменением условий осуществления бизнеса. Кластеры наблюдаются в условиях как развитой, так и развивающейся экономики.

Промышленные кластеры представляют собой группу географически локализованных взаимосвязанных компаний, объединённых в производственную цепочку, в рамках которой создаётся конечный продукт и добавленная стоимость. Более развитые кластеры имеют специализированные базы поставщиков, в большей степени разветвленный массив связанных отраслей, более широкий масштаб поддерживающих отраслей, глубокие связи с потребителями.

Для администрации местных территорий кластеры, во-первых, наиболее современный, удобный инструмент в промышленной политике; во-вторых, это хорошая площадка для взаимодействия с бизнесом; в-третьих, на региональные администрации возложен большой объём задач, для решения которых требуются дополнительные средства, время и знания. Кластерный подход даёт эффективный инструмент для достижения основных целей: повышение доходности местных территорий и обеспечение занятости населения. Данные утверждения подтверждаются успешным опытом в ряде стран[52].

В Восточной Германии автомобильный кластер начал создаваться в 2004 г. по инициативе правительства пяти федеральных земель: Берлин-Бранденбург, Тюрингия, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония и Саксония-Анхальт. В рамках этих территорий в состав кластера вошли компании по производству автомобилей и комплектующих, сервис-центры, исследовательские институты и различные объединения. На сегодняшний день в состав кластера входят такие производители автомобилей, как BMW, DaimlerChrysler, Opel, Porsche, VW, поставщики комплектующих и оборудования KUKA Schweissanlagen GmbH, Schnellecke Group, Siemens VDO Automotive AG, Немецкий индустриальный банк, Технический университет Дрездена, Высшая школа торговли Лейпцига и др.[53].

52 Руднева П.С. Опыт создания структурных кластеров в развитых странах // Экономика региона. - 2007. - № 18, ч. 2. (декабрь).

53 Рябченюк Ю. Автомобильные кластеры в системе региональной экономики // Автобизнес. – 2006. - Декабрь.

В Австрии существуют 76 региональных кластеров, которые были условно поделены исходя из их специализации на шесть категорий: промышленные, технологические, образовательные, экспортные, смешанные, кластеры сферы услуг[54].

В Финляндии была разработана и утверждена Национальная промышленная стратегия, что позволило совершить переход от макроэкономического регулирования к промышленной и технологически конкурентной политике, основанной на развитии кластеров. Так, например, были составлены кластерные карты лесного хозяйства, цветной металлургии, энергетики, телекоммуникаций, экологии, здравоохранения, транспорта, химии, строительства, продовольствия[55]. Лесной, информационный и телекоммуникационный кластеры в настоящее время обеспечивают основной объем экспорта и формируют значительную часть ВВП Финляндии[56].

Финский энергетический кластер, традиционно характеризующийся высокой энергоэффективностью и экологичностью используемых технологий, по прогнозам будет расти средними темпами 3,2% в год. Он сейчас объединяет нефте- и газохимические, электроэнергетические, инжиниринговые и энергомашиностроительные компании.

В Италии в качестве кластеров получили развитие так называемые «индустриальные округа», которые характеризуются высокой степенью концентрации небольших фирм, как правило, предприятий традиционной обрабатывающей промышленности. Как показывает практика, фирмы, объединенные в индустриальные районы, имеют стабильно более высокую доходность и более высокую производительность, чем аналогичные предприятия, не относящиеся к подобным районам[57].

Довольно успешное развитие региональной интеграции наблюдается и в Великобритании, где в середине 1990-х гг. были пересмотрены приоритеты промышленной политики. В результате была сформулирована так называемая Прогнозная технологическая программа. Так, в настоящее время Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия и северо-

54 Скоч А. Международный опыт формирования кластеров [Электронный ресурс]: http://www.intelros.ru.

55 Филиппов П. Кластеры конкурентоспособности – опыт развития кластеров Финляндии [Электронный ресурс]: http://subcontract.ru.

56 Новые формы организации инновационного процесса: http://subcontract.ru.

57 Скоч А. Международный опыт формирования кластеров: http://www.intelros.ru.





восток Англии демонстрируют успешное региональное динамическое развитие в производстве автомобилей, электроники, химикатов и в некоторых более традиционных секторах, таких, как производство продуктов питания и напитков, одежды и текстиля[58].

Особенность распределения британских кластеров по регионам заключается в том, что она исходит из их специализации. Так, кластеры на юге Великобритании больше тяготеют к сфере услуг (программное обеспечение, деловые услуги и т.п.), тогда как на севере кластеры в основном развиваются на базе товарного производства. Лондон и юго-восток отличаются самыми высококонцентрированными и успешно развивающимися кластерами[59].

В настоящее время задача формирования и укрепления региональных инновационных кластеров в США поставлена в число важнейших национальных приоритетов[60]. Штаты Калифорния, Аризона, Коннектикут, Флорида, Миннесота, Северная Каролина, Огайо, Орегон, Вашингтон возглавили процесс формирования кластеров и приняли соответствующие программы, сотни городов и территорий разработали свои кластерные стратегии. «Силиконовая долина» является ярким примером кластера.

Канадская экономика характеризуется наличием развитой структуры промышленности, ее высокой инновационной составляющей, а также успешными примерами создания высокотехнологичных кластеров. Так, например, Канада имеет опыт реализации таких кластеров, как биотехнологический (Монреаль, Торонто, Ванкувер, Оттава, Галифакс), информационно-телекоммуникационный (Ванкувер, Калгари, Квебек и др.), высоких технологий (Монреаль, Онтарио и др.), мультимедийный (Монреаль, Торонто, Ванкувер), винодельческий (Ниагара) и пищевой промышленности (Торонто). Кроме того, интересен опыт Канады в создании комплексных региональных кластеров, включающих в себя ряд промышленных кластеров (Эдмонтон).

В Канаде все уровни власти (федеральный, региональный и муниципальный) оказывают содействие бизнесу в реализации кластер-

58 Руднева П. С. Опыт создания структурных кластеров в развитых странах // Экономика региона. - 2007. - № 18, ч. 2. (декабрь).

59 Скоч А. Международный опыт формирования кластеров: http://www.intelros.ru.

60 Емельянов С. Стратегия развития науки и технологии в США в XXI в. // Проблемы теории и практики управления. – 2002. - № 1.

ных инициатив, но конкретные формы поддержки различаются на местном уровне. Более того, кластерная стратегия является частью национальной инновационной политики страны. Координацию данной стратегии осуществляет Национальный исследовательский совет (НИС) – ведущее федеральное агентство по научно-исследовательскому развитию. Он состоит более чем из 20 институтов и национальных программ, охватывающих широкий спектр дисциплин и предлагающих ряд услуг по всей территории Канады для помощи в стимулировании инновационной деятельности на местном уровне.

Основными задачами агентств регионального развития являются:

- содействие компаниям в определении потенциальных стратегических возможностей кластера и анализ того, как они могут быть использованы наилучшим образом;
- разработка институциональных или сетевых механизмов построения сотрудничества между ключевыми участниками кластера;
- повышение качества обмена информацией между исследовательскими организациями и компаниями, а также содействие в коммерциализации разработок;
- привлечение инвестиций для покрытия дефицита инвестиционных источников финансирования в кластере;
- совершенствование инфраструктуры;
- развитие цепи поставщиков;
- поддержка развития новых бизнес-инициатив.

Наиболее успешным примером управления реализацией кластерных инициатив на муниципальном уровне является проект кластерного развития Большого Эдмонтона, который является уникальным примером создания крупного регионального кластера[61].

Широкое распространение в постсоциалистических странах получили кластерные принципы организации производственного взаимодействия на региональном и местном уровнях. Этот подход предоставляет большие возможности как для повышения конкурентоспособности местного бизнеса, так и для повышения эффективности экономической политики региональной власти. В настоящее время

61 Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации: http://www.tprf.ru.





подход к региональному развитию, основанный на кластерах, все более активно начинает входить в практику и в некоторых странах СНГ.

Идея развивать кластеры стала своего рода модным направлением в экономической политике России и Казахстана, где речь идет, прежде всего, о необходимости диверсификации экономики и постепенного ухода от преимущественно сырьевого экспорта и развитии промышленной конкурентоспособности за счет создания приоритетных кластеров, поддержки инвестиционных институтов, соответствующей кредитной политики, внедрения инноваций и передовых технологий. Казахстан принял стратегию инновационного индустриального развития на 2003-2015 гг. (СИИР). Азербайджан и Узбекистан также изучают конкурентоспособность своего промышленного сектора.

Кластеризация возможна даже на уровне города, например, в Санкт-Петербурге насчитывается девять городских кластеров: энергетическое машиностроение, судостроение и судоремонт, пищевой, транспортный, туризм, деревообработка, программное обеспечение и информационные технологии, оптическое приборостроение, металлургия.

Резюмируя вышесказанное, мы приходим к следующим выводам.

1. Изучение зарубежного опыта в формировании и развитии системы местного самоуправления подчеркивает невозможность использования неких единых рецептов становления местного самоуправления, его экономической базы, необходимость учета в управлении национальных экономических и иных особенностей. Так как очевидно, что соотношение различных форм местного управления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой.

2. В мировой практике к настоящему времени сложились три основные модели местного самоуправления: французская, англо-американская и смешанная. Также имеется несколько разновидностей: «сильный мэр - совет», «слабый мэр - совет», «совет - управляющий», «мэр-собрание», комиссионная модель местного управления. Рассмотренные модели и варианты построения местного самоуправления наглядно показывают очевидные особенности подходов, связанных с

различиями в социально-экономическом развитии зарубежных стран, их историческом опыте, национально-культурных традициях, географических условиях, административно-территориальном делении, внутриполитической обстановке и др. То есть можно сказать, что не существует каких-либо стандартных жестких схем, и практически каждое государство в вопросах формирования органов местного управления имеет свою специфику, те или иные особенности, проистекающие из процесса собственного исторического развития.

3. Состояние и возможности местных бюджетов в отдельных странах сильно различаются, и это обусловлено как историческими традициями, так и действующим законодательством. Но почти для всех стран существует проблема постоянного роста бюджетных расходов, дефицитности местных бюджетов, необходимости постоянного увеличения субсидий местным властям из центрального (государственного) бюджета.

4. В развитых странах одним из эффективных направлений развития систем местного самоуправления считается развитие кластеров, которые, как нам представляется, могли бы успешно применяться и в Кыргызстане. Региональные кластеры объединяются как на основе традиционных отраслей промышленности, так и вокруг новых технологий. Объединение предприятий способствует росту деловой активности местных самоуправлений, предпринимательских структур, улучшению инвестиционного климата, развитию социальных, экономических, информационных и интеграционных систем, что, в свою очередь, даёт импульс для более интенсивного развития предпринимательства, привлечения инвестиций и экономического подъема территорий.

5. Факторами, способствующими образованию кластерных структур, являются: усиление конкуренции, обусловившее формирование устойчивых долгосрочных кооперационных связей; изменение условий хозяйствования (налоговые, законодательные, политические и прочие изменения), повышающие эффективность функционирования объединений предприятий; внешнее давление на сектор экономики, требующее объединения усилий с целью успешного противостояния давлению; появление новых технологий, предопределяющее стихийное формирование объединения компаний на основе стержневой технологии; необходимость научно-технической кооперации в высокотехнологичных секторах экономики.





6. Практика местного самоуправления в различных странах существенно различается в связи с национальными, экономическими, историческими и другими особенностями. Однако повсеместно наблюдается общая линия на постепенное повышение роли местных органов власти, их ответственности за решение проблем экономического и социального развития территорий. Одновременно государство, в лице центральных органов, не снимает с себя ответственности за состояние дел на местах, создавая оптимальные возможности для эффективного функционирования местных органов власти.

# ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

## 2.1. АНАЛИЗ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ

Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам - один из главных принципов местного самоуправления. Более чем столетний опыт деятельности органов местного самоуправления в западноевропейских странах показывает, что местное самоуправление только тогда превращается в систему, обладающую реальными полномочиями и возможностями для решения по существу вопросов местного значения, когда обретает прочную материально-финансовую базу для своей деятельности.

Единую систему представительных органов местного самоуправления Кыргызской Республики составляют районные, городские, городские районного значения, поселковые и аильные местные кенеши. Система местного самоуправления включает также органы территориального общественного самоуправления, то есть добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории.

В настоящее время в республике установлены три территориальных уровня местного самоуправления:

- первичный территориальный уровень, к которому относятся 459 аильных, поселковых местных кенешей, 11 городских районного значения (гг.Кант, Кара-Балта, Кербен, Кочкор-Ата, Кара-Суу, Кок-Жангак, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков, Исфана, Ноокат);
- вторичный территориальный уровень - 12 городских областного значения (гг. Баткен, Балыкчи, Жалал-Абад, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу, Талас, Таш-Кумыр, Нарын, Кара-Кол, Токмок, Сулукту) местных кенешей;
- базовый территориальный уровень – гг. Бишкек, Ош, 40 районных местных кенешей.

В систему местного самоуправления на первичном уровне входят также исполнительно-распорядительные органы - айыл окмоту (сельская управа) при аильном или поселковом кенеше (рис. 2.1).

*Рис. 2.1. Структура системы местного самоуправления в аилах и поселках*[62]

Система местного самоуправления в Кыргызской Республике реализуется в формах представительной и непосредственной демократии (рис. 2.2).

*Рис. 2.2. Структура и формы системы местного самоуправления*[63]

62 Организационно-правовые основы местного самоуправления: учеб.пособие / А.А.Карашев и др. – Б., 2004. – С. 34.

63 Местное самоуправление в комплексном развитии территорий. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2001. – С. 24.

В результате принятых мер в Кыргызской Республике в 2001 г. завершился процесс перевода всех населенных пунктов республики на принципы местного самоуправления. Как видно из табл. 2.1, за последние четыре года количество областей, районов, городов и поселков не изменилось, однако количество айыл окмоту уменьшилось с 472 до 459 единиц.

**Таблица 2.1. Административно-территориальное деление Кыргызской Республики**[64]

| | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|---|---|---|---|---|
| 1. Области | 7 | 7 | 7 | 7 |
| 2. Районы | 40 | 40 | 40 | 40 |
| 3. Города | 25 | 25 | 25 | 25 |
| В том числе: | | | | |
| 3.1. Города республиканского значения | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 3.2. Города областного значения | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 3.3. Города районного значения | 11 | 11 | 11 | 11 |
| 4. Айыл окмоту (аильные кенеши) | 472 | 459 | 459 | 459 |

Оценка финансово-экономической деятельности местного самоуправления напрямую зависит от численности населения. Так, в целом по республике на 2010 г. проживают 5 407 793 человека, из них в городах республиканского значения (Бишкек, Ош) - 1 093 854 человека, в городах областного значения (Баткен, Кызыл-Кия, Сулюкта, Джалал-Абад, Майлу-Суу, Таш-Кумыр, Кара-Куль, Нарын, Талас, Каракол, Балыкчы, Токмок) - 491 978 человек, в городах районного значения (Кара-Суу, Ноокат, Узген, Исфана, Кочкор-Ата, Кербен, Кок-Жангак, Чолпон-Ата, Кара-Балта, Шопоков, Кант) - 240 212 человек. Численность населения в айыл окмоту составляет 3 581 749 человек.

На рис. 2.3 представлена областная структура населения республики, которая характеризуется следующим: большая часть населения проживает в Ошской (1 104 248 человек), Джалал-Абадской областях (1 009 889 человек), г. Бишкеке (835 743 человека) и в Чуйской области (803 230 человек).

64 Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.

*Рис. 2.3. Структура численности населения по областям (2010 г.)*[65]

Начиная с 1970-х гг. в Кыргызстане наблюдается последовательное снижение темпов прироста численности населения. Если в период между переписями 1959 и 1970 гг. среднегодовой темп прироста составлял 3,2%, то в последующем десятилетии его величина уменьшилась до 2,1% в 1980-е гг. – до 2 в 1990 – до 1,2 и в 2000 – до 1,1% (рис. 2.4).

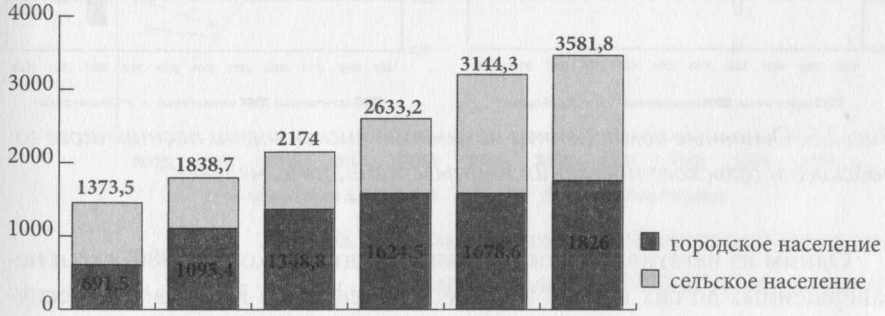


*Рис. 2.4. Численность постоянного городского и сельского населения Кыргызстана, по данным переписей населения 1959-2009 гг., тыс. человек*[66]

65 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

66 Население Кыргызстана: ситуация и перспективы развития: материалы проекта «Население Кыргызстана: 1999-2009 гг.» при поддержке Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА). – Б., 2010. – С. 7.

За десятилетний период (1999-2009 гг.) численность постоянного населения страны увеличилась на 542,2 тыс. человек (на 11,3%), при этом городское население выросло на 148,6 тыс. человек (8,9%), сельское – на 393,6 тыс. человек (12,6%). Однако прирост городского населения за весь полувековой период был ниже прироста сельского населения, исключение составляют лишь 1960 и 1970-е гг. – периоды бурного процесса индустриализации страны.

За 1999-2009 гг. естественный прирост составил 838,8 тыс. человек, миграционная убыль – 298,8 тыс. человек. Миграционный отток «поглотил» 35,6% естественного прироста, при этом численность и городского, и сельского населения увеличивалась (рис. 2.5).

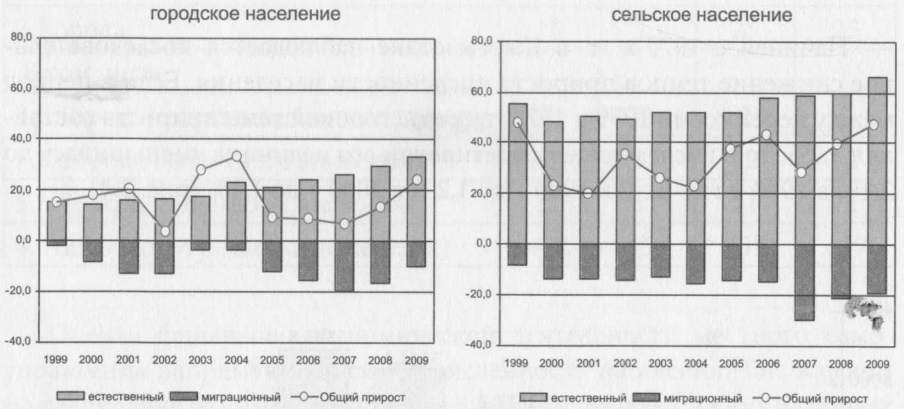


*Рис. 2.5. Основные компоненты изменения численности постоянного городского и сельского населения Кыргызстана, тыс. человек*[67]

Одним из негативных последствий, начатых в конце 1980-х гг. и незавершенных до сих пор экономических реформ в Кыргызской Республике является переход от практически полной занятости населения в трудоспособном возрасте к неполной и появление явной безработицы.

Неудивительно, что естественным решением проблемы безработицы стала трудовая миграция, в основном в Россию и Казахстан, а также в дальнее зарубежье. Однако в рамках данной работы считаем целесообразным рассмотреть внутреннюю миграцию, которая более полно отражает сущность объекта исследования.

67 Население Кыргызстана: ситуация и перспективы развития: материалы проекта «Население Кыргызстана: 1999-2009 гг.» при поддержке Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА). – Б., 2010. – С. 31.





Уровень миграционной активности населения Кыргызстана, сократившись в 1990-е гг., в 2000-е гг. начал резко меняться в сторону увеличения (рис. 2.6). Массовый исход мигрантов из периферии в некоторых случаях приобретает негативные необратимые последствия. Выбытие трудовых мигрантов из мест постоянного проживания ведет к нарушению и исчерпанию демографического и трудоресурсного баланса, к деградации и запустению этих местностей, в основном являющихся сельской периферией в стратегически важных приграничных горных территориях.

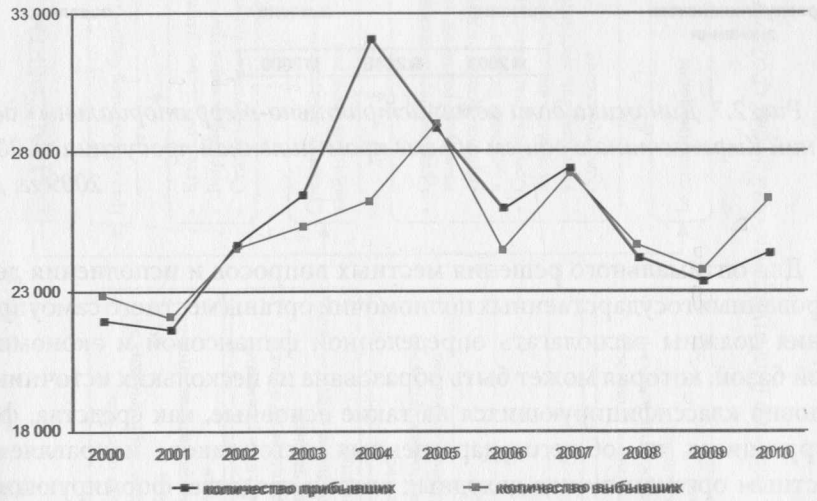


*Рис. 2.6. Динамика внутренней миграции населения по Кыргызстану за 2000-2010 гг., человек*[68]

Как видно на рис. 2.7, большую долю в общем объеме промышленной продукции занимают айыл окмоту и поселки (37,8% в 2009 г.), затем следуют города районного значения – 27,6, города республиканского значения – 22,7 и города областного значения – 12%.

68 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

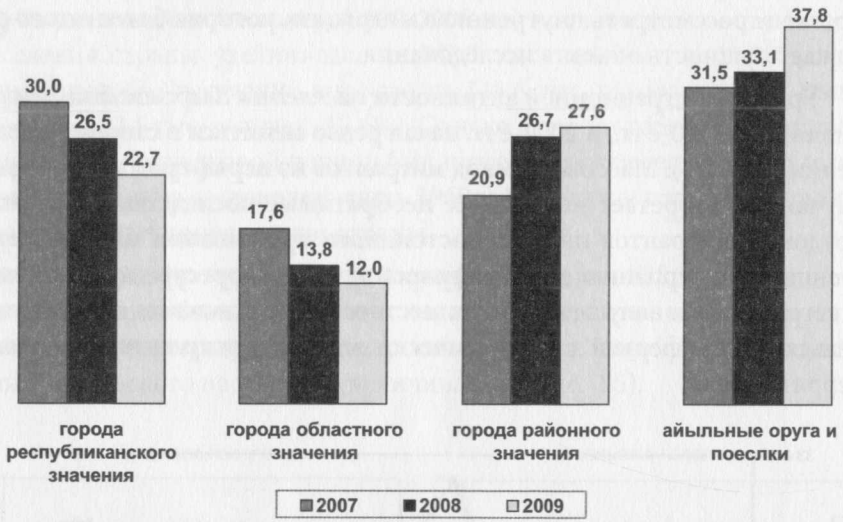


*Рис. 2.7. Динамика доли административно-территориальных делений Кыргызстана в общем объеме промышленной продукции за 2007-2009 гг., %*[69]

Для оптимального решения местных вопросов и исполнения делегированных государственных полномочий органы местного самоуправления должны располагать определенной финансовой и экономической базой, которая может быть образована из нескольких источников, условно классифицирующихся на такие основные, как средства, формирующиеся из общегосударственных источников, направляемых местным органам в виде доходных статей; средства, формирующиеся из собственных источников местного сообщества в результате финансово-экономической деятельности органов самоуправления; средства, заимствованные из заемных или кредитных фондов.

Совокупность финансовых ресурсов местного самоуправления, сформированных из разных источников, предполагает их аккумулирование в единой структурированной форме. И такой единицей выступают местные бюджеты. Финансово-бюджетная деятельность органов местного самоуправления по управлению доходной и расходной части бюджета осуществляется в порядке, регламентированном законодательством республики в соответствии с бюджетной процедурой.

69 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.





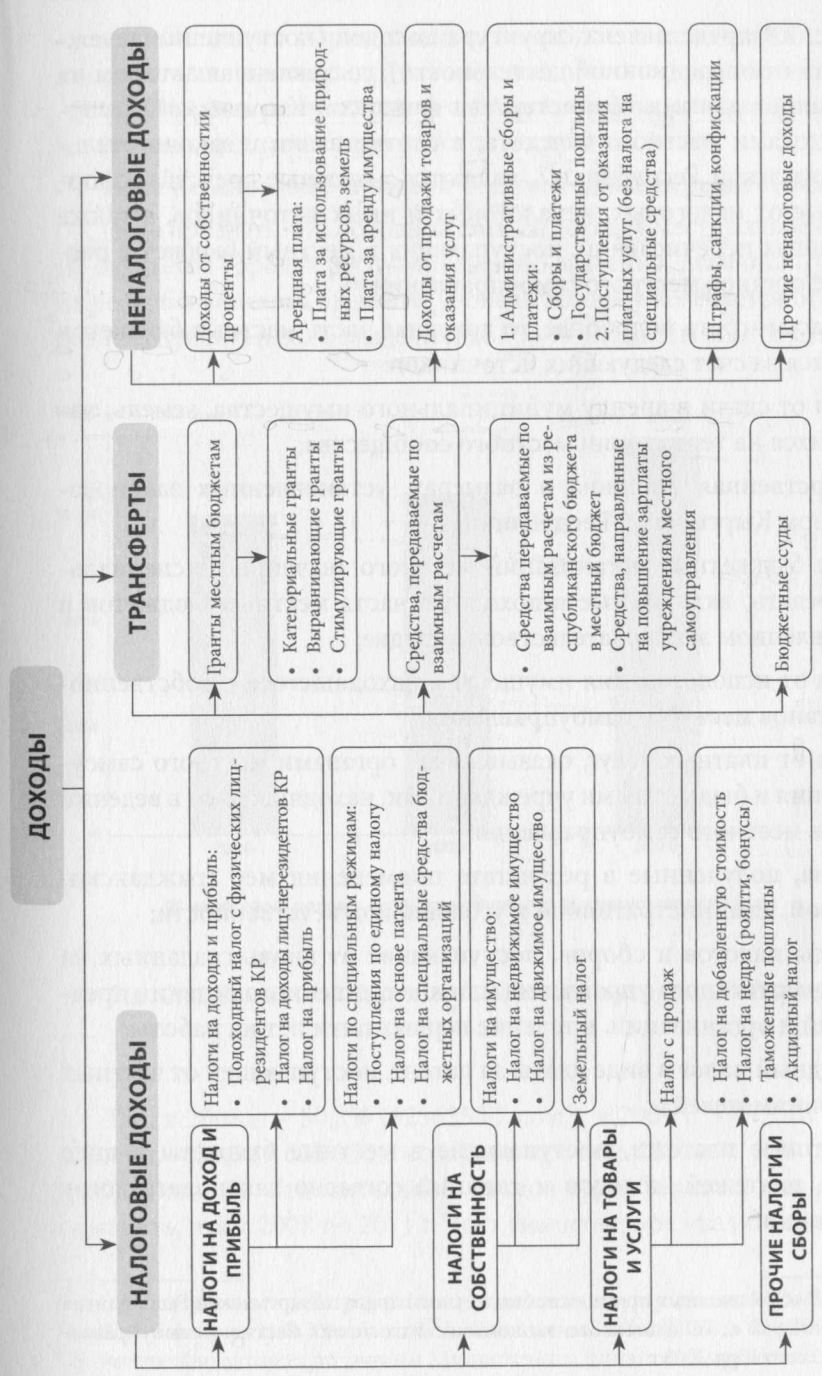


*Рис. 2.8 представлена структура доходов (поступление денежных средств от операционной деятельности)*[70]

70 Составлено автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

На рис. 2.8 представлена структура доходов (поступление денежных средств от операционной деятельности), составленная автором на основе анализа данных Министерства финансов Кыргызской Республики. Доходами местного бюджета, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики[71], являются денежные средства, сформированные от налоговых, неналоговых и иных источников, а также безвозмездных перечислений, поступающих в местный бюджет в распоряжение органов местного самоуправления.

Если рассмотреть подробнее, то доходная часть местных бюджетов формируется за счет следующих источников:

- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, земель, находящихся на территории местного сообщества;
- государственная пошлина в размерах, установленных законодательством Кыргызской Республики;
- доходы бюджетных организаций местного значения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в установленном законодательством порядке;
- доходы от использования имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления;
- доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;
- все виды налогов и сборов, поступающие от вновь созданных на праве оперативного управления или хозяйственного ведения предприятий и организаций, в течение первых пяти лет их работы;
- подоходный налог в виде платы за патент, поступающей от частных предпринимателей;
- неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно законодательству республики;

71 Законы КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 г.; «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г.





- отчисления по нормативам, единым для всех видов общегосударственных налогов и других доходов, а также от сумм, поступивших от штрафов, пени и других санкций, налагаемых налоговыми органами по данным видам налогов и других доходов;
- иные неналоговые доходы и безвозмездные перечисления[72].

Надо признать, что основной статьей доходов местных бюджетов, кроме бюджетов городов республиканского значения, являются трансферты из республиканского бюджета, уровень которых колеблется от 15,7% (города республиканского значения) до 79,6% (бюджеты айыл окмоту).

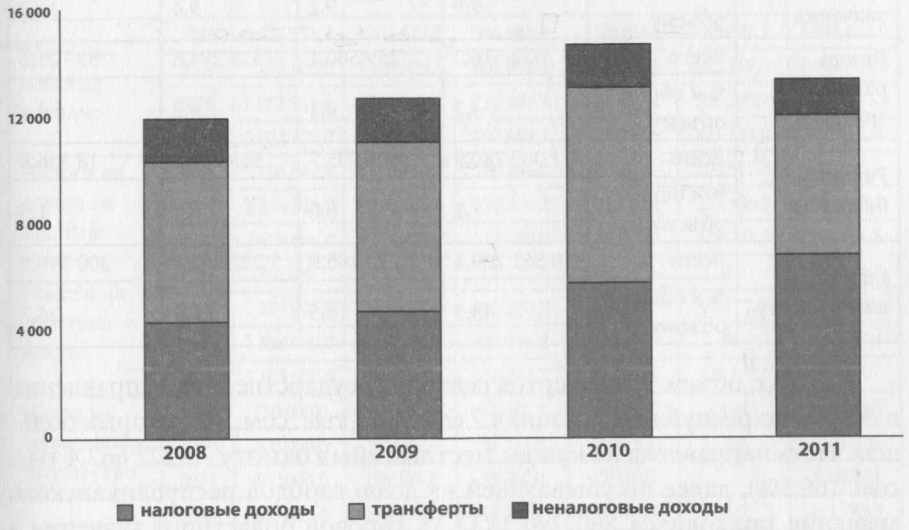


*Рис. 2.9. Динамика структуры доходов местных бюджетов за 2008-2011 гг., тыс. сом.*[73]

Так, в 2008 г. – 50,8% (6256255,7 сом.), в 2009 г. – 49,1 (6 420 751,4), в 2010 г. – 50,3 (7 625 950,9 сом.), а в проекте 2011 г. – 40% (5 656 200,0 сом.) (рис. 2.9). Относительно объемов трансфертных доходов можно отметить, что с 2008 по 2011 г. идет значительное увеличение.

72 Органы местного самоуправления и местной государственной администрации / Э. С. Токторов, Б. Т. Туркбаев, А. А. Сулайманов. – Ош, 2003. – С. 125

73 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

**Таблица 2.2. Распределение общих доходов по местным самоуправлениям за 2010 г., тыс.[74]**

| | | Общие доходы | Налоговые доходы | Трансферты | Неналоговые доходы |
|---|---|---|---|---|---|
| Всего по республике: | Всего | 15 188 890,0 | 6 303 803,4 | 7 667 582,3 | 1 217 504,3 |
| Города республиканского значения | Всего | 5 488 556,2 | 3 919 542,8 | 860 290,3 | 708 723,1 |
| | % к общему объему | 36,2 | 62,2 | 11,3 | 58,2 |
| Города областного значения | Всего | 1 436 767,6 | 580 198,9 | 720 186,6 | 136 382,1 |
| | % к общему объему | 9,5 | 9,2 | 9,4 | 11,2 |
| Города районного значения | Всего | 632 516,2 | 259 500,1 | 319 294,6 | 53 721,5 |
| | % к общему объему | 4,2 | 4,1 | 4,2 | 4,4 |
| Районные бюджеты | Всего | 1 069 780,9 | 506 295,7 | 545 148,4 | 18 336,8 |
| | % к общему объему | 7,1 | 8,0 | 7,1 | 1,5 |
| Бюджеты айыл окмоту | Всего | 6 561 269,1 | 1 038 265,9 | 5 222 662,4 | 300 340,8 |
| | % к общему объему | 43,3 | 16,5 | 68,5 | 24,7 |

В 2010 г. объем трансфертов сектора государственного управления в общем по республике составил 7 667 582,3 тыс. сом., из которых большая часть направлена на нужды местных айыл окмоту - 5 222 662,4 тыс. сом. (68,5%), далее по убывающей на долю городов республиканского значения приходится 860 290,3 (11,3), городов областного значения - 720 186,6 (9,4), районных бюджетов - 545 148,4 (7,1) и городов районного значения - 319 294,6 тыс. сом. (4,2%). Большая часть налоговых поступлений приходится на города республиканского значения (71,4%), меньшая часть – на бюджеты айыл окмоту (15,8%) (табл. 2.2).

Неналоговые доходы местного бюджета, складывающиеся в основном за счет государственной пошлины и специальных средств (административные сборы и платежи, государственные пошлины, штрафы, конфискации, аренда земли и т.д.), в целом занимают менее 10% от общих доходов местных бюджетов и в большей части распределяются по городам республиканского значения – 12,9% и городам областного значения – 9,5%. (приложение 3).

74 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.





Основными налогами, обеспечивающими поступление доходов в местные бюджеты в 2010 г. являются налог на доходы и прибыль - 2 658 608,4 тыс. сом. (17,6% от общих доходов местного бюджета), налог за оказание платных услуг населению и с продаж - 2 046 247,0 (13,5) и налог на собственность - 1 598 948,0 тыс. сом. (10,6% от общих доходов местного бюджета) (табл. 2.3).

**Таблица 2.3. Структура налоговых доходов местных бюджетов за 2008-2011 гг., тыс. сом.**

| | Год | Всего по республике | Города респ. значения | Города обл. значения | Города рай. значения | Районные бюджеты | Бюджеты айыл окмоту |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Всего налоговые доходы: | 2008 | 5 577 351,7 | 3 361 617,4 | 366 102,8 | 218 079,4 | 186 887,5 | 1 444 664,6 |
| | 2009 | 7 157 505,0 | 3 998 705,8 | 605 502,9 | 309 032,3 | 592 759,8 | 1 651 504,2 |
| | 2010 | 7 902 751,4 | 4 561 489,3 | 735 383,7 | 343 139,4 | 506 295,7 | 1 756 443,3 |
| | 2011 | 5 553 150,0 | 3 039 890,0 | 507 489,4 | 229 336,6 | 921 157,0 | 855 277,0 |
| Налоги на доходы и прибыль | 2008 | 2 196 562,9 | 1 696 384,5 | 100 744,2 | 60 106,4 | 186 887,5 | 152 440,3 |
| | 2009 | 2 374 149,7 | 1 565 162,6 | 193 876,2 | 101 314,2 | 287 486,3 | 226 310,4 |
| | 2010 | 2 658 608,4 | 1 778 222,4 | 211 289,0 | 118 850,8 | 339 721,7 | 210 524,5 |
| Налоги на собственность | 2008 | 841 590,1 | 224 313,7 | 72 572,7 | 45 299,0 | 0,0 | 499 404,7 |
| | 2009 | 1 173 907,3 | 305 521,6 | 107 538,9 | 63 669,7 | 94 177,5 | 602 999,6 |
| | 2010 | 1 598 948,0 | 641 946,5 | 155 184,8 | 83 639,3 | 0,0 | 718 177,4 |
| | 2011 | 1 605 070,0 | 640 210,0 | 156 864,7 | 81 728,3 | 726 267,0 | |
| Налог на недвижимое имущество | 2009 | 750 000,0 | 486 300,0 | 81 045,3 | 44 074,7 | 0,0 | 138 580,0 |
| | 2010 | 400 000,0 | 295 710,9 | 36 591,8 | 16 025,7 | 0,0 | 51 671,6 |
| | 2011 | 400 000,0 | 294 125,0 | 35 880,0 | 17 110,0 | | 52 885,0 |
| Земельный налог | 2008 | 628 853,6 | 136 474,1 | 48 597,7 | 31 993,3 | 0,0 | 411 788,5 |
| | 2009 | 859 452,5 | 176 260,0 | 67 723,0 | 43 959,3 | 94 177,5 | 477 332,7 |
| | 2010 | 755 448,0 | 170 280,6 | 62 808,0 | 42 603,6 | 0,0 | 479 755,8 |
| | 2011 | 749 735,0 | 160 650,0 | 66 044,7 | 41 103,3 | | 481 937,0 |
| Налоги на движимое имущество | 2008 | 212 736,5 | 87 839,6 | 23 975,0 | 13 305,7 | 0,0 | 87 616,2 |
| | 2009 | 314 454,8 | 129 261,6 | 39 815,9 | 19 710,4 | 0,0 | 125 666,9 |
| | 2010 | 443 500,0 | 175 955,0 | 55 785,0 | 25 010,0 | 0,0 | 186 750,0 |
| | 2011 | 455 335,0 | 185 435,0 | 54 940,0 | 23 515,0 | | 191 445,0 |
| Налоги на товары и услуги | 2008 | 1 697 608,6 | 1 216 605,5 | 120 213,2 | 67 375,0 | 0,0 | 293 414,9 |
| | 2009 | 1 685 540,7 | 1 336 200,0 | 115 503,6 | 36 304,0 | 116 918,5 | 80 614,6 |
| | 2010 | 2 046 247,0 | 1 499 373,9 | 213 725,1 | 57 010,0 | 166 574,0 | 109 564,0 |
| | | 2 343 010,0 | 1 759 470,0 | 193 760,0 | 65 880,0 | 194 890,0 | 129 010,0 |

*Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.*

Источники доходов бюджетов айыл окмоту различаются по регионам. В большинстве айыл окмоту полностью поступают в местные бюджеты и используются местными органами власти такие виды поступлений, как земельный налог с физических лиц и государственная пошлина (приложение 1). В отдельных регионах в бюджеты айыл окмоту полностью зачисляются такие источники доходов, как арендная плата, сбор за вывоз мусора, налог за оказание платных услуг населению и с розничного товарооборота, подоходный налог.

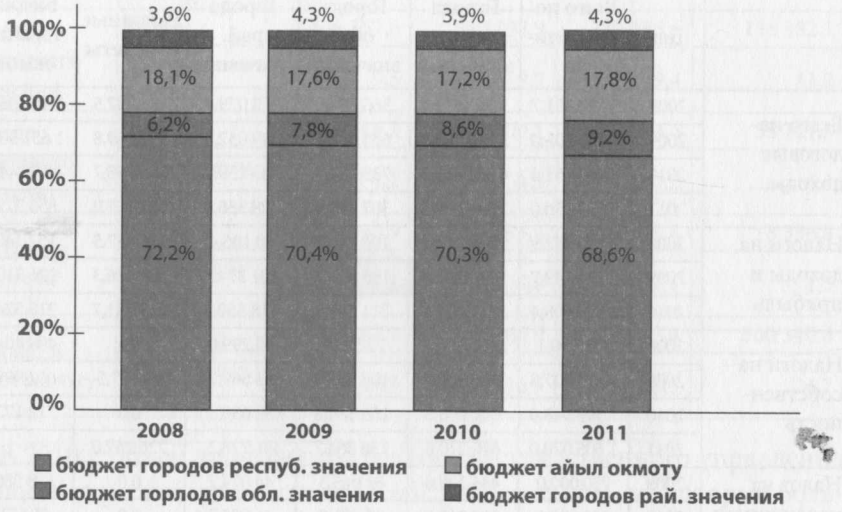


*Рис. 2.10. Динамика объема доходов без учета грантов за 2008-2011 гг. млн сом*[75].

На рис. 2.10 представлены доли местных самоуправлений в общем объеме доходов без учета грантов за 2008-2011 гг. из которой следует, что доходная доля в бюджете городов республиканского значения стабильно снижается - в 2010 г. на 0,1%, а в проекте на 2011 г. – уже на 2,4%. Доля бюджетов городов районного значения и бюджетов айыл окмоту увеличивается.

На современном этапе в Кыргызстане из республиканского бюджета выделяются следующие виды межбюджетных трансфертов (приложение 2)[76]:

75 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

76 Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и зарубежных странах. – М.: Высшее образование, 2008. – С. 375.





- гранты местным бюджетам (выравнивающие гранты, категориальные гранты, стимулирующие гранты);
- средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского бюджета в местные бюджеты;
- бюджетные ссуды.

**Таблица 2.4. Распределение трансфертов по местным самоуправлениям за 2008-2011 гг.[77] тыс. сом.**

| Год | | Всего по республике | Города респ. значения | Города обл. значения | Города рай. значения | Районные бюджеты | Бюджеты айыл окмоту |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2008 | Всего трансфертов: | 6 256 255,7 | 396 641,9 | 587 501,7 | 280 128,5 | 667 506,9 | 4 324 476,7 |
| | Гранты местным бюджетам | 3 655 581,4 | 133 048,0 | 365 339,5 | 170 453,6 | 397 502,0 | 2 589 238,3 |
| | Средства, передаваемые по взаимным расчетам | 2 600 674,3 | 263 593,9 | 222 162,2 | 109 674,9 | 270 004,9 | 1 735 238,4 |
| 2009 | Всего трансфертов: | 6 420 751,4 | 339 949,5 | 592 092,5 | 289 913,1 | 517 357,7 | 4 681 438,6 |
| | Гранты местным бюджетам | 4 978 557,1 | 196 184,3 | 451 972,3 | 222 290,0 | 448 573,9 | 3 659 536,6 |
| | Средства, передаваемые по взаимным расчетам | 1 442 194,3 | 143 765,2 | 140 120,2 | 67 623,1 | 68 783,8 | 1 021 902,0 |
| 2010 | Всего трансфертов: | 7 667 582,3 | 860 290,3 | 720 186,6 | 319 294,6 | 545 148,4 | 5 222 662,4 |
| | Гранты местным бюджетам | 5 009 664,5 | 181 945,5 | 439 266,1 | 215 954,3 | 447 302,5 | 3 725 196,1 |
| | Средства, передаваемые по взаимным расчетам | 2 657 917,8 | 678 344,8 | 280 920,5 | 103 340,3 | 97 845,9 | 1 497 466,3 |
| 2011 проект | Всего трансфертов: | 5 656 194,1 | 631 945,5 | 503 221,6 | 212 433,6 | 451 425,1 | 3 857 168,3 |
| | Гранты местным бюджетам | 5 144 194,1 | 181 945,5 | 441 221,6 | 212 433,6 | 451 425,1 | 3 857 168,3 |
| | Средства, передаваемые по взаимным расчетам | 512 000,0 | 450 000,0 | 62 000,0 | | | |

Как видно из табл. 2.4, большую часть в общих трансфертах сектора

77 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

государственного управления занимают гранты местным бюджетам, за исключением городов республиканского значения. Так, в 2010 г. общий объем грантов, передаваемых районным бюджетам, составил 447 302,5 тыс.сом., (82,1%), бюджетам айыл окмоту – 3 725 196,1 (71,3%), городам районного значения – 215 954,3 (67,6%), городам областного значения – 439 266,1 (61,0%), наименьшая часть приходится на долю городов республиканского значения – 181 945,5 сом. (21,1%).

Существенная доля доходов местного бюджета обеспечивается за счет категориальных грантов (81,1% от общего объема грантов местным бюджетам), которые в настоящее время определяются на основе выплат по заработной плате, необходимых для финансирования одобренного штатного расписания (табл. 2.5).

**Таблица 2.5. Структура распределения грантов местным бюджетам за 2008-2011 гг., тыс. сом.**

| Вид гранта | Города респ.значения | Города обл.значения | Города рай.значения | Районные бюджеты | Бюджеты айыл окмоту | Всего по республике |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Категориальные гранты | 133 048,0 | 359 570,6 | 164 897,2 | 144 745,1 | 2 429 938,6 | 3 232 199,5 |
| Выравнивающие гранты | 0,0 | 5 768,9 | 5 556,4 | 252 756,9 | 159 299,7 | 423 381,9 |
| Стимулирующие гранты | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Всего за 2008 г.:** | 133 048,0 | 365 339,5 | 170 453,6 | 397 502,0 | 2 589 238,3 | 3 655 581,4 |
| Категориальные гранты | 196 184,3 | 450 965,7 | 216 685,0 | 153 353,9 | 3 154 437,7 | 4 171 626,6 |
| Выравнивающие гранты | 0,0 | 1 006,6 | 5 605,0 | 295 220,0 | 505 098,9 | 806 930,5 |
| Стимулирующие гранты | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Всего за 2009 г.:** | 196 184,3 | 451 972,3 | 222 290,0 | 448 573,9 | 3 659 536,6 | 4 978 557,1 |
| Категориальные гранты | 181 945,5 | 438 154,1 | 209 579,3 | 148 874,8 | 3 083 629,1 | 4 062 182,8 |
| Выравнивающие гранты | 0,0 | 1 112,0 | 6 375,0 | 298 427,7 | 641 567,0 | 947 481,7 |





| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Стимулирующие гранты | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Всего за 2010 г.:** | 181 945,5 | 439 266,1 | 215 954,3 | 447 302,5 | 3 725 196,1 | 5 009 664,5 |
| Категориальные гранты | 181 945,5 | 440 021,6 | 206 633,6 | 155 438,2 | 3 100 956,2 | 4 084 995,1 |
| Выравнивающие гранты | | 1 200,0 | 5 800,0 | 295 986,9 | 756 212,1 | 1 059 199,0 |
| Стимулирующие гранты | | | | | | 0,0 |
| **Всего за 2011г.:** | 181 945,5 | 441 221,6 | 212 433,6 | 451 425,1 | 3 857 168,3 | 5 144 194,1 |

*Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.*

Большая часть категориальных грантов направляется в бюджеты айыл окмоту – 75,9% (рис. 2.11).

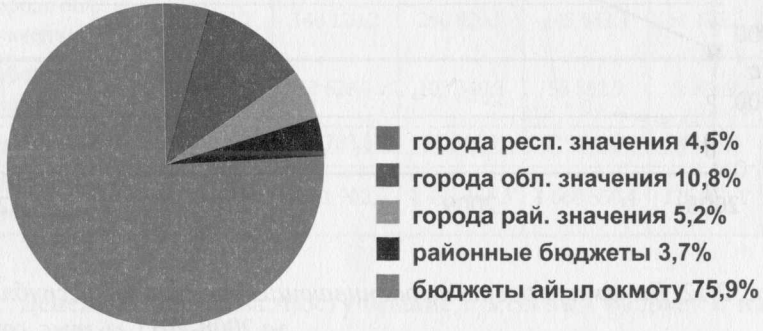


*Рис. 2.11. Распределение категориальных грантов по местным самоуправлениям за 2010 г* [78].

Выравнивающие гранты, то есть трансферты без обозначенной цели, предназначенные для выравнивания доходов между бюджетами регионов республики, местные органы управления могут использовать для проведения самостоятельной социально-экономической политики. Правительство использует выравнивающие гранты для усреднения доходов в отдельных регионах республики. Не секрет, что даже при равномерном распределении функций и одинаковых стандартах обслуживания местные расходы на душу населения могут существенно

78 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

отличаться из-за разного уровня экономического развития регионов, возрастного состава населения, других факторов. Для поддержания стабильного уровня государственных расходов в регионах правительство изымает часть доходов у одних и направляет их для финансовой поддержки других.

Выравнивающие гранты предоставляются на основе расчетов объема регионального валового продукта на душу населения, но зачастую размер гранта зависит от лоббирования данной территории и ее политического влияния[79].

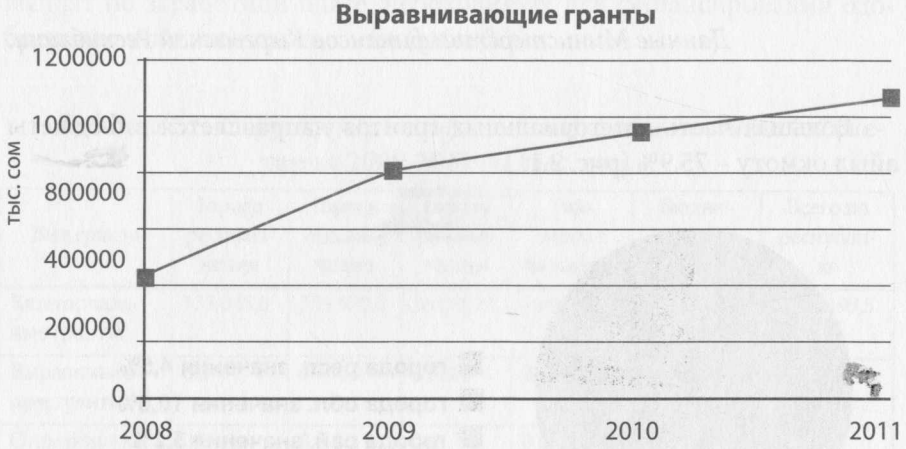


*Рис. 2.12. Динамика роста выравнивающих грантов по республике за 2008-2011 гг. тыс. сом*[80].

Так, из рис. 2.12 следует, что с 2008 г. наблюдается устойчивая тенденция к увеличению объемов выравнивающих грантов по республике - на 127,3%, в 2009 г. – на 90,6, в 2010 г. этот показатель составил всего 17,4%, и в проекте 2011 г. – на 15%.

Как следует из табл. 2.6, в целом по республике в 2010 г. общий объем средств, передаваемых по взаимным расчетам, составил 2 657 917,8

79 Органы местного самоуправления и местной государственной администрации / Э. С. Токторов, Б. Т. Туркбаев, А. А. Сулайманов. – Ош, 2003. – С. 132.

80 Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.





сом. из них большая часть приходится на долю бюджетов айыл окмоту - 1 497 466,3 сом. (57,2%), затем по убывающей на долю городов республиканского значения приходится 678 344,8 сом. (25,9%), городов областного значения - 280 920,5 (10,7), городов районного значения - 103 340,3 (3,9), районных бюджетов - 97 845,9 сом. (3,7%).

**Таблица 2.6. Динамика распределения средств, передаваемых по взаимным расчетам, за 2008-2010 гг.[81] тыс. сом.**

| | Средства, передаваемые по взаимным расчетам | | | Средства, направленные на повышение з/платы учреждений местных бюджетов | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
| **Всего по республике** | 2 600 674,3 | 1 442 194,3 | 2 657 917,8 | 1 707 100,0 | 168 163,9 | 14 721,1 |
| Города респуб. значения | 263 593,9 | 143 765,2 | 678 344,8 | 215 328,9 | 2 312,9 | 854,0 |
| Города обл. значения | 222 162,2 | 140 120,2 | 280 920,5 | 145 583,4 | 11 126,2 | 1 782,8 |
| Города рай. значения | 109 674,9 | 67 623,1 | 103 340,3 | 58 552,9 | 5 109,9 | 284,4 |
| Рай. бюджеты | 270 004,9 | 68 783,8 | 97 845,9 | 219 084,4 | 24 561,8 | 11 799,9 |
| Бюджеты айыл окмоту | 1 735 238,4 | 1 021 902,0 | 1 497 466,3 | 1 068 550,4 | 125 053,1 | 0,0 |

Денежные средства, поступившие в местный бюджет и направляемые на финансовое обеспечение функций и компетенции местных органов власти по организации жизнедеятельности соответствующего сообщества, являются расходами местного бюджета (приложение 4). В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики, они подразделяются на два вида:

- расходы, совместно финансируемые из республиканского и местного бюджета посредством грантов по обязательствам Правительства Кыргызской Республики и органов местного самоуправления (например, финансирование системы образования);
- расходы, финансируемые из местного бюджета.

81 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

Большая часть (44,7%) расходных средств распределяется на нужды бюджета айыл окмоту (рис. 2.13), меньшая часть - в города районного значения (4,3%).

Как видно из табл. 2.8, основные расходы местных самоуправлений идут на образование, государственные службы общего назначения, жилищные и коммунальные услуги и здравоохранение. Если оценивать расходные полномочия различных уровней местного бюджета, то такие статьи расходов, как оборона и охрана окружающей среды, полностью финансируются за счет бюджетных средств.

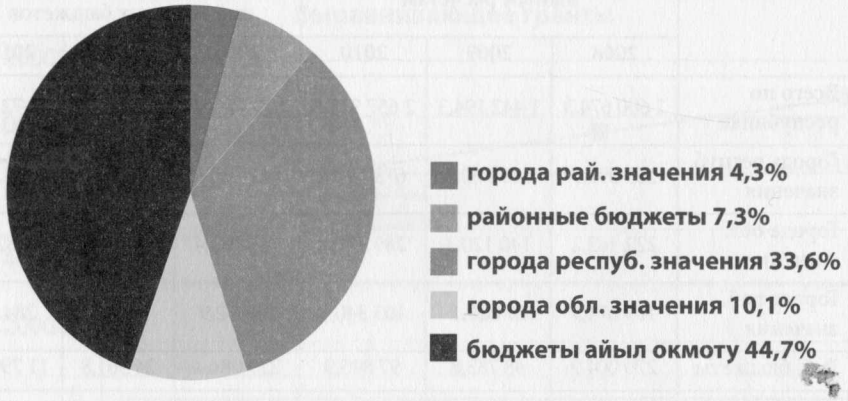


*Рис. 2.13. Распределение расходных средств по местным самоуправлениям за 2010 г.*[82]

Так, в 2010 г. основные расходные статьи бюджетов городов республиканского значения составляют образование (35,5% от общего объема расходов), жилищные и коммунальные услуги (21,5%) и здравоохранение (16,9% от общего объема расходов) (табл. 2.7).

Что касается городов областного значения, то на долю образования приходится 57,8% от общего объема расходов, на долю жилищных и коммунальных услуг – 22,6, на государственные службы общего назначения – 9,7, а на здравоохранение – только 0,1% от общего объема расходов.

82 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.





В городах районного значения также большая часть расходов приходится на образование – 69,0%, обеспечение жилищных и коммунальных услуг – 17,1, государственные службы общего назначения – 8,8%, на здравоохранение же не предусматривалось выделение бюджетных средств.

Большая часть районных бюджетов распределялась на государственные службы общего назначения – 34,6%, образование – 30,1, социальную защиту – 14,7 и на культуру – 14,4%.

В местных бюджетах айыл окмоту расходы на образование составляют огромную долю от общего объема расходов – 76,2. Далее по убыванию идут расходы на государственные службы общего назначения – 18,3% и на обеспечение жилищных и коммунальных услуг – 2,8%.

**Таблица 2.7. Динамика распределения расходов местных бюджетов за 2008-2011 гг., тыс. сом.**

| | Год | Всего по республике | Города респ. значения | Города обл. значения | Города рай. значения | Районные бюджеты | Бюджеты айыл окмоту |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Образование | 2008 | 7 126 041,3 | 1 503 427,0 | 703 352,0 | 369 174,9 | 323 325,3 | 4 226 762,1 |
| | 2009 | 7 763 395,0 | 1 737 557,5 | 759 091,6 | 395 158,3 | 293 584,8 | 4 578 002,8 |
| | 2010 | 8 262 369,1 | 1 725 163,4 | 846 853,2 | 430 582,9 | 319 657,2 | 4 940 112,4 |
| | 2011 | 6 544 326,6 | 1 665 332,6 | 690 309,8 | 344 516,5 | 341 922,1 | 3 502 245,6 |
| Государственные службы общего назначения | 2008 | 1 826 293,5 | 366 722,6 | 124 162,9 | 45 661,5 | 260 546,8 | 1 029 199,7 |
| | 2009 | 1 911 633,1 | 274 974,9 | 134 677,4 | 51 038,6 | 324 397,6 | 1 126 544,6 |
| | 2010 | 2 007 428,1 | 298 590,0 | 141 866,1 | 55 179,4 | 367 144,0 | 1 186 280,0 |
| | 2011 | 2 321 890,2 | 390 391,3 | 150 641,7 | 64 444,9 | 361 850,8 | 1 354 561,5 |
| Жилищные и коммунальные услуги | 2008 | 2 057 061,3 | 1 544 550,1 | 140 232,0 | 86 850,0 | 9 832,5 | 275 596,7 |
| | 2009 | 2 182 873,9 | 1 580 333,5 | 178 370,3 | 109 087,4 | 24 888,8 | 290 193,9 |
| | 2010 | 1 668 564,1 | 1 044 375,9 | 331 218,5 | 106 484,5 | 2 415,6 | 184 069,6 |
| | 2011 | 2 668 988,7 | 2 062 356,5 | 233 929,2 | 113 291,4 | 9 261,4 | 250 150,2 |
| Здравоохранение | 2008 | 767 761,4 | 766 395,2 | 293,0 | 220,0 | 315,0 | 538,2 |
| | 2009 | 826 334,3 | 825 053,9 | 137,0 | 0,0 | 255,0 | 888,4 |
| | 2010 | 823 026,8 | 820 951,7 | 880,5 | 0,0 | 1 074,6 | 120,0 |
| | 2011 | 764 729,2 | 763 892,5 | 814,1 | 0,0 | 0,0 | 22,6 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Социальная защита | 2008 | 461 038,0 | 276 887,6 | 29 996,9 | 6 330,3 | 120 965,1 | 26 858,1 |
| | 2009 | 411 507,8 | 205 487,5 | 34 382,8 | 6 344,1 | 134 692,3 | 30 601,1 |
| | 2010 | 588 670,6 | 348 443,1 | 43 328,9 | 7 940,2 | 156 163,2 | 32 795,2 |
| | 2011 | 552 282,6 | 303 919,0 | 45 332,9 | 8 980,2 | 164 556,4 | 29 494,1 |
| Культура | 2008 | 444 774,9 | 149 061,5 | 34 597,4 | 16 169,4 | 125 259,4 | 119 687,2 |
| | 2009 | 504 469,3 | 161 502,4 | 40 952,1 | 22 943,9 | 142 533,2 | 136 537,7 |
| | 2010 | 496 813,5 | 157 356,3 | 46 009,2 | 23 662,1 | 153 225,9 | 116 560,0 |
| | 2011 | 524 477,2 | 175 166,9 | 48 798,3 | 23 591,5 | 163 072,8 | 113 847,7 |
| Экономические вопросы | 2008 | 207 058,8 | 185 387,5 | 1 128,1 | 0,0 | 9 930,5 | 10 612,7 |
| | 2009 | 267 570,9 | 245 806,3 | 323,7 | 59,0 | 11 916,8 | 9 465,1 |
| | 2010 | 348 150,4 | 291 041,0 | 32 868,2 | 64,0 | 11 839,0 | 12 338,2 |
| | 2011 | 631 665,6 | 562 649,5 | 46 145,2 | 208,7 | 11 309,6 | 11 352,6 |
| Общественный порядок | 2008 | 146 368,5 | 109 253,3 | 9 896,3 | 760,8 | 15 107,2 | 11 350,9 |
| | 2009 | 183 075,2 | 137 667,4 | 12 788,6 | 779,1 | 23 063,8 | 8 776,3 |
| | 2010 | 214 127,5 | 164 285,0 | 16 309,4 | 508,4 | 23 346,8 | 9 677,9 |
| | 2011 | 173 102,6 | 128 615,6 | 11 235,0 | 286,5 | 25 720,7 | 7 244,8 |
| Оборона | 2008 | 36 108,3 | 10 703,0 | 5 039,9 | 208,1 | 19 880,8 | 276,5 |
| | 2009 | 43 033,0 | 11 864,7 | 5 945,1 | 52,2 | 25 007,9 | 163,1 |
| | 2010 | 48 118,0 | 14 302,5 | 6 458,6 | 50,0 | 27 150,0 | 156,9 |
| | 2011 | 47 232,4 | 13 650,5 | 7 109,6 | 55,8 | 25 925,5 | 491,0 |
| Охрана окружающей среды | 2008 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 2009 | 597,5 | 461,2 | 126,3 | 0,0 | 10,0 | 0,0 |
| | 2010 | 522,9 | 364,6 | 0,0 | 0,0 | 158,3 | 0,0 |
| | 2011 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ВСЕГО по местным самоуправлениям: | 2008 | 13 072 506,0 | 4 912 387,8 | 1 048 698,5 | 525 375,0 | 885 162,6 | 5 700 882,1 |
| | 2009 | 14 094 490,0 | 5 180 709,3 | 1 166 794,9 | 585 462,6 | 980 350,2 | 6 181 173,0 |
| | 2010 | 14 457 791,0 | 4 864 873,5 | 1 465 792,6 | 624 471,5 | 1 062 174,6 | 6 482 110,2 |
| | 2011 | 14 228 695,1 | 6 065 974,4 | 1 234 315,8 | 555 375,5 | 1 103 619,3 | 5 269 410,1 |

*Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.*

Как видно на рис. 2.14., большая часть объема выплат денежных средств для проведения операционной деятельности по местным самоуправлениям приходится на бюджетные средства. Так, 99% расходов бюджетов айыл окмоту покрываются за счет бюджетных средств, тогда как в городах областного значения этот показатель равен 94%, а в городах республиканского и районного значения – 96%.





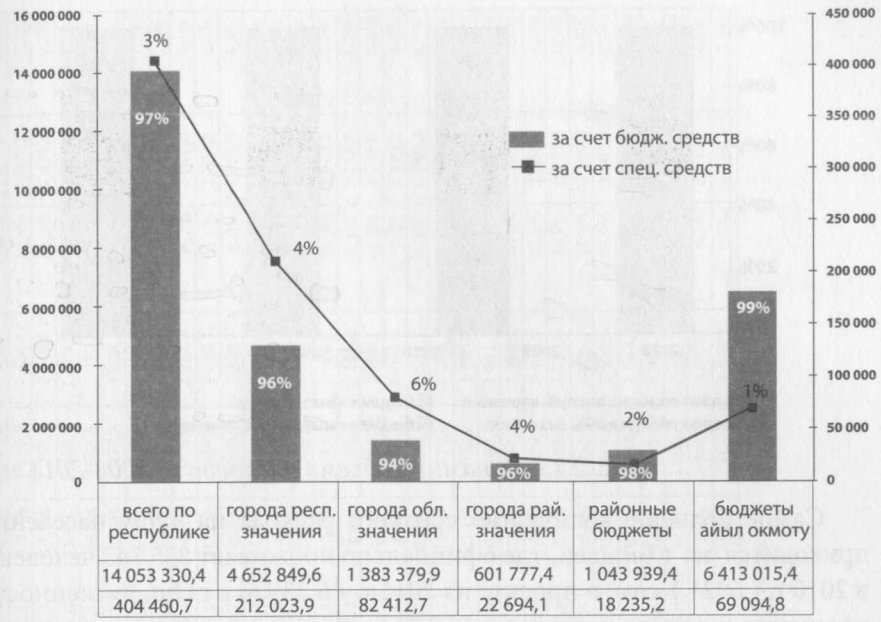


*Рис. 2.14. Структура выплат денежных средств для проведения операционной деятельности по местным самоуправлениям за 2010 г., сом.*[83]

На рис. 2.15 представлены доли местных самоуправлений в общем объеме расходов за 2008-2011 гг., из чего следует, что расходная доля в бюджете городов республиканского значения в 2010 г. увеличилась на 2,7%, затем снизилась на 2,9%. Это объясняется тем, что средний расход на душу населения в городах республиканского значения в 2008 г. составлял 4 498,0 сом. в 2009 г. - 4 793,6 в 2010 г. - 5 920,8 а в проекте на 2011 г. - 5379,1 сом.

Наметилась тенденция к увеличению расходной доли бюджетов городов областного значения в общем республиканском объеме, так в 2010 г. доля увеличилась на 0,1%, в 2011 г. – на 0,6%. Средний расход на душу населения в городах областного значения также увеличивается – в 2008 г. - 1 514,2 сом. в 2009 г. - 1 999,6 то в 2010 г. – уже 2 367,8, в проекте на 2011 г. – 2 437,2 сом.

Расходная доля в бюджете городов районного значения в 2010 г. снизилась на 0,3%, затем повысилась на 0,1%. Это объясняется тем, что средний расход на душу населения в городах районного значения в 2008 г. составлял 1 619,4 сом.; в 2009 г. - 2 084,1; в 2010 г. повысился до 2 273,9; в проекте на 2011 г. снизился до 2252,1 сом.

83 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

*Рис. 2.15. Динамика объема расходов за 2008-2011 гг.*[84]

Самое большое количество среднего расхода на душу населения приходится на г.Бишкек, где официально проживает 835 743 человека: в 2010 г. - 6921,1 сом. в проекте на 2011 г. - 6 239,6; в г.Ош, численность населения которого составляет 258 111 человек, этот показатель равен 2693,5 сом. (в проекте на 2011 г. – 2 602,7 сом.).

В бюджетах айыл окмоту расходная доля в 2010 г. также снизилась на 0,4%, затем повысилась на 1,2%, что пропорционально отразилось на уровне среднего расхода на душу населения в айыл окмоту: в 2008 г. - 350,1 сом. в 2009 г. - 361,2; в 2010 г. повысился до 440,9 сом.; в проекте на 2011 г. ожидается повышение до 420,7 сом.

Проделанный автором анализ средних доходов без учета грантов на душу населения и средних расходов на душу населения по областям республики представлен в табл 2.8, из которого следует, что средний доход без учета грантов на душу населения имеет положительную тенденцию в Баткенской (12,5%), Нарынской (12,0%) и Таласской (2,6%) областях; отрицательную динамику – в Ошской (-10,6%), Джалал-Абадской (-9,4%), Иссык-Кульской (-4,8%) и Чуйской областях (-0,7%). Вместе с тем средний расход на душу населения также значительно повысился: в Баткенской (7,5%), Нарынской (4,7%) и Таласской (4,1%) областях, что свидетельствует о пропорциональном росте как доходов, так и расходов местного населения.

84 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.





*Таблица 2.8. Динамика изменений средних доходов и расходов на душу населения за 2009-2011 гг.*

| Наименование области | Численность населения, чел. | Средний доход без учета грантов на душу населения (сом) | | | | | Средний расход на душу населения (сом) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2009 | 2010 | в % к пред. году | 2011 | в % к пред. году | 2009 | 2010 | в % к пред. году | 2011 | в % к пред. году |
| **Ошская** | **1 104 248** | **304,5** | **419,8** | **37,9%** | **375,3** | **-10,6%** | **1 277,8** | **1 435,6** | **12,3%** | **1 447,3** | **0,8%** |
| бюджет городов райзначения | 84 643 | 596,9 | 821,4 | 37,6% | 868,2 | 5,7% | 1 421,2 | 1 624,1 | 14,3% | 1 659,1 | 2,2% |
| бюджет айыл окмоту | 1 019 605 | 278,4 | 384,0 | 37,9% | 331,3 | -13,7% | 1 265,0 | 1 418,8 | 12,2% | 1 428,4 | 0,7% |
| **Баткенская** | **428 636** | **302,5** | **390,8** | **29,2%** | **439,6** | **12,5%** | **1 405,9** | **1 479,7** | **5,3%** | **1 591,4** | **7,5%** |
| бюджет городов облзначения | 84 587 | 665,2 | 905,9 | 36,2% | 1 055,3 | 16,5% | 1 553,8 | 1 753,8 | 12,9% | 1 929,4 | 10,0% |
| бюджет городов райзначения | 27 962 | 469,5 | 484,3 | 3,1% | 471,5 | -2,6% | 1 677,3 | 1 558,1 | -7,1% | 1 545,3 | -0,8% |
| бюджет айыл окмоту | 316 087 | 182,9 | 233,9 | 27,9% | 259,2 | 10,8% | 1 338,9 | 1 393,6 | 4,1% | 1 498,1 | 7,5% |
| **Джалал-Абадская** | **1 009 889** | **377,0** | **546,8** | **45,1%** | **495,7** | **-9,4%** | **1 424,4** | **1 603,9** | **12,6%** | **1 653,0** | **3,1%** |
| бюджет городов облзначения | 177 283 | 1 101,5 | 1 915,5 | 73,9% | 1 635,9 | -14,6% | 2 028,0 | 2 772,3 | 36,7% | 2 776,0 | 0,1% |
| бюджет городов райзначения | 48 910 | 567,8 | 656,6 | 15,6% | 735,6 | 12,0% | 1 619,2 | 1 618,3 | -0,1% | 1 703,3 | 5,3% |
| бюджет айыл окмоту | 783 696 | 194,6 | 218,8 | 12,4% | 212,7 | -2,8% | 1 270,2 | 1 329,1 | 4,6% | 1 386,5 | 4,3% |
| **Иссык-Кульская** | **483 389** | **830,3** | **894,5** | **7,7%** | **851,4** | **-4,8%** | **1 739,2** | **1 848,1** | **6,3%** | **1 856,9** | **0,5%** |
| бюджет городов облзначения | 109 169 | 1 091,4 | 1 333,0 | 22,1% | 1 448,2 | 8,6% | 1 902,0 | 2 095,7 | 10,2% | 2 210,9 | 5,5% |
| бюджет городов райзначения | 10 525 | 4 507,4 | 3 817,3 | -15,3% | 2 952,1 | -22,7% | 5 305,6 | 4 782,4 | -9,9% | 3 917,2 | -18,1% |
| бюджет айыл окмоту | 363 695 | 629,9 | 656,3 | 4,2% | 583,9 | -11,0% | 1 575,7 | 1 674,7 | 6,3% | 1 673,6 | -0,1% |
| **Нарынская** | **257 768** | **267,1** | **306,5** | **14,8%** | **343,2** | **12,0%** | **1 955,0** | **2 138,1** | **9,4%** | **2 238,8** | **4,7%** |
| бюджет городов облзначения | 34 822 | 619,8 | 684,9 | 10,5% | 831,2 | 21,4% | 2 086,3 | 1 999,1 | -4,2% | 2 126,0 | 6,3% |
| бюджет айыл окмоту | 222 946 | 200,0 | 234,7 | 17,3% | 250,5 | 6,8% | 1 930,1 | 2 164,5 | 12,1% | 2 260,2 | 4,4% |
| **Таласская** | **226 779** | **432,1** | **484,0** | **12,0%** | **496,7** | **2,6%** | **1 478,5** | **1 541,7** | **4,3%** | **1 605,3** | **4,1%** |
| бюджет городов облзначения | 32 886 | 1 007,9 | 1 266,7 | 25,7% | 1 273,4 | 0,5% | 2 170,4 | 2 280,7 | 5,1% | 2 272,4 | -0,4% |
| бюджет айыл окмоту | 193 893 | 326,9 | 341,1 | 4,3% | 354,9 | 4,1% | 1 352,2 | 1 406,8 | 4,0% | 1 483,5 | 5,5% |
| **Чуйская** | **803 230** | **954,9** | **1140,8** | **19,5%** | **1 132,4** | **-0,7%** | **1 767,0** | **2 001,7** | **13,3%** | **2 001,8** | **0,0%** |
| бюджет городов облзначения | 53 231 | 2 013,4 | 2 028,6 | 0,8% | 2 054,5 | 1,3% | 2 632,2 | 2 915,8 | 10,8% | 2 941,7 | 0,9% |
| бюджет городов райзначения | 68 172 | 2 231,4 | 2 571,9 | 15,3% | 2 515,5 | -2,2% | 2 929,6 | 3 442,9 | 17,5% | 3 386,5 | -1,6% |
| бюджет айыл окмоту | 681 827 | 712,5 | 895,6 | 25,7% | 889,8 | -0,6% | 1 555,1 | 1 753,0 | 12,7% | 1 757,4 | 0,3% |
| г. Бишкек | 835 743 | 5 655,7 | 6 921,1 | 22,4% | 6 239,6 | -9,8% | 5 655,7 | 6 921,1 | 22,4% | 6 239,6 | -9,8% |
| г. Ош | 258 111 | 1 273,5 | 1 946,8 | 52,9% | 865,6 | -55,5% | 2 011,8 | 2 693,5 | 33,9% | 2 602,7 | -3,4% |
| **ИТОГО:** | **5 407 793** | **1 339,9** | **1 668,8** | **24,6%** | **1 493,3** | **-10,5%** | **2 185,7** | **2 543,0** | **16,3%** | **2 461,7** | **-3,2%** |
| город респуб. значения | 1 093 854 | 4 618,9 | 5 744,2 | 24,4% | 4 968,1 | -13,5% | 4 793,6 | 5 920,8 | 23,5% | 5 379,1 | -9,1% |
| бюджет городов облзначения | 491 978 | 1 076,4 | 1 479,9 | 37,5% | 1 448,0 | -2,2% | 1 999,6 | 2 367,8 | 18,4% | 2 437,2 | 2,9% |
| бюджет городов райзначения | 240 212 | 1 209,8 | 1 382,7 | 14,3% | 1 363,8 | -1,4% | 2 084,1 | 2 273,9 | 9,1% | 2 252,1 | -1,0% |
| бюджет айыл окмоту | 3 581 749 | 361,2 | 440,9 | 22,1% | 420,7 | -4,6% | 1 403,8 | 1 530,3 | 9,0% | 1 566,6 | 2,4% |

Рассчитана автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

Исходя из проделанного анализа финансово-экономической основы системы местного самоуправления приходим к следующим выводам.

1. На наш взгляд, наиболее сложным барьером к развитию и эффективному функционированию муниципальных образований является их финансово- бюджетная необеспеченность. Поэтому финансовая политика местного самоуправления должна быть выстроена таким образом, чтобы финансировать большую часть своей деятельности по реализации собственных внутренних задач за счет своей доходной базы, не впадая в зависимость от государственных и кредитных учреждений. Однако неравномерные экономические возможности вызывают необходимость привлечения бюджетных трансфертов.
2. Основной статьей доходов местных бюджетов, кроме бюджетов городов республиканского значения, являются трансферты, уровень которых колеблется от 15,7% (города республиканского значения) до 79,6% (бюджеты айыл окмоту). Сама доля трансфертов в общей структуре доходов составляет 50,3%. Существенная доля доходов местного бюджета обеспечивается за счет категориальных грантов (81,1% от общего объема грантов местным бюджетам), большая часть которых направляется в бюджеты айыл окмоту (75,9%).
3. Налоговые доходы в общей структуре доходов по местным самоуправлениям составляют всего лишь 41,6%, а неналоговые доходы – менее 10%. Отсюда возникает острая необходимость введения дополнительных местных налогов для увеличения доходной базы местных самоуправлений, так как в настоящее время функционируют только два вида местных налогов и два вида сборов: земельный налог, налог на имущество (движимое и недвижимое), сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов, сбор за парковку автотранспорта. Введение таких налогов, как налог на рекламу, гостиничный и курортные налоги будут стимулировать приток доходов в местные бюджеты, способствуя решению задач экономического развития местного самоуправления.





## 2.2. АНАЛИЗ МОДЕЛИ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СИСТЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На сегодняшний день достаточно актуальным является практика выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. При этом большое значение имеет определение причин бюджетной необеспеченности территорий и цели их выравнивания. По оценке научных экспертов, бюджетная необеспеченность или несбалансированность почти повсеместно вызвана неравномерным территориальным распределением налоговой базы, стоимостью ресурсов и существующей ресурсной базы, потребностью в бюджетных услугах и т.д[85].

Отсюда и главная цель выравнивания - обеспечение равных условий доступа к получению бюджетных услуг и повышение возможности территорий с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание на максимально высоком уровне. Также целью выравнивания является доступ граждан вне зависимости от места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. Все это укладывается в рамки принципа социальной справедливости.

Выравнивающие гранты рассчитываются и распределяются на основе формулы, утвержденной Правительством Кыргызской Республики, которая учитывает финансовый разрыв между потенциалом доходов и потребностями местного бюджета на финансирование расходов местного сообщества. Выравнивающие гранты распределяются Министерством финансов Кыргызской Республики местным бюджетам в соответствии с установленными методами и формулой.

В целях совершенствования расчета выравнивающих грантов из республиканского бюджета нами была разработана новая модель для расчета бюджетной обеспеченности местных бюджетов на основе закрепления нормативов отчислений от общегосударственных налогов за местными бюджетами, а также распределения финансовой помощи местным бюджетам.

Основные принципы новой модели распределения выравнивающих грантов:

- выравнивание бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня;

85 См.: Андреева Е., Голованова Н., Воронцова О., Барбашова Н. Межбюджетные трансферты: экономический смысл, цели и виды / Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика: Сборник статей. — М., 2006. - С. 283-306.

- пропорциональное сокращение разрыва бюджетной обеспеченности;
- компенсация потерь местных бюджетов вследствие применения новой формулы распределения выравнивающих грантов;
- сохранение определенных различий по уровню бюджетной обеспеченности между богатыми и бедными органами местного самоуправления в целях стимулирования развития доходной базы и повышения уровня экономического развития;

Одна из особенностей новой модели выравнивающих грантов заключается в том, что она устанавливает порядок расчета размера выравнивающих грантов местным бюджетам, разделенным по следующим группам: города республиканского значения, города областного значения, города районного значения, айыл окмоту.

Отличие новой, разработанной нами модели от старой заключается в том, что при расчете выравнивающих грантов расчеты ведутся от доходного потенциала, а не от потенциального дохода (прогноза доходов), а также бюджетных расходов, при определении которых применены корректировочные коэффициенты (коэффициент уровня урбанизации, коэффициент высокогорности и отдаленности, коэффициент структуры населения, коэффициент масштаба).

Обновленная модель позволяет варьировать параметры бюджетной политики в области межбюджетных отношений, что дает возможность анализировать и сопоставлять различные методы межбюджетного регулирования, а также позволяет:

- рассчитать размер выравнивающих грантов в зависимости от выбранных параметров формулы распределения;
- рассчитать оптимальные нормативы отчислений от общегосударственных налогов исходя из принципа минимизации встречных финансовых потоков при условии достижения заданного уровня выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований при заданной формуле распределения грантов;
- рассчитать размер компенсационных грантов в случае принятия решения о необходимости компенсации потерь местных бюджетов в связи с переходом к новому порядку распределения выравнивающих грантов.

При этом под бюджетной обеспеченностью понимается объем доходов в расчете на одного жителя, который может быть получен бюджетом айыл окмоту исходя из уровня экономического развития соответствующей территории, с учетом различий в структуре населения,





социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Далее представлены расчетные формулы (2.1-2.4), разработанные автором совместно с группой специалистов Министерства финансов Кыргызской Республики.

Так, расчет бюджетной обеспеченности муниципальных образований производится по следующей формуле[86]:

$$БО_j = (ПД / Н)*(ИДП_j / ИБР_j), \qquad (2.1)$$

где БОj - бюджетная обеспеченность j-го муниципального образования;

ПД - прогноз всех доходов (за исключением межбюджетных трансфертов) бюджетов всех муниципальных образований, относящихся к данному типу с учетом нормативов отчислений в соответствующие бюджеты;

Н - численность постоянного населения всех муниципальных образований, относящихся к данному типу;

ИДПj - индекс доходного потенциала по репрезентативной системе доходов j-го муниципального образования;

ИБРj - индекс бюджетных расходов j-й области, района или муниципального образования.

Оценка расходных обязательств понимается как оценка бюджетных обязательств местного самоуправления в соответствии с наделёнными и делегированными функциями.

Индекс бюджетных расходов муниципалитета показывает, во сколько раз больше (меньше) средств местного бюджета в расчете на одного жителя по сравнению со средним по всем муниципалитетам уровнем необходимо затратить для осуществления полномочий по решению дел местного значения с учетом специфики социально-демографического состава обслуживаемого населения и иных объективных факторов, влияющих на стоимость предоставляемых бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Индекс бюджетных расходов административно-территориальной единицы рассчитывается по следующей формуле[87]:

$$ИБР_j = \sum_{i=1}^{n} a_i * ИБР_{ij}, \qquad (2.2)$$

86 Разработана автором совместно с группой специалистов Министерства финансов КР.
87 Разработана автором совместно с группой специалистов Министерства финансов КР.

где ИБРj - индекс бюджетных расходов j-го муниципального образования;

ai - доля i-го вида расходов в составе репрезентативной системы расходных обязательств;

ИБРij - индекс бюджетных расходов j-го муниципального образования по i- му виду расходов репрезентативной системы расходных обязательств.

Индекс бюджетных расходов айыл окмоту (городов) является мерой относительных различий расходных потребностей айыл окмоту (городов) по решению дел местного значения, установленных законодательством. С помощью индекса бюджетных расходов можно имеющиеся объективные отличия в расходных потребностях свести к разнице в численности скорректированного населения.

Произведение индекса бюджетных расходов j-го айыл окмоту (города), ИБРj на численность его населения Нj дает численность условных потребителей УПj , которая, в свою очередь, характеризует численность потребителей, предъявляющих одинаковый финансовый спрос на бюджетные услуги во всех айыл окмоту (городах)[88]:

$$\text{УПj} = \text{ИБРj}^* \text{ Нj} \qquad (2.3)$$

Например, если расходные обязательства муниципального образования в расчете на одного жителя равны соответствующим средним расходным обязательствам, то индекс бюджетных расходов данного муниципального образования будет равен 1. Если указанные расходные обязательства выше (ниже) среднего, то индекс бюджетных расходов будет, соответственно, больше (меньше) 1 во столько же раз.

При оценке расходных обязательств органов местного самоуправления учитываются корректировочные коэффициенты, реально влияющие на объем расходных обязательств местных бюджетов. К ним относятся:

1. коэффициент высокогорности и отдаленности (учитывает население, проживающее на высокогорных и отдаленных территориях). Повышающие коэффициенты, утвержденные постановлением Правительства КР №377 от 25 июня 1997 г. «Об оказании государственной поддержки лицам, проживающим и работающим в высокогорных и отдаленных зонах Кыргызской Республики» для отдельных населенных пунктов, дифференцированы от 1,05 до 1,95;

88 Разработана автором совместно с группой специалистов Министерства финансов КР.





2. коэффициент структуры населения (численность детей от 0 до 17 лет для учета расходных обязательств по образованию). Расходы на образование, осуществляемые за счет собственных доходов местных бюджетов (все расходы, за исключением оплаты труда и отчислений в социальные фонды), на самом деле определяются не численностью населения, а численностью детей соответствующего возраста. Как показывают расчеты, доля детей от 0 до 17 лет варьирует в интервале от 16 до 60%;
3. коэффициент урбанизации (повышенные расходные обязательства по ЖКХ в населенных пунктах городского типа). Данное обстоятельство в принципе довольно спорное. Действительно, можно утверждать, что любой человек, где бы он ни жил, может претендовать на одинаковый объем бюджетных услуг, а если жители айыл окмоту захотят себе дополнительные услуги, то за них придется платить самим. С другой стороны, неучет данного фактора реально может нарушить сложившуюся систему распределения расходных обязательств местных бюджетов;
4. коэффициент масштаба (экономия от масштаба в расходах на управление). Он проявляется в том, что подушевые расходы местных бюджетов по таким разделам, как «Государственные услуги общего назначения» тем выше, чем меньше численность населения муниципального образования и, наоборот. Иными словами, имеет место явление экономии от масштаба. При этом данный эффект практически не зависит от того, насколько богатым является данный муниципалитет.

Оценка доходного потенциала представляет собой оценку доходов, которые могут быть собраны в бюджет муниципального образования из доходных источников, закрепленных за этим муниципальным образованием, без учёта местных налогов, сборов и специальных средств.

Индекс доходного потенциала айыл окмоту (города) показывает, во сколько раз больше (меньше) средств может быть аккумулировано в бюджет данного айыл окмоту (города) в расчете на одного жителя по сравнению со средним по всем айыл окмоту (городам) уровнем с учетом уровня экономического развития данного айыл окмоту (города) в расчете на одного жителя. Индекс доходного потенциала j-го муниципального образования рассчитывается по следующей формуле[89]:

$$\text{ИДПj} = (\text{ДПj} / \text{Нj}) / (\text{ДП} / \text{Н}), \qquad (2.4)$$

где ИДПj - индекс доходного потенциала j-го муниципального образования;

89 Разработана автором совместно с группой специалистов Министерства финансов КР.

ДПj - доходный потенциал j-го муниципального образования, рассчитанный по репрезентативной системе доходов;

Нj - численность постоянного населения j-го муниципального образования;

ДП - суммарный доходный потенциал всех муниципальных образований соответствующего типа, рассчитанный по репрезентативной системе доходов;

Н - численность постоянного населения муниципальных образований соответствующего типа.

Например, если уровень экономического развития всех айыл окмоту (города) с учетом численности жителей равен среднему, то индекс доходного потенциала данного айыл окмоту (города) будет равен 1. Если он выше (ниже) среднего, то индекс доходного потенциала будет, соответственно, больше (меньше) 1 во столько же раз.

Оценка доходного потенциала – это оценка доходов, которые могут быть собраны в бюджет местного самоуправления из доходных источников, закрепленных за этим местным самоуправлением, за исключением специальных средств, то есть эти виды доходов не принимаются при расчёте выравнивающих грантов в целях стимулирования органов местного самоуправления.

Для наглядности проиллюстрируем логику расчета выравнивающих грантов на основе обновленной методики с учетом пошаговых действий. Расчет выравнивающих грантов между органами местного самоуправления проводится с учетом объективной оценки доходных возможностей и расходных потребностей. При этом разрыв финансирования покрывается всем местным самоуправлениям в одинаковой степени, путем выделения выравнивающих грантов на доведение их бюджетной обеспеченности до некоторого минимального уровня. В качестве оценки налоговой базы регионов используется валовой региональный продукт (ВРП). В настоящее время одной из основных проблем является отсутствие системы сбора и учёта статистики социально-экономических показателей в разрезе айыл окмоту, для реальной оценки их налоговой (доходной) базы.

В качестве практической части исследования проведем расчет выравнивающих грантов на примерах местных самоуправлений различных областей Кыргызской Республики.





1. Местное самоуправление Тамга Джети-Огузского района Иссык-Кульской области, бюджетная обеспеченность которого до выравнивания на одного жителя составляет 0,578 сом. (1 546 т.с./2 675 чел.).

**Таблица 2.9. Оценка доходного потенциала местного самоуправления Тамга[90]**

| № п.п. | Налоговые и неналоговые доходы | Прогноз доходов | При расчете выравнивающих грантов |
|---|---|---|---|
| | | | Доходный потенциал, тыс. сом |
| 1. | Подоходный налог на патентной основе | 95,0 | 95,0 |
| 2. | Единый налог для субъектов м/п | 0 | 0 |
| 3. | Подоходный налог, удерживаемый у источника | 0 | 0 |
| 4. | Налог с продаж | 27,5 | 27,5 |
| 5. | Налог на спец.средства | 6,2 | 6,2 |
| 6. | Налог на жилое имущество | 0 | 0 |
| 7. | Налог на нежилое имущество | 119,0 | 119,0 |
| 8. | Налог с владельцев транспортных средств | 159,2 | 159,2 |
| 9. | Земельный налог с приусадебных участков | 112,5 | 112,5 |
| 10. | Зем.налог на земли с/х. наз-я | 140,5 | 140,5 |
| 11. | Зем.налог на земли нес/х. наз-я | 800,0 | 800,0 |
| 12. | Арендная плата от сдачи в аренду госимущества | 0 | 0 |
| 13. | Арендная плата за землю | 0 | 0 |
| 14. | Аренда земель ФПС | 36,1 | 36,1 |
| 15. | Государственная пошлина | 50,0 | 50,0 |
| 16. | Специальные средства | 31,8 | 0 |
| 17. | Прочие неналоговые доходы | 0 | 0 |
| 18. | Активы и обязательства | 0 | 0 |
| Итого: | | 1 577,8 | 1 546,0 |

90 Разработана автором совместно с группой специалистов Министерства финансов КР.

Рассчитаем индекс доходного потенциала местного самоуправления Тамга ИДПj по формуле 2.4

Доходный потенциал местного самоуправления Тамга, рассчитанный по репрезентативной системе доходов ДПj , равен 1546,0 тыс. сом.;

Численность постоянного населения местного самоуправления Тамга Нj составляет 2675 человек.

Суммарный доходный потенциал всех местных самоуправлений соответствующего типа, рассчитанный по репрезентативной системе доходов ДП, равен 1 165 926,75 тыс. сом.

Численность постоянного населения местных самоуправлений соответствующего типа Н составляет 3 368 273 человек.

ИДПj =(ДПj/Нj)/(ДП/Н)=(1 546/ 2 675)/(1 165 926,75/ 3 368 273)=1,67

Таким образом, индекс доходного потенциала местного самоуправления Тамга равен 1,67.

**Оценка расходных обязательств** - оценка бюджетных обязательств местного самоуправления в соответствии с наделёнными и делегированными функциями. При оценке расходных обязательств учитываются корректировочные коэффициенты:

- коэффициент высокогорности и отдаленности К1 (учитывает население, проживающее на высокогорных и отдаленных территориях);
- коэффициент структуры населения К2 (численность детей от 0 до 17 лет);
- коэффициент урбанизации К3 (расходные обязательства по ЖКХ в населенных пунктах городского типа);
- коэффициент масштаба К4 (экономия от масштаба в расходах на управление).

Для оценки относительных различий в расходных обязательствах местных бюджетов используется репрезентативная система расходных обязательств:

- раздел «Образование» - утвержденный бюджет на год + К1 + К2;
- раздел «Соцобеспечение» - утвержденный бюджет на год + К1 + повышение зарплаты;
- раздел «Культура» - утвержденный бюджет на год + К1 + повышение зарплаты;





- раздел «Жилищно-коммунальное хозяйство» - утвержденный бюджет на год + К3;
- раздел «Государственные услуги» – утвержденный бюджет на год + К1 + К4 + зарплата айыл башчысы.

Индекс бюджетных расходов рассчитывается по формуле (2.2). Индекс бюджетных расходов j-го местного бюджета по i-му расходному обязательству репрезентативной системы расходных обязательств (произведение ИБР всех расходов) ИБРji равен 1,377. Доля i-го вида расходов в составе репрезентативной системы расходных обязательств ai равна 1.

Индекс бюджетных расходов муниципального образования Тамга ИБРj равен:

$$ИБР_j = \sum_{i=1}^{n} a_i * ИБР_{ij}, = 1*1{,}377 = 1{,}377.$$

Бюджетная обеспеченность местного самоуправления – это объем доходов в расчете на одного жителя, который может быть получен бюджетом айыл окмоту (горуправы) исходя из уровня экономического развития соответствующей территории, с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Расчет бюджетной обеспеченности j-го муниципального образования БОj производится по формуле (2.1).

Прогноз доходов (за исключением межбюджетных трансфертов) местных бюджетов, относящихся к данной группе местных бюджетов в зависимости от нормативов отчислений по общегосударственным налогам и доходам, устанавливаемым Законом Кыргызской Республики о республиканском бюджете на текущий год ПД, равен 1165926,75 тыс. сом.

Общая численность местного сообщества Н, относящаяся к данной группе, составляет 3 368 273 человек.

Индекс доходного потенциала по репрезентативной системе доходов j-го местного бюджета ИДПj равен 1,670.

Индекс бюджетных расходов j–го местного бюджета ИБРj равен 1,377.

Бюджетная обеспеченность муниципального образования Тамга БОj равна:

БОj = (ПД / Н)*(ИДПj / ИБРj)=(1 165 926,75/3 368 273)*(1,67/1,377) =0,42

**Расчет выравнивающих грантов**

**Первая часть выравнивающего гранта:**

Г(1)j = k*Г* T j / T = 0,95*426 633,7*183,5/812 306,5= 91,6 тыс. сом.,

где Г(1)j - размер первой части выравнивающего гранта местному бюджету МСУ Тамга;

k - доля первой части выравнивающего гранта, равная 95%;

Г - общий размер выравнивающих грантов, подлежащий распределению между местными бюджетами, относящимися к данной группе, равен 426 633,7 тыс. сом.;

Tj - объем средств, необходимый для доведения бюджетной обеспеченности j-го местных бюджетов до уровня, соответствующего среднему уровню расходных обязательств местных бюджетов, относящихся к данной группе, составляет 183,5 тыс. сом.;

Т - суммарный объем средств, необходимый для доведения бюджетной обеспеченности каждого местного бюджета, относящегося к данной группе, до уровня, соответствующего среднему уровню расходных обязательств местных бюджетов, входящих в состав данной группы, равен 812 306,5 тыс. сом.

**Вторая часть выравнивающего гранта:**

Г(2) j=ПРj*(Kmax-РДГ(1)j/ПРj) =1500*(0,676-1705/1500)=-691,38=0 тыс. сом.,

где Г(2)j - размер второй части выравнивающего гранта местному бюджету МСУ Тамга;

ПРj - прогнозируемый Министерством финансов КР объем расходов j-го местного бюджета за исключением расходов, финансируемых за счет категориальных грантов в планируемом году, равен 1500 тыс. сом.;

Kmax - максимальный уровень, до которого возможно доведение расчетных доходов местных бюджетов по отношению к их прогнозируемому объему расходов равен 0,676.;

РДГ(1)j - расчетный объем доходов j-го местного бюджета с учетом первой части выравнивающего гранта составляет 1705 тыс. сом.

Результат распределения выравнивающих грантов:

Гj=Г(1) j+Г(2) j=91,6+0=91,6 тыс. сом.,

где Гj - общий размер выравнивающего гранта местному бюджету;





Г(1)j - размер первой части выравнивающего гранта местному бюджету составляет 91,6 тыс. сом.;

Г(2)j - размер второй части выравнивающего гранта местному бюджету равен 0 тыс. сом.

Таким образом, выравнивающий грант, распределяемый местному самоуправлению Тамга, составил в сумме 91,6 тыс. сом., в том числе: на горизонтальное подтягивание – 91,6 тыс. сом., на компенсацию потерь – 0 тыс. сом.

Для сравнительного анализа проведем аналогичные расчеты по другим местным самоуправлениям различных областей Кыргызской Республики.

1) Местное самоуправление Ак-Сай Баткенской области, бюджетная обеспеченность которого до выравнивания на одного жителя составляет 0,06 сом. (368,6 т.с./6133 чел.).

Рассчитаем индекс доходного потенциала местного самоуправления Ак-Сай ИДПj по формуле 2.4:

ИДПj =(ДПj/Нj)/(ДП/Н)=(368,6/ 6 133)/(1 165 926,75/ 3 368 273)=0,17

Индекс бюджетных расходов муниципального образования Ак-Сай ИБРj, рассчитываемый по формуле (2.2), равен:

$$ИБР_j = \sum_{i=1}^{n} a_i * ИБР_{ij}, = 1 * 1{,}162 = 1{,}162.$$

Расчет бюджетной обеспеченности муниципального образования производится по формуле (2.1):

БОj = (ПД / Н)*(ИДПj /ИБРj)=(1 165 926,75/3 368 273)*(0,174/1,162) =0,05

**Расчет выравнивающих грантов:**

Г(1)j = k*Г* T j / T = 0,95*426 633,7*3 092,8/812 306,5= 1543,2 тыс. сом;

Г(2)j=ПРj*(Kmax-РДГ(1)j/ПРj)=2498*(0,676-1928/2498)=-240,11=0 тыс. сом.

Как следует из расчетов, общий размер выравнивающего гранта Ак-Сайскому местному бюджету равен:

Гj=Г(1) j+Г(2) j=1 543,2+0=1 543,2 тыс. сом.

В том числе на горизонтальное подтягивание распределяется 1543,2 тыс. сом. на компенсацию потерь – 0 тыс.сом.

**Таблица 2.10. Оценка доходного потенциала местного самоуправления Ак-Сай[91]**

| № п.п. | Налоговые и неналоговые доходы | Прогноз доходов | При расчете выравнивающих грантов |
|---|---|---|---|
| | | | Доходный потенциал, тыс. сом |
| 1. | Подоходный налог на патентной основе | 3,5 | 3,5 |
| 2. | Единый налог для субъектов м/п | 0 | 0 |
| 3. | Подоходный налог, удерживаемый у источника | 0 | 0 |
| 4. | Налог с продаж | 6,5 | 6,5 |
| 5. | Налог на спец.средства | 11,0 | 11,0 |
| 6. | Налог на жилое имущество | 0 | 0 |
| 7. | Налог на нежилое имущество | 3,6 | 3,6 |
| 8. | Налог с владельцев транспортных средств | 103,0 | 103,0 |
| 9. | Земельный налог с приусадебных участков | 65,8 | 65,8 |
| 10. | Зем.налог на земли с/х. наз-я | 63,0 | 63,0 |
| 11. | Зем.налог на земли нес/х. наз-я | 0 | 0 |
| 12. | Арендная плата от сдачи в аренду госимущества | 0 | 0 |
| 13. | Арендная плата за землю | 0 | 0 |
| 14. | Аренда земель ФПС | 112,2 | 112,2 |
| 15. | Государственная пошлина | 0 | 0 |
| 16. | Специальные средства | 55,0 | 0 |
| 17. | Прочие неналоговые доходы | 0 | 0 |
| 18. | Активы и обязательства | 0 | 0 |
| Итого: | | 423,6 | 423,6 |

91 Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.





2) Местное самоуправление Алай Ошской области, бюджетная обеспеченность которого до выравнивания на одного жителя составляет 0,0497 сом. (331,75 т.с./6669 чел.).

**Таблица 2.11. Оценка доходного потенциала местного самоуправления Алай[92]**

| № п.п. | Налоговые и неналоговые доходы | Прогноз доходов | При расчете выравнивающих грантов |
|---|---|---|---|
| | | | Доходный потенциал, тыс. сом |
| 1. | Подоходный налог на патентной основе | 25,0 | 25,0 |
| 2. | Единый налог для субъектов м/п | 0 | 0 |
| 3. | Подоходный налог, удерживаемый у источника | 0 | 0 |
| 4. | Налог с продаж | 6,3 | 6,3 |
| 5. | Налог на спец.средства | 16,5 | 16,5 |
| 6. | Налог на жилое имущество | 0 | 0 |
| 7. | Налог на нежилое имущество | 10,3 | 10,3 |
| 8. | Налог с владельцев транспортных средств | 116,2 | 116,2 |
| 9. | Земельный налог с приусадебных участков | 100,0 | 100,0 |
| 10. | Зем.налог на земли с/х. наз-я | 20,0 | 20,0 |
| 11. | Зем.налог на земли нес/х. наз-я | 10,0 | 10,0 |
| 12. | Арендная плата от сдачи в аренду госимущества | 0 | 0 |
| 13. | Арендная плата за землю | 0 | 0 |
| 14. | Аренда земель ФПС | 25,0 | 25,0 |
| 15. | Государственная пошлина | 2,5 | 2,5 |
| 16. | Специальные средства | 83,5 | 0 |
| 17. | Прочие неналоговые доходы | 0 | 0 |
| 18. | Активы и обязательства | 0 | 0 |
| Итого: | | 415,3 | 331,8 |

92 Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.

Рассчитаем индекс доходного потенциала местного самоуправления Алай ИДПj по формуле 2.4:

ИДПj =(ДПj/Нj)/(ДП/Н)=(331,75/ 6 669)/(1 165 926,75/ 3 368 273)=0,14.

Индекс доходного потенциала местного самоуправления Алай равен 0,14.

Индекс бюджетных расходов муниципального образования ИБРj, рассчитываемый по формуле (2.2), равен:

$$ИБР_j = \sum_{i=1}^{n} a_i * ИБР_{ij}, = 1*1{,}228 = 1{,}228.$$

Расчет бюджетной обеспеченности муниципального образования БОj производится по формуле (2.1).

БОj = (ПД / Н)*(ИДПj /ИБРj)=(1 165 926,8/ 3 368 273)*(0,144/1,228) =0,04.

**Расчет выравнивающих грантов**

Первая часть выравнивающего гранта:

Г(1)j = k*Г*Т j / Т = 0,95*426 633,7*3 650,7/ 812 306,5= 1821,5 тыс. сом.

Вторая часть выравнивающего гранта:

Г(2) j=ПРj*(Kmax-РДГ(1)j/ПРj) =3741*(0,676-2 168/3741)=360,119 тыс. сом.

По итогам расчетов, общий размер выравнивающего гранта Алайскому местному бюджету равен:

Гj=Г(1) j+Г(2) j =1 821,5+360,1=2 181,6 тыс. сом.

Из этой суммы на горизонтальное подтягивание направляется 1 821,5 тыс. сом. на компенсацию потерь – 360,1 тыс. сом.

3) Местное самоуправление Ак-Жол Джалал-Абадской области, бюджетная обеспеченность которого до выравнивания на одного жителя составляет 0,096 сом. (596,8 т.с./6198 чел.).

Рассчитаем индекс доходного потенциала местного самоуправления Ак-Жол ИДПj по формуле 2.4.

ИДПj =(ДПj/Нj)/(ДП/Н)=(596,8/6 198)/(1 165 926,75/ 3 368 273)=0,28.





Индекс доходного потенциала местного самоуправления Ак-Жол составляет 0,28.

Индекс бюджетных расходов муниципального образования ИБРj, рассчитываемого по формуле (2.2), равен:

$$ИБР_j = \sum_{i=1}^{n} a_i * ИБР_{ij}, = 1*1{,}02 = 1{,}02.$$

Расчет бюджетной обеспеченности муниципального образования БОj производится по формуле (2.1):

БОj = (ПД / Н)*(ИДПj /ИБРj)=(1 165 926,8/ 3 368 273)*(0,278/1,02) =0,09.

**Расчет выравнивающих грантов**

Первая часть выравнивающего гранта:

Г(1)j = k*Г*Т j /Т = 0,95*426 633,7* 2 461,5/ 812 306,5= 1 228,2 тыс. сом.

Вторая часть выравнивающего гранта:

Г(2)j=ПРj*(Kmax-РДГ(1)j/ПРj)=1966*(0,676-1851/1966)=-522,73=0 тыс. сом.

Общий размер распределяемого выравнивающего гранта местному бюджету МСУ Ак-Жол равен:

Гj=Г(1) j+Г(2) j =1 228,2+0=1 228,2 тыс. сом.,

из которых на горизонтальное подтягивание направлено 1228,2 тыс. сом., на компенсацию потерь – 0 тыс. сом.

**Таблица 2.12. Оценка доходного потенциала местного самоуправления Ак-Жол[93]**

| № п.п. | Налоговые и неналоговые доходы | Прогноз доходов | При расчете выравнивающих грантов |
|---|---|---|---|
| | | | Доходный потенциал, тыс. сом |
| 1. | Подоходный налог на патентной основе | 30,0 | 30,0 |
| 2. | Единый налог для субъектов м/п | 0 | 0 |
| 3. | Подоходный налог, удерживаемый у источника | 0 | 0 |
| 4. | Налог с продаж | 14,5 | 14,5 |
| 5. | Налог на спец.средства | 3,0 | 3,0 |
| 6. | Налог на жилое имущество | 0 | 0 |
| 7. | Налог на нежилое имущество | 178,7 | 178,7 |
| 8. | Налог с владельцев транспортных средств | 35,4 | 35,4 |
| 9. | Земельный налог с приусадебных участков | 50,0 | 50,0 |
| 10. | Зем.налог на земли с/х. наз-я | 28,7 | 28,7 |
| 11. | Зем.налог на земли нес/х. наз-я | 219,5 | 219,5 |
| 12. | Арендная плата от сдачи в аренду госимущества | 0 | 0 |
| 13. | Арендная плата за землю | 0 | 0 |
| 14. | Аренда земель ФПС | 35,4 | 35,4 |
| 15. | Государственная пошлина | 1,6 | 1,6 |
| 16. | Специальные средства | 17,0 | 0 |
| 17. | Прочие неналоговые доходы | 0 | 0 |
| 18. | Активы и обязательства | 0 | 0 |
| Итого: | | 613,8 | 596,8 |

93 Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.





Построим сводную таблицу данных, необходимых для сравнительного анализа выравнивания бюджетной обеспеченности рассматриваемых местных самоуправлений (табл. 2.13).

Таким образом, общий размер выравнивающего гранта j- му местному бюджету зависит от доходного потенциала местного самоуправления. Так, например, в рассматриваемых местных самоуправлениях самый низкий доходный потенциал в Алае Ошской области – 331,75 тыс. сом. где численность постоянного населения составляет 6669 человек. Соответственно бюджетная обеспеченность до выравнивания на одного жителя также наименьшая – 0,0497 сом.

**Таблица 2.13. Сводная таблица данных по выравниванию бюджетной обеспеченности местных самоуправлений[94]**

| | Тамга, Иссык-Кульская область | Ак-Сай, Баткенская область | Алай, Ошская область | Ак-Жол, Джалал-Абадская область |
|---|---|---|---|---|
| Доходный потенциал, тыс. сом. | 1546,0 | 368,6 | 331,75 | 596,8 |
| Численность постоянного населения | 2675 | 6133 | 6669 | 6198 |
| Бюджетная обеспеченность до выравнивания на одного жителя, сом. | 0,578 | 0,06 | 0,0497 | 0,096 |
| Индекс доходного потенциала | 1,67 | 0,17 | 0,14 | 0,28 |
| Индекс бюджетных расходов | 1,377 | 1,162 | 1,228 | 1,02 |
| Бюджетная обеспеченность | 0,42 | 0,05 | 0,04 | 0,09 |
| Первая часть выравнивающего гранта, тыс. сом. | 91,6 | 1543,2 | 1821,5 | 1228,2 |
| Вторая часть выравнивающего гранта, тыс. сом. | 0 | 0 | 360,119 | 0 |
| Общий размер выравнивающего гранта, тыс. сом.<br>В том числе: | 91,6 | 1543,2 | 2181,6 | 1228,2 |
| на горизонтальное подтягивание, тыс. сом. | 91,6 | 1543,2 | 1821,5 | 1228,2 |
| на компенсацию потерь, тыс. сом. | 0 | 0 | 360,1 | 0 |

94 Рассчитано автором по данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

Учитывая объем средств, необходимых для доведения бюджетной обеспеченности местного бюджета до уровня, соответствующего среднему уровню расходных обязательств местных бюджетов, относящихся к данной группе, общий размер распределяемого выравнивающего гранта составляет 2181,6 тыс. сом.

На рис. 2.16 наглядно представлена обратная зависимость объемов доходного потенциала и общих размеров выравнивающего гранта местному бюджету. Чем ниже доходный потенциал и бюджетная обеспеченность местного самоуправления, тем больше должен быть размер распределяемого выравнивающего гранта местным бюджетам.

Необходимо отметить, что достижение территориального выравнивания чревато соответствующими негативными последствиями. Не исключено, что бюджетное выравнивание может порождать некоторое территориальное иждивенчество. Если в рамках главной цели выравнивание бюджетной обеспеченности ведет к равному доступу граждан страны к основным бюджетным и социальным услугам, то резонна постепенная дезактивация территорий в достижении эффективного управления.

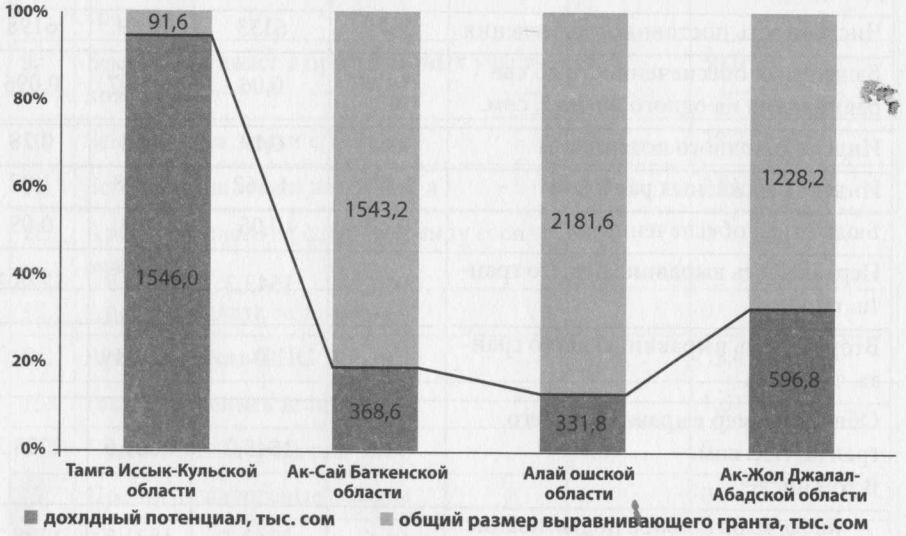


*Рис. 2.16. Объем доходного потенциала и размеры выравнивающего гранта по рассматриваемым МСУ, тыс. сом.*[95]

95 Составлен автором на основе расчетов.





Так, увлеченность принципом выравнивания регионов может снизить активность как одних, за счет ресурсов которых происходит выравнивание других, так и тех, кто получает такие трансферты в виде снижения стимулов для налаживания собственного роста.

В связи с этим, как нам представляется, практика бюджетной обеспеченности через выравнивание должна, как минимум, не препятствовать достижению экономической эффективности. То есть муниципалитеты должны быть заинтересованы в формировании и поддержании стимулов для создания благоприятной среды в целях достижения для экономического роста, в том числе соответствующего предпринимательского и инвестиционного климата.

С другой стороны, необходимо ужесточить бюджетную ответственность местных органов за рациональное управление общественными финансами в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных территориальных ресурсов.

На наш взгляд, неравенство бюджетной обеспеченности может быть сбалансировано или же, по крайней мере, снижено не только путем выделения определенных финансовых средств, но и за счет проведения разумной административно-территориальной реформы. В частности путем укрупнения территорий, когда сильная административно-территориальная единица (ресурсами, инфраструктурой и т.д.) объединяется с менее обеспеченной, что в отдельных случаях приведет к снижению напряженности в бюджетном обеспечении территорий, причем без существенных негативных последствий. Исходя из этих соображений, предлагается сократить количество местных самоуправлений от 459 до 387.

Таким образом, по данному параграфу можно сделать следующие выводы.

1. В целях совершенствования расчета выравнивающих грантов из республиканского бюджета нами была разработана новая модель для расчета бюджетной обеспеченности местных бюджетов на основе закрепления различных вариантов нормативов отчислений от налогов за местными бюджетами, а также распределения финансовой помощи местным бюджетам.

2. Основными принципами предлагаемой нами модели распределения выравнивающих грантов являются: выравнивание бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня; пропорциональное сокращение разрыва бюджетной обеспеченности; компенсация потерь местных бюджетов вследствие применения новой формулы распределения выравнивающих грантов; сохранение определенных различий по уровню бюджетной обеспеченности между богатыми и бедными органами местного самоуправления в целях стимулирования развития доходной базы и повышения уровня экономического развития.
3. Автором совместно с группой специалистов Министерства финансов Кыргызской Республики разработаны следующие расчетные формулы: расчет бюджетной обеспеченности муниципальных образований, индекс бюджетных расходов административно-территориальной единицы, численность условных потребителей и индекс доходного потенциала j-го муниципального образования.
4. Отличие разработанной нами модели от старой заключается в том, что при расчете выравнивающих грантов, расчеты ведутся от доходного потенциала, а не от потенциального дохода (прогноза доходов), а также бюджетных расходов, при определении которых применены корректировочные коэффициенты (коэффициент уровня урбанизации, коэффициент высокогорности и отдаленности, коэффициент структуры населения, коэффициент масштаба).
5. Обновленная модель позволяет варьировать параметры бюджетной политики в области межбюджетных отношений, что дает возможность анализировать и сопоставлять различные методы межбюджетного регулирования, а также позволяет рассчитать размер выравнивающих грантов в зависимости от выбранных параметров формулы распределения; рассчитать оптимальные нормативы отчислений от общегосударственных налогов исходя из принципа минимизации встречных финансовых потоков при условии достижения заданного уровня выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований при заданной формуле распределения грантов; рассчитать размер компенсационных грантов в случае принятия решения о необходимости компенсации потерь местных бюджетов в связи с переходом к новому порядку распределения выравнивающих грантов.





6. На наш взгляд, неравенство бюджетной обеспеченности может быть сбалансировано также и за счет проведения разумной административно-территориальной реформы - путем укрупнения территорий, когда сильная административно-территориальная единица объединяется с менее обеспеченной, что в отдельных случаях приведет к снижению напряженности в бюджетном обеспечении территорий, причем без существенных негативных последствий. Исходя из этих соображений, предлагается сократить количество местных самоуправлений от 459 до 387.

# ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТОМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

## 3.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

Одной из важнейших предпосылок социально-экономического развития органов местного самоуправления является совершенствование бюджетной политики, в том числе внедрение среднесрочного финансового планирования, которое является одним из необходимых условий выполнения публичной властью своих функций, то есть стимулирования экономического развития, повышения благосостояния и удовлетворения спроса на общественные блага максимально эффективным образом. К сожалению, в настоящее время в большинстве органов местного самоуправления бюджет следующего года, как правило, составляется на базе отчета об исполнении бюджета предыдущего года и индекса–дефлятора, при этом среднесрочные и долгосрочные приоритеты бюджетной политики не устанавливаются.

Как показывает практика стран с развитой рыночной экономикой, уже само по себе наличие долгосрочного финансового плана, в котором обозначены приоритеты социально-экономического развития и бюджетной политики, а также описаны условия взаимодействия органов местного самоуправления с предприятиями и населением, оказывает стабилизирующее воздействие на экономику и стимулирует инвестиционную активность.

Необходимым условием подобного воздействия долгосрочной бюджетной политики на экономику является ее реалистичность и, как следствие, доверие населения и бизнеса к действиям властей.

Кроме того, органы местного самоуправления, как правило, имеют разработанную стратегию социально-экономического развития, в которой заявлены определенные цели. Целый ряд важных документов органов местного самоуправления также носит среднесрочный характер - программы социально-экономического развития, отдельные целевые программы и т.д.

Перспективный план будет служить для отражения этих целей в количественных показателях на среднесрочную перспективу. Отражение среднесрочных целей и задач органов местного самоуправления в виде





количественных показателей перспективного плана будет являться своеобразным инструментом проверки их обоснованности и реалистичности.

На наш взгляд, бюджет должен строиться снизу вверх. Для обеспечения такой возможности органы местного самоуправления должны заранее знать как нормативы отчислений от налогов, так и размеры выравнивающих грантов. Для решения этой задачи установление нормативов отчислений от налогов, а также расчет всех видов грантов на республиканском уровне будут производиться не для областей и городов республиканского значения, а для всех участников межбюджетных отношений. Соответственно, контрольные цифры, спускаемые Министерством финансов КР, должны содержать только нормативы отчислений от общегосударственных налогов (которые не должны меняться в течение трех лет), размеры грантов и других видов межбюджетных трансфертов всем бюджетам.

Таким образом, при бюджетном планировании уровни бюджетной системы станут в значительной степени независимы друг от друга, что позволит не только избавиться от их соподчиненности, но и ускорить процесс принятия бюджета, так как составление бюджетов будет вестись параллельно, а не последовательно.

В результате в отношении бюджетного планирования функции вышестоящих властей по отношению к нижестоящим фактически будут состоять в своде их бюджетов.

Как нам представляется, ликвидация областного уровня как уровня бюджетной системы может быть произведена двумя путями:

1. Полная ликвидация без сохранения каких-либо областных структур.
2. Преобразование в территориальное подразделение исполнительной власти республики.

В первом случае все областные учреждения переводятся во введение линейных министерств без создания каких-либо областных структур. Так организована система федеральных органов власти в Российской Федерации, но в России на уровне регионов действуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые федерация опирается при осуществлении части своих полномочий.

В Кыргызской Республике при полной ликвидации областного уровня могут возникать проблемы с оперативностью и эффективностью решения тех или иных вопросов. С учетом этих соображений

Министерством финансов КР принято решение о переходе ко второму варианту, предусматривающему сохранение части областного аппарата в виде территориальных подразделений государственных органов.

Необходимость в наличии таких органов может быть вызвана не столько обеспечением финансирования госучреждений (это можно осуществлять через линейные министерства), сколько координацией общегосударственной политики в масштабах региона. К такой деятельности, на наш взгляд, может относиться строительство и реконструкция дорог, управление имуществом, реализация определенных государственных программ, направленных на инфраструктурное развитие и борьбу с бедностью.

При этом лишение областного звена полномочий по планированию бюджета и управлению межбюджетными трансфертами и пересаживание его на смету может привести к снижению их заинтересованности в развитии доходной базы, а также повышении результативности их функционирования. И хотя применявшийся ранее механизм взимания сверхдоходов из бюджетов наиболее обеспеченных областей (Чуйская и Иссык-Кульская области) посредством «передаваемых средств» практически лишал областные органы указанных стимулов, тем не менее такие стимулы должны быть.

В качестве одного из подходов осуществления такого стимулирования нами предлагается следующий вариант.

Смета расходов областной администрации состоит из двух частей: первая (основная) часть сметы формируется исходя из минимальных потребностей по финансовому обеспечению исполняемых полномочий. Вторая часть рассчитывается по формуле исходя из общих результатов деятельности областных администраций: чем выше показатели деятельности, тем больше будет второй компонент сметы.

Так, для прогнозирования расходов бюджета на среднесрочную перспективу необходимо иметь в своем распоряжении информацию о приоритетных направлениях развития местного сообщества (например, модернизация жилищно-коммунального хозяйства, сокращение оттока молодежи, сохранение исторической части айыл окмоту или города). Для прогнозирования доходов бюджета на среднесрочную перспективу необходимо обладать информацией о перспективах развития тех или иных отраслей экономики и хозяйств местного сообщества.

Поэтому при составлении среднесрочного прогноза бюджета необходимо двигаться по пути «от общего к частному».





На рис. 3.1 приводится составленная автором схема формирования документов, необходимых для составления среднесрочного прогноза бюджета местного самоуправления.

Стратегия развития муниципального образования описывается в документе, который мы условно назовем «Концепция стратегического развития местного самоуправления».

В предлагаемой нами Концепции разворачивается система стратегических целей, задач, направлений развития экономики и социальной сферы местного сообщества. Как правило, Концепция составляется на долгосрочный период (10-15 лет) и не является конкретным планом мероприятий, а отражает лишь общие направления развития местного сообщества в долгосрочной перспективе, стратегические цели развития.

На основе анализа социально-экономического положения, прогноза основных показателей развития, сопоставления конкурентных преимуществ и «слабых мест» органов местного самоуправления, а также оценки внешних и внутренних условий развития разрабатываются сценарии социально-экономического развития местного сообщества и выбирается наиболее вероятный из них.

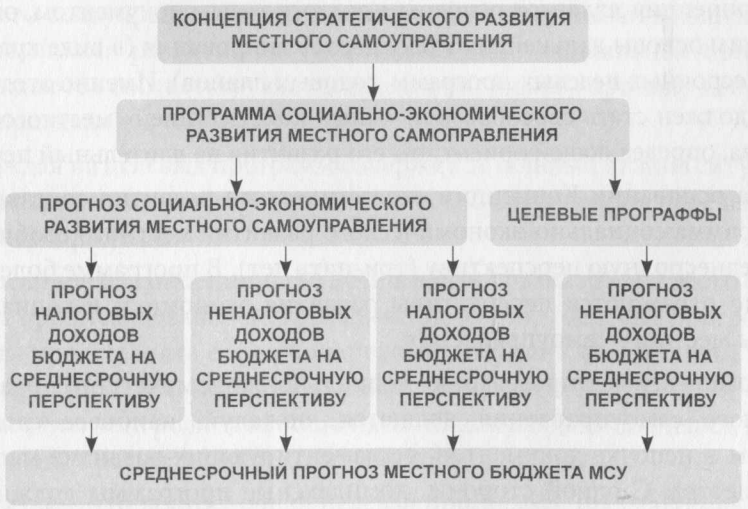


*Рис. 3.1. Схема составления среднесрочного прогноза бюджета МСУ*[96]

96 Составлена автором.

Считаем, что направления развития экономики местного сообщества должны определяться с учетом различных долгосрочных экономических и социально-демографических тенденций. Например, если анализ демографической ситуации говорит о том, что в течение 10 ближайших лет в местном сообществе будет сокращаться рождаемость, то очевидно, что не стоит расширять сеть учреждений дошкольного образования. Это же означает, что в местном сообществе будет происходить процесс старения населения, соответственно, необходимо развивать сеть учреждений здравоохранения, социальную сферу.

Конечно, факторы, которые выявляются в результате анализа долгосрочных тенденций, могут учитываться по-разному. В описанном случае можно сокращать сеть учреждений дошкольного образования, а можно принимать меры по стимулированию рождаемости, миграции молодежи из других регионов.

Полагаем, что органы местного самоуправления могут принять любое из этих двух решений, важно, чтобы это решение нашло свое отражение в концепции, а мероприятия по его выполнению - в программе социально-экономического развития местного сообщества и в соответствующих целевых программах.

Концепция является основным долгосрочным документом, определяющим основы дальнейшего текущего планирования (в виде краткосрочных и среднесрочных целевых программ, годовых планов). Именно этот документ должен стать своеобразной «мини-конституцией» местного сообщества, определяющей ориентиры его развития на длительный период.

На основании Концепции стратегического развития составляется Программа социально-экономического развития местного сообщества на среднесрочную перспективу (три-пять лет). В программе более конкретно отражаются перспективы развития экономики и социальной сферы местного самоуправления.

Комплексные программы социально-экономического развития местного самоуправления являются, пожалуй, наиболее сложным звеном в цепочке документов, регламентирующих развитие местного сообщества. С одной стороны, комплексные программы должны отражать приоритеты, сформулированные в концепции стратегического развития, с другой - все аспекты программы должны быть четко взаимоувязаны, а также сопоставлены с финансовыми возможностями





местного самоуправления на текущий год и на среднесрочную перспективу. Составление комплексных программ является гораздо более сложным процессом, чем составление программ по каким-то отдельным отраслям или объектам.

Предлагаемая нами Программа социально-экономического развития, являясь базой для конструирования отдельных целевых программ, должна включать анализ и планирование на среднесрочную перспективу бюджетной политики и прогнозирование ее влияния на социально-экономическое развитие местного сообщества. В программе рассматриваются основные направления бюджетной политики местного самоуправления, планируемые реформы в среднесрочной перспективе. В программу также могут быть включены отдельные разделы по реформированию отраслей местного самоуправления.

Следующим этапом после разработки стратегической концепции социально-экономического развития и формирования общей программы социально-экономического развития является разработка долгосрочных и среднесрочных целевых программ.

Целевые программы представляют собой средне- или долгосрочные плановые документы, разрабатываемые исполнительным органом местного самоуправления в соответствии с включенными в концепцию направлениями развития местной экономики и социальной сферы, и утверждаются соответствующим представительным органом местного самоуправления.

Каждая из целевых программ содержит детальный анализ ситуации в рассматриваемом секторе (отрасли) местной экономики, перечень задач и мероприятий.

В отличие от концепции, где цели и задачи развития местного сообщества прописаны в общем, «обезличенном» виде, целевые программы должны представлять собой конкретный документ, содержащий перечень мероприятий с указанием сроков, исполнителей, ресурсов, форм отчетности и контроля за исполнением, индикаторы исполнения, предварительный расчет эффекта от реализации программы.

Считаем, что долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств, средств внебюджетного фонда или из других источников, должна, в том числе, содержать:

- цели программы;
- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы с указанием набора соответствующих индикаторов, характеризующих достижение указанных результатов;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- сроки реализации программы;
- порядок мониторинга реализации и оценки эффективности программы.

Автором предполагается, что формирование перечня долгосрочных целевых программ будет осуществляться органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Правительства Кыргызской Республики, региона, соответствующих органов местных самоуправлений и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами, а также на основании действующих правительственных и региональных целевых программ.

Для формирования такого перечня проекты целевых программ, подготовленные отраслевыми отделами органа местного самоуправления, необходимо свести в единый блок. Данный этап очень важен, так как обычно предполагает определенное сокращение проектных заявок по отдельным направлениям и их балансировку в соответствии с приоритетами, заложенными в концепцию стратегического развития.

В Законе Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики» статья 9 требует представлять одновременно в проекте бюджета и бюджет развития (в том числе капитальные вложения), то есть инвестиционную программу на очередной финансовый год. В связи с этим необходимо в сфере управления местными финансами и бюджетом органов местного самоуправления также указать объемы финансирования по каждой программе, расписать по источникам и объектам финансирования на несколько лет вперед. Всякое изменение такой программы при сокращении объемов финансирования должно проходить тщательную экспертизу.

Проектировки финансирования целевых программ на среднесрочную перспективу являются неотъемлемой частью перспективного финансового плана. В идеале выделяемые на реализацию целевых программ объемы финансирования должны быть в максимальной степени защищены.





В то же время должны быть разработаны критерии сокращения финансирования программ или отдельных компонентов программ в случае нехватки средств. Как правило, должны сокращаться отдельные программы с условием завершения других программ, поскольку одновременное сокращение средств по всем программам приведет к тому, что ни одна из них не будет завершена в установленные сроки, а это будет означать неэффективное расходование бюджетных средств.

Составление прогнозов социально-экономического развития органов местного самоуправления включает широкий спектр вопросов, которые зависят от финансово-экономического потенциала местного сообщества и их географических расположений, демографического состава населения и других факторов.

В связи с этим в данной научной работе автором отмечаются лишь базовые моменты прогнозирования, которые заключаются в следующем:

- многовариантность прогноза;
- использование нескольких методов прогнозирования;
- использование при составлении прогноза республиканских и региональных показателей.

При составлении прогноза необходимо обеспечить нескольких сценариев (вариантов) социально-экономического развития местного сообщества, по меньшей мере, три:

- пессимистический;
- консервативный;
- оптимистический.

Пессимистический вариант прогноза предполагает, что цели экономической политики местного самоуправления не будут достигнуты (например, вследствие непредвиденных изменений правительственной или региональной социально-экономической политики, резком изменении мировой конъюнктуры). Цель составления пессимистического сценария - определение менее приоритетных расходов, то есть расходов, которые могут быть сокращены при неблагоприятном развитии ситуации.

В основу консервативного варианта прогноза закладывается предположение о том, что в прогнозируемом периоде социально-экономическая ситуация в местном сообществе будет развиваться в соответствии с заложенными при прогнозировании параметрами экономической политики местного самоуправления.

Оптимистический вариант прогноза предполагает «перевыполнение» планов экономического развития местного самоуправления за счет благоприятного изменения внешних факторов, полного выполнения текущих обязательств правительства и региональных органов власти перед органами местного самоуправления, роста бюджетных доходов по сравнению с уровнем, предполагаемым в соответствии с консервативным сценарием. Таким образом, цель составления оптимистического сценария - определение направлений распределения «дополнительных» доходов бюджета.

На наш взгляд, наиболее эффективным является использование не одного, а нескольких методов прогнозирования (например: статистические методы, метод экспертных оценок и др.), что позволит использовать преимущества различных методов и, таким образом, обеспечить большую точность и надежность результатов.

При составлении прогнозов социально-экономического развития следует опираться на данные, содержащиеся в прогнозе социально-экономического развития регионов республики в целом, а также на данные о тенденциях социально-экономического развития региона за истекший среднесрочный период. Прогнозные документы могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 до 5 лет), долгосрочными (свыше 5 лет).

Прогноз социально-экономического развития местного сообщества на краткосрочную перспективу разрабатывается с целью обоснования направлений оперативного регулирования социально-экономического развития местного сообщества и является основой для разработки бюджета.

Прогноз социально-экономического развития местного сообщества на среднесрочную перспективу разрабатывается с целью выявления проблем и активных тенденций социально-экономического развития местного сообщества в среднесрочном периоде и является основой для разработки перспективного финансового плана.





Выбор методов прогнозирования, на наш взгляд, зависит как от объема доступной информации, так и от ресурсов, отпущенных на прогнозирование. Простой метод - применение экзогенно заданных коэффициентов роста (фактически именно этот метод используется в большинстве местных самоуправлений).

Возможно применение более сложных моделей, учитывающих как статистическую взаимосвязь налоговых поступлений и налоговой базы, так и поведение налогоплательщиков, например, эконометрических моделей взаимосвязи налоговой базы и налоговых поступлений. Кроме того, можно учитывать влияние фискальных инструментов (например, налоговой ставки) на поведение налогоплательщиков.

При наличии подробной информации по предприятиям-налогоплательщикам нами предлагается построение так называемой имитационной модели - налогового калькулятора, который позволит рассчитать объем налоговых платежей с имеющихся предприятий при тех или иных изменениях в налоговом законодательстве.

Использование только одного метода прогнозирования может привести к значительным ошибкам. В связи с этим нами рекомендуется сравнивать результаты, полученные при помощи разных методов прогнозирования. В случае небольшого расхождения этих результатов между собой возможно использовать усредненное значение прогноза, в противном случае необходимо провести детальный анализ влияния различных факторов на объем налоговых доходов. Основой для выбора конкретной модели в местном самоуправлении, как уже отмечалось, может служить доступная статистика и имеющиеся финансовые ресурсы на разработку.

Неналоговые доходы местного самоуправления в значительной степени зависят от политики управления муниципальным имуществом, в частности, программы приватизации, мероприятий по использованию муниципального имущества и пр.

На наш взгляд, для качественного прогнозирования неналоговых доходов на среднесрочную перспективу необходимо составление среднесрочной программы приватизации муниципального имущества, инвентаризация и составление реестра муниципальной собственности с оценкой потенциальной отдачи от использования муниципального имущества, проведение анализа деятельности бюджетных учреждений

(в части доходов от оказания платных услуг и иной, приносящей доход, деятельности, которые зачисляются в бюджет), проведение анализа деятельности муниципальных предприятий, хозяйствующих субъектов и установление долговременного норматива отчислений от прибыли муниципальных предприятий в бюджет, инвентаризация долей (акций) хозяйственных обществ и иных финансовых активов, находящихся в собственности муниципального образования, анализ генерируемых ими финансовых потоков и др.

Для инвентаризации расходных обязательств необходимо, прежде всего, изучить все законы и нормативно-правовые акты, предусматривающие возникновение расходных обязательств. Здесь следует оценить объем расходов, которые идут на реализацию расходных обязательств. Кроме того, инвентаризация расходных обязательств предполагает систематизацию расходных обязательств по отдельным категориям.

По результатам инвентаризации расходных обязательств органы местного самоуправления составляют реестр расходных обязательств, который включает обязательства, установленные правительственными, региональными и местными нормативными правовыми актами, обязательства по неисполненным судебным решениям о взыскании средств с бюджета местного самоуправления или с муниципальных бюджетных учреждений в порядке субсидиарной ответственности, обязательства по обслуживанию и погашению долга (включая признанную кредиторскую задолженность), обязательства по содержанию сети бюджетных учреждений.

Реестр расходных обязательств используется для составления бюджета на очередной год и служит основой для финансовой оценки расходных обязательств. Расходы, которые не содержатся в реестре расходных обязательств местного самоуправления, не должны финансироваться из местного бюджета.

На основе реестров расходных обязательств по направлениям (функциям), разрабатываемым главными распорядителями бюджетных средств, финансовый орган местного самоуправления составляет сводный реестр расходных обязательств местного самоуправления.

Реестры и сводный реестр расходных обязательств по отдельным направлениям утверждаются руководителем местного самоуправления, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, по





согласованию с финансовым органом ежегодно до начала составления проекта бюджета на очередной финансовый год.

Считаем, что примерная структура реестра расходных обязательств должна содержать следующие разделы.

1. Код муниципального образования.
2. Код расходного обязательства.
3. Код расходного обязательства в разрезе функциональной и экономической классификаций.
4. Содержание расходного обязательства (краткое описание).
5. Ссылка на нормативный правовой акт, устанавливающий расходное обязательство. В этом разделе указывается, какой уровень государственной власти и каким документом (реквизиты документа, статья, пункт, абзац) вводит и устанавливает расходное обязательство.
6. Финансовое обеспечение (указывается, какой уровень государственной власти и на основании какого документа (реквизиты документа, статья, пункт, абзац) при составлении и утверждении бюджета предусматривает выделение средств, необходимых для исполнения расходных обязательств на данном уровне власти или передачу субвенций на те же цели в бюджеты других уровней).
7. Расходование средств - указывается, какой уровень государственной власти и на основании какого документа (реквизиты документа, статья пункт, абзац) осуществляет предоставление бюджетных средств на исполнение расходного обязательства.

Реестр расходных обязательств может быть дополнен следующей информацией:

- объем фактических расходов на реализацию расходных обязательств (за истекший среднесрочный период);
- объем фактических расходов бюджетов уровней власти, реализующих расходное обязательство (за истекший среднесрочный период);
- объем финансирования на реализацию расходных обязательств, поступивших из бюджетов вышестоящих уровней власти (за истекший среднесрочный период);

- планируемые расходы на очередной год и на предстоящий среднесрочный период.

Следующим этапом после проведения инвентаризации расходных обязательства является паспортизация отраслей муниципального хозяйства, а также отдельных бюджетных учреждений и муниципальных предприятий.

Финансово-экономический отдел должен составить паспорт каждой отрасли муниципального хозяйства и передать этот паспорт на заполнение в соответствующий отраслевой отдел местного самоуправления. На каждое учреждение и муниципальное предприятие также составляется свой паспорт.

Паспортизация отраслей, учреждений и предприятий способствует не только уточнению результатов инвентаризации расходных обязательств, но и позволяет выявить неэффективные бюджетные расходы.

Таким образом, сведения о деятельности предприятия (учреждения) должны содержать не только количественные, но и качественные показатели деятельности предприятия (учреждения). Например, в качестве показателей, характеризующих деятельность школы, следует использовать не только общее количество выпускников (количественный показатель), но и количество выпускников, поступивших после школы в высшие учебные заведения, сведения об оценках, медалях, трудоустройстве и т.д.

Паспортизация отрасли должна проводиться не реже чем раз в пять лет. Однако для более продуктивной оценки эффективности бюджетных расходов рекомендуется проводить ее не реже чем раз в три года.

С учетом результатов этого анализа и имеющихся в распоряжении отрасли ресурсов составляются три варианта среднесрочного прогноза развития отрасли.

Автором отмечается, что процедуру среднесрочного планирования целесообразно осуществлять не только по отдельным отраслям муниципального хозяйства (функциональная классификация расходов), но и в разрезе ведомственной классификации - главных распорядителей бюджетных средств, а также всех или хотя бы наиболее крупных подведомственных учреждений.





Планируемый объем расходов бюджета должен быть равен прогнозируемому объему доходов, уменьшенному на величину резервного фонда. Под резервным фондом понимается резерв, которые создается на случай возникновения непредвиденной потребности в расходах.

Описанная процедура позволяет ввести жесткие бюджетные ограничения по текущим расходам и выделить средства для капитального бюджета.

По мнению автора, капитальные расходы бюджета необходимо объединить в инвестиционный план, который включает в себя:

- анализ каждого проекта в деталях;
- анализ всех инвестиций в совокупности;
- объемы и сроки необходимых инвестиций.

При составлении среднесрочного прогноза местного бюджета следует учитывать первичный характер расходов бюджета по отношению к доходам. Кроме того, при составлении годового бюджета объем доходов считается заданным извне ограничением, однако при планировании на перспективу объем доходов следует считать функцией от расходных потребностей (табл. 3.1).

**Таблица 3.1. Среднесрочный прогноз местного бюджета**

| | 2011 г. | Прогноз на 2012 г. | | Прогноз на 2013 г. | | Прогноз на 2014 г. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | тыс. сом. | темп прироста, % | тыс. сом. | темп прироста, % | тыс. сом. | темп прироста, % |
| Местные бюджеты в том числе: | 14 228,7 | 25 919,6 | 82,2 | 28 260,9 | 9,0 | 30 447,6 | 7,7 |
| Собственные доходы | 8 572,5 | 9 782,8 | 14,1 | 11 202,2 | 14,5 | 12 412,4 | 10,8 |
| Категориальные гранты | 4 085,0 | 12 300,0 | 201,1 | 12 915,0 | 5,0 | 13 560,0 | 5,0 |
| Выравнивающие гранты | 1 059,2 | 3 836,8 | 262,2 | 4 143,7 | 8,0 | 4 475,2 | 8,0 |

Как видно из рис. 3.2, до 2014 г. прогнозируется стабильный рост объемов местных бюджетов как в части собственных доходов, так и в отношении грантов.

*Рис. 3.2. Динамика прогноза местных бюджетов на 2012-2014 гг.*

Необходимо отметить, что по прогнозу на 2012 г. темп прироста категориальных грантов местным бюджетам составил 201,%, выравнивающих грантов – 262,2, в то время как прирост собственных доходов планируется на уровне 14,1%. Однако по прогнозу на последующие годы темп прироста существенно снижается, составляя для категориальных грантов 5%, для выравнивающих грантов - 8%, при незначительном изменении темпов прироста собственных доходов (14,5% по прогнозу на 2013 г. и 10,8% - по прогнозу на 2014 г.).

Без сомнения, помимо перечисленных документов (Концепция и программы социально-экономического развития, целевые программы, адресная программа капитальных вложений, прогнозы социально-экономического развития, реестр расходных обязательств), для составления среднесрочного прогноза местного бюджета необходимо учитывать Бюджетное послание главы местного самоуправления на очередной финансовый год.

В ходе разработки среднесрочного прогноза местного бюджета главные распорядители бюджетных средств разрабатывают и представляют в





финансовый орган местного самоуправления проектировки расходов бюджета на среднесрочную перспективу. Одновременно специалист местного самоуправления, отвечающий за управление муниципальным имуществом, представляет среднесрочные проектировки неналоговых доходов, финансово-экономический отдел рассчитывает среднесрочные проектировки налоговых доходов и прогноз межбюджетных перечислений из вышестоящих бюджетов. В случае пересмотра проектировок доходов и расходов на плановый период по сравнению с проектировками, представлявшимися год назад, главные распорядители бюджетных средств, финансово-экономический отдел и специалист по управлению муниципальным имуществом обязаны дать письменное обоснование такого пересмотра. В случае, если проектировки доходов и расходов на плановый период отличаются от проектировок, представлявшихся год назад, более чем на 10-15%, эти обоснования целесообразно представить к рассмотрению местного кенеша вместе со среднесрочным прогнозом бюджета.

На важном этапе контроля исполнения бюджета необходимо обеспечить оценку достоверности среднесрочного прогноза бюджета прошлых лет, выявить причины отклонения фактических показателей от прогнозных, а также оценить степень реализации целей среднесрочных программ социально-экономического развития местного сообщества.

При составлении среднесрочного прогноза бюджета должен соблюдаться следующий принцип: среднесрочный финансовый план и сопутствующие ему документы (среднесрочный прогноз социально-экономического развития, среднесрочные целевые программы) составляются на три года, при этом каждый год происходит сдвиг горизонта планирования: проектировки среднесрочного прогноза бюджета на предстоящий год в идеале совпадают с проектом бюджета на тот же период (как уже отмечалось, значительные отклонения должны обосновываться составителями среднесрочного прогноза бюджета), а прогнозный период сдвигается на один год вперед.

На правительственном уровне нами рекомендуется внедрить план так называемой «скользящей трехлетки», при которой основным показателем среднесрочного бюджета, разрабатываемого в году n на n+1, n+2 и n+3 годы, будут служить показатели, разработанные в предыдущем финансовом плане на n+1 и n+2 годы. При этом процедура корректировки этих показателей по мере приближения будущих периодов будет довольно жестко регламентирована.

Отметим, что до этого на правительственном уровне среднесрочный прогноз бюджета каждый год составлялся «с нуля», то есть показатели предыдущего финансового плана на n+1 и n+2 годы в расчет не принимались. Очевидно, что такой подход к финансовому планированию лишал всю процедуру какого-либо смысла.

Нами рекомендуется закрепить подобную процедуру в решении представительного органа местного самоуправления, регулирующем бюджетное устройство и бюджетный процесс. Среднесрочный прогноз местного бюджета, утвержденный распоряжением главы местного самоуправления, будет иметь меньший юридический статус, чем решение о бюджете. Тем самым, представительный орган местного самоуправления сможет каждый раз при принятии решения о бюджете не принимать в расчеты проектировки среднесрочного прогноза местного бюджета. Такая практика имела место на центральном уровне в последние годы.

В нормативном правовом документе, регламентирующем бюджетный процесс на территории органов МСУ, предлагаем отразить следующие нормы.

1. Поскольку одной из задач среднесрочного прогноза местного бюджета является информирование законодательных органов, проект среднесрочного прогноза местного бюджета должен быть представлен на рассмотрение представительного органа местного самоуправления для проведения слушаний в комитетах, комиссиях и на пленарном заседании. По результатам слушаний принимаются рекомендации, которые должны быть учтены при доработке среднесрочного прогноза местного бюджета.
2. Подготовка среднесрочного прогноза местного бюджета финансовым органом местного самоуправления и рассмотрение его в органе представительной власти местного самоуправления должны осуществляться одновременно с разработкой прогноза социально-экономического развития. Составление среднесрочного прогноза местного бюджета и прогноза социально-экономического развития должно осуществляться до составления проекта бюджета на очередной финансовый год, бюджетные проектировки должны учитывать показатели среднесрочного прогноза местного бюджета.
3. Необходимо установить процедуру корректировки показателей среднесрочного прогноза местного бюджета при сдвиге планового периода, а именно: любое изменение показателя плана по сравнению с соответствующим показателем среднесрочного прогноза местного бюджета, принятого в предыдущем году, требует письменного обоснования при представлении плана в орган представительной власти.
4. Необходимо разработать и утвердить методику составления среднесрочного прогноза местного бюджета, которая подлежит обязательному опубликованию в открытой печати. Методика должна в обязательном порядке включать положение о корректировке показателей среднесрочного прогноза местного бюджета в соответствии с показателями прогноза социально-экономического развития региона.





Таким образом, считаем, что действующая на сегодня система распределения полномочий между соответствующими уровнями бюджета в определенной степени (наряду с другими факторами) не создает достаточных условий для разработки плана-прогноза социально-экономического развития органов местного самоуправления. А подготовка прогноза социально-экономического развития органов местного самоуправления, прогнозирование доходов и расходов местного бюджета органов местного самоуправления на среднесрочную перспективу и определение основных приоритетов долговой политики невозможны без определения более общих задач, стоящих перед органами местного самоуправления, а именно - стратегии развития местных сообществ в долгосрочной перспективе.

**Резюмируя вышесказанное, нами предлагаются следующие выводы и предложения:**

1. В настоящее время в большинстве органов местного самоуправления бюджет следующего года, как правило, составляется на базе отчета об исполнении бюджета предыдущего года и индекса–дефлятора, при этом среднесрочные и долгосрочные приоритеты бюджетной политики не устанавливаются. Однако для эффективного развития системы местного самоуправления требуется наличие долгосрочного финансового плана, в котором обозначены приоритеты социально-экономического развития и бюджетной политики.
2. На наш взгляд, бюджет должен строиться снизу вверх, и для обеспечения такой возможности органы местного самоуправления должны

заранее знать как нормативы отчислений от налогов, так и размеры выравнивающих грантов. Для решения этой задачи установление нормативов отчислений от налогов, а также расчет всех видов грантов на республиканском уровне будут производиться не для областей и городов республиканского значения, а для всех участников межбюджетных отношений. В результате в отношении бюджетного планирования функции вышестоящих властей по отношению к нижестоящим фактически будут состоять в своде их бюджетов.

3. По нашему мнению, существует необходимость ликвидации областного уровня как уровня бюджетной системы путем сохранения части областного аппарата в виде территориальных подразделений государственных органов, то есть переход на двухуровневую систему управления.
4. Исходя из интересов муниципального образования, нами предлагается «Концепция стратегического развития местного самоуправления», в которой разворачивается система стратегических целей, задач, направлений развития экономики и социальной сферы местного сообщества на долгосрочный период. Концепция не является конкретным планом мероприятий, а отражает лишь общие направления развития местного сообщества в долгосрочной перспективе, стратегические цели развития. Комплексные программы социально-экономического развития местного самоуправления должны отражать приоритеты, сформулированные в Концепции стратегического развития, все аспекты программы должны быть четко взаимоувязаны, а также сопоставлены с финансовыми возможностями местного самоуправления на текущий год и на среднесрочную перспективу.
5. На наш взгляд, для качественного прогнозирования неналоговых доходов на среднесрочную перспективу необходимо составление среднесрочной программы приватизации муниципального имущества, инвентаризация и составление реестра муниципальной собственности с оценкой потенциальной отдачи от использования муниципального имущества, проведение анализа деятельности бюджетных учреждений, муниципальных предприятий, хозяйствующих субъектов и установление долговременного норматива отчислений от прибыли муниципальных предприятий в бюджет, инвентаризация долей (акций) хозяйственных обществ и иных финансовых активов, находящихся в собственности муниципального образования, анализ генерируемых ими финансовых потоков и др.





## 3.2. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В настоящее время доминирующей целью экономической политики как развитых, так и развивающихся государств являются рост национальной конкурентоспособности и расширение доли отечественных компаний на внутреннем и мировом рынках, повышение эффективности их деятельности.

Целевой задачей современного периода развития Кыргызской Республики является обеспечение высоких темпов роста валового внутреннего продукта, дальнейшее наращивание эффективности производства и достижение на основе этого высокого уровня и качества жизни населения. Поэтому для Кыргызской Республики, как и для стран всего мира, возникает необходимость активизации действующих и поиска новых источников и факторов положительной динамики экономического развития.

Опыт так называемых новых индустриальных стран свидетельствует о том, что совершенствование промышленной структуры, повышение конкурентоспособности национальной экономики могут быть весьма эффективными при наличии диверсифицированной системы субконтрактных отношений ведущих производителей с мелкими и средними компаниями, берущими на себя решение отдельных узкоспециальных задач в конструировании и производстве отдельных узлов и компонентов.

Практика кластерного развития показывает, что экономическое развитие регионов зависит от сложной системы взаимосвязанных факторов, среди которых территориальное расположение и высококвалифицированный персонал играют немаловажную, однако не исключительную роль. Наиболее динамичное развитие получают те регионы, где сформировались промышленные или инновационные кластеры, то есть комплексы предприятий (промышленных компаний, исследовательских центров, научных учреждений), органов муниципального управления, профсоюзов на базе территориальной концентрации специализированных поставщиков, основных производителей и потребителей, связанных одной технологической цепочкой. Такие комплексы выступают альтернативой секторальному (отраслевому) подходу.

Инновационно-промышленные кластеры, базирующиеся на конкретной территории, имеют в своей основе определенную устойчивую систему распространения новых знаний, технологий и продукции – так называемую технологическую сеть, то есть они опираются на совместную научную базу. Фирмы кластера имеют дополнительные конкурентные преимущества за счет возможности осуществлять внутреннюю специализацию и стандартизацию, минимизировать затраты на внедрение инноваций. Важной особенностью таких кластеров является наличие в их структуре гибких субъектов малого бизнеса, позволяющих формировать так называемые инновационные точки роста. Инновационно-промышленные кластеры, базирующиеся на конкретной территории, чрезвычайно важны для развития предпринимательства по нескольким причинам. Прежде всего, они обеспечивают фирмам высокую степень специализации. Это позволяет предпринимателям создавать новые фирмы, обслуживающие конкретную промышленную нишу. Очень важно, что меньшая степень вертикальной интеграции структур внутри кластера облегчает вхождение в него новых фирм.

Одним из отличительных признаков промышленного кластера в общей модели производственно–кооперационных и иных взаимодействий субъектов хозяйствования является принцип территориальной локализации. Однако следует понимать, что географические масштабы кластера могут варьировать от одного города, области, района до страны или даже ряда соседствующих стран.

Широкое распространение в постсоветских странах получили кластерные принципы организации производственного взаимодействия на региональном уровне. Этот подход предоставляет большие возможности для повышения как конкурентоспособности местного бизнеса, так и эффективности экономической политики региональной власти.

Кластерные принципы организации производственного взаимодействия на местном уровне должны использоваться при формировании и осуществлении национальной промышленной политики, что позволяет повысить эффективность взаимодействия частного сектора, государства, торговых ассоциаций, исследовательских и образовательных учреждений в инновационном процессе.

Вышесказанное означает, что в первую очередь необходимо более углубленное и расширенное изучение опыта развития кластерной экономики в странах мира. Следующим шагом может стать моделирование развития кластеров в экономике Кыргызстана, с учетом таких проблем, как высокий уровень коррупции и политическая нестабильность.





В Кыргызской Республике определенная почва для развития кластеризации - по крайней мере, законодательная - была подготовлена еще в 1999 г., когда был принят Закон об инновационной деятельности, продекларировавший стратегическую ориентацию страны на инновационную модель развития, максимальное удовлетворение потребностей внутреннего рынка, политику импортозамещения, выход на новые ниши на мировом рынке. Также был принят ряд других государственных документов, направленных на повышение конкурентоспособности национальной экономики. В их числе: Государственная программа развития системы интеллектуальной собственности КР на 2000-2010 гг. «Интеллект», Государственная программа реформирования науки в КР на 2003-2005 гг., Программа развития системы научно-технической информации в КР на 2004-2010 гг.

Что касается кластерного подхода и специализации национальной экономики, то здесь существует схожесть подходов экономической политики Кыргызстана с другими странами СНГ. Так, в 2009 г. была озвучена инициатива руководителей Иссык-Кульской области о специализации каждого из районов области. В документе, представленном вниманию президента страны, предлагалось, например, специализировать Тонский район на производстве мяса, восточную часть Джеты-Огузского района - на производстве овощей и фруктов, западную часть - на производстве картофеля и скота молочной направленности. Аксуйский и Тюпский районы должны были стать производителями зерновых, лекарственных трав, стать лабораторией для селекции растений и высокопродуктивного скота молочного направления; Иссык-Кульскому региону отводилась главная роль в развитии туризма и т.д.

Также на уровне премьер-министра предлагалось специализировать каждую область в соответствии с ее преимуществами. Так, Баткенская область могла бы специализироваться на производстве сушеных фруктов или национальных изделий, Нарынская область – на производстве мясной продукции, лекарственных трав и т.д. Попытки поиска нужных решений со стороны правительства заслуживают уважения, но последствия любых решений для экономики страны в долгосрочной перспективе должны тщательно обдумываться.

Понятие кластеризации тесно связано с понятием национальных технопарков. Технопарк в условиях рынка создается как универсальная среда для коммерциализации разработок научных центров, прогрессивного развития молодых инновационных компаний, занятых в различных наукоемких сферах. Основными направлениями специализации технопарка могут быть определены:

- информационные и телекоммуникационные технологии;
- биомедицина и биотехнологии;
- приборостроение и наукоемкое оборудование;
- новые материалы, нанотехнологии, силовая электроника и др.

В технопарке получат развитие и другие направления: как традиционные для научно-производственного комплекса, так и новые, отвечающие требованиям времени и приоритетам стратегического развития Кыргызской Республики.

К сдерживающим факторам при реализации кластерной политики в Кыргызской Республике следует отнести:

- недостаточную развитость малого бизнеса, относительно неразвитые инфраструктурные и организационные условия;
- слабый уровень доверия между основными субъектами экономической деятельности, достигающий своего минимума во взаимоотношениях бизнеса и власти;
- рассмотрение факторных условий (в основном доступа к дешевым ресурсам) в качестве основного детерминанта успешности развития кластеров;
- отсутствие культуры информационной открытости, что вызывает недоверие потенциальных участников кластера и формирование недобросовестной конкуренции;
- низкую культуру производства, отсутствие опыта управления на основе аутсорсинга;
- низкое качество бизнес-климата;
- низкий уровень развития ассоциативных структур (торговых палат, промышленных ассоциаций), которые не справляются с задачей выработки и продвижения приоритетов и интересов регионального бизнеса;





- краткосрочный горизонт планирования – реальные выгоды от развития кластера появляются только через 5-7 лет.

Из вышесказанного следует, что экономика, основанная на кластерах, - это модель конкурентоспособной и инвестиционно привлекательной экономики, обеспечивающей высокий уровень и качество жизни местного населения и вовлекающей в процесс производства не только крупные предприятия области, города или района, но и малый и средний бизнес.

Использование кластерных технологий наиболее перспективно на тех территориях, где бизнес и власть намерены создать конкурентоспособную отрасль промышленности. При этом регионы, на территории которых складываются кластеры, обычно становятся лидерами экономического развития. Регионы, не имеющие кластеров, занимают заведомо худшее экономическое положение, а в большинстве случаев становятся депрессивными территориями.

Считаем, что развитие кластера как новой формы хозяйствования, экономического взаимодействия и связей позволяет достичь определенного социально-экономического эффекта, который проявляется в следующих направлениях:

- повышение производительности и конкурентоспособности компаний и секторов экономики;
- повышение инновационного потенциала;
- стимулирование создания и развития новых малых и средних компаний;
- повышение конкурентоспособности и экономическое развитие регионов;
- обеспечение занятости в регионе, положительного изменения ее структуры, повышения уровня заработной платы.

Кластеры могут формироваться на региональной основе, где наблюдается высокая географическая концентрация взаимосвязанных отраслей. Это позволит увеличить прилив капитала и технологий при помощи прямых иностранных инвестиций. Другой путь – придание основным экономическим регионам, городам или районам статуса особых зон, где иностранным инвесторам предоставят особые льготы, если они будут развивать специфические промышленные кластеры.

Формирование высокоэффективных кластеров значительно ускорилось бы с помощью целевых инвестиций, так как решающим условием выхода Кыргызстана из кризиса выступает необходимость роста инвестиций в различные сферы народного хозяйства. Именно активизация инвестиционной деятельности может стать «архимедовым рычагом» развития нашей экономики, так как инвестиции играют немаловажную роль в эффективном функционировании органов местного самоуправления. Развитие местных инфраструктурных комплексов требует регулярных финансовых вложений на ремонт, замену и обновление основных фондов, увеличение мощности и диверсификацию деятельности, наращивание имеющегося потенциала, осуществление необходимых организационных и технологических нововведений.

Надо сказать, что за последние годы объем инвестиций неуклонно снижается. Почти повсеместно прогрессирует процесс ухудшения состояния основных производственных фондов. Используемые сегодня объемы капитальных вложений недостаточны для обеспечения даже простого воспроизводства, что влечет за собой сокращение производства, остановку жизненно важных производственных и социальных объектов. Во многих регионах спад производства достиг предельного уровня, превышение которого связано с прекращением выпуска отдельных видов продукции, возникновением аварийных ситуаций.

Существует острая необходимость в эффективной инвестиционной политике, чтобы устранить препятствия в развитии инвестиционной сферы, разработать и включить механизм стимулирования инвестиционный активности и, прежде всего, в регионах страны, в муниципальных образованиях, поскольку именно в регионах, на местах решается подавляющая часть социально-экономических задач и вопросов. В связи с этим эффективная организация инвестиционный деятельности в регионах страны позволит обеспечить жизнедеятельность производства, рост местной экономики, смягчение жилищной проблемы, развитие социальной сферы. Поэтому задача развития местной инвестиционной деятельности является на современном этапе одной из наиболее актуальных.

Необходимо подчеркнуть, что инвестиции вкладываются, как правило, в разработки, несущие в себе новизну, рыночную ценность, социальную значимость, то есть инвестиции тянутся, направляются именно





к инновационным проектам. Поэтому можно говорить о наличии тесной взаимосвязи и взаимообусловленности инноваций и инвестиций.

Инновационный процесс играет центральную, изначальную роль в подготовке и осуществлении экономического роста любой социально-экономической системы. Ведь структурные изменения как генератор роста находятся под постоянным воздействием новых технологических процессов, изделий и прогрессивных организационных форм.

Как правило, инвестиционный процесс намного успешнее идет в тех местах, где имеются в наличии квалифицированная рабочая сила, территория для расширения производственных площадей, развитая инфраструктура, отсутствуют юридические барьеры для новых капиталовложений, действует гибкая система местного налогообложения, ощущается заинтересованность и содействие местных властей в развитии деловой активности.

В последние 5-6 лет в Кыргызстане муниципальные администрации также стали разрабатывать свою инвестиционную политику, включающую меры по созданию благоприятных условий для развития деловой активности.

Проведенные автором исследования данных по Ошской, Джалал-Абадской и Чуйской областям позволяют выделить ключевые факторы, влияющие на развитие местной инвестиционной сферы:

- повышение инвестиционной активности путем создания благоприятного инвестиционного климата, включающего правовую защищенность, налоговые льготы, финансовые стимулы, приоритетное выделение земель, муниципальную поддержку и т.п.;
- более интенсивная мобилизация финансовых средств из разнообразных, в том числе нетрадиционных источников;
- развитие инновационной деятельности в различных отраслях производства и создание соответствующей инфраструктуры;
- применение новых форм и методов использования инвестиционных ресурсов, формирование инвестиционной инфраструктуры;
- формирование имиджа привлекательной инвестиционной территории;
- рост инвестиционной культуры.

Полноценная комплексная реализация этих движущих сил позволяет значительно повысить уровень активизации инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях.

С целью привлечения внимания потенциальных инвесторов и проявления у них определенного интереса необходима разносторонняя объективная информация, раскрывающая достоинства той или иной территории, инвестиционные преимущества конкретных муниципальных образований. Здесь требуется ненавязчиво, но убедительно показать все выгодные аспекты инвестиционной территории с тем, чтобы вызвать заинтересованность у внешних инвесторов. А для этого необходимо подготовить основательную информацию о местных условиях и возможностях, базу данных по территориальной инфраструктуре, о ведущих предприятиях, социальной сфере, инвестиционных проектах, строительном комплексе и т.п., а также концепцию развития муниципального образования.

Следует заметить, что различного рода информационные материалы, каталоги инвестиционных проектов и предложений разрабатываются и тиражируются по многим регионам, однако эффективность действия отдельных, разрозненных документов, содержащих некоторые сведения, обычно невысока. Как правило, более плодотворными являются информационные документы, носящие комплексный характер, взаимоувязанные с основными стратегическими направлениями развития территории.

Разработка и представление стратегии развития территории, безусловно, одна из наиболее сложных задач. Однако для повышения инвестиционной привлекательности необходимо определить и зафиксировать основные направления развития местной экономики, так как, по справедливому убеждению большинства инвесторов, участие в стратегических муниципальных проектах сопряжено с меньшими рисками.

Надо признать, что в некоторых органах местного самоуправления Кыргызстана трудно получить информацию о степени развития того или иного бизнеса, финансовом положении предприятий и потенциальных партнеров, возможности приобретения земли и т. д. Это затрудняет или делает почти невозможной необходимую оценку риска, что приводит к отказу финансирования инвесторами.





Сегодня многие территории находятся в состоянии конкуренции друг с другом за новые рабочие места и создание высокоприбыльной продукции. Территории, которые смогут предложить иностранным или отечественным инвесторам наиболее привлекательные условия, будут впереди других. Состязание такого рода дает большие импульсы: вполне возможно, что многие территории одновременно будут расти экономически.

В качестве примера можно привести ряд отдельных айыл окмоту Иссык-Кульской, Чуйской, Ошской и Джалал-Абадской областей, территории которых находятся вблизи областных центров. Экономический рост этих айыл окмоту обеспечен за счет продажи земельных участков под строительство, а не за счет инновационных и инвестиционных проектов. На наш взгляд, продажа земельных участков сама по себе не является инвестиционной деятельностью того или иного территориального округа, а лишь исходным условием привлечения инвестиционных вложений. Такая практика не может быть фактором, определяющим инвестиционную активность органов местного самоуправления.

Любое значительное капитальное вложение неизбежно сопряжено с определенным риском. Инвесторы, особенно иностранные, стремятся избегать местных сложностей, бюрократических проволочек, субъективных условий. Поэтому вполне естественно выглядят проводимые потенциальными инвесторами маркетинговые исследования определенных территорий относительно различных факторов: наличия сырья или полуфабрикатов, состояния промышленности и сельского хозяйства, наличия и квалификации рабочей силы, уровня развития социальной сферы, состояния транспортных коммуникаций, потенциала строительного комплекса, степени развития малого бизнеса, уровня местных налогов, политики местных органов управления.

Исходя из анализа множества факторов и их значимости, определяется инвестиционная привлекательность территории. Потенциальные выгоды от завоевания позиций на некотором новом территориальном рынке и возможные прибыли отчасти снимают остроту высокого первоначального риска от вложения капитала. Вместе с тем и местные администрации могут значительно снизить степень риска путем передачи инвесторам точной и своевременной информации о состоянии местной экономики.

Оценка сильных и слабых сторон помогает инвестору определить, в чем будет состоять основная идея его стратегии - стремление иметь квалифицированную рабочую силу, расположение производства вблизи емких рынков или источников сырья, мощная диверсифицированная производственная база, сильная муниципальная заинтересованность и соответствующая поддержка или что-то другое. Здесь инвестиционный замысел и необходимая в таких случаях оценка должны опираться на реальные факты. Муниципальный маркетинг - эффективный инструмент территориального развития. Маркетинговая концепция регулирования развития позволит территориальным органам власти стать активными участниками рыночных отношений, объектом которых является территория.

Сегодня более 70% систем местного самоуправления не имеют достаточно денег, чтобы информировать инвесторов о своих возможностях освоения капвложений. Кроме того, инвесторам необходима информация, соответствующая типу их производственной деятельности, их деловой активности.

По нашему мнению, наиболее оптимальной формой представления необходимой информации является инвестиционный паспорт муниципального образования (города, района, айыл окмоту). На основе имеющегося опыта разработки инвестиционных материалов отечественных и зарубежных муниципальных образований рекомендуем следующую структуру такого паспорта.

В качестве примера может выступить региональный город (Ош, Джалал-Абад, Чолпон-Ата и др.), инвестиционный паспорт которого будет содержать следующие разделы (табл. 3.2).

Такой паспорт может иметь приложения, в которые можно свести конкретные предложения по привлечению местных инвесторов к решению городских проблем.

Само собой разумеется, что данный перечень не является исчерпывающим, и инвестиционный паспорт может иметь иную структуру. Степень детализации того или иного раздела (параграфа) определяется спецификой города, местными условиями и возможностями, особыми требованиями или приоритетами.





**Таблица 3.2. Примерный инвестиционный паспорт муниципального образования**

| | | |
|---|---|---|
| 1 | «Визитная карточка» города | • географическое положение, занимаемая территория;<br>• климатические условия, природные ландшафты;<br>• краткое описание города (районов, предместий). |
| 2 | Территориальная структура промышленности | • ведущие предприятия по отраслям;<br>• данные о производстве важнейших видов продукции;<br>• номенклатура экспорта, масштабы внешнеторговых операций;<br>• сведения о совместных предприятиях. |
| 3 | Строительный комплекс | |
| 4 | Производственная инфраструктура | • транспорт;<br>• связь;<br>• энергоснабжение, коммуникации. |
| 5 | Социальная инфраструктура | |
| 6 | Население | • трудовые ресурсы;<br>• занятость;<br>• уровень образования и профессиональной подготовки. |
| 7 | Финансовые сведения | • сводный финансовый баланс, городской бюджет;<br>• сведения о банках, биржах, страховых компаниях, финансово-инвестиционных фирмах;<br>• результаты приватизации. |
| 8 | Земельные отношения | • зонирование;<br>• стоимость;<br>• арендная плата. |
| 9 | Уровень развития сферы услуг | • услуги:<br>• торговли;<br>• общественного питания, гостиничного хозяйства. |
| 10 | Инвестиционные приоритеты | • текущие условия инвестиционной активности;<br>• среднесрочные и долгосрочные факторы инвестиционной деятельности;<br>• приоритеты и преференции региональных и городских органов управления. |
| 11 | Характеристика инвестиционного климата в городе и регионе | • инвестиционное законодательство;<br>• инвестиционная политика органов местного самоуправления;<br>• инвестиционная характеристика городских и региональных проблем;<br>• инвестиционная привлекательность отдельных секторов местной экономики. |
| 12 | Дополнительные сведения | • наличие индустрии отдыха, развлечений, туризма;<br>• состав и состояние муниципальной собственности;<br>• оценка развития предпринимательства и меры по поддержке малого бизнеса;<br>• экологические проблемы и возможности их решения;<br>• парный потенциал НИИ и вузов города. |

Инвестиционный паспорт может стать информационно-методической базой для разработки многогранной местной инвестиционной программы. Вместе с тем инвестиционный паспорт представляет собой наглядный и компактный документ, раскрывающий инвестиционную привлекательность территории.

На наш взгляд, разработка стандартных инвестиционных программ, унифицированных для всех территорий, нецелесообразна, поскольку программы должны всемерно учитывать местные приоритеты и конкретные особенности каждого отдельного органа местного самоуправления.

Полагаем, что все большую практику должна приобретать и собственная инвестиционная деятельность муниципальных органов управления, включающая вложения относительно свободных финансовых средств в инвестиционные проекты. Многие зарубежные города за счет собственных средств развивают инженерную инфраструктуру, строят жилье и нежилые объекты, проводят благоустройство, тем самым увеличивают стоимость каждого участка, и только потом продают их, значительно выросших в цене, или сдают в аренду. Этим самым муниципалитеты получают средства на дальнейшее развитие.

Успешная реализация муниципальных программ возможна лишь при наличии соответствующей комплексной инфраструктуры, включающей в себя региональный фонд гарантий инвестиций, компанию по перестрахованию инвестиционных рисков, юридическую службу сопровождения инвестиционных проектов; организацию для проведения местных займов и выпуска ценных бумаг и др. Такая структура в данное время в большинстве территорий практически отсутствует.

Считаем, что при местной администрации следует создавать региональный фонд гарантий инвестиций, в качестве обеспечения деятельности которого можно использовать акции приватизированных предприятий, закрепленных в муниципальной собственности, права на владение землей и добычу полезных ископаемых, муниципальные ценные бумаги.

Создание компании по перестрахованию инвестиционных рисков - очень важная задача местной администрации. Само по себе страхование вложений требует большого капитала и определенного имиджа в страховом мире, поэтому иностранные инвесторы предпочитают со-





трудничать лишь с наиболее авторитетными компаниями, для большинства из которых обязательным является перестрахование отдельных рисков межрегиональными либо местными фирмами.

Не менее важным является создание структур, обеспечивающих местную поддержку инвестиционной деятельности и предоставление различных инвестиционных услуг. К примеру, весьма нужными в настоящее время стали следующие услуги: инжиниринговые, инновационные консультирования, патентно-информационные услуги, услуги венчурных фирм и фондов и др.

На наш взгляд, важную роль в реализации перспективных идей и разработок играют инвестиционно-инновационные центры и фонды, создание которых сегодня предусматривается в крупных, индустриально развитых городах. В составе муниципального инвестиционно-инновационного фонда могут быть сформированы в качестве структурных единиц следующие самостоятельно действующие подразделения: информационно-аналитический центр; служба экспертизы проектов, патентно-лицензионный центр; сертификационный отдел; центр современных технологий; инжиниринговый центр; центр подготовки и переподготовки специалистов; инкубаторы инвестиционного бизнеса; рекламно-издательский отдел; отдел юридической службы и др.

Целью деятельности такого муниципального фонда будет являться содействие процессу социально-экономического развития территории за счет эффективного использования промышленного, финансового, научно-технического и интеллектуального потенциала и проявления творческих возможностей и частной инициативы активной части местного населения.

Муниципальный инвестиционно-инновационный фонд сможет осуществлять множество актуальных задач и функций, необходимых для местных деловых кругов. Создание муниципального инвестиционно-инновационного фонда будет способствовать разрушению межотраслевых барьеров на соответствующей территории, развитию взаимодействия между различными областями и направлениями науки, техники, деловыми сферами и активизации местной инвестиционной деятельности. Муниципальный инвестиционно-инновационный фонд будет выполнять роль катализатора инвестиционной активности, интеграционной составляющей инвестиционно-инновационной сферы территории.

Необходимость комплексного подхода к поддержке и развитию инвестиционно-инновационной деятельности, согласованного применения разнообразных механизмов государственного и муниципального регулирования экономики, взаимодействия всех органов и уровней управления, крупных хозяйственных объединений, предприятий и общественных организаций при реализации конкретных мероприятий, проектов и программ требует создания специальных координационных механизмов.

Для координации инвестиционной деятельности и эффективного использования имеющихся ресурсов и возможностей видится целесообразность создания (городских, районных) инвестиционных комитетов при соответствующих администрациях, призванных возрождать, стимулировать, развивать инвестиционную активность в самых разнообразных формах и масштабах.

Таким образом, задача стимулирования инвестиционной активности требует комплекса взаимосвязанных мер, стимулов, структурных формирований и практических действий со стороны как государственных служб, так и муниципальных органов управления, а также различных предприятий, организаций, финансовых институтов, общественных учреждений, частных лиц, то есть многих участников инвестиционного процесса. Переход к новому состоянию в местной инвестиционной сфере не может произойти быстро, а тем более сам собой. При осуществлении практических действий по развитию инвестиционной деятельности чрезвычайно важно учитывать региональные особенности, территориальные факторы, местные условия и обстоятельства. Реализация совокупности научно обоснованных решений по конкретным вопросам организации и совершенствования инвестиционной деятельности со всесторонним учетом местной специфики позволит местным администрациям создать эффективные рычаги в механизме муниципального управления.

Обобщая вышесказанное по данному параграфу, приведем следующие выводы и предложения:

- Как показывает международная практика, наиболее динамичное развитие получают те регионы, где сформировались промышленные или инновационные кластеры, то есть комплексы предприятий (промышленных компаний, исследовательских центров, научных учреждений), органов муниципального управления, профсоюзов





на базе территориальной концентрации специализированных поставщиков, основных производителей и потребителей, связанных одной технологической цепочкой. Такие комплексы выступают альтернативой секторальному (отраслевому) подходу.

- Что касается кластерного подхода и специализации национальной экономики, то, исходя из специфики территориальных особенностей, разные области Кыргызской Республики могли бы специализироваться по различным видам экономической деятельности. Так, Баткенская область могла бы специализироваться на производстве сушеных фруктов или национальных изделий и продукции, Нарынская область – на производстве мясной продукции, лекарственных трав, Иссык-Кульская область - развитии туризма и т.д. Таким образом, приоритетным направлением в обеспечении устойчивого экономического развития местного самоуправления в Кыргызской Республике должен стать кластерный принцип формирования отраслей народного хозяйства, который предусматривает концентрацию ресурсов государства на поддержке не отдельных предприятий в рамках отраслей, а отраслевых кластеров в целом.
- К сдерживающим факторам реализации кластерной политики в Кыргызской Республике следует отнести: относительно неразвитые инфраструктурные и организационные условия; отсутствие культуры информационной открытости, что вызывает недоверие потенциальных участников кластера и формирование недобросовестной конкуренции; низкое качество бизнес-климата; низкий уровень развития ассоциативных структур (торговых палат, промышленных ассоциаций), которые не справляются с задачей выработки и продвижения приоритетов и интересов регионального бизнеса; краткосрочный горизонт планирования – реальные выгоды от развития кластера появляются только через 5-7 лет.
- Экономика, основанная на кластерах, - это модель конкурентоспособной и инвестиционно привлекательной экономики, обеспечивающей высокий уровень и качество жизни местного населения и вовлекающей в процесс производства не только крупные предприятия области, города или района, но и малый и средний бизнес.
- Для наиболее оптимального предоставления необходимой информации об инвестиционных возможностях предлагаем введение инвестиционного паспорта муниципального образования (города,

района, айыл окмоту). На основе имеющегося опыта разработки инвестиционных материалов отечественных и зарубежных муниципальных образований в работе представлена рекомендуемая структура такого паспорта.

- Полагаем, что все большую практику должна приобретать и собственная инвестиционная деятельность муниципальных органов управления, включающая вложения относительно свободных финансовых средств в инвестиционные проекты. Государство должно предоставлять органам местного самоуправления больше возможностей для самообеспечения.
- Считаем, что должна получить развитие инновационная инфраструктура муниципального образования (города и района), следует поощрять создание венчурных фирм, консультационных центров, лизинговых предприятий на территориально-межотраслевой основе.
- На наш взгляд, в условиях самообеспечения местные органы управления должны поощрять создание совместных предприятий, производственных кооперативов, акционерных обществ, ассоциаций, так как одними из существенных задач перестройки работы органов местного самоуправления являются: определенная демонополизация действующей производственной структуры, разукрупнение предприятий, перевод филиалов, цехов в статус самостоятельных юридических лиц, а также придание вневедомственного статуса ряду предприятий.
- Для успешной реализации муниципальных программ нами рекомендуется создание соответствующей комплексной инфраструктуры, включающей в себя региональный фонд гарантий инвестиций, компанию по перестрахованию инвестиционных рисков, юридическую службу сопровождения инвестиционных проектов; организацию для проведения местных займов и выпуска ценных бумаг и др. Такая структура на большинстве территорий практически отсутствует.





## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие теоретические выводы и практические рекомендации:

1. В процессе исследования выявлено, что совершенствование системы управления местным бюджетом создает такие экономические условия, которые способствуют повышению эффективности производства, стимулируют приток доходов в местные бюджеты, улучшают условия регионального развития, увязывают экономическую деятельность с местным рынком рабочей силы и интегрируют хозяйственную деятельность муниципального образования (города, района, села).

2. Анализ показал, что наиболее сложным барьером к развитию и эффективному функционированию муниципальных образований является их финансово-бюджетная необеспеченность. Поэтому финансовая политика местного самоуправления должна быть выстроена таким образом, чтобы финансировать большую часть своей деятельности по удовлетворению собственных внутренних потребностей за счет своей доходной базы, не впадая в зависимость от государственных и кредитных учреждений.

3. В целях совершенствования расчета выравнивающих грантов из республиканского бюджета разработана модель для расчета бюджетной обеспеченности местных органов самоуправления на основе закрепления различных вариантов нормативов отчислений от налогов, а также распределения финансовой помощи местным бюджетам. Предлагаемая нами модель позволяет варьировать параметры бюджетной политики в системе межбюджетных отношений, что дает возможность анализировать и сопоставлять различные методы межбюджетного регулирования, а также рассчитать размер выравнивающих грантов в зависимости от выбранных параметров формулы распределения. Она также способствует определению оптимальных нормативов отчислений от общегосударственных налогов исходя из принципа минимизации встречных финансовых потоков при условии достижения заданного уровня выравнивания бюд-

жетной обеспеченности муниципальных образований по заданной формуле распределения грантов.

4. Реализация «Концепции стратегического развития местного самоуправления», углубляет и расширяет в которой разворачивается систему стратегических целей, задач, направлений развития экономики и социальной сферы местного сообщества на долгосрочный период, определяет приоритеты развития местного самоуправления, взаимоувязывая, программные аспекты рода и запросами населения с финансовыми возможностями местного самоуправления на текущий год и на среднесрочную перспективу.

5. Считаем необходимым переход к двухуровневой системе управления, то есть упразднение областного уровня как уровня бюджетной системы путем сохранения части областного аппарата в виде территориальных подразделений государственных органов.

6. Для качественного определения неналоговых доходов на среднесрочную перспективу необходимо составление среднесрочной программы приватизации муниципального имущества, инвентаризация и ведение реестра муниципальной собственности с оценкой потенциальной отдачи от использования муниципального имущества а также проведение анализа деятельности бюджетных учреждений, предприятий, хозяйствующих субъектов и установление долговременного норматива отчислений от прибыли муниципальных предприятий в бюджет, инвентаризация долей (акций) хозяйственных обществ и иных финансовых активов, находящихся в собственности муниципального образования, анализ генерируемых ими финансовых потоков и др.

7. Приоритетным в обеспечении устойчивого экономического развития местного самоуправления в Кыргызской Республике в перспективе должен стать кластерный принцип формирования секторов экономики, который предусматривает концентрацию ресурсов государства на поддержке не отдельных предприятий в рамках секторов, а отраслевых кластеров в целом. Так, Баткенская область могла





бы специализироваться на производстве сушеных фруктов или национальных изделий и продукци, Нарынская область – на производстве мясной продукции, лекарственных трав, Иссык-Кульская область - развитии туризма и т.д.

8. Для успешной реализации муниципальных программ нами рекомендуется создание соответствующей комплексной инфраструктуры, включающей в себя региональный фонд гарантий инвестиций, компанию по перестрахованию инвестиционных рисков, юридическую службу сопровождения инвестиционных проектов; организацию для проведения муниципальных займов и выпуска ценных бумаг и др. Такая структура на большинстве территорий практически отсутствует.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:


1. Абдумаликов, К.А., Кутманбекова, А.А. Перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / К.А. Абдумаликов, А.А.Кутманбекова // Вестник Университета экономики и предпринимательства. - Джалал-Абад, 2008. - 335 с.
2. Адилов, А.Н., Татаринова, С.Н. Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.Н. Адилов, С.Н. Татаринова: учеб. пособие для вузов. – Б., 2002. - 93 с.
3. Акунов, А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период [Текст] / А.А. Акунов. - Б.: Одиссей, 1998. - 201 с.
4. Акунов, А.А. Развитие системы государственного управления Кыргызстана; организационно-функциональный анализ [Текст] / А.А. Акунов. – Б.: КГНУ, 2000. - 243 с.
5. Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран [Текст] / К.В. Арановский. – М.: Наука, 1999. – С.466.
6. Асанакунов, Б., Бекбасарова, Г. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Б. асанакунов, Г. Белбасарова: учеб. пособие., - Б. 2007. – 168 с.
7. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст] / Г.В. Атаманчук: Курс лекций. - М.: «Омега», 2005. - С. 579.
8. Афиногенов, Р.П. Самоуправление государств Западной Европы [Текст] / Р.П.Афиногенов. – М.: Наука, 1978. - 321 с.
9. Бабич, А.М., Павлова, Л.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А.М.Бабич, Л.Н. Пивлова: учеб. для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
10. Барабашев, Г.А. Местное самоуправление [Текст] / Г.А.Барабашев – М., 1996. – 350 с.
11. Барабашев, Г.А. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) [Текст] / В.А. Барабашев – М., 1971. - С.13.
12. Баранчиков, В.А. Муниципальные органы Великобритании [Текст] / В.А.Баранчиков – М., 2004. – С.41.
13. Безобразов, В.П. Управление, самоуправление и судебная власть [Текст] / В.П. Безобразов. – М.: БЕК, 2006. – 210 с.
14. Бердалиев, А.С. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации [Текст] / А.С. Бердалиев. –Б.: Учкун, 2000. – 255 с.





15. Брэбан, Г. Французское административное право [Текст] / Г. Бребан. – М.: Норма, 1988. – 200 с.
16. Васильев, В.И. Местное самоуправление [Текст] / В.И. Василев. – М.: Инфра-М, 1999. – 321 с.
17. Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3-х т. [Текст] / А.И. Васильчиков. – Т.1-3. – СПб, 1869. – 24 с.
18. Гессен, В.М. Вопросы местного управления [Текст] / В.М. Гессен – Спб.: Право, 1894. – 235 с.
19. Гессен, В.М. Городское самоуправление [Текст] / В.М. Гессен: дополнение к курсу русского гос.права. – Спб., 1912. – 27 с.
20. Ведель, Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. – М.: Порлис, 1973. – 78 с.
21. Выдрин, И.В. Местное самоуправление в РФ [Текст] / И.В. Выдрин. – Екатеринбург, 1998. -446 с.
22. Гавришин, М.П. О сущности местного самоуправления. [Текст] / М.П. Гавришин: материалы научно-практич. конференции. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 345 с.
23. Гнейст, Р. История государственных учреждений Англии [Текст] / Р. Гнейст: перевод с нем. / Под ред.С.А.Венгерова. – М., 1885. - 857 с.
24. Голосов, В.Г. Сравнительная политология [Текст] / В.Г. Голоов. – Ростов-на-Дону: Прима, 1996. – 244 с.
25. Государственное и муниципальное управление [Текст]: Словарь-справочник. – М.: Наука, 1998. – 344 с.
26. Государственный бюджет и бюджетная политика в Кыргызской Республике [Текст]. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2003. – 83 с.
27. Дубанаев, Б.С. Местное самоуправление – основа демократии [Текст] / Б.С. Дубанаев. – Б., 2000. – 156 с.
28. Дуйсенов, Э.Э., Кулдышева, Г.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане (правовое регулирование) [Текст] / Э.Э. Дуйсенов, Г.К. Кулдышева. – Ош, 2003, - 148 с.
29. Дуйшеналиева, А.Дж. Этапы и пути развития местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.Дж. Дуйшеналиева. - Б.: КНУ им.Ж.Баласагына, 2010. – 136 с.
30. Дыйканбаев, К.С. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] / К.С. Дыйканбаев. – Б., 2004. – 178 с.

31. Дюшембиев, У.А. Финансовая база местного самоуправления [Текст] / У.А. Дюшембиев // Политика и общество. - 2005. - №1-2. - С.50.
32. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г.
33. Ермасова, Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Текст] / Н.Б. Ермасова. – М.: Высшее образование, 2008. – 516 с.
34. Жапаров, А.У. Модернизация экономики Кыргызской Республики (монетарно-фискальный аспект) [Текст] / А.У. Жапаров. – Б., 2008. – 455с.
35. Жунусов, А. Децентрализация в Кыргызстане: нужна ли нам такая самостоятельность? [Текст] / А. Жунусов // Реформа. – 2010. - № 4. - С.9-13.
36. Жунусов, Б. Государственный бюджет: пути формирования и использования // На пороге нового века [Текст] / Б. Жунусов: сборник статей. – Б., 2000. –С.335-347.
37. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г.
38. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г.
39. Закон Кыргызской Республики «О местном управлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года №99.
40. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года №37.
41. Закон Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве» от 25 апреля 2008 года №65.
42. Инициативы местного управления [Текст]: // Информационное сообщение. - Урбан Институт – подрядчик USAID, март 2007.
43. Искаков, И.И. Экономические и финансовые основы местного самоуправления Кыргызстана [Текст] / И.И. Искаков: Учебник. – Б., 2004. – 126 с.
44. Карашев, А.А., Тарбинский, О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период [Текст] / А.А. карашев, О.С. Тарбинский. –Б.: Учкун, 1999. – 244 с.
45. Карашев, А.А. и др. Организационно-правовые основы местного самоуправления [Текст] / А.А. Карашев [и др.]: учеб. пособие / Под обшей ред. А.А.Кутанова. – Б.: Шам, 2004. – 60 с.
46. Карашев, А.А., Тарбинский, О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане [Текст] / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский / Под общей ред. А.А.Кутанова. – Б., 2002. – 224 с.
47. Карашев, А.А., Тарбинский, О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский / Под ред. А.А.Кутанова. – Б., 2002. – 147 с.
48. Ковешников, Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия [Текст] / Е. М. Ковешников. – М.: Изд-во НОРМА, - 272 с.
49. Ковешников, Е.М., Дубинин, А.В. Муниципальное право России [Текст] / Е.М. Ковешников, а.В. Дубинин: Учеб. Пособие. - М.: ИНФРА-М, 2003. – 176 с.
50. Ковешников, Е.М. Конституционное право стран СНГ [Текст] / Е.М. Ковешников. – М.: Наука, 1999. – 231 с.
51. Кожошев, А.О. «О порядке формирования и исполнения местных бюджетов КР на 2007 финансовый год» [Текст] / А.О. Кожошев: метод. указания (Бюджетный циркуляр). – Б., 2006. - 46 с.
52. Кожошев, А.О. «О муниципальной службе» (постатейный) [Текст] / А.О. Кожошев: научно-практический комментарий Закона КР. – Б., 2009. – 155 с.
53. Кожошев, А.О. О порядке формирования и исполнения местных бюджетов КР на 2008 финансовый год [Текст] / А.О. Кожошев: метод. пособие по управлению местным бюджетом. – Бишкек: Центр экономических стратегий при Министерстве экономического развития и торговли, ЮСАИД, 2007. – С.7-20.
54. Кожошев, А.О. Основные направления бюджетной политики в среднесрочной перспективе [Текст] / А.О. Кожошев // Вестник КЭУ. – 2008. - № 3 (9). – С.80-83.
55. Кожошев, А.О. Основные проблемы в углублении фискальной децентрализации в КР [Текст] / А.О. Кожошев // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 2002. - С.257-260.
56. Кожошев, А.О. Основные проблемы местных бюджетов в рамках экономических реформ, проводимых в КР [Текст] / А.О. Кожошев // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 1999. - С.326-330.

57. Кожошев, А.О. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики. [Текст] / А.О. Кожошев: Учеб. Пособие / в соавторстве – Б.: Шам, 2006. -272 с.
58. Кожошев, А.О. Переход на новые принципы межбюджетных отношений в КР: проблемы и перспективы. [Текст] / А.О. Кожошев: мат. межд. семинара 24 ноября 2006 г., – Б., 2006. - С.51-58.
59. Кожошев, А.О. Проблемы децентрализации межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. [Текст] / А.О. Кожошев // Информационно-аналитический журнал «Саясат». – Алматы. - 2004. - №11. - С. 4-6.
60. Кожошев, А.О. Проблемы и перспективы межбюджетных отношений в Кыргызской Республике. [Текст] / А.О. Кожошев: мат. межд. научно-практ. конф. «Эффективное управление на местном уровне». - Владимир, 2006. – С.324-331.
61. Кожошев, А.О. Разделение функций и власти между уровнями государственной структуры и потоками финансовых средств [Текст] / А.О. Кожошев // Современность: философские и правовые проблемы. – Б., 2002. - С.260-264.
62. Кожошев, А.О. Реформа межбюджетных отношений КР в среднесрочной перспективе [Текст] / А.О. Кожошев: мат. Межд. научно-практ. конф. к 80-летию акад. НАН РК Я. А. Аубакирова. - Алматы, 2005. – С.334-338.
63. Кожошев, А.О. Реформа межбюджетных отношений Кыргызской Республике в среднесрочной перспективе. Национальная экономика в векторе глобального развития:в 2-х г. [Текст] / А.О. Кожошев: мат. межд. научно-практ. конф. 8-9 декабря 2005 г. – Алматы, 2005. - Часть 2. – С.334-338.
64. Кожошев, А.О. Совершенствование финансовых отношений // Проблемы образования и науки [Текст] / А.О. Кожошев: мат. 2-й научно-практ.конф., Нарынский ГУ. - Нарын, 2001. - С. 251-256.
65. Кожошев, А.О. Среднесрочное формирование бюджета на уровне области // Внутригосударственные финансы. [Текст] / А.О. Кожошев: технический отчет МФ КР. – Бишкек, 1999. – С.52-70.
66. Кожошев, А.О. Стратегия децентрализации и реформа межбюджетных отношений // мат. Перспективы развития финансово-кредитной системы в современных условиях [Текст] / А.О. Кожошев: Межд. научно-практ. конф. КТУ «Манас». - Бишкек, 2005. – 306 с.



67. Кожошев, А.О. Стратегия децентрализации и реформа межбюджетных отношений [Текст] / А.О. Кожошев: // мат. межд. научно-практ. конф., 3 июня 2005. – Б., 2005. - С. 116-122.
68. Кожошев, А.О. Укрепление финансово-экономических основ местного самоуправления // Укрепление финансово-экономических основ местного самоуправления [Текст] / А.О. Кожошев: мат. Конф., Иссык-Куль, 2001.
69. Кожошев, А.О. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления [Текст] / А.О. Кожошев: рекомендации по гармонизации законодательства КР. –Б., 2001. – С. 26-30.
70. Кожошев, А.О. Формирование текущего бюджета // Развитие бюджета на уровне айыл окмоту [Текст] / А.О. Кожошев: отчет МФ КР. – Бишкек, 1999. – С.4-8.
71. Козубеков, А.Э. Местное самоуправление в Кыргызской Республике. Политически-правовой аспект развития [Текст] / А.О. Кожошев – Б.: Фонд-Сорос, 1998. - 311с.
72. Койчуев, Т.К. В поисках дееспособного самоуправления: о местном самоуправлении республики [Текст] / Т.К. Койчуев – Б., 2004.
73. Койчуев, Т.К. Постсоветская Центральная Азия в мировом сообществе. // Региональная интеграция в Центральной Азии [Текст] / Т.К. Койчуев – Берлин, 1995. – 214 с.
74. Койчуев, Т.К. Самоуправление в системе управления [Текст] / Т.К. Койчуев // Слово Кыргызстана. 2001. – 29 мая - С.7.
75. Койчуев, Т.К. Экономика переходного периода [Текст] / Т.К. Койчуев – Б.: Учкун, 1996.
76. Койчуев, Т.К., Гусев, К., Иванов, Е. Будущее экономики и освоение гор [Текст] / Т.К. Койчуев, К. Гусев, Е. Иванов // Реформа. - 2001. - №2, - С 11.
77. Конституция КР от 5 мая 1993 г. - Глава 7. - Ст.91.
78. Конституция КР от 9 ноября 2006 г. - Ст. 23, пункт 2.
79. Кошоев, Т.К., Ракимбаев, Э.Н. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года [Текст] / Т.К. Кошоев, Э.Н. Ракимбаев: методическое пособие. - Бишкек, 2003. - 322с.
80. Кошоев, Т.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызской Республике / Жергиликтуу жамааттар конгрессинин жарчысы. –Б., 1999. - №1. - С.23.

81. Купуев, П.К. Местное самоуправление и самофинансирование области, города, района [Текст] / П.К. Купуев. – Ош, 1994. – С.7.
82. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Местное самоуправление. – М.: Юрист, 1997. – 428 с.
83. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву [Текст] / Н.И. Лазаревский. - Том II, ч.1. - СПб., 1990. - С.46-47.
84. Лазаревский, Н.И. Самоуправление [Текст] / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1989. – 106 с.
85. Лившиц, Р.З. Теория права [Текст] / Р.З. Лившиц. –М.: Инфра-М, 1994. – 200 с.
86. Лучшая практика органов местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2007 году [Текст]: Сб. историй о деятельности городских и сельских муниципалитетов. – Б., 2008. – 100 с.
87. Маклаков, В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике [Текст] В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы: Сборник. – М.: Прогресс, 1993. - 211с.
88. Маклаков, В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике [Текст] В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы: Сборник. – М.: Бек, 1993. – С.26-27.
89. Малабаев, Дж.М. История государственности Кыргызстана [Текст] Дж.М. Малабаев. – Б.: Илим, 1977. – 216 с.
90. Местное самоуправление в комплексном развитии территорий [Текст]. – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2001. – 105 с.
91. Местное самоуправление в Кыргызстане: приоритеты и подходы [Текст]: доклады и материалы Международного семинара, санатории «Иссык-Куль-Аврора», 28-30 сентября 2004 г.
92. Местное самоуправление за рубежом: Опыт, комментарии и рекомендации по применению [Текст]. – СПб.: ИСЭП, 1995. – 54 с.
93. Местное самоуправление. Проблемы и решения [Текст]: материалы международного симпозиума. – М., 1995. – 85 с.
94. Методическое пособие по управлению местным бюджетом [Текст]. – Б.: Арашан, Дом печати, 2007. – 111 с.
95. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] А.А. Мишин. –М.: БЕК, 1999.- 277с.
96. Моль, Р. Энциклопедия государственных наук [Текст] / Р. Моль: пер. с нем. А.Попова. – М., 1868. - 591с.
97. Моргачев, В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде [Текст] / В.Н. Моргачев. – М.: Наука, 2003. – С.41.
98. Муниципальная кадровая политика [Текст]: учеб. пособие для вузов / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, Е.С. Саченко и др. Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева: 2-е изд. - М.: Муниципальный мир,2002. – 560 с.
99. Муниципальное управление [Текст]: учеб. пособие / А. Гладышева и др. - М.: Муниципальный мир 2002.- 560 с.
100. Мусакожоев Ш.М. Ведение в экономику. [Текст]: учебник / Мусакожоев Ш.М. – Б., 2008 – 350 с.
101. Настольная книга работника органов местного самоуправления КР [Текст]. - /Б., 2004. – 178 с.
102. О порядке формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики на 2007 финансовый год [Текст]: методические указания. – Б., 2006. – С.16.
103. Омельченко, О.А. Всеобщая история государства и права [Текст] О.А. Омельченко. –Т.1. – М.: БЕК, 1999. – 201с.
104. Омуралиев, Т.Э. История формирования и развития местного самоуправления [Текст] / Т.Э. Омуралиев. – Б.: USAID, 2006. – 64 с.
105. Омуралиев, Т.Э. Реформа местного самоуправления – путь к реальному народовластию [Текст] / Т.Э. Омуралиев: бюллетень №1. - Б.: Фонд «Сорос - Кыргызстан», Агентство по развитию местного самоуправления, 1998. – 277 с.
106. Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ [Текст]. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 79 с.
107. Органы местного самоуправления и местной государственной администрации [Текст] / Э.С.Токторов, Б.Т.Туркбаев, А.А.Сулайманов. – Ош, 2003. – 140 с.
108. Основы и перспективы развития местного самоуправления в КР [Текст]: сборник законодательных и нормативных актов. – Б.: Фон-Сорос, 1997.-211с.
109. Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления [Текст]: методическое руководство для органов местного самоуправления. – Б., 2010. – 138 с.
110. Польский путь децентрализации. Местное самоуправление в 1990-2004 годах [Текст]: Коллективная моногр. под ред. Р.Станека. – Бо-

леховице, 2004. – 63 с.
111. О делегировании государственных полномочий местного самоуправления [Текст]: Постановление Правительства КР от 12 сентября 2000 г.
112. Развитие потенциала местного самоуправления в КР: приобретенный опыт [Текст] // Содействие в усилении местного самоуправления: програма ТАСИС Европейской комиссии. – Б., 2007.
113. Разработка концепции обучения работников органов местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст]: Материалы семинаров. – Б., 2003. – 250 с.
114. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления [Текст] / О.М. Рой: 2-е изд. – СПб.: Питер, 2007. - 336 с.
115. Руководство по проведению эффективного тренинга для самоуправления [Текст]: программа ТАСИС Европейской комиссии. – Б., 2007.
116. Салов, О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность [Текст]/О.А.Салов, Г.И. Королева-Конопляная. – М.: ЗАО «Изд-во экономика», 2003. – 119 с.
117. Современные проблемы функционирования системы местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] // Русский мир-императив единения: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Ош, 2010. – 300 с.
118. Стратегия развития страны (2009-2011 гг.) [Текст]. – Б., 2009. - 196 с.
119. Таболин, В.В. Право муниципального управления [Текст] / В.В. Таболин. – М.: Прогресс, 1997. – 312 с.
120. Токвиль, А. Демократия в Америке [Текст] / А. Токвиль. – М.: Институт, 1992. – 289 с.
121. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. - 2001. - №2. – С. 63-66.
122. О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления [Текст]: указ Президента КР от 20 марта 1996 г.
123. О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст]: указ Президента КР от 18 августа 1994 г.
124. О главах местной государственной администрации в Республики Кыргызстан [Текст] указ Президента КР от 27 января1992 г. №УП-22.
125. О программе государственной поддержки местного самоуправления и основных направлениях реформы местного самоуправления указ президента КР от 12 мая 1997 г., №127.
126. Фадеев, В.И. Муниципальное право России [Текст] / В.И. Фадеев. – М., 1994. - 267 с.
127. Финансовые и экономические основы местного самоуправления [Текст] / Э.Н.Ракимбаев, Н.М.Тюлюндиева, А.К.Ермеков. – Б., 2005. – 69 с.
128. Хиви, Д. Финансы местных органов власти в США [Текст] / Д. Хиви//Финансы. - 1995. - №10.
129. Хьюджес, М. Муниципальные служащие: команда местного самоуправления [Текст] / М. Хьюджес: пер.с англ. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – 43 с.
130. Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А.И. Черкасов. – М.: БЕК, 2007. – 355 с.
131. Чиркин, В.Е. Государственное управление [Текст] / В.Е. Чиркин. –М.: Наука, 2000. – 256 с.
132. Чыныбаев, Б.С. Местное самоуправление и государственное управление [Текст] / Б.С. Чыныбаев // политика и общество. - 2003. - №1-2. - С.31.
133. Чыныбаев, Б.С. Системные факторы в самоуправлении [Текст] / Б.С. Чыныбаев –Б.: Учкун, 2000. – 246 с.
134. Чыныбаев, Б.С. Социальная активность и самоуправление [Текст] / Б.С. Чыныбаев. –Б.: Учкун, 2000. – 299 с.
135. Шадыбеков, К.Б., Кожошев, А.О. Научно-практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (постатейный) [Текст] / К.Б. Шадыбеков, А.О. Кожошев. – Б., 2009. –155 с.
136. Шеремет, К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления [Текст] / К.Ф. Шеремет. – М.: БЕК, 2005. – 162 с.
137. Шугрина, Е.С. Муниципальное право [Текст] / Е.С. Шугрина. – Новосибирск, 1995. – 257 с.
138. Ясюнас, В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения [Текст] / В.А. Ясюнас. - М.: Ось-89, 1997. - 176 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## СТРУКТУРА НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ПО ОБЛАСТЯМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ за 2008-2010 гг., тыс. сом. [1]

| Налоговые доходы | Всего по республике | г. Бишкек | г. Ош | Чуйская обл. | Нарынская обл. | Таласская обл. | Иссык-Кульская обл. | Ошская обл. | Джалал-Абадская обл. | Баткенская обл. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| **Всего налоговые доходы (2008)** | **4 735 761,6** | **2 890 569,9** | **246 733,8** | **598 066,7** | **49 955,1** | **70 738,1** | **293 861,8** | **269 045,7** | **229 939,2** | **86 851,3** |
| Налоги на доходы и прибыль | 2 196 562,9 | 1 613 495,0 | 82 889,5 | 175 574,4 | 16 368,7 | 19 476,0 | 72 085,0 | 111 422,4 | 71 620,8 | 33 631,1 |
| Налоги на доходы, уплачиваемые физическими лицами | 1 166 933,8 | 634 760,0 | 65 060,0 | 155 737,4 | 15 877,7 | 18 364,0 | 68 653,2 | 107 738,0 | 67 884,4 | 32 859,1 |
| Подоходный налог с физических лиц-резидентов КР | 1 166 933,8 | 634 760,0 | 65 060,0 | 155 737,4 | 15 877,7 | 18 364,0 | 68 653,2 | 107 738,0 | 67 884,4 | 32 859,1 |
| Подоходный налог, удержанный у источника дохода | 784 609,5 | 477 996,0 | 53 200,0 | 94 997,8 | 9 675,0 | 9 500,0 | 46 313,7 | 25 771,0 | 44 740,0 | 22 416,0 |
| Подоходный налог с индивидуальных предпринимателей | 31 518,0 | 13 064,0 | 1 360,0 | 6 496,7 | 928,7 | 514,0 | 1 436,0 | 2 543,5 | 3 761,0 | 1 414,1 |
| Подоходный налог на патентной основе | 350 806,3 | 143 700,0 | 10 500,0 | 54 242,9 | 5 274,0 | 8 350,0 | 20 903,5 | 79 423,5 | 19 383,4 | 9 029,0 |
| Налог на доходы физических лиц-нерезидентов КР | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налоги на доходы и прибыль, уплачиваемые юридическими лицами | 882 606,4 | 870 736,4 | 11 870,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на прибыль отечественных организаций | 722 104,6 | 711 144,6 | 10 960,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на прибыль | 702 869,6 | 692 019,6 | 10 850,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на проценты | 17 310,0 | 17 200,0 | 110,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на доходы страховых компаний | 1 925,0 | 1 925,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на доходы иностранных организаций у источника дохода | 160 501,8 | 159 591,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на доходы по выполненным работам и предоставленным усл. | 160 501,8 | 159 591,8 | 910,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.

| 1 | 2 | 3 | | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Прочие налоги на доходы и прибыль, не распределенные по категориям | 147 022,7 | 107 998,6 | 5 959,5 | 19 837,0 | 491,0 | 1 112,0 | 3 431,8 | 3 684,4 | 3 736,4 | 772,0 |
| Единый налог для субъектов малого предпринимательства | 30 364,5 | 22 000,0 | 300,0 | 5 086,5 | 455,0 | 32,0 | 579,0 | 1 400,0 | 267,0 | 245,0 |
| Доходы от обязательного патентирования | 116 658,2 | 85 998,6 | 5 659,5 | 14 750,5 | 36,0 | 1 080,0 | 2 852,8 | 2 284,4 | 3 469,4 | 527,0 |
| Налоги на собственность | 841 590,1 | 198 924,7 | 25 389,0 | 217 934,1 | 21 282,9 | 35 197,5 | 134 265,7 | 88 384,9 | 89 548,1 | 30 663,2 |
| Налоги на недвижимое имущество и землю | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Земельный налог | 628 853,6 | 122 202,5 | 14 271,6 | 169 957,6 | 17 107,2 | 30 752,2 | 119 503,7 | 63 990,9 | 70 762,3 | 20 305,6 |
| Земельный налог за пользование приусадебными и дачными земельными участками | 34 454,2 | 5 257,5 | 871,6 | 7 058,0 | 1 517,0 | 2 755,5 | 4 282,2 | 5 290,5 | 4 526,2 | 2 895,7 |
| Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями | 236 181,5 | 0,0 | 620,0 | 97 226,2 | 9 670,5 | 23 696,7 | 33 316,1 | 38 556,8 | 24 730,1 | 8 365,1 |
| Земельный налог за исп-ние земель несельск-го назначения | 358 217,9 | 116 945,0 | 12 780,0 | 65 673,4 | 5 919,7 | 4 300,0 | 81 905,4 | 20 143,6 | 41 506,0 | 9 044,8 |
| Налоги на движимое имущество | 212 736,5 | 76 722,2 | 11 117,4 | 47 976,5 | 4 175,7 | 4 445,3 | 14 762,0 | 24 394,0 | 18 785,8 | 10 357,6 |
| Налоги на товары и услуги | 1 697 608,6 | 1 078 150,2 | 138 455,3 | 204 558,2 | 12 303,5 | 16 064,6 | 87 511,1 | 69 238,4 | 68 770,3 | 22 557,0 |
| Общие налоги на товары и услуги | 1 495 984,9 | 916 635,2 | 120 000,0 | 201 313,0 | 11 420,0 | 15 776,0 | 75 630,0 | 65 558,0 | 68 070,0 | 21 582,7 |
| Акцизный налог | 117 240,9 | 100 280,6 | 16 960,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Алкогольная продукция | 70 786,0 | 53 825,7 | 16 960,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Табачные изделия | 45 494,8 | 45 494,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Прочие подакцизные товары, производимые внутри страны | 960,1 | 960,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налоги на специфические услуги | 84 382,8 | 61 234,4 | 1 495,0 | 3 245,2 | 883,5 | 288,6 | 11 881,1 | 3 680,4 | 700,3 | 974,3 |
| Налог на рекламу | 30 883,8 | 30 000,0 | 350,0 | 345,2 | 18,0 | 0,5 | 103,0 | 17,1 | 30,0 | 20,0 |
| Налог за вывоз мусора | 20 589,8 | 11 134,4 | 490,0 | 2 289,5 | 843,5 | 52,1 | 1 062,6 | 3 482,1 | 376,5 | 859,1 |
| Гостиничный налог | 20 720,5 | 20 100,0 | 175,0 | 141,5 | 10,0 | 25,0 | 98,0 | 3,0 | 108,8 | 59,2 |
| Сбор за право парковки автотранспортных средств | 1 521,2 | 0,0 | 480,0 | 409,0 | 12,0 | 211,0 | 10,0 | 178,2 | 185,0 | 36,0 |
| Курортный налог | 10 667,5 | 0,0 | 0,0 | 60,0 | 0,0 | 0,0 | 10 607,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Всего налоговые доходы (2009)** | **5 349 631,4** | **3 039 276,1** | **250 337,2** | **689 899,1** | **65 777,0** | **84 956,4** | **417 296,0** | **336 673,5** | **354 761,0** | **110 655,1** |
| Налоги на доходы и прибыль | 2 374 149,7 | 1 435 902,3 | 129 260,3 | 250 988,0 | 26 920,3 | 30 458,5 | 116 826,6 | 192 512,4 | 141 977,2 | 49 304,1 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Налоги на доходы и прибыль | 1 108 243,2 | 582 862,7 | 65 919,8 | 148 478,5 | 19 446,4 | 20 427,2 | 82 572,0 | 52 962,4 | 102 214,0 | 33 360,2 |
| Подоходный налог с физических лиц-резидентов КР | 1 108 243,2 | 582 862,7 | 65 919,8 | 148 478,5 | 19 446,4 | 20 427,2 | 82 572,0 | 52 962,4 | 102 214,0 | 33 360,2 |
| Подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом | 1 104 595,5 | 580 650,0 | 65 450,0 | 148 145,0 | 19 435,5 | 20 415,0 | 82 440,0 | 52 844,0 | 101 886,0 | 33 330,0 |
| Подоходный налог по единой налоговой декларации | 3 647,7 | 2 212,7 | 469,8 | 333,5 | 10,9 | 12,2 | 132,0 | 118,4 | 328,0 | 30,2 |
| Налог на доходы лиц-нерезидентов КР | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на прибыль | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налоги по специальным режимам | 1 265 906,5 | 853 039,6 | 63 340,5 | 102 509,5 | 7 473,9 | 10 031,3 | 34 254,6 | 139 550,0 | 39 763,2 | 15 943,9 |
| Поступления по единому налогу | 83 418,0 | 68 405,0 | 2 500,0 | 8 452,0 | 713,0 | 50,0 | 973,0 | 1 652,0 | 267,0 | 406,0 |
| Единый налог для субъектов малого предпринимательства | 83 418,0 | 68 405,0 | 2 500,0 | 8 452,0 | 713,0 | 50,0 | 973,0 | 1 652,0 | 267,0 | 406,0 |
| Налог на основе патента | 1 117 765,2 | 739 400,1 | 57 840,5 | 87 545,0 | 6 275,4 | 9 510,0 | 31 651,4 | 136 308,8 | 34 841,1 | 14 392,9 |
| Налог на основе обязательного патента | 200 488,2 | 172 233,1 | 12 470,5 | 9 045,0 | 65,4 | 654,0 | 1 098,4 | 1 022,8 | 3 616,1 | 282,9 |
| Налог на основе добровольного патента | 917 277,0 | 567 167,0 | 45 370,0 | 78 500,0 | 6 210,0 | 8 856,0 | 30 553,0 | 135 286,0 | 31 225,0 | 14 110,0 |
| Налог на специальные средства бюджетных организаций | 64 723,3 | 45 234,5 | 3 000,0 | 6 512,5 | 485,5 | 471,3 | 1 630,2 | 1 589,2 | 4 655,1 | 1 145,0 |
| Налоги на собственность | 1 173 907,3 | 265 244,5 | 40 277,1 | 262 500,5 | 30 206,8 | 45 708,2 | 264 810,5 | 107 837,7 | 115 127,8 | 42 194,2 |
| Налог на имущество | 314 454,8 | 111 619,5 | 17 642,1 | 64 503,5 | 10 144,8 | 8 058,5 | 28 150,2 | 32 119,2 | 27 106,1 | 15 110,9 |
| Налог на недвижимое имущество | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на движимое имущество | 314 454,8 | 111 619,5 | 17 642,1 | 64 503,5 | 10 144,8 | 8 058,5 | 28 150,2 | 32 119,2 | 27 106,1 | 15 110,9 |
| Земельный налог | 859 452,5 | 153 625,0 | 22 635,0 | 197 997,0 | 20 062,0 | 37 649,7 | 236 660,3 | 75 718,5 | 88 021,7 | 27 083,3 |
| Земельный налог за пользование приусадебными и садово - огородными земельными участками | 112 952,6 | 25 625,0 | 4 000,0 | 21 169,0 | 3 759,5 | 6 989,7 | 14 646,9 | 14 085,0 | 14 477,5 | 8 200,0 |
| Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями | 245 540,6 | 0,0 | 635,0 | 100 730,8 | 10 621,4 | 23 700,0 | 34 365,6 | 39 701,2 | 27 660,0 | 8 126,6 |
| Земельный налог за испол земель насел-х пунктов и земель несельскохозяйственного назнач. | 500 959,3 | 128 000,0 | 18 000,0 | 76 097,2 | 5 681,1 | 6 960,0 | 187 647,8 | 21 932,3 | 45 884,2 | 10 756,7 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Налоги на товары и услуги | 1 685 540,7 | 1 267 700,0 | 68 500,0 | 161 715,1 | 7 450,0 | 8 630,0 | 30 640,0 | 31 146,0 | 92 896,0 | 16 863,6 |
| Налог за пользование автомобильными дорогами | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Отчисления для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Акцизный налог | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Акцизный налог на товары, производимые или реализуемые на территории КР | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Прочие налоги и сборы | 116 033,7 | 70 429,3 | 12 299,8 | 14 695,5 | 1 199,9 | 159,7 | 5 018,9 | 5 177,4 | 4 760,0 | 2 293,2 |
| **Всего налоговые доходы (2010)** | **6 303 803,4** | **3 715 847,6** | **203 695,2** | **872 120,2** | **84 306,4** | **101 255,1** | **366 190,8** | **341 436,4** | **459 527,7** | **159 424,0** |
| Налоги на доходы и прибыль | 2 658 608,4 | 1 665 833,6 | 112 388,8 | 286 096,2 | 30 679,2 | 34 484,5 | 137 088,8 | 164 316,6 | 155 598,4 | 72 122,3 |
| Налоги на доходы и прибыль | 1 275 592,0 | 665 578,8 | 68 000,0 | 167 913,0 | 22 230,0 | 23 670,0 | 100 005,0 | 63 195,0 | 121 764,0 | 43 236,2 |
| Подоходный налог с физических лиц-резидентов КР | 1 275 592,0 | 665 578,8 | 68 000,0 | 167 913,0 | 22 230,0 | 23 670,0 | 100 005,0 | 63 195,0 | 121 764,0 | 43 236,2 |
| Подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом | 1 275 592,0 | 665 578,8 | 68 000,0 | 167 913,0 | 22 230,0 | 23 670,0 | 100 005,0 | 63 195,0 | 121 764,0 | 43 236,2 |
| Подоходный налог по единой налоговой декларации | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на доходы лиц-нерезидентов КР | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на доходы лиц-нерезидентов КР | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на прибыль | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на прибыль (+под.налог с инд.предпр.) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налог на проценты | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Налоги по специальным режимам | 1 383 016,4 | 1 000 254,8 | 44 388,8 | 118 183,2 | 8 449,2 | 10 814,5 | 37 083,8 | 101 121,6 | 33 834,4 | 28 886,1 |
| Поступления по единому налогу | 100 000,0 | 81 898,6 | 2 270,2 | 11 286,2 | 800,0 | 95,0 | 1 275,0 | 1 328,0 | 367,0 | 680,0 |
| Единый налог для субъектов малого предпринимательства | 100 000,0 | 81 898,6 | 2 270,2 | 11 286,2 | 800,0 | 95,0 | 1 275,0 | 1 328,0 | 367,0 | 680,0 |
| Налог на основе патента | 1 241 547,0 | 893 760,0 | 38 428,2 | 101 626,0 | 7 120,4 | 10 416,0 | 34 618,8 | 98 345,0 | 30 111,6 | 27 121,0 |
| Налог на основе обязательного патента | 261 547,0 | 221 360,0 | 14 658,0 | 12 900,0 | 105,4 | 630,0 | 746,0 | 1 720,0 | 3 816,6 | 5 611,0 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Налог на основе добровольного патента | 980 000,0 | 672 400,0 | 23 770,2 | 88 726,0 | 7 015,0 | 9 786,0 | 33 872,8 | 96 625,0 | 26 295,0 | 21 510,0 |
| Налог на специальные средства бюджетных организаций | 41 469,4 | 24 596,2 | 3 690,4 | 5 271,0 | 528,8 | 303,5 | 1 190,0 | 1 448,6 | 3 355,8 | 1 085,1 |
| Налоги на собственность | 1 598 948,0 | 598 602,0 | 43 344,5 | 374 599,0 | 37 109,1 | 50 320,6 | 180 002,0 | 128 819,8 | 128 409,3 | 57 741,7 |
| Налог на имущество | 843 500,0 | 440 602,0 | 31 063,9 | 166 373,0 | 15 480,0 | 11 506,1 | 47 840,0 | 50 691,8 | 52 305,5 | 27 637,7 |
| Налог на недвижимое имущество | 400 000,0 | 279 852,0 | 15 858,9 | 55 633,0 | 1 995,0 | 2 416,1 | 14 670,0 | 12 916,8 | 13 240,5 | 3 417,7 |
| Налог на недвижимое имущество не используемое для осуществления предприн.-ской деятельности | 53 806,7 | 51 522,0 | 1 480,1 | 190,0 | 0,0 | 17,5 | 90,7 | 370,0 | 135,0 | 1,4 |
| Налог на недвижимое имущество используемое для осуществления предпринимательской деятельности | 346 193,3 | 228 330,0 | 14 378,8 | 55 443,0 | 1 995,0 | 2 398,6 | 14 579,3 | 12 546,8 | 13 105,5 | 3 416,3 |
| Налог на движимое имущество | 443 500,0 | 160 750,0 | 15 205,0 | 110 740,0 | 13 485,0 | 9 090,0 | 33 170,0 | 37 775,0 | 39 065,0 | 24 220,0 |
| Земельный налог | 755 448,0 | 158 000,0 | 12 280,6 | 208 226,0 | 21 629,1 | 38 814,5 | 132 162,0 | 78 128,0 | 76 103,8 | 30 104,0 |
| Земельный налог за пользование приусадебными и садово - огородными земельными участками | 123 160,0 | 30 000,0 | 2 670,6 | 22 000,0 | 4 013,6 | 7 815,0 | 16 930,0 | 15 707,0 | 14 485,3 | 9 538,5 |
| Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями | 251 718,0 | 0,0 | 541,2 | 106 366,0 | 11 071,0 | 23 833,5 | 34 062,0 | 39 518,0 | 27 925,3 | 8 401,0 |
| Земельный налог за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения | 380 570,0 | 128 000,0 | 9 068,8 | 79 860,0 | 6 544,5 | 7 166,0 | 81 170,0 | 22 903,0 | 33 693,2 | 12 164,5 |
| Налоги на товары и услуги | 2 046 247,0 | 1 451 412,0 | 47 961,9 | 211 425,0 | 16 518,1 | 16 450,0 | 49 100,0 | 48 300,0 | 175 520,0 | 29 560,0 |
| Прочие налоги и сборы | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2**

## СТРУКТУРА ТРАНСФЕРТОВ ПО ОБЛАСТЯМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ за 2008-2010 гг., сом.[1]

| Трансферты | Всего по республике | г. Бишкек | г. Ош | Чуйская обл. | Нарынская обл. | Таласская обл. | Иссык-Кульская обл. | Ошская обл. | Джалал-Абадская обл. | Баткенская обл. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| **Всего трансферты (2008 г.):** | 6 256 255,7 | 197 312,1 | 199 329,8 | 976 948,1 | 647 634,1 | 328 949,6 | 537 618,7 | 1 396 307,4 | 1 354 468,0 | 617 687,9 |
| Гранты местным бюджетам | 3 655 581,4 | 0,0 | 133 048,0 | 592 211,7 | 378 247,2 | 193 825,4 | 319 970,5 | 853 742,9 | 830 054,2 | 354 481,5 |
| Категориальные гранты | 3 232 199,5 | 0,0 | 133 048,0 | 511 707,7 | 325 507,0 | 175 469,9 | 292 251,8 | 742 756,7 | 728 715,5 | 322 742,9 |
| Выравнивающие гранты | 423 381,9 | 0,0 | 0,0 | 80 504,0 | 52 740,2 | 18 355,5 | 27 718,7 | 110 986,2 | 101 338,7 | 31 738,6 |
| Стимулирующие гранты | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Средства, получаемые по взаимным расчетам | 2 600 674,3 | 197 312,1 | 66 281,8 | 384 736,4 | 269 386,9 | 135 124,2 | 217 648,2 | 542 564,5 | 524 413,8 | 263 206,4 |
| Средства перед. из р/б в м/б (норма питания) | 61 391,0 | 0,0 | 5 894,3 | 11 221,6 | 3 838,8 | 2 946,2 | 5 346,6 | 12 908,0 | 14 251,5 | 4 984,0 |
| Средства перед. из р/б в м/б (текущий ремонт школ) | 97 728,9 | 8 208,3 | 3 909,6 | 15 053,6 | 6 025,6 | 4 461,4 | 10 705,0 | 18 030,1 | 22 795,4 | 8 539,9 |
| Средства перед. из р/б в м/б (компенсация по реш. Суда, Кап. Вложение, Приобр. Зданий Резерв.фонд Прав.КР ) | 19 267,6 | 0,0 | 300,0 | 200,0 | 162,5 | 1 690,7 | 805,0 | 900,0 | 11 609,4 | 3 600,0 |
| Средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: Эл.Энергия) | 102 288,6 | 0,0 | 410,0 | 15 927,7 | 17 060,7 | 10 940,9 | 4 975,2 | 20 553,3 | 21 513,6 | 10 907,2 |
| Средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: Уголь) | 147 283,3 | 0,0 | 1 000,0 | 23 120,8 | 24 652,4 | 3 367,6 | 14 792,8 | 29 494,1 | 26 519,8 | 24 335,8 |
| Средства перед. из р/б в м/б (питание 1-4 классов) | 292 311,4 | 0,0 | 1 751,0 | 47 444,7 | 17 918,8 | 15 036,4 | 28 238,6 | 74 343,0 | 75 249,9 | 32 329,0 |
| Средства перед. из р/б в м/б (выпл. За пед. Стаж.2003г.) | 173 303,5 | 18 267,6 | 8 524,2 | 19 485,8 | 6 104,1 | 4 031,9 | 3 146,7 | 57 062,8 | 37 039,3 | 19 641,1 |

[1] Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Средства направ.на повышение з/платы учр. м/б | 1 707 100,0 | 170 836,2 | 44 492,7 | 252 282,2 | 193 624,0 | 92 649,1 | 149 638,3 | 329 273,2 | 315 434,9 | 158 869,4 |
| в том числе: | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| На повышение з/платы учр. (Образования) м/б | 932 604,9 | 85 431,2 | 35 268,7 | 133 848,0 | 86 882,6 | 46 458,7 | 76 625,8 | 195 306,2 | 176 692,9 | 96 090,8 |
| На повышение з/платы учр. (Культуры) м/б | 40 473,5 | 6 580,5 | 481,8 | 7 887,6 | 4 972,8 | 2 206,0 | 3 717,1 | 5 641,9 | 6 503,4 | 2 482,4 |
| На повышение з/платы учр. (Соц. защиты) м/б | 7 657,8 | 1 207,8 | 416,3 | 1 488,7 | 0,0 | 323,2 | 559,4 | 1 347,0 | 1 671,7 | 643,7 |
| На повышение з/платы учр. (Здравоохранения) м/б | 77 107,3 | 77 107,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| На повышение з/платы учр. (Гос. и Муниц. служ) м/б | 639 558,0 | 0,0 | 7 797,7 | 108 265,1 | 100 749,4 | 42 689,2 | 66 963,4 | 125 197,5 | 128 875,4 | 59 020,3 |
| На повышение з/платы учр. (тех. Перс. ГВК) м/б | 2 000,0 | 208,0 | 62,7 | 278,4 | 280,2 | 96,3 | 203,8 | 283,2 | 464,2 | 123,2 |
| На повышение з/платы учр. (раб. Архивных учр.) м/б | 3 100,0 | 301,4 | 465,5 | 0,0 | 0,0 | 557,0 | 905,3 | 870,8 | 0,0 | 0,0 |
| На повышение з/платы учр. (под. Семьи и детей) м/б | 4 598,5 | 0,0 | 0,0 | 514,4 | 739,0 | 318,7 | 663,5 | 626,6 | 1 227,3 | 509,0 |
| Средства, получаемые по взаимным расчетам из местного бюджета | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Всего трансферты (2009г.):** | **6 420 751,4** | **107 412,8** | **232 536,7** | **882 290,7** | **672 053,1** | **340 885,0** | **522 484,3** | **1 522 952,5** | **1 477 348,1** | **662 788,2** |
| Гранты местным бюджетам | 4 978 557,1 | 0,0 | 196 184,3 | 698 448,7 | 561 865,1 | 274 210,3 | 431 408,0 | 1 180 198,2 | 1 138 956,4 | 497 286,1 |
| Категориальные гранты | 4 171 626,6 | | 196 184,3 | 654 285,2 | 416 259,8 | 227 135,3 | 380 596,0 | 946 773,6 | 928 923,8 | 421 468,6 |
| Выравнивающие гранты | 806 930,5 | | | 44 163,5 | 145 605,3 | 47 075,0 | 50 812,0 | 233 424,6 | 210 032,6 | 75 817,5 |
| Стимулирующие гранты | 0,0 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Средства, передаваемые по взаимным расчетам** | 1 442 194,3 | 107 412,8 | 36 352,4 | 183 842,0 | 110 188,0 | 66 674,7 | 91 076,3 | 342 754,3 | 338 391,7 | 165 502,1 |
| **Средства, передаваемые по взаимным расчетам** | 1 442 194,3 | 107 412,8 | 36 352,4 | 183 842,0 | 110 188,0 | 66 674,7 | 91 076,3 | 342 754,3 | 338 391,7 | 165 502,1 |
| Средства перед. из р/б в м/б (выпл. За мед. Стаж.) | 31 872,3 | 30 538,6 | 268,9 | 154,3 | 94,9 | 134,9 | 79,5 | 232,1 | 336,9 | 32,2 |
| Средства перед. из р/б в м/б (текущий ремонт школ) | 98 493,0 | 8 710,0 | 4 398,0 | 13 263,0 | 5 497,6 | 4 450,3 | 9 009,2 | 20 460,5 | 23 857,2 | 8 847,2 |
| Средства перед. из р/б в м/б (компенсация по реш. Суда, Кап. Вложение, Приобр. Зданий Резерв.фонд, Сверх план. Поступ.) | 20 776,5 | 0,0 | 1 500,0 | 760,0 | 312,6 | 0,0 | 1 679,5 | 3 551,8 | 7 597,7 | 5 374,9 |
| Средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: Эл.Энергия, энерго купоны) | 98 612,2 | 0,0 | 0,0 | 12 413,1 | 18 000,0 | 18 969,6 | 3 852,6 | 14 507,9 | 17 720,0 | 13 149,0 |
| Средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: Теплоэнергия) | 41 507,3 | 0,0 | 0,0 | 25 731,4 | 4 979,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10 796,8 | 0,0 |
| Средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: Уголь) | 152 600,0 | 0,0 | 0,0 | 19 438,7 | 24 123,3 | 7 188,5 | 16 596,1 | 29 145,1 | 28 619,4 | 27 488,9 |
| Средства перед. из р/б в м/б (питание 1-4 классов) | 348 465,5 | | | 54 139,5 | 22 952,2 | 18 513,0 | 34 954,3 | 91 687,7 | 86 230,3 | 39 988,5 |
| Средства перед. из р/б в м/б (выпл. За пед. Стаж.2004-2005гг.) | 481 703,6 | 67 237,9 | 28 798,9 | 34 528,9 | 9 392,2 | 7 373,3 | 5 351,1 | 146 585,1 | 128 709,7 | 53 726,5 |
| **Средства направ.на повышение з/платы учр. м/б** | 168 163,9 | 926,3 | 1 386,6 | 23 413,1 | 24 836,1 | 10 045,1 | 19 554,0 | 36 584,1 | 34 523,7 | 16 894,9 |
| На повышение з/платы учр. (Образования) м/б | 86 527,4 | | | 13 999,3 | 9 488,3 | 4 285,1 | 10 610,4 | 22 330,8 | 16 381,9 | 9 431,6 |
| На повышение з/платы учр. (Культуры) м/б | 2 627,4 | | | 382,0 | 647,0 | 188,8 | 320,8 | 450,0 | 464,8 | 174,0 |
| На повышение з/платы учр. (Соц. защиты) м/б | 6 917,7 | 926,3 | 226,6 | 1 123,8 | 661,4 | 525,4 | 606,7 | 642,1 | 1 931,0 | 274,4 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| На повышение з/платы учр. (Гос. и Муниц. служ) м/б | 71 766,5 | | 1 160,0 | 7 908,0 | 13 951,3 | 4 952,6 | 7 991,3 | 13 161,2 | 15 679,1 | 6 963,0 |
| На повышение з/платы учр. (тех. Перс. ГВК) м/б | 227,9 | | | 0,0 | 88,1 | 14,4 | 6,6 | 0,0 | 66,9 | 51,9 |
| **Всего трансферты (2010 г.):** | **7 625 950,9** | **316 247,5** | **544 042,8** | **935 240,6** | **721 175,8** | **385 870,4** | **568 370,0** | **1 700 641,9** | **1 728 806,5** | **725 555,4** |
| Гранты местным бюджетам | 5 009 664,5 | 0,0 | 181 945,5 | 696 823,5 | 561 754,5 | 277 178,4 | 444 994,9 | 1 205 403,0 | 1 144 093,4 | 497 471,3 |
| Категориальные гранты | 4 062 182,8 | 0,0 | 181 945,5 | 642 515,9 | 396 329,2 | 216 472,4 | 374 660,3 | 945 581,6 | 893 328,7 | 411 349,2 |
| Выравнивающие гранты | 947 481,7 | 0,0 | 0,0 | 54 307,6 | 165 425,3 | 60 706,0 | 70 334,6 | 259 821,4 | 250 764,7 | 86 122,1 |
| Стимулирующие гранты | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Средства, передаваемые по взаимным расчетам | 2 616 286,4 | 316 247,5 | 362 097,3 | 238 417,1 | 159 421,3 | 108 692,0 | 123 375,1 | 495 238,9 | 584 713,1 | 228 084,1 |
| средства перед. из р/б в м/б (выпл. за мед. стаж.) | 57 874,3 | 55 456,4 | 532,7 | 320,9 | 210,5 | 100,7 | 185,8 | 405,1 | 594,2 | 68,0 |
| средства перед. из р/б в м/б (текущий ремонт школ) | 97 174,9 | 7 592,0 | 3 962,9 | 13 355,1 | 4 772,0 | 4 172,2 | 8 308,0 | 20 342,5 | 25 544,3 | 9 125,9 |
| средства перед. из р/б в м/б (материальное поощрение раб здравоохранение., социальная стипендия., жилищные субсидии) | 369 669,8 | 50 414,5 | 238 760,9 | 0,0 | 774,4 | 0,0 | 0,0 | 120,0 | 79 600,0 | 0,0 |
| средства перед. из р/б в м/б (комм.усл: эл.энер, энерго купоны) | 232 008,4 | 0,0 | 1 500,0 | 20 412,0 | 43 284,4 | 46 727,1 | 15 385,4 | 35 057,2 | 44 622,5 | 25 019,8 |
| средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: теплоэнергия) | 139 360,2 | 60 300,0 | 10 000,0 | 38 010,0 | 9 982,0 | 0,0 | 1 000,0 | 1 590,0 | 18 278,2 | 200,0 |
| средства перед. из р/б в м/б (комм.услуги: уголь) | 176 631,5 | 0,0 | 0,0 | 22 643,2 | 26 717,0 | 7 586,2 | 18 923,8 | 38 403,2 | 33 234,9 | 29 123,2 |
| средства перед. из р/б в м/б (питание 1-4 классов) | 376 271,8 | 0,0 | 0,0 | 58 456,9 | 28 355,3 | 19 631,2 | 38 862,8 | 97 331,0 | 90 303,3 | 43 331,3 |
| средства перед. из р/б в м/б (выпл. за пед. стаж.2006-2007гг.) | 739 832,0 | 109 194,8 | 46 604,4 | 44 041,3 | 10 180,0 | 8 345,2 | 8 674,3 | 223 426,2 | 202 736,0 | 86 629,8 |
| средства перед. из р/б в м/б (резерв. фонд ПК. Фон ВП КР.) | 75 467,7 | 0,0 | 50 500,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3 500,0 | 18 467,7 | 3 000,0 |
| средства перед. из р/б в м/б (доплата по 200 сом) | 337 274,7 | 32 728,2 | 9 944,0 | 39 780,9 | 32 591,7 | 21 047,0 | 30 739,4 | 72 400,1 | 67 626,5 | 30 416,9 |
| **Средства направ.на повышение з/платы учр. м/б** | **14 721,1** | **561,6** | **292,4** | **1 396,8** | **2 554,0** | **1 082,4** | **1 295,6** | **2 663,6** | **3 705,5** | **1 169,2** |

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3**

## СТРУКТУРА НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ПО ОБЛАСТЯМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ за 2008-2010 гг., сом. [1]

| Неналоговые доходы | Всего по республике | г. Бишкек | г. Ош | Чуйская обл. | Нарынская обл. | Таласская обл. | Иссык-Кульская обл. | Ошская обл. | Джалал-Абадская обл. | Баткенская обл. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| **Всего неналоговые доходы (2008 г.):** | 1 333 618,0 | 791 843,2 | 99 714,5 | 155 156,4 | 14 308,5 | 18 931,4 | 47 339,4 | 70 305,2 | 103 878,6 | 32 140,8 |
| Доходы от собственности и проценты | 346 207,7 | 190 000,0 | 4 354,0 | 36 472,5 | 4 449,6 | 8 643,8 | 15 310,4 | 40 332,7 | 32 568,9 | 14 075,8 |
| Арендная плата | 346 207,7 | 190 000,0 | 4 354,0 | 36 472,5 | 4 449,6 | 8 643,8 | 15 310,4 | 40 332,7 | 32 568,9 | 14 075,8 |
| Плата за аренду земель | 186 204,6 | 160 000,0 | 3 000,0 | 5 978,0 | 1 144,2 | 686,3 | 6 669,3 | 1 450,5 | 7 062,6 | 213,7 |
| Плата за аренду земель Фонда перераспределения земель | 124 041,1 | 0,0 | 754,0 | 28 852,5 | 2 437,4 | 7 804,5 | 8 576,1 | 38 372,2 | 25 069,3 | 12 175,1 |
| Плата за аренду помещений, зданий и сооружений, находящихся в гос. и муниц. собственности | 35 962,0 | 30 000,0 | 600,0 | 1 642,0 | 868,0 | 153,0 | 65,0 | 510,0 | 437,0 | 1 687,0 |
| Плата за аренду зданий и сооружений | 0,0 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Плата за аренду помещений | 35 962,0 | 30 000,0 | 600,0 | 1 642,0 | 868,0 | 153,0 | 65,0 | 510,0 | 437,0 | 1 687,0 |
| Доходы от продажи товаров и оказания услуг | 895 918,8 | 537 921,2 | 87 060,5 | 112 074,9 | 9 317,9 | 9 221,6 | 30 319,0 | 26 722,0 | 67 371,7 | 15 910,0 |
| Административные сборы и платежи | 460 039,4 | 287 000,0 | 55 700,0 | 53 199,8 | 3 604,0 | 3 967,0 | 17 207,0 | 13 900,5 | 19 502,6 | 5 958,5 |
| Государственные пошлины | 460 039,4 | 287 000,0 | 55 700,0 | 53 199,8 | 3 604,0 | 3 967,0 | 17 207,0 | 13 900,5 | 19 502,6 | 5 958,5 |
| Поступления от оказания платных услуг | 435 879,4 | 250 921,2 | 31 360,5 | 58 875,1 | 5 713,9 | 5 254,6 | 13 112,0 | 12 821,5 | 47 869,1 | 9 951,5 |
| Плата за оказание других видов услуг | 435 879,4 | 250 921,2 | 31 360,5 | 58 875,1 | 5 713,9 | 5 254,6 | 13 112,0 | 12 821,5 | 47 869,1 | 9 951,5 |
| Штрафы, санкции, конфискации | 55 326,5 | 27 757,0 | 8 300,0 | 6 609,0 | 541,0 | 1 066,0 | 1 710,0 | 3 250,5 | 3 938,0 | 2 155,0 |
| Прочие неналоговые доходы | 36 165,0 | 36 165,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

[1] Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Всего неналоговые доходы (2009 г.):** | 1 316 260,0 | 768 086,2 | 86 005,2 | 146 940,8 | 17 021,9 | 19 896,1 | 74 768,3 | 75 973,2 | 92 852,1 | 34 716,2 |
| Доходы от собственности и проценты | 414 711,8 | 240 000,0 | 5 828,0 | 40 205,3 | 4 955,3 | 9 040,2 | 22 750,6 | 43 031,9 | 33 367,9 | 15 532,6 |
| Арендная плата | 414 711,8 | 240 000,0 | 5 828,0 | 40 205,3 | 4 955,3 | 9 040,2 | 22 750,6 | 43 031,9 | 33 367,9 | 15 532,6 |
| Плата за использование природных ресурсов | 358 867,8 | 190 000,0 | 4 971,0 | 38 755,8 | 4 124,3 | 8 937,2 | 22 450,6 | 42 621,9 | 32 749,9 | 14 257,1 |
| Плата за аренду земель | 224 651,0 | 190 000,0 | 4 000,0 | 7 295,5 | 1 307,2 | 889,3 | 11 232,4 | 1 913,7 | 7 082,5 | 930,4 |
| Плата за аренду земель Фонда перераспределения земель | 134 216,8 | 0,0 | 971,0 | 31 460,3 | 2 817,1 | 8 047,9 | 11 218,2 | 40 708,2 | 25 667,4 | 13 326,7 |
| Плата за аренду имущества | 55 844,0 | 50 000,0 | 857,0 | 1 449,5 | 831,0 | 103,0 | 300,0 | 410,0 | 618,0 | 1 275,5 |
| Плата за аренду помещений, зданий и сооружений, находящихся в муниц. собственности | 55 844,0 | 50 000,0 | 857,0 | 1 449,5 | 831,0 | 103,0 | 300,0 | 410,0 | 618,0 | 1 275,5 |
| Доходы от продажи товаров и оказания услуг | 750 575,0 | 433 719,0 | 64 177,2 | 91 979,5 | 10 316,6 | 8 605,9 | 49 267,7 | 25 341,3 | 51 984,2 | 15 183,6 |
| Административные сборы и платежи | 366 366,8 | 205 000,0 | 35 000,0 | 40 000,0 | 3 683,0 | 4 405,6 | 37 636,4 | 13 465,9 | 20 812,9 | 6 363,0 |
| Сборы и платежи | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Государственные пошлины | 366 366,8 | 205 000,0 | 35 000,0 | 40 000,0 | 3 683,0 | 4 405,6 | 37 636,4 | 13 465,9 | 20 812,9 | 6 363,0 |
| Поступления от оказания платных услуг (без налога на спец. средства) | 448 931,5 | 273 953,5 | 32 177,2 | 58 492,0 | 7 119,1 | 4 671,6 | 13 261,5 | 13 464,6 | 35 826,4 | 9 965,6 |
| Плата за оказание других видов услуг | 384 208,2 | 228 719,0 | 29 177,2 | 51 979,5 | 6 633,6 | 4 200,3 | 11 631,3 | 11 875,4 | 31 171,3 | 8 820,6 |
| Штрафы, санкции, конфискации | 103 609,8 | 47 003,8 | 16 000,0 | 14 756,0 | 1 750,0 | 2 250,0 | 2 750,0 | 7 600,0 | 7 500,0 | 4 000,0 |
| Административные штрафы | 103 609,8 | 47 003,8 | 16 000,0 | 14 756,0 | 1 750,0 | 2 250,0 | 2 750,0 | 7 600,0 | 7 500,0 | 4 000,0 |
| Прочие неналоговые доходы | 47 363,4 | 47 363,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Всего неналоговые доходы (2010 г.):** | **1 217 504,3** | **633 869,3** | **74 853,8** | **149 695,8** | **20 264,2** | **23 782,4** | **84 629,3** | **87 425,6** | **104 415,2** | **38 568,7** |
| Доходы от собственности и проценты | 373 730,4 | 190 500,0 | 5 287,8 | 45 571,8 | 5 387,1 | 10 067,9 | 20 128,3 | 46 380,4 | 32 929,7 | 17 477,4 |
| Плата за использование природных ресурсов | 336 382,4 | 160 000,0 | 4 760,0 | 43 621,8 | 4 442,1 | 9 999,7 | 19 579,3 | 45 584,4 | 32 341,7 | 16 053,4 |
| Плата за аренду земель | 195 352,4 | 160 000,0 | 3 800,0 | 8 539,8 | 1 717,1 | 1 185,7 | 8 928,5 | 1 723,0 | 7 269,3 | 2 189,0 |
| Плата за аренду земель Фонда перераспределения земель | 141 030,0 | | 960,0 | 35 082,0 | 2 725,0 | 8 814,0 | 10 650,8 | 43 861,4 | 25 072,4 | 13 864,4 |
| Плата за аренду имущества | 37 348,0 | 30 500,0 | 527,8 | 1 950,0 | 945,0 | 68,2 | 549,0 | 796,0 | 588,0 | 1 424,0 |
| Доходы от продажи товаров и оказания услуг | 735 419,0 | 377 269,4 | 61 566,0 | 91 079,0 | 13 484,1 | 11 986,5 | 62 142,0 | 33 559,2 | 66 166,5 | 18 166,3 |
| Административные сборы и платежи | 320 505,0 | 190 010,0 | 30 900,0 | 36 747,2 | 4 284,7 | 3 953,7 | 13 042,5 | 13 973,1 | 21 254,5 | 6 339,3 |
| Сборы и платежи | 48 835,0 | 34 810,0 | 2 900,0 | 3 347,2 | 534,7 | 41,0 | 1 142,5 | 3 981,1 | 1 141,2 | 937,3 |
| Сбор за вывоз мусора | 31 594,0 | 19 210,0 | 2 000,0 | 2 936,7 | 527,7 | 17,5 | 1 136,7 | 3 881,1 | 977,0 | 907,3 |
| Сбор за парковку автотранспорта | 17 241,0 | 15 600,0 | 900,0 | 410,5 | 7,0 | 23,5 | 5,8 | 100,0 | 164,2 | 30,0 |
| Прочие платежи и сборы | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Государственные пошлины | 271 670,0 | 155 200,0 | 28 000,0 | 33 400,0 | 3 750,0 | 3 912,7 | 11 900,0 | 9 992,0 | 20 113,3 | 5 402,0 |
| Государственная пошлина, взимаемая органами юстиции | 271 670,0 | 155 200,0 | 28 000,0 | 33 400,0 | 3 750,0 | 3 912,7 | 11 900,0 | 9 992,0 | 20 113,3 | 5 402,0 |
| Поступления от оказания платных услуг (без налога на спец. средства) | 414 914,0 | 187 259,4 | 30 666,0 | 54 331,8 | 9 199,4 | 8 032,8 | 49 099,5 | 19 586,1 | 44 912,0 | 11 827,0 |
| Штрафы, санкции, конфискации | 86 565,0 | 44 310,0 | 8 000,0 | 13 045,0 | 1 393,0 | 1 728,0 | 2 359,0 | 7 486,0 | 5 319,0 | 2 925,0 |
| Прочие неналоговые доходы | 21 789,9 | 21 789,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

## РАСХОДЫ (ВЫПЛАТЫ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ОТ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ) за 2008-2010 гг., сом. [1]

| Расходы | Всего по республике | г. Бишкек | г. Ош | Чуйская обл. | Нарынская обл. | Таласская обл. | Иссык-Кульская обл. | Ошская обл. | Джалал-Абадская обл. | Баткенская обл. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| **госслужбы общего назначения** | 1 826 293,5 | 290 310,4 | 76 412,2 | 308 744,5 | 152 599,6 | 89 179,6 | 173 610,4 | 279 757,5 | 320 868,7 | 134 810,6 |
| за счет бюджетных средств | 1 783 417,9 | 288 185,9 | 71 933,5 | 299 383,6 | 151 556,6 | 88 193,5 | 170 905,3 | 278 703,4 | 302 951,7 | 131 604,4 |
| за счет специальных средств | 42 875,6 | 2 124,5 | 4 478,7 | 9 360,9 | 1 043,0 | 986,1 | 2 705,1 | 1 054,1 | 17 917,0 | 3 206,2 |
| **оборона** | 36 108,3 | 8 176,0 | 2 527,0 | 9 287,7 | 2 233,9 | 1 304,6 | 2 531,1 | 2 890,0 | 5 490,9 | 1 667,1 |
| за счет бюджетных средств | 36 108,3 | 8 176,0 | 2 527,0 | 9 287,7 | 2 233,9 | 1 304,6 | 2 531,1 | 2 890,0 | 5 490,9 | 1 667,1 |
| **общественный порядок** | 42,4 | 0,0 | 0,0 | 22,4 | 0,0 | 0,0 | 20,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| за счет бюджетных средств | 146 368,5 | 97 065,6 | 12 187,7 | 26 788,9 | 85,9 | 452,1 | 2 592,0 | 1 459,0 | 4 422,8 | 1 314,5 |
| за счет специальных средств | 140 760,3 | 95 650,6 | 12 187,7 | 22 619,7 | 85,9 | 452,1 | 2 592,0 | 1 435,0 | 4 422,8 | 1 314,5 |
| **экономические вопросы** | 5 608,2 | 1 415,0 | 0,0 | 4 169,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 24,0 | 0,0 | 0,0 |
| за счет бюджетных средств | 207 058,8 | 167 884,1 | 17 503,4 | 10 177,4 | 140,7 | 100,0 | 339,7 | 9 507,8 | 299,8 | 1 105,9 |
| за счет специальных средств | 205 652,3 | 167 324,3 | 17 373,4 | 9 510,7 | 140,7 | 100,0 | 339,7 | 9 457,8 | 299,8 | 1 105,9 |
| **жилищные и комм. услуги** | 2 057 061,3 | 1 402 887,2 | 141 662,9 | 193 153,9 | 5 744,7 | 6 632,3 | 137 371,8 | 92 463,4 | 64 136,2 | 13 008,9 |
| за счет бюджетных средств | 1 936 307,3 | 1 320 661,5 | 140 583,1 | 183 858,8 | 5 375,3 | 6 332,3 | 116 985,0 | 91 698,2 | 57 804,2 | 13 008,9 |
| за счет специальных средств | 120 754,0 | 82 225,7 | 1 079,8 | 9 295,1 | 369,4 | 300,0 | 20 386,8 | 765,2 | 6 332,0 | 0,0 |
| **здравоохранение** | 767 761,4 | 766 395,2 | 0,0 | 428,7 | 0,0 | 0,0 | 758,2 | 50,0 | 129,3 | 0,0 |
| за счет бюджетных средств | 723 095,5 | 721 729,3 | 0,0 | 428,7 | 0,0 | 0,0 | 758,2 | 50,0 | 129,3 | 0,0 |
| за счет специальных средств | 44 665,9 | 44 665,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **культура** | 444 774,9 | 133 214,0 | 15 847,5 | 88 516,1 | 28 502,6 | 16 214,9 | 45 543,4 | 52 540,9 | 43 972,4 | 20 423,1 |
| за счет бюджетных средств | 431 934,7 | 129 717,8 | 15 572,5 | 83 448,5 | 27 900,3 | 16 059,9 | 43 951,2 | 52 281,5 | 42 878,2 | 20 124,8 |
| за счет специальных средств | 12 840,2 | 3 496,2 | 275,0 | 5 067,6 | 602,3 | 155,0 | 1 592,2 | 259,4 | 1 094,2 | 298,3 |
| **образование** | 7 126 041,3 | 1 187 585,8 | 315 841,2 | 1 085 727,1 | 513 626,9 | 301 003,7 | 605 205,1 | 1 330 695,7 | 1 228 452,3 | 557 903,5 |
| за счет бюджетных средств | 6 890 086,1 | 1 071 340,0 | 290 967,2 | 1 052 371,6 | 509 660,4 | 296 861,4 | 596 871,6 | 1 319 100,6 | 1 202 988,3 | 549 925,0 |
| за счет специальных средств | 235 955,2 | 116 245,8 | 24 874,0 | 33 355,5 | 3 966,5 | 4 142,3 | 8 333,5 | 11 595,1 | 25 464,0 | 7 978,5 |
| **социальная защита** | 461 038,0 | 266 482,2 | 10 405,4 | 54 505,8 | 17 083,0 | 8 362,3 | 16 912,5 | 32 861,8 | 43 058,3 | 11 366,7 |
| за счет бюджетных средств | 459 705,6 | 266 293,9 | 9 882,4 | 54 229,9 | 17 082,4 | 8 303,3 | 16 912,5 | 32 576,2 | 43 058,3 | 11 366,7 |
| за счет специальных средств | 1 332,4 | 188,3 | 523,0 | 275,9 | 0,6 | 59,0 | 0,0 | 285,6 | 0,0 | 0,0 |
| **ВСЕГО за 2008 год:** | **13 072 506,0** | **4 320 000,5** | **592 387,3** | **1 777 330,1** | **720 017,3** | **423 249,5** | **984 864,2** | **1 802 226,1** | **1 710 830,7** | **741 600,3** |

[1] Данные Министерства финансов Кыргызской Республики.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| За счет бюджетных средств | 12 607 025,6 | 4 069 079,3 | 561 026,8 | 1 715 116,8 | 714 035,5 | 417 607,1 | 951 826,6 | 1 788 192,7 | 1 660 023,5 | 730 117,3 |
| За счет специальных средств | 465 480,4 | 250 921,2 | 31 360,5 | 62 213,3 | 5 981,8 | 5 642,4 | 33 037,6 | 14 033,4 | 50 807,2 | 11 483,0 |
| **госслужбы общего назначения** | 1 911 633,1 | 206 692,5 | 68 282,4 | 326 171,8 | 170 805,9 | 93 843,8 | 215 524,1 | 319 896,6 | 347 004,1 | 163 411,9 |
| за счет бюджетных средств | 1 881 505,5 | 204 743,4 | 64 572,4 | 318 792,4 | 169 885,5 | 93 839,5 | 213 667,6 | 318 573,3 | 334 905,1 | 162 526,3 |
| за счет специальных средств | 30 127,6 | 1 949,1 | 3 710,0 | 7 379,4 | 920,4 | 4,3 | 1 856,5 | 1 323,3 | 12 099,0 | 885,6 |
| **оборона** | 43 033,0 | 9 790,0 | 2 074,7 | 10 523,3 | 3 364,0 | 2 773,7 | 3 686,9 | 3 469,2 | 5 679,8 | 1 671,4 |
| за счет бюджетных средств | 43 031,5 | 9 790,0 | 2 074,7 | 10 523,3 | 3 364,0 | 2 773,7 | 3 685,4 | 3 469,2 | 5 679,8 | 1 671,4 |
| за счет специальных средств | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **общественный порядок** | 183 075,2 | 117 556,8 | 20 110,6 | 29 131,0 | 131,4 | 498,4 | 5 107,4 | 1 480,1 | 7 379,8 | 1 679,7 |
| за счет бюджетных средств | 176 494,8 | 116 242,0 | 20 110,6 | 23 865,4 | 131,4 | 498,4 | 5 107,4 | 1 480,1 | 7 379,8 | 1 679,7 |
| за счет специальных средств | 6 580,4 | 1 314,8 | 0,0 | 5 265,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **экономические вопросы** | 267 570,9 | 235 767,3 | 10 039,0 | 11 006,6 | 126,0 | 134,6 | 173,0 | 9 671,1 | 338,7 | 314,6 |
| за счет бюджетных средств | 265 832,3 | 234 782,1 | 9 967,0 | 10 467,2 | 126,0 | 134,6 | 173,0 | 9 529,1 | 338,7 | 314,6 |
| за счет специальных средств | 1 738,6 | 985,2 | 72,0 | 539,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 142,0 | 0,0 | 0,0 |
| **охрана окружающей среды** | 597,5 | 0,0 | 461,2 | 0,0 | 10,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 123,3 | 3,0 |
| за счет бюджетных средств | 597,5 | 0,0 | 461,2 | 0,0 | 10,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 123,3 | 3,0 |
| **жилищные и комм. услуги** | 2 182 873,9 | 1 418 440,0 | 161 893,5 | 203 987,5 | 6 540,2 | 6 632,5 | 136 225,2 | 121 210,5 | 109 339,9 | 18 604,6 |
| за счет бюджетных средств | 2 089 659,8 | 1 349 749,7 | 160 913,5 | 188 955,8 | 5 819,4 | 6 242,5 | 133 806,1 | 120 915,6 | 104 652,6 | 18 604,6 |
| за счет специальных средств | 93 214,1 | 68 690,3 | 980,0 | 15 031,7 | 720,8 | 390,0 | 2 419,1 | 294,9 | 4 687,3 | 0,0 |
| **здравоохранение** | 826 334,3 | 821 473,9 | 3 580,0 | 270,0 | 122,0 | 0,0 | 888,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| за счет бюджетных средств | 781 893,7 | 777 123,3 | 3 490,0 | 270,0 | 122,0 | 0,0 | 888,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| за счет специальных средств | 44 440,6 | 44 350,6 | 90,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **культура** | 504 469,3 | 143 409,9 | 18 092,5 | 99 227,0 | 30 917,4 | 18 674,9 | 65 542,8 | 58 884,4 | 50 573,4 | 19 147,0 |
| за счет бюджетных средств | 491 976,5 | 142 797,5 | 18 007,5 | 91 869,2 | 30 287,4 | 18 477,0 | 63 786,3 | 58 396,5 | 49 687,7 | 18 667,4 |
| за счет специальных средств | 12 492,8 | 612,4 | 85,0 | 7 357,8 | 630,0 | 197,9 | 1 756,5 | 487,9 | 885,7 | 479,6 |
| **образование** | 7 763 395,0 | 1 360 328,9 | 377 228,6 | 1 072 458,3 | 536 859,6 | 320 716,8 | 634 355,7 | 1 452 561,7 | 1 394 861,2 | 614 024,2 |
| за счет бюджетных средств | 7 548 704,2 | 1 249 716,9 | 350 929,8 | 1 048 395,6 | 531 986,2 | 316 747,3 | 625 984,9 | 1 441 391,2 | 1 377 761,5 | 605 790,8 |
| за счет специальных средств | 214 690,8 | 110 612,0 | 26 298,8 | 24 062,7 | 4 873,4 | 3 969,5 | 8 370,8 | 11 170,5 | 17 099,7 | 8 233,4 |
| **социальная защита** | 411 507,8 | 194 983,8 | 10 503,7 | 59 623,4 | 19 766,2 | 10 208,6 | 21 663,2 | 34 890,4 | 47 561,0 | 12 307,5 |
| за счет бюджетных средств | 410 165,7 | 194 779,2 | 10 178,7 | 58 810,9 | 19 766,2 | 10 208,6 | 21 663,2 | 34 890,4 | 47 561,0 | 12 307,5 |
| за счет специальных средств | 1 342,1 | 204,6 | 325,0 | 812,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **ВСЕГО за 2009 год:** | 14 094 490,0 | 4 508 443,1 | 672 266,2 | 1 812 398,9 | 768 642,7 | 453 483,3 | 1 083 166,7 | 2 002 064,0 | 1 962 861,2 | 831 163,9 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| За счет бюджетных средств | 13 689 861,5 | 4 279 724,1 | 640 705,4 | 1 751 949,8 | 761 498,1 | 448 921,6 | 1 068 762,3 | 1 988 645,4 | 1 928 089,5 | 821 565,3 |
| За счет специальных средств | 404 628,5 | 228 719,0 | 31 560,8 | 60 449,1 | 7 144,6 | 4 561,7 | 14 404,4 | 13 418,6 | 34 771,7 | 9 598,6 |
| **госслужбы общего назначения** | 2 007 428,1 | 206 608,3 | 91 981,7 | 345 284,1 | 185 268,6 | 105 363,1 | 179 743,4 | 337 913,3 | 384 574,8 | 170 690,8 |
| за счет бюджетных средств | 1 975 149,8 | 203 320,0 | 88 976,7 | 338 089,8 | 184 291,0 | 104 339,7 | 174 911,2 | 335 248,1 | 375 976,2 | 169 997,1 |
| за счет специальных средств | 32 278,3 | 3 288,3 | 3 005,0 | 7 194,3 | 977,6 | 1 023,4 | 4 832,2 | 2 665,2 | 8 598,6 | 693,7 |
| **оборона** | 48 118,0 | 11 731,3 | 2 571,2 | 11 632,1 | 3 674,6 | 2 862,9 | 4 039,8 | 3 426,5 | 6 899,1 | 1 280,5 |
| за счет бюджетных средств | 48 118,0 | 11 731,3 | 2 571,2 | 11 632,1 | 3 674,6 | 2 862,9 | 4 039,8 | 3 426,5 | 6 899,1 | 1 280,5 |
| **общественный порядок** | 214 127,5 | 139 959,7 | 24 325,3 | 31 975,4 | 209,9 | 826,5 | 2 870,8 | 2 208,3 | 9 183,0 | 2 568,6 |
| за счет бюджетных средств | 208 260,8 | 138 441,3 | 24 325,3 | 27 627,1 | 209,9 | 826,5 | 2 870,8 | 2 208,3 | 9 183,0 | 2 568,6 |
| за счет специальных средств | 5 866,7 | 1 518,4 | | 4 348,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **экономические вопросы** | 348 150,4 | 273 216,3 | 17 824,7 | 11 277,3 | 45,0 | 240,0 | 176,0 | 12 144,3 | 32 879,9 | 346,9 |
| за счет бюджетных средств | 346 659,8 | 272 596,4 | 17 741,7 | 10 639,6 | 45,0 | 240,0 | 176,0 | 11 994,3 | 32 879,9 | 346,9 |
| за счет специальных средств | 1 490,6 | 619,9 | 83,0 | 637,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 150,0 | 0,0 | 0,0 |
| **охрана окружающей среды** | 522,9 | 100,0 | 264,6 | 108,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 50,3 | 0,0 |
| за счет бюджетных средств | 522,9 | 100,0 | 264,6 | 108,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 50,3 | 0,0 |
| **жилищные и комм. услуги** | 1 668 564,1 | 868 228,0 | 176 147,9 | 200 917,5 | 8 513,0 | 10 665,2 | 90 478,2 | 69 989,2 | 220 031,4 | 23 593,7 |
| за счет бюджетных средств | 1 607 210,5 | 846 088,5 | 175 176,1 | 191 888,7 | 6 827,5 | 10 564,1 | 71 517,8 | 69 611,9 | 211 992,1 | 23 543,8 |
| **здравоохранение** | 823 026,8 | 819 511,7 | 1 440,0 | 869,2 | 95,5 | 25,0 | 120,0 | 450,0 | 130,0 | 385,4 |
| за счет бюджетных средств | 778 280,2 | 774 765,1 | 1 440,0 | 869,2 | 95,5 | 25,0 | 120,0 | 450,0 | 130,0 | 385,4 |
| **культура** | 496 813,5 | 132 626,0 | 24 730,3 | 97 256,3 | 33 688,7 | 20 150,2 | 44 337,0 | 59 526,9 | 61 112,7 | 23 385,4 |
| за счет бюджетных средств | 483 909,6 | 132 364,6 | 24 490,3 | 89 896,9 | 33 127,9 | 19 787,5 | 42 828,0 | 59 155,8 | 59 839,7 | 22 418,9 |
| за счет специальных средств | 12 903,9 | 261,4 | 240,0 | 7 359,4 | 560,8 | 362,7 | 1 509,0 | 371,1 | 1 273,0 | 966,5 |
| **образование** | 8 262 369,1 | 1 311 454,9 | 413 708,5 | 1 134 263,1 | 577 356,3 | 357 995,5 | 622 754,2 | 1 592 429,0 | 1 562 912,0 | 689 495,6 |
| за счет бюджетных средств | 8 020 202,8 | 1 204 703,7 | 387 128,0 | 1 106 855,2 | 570 966,4 | 351 623,8 | 610 427,1 | 1 575 129,6 | 1 534 279,6 | 679 089,4 |
| **социальная защита** | 588 670,6 | 332 405,4 | 16 037,7 | 72 614,1 | 25 782,6 | 12 036,1 | 23 768,9 | 35 795,1 | 53 353,0 | 16 877,7 |
| за счет бюджетных средств | 585 015,9 | 332 187,1 | 14 437,7 | 71 120,6 | 25 782,6 | 12 036,1 | 23 768,9 | 35 795,1 | 53 010,1 | 16 877,7 |
| за счет специальных средств | 3 654,7 | 218,3 | 1 600,0 | 1 493,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 342,9 | 0,0 |
| **ВСЕГО за 2010 год:** | **14 457 791,1** | **4 095 841,6** | **769 031,9** | **1 906 197,1** | **834 634,2** | **510 164,5** | **968 288,3** | **2 113 882,6** | **2 331 126,2** | **928 624,6** |
| За счет бюджетных средств | 14 053 330,4 | 3 916 298,0 | 736 551,6 | 1 848 727,2 | 825 020,4 | 502 305,6 | 930 659,6 | 2 093 019,6 | 2 284 240,0 | 916 508,3 |
| За счет специальных средств | 404 460,7 | 179 543,6 | 32 480,3 | 57 469,9 | 9 613,8 | 7 858,9 | 37 628,7 | 20 863,0 | 46 886,2 | 12 116,3 |