|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  [**www.citykr.kg**](http://www.citykr.kg) | [**www.dpi.kg**](http://www.dpi.kg) |

**24 апреля 2020 года**

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики
 и Института политики развития**

**к проекту БЮДЖЕТНОЙ РЕЗОЛЮЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ОЮЛ «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики» (далее – Союз МСУ)[[1]](#footnote-1) и ОО «Институт политики развития»[[2]](#footnote-2) (далее – ИПР), рассмотрев проект Бюджетной РезолюцииКыргызской Республики на 2021 год и прогноз на 2022-2023 годы, сообщает следующее.

Данный проект Бюджетной Резолюции существенно отличается от Бюджетной Резолюции предыдущих лет. В частности, наряду с другими вопросами развития бюджетной системы КР, документ содержит важные проблемные вопросы в системе местного самоуправления, которые требуют решения в ближайшие годы. Кроме того, в проекте Бюджетной Резолюции учтены многие предложения, озвученные Союзом МСУ и ИПР во время Парламентских слушаний на тему «Развитие межбюджетных отношений в КР».

Однако практика показывает, что Правительство и Жогорку Кенеш КР при формировании и принятии республиканского бюджета, все еще недостаточно учитывают интересы органов МСУ и их реальные потребности, что влечет за собой дисбаланс в финансировании органов МСУ и затрудняет для органов МСУ эффективное решение поставленных перед ними задач. Отсутствие конструктивного диалога в бюджетном процессе между МСУ и центром приводит к возникновению проблем в вопросах:

* финансовой децентрализации;
* финансирования делегированных на уровень МСУ государственных полномочий;
* выравнивания местных бюджетов;
* политики распределения регулируемых доходов;
* выделения стимулирующих грантов;
* планирования доходов местных бюджетов;
* распределения внутренних инвестиционных проектов капитальных вложений.

Принятая в 2016 г. постановлением Правительства КР от 10 марта 2016 г. № 116 Концепция развития межбюджетных отношений в КР на период 2016-2019 гг. описывала целый ряд прогрессивных подходов к совершенствованию системы межбюджетных отношений, ее реформированию и выводу на новый уровень эффективности. К сожалению, большинство задач Концепции остались нереализованными.

Несмотря на указы Президента Кыргызской Республики, усилия Правительства и меры, принятые в 2019 году, доля доходов местных бюджетов в общих доходах местных и республиканского бюджетов в течение последних шести лет не растет, хотя доходы республиканского бюджета растут устойчивыми темпами. Это означает, что распределение доходов между местными и республиканским бюджетами никак не учитывает приоритеты страны в отношении регионального развития. В результате, органам МСУ не хватает ресурсов для качественного исполнения собственных функций и делегированных государством полномочий.

**События весны 2020 года, связанные с эпидемией COVID-19, также обнажили ряд проблем органов МСУ, связанных с незавершенным разграничением расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами, а также несовершенством межбюджетных отношений в целом.**

Так, анализ ситуации, проведенный ИПР в апреле 2020 года, показал, что с задачами по финансированию противоэпидемиологических мероприятий и самоизоляции граждан относительно справляются крупные не дотационные органы МСУ. Однако расходы на данные цели несут все органы МСУ, вне зависимости от размера их бюджета и наличия выравнивающего гранта. Органы МСУ за счет собственных средств финансируют:

* приобретение хлорсодержащих препаратов для дезинфекции;
* приобретение горюче-смазочных материалов для проведения дезинфекции;
* приобретение защитных костюмов, масок, антисептиков, тепловизоров, респираторов, защитных очков;
* оказание материальной помощи уязвимым слоям населения (мука, сахар, растительное масло и др.);
* организацию вагонов и юрт для пропускных постов.

Часть этих расходов не может быть признана собственной функцией органов МСУ, например, приобретение защитных средств для работников здравоохранения и оказание массовой материальной помощи.

Особую тревогу вызывает финансовая способность органов МСУ обеспечить подготовку объектов здравоохранения к лечению инфицированных COVID-19. Ситуация, сложившаяся вокруг некоторых ГСВ, финансируемых из местного бюджета, говорит о том, что такие существенные различия в материально-техническом оснащении объектов, находящихся в ведении Министерства здравоохранения КР, и объектами, находящимися в ведении органов МСУ, могут привести к самым негативным последствиям, как для самих врачей и их семей, так и для общества. В целом в Кыргызской Республике многие органы МСУ продолжают финансировать некоторые расходы объектов здравоохранения, находящихся в муниципальной собственности.

Тревогу также вызывает финансовая способность органов МСУ обеспечить надлежащее санитарное состояние объектов образования – общеобразовательных школ и частично детских садов. Во множестве сельских школ питьевая вода доступна только по 3-5 часов в день, наблюдается практически повсеместное и полное отсутствие канализации, не хватает умывальников, нет горячей воды. Учитывая общую ситуацию в отношении местных бюджетов, есть большие сомнения в том, что органы МСУ смогут в течение лета 2020 года решить эти вопросы и обеспечить эпидемиологическую безопасность школьников к началу нового учебного года.

При этом сама функция образования не является вопросом местного значения, не входит в собственные функции органов МСУ, но фактически сейчас власть и общество возложат на органы МСУ ответственность за здоровье и жизнь детей, поскольку нет гарантии, что угроза заражения COVID-19 будет полностью устранена к сентябрю 2020 года. Обращаем Ваше внимание, что в течение 2018-2019 гг. Правительство КР рассматривало вопрос о передаче зданий общеобразовательных школ в государственную собственность, в управление Министерства образования КР, однако вопрос так и не был решен, несмотря на принятые решения и озвученную политическую волю.

На основании изложенного, предлагаем включить в проект Бюджетной Резолюции КР на 2021-2023 гг. следующие вопросы:

1. *Незамедлительно осуществить передачу финансирования объектов здравоохранения и образования в республиканский бюджет либо изменить систему расщепления общереспубликанских налогов между республиканским и местными бюджетами;*
2. *Провести анализ причин неисполнения ранее принятой Концепции развития межбюджетных отношений в КР и разработать новую концепцию на следующий среднесрочный период;*
3. *Обеспечить соответствие темпов роста местных бюджетов темпам роста республиканского бюджета;*
4. *Провести функциональный анализ органов МСУ с целью четкого определения должностных полномочий и нагрузки на муниципальных служащих.*
5. *Усовершенствовать методику определения стоимости делегированных государственных полномочий, включая полномочия, делегируемые в момент чрезвычайных ситуаций и чрезвычайного положения, а также в сфере здравоохранения, образования и социального развития;*
6. *Внедрить механизм дифференцированного определения нормативов отчислений от общегосударственных доходов по группам айылных аймаков, включение в которые зависят от того, какие виды налоговой базы превалируют на данной территории. Например, для группы органов МСУ, где нет формализованной торговли и доходный потенциал которых зависит от подоходного налога, сделать превалирующим именно этот налог, а для органов МСУ где развита формализованная торговля и есть большое количество индивидуальных предпринимателей, сделать превалирующим налог с продаж;*
7. *Правительству КР совместно с Союзом МСУ КР разработать и внести на рассмотрение ЖК КР изменения в статью 29 БК КР, обеспечивающие планирование внутренних бюджетных инвестиций (капитальных вложений) в соответствии с принципами бюджетирования на программной основе, и прозрачность информации, с тем чтобы ОМСУ обосновано разрабатывали свои Программы экономического и социального развития и планы и прогнозы местных бюджетов;*
8. *Провести анализ составления расходных частей местных бюджетов органов МСУ на соответствие бюджетной классификации, по результатам анализа устранить несоответствия и проводить разъяснительную работу органам МСУ;*
9. *Ускорить процесс разработки регламента взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам формирования и исполнения местных бюджетов;*
10. *Осуществить анализ реализации Программы по развитию приграничных территорий, имеющих особый статус, и разработать новую на следующий среднесрочный период.*

В отношении предложенного текста проекта Бюджетной резолюции предлагаем внести следующие редакционные изменения:

1. В разделе I. «Основные направления бюджетной политики Кыргызской Республики на 2021-2023 годы»:
	* пункт 10 изложить в следующей редакции: ***«Предоставление органам МСУ полномочия по утверждению структуры и штатной численности исполнительного органа МСУ. Для предотвращения необоснованного увеличения числа муниципальных служащих, установить максимальную и минимальную штатную численность, в пределах которой органы МСУ сами будут формировать и утверждать структуру и штатную численность, адекватную их функциям»;***

- пункт 11 исключить. Данный пункт не несет смысловой нагрузки, так как объединяет в одну категорию территориальные подразделения государственных органов, местные государственные администрации и органы местного самоуправления и не учитывает разграничение полномочий между ними.

1. В разделе IV «Развитие межбюджетных отношений в Кыргызской Республике»:

 **-** абзац первый изложить в следующей редакции: ***«Провести четкое разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ в соответствии с постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 17 октября 2019 года № 3296-VI и четко определить расходные обязательства между республиканским бюджетом и местными бюджетами, в том числе в сферах здравоохранения, образования, а также в условиях введения чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения»;***

- в абзаце шестой предложение «*повысить прозрачность расчета трансфертов*» заменить на «*повысить прозрачность и открытость расчетов трансфертов путем автоматизации и обеспечения доступа к этой информации*».

|  |  |
| --- | --- |
| Директор ОЮЛ «Союз МСУ КР»***АЛМАНБЕТОВ О. Б.*** |  |
| Председатель правления ИПР ***ДОБРЕЦОВА Н. Н.*** |  |

1. Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики» является членской организацией, объединяющей органы МСУ КР и единственным в стране легитимным представителем консолидированной позиции органов МСУ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Общественное объединение «Институт политики развития» является ведущей в Кыргызской Республике местной неправительственной некоммерческой организацией по вопросам развития местных сообществ и системы местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-2)