

## ANALYSIS OF THE SOCIAL ORIENTATION OF LOCAL BUDGETS OF THE NARYN AND JALAL-ABAD REGIONS OF THE KYRGYZ REPUBLIC

**Tiuliundieva Nazira**, Dr., Associate Professor,  
expert for the Public Fund «Door» <tulundieva@hotmail.com>

### Abstract

The article analyzes the social orientation of the expenditures of the budgets of local self-government bodies of the Naryn and Jalal-Abad regions in the context of studying the legal framework of local budgets of the Kyrgyz Republic. Recommendations for improving the social policy of local self-government bodies of the Kyrgyz Republic are presented.

**Key words:** social expenditures, local government bodies, local budgets, the Kyrgyz Republic, local budget expenditures, legal aspects of social expenditures, expenditures on social protection.

## АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОЙ ОРИЕНТИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НАРЫНСКОЙ И ДЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТЕЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Тюлюндиева Назира Манатовна**, доктор экономических наук, доцент,  
эксперт Общественного фонда «Доор» <tulundieva@hotmail.com>

### Аннотация

В статье выполнен анализ социальной ориентированности расходов бюджетов органов местного самоуправления Нарынской и Джалал-Абадской областей в контексте изучения правовой базы местных бюджетов Кыргызской Республики. Представлены рекомендации по улучшению социальной политики органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Данное исследование стало возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (ЮСАИД). Красный Полумесяц Кыргызстана несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию ЮСАИД или Правительства США.

**Ключевые слова:** социальные расходы, органы местного самоуправления, местные бюджеты, Кыргызская Республика, расходы местных бюджетов, правовые аспекты социальных расходов, расходы на социальную защиту.

## КЫРГЫЗСТАНДЫН НАРЫН ЖАНА ЖАЛАЛ-АБАД ОБЛУСТАРЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ БЮДЖЕТТЕРИНИН СОЦИАЛДЫК БАГЫТТУУЛУГУН ТАЛДОО

**Тюлюндиева Назира Манатовна**, экономика илимдеринин доктору, доцент,  
«Доор» коомдук фондунун эксперти <tulundieva@hotmail.com>

### Кыскача мүнөздөмө

Макалада Кыргыз Республикасынын жергиликтүү бюджеттеринин укуктук базасын изилдөө контекстинде Нарын жана Жалал-Абад облустарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бюджеттеринин чыгашаларынын социалдык багыты талданат. Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын социалдык саясатын өркүндөтүү боюнча сунуштар келтирилген. Бул изилдөө Америка Кошмо Штаттарынын эл аралык өнүктүрүү боюнча агенттиги (USAID) аркылуу Америка элинин жардамы менен ишке ашырылды. Басылманын мазмуну учун Кыргызстан Кызыл Ай Коому жоопту жана ал USAID же АКШ Өкмөтүнүн коз карашын позициясын сөзсүз түрдө чагылдуруусу шарт эмес.

**Негизги сөздөр:** социалдык чыгымдар, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, жергиликтүү бюджеттер, Кыргыз Республикасы, жергиликтүү бюджеттин чыгымдары, социалдык чыгымдардын укуктук аспектилери, социалдык коргоого кеткен чыгашалар.

## Резюме

Всемирная организация здравоохранения объявила туберкулез национальным бедствием и глобальной опасностью человечества. Ни от одной инфекции не умирает столько людей, сколько от туберкулеза. Распространение туберкулеза в Кыргызстане объясняется ухудшением социально-экономического положения и снижением жизненного уровня населения. Правительство КР предпринимает меры по обеспечению доступности к услугам по лечению туберкулеза. Однако фактором, способствующим устойчиво большому числу отрыва больных от лечения, является отсутствие помощи туберкулезным больным на местном уровне.

В 2019 г. в Закон КР «О защите населения от туберкулеза» были внесены изменения, нацеленные на гарантирование помощи из местных бюджетов на транспортные расходы туберкулезных (ТБ) больных в медицинские учреждения. Эта законодательная инициатива должна была помочь в обеспечении непрерывности лечения и увеличения возможностей пациентов для полного восстановления. Однако на практике ТБ больные по-прежнему в большинстве случаев не получают необходимую помощь из местных бюджетов.

Цель исследования – комплексный анализ ситуации и разработка рекомендаций по внедрению механизма социально ориентированных бюджетов на местном уровне с учетом поддержки ТБ больных.<sup>1</sup>

Изучение нормативно-правовой базы на предмет ее сформированности для внедрения механизма социально ориентированных бюджетов на местном уровне для поддержки ТБ больных удостоверило, что органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией КР обязаны принимать программы социальной защиты для оказания материальной помощи населению из средств местных бюджетов для поддержки отдельных категорий граждан, не относящейся к компетенции государственных органов, а также осуществлять расходы из местного бюджета для выполнения требований законодательства, в том числе содействия ТБ больным.

Основная гипотеза исследования – органы местного самоуправления (как и ТБ больные), будучи неинформированными об обязательности принятия собственных программ социальной защиты и выделения средств на поддержку ТБ больных, нацелены преимущественно на реализацию вопросов местного значения, воспринимая социальную защиту как делегированное государственное полномочие, передаваемое на местный уровень без соответствующих финансовых ресурсов – подтвердилась в ходе исследования. Анализ осуществления социально ориентированных расходов местных бюджетов Нарынской и Джалал-Абадской областей за 2017-2019 гг. показал, что органы местного самоуправления:

- стабильно финансируют вопросы отдыха, культуры и религии в местных сообществах, поскольку данные расходы обозначены в перечне вопросов местного значения;
- осуществляют расходы на школы в достаточно больших объемах, предположительно, по запросам директоров школ и местных сообществ;
- финансируют социальную защиту в незначительных размерах, регулярно выделяя финансовые ресурсы для оказания материально-финансовой помощи, приуроченной к праздникам и определенным датам, и «по возможности» – по запросам жителей из числа социально уязвимых слоев, в том числе ТБ больных.

Обзор практики финансирования государственных расходов в КР, направленной на возвращение и успешное продолжение лечения ТБ больных, снижение стигмы по отношению к ним, а также улучшение доступа к услугам по лечению туберкулеза, позволил применить

---

<sup>1</sup> Данное исследование было выполнено в рамках Проекта «Поддержка пациентов с туберкулезом», реализуемого Общественным фондом «Доор» в партнерстве с Красным Полумесяцем.

комплексный подход при разработке предварительных рекомендаций, нацеленных на взаимодействие, сотрудничество и формирование партнерского консорциума Министерства здравоохранения КР, ФОМСа КР, органов МСУ и НКО (гражданских активистов).

### **Вопросы местного значения и финансирование социальных расходов**

Проблемы определения полномочий и компетенции местного самоуправления в целом имеют ключевое значение для развития местного самоуправления. Не определив, чем конкретно будет заниматься местная власть, невозможно ответить на вопросы о том, каков должен быть объем материально-финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении местных органов, какова должна быть оптимальная структура этих органов, чтобы успешно справиться с установленным объемом полномочий. Надлежащая правовая регламентация компетенции местного самоуправления напрямую связана с задачей повышения его эффективности, поскольку только четкость в определении прав и обязанностей позволит местному самоуправлению успешно реализовать свои функции.

Современный подход к определению компетенции местного самоуправления предусматривает и еще один аспект – достаточность имеющихся в местном самоуправлении ресурсов для обеспечения выполнения возлагаемых на них задач. Положения Европейской Хартии местного самоуправления определяют, что экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным конституцией или законом полномочиям. Органы МСУ имеют право на обладание достаточными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

Органы местного самоуправления, согласно статье 112 Конституции Кыргызской Республики, разрабатывают, утверждают и реализуют **программы** социально-экономического развития местного сообщества и **социальной защиты населения**.

В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (2011) определен перечень вопросов местного значения (статья 18) и делегированных государственных полномочий, решаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами. Перечень вопросов местного значения, исполнение которых возложено исключительно на органы местного самоуправления, можно условно классифицировать на 3 блока:

- 1) экономика;
- 2) социальные вопросы;
- 3) основной блок – вопросы жизнеобеспечения населения.

К экономическому блоку относятся вопросы обеспечения экономического развития территории, управление муниципальной собственностью и формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. К социальным и вопросам жизнеобеспечения населения отнесены вопросы, касающиеся категории оказания услуг.

В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» из 25 вопросов местного значения, отнесенных к местному самоуправлению, к категории предоставления услуг может быть отнесено подавляющее количество дел местного значения – 22.

К социальным вопросам, на наш взгляд, могут быть отнесены следующие вопросы местного значения:

- 1) создание условий для организации досуга;
- 2) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 3) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 4) организация мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 5) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 6) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 7) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 8) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 9) предоставление консультационно-правовой помощи населению;

10) осуществление комплекса мер по охране и защите от семейного насилия в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

К вопросам жизнеобеспечения могут быть отнесены:

- 1) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 2) снабжение питьевой водой населения;
- 3) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 4) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 5) организация освещения мест общего пользования;
- 6) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 7) содействие охране общественного порядка;
- 8) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 9) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 10) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- 11) осуществление полномочий в сфере недропользования, отнесенных к ведению органов местного самоуправления законодательством Кыргызской Республики о недропользовании.

Размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в соответствии с законодательством Кыргызской Республики может быть отнесено, на наш взгляд, к экономическим функциям.

Как видим, вопросы социальной защиты не определены отдельной позицией в перечне вопросов местного значения (статья 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»), но часть 2 статьи 18 не ограничивает органы местного самоуправления в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики. В части 2 статьи 18 установлено, что перечисленные в части 1 статьи 18 полномочия не являются исчерпывающими и не ограничивают местные сообщества и их органы в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики. Поэтому статья 51 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики вопросы социальной защиты определяет как отдельные расходные обязательства органов местного самоуправления от вопросов местного значения.

Соотношение услуг, предоставляемых сообществам на местном уровне в 1996-2019 гг., показано в функциональной классификации расходов местных бюджетов (табл. 1).

Из данных табл. 1 видно, что на образование приходится свыше трети расходов местных бюджетов. В 2010 г. образование относилось к делегированным государственным полномочиям. В 2011 г. предоставление услуг образования было исключено как из перечня делегированных, так и дел местного значения.

Таблица 1. Функциональная классификация расходов местного бюджета (%)

	1996	2000	2007	2008	2010	2013	2017	2018	2019
Общие расходы	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Государственные службы общего назначения	5,3	9,5	10,2	12,7	14,0	8,7	20,3	23,2	23,5
Оборона и общественный порядок	1,5	1,5	1,6	1,4	1,8	1,1	0,4	0,4	0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,3	7,5	8,1	10,8	11,1	9,9	25,8	22,3	21,8
Образование	46,8	45,6	48,2	53,7	57,6	67,3	38,0	37,6	38,6
Социальная защита	2,9	3,3	4,0	3,5	4,1	2,2	4,6	4,5	4,2

Здравоохранение	28,4	25,6	21,9	5,6	5,7	5,6	1,6	1,4	1,3
Отдых и культурно-религиозная деятельность	3,0	3,4	3,5	3,1	3,4	2,9	5,5	6,4	6,4
Государственные услуги, связанные с экономической деятельностью	4,6	2,4	1,5	1,6	2,0	1,8	3,7	4,0	3,6
Расходы, не отнесенные к основным группам	-0,8	1,7	1,0	7,5	0,2	3,3	0,1	0,2	0,2

Источник: расчеты автора на основе данных Нацстаткома Кыргызской Республики.

В 2013 г. расходы на образование резко сократились, так как финансовая ответственность за среднее образование была переведена с местного уровня в республиканский бюджет. [1, с.156] Тем не менее на местном уровне по статье «Образование» финансируется в основном содержание зданий и иных объектов для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования.

Расходы на собственно социальную защиту населения в 2019 г. составляли всего 4,2% общих расходов, отдых и культурно-религиозную деятельность – 6,4%, здравоохранение – 1,3%.

Бюджетное финансирование расходов на здравоохранение, начиная с 2006 г., осуществляется республиканским бюджетом (за исключением г. Бишкека). Финансирование здравоохранения из местных бюджетов (областных и районных) было прекращено. [2, с. 21] Выведение муниципального здравоохранения из перечня дел местного значения определило существующее положение в финансировании здравоохранения.

В целом на социальную сферу в 2019 г. направлялось более половины расходов местных бюджетов. При этом следует подчеркнуть, что в 2008 г. из перечня вопросов местного значения исключены, наряду с муниципальным здравоохранением, муниципальное образование и создание на местном уровне условий для развития здравоохранения, школьного, дошкольного и профессионального образования. Вопросы обеспечения зданиями и иными объектами для предоставления услуг в сфере школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения были отнесены к делегированным государственным полномочиям. Вместе с тем на образование продолжает направляться основная часть расходов местных бюджетов. На собственно социальную защиту, программу которой органы МСУ обязывает разрабатывать Конституция Кыргызской Республики, как мы отмечали ранее, выделяется всего порядка 4% общих расходов местных бюджетов. Ограниченность ресурсов местного бюджета усугубляет проблемы, существующие в финансировании органами местного самоуправления вопросов жизнеобеспечения и социальной сферы.

### **Правовые основы социальной защиты на местном уровне<sup>2</sup>**

Разработка и принятие программ социальной защиты предполагает осуществление органами МСУ мер социальной защиты.

Вопросы социальной защиты отражены в статье 9 Конституции Кыргызской Республики, которая гласит: «Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности,

<sup>2</sup> Частично использованы материалы публикации [3].

содействие занятости. Обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий граждан, гарантированный минимальный размер оплаты труда, охрану труда и здоровья. Развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Таким образом, расходы местного бюджета по вопросам «социальной защиты» должны быть направлены на удовлетворение потребностей или создание равных возможностей для социально незащищенных категорий граждан.

Необходимо отметить, что исчерпывающего правового определения термина «социальная защита», к сожалению, не установлено в законодательстве, за исключением статьи 9 Конституции Кыргызской Республики, где дается общее понятие. Но, исходя из теории и общего законодательства страны, термин «социальная защита» следует понимать шире системы мероприятий, осуществляемых государственными и общественными организациями по обеспечению гарантированных минимальных достаточных условий жизни, поддержанию жизни и деятельного существования человека, которая регламентируется несколькими законодательными актами государства.

Социальная защита включает три основные формы: социальное обеспечение, социальное страхование и социальную помощь. Социальная защита подразделяется на следующие виды: доступное здравоохранение, льготы, доступное образование, пенсионное обеспечение, система социального обслуживания и предоставления социальных услуг и меры социальной поддержки.

Законодательство Кыргызской Республики возлагает ряд обязанностей в отношении граждан, нуждающихся в социальной защите, на соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления.

Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» устанавливает понятие «социальное обслуживание», которое представляет собой деятельность социальных служб по оказанию социально-правовых услуг, материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. Далее Закон дает понятие о трудной жизненной ситуации – ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, семейное насилие, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно.

Статья 4 указанного Закона перечисляет лиц, имеющих право на социальное обслуживание, которое может предоставляться специальными организациями и учреждениями социального обслуживания. В статье 11 Закона перечислены все виды социальных услуг, на которые имеют право граждане. Данная норма позволяет органам местного самоуправления принимать свои территориальные перечни дополнительных социальных услуг с учетом возможностей местных бюджетов и потребностей населения территории. Закон также дает возможность органам местного самоуправления устанавливать дополнительные основания, по которым предоставляется бесплатное социальное обслуживание за счет средств местных бюджетов (ст. 1, 4, 7, 11, 26).

Социальная защита лиц, больных туберкулезом, осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О защите населения от туберкулеза». Согласно статье 15 Закона больные туберкулезом, вызываемые или направляемые на консультацию и лечение в противотуберкулезные организации, имеют право на бесплатный (туда и обратно) проезд за счет средств республиканского и местного бюджетов. Органы местного самоуправления осуществляют обеспечение всеми видами противотуберкулезной помощи и социальной защиты лиц, в том числе страдающих туберкулезом, в соответствии с делегированными государственными полномочиями за счет средств, переданных для осуществления делегированных государственных полномочий (ст. 4).

Социальная защита пожилых граждан в Кыргызской Республике осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике». К пожилым гражданам относятся лица: мужчины в возрасте 63 лет и старше, женщины в возрасте 58 лет и старше, достигшие пенсионного возраста в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Приоритетными направлениями государственной политики в отношении пожилых граждан в Кыргызской Республике, осуществляемой государственными органами и органами местного самоуправления, являются повышение качества услуг здравоохранения и социальной поддержки.

Тем самым Закон обязывает органы местного самоуправления участвовать в реализации региональных и местных программ по поддержке пожилых граждан в пределах имеющихся средств. При этом государственные органы в пределах своих полномочий должны оказывать финансовую, организационную, методическую помощь и содействие органам местного самоуправления в реализации программ в отношении пожилых граждан через государственный заказ. Закон гарантирует следующие виды социальной защиты пожилым гражданам с учетом категориального и адресного подхода:

- социальные гарантии;
- пенсии, социальные пособия (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- обслуживание на дому;
- обслуживание в стационарных учреждениях;
- все виды реабилитации. Государственные органы и органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные социальные гарантии пожилым гражданам.

Закон определяет источниками финансового обеспечения мероприятий по социальной защите пожилых граждан:

- средства республиканского и местных бюджетов;
- благотворительные взносы и пожертвования;
- гранты и спонсорскую помощь;
- другие источники, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики (ст. 2, 4, 6, 8, 11, 14, 17, 21, 22 и 23 Закона).

Социальная защита лиц с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья». Закон определяет государственную политику в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья, в целях обеспечения им равных со всеми другими гражданами КР возможностей в реализации прав и свобод, устранения ограничений в их жизнедеятельности, создания благоприятных условий, чтобы вести полноценный образ жизни, активно участвовать в экономической, политической и культурной жизни общества, а также выполнять свои гражданские обязанности. Социальная защита лиц с ограниченными возможностями здоровья обеспечивается предоставлением социальной помощи, направленной на создание равных возможностей участия лиц с ограниченными возможностями здоровья в жизни общества. Государством гарантируются следующие виды социальной защиты:

- пенсии, социальные пособия и компенсации;
- социально-бытовое обслуживание;
- обслуживание на дому;
- обслуживание в стационарных учреждениях;
- предоставление технических и специальных средств;
- все виды реабилитации
- дополнительные социальные гарантии.

Вместе с тем Закон наделяет органы местного самоуправления правом устанавливать дополнительные социальные гарантии лицам с ограниченными возможностями здоровья за счет средств местного бюджета (ст. 2, 14, 15, 20, 26, 28, 32, 42, 43, 45, 47, 51, 53).

Социальная защита детей осуществляется в соответствии с Кодексом Кыргызской Республики «О детях». Финансирование мероприятий по реализации государственной

политики в сфере обеспечения прав и интересов детей осуществляется из республиканского и местных бюджетов и иных источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики (ч. 3 ст. 6, ч. 2 ст. 91).

**Вывод:** для оказания материальной помощи населению из средств местного бюджета органы местного самоуправления обязаны заниматься социальной защитой отдельных категорий граждан (в порядке, установленном законодательством), не относящейся к компетенции государственных органов, а также осуществлять расходы из местного бюджета для выполнения требований законодательства.

### Расходы местных бюджетов Джалал-Абадской и Нарынской областей<sup>3</sup>

Общие расходы местных бюджетов Джалал-Абадской области в 2019 г. по сравнению с 2017-м увеличились на 25,8%, составив 2,5 млрд. сом., Нарынской области – на 13,2%, составив 883 млн. сом. Для сравнения: расходы местных бюджетов Кыргызской Республики по сравнению с 2017-м в среднем выросли на 6,7% и составили 16,7 млрд. сом.

Расходы местных бюджетов Кыргызской Республики на душу населения в 2019 г. составили 2608 сом., увеличившись на 2,5% (в 2017 г. – 2544 сом., рис. 1).

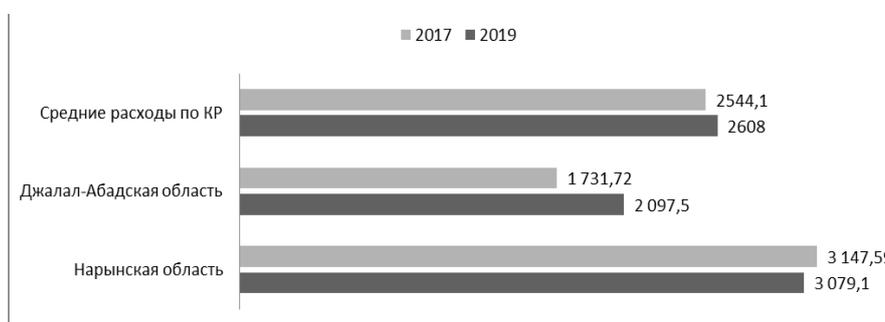


Рис. 1. Общие расходы МСУ в Нарынской и Джалал-Абадской областях, на душу населения (сом.)

В Джалал-Абадской области расходы местных бюджетов на душу населения в 2019 г. были равны 2097,5 сом., отставая от среднереспубликанского уровня почти на 20%. Одной из причин отставания является густонаселенность области, и поэтому сумма расходов, приходящаяся на одного жителя, небольшая.

В Нарынской области, наоборот, расходы местных бюджетов на душу населения в 2019 г. превысили среднее значение по стране на 18% (3079 сом.). Соответственно малонаселенные и отдаленные районы Нарынской области, где выплачиваются надбавки и коэффициенты к заработной плате и другим выплатам, оказываются «дорогими» для местного самоуправления.

В городах в среднем уровень расходов бюджетов местного самоуправления существенно выше, чем в сельской местности. Причинами такого положения являются, во-первых, более высокие доходы местных бюджетов в городах, где в основном располагаются субъекты предпринимательства, уплачивающие налоги в местные бюджеты. Во-вторых, количество обязательных расходов (нагрузка на бюджет) в городах выше по сравнению с сельскими населенными пунктами.

Самые большие расходы на душу населения в Джалал-Абадской области – свыше 3500 сом. на человека – зарегистрированы в городах Джалал-Абад, Кочкор-Ата, Кара-Куль и сельском Чаткальском районе (рис. 2).

<sup>3</sup> Используются отчетные данные местных бюджетов Нарынской и Джалал-Абадской областей за 2017-2019 гг., предоставленные Министерством финансов Кыргызской Республики.

Самые низкие затраты на душу населения в Джалал-Абадской области – меньше 1250 сом. – несут местные бюджеты сельских Базар-Коргонского, Аксыйского и Сузакского районов (рис. 3).

В Нарынской области самые большие расходы на душу населения – свыше 3200 сом. на человека – наблюдаются в Нарынском, Ак-Талинском районах и г. Нарыне (рис. 4).

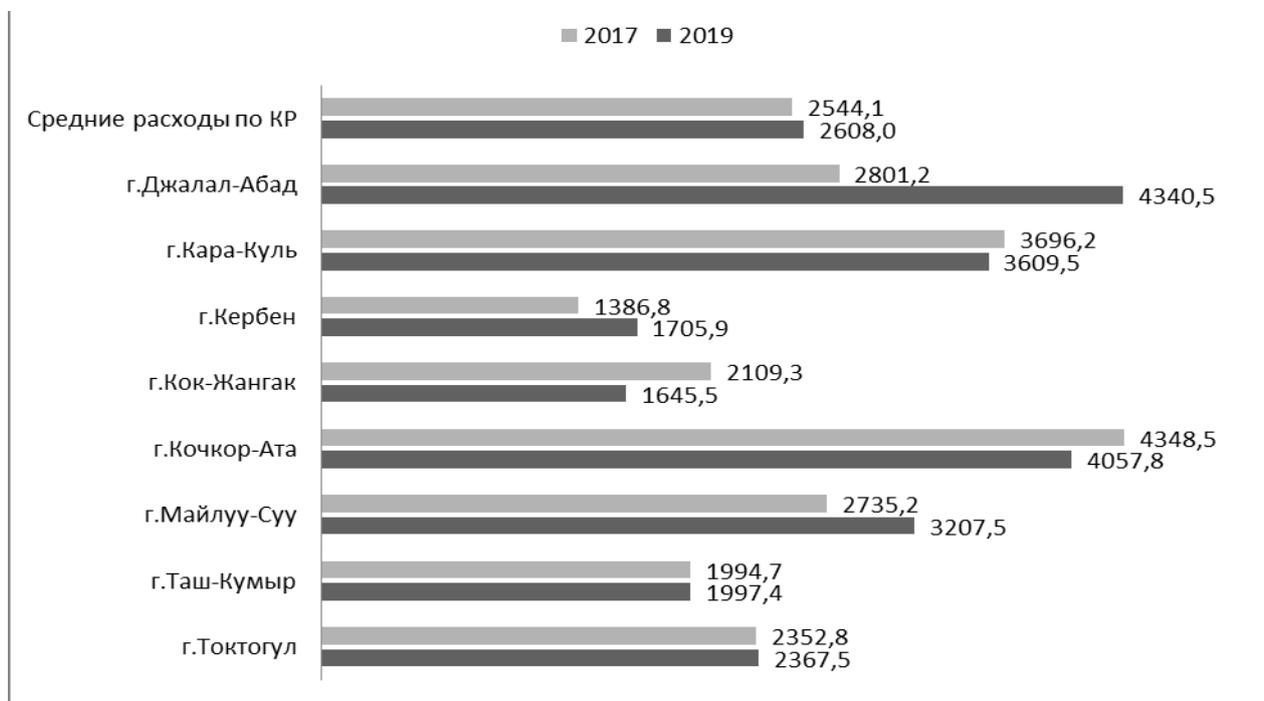


Рис. 2. Общие расходы МСУ в Джалал-Абадской области, на душу населения (сом.)

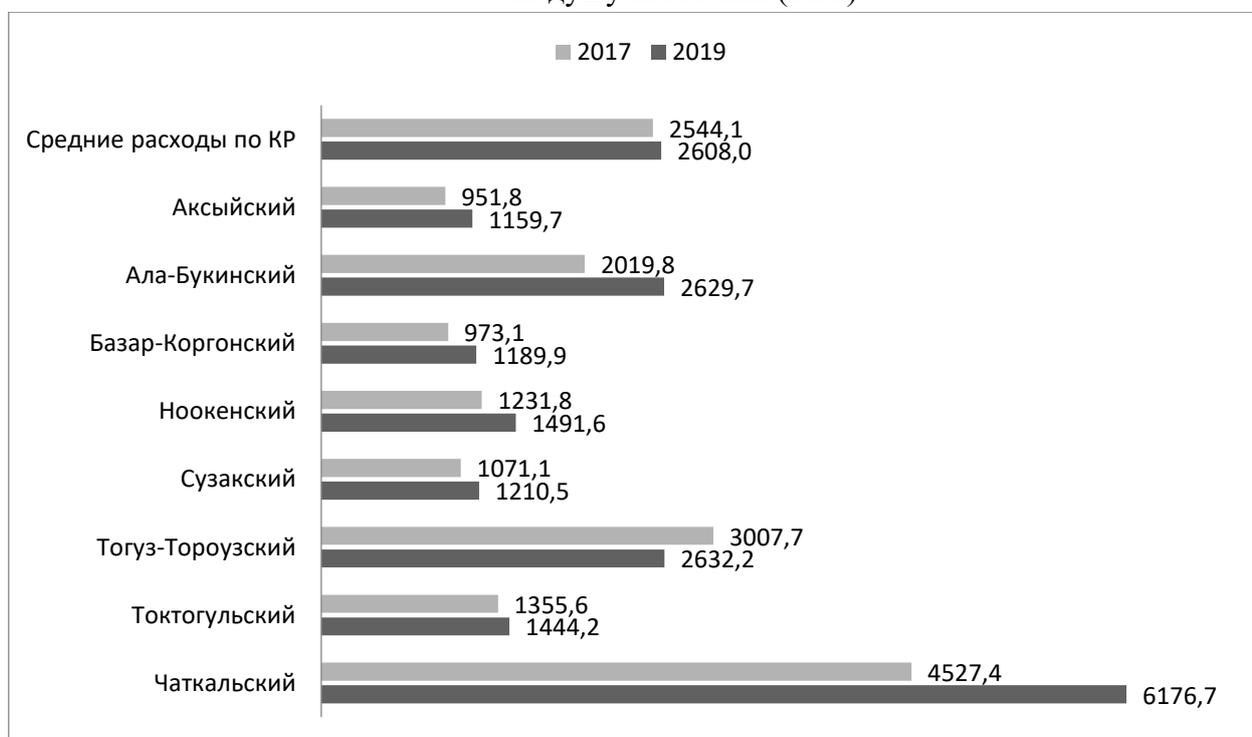


Рис. 3. Общие расходы МСУ в Джалал-Абадской области, на душу населения (сом.)

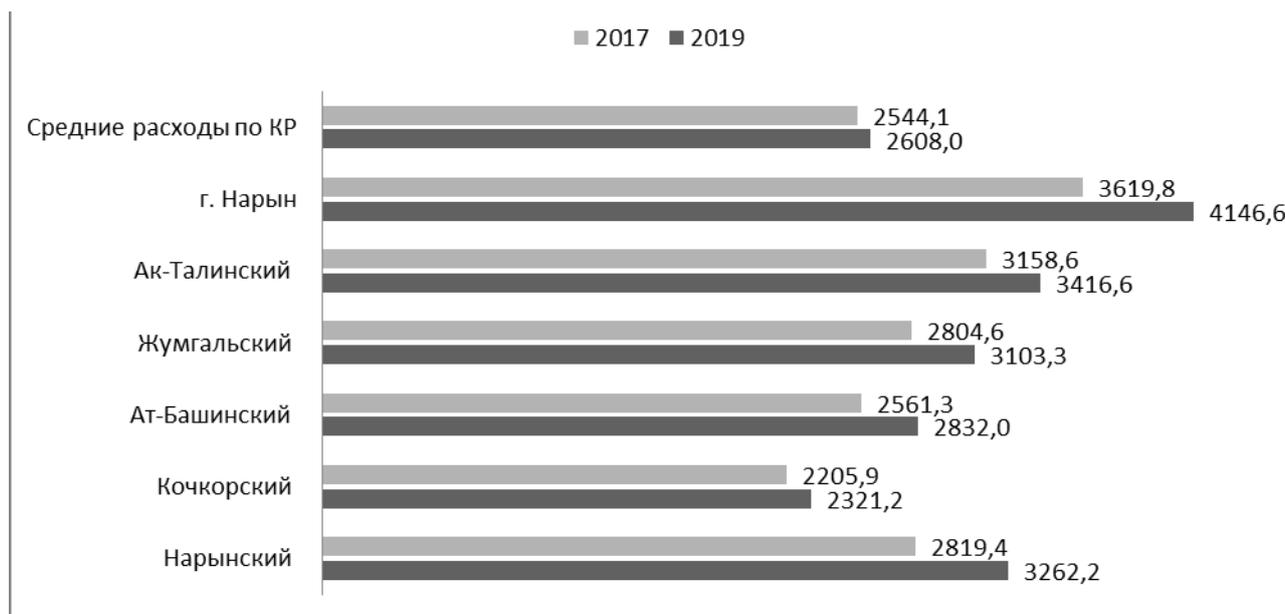


Рис. 4. Общие расходы МСУ в Нарынской области, на душу населения (сом.)

Самые «скромные» расходы на душу населения в Нарынской области – меньше 2608 сом. (среднего объёма по стране) – несут местные бюджеты сельского Кочкорского района. В Ат-Башинском и Жумгальском районах расходы на душу населения были выше среднего значения по республике.

Для сравнения: в Нарынской области из 64 органов местного самоуправления (63 айыльных аймака и один город) 96% органов местного самоуправления являются дотационными, то есть получают выравнивающие гранты из республиканского бюджета. Но средние расходы местного бюджета на душу населения в области – 3079 сом., то есть превышают средний размер расходов по стране.

Чаекский айыльный аймак Жумгальского района (население 12,5 тыс. человек, расходы на душу населения – 2111 сом.) и Кочкорский айыльный аймак Кочкорского района (население 18,4 тыс. человек, расходы на душу населения – 1951 сом.) являются самодостаточными, то есть не получают дотаций из республиканского бюджета, но их подушевые бюджетные расходы находятся на уровне ниже среднего по республике и области. Достукский айыльный аймак Нарынского района, самый маленький айыльный аймак в области (население – всего 806 человек, расходы на душу населения – 6500 сом.). Таким образом, подушевые бюджетные расходы самого маленького айыльного аймака (Достукского айыльного аймака) в Нарынской области выше в 3,3 раза расходов самого большого айыльного аймака (Кочкорки). Но при этом расходы на содержание аппарата составляют большую часть затрат Достукского айыльного аймака (в 2019 г. – 75%).

Таким образом, органы МСУ с меньшей численностью населения являются более «дорогими» для общества в пересчете на душу населения за счет содержания аппарата. Большие муниципалитеты требуют меньших трат, приходящихся на душу населения.

### Отдых, культура и религия

В разрезе социально ориентированных расходов в общем объеме **местных бюджетов Кыргызской Республики** следует отметить существенный рост расходов на отдых, культуру и религию – на 8,4% в 2019 г. по сравнению с 2017 г. (рис. 5).

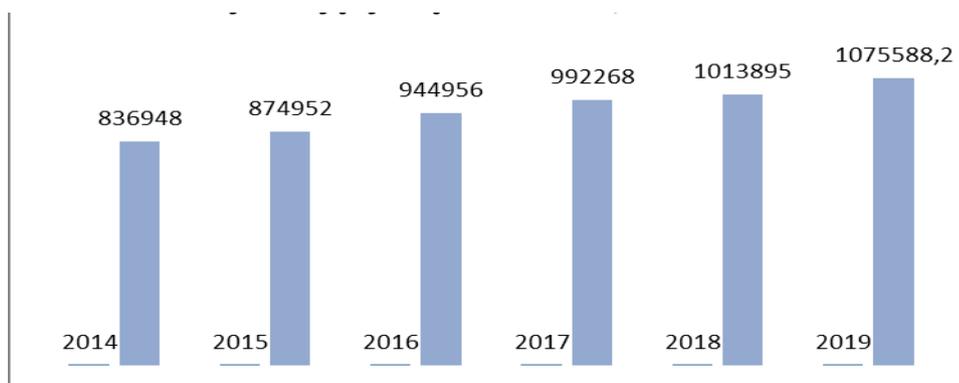


Рис. 5. Динамика расходов МСУ на отдых, культуру и религию (тыс. сом.)

В Джалал-Абадской области расходы местных бюджетов на отдых, культуру и религию в 2019 г. возросли на 9,1% по сравнению с 2017 г. и составили 109,6 млн. сом. (4,2% общих расходов местных бюджетов). В Нарынской области расходы на отдых, культуру и религию в 2019 г. заметно возросли (на 14,7%) по сравнению с 2017 г.

Лидером среди сельских регионов области в вопросах финансирования культуры, отдыха и религии является Нарынский район (рис. 6), где сумма расходов на данные цели на одного жителя составляет 296 сом., что вполне сравнимо с лидирующим городом Нарын (298 сом.). Самые низкие показатели в области в Атбашинском районе (168,5 сом.).

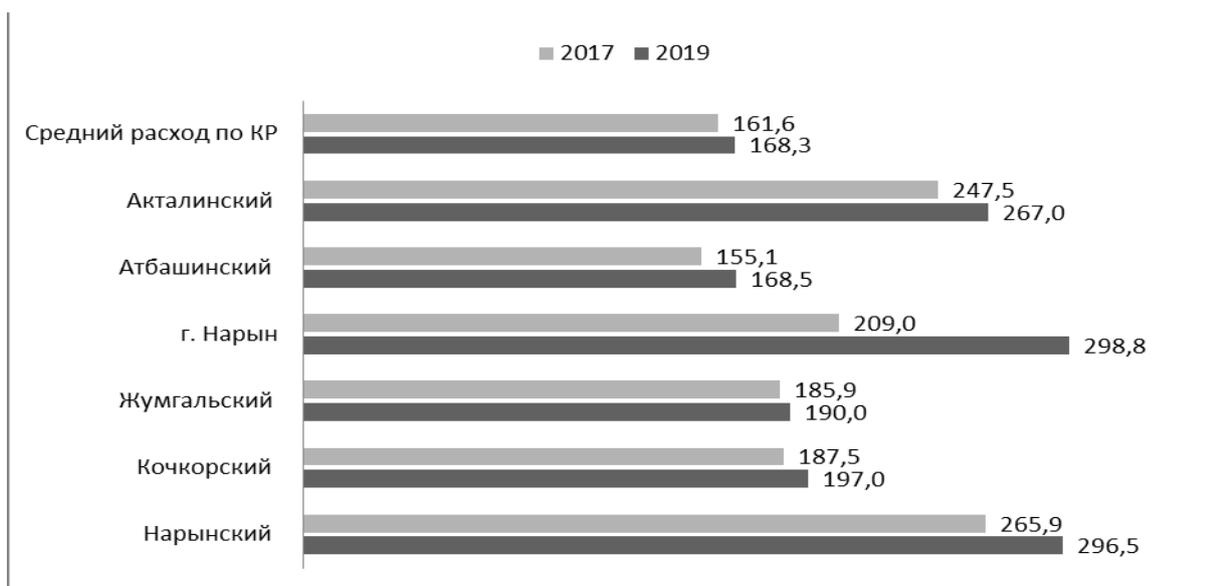


Рис. 6. Расходы на отдых, культуру и религию на душу населения в Нарынской области (сом.)

В Джалал-Абадской области подушевые расходы местных бюджетов на отдых, культуру и религию заметно колеблются среди местных самоуправлений (рис. 7). Однако в целом сельские МСУ хуже финансируют указанные расходы, так как в 7 районах области показатели сложились на уровне ниже, чем средняя сумма расходов на одного жителя по стране, тогда как в городах – только в трети из них.

Лидером среди сельских регионов в вопросах финансирования культуры, отдыха и религии является Чаткальский район, где сумма расходов на данные цели на одного жителя составляет 275 сом., что вполне сравнимо с лидирующим городом Кара-Куль (268 сом.).

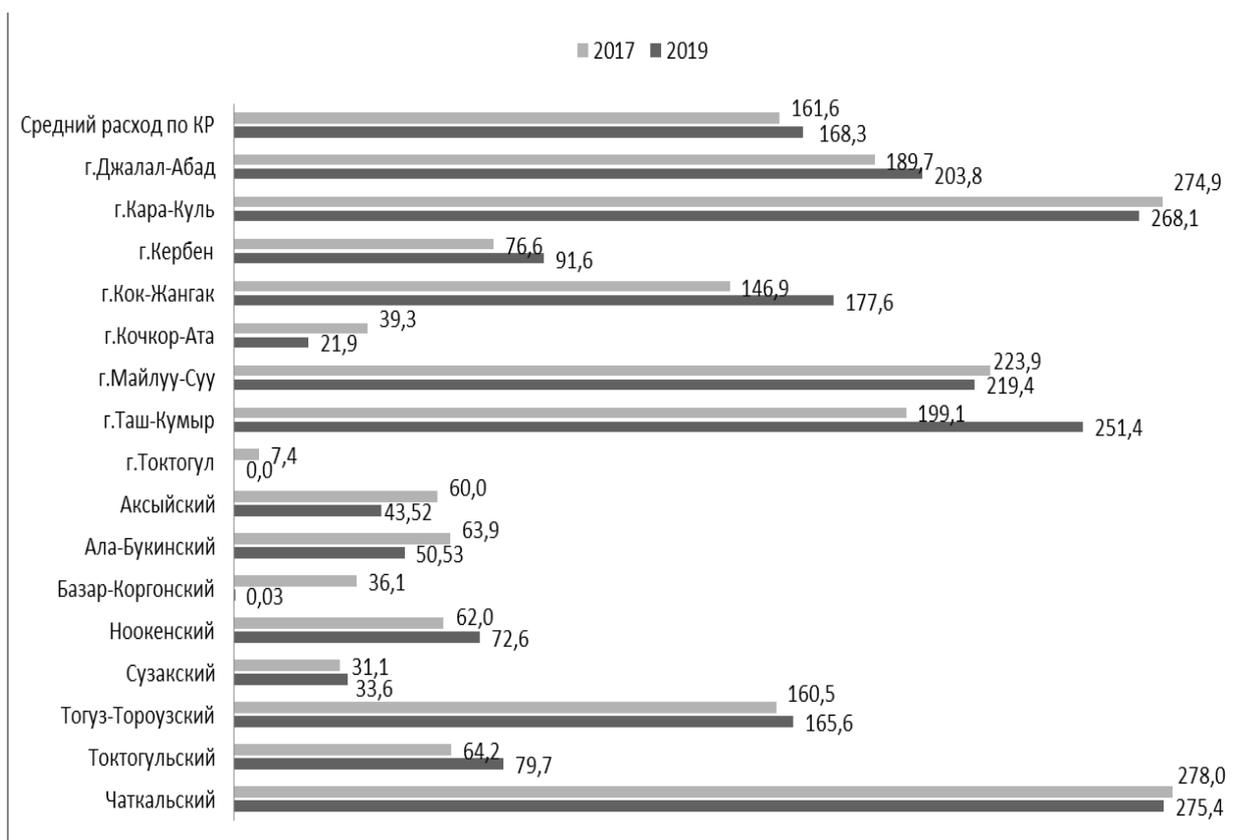


Рис. 7. Подушевые расходы на отдых, культуру и религию в Джалал-Абадской области (сом.)

**Вывод:** Органы МСУ несут ответственность за вопросы отдыха, культуры и религии в местных сообществах, так как данные вопросы входят в перечень вопросов местного значения. Доля этих расходов в общем объеме местных бюджетов колеблется в зависимости от возможностей местного бюджета, однако является достаточно стабильной и осуществляется органами МСУ двух областей на регулярной основе.

### Социальная защита

В 2019 г. в целом по стране зарегистрировано сокращение расходов на социальную защиту среди органов МСУ – на 4,2%. При этом доля расходов на социальную защиту сократилась с 4,7% в 2017 г. до 4,2% в 2019 г. Так, в 2018 г. удельный вес всех расходов из государственного бюджета на развитие социальной сферы (71,2 млрд. сом.) составил 50,2%, всего направлено на 108,6 млн. сом. больше, чем в 2017 г. (рис. 8). [4, с. 24]

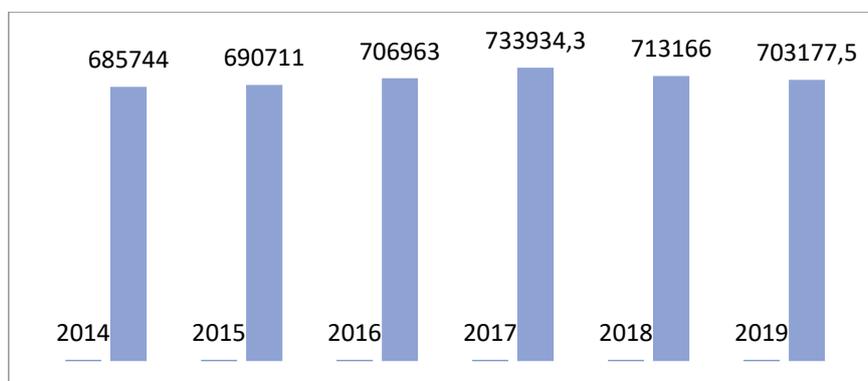


Рис. 8. Динамика расходов МСУ на соцзащиту (тыс. сом.)

В Нарынской области меры социальной защиты предоставлялись органами МСУ во всех районах и в достаточно стабильных объёмах (рис. 9).

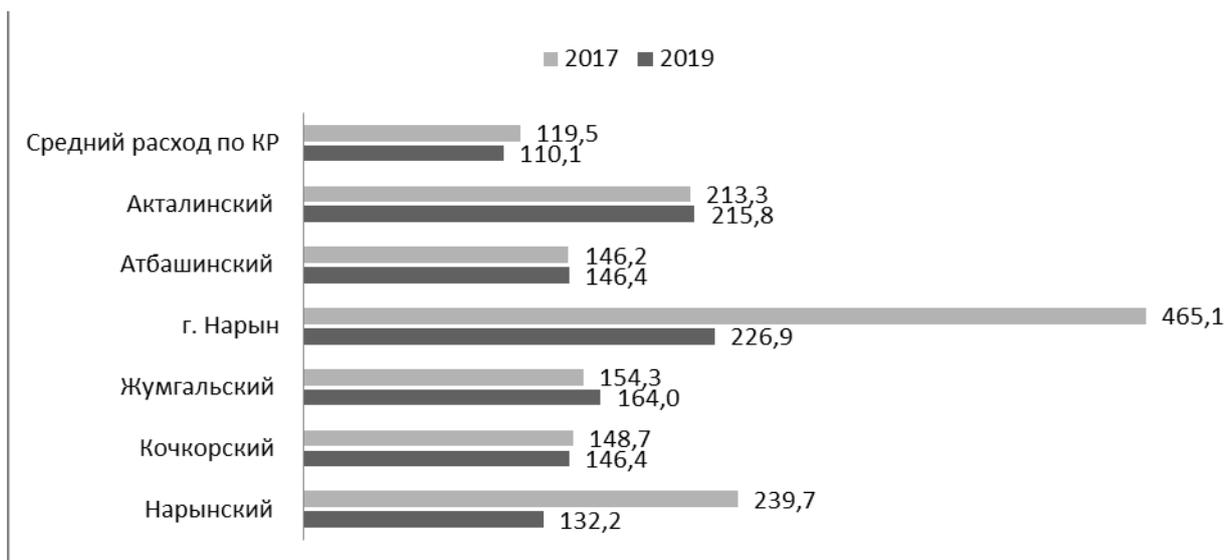


Рис. 9. Расходы МСУ на соцзащиту в Нарынской области на душу населения (сом.)

Лидером среди органов МСУ Нарынской области в вопросах финансирования социальной защиты является г. Нарын, где сумма расходов на данные цели на одного жителя составляла в 2017 г. 465 сом., что превышало средний подушевой расход по стране в 4 раза (119 сом.). В 2019 г. город на финансирование социальной защиты потратил 226 сом. на человека. Среди сельских органов МСУ в 2019 г. расходы колебались от 132 сом. в Нарынском районе до 215 сом. в Акталинском районе.

В Джалал-Абадской области расходы местных бюджетов на социальную защиту в 2019 г. заметно уменьшились на 32% по сравнению с 2017 г. и составили 37,6 млн. сом. (или 1,4% общих расходов местных бюджетов). В Нарынской области расходы на социальную защиту в 2019 г. сократились (на 21,6%) по сравнению с 2017 г. и составили 47,5 млн. сом. (или 4,9% общих расходов местных бюджетов). Сокращение статей, направленных на социальную сферу жизнедеятельности сообществ, на фоне роста расходов местных бюджетов на аппарат (на 23%) нельзя считать позитивной тенденцией.

В Джалал-Абадской области меры социальной защиты предоставляли органы МСУ не во всех районах, и их размеры характеризовались нестабильностью (отмечались колебания из года в год).

Так, в Аксыйском районе (11 айыльных аймаков с населением 133 500 человек), Базар-Коргонском районе (9 айыльных аймаков с населением 175 800 человек), Ноокенском районе (8 айыльных аймаков с населением 139 800 человек), в городе Кербен (население 29 300 человек) и Ала-Букинском районе (в этом районе только 2 аймака осуществляли небольшие расходы на социальную защиту, а остальные 5 айыльных аймаков с населением примерно 102 000 человек не несли траты на социальную защиту), расходы на социальную защиту не осуществлялись (рис. 10). То есть около **580 тыс. человек в области не были охвачены мерами социальной защиты** на местном уровне!!!

В других районах Джалал-Абадской области расходы на социальную защиту выделялись в нестабильных объёмах (в отдельные годы средства из местных бюджетов не выделялись вообще, в другие периоды суммы значительно варьировались). «Лидером нестабильности» среди сельских регионов в вопросах социальной защиты стал город Кара-Куль, где сумма расходов на данные цели на одного жителя составляла в 2017 г. 331 сом., что превышало

средний подушевой расход по стране в 3 раза (110 сом.). Но в 2019 г. город вообще не выделял денег на финансирование социальной защиты.

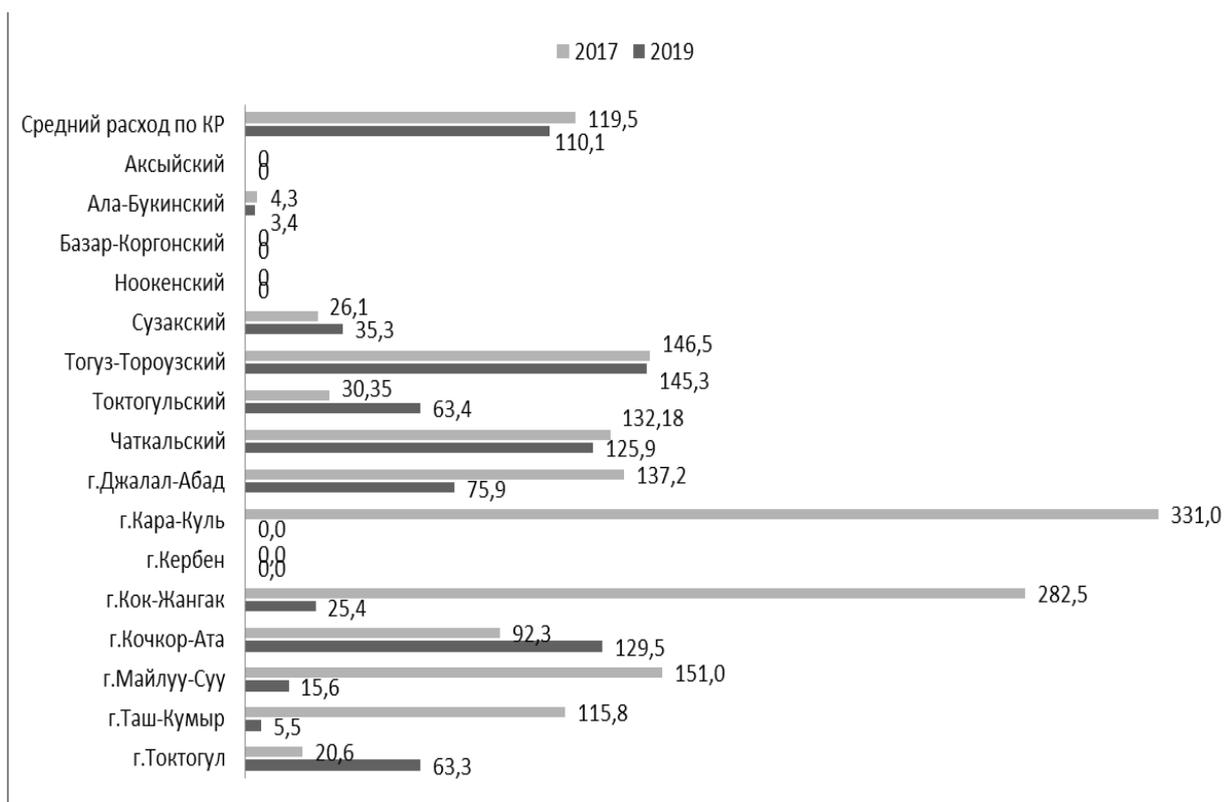


Рис. 10. Подушевые расходы на соцзащиту в Джалал-Абадской области (сом.)

Как показывает практика, органы МСУ по статье «Социальная защита» регулярно финансируют оказание материально-финансовой помощи, приуроченной к празднованию определенных дат:

- День вывода советских войск из Республики Афганистан – помощь воинам-афганцам;
- День Победы – ветеранам ВОВ, труженицам тыла, вдовам УВОВ, узникам концлагерей;
- День матери – матерям-героиням, многодетным матерям, труженикам тыла и ветеранам труда;
- Всемирный день защиты детей – детям-инвалидам до 18 лет;
- День пожилых людей – пожилым людям от 70 лет и старше;
- День инвалидов – инвалидам, проживающим и прописанным на территории айыльного аймака;
- Новый год – детям-сиротам, полусиротам;
- Международный женский день 8 Марта – женщинам-активисткам айыльного аймака, заслуженным педагогам и пенсионерам;
- Нооруз – активистам айыльного аймака и др.

Также из местных бюджетов оказывается единовременная помощь на приобретение угля, лекарственных средств и другие цели одиноким нуждающимся жителям преклонного возраста, малоимущим слоям населения, в том числе больным туберкулезом. Но такая помощь оказывается, как правило, не в плановом порядке, а по обращениям (заявлениям) нуждающихся членов сообщества. Пособия по социальной помощи населению из местных бюджетов в 2019 г. были выплачены на сумму 492,8 млн. сом.

**Вывод.** Учитывая наличие в Конституции КР нормы о необходимости принятия органами МСУ программ социальной защиты, столь, с одной стороны, незначительные, с другой стороны, нестабильные объемы финансирования социальной защиты могут служить

доказательством повсеместного **невыполнения органами МСУ требований Конституции КР.**

### **Образование**

Что касается образования, то органы местного самоуправления не несут ответственности за образовательные услуги в полном смысле слова. В финансировании образования сохраняется противоречивая ситуация: органы МСУ финансируют содержание зданий и помещений образовательных организаций, покрывают коммунальные услуги, а из республиканского бюджета финансируются заработная плата учителей и другие расходы по нормативам на 1 ученика (подушное финансирование). К тому же недофинансирование образовательных стандартов из республиканского бюджета приводит к тому, что на местах из местных бюджетов финансируются также питание, приобретение инвентаря и другие расходы школ. То есть на текущий ремонт и прочие расходы средства выделяются из местных бюджетов, и здесь все зависит от их наполняемости. [5, с. 60]

Органы местного самоуправления отвечают также за предоставление услуг дошкольного образования, исключая заработную плату сотрудников детских садов.

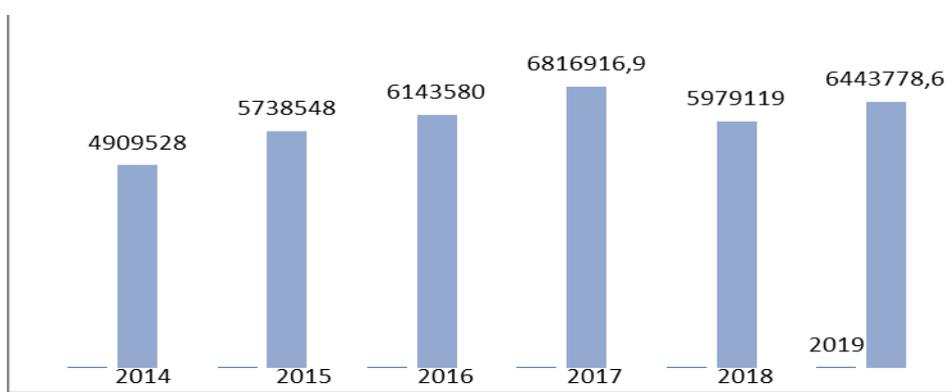


Рис. 11. Динамика расходов МСУ на образование (тыс. сом.)

В общем объеме местных бюджетов Кыргызской Республики следует отметить сокращение расходов на образование – на 5,5% в 2019 г. по сравнению с 2017 г. (в последние 2 года наблюдается стабильное сокращение расходов на образование, тогда как в 2014-2017 гг. отмечался поступательный прирост, рис. 11).

В Джалал-Абадской области расходы местных бюджетов на образование в 2019 г., наоборот, повысились на 8,8% по сравнению с 2017 г. и составили 686 млн. сом. (26,9% общих расходов местных бюджетов). В Нарынской области расходы на образование в 2019 г. также увеличились (на 11,5%) по сравнению с 2017 г. и составили 239 млн. сом. (27,1% от совокупных расходов местных бюджетов).

В Нарынской области подушное расходы местных бюджетов на образование характеризовались постоянством, хотя среди отдельных местных самоуправлений отмечались несущественные колебания (рис. 12).

Сельские органы местного самоуправления в 2019 г. финансировали расходы на образование в размере от 629 до 862 сом. на человека. В городе Нарыне подушное финансирование образования было выше среднего уровня расходов на одного жителя по стране (1404 сом.).

В Джалал-Абадской области подушное ежегодные расходы местных бюджетов на образование характеризовались стабильностью, хотя среди отдельных местных самоуправлений отмечались заметные колебания (рис. 13).

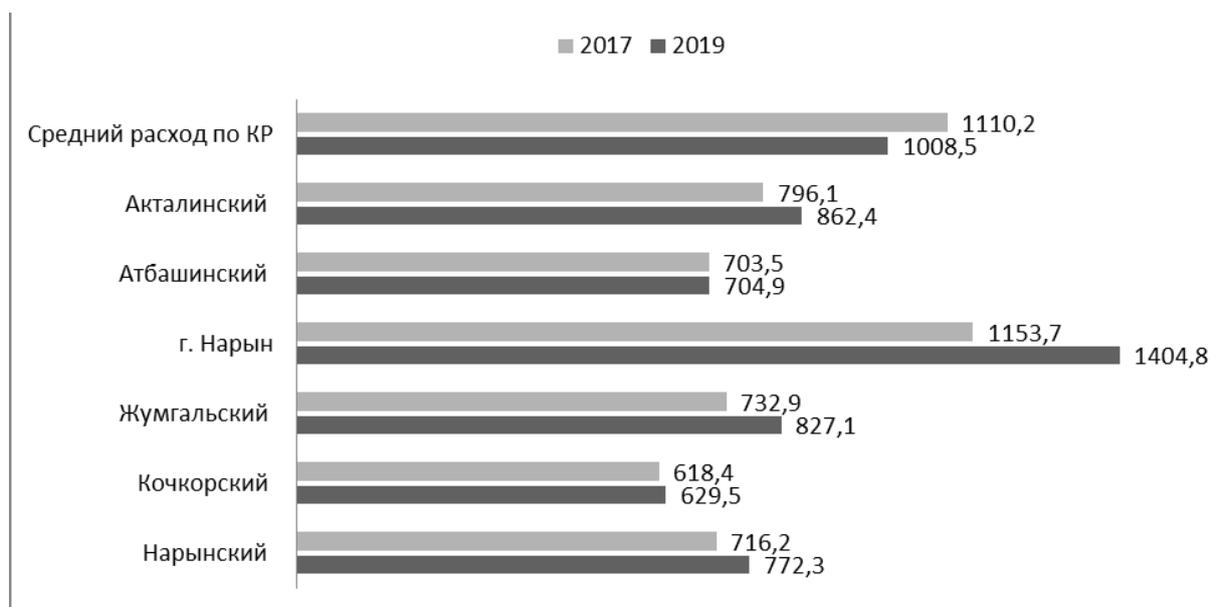


Рис. 12. Расходы МСУ на образование в Нарынской области, на душу населения (сом.)

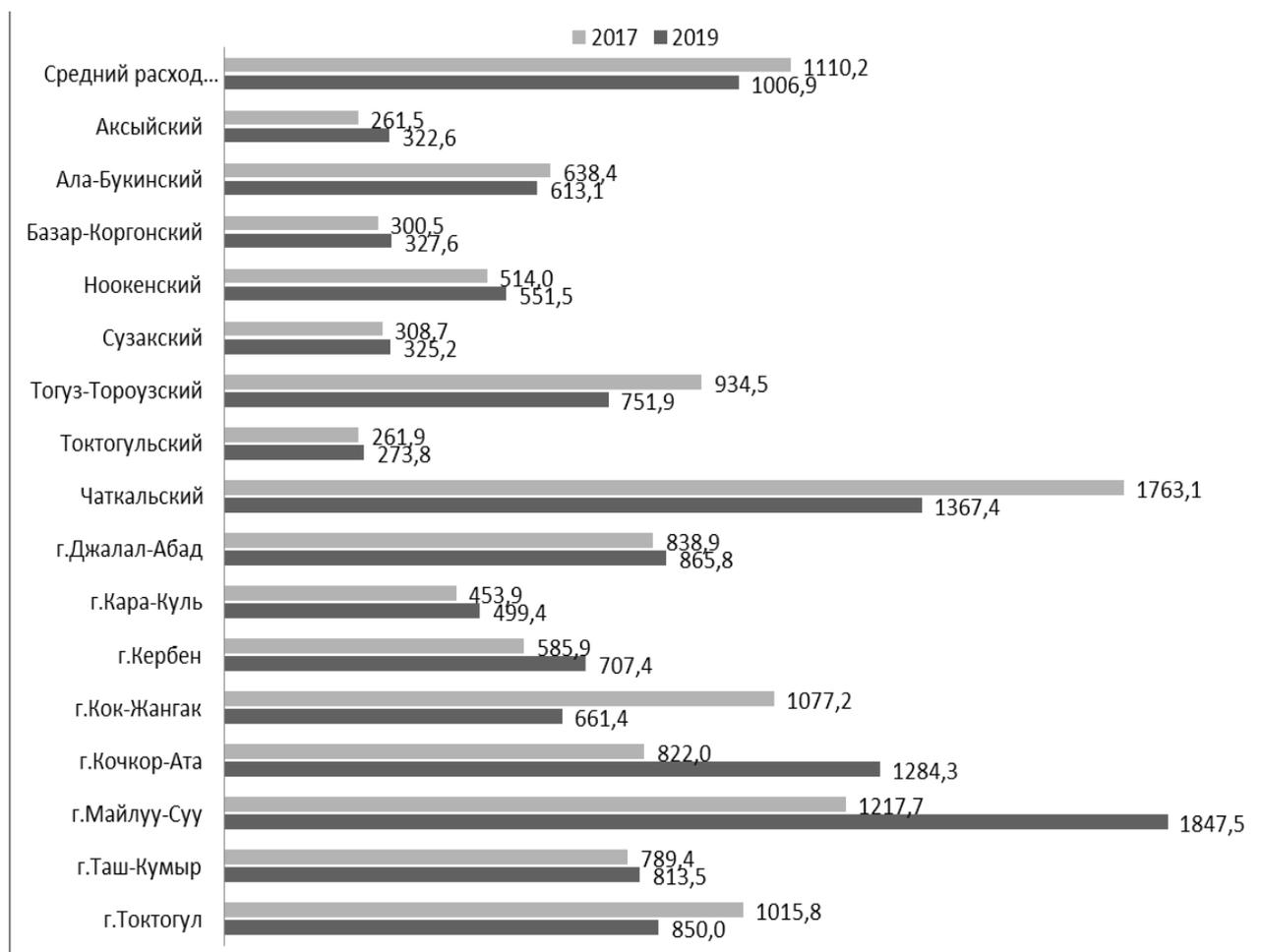


Рис. 13. Расходы на душу населения на образование в Джалал-Абадской области (сом.)

Сельские органы местного самоуправления финансировали указанные расходы в меньших размерах: в 7 районах области (кроме Чаткальского района) показатели сложились на уровне ниже средней величины расходов на одного жителя по стране.

В городах подушевые расходы органов МСУ на образование в пересчете на одного человека в 2019 г. составляли сумму от 1847 сом. в Майлуу-Суу до 499 сом. в Кара-Куле (разрыв почти в 3,7 раза). В двух городах (Майлуу-Суу и Кочкор-Ате) расходы на образование были выше среднего уровня по стране.

Сравнение с 2017 г. показало, что объёмы финансирования образования в сообществах подвержены сильным колебаниям и зависят от располагаемой суммы бюджетного финансирования. Так, в Майлуу-Суу в 2019 г. практически весь прирост бюджета был направлен на образование (около 20 млн. сом.). Тогда как расходы на социальную защиту в городе уменьшились, что свидетельствует о неприоритетности социальной защиты для города.

**Вывод.** Практика финансирования государственных услуг образования из местных бюджетов противоречит пункту 4 статьи 3 Конституции Кыргызской Республики, определяющему принцип разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, и 1 и 2 пунктам статьи 45 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающим право граждан на бесплатное получение основного общего и среднего общего образования в государственных образовательных организациях. Согласно статье 7 Закона КР «Об образовании», государство гарантирует это право и, следовательно, обязано создавать «необходимые социально-экономические условия». Это означает, что государство несет все обязательства, в том числе по строительству и ремонту школ.

Однако местные бюджеты по-прежнему осуществляют расходы на школы в достаточно больших размерах (около трети бюджета в зависимости от возможностей конкретного органа МСУ), предположительно, по запросам директоров школ и местных сообществ.

### **Рекомендации**

1) Для обеспечения исполнения конституционной нормы о принятии органами МСУ программ социальной защиты населения ввести новую норму в Закон КР «О местном самоуправлении» об обязательности разработки и принятия органами МСУ программ социальной защиты населения.

Установить, что разработка программ социальной защиты населения основывается на перечне дополнительных социальных услуг с учетом возможностей местных бюджетов и потребностей населения территории.

В программы социальной защиты рекомендовать включать государственный социальный заказ для нуждающихся в социальной защите (в т.ч. ТБ больных, ВИЧ и т.п.).

2) Расширить Программу государственного социального заказа Министерства здравоохранения по разъяснительной деятельности, информированию лиц с туберкулезом и социальной мобилизации общественных организаций через партнерское сотрудничество.

3) Внести изменения в Закон КР «О защите населения от туберкулеза» в части обязательности обеспечения ежемесячными продуктовыми наборами ТБ больных, находящихся на амбулаторном лечении, за счет местных бюджетов.

4) Провести тренинги для органов МСУ по составлению программ социальной защиты населения (по принципу «равный равному»).

5) Провести семинары по разработке стратегии взаимодействия (построению консорциума) Министерства здравоохранения КР, ФОМСа КР, медицинских работников организаций первичной медико-санитарной помощи, сотрудников ФАПов, органов МСУ и НКО (гражданских активистов).

6) Провести тренинги для органов МСУ и НКО по государственному социальному заказу.

7) Провести работу по институциональному развитию (объединению бывших ТБ больных в НКО) для оказания взаимоподдержки ТБ больных, возвращения и успешного продолжения лечения ТБ больных, снижения стигмы по отношению к ним, а также улучшения доступа к услугам по лечению туберкулеза.

8) Провести информационную кампанию по важности возвращения и успешного продолжения лечения ТБ больных и обязательствах местных бюджетов в отношении ТБ больных (создание ролика и показ по КТР).

9) Проводить мониторинговые визиты.

10) Разработать паспорт района для усиления социальной ориентированности программ социально-экономического развития.

#### Использованные источники

1. Обзор системы социальной защиты Кыргызстана. – Paris: OECD Publishing, 2018. – Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264305656-ru>

2. Кыргызская Республика. Обзор государственных расходов. – Всемирный банк, Май 2014. – Режим доступа: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/577101468188953388/pdf/88979-RUSSIAN-ESW-White-Policy-Note-PUBLIC-Box391469B-KG-PER-Health-final-RUS.pdf>

3. Консультация юриста // Муниципалитет. – 2017. – № 8 (69). – С. 27-31.

4. Мун, В. Г. Проблемы социальной политики Кыргызской Республики в контексте реализации государственных программ // Реформа. – №1. – 2019. – С. 21-26.

5. Анализ государственных расходов на социальный сектор в Кыргызской Республике, 2007-2010 гг. – Бишкек, 2011. – 258 с.