



**Назира ТЮЛЮНДИЕВА,**  
специалист  
Проекта  
ГГПОМСУ ИПР,  
внешний  
специалист  
Счетной палаты  
Кыргызской  
Республики

## **Счетная палата проверила распределение и использование стимулирующих грантов, предоставленных из республиканского бюджета органам МСУ в 2014 году**

*В рамках аудита в Министерстве финансов Кыргызской Республики по составлению и исполнению республиканского бюджета Кыргызской Республики, внешними специалистами Счетной палаты Кыргызской Республики проведен анализ распределения и использования долевых (стимулирующих) грантов, предоставленных из республиканского бюджета органам местного самоуправления в 2014 году. Анализ приобретает особую актуальность в связи с тем, что в 2015 году принципы и механизм распределения стимулирующих грантов подверглись существенным изменениям. Не всем органам МСУ понятно, в чем заключаются изменения и почему они стали необходимы. В связи с этим журнал «Муниципалитет» публикует изложение аналитического документа, подготовленного*

*Назирой ТЮЛЮНДИЕВОЙ, экспертом ИПР и внешним специалистом Счетной палаты КР.*

### **«Сухие» данные 2014 года**

Условия, в соответствии с которыми органы местного самоуправления вправе подавать заявки на получение долевых (стимулирующих) грантов (ДСГ), утверждены Правительством Кыргызской Республики. Порядок финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов в 2014 г. определялся Положением «О порядке финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 июня 2012 года, № 462 (далее – положение 2012 года).

Комиссией Министерства финансов по рассмотрению заявок исполнительных органов местного самоуправления, куда входили представители Ми-

**Долевые (стимулирующие) гранты – трансферты, предоставляемые органам местного самоуправления (ОМСУ) в Кыргызской Республике для осуществления капитальных расходов. В Законе Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» они определены как трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета исполнительным органам местного самоуправления в целях стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, средств по государственным приоритетным программам и проектам, увеличения доходов местных бюджетов и более полной мобилизации местных источников доходов.**

**В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете КР на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» по статье «стимулирующие гранты» планировались расходы в сумме 400 млн. сомов, фактически выделено 395,7 млн. сомов или 98,9 % от запланированного объема.**

Министерства финансов Кыргызской Республики, Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Общественного наблюдательного совета МФ КР, в 2014 году проведено 13 заседаний, на которых рассмотрено 464 новых проекта. Из них для финансирования в 2014 году отобраны 163 новых проекта, на сумму 328,5 млн. сомов, и 146 - переходящих проектов предыдущих лет, на сумму 67,2 млн. сомов.

Всего в 2014 году из республиканского бюджета по статье «Долевые (стимулирующие) гранты» фактически осуществлено финансирование 309 проектов, на сумму 395,7 млн. сомов, из них 239 проектов, на сумму 284,6 млн. сомов, завершены и профинансированы в полном объеме. Остальные перешли на следующий год.

В 2013-2014 годы, в целях снижения количества незавершенных проектов, Министерством финансов было принято решение в первоочередном порядке по статье «Стимулирующие гранты» осуществлять финансирование переходящих проектов. Количество переходящих проектов составляло:

- на начало 2013 года - 234 проекта, на сумму 116,6 млн. сомов;
- на начало 2014 года - 210 проектов, на сумму 88,5 млн. сомов;

- на начало 2015 года - 72 проекта, на сумму 37 млн. сомов.

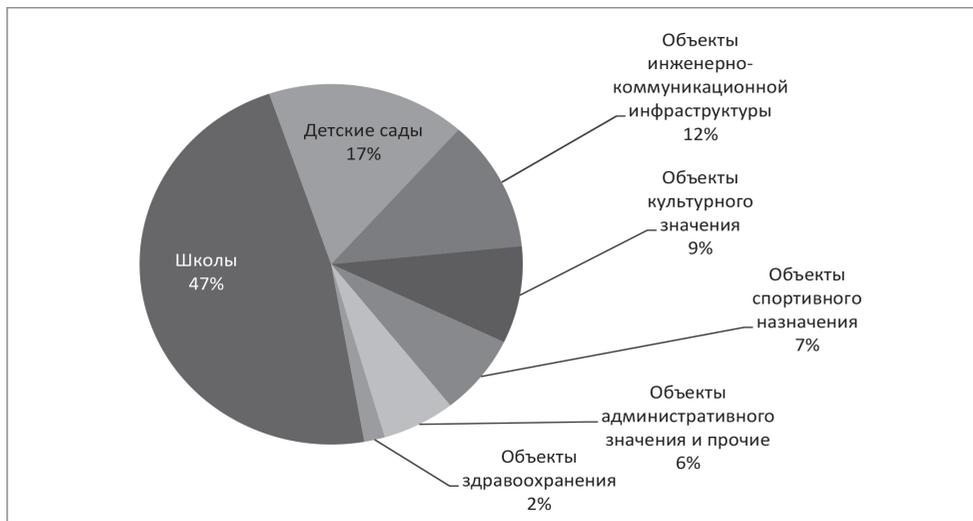
Распределение долевых (стимулирующих) грантов в 2014 году по 309 новым проектам по категориям назначения выглядело следующим образом:

- школы – 138 объектов, на сумму 175,1 млн. сомов;
- детские сады – 62 объекта, на сумму 62 млн. сомов;
- объекты инженерно-коммуникационной инфраструктуры – 31 проект, на сумму 43,5 млн. сомов;
- объекты культурного значения – 26 проектов, на сумму 32,1 млн. сомов;
- объекты спортивного назначения – 23 проекта, на сумму 26,6 млн. сомов;
- объекты административного значения и прочие – 22 проекта, на сумму 22,7 млн. сомов;
- объекты здравоохранения – 7 проектов, на сумму 6,4 млн. сомов.

В географическом отношении общее количество принятых к финансированию объектов распределилось следующим образом:

- Ошская область – 72 проекта, на сумму 81,7 млн. сомов по статье «Долевые (стимулирующие) гранты» в 2014 году;
- Джалал-Абадская область – 54 проекта, на сумму 70,9 млн. сомов;
- Чуйская область – 47 проектов, на сумму 66,6 млн. сомов;
- Нарынская область – 34 проекта, на сумму 52,4 млн. сомов;
- Таласская область – 30 проектов, на сумму 39,1 млн. сомов;
- Баткенская область – 33 проекта, на сумму 36,7 млн. сомов;
- Иссык-Кульская область – 21 проект, на сумму 30,8 млн. сомов.

**Диаграмма 1. Распределение стимулирующих грантов по назначению**



**Диаграмма 2. Распределение стимулирующих грантов по областям**



- Бишкек – 15 проектов, на сумму 16,2 млн. сомов;
- Ош – 3 проекта, на сумму 1,3 млн. сомов.

### Теперь распределение грантов – на районном уровне, с участием общественности

В целях совершенствования механизма предоставления и использования долевых (стимулирующих) грантов в 2015 году приняты новое Положение об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов и Инструкция по подготовке и реализации проектов, утвержденные постановлением ПКР от 21 апреля 2015 года, № 230 (далее – новое положение).

В новом положении Министерством финансов учтены предписания Счетной палаты по результатам предыдущих аудитов. Отбор долевых (стимулирующих) грантов в соответствии с новым порядком будет осуществляться на местном уровне комиссиями, в состав которых будут включаться представители неправительственных, общественных организаций.

При этом определены измеримые критерии отбора проектов, которые обеспечат объективную работу комиссий.

Новое положение также предусматривает осуществление мониторинга со стороны местного общества и бенефициариев. В состав инициативной группы по разработке проекта включены будущие бенефициарии проекта.

Требования обязательности изучения приоритетов населения, включения их в программы развития и разработки проектов, инициированных гражданами, определены п.11 Положения об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов и пп.17,18 Инструкции по подготовке и реализации проектов.

### Новые правила софинансирования проектов: на пути к справедливости

В Положении 2012 года вклад заявителя в финансирование проекта составлял от 10 до 60% общей суммы проекта, и при этом разрешалось до 50% вклада предоставлять в виде материалов и трудовых ресурсов.

Согласно приказу Министерства финансов от 11 марта 2014 года, №33-п, расчет

уровней бюджетной обеспеченности местных бюджетов для определения доли вклада органов МСУ в реализацию проектов утвержден следующим образом:

- 345 органов МСУ, с уровнем бюджетной обеспеченности менее 100%, должны были осуществить вклад не менее 10%;
- 120 органов МСУ, с уровнем бюджетной обеспеченности от 100% до 300%, должны были осуществить вклад не менее 20%;
- всего 19 органов МСУ, с уровнем бюджетной обеспеченности не менее 300%, должны были осуществить вклад не менее 60%.

Разрыв между долями вклада от 20% до 60% огромен. Его обосновывали тем, что только 19 органов МСУ имеют уровень бюджетной обеспеченности свыше 300%. Вместе с тем среди этих 19 органов МСУ разница между уровнями обеспеченности ощутима. К примеру, Нижне-Алаарчинский АА имел уровень бюджетной обеспеченности чуть более 300%, Ала-Алаарчинский АА – 3400%, а размер вклада был для них одинаков. Это создавало несправедливые условия получения грантов для различных муниципалитетов.

В новом положении условия софинансирования проектов со стороны органов МСУ изменены: во-первых, их вклад был снижен и определен в размере от 7 до 30% общей суммы проекта; во-вторых, сокращены разрывы по вкладам органов МСУ.

Принимая во внимание, что среди 85% айылных аймаков, которые получают выравнивающие гранты, уровень потребности в дотациях различается, нижняя шкала была поделена на две категории. Первая категория: органы МСУ с уровнем доходной обеспеченности менее 50% должны внести вклад не менее 7%. Вторая категория: органы МСУ с уровнем доходной обеспеченности от 50% до 100% должны внести вклад не менее 15%. Верхняя граница шкалы была поднята до 500% доходной обеспеченности.

Несмотря на то, что в 2014 году разрешалось до 50% вклада предоставлять в виде материалов и трудовых ресурсов, органы МСУ предпочитали осуществлять вклад в денежных единицах. Так вклад по 309 проектам, профинансированным в 2014 году, составил 123,7 млн. сомов, из них трудовой вклад составлял 15,1 млн. сомов или 12,2% к объему общего вклада. Стремление к денежной форме вклада – это, безусловно, прогрессивная тенденция, поскольку трудовой вклад зачастую представлялся органами МСУ по завышенной стоимости. Кроме того, трудовой вклад часто ложился на плечи сообщества, что было для людей двойной нагрузкой, существующей параллельно с обязанностями налогоплательщиков. В новом Положении вклад в софинансирование проектов со стороны органов МСУ полностью вносится в денежной форме из местного бюджета.

Анализ реализованных в 2014 году проектов показал, что органы МСУ, кроме вклада в реализацию проекта, несли расходы по найму соответствующих специалистов для подготовки и реализации проектов, которые не учитывались в сметной стоимости. В целях улучшения качества проектов, согласно новому положению, все расходы по найму соответствующих специалистов, которые будут сопровождать работу от начала подготовки и до завершения проектов, будут включены в бюджет проекта и будут учтены как вклад органов МСУ.

Инструкция по подготовке и реализации проектов определяет порядок заполнения, оформления и реализации проектов за счет долевого (стимулирующих) грантов. Включение в ее состав 28 приложений, содержащих форматы документов, предоставляемых при подаче заявок и проектных предложений, а также отчетов по реализации проектов, направлено на облегчение процедуры подачи заявки на финансирование проекта.

### Что стимулируем?

В новом Положении определено, что за счет долевого стимулирующих грантов будет финансироваться реализация инфраструктурных проектов (строительство, реконструкция, благоустройство и капитальный ремонт муниципальной собственности). Долевые (стимулирующие) гранты являются частью системы межбюджетных отношений, основанной, с одной стороны, на разграничении между государственными органами и органами МСУ функций и полномочий, с другой – на разграничении доходных источников для реализации этих функций и полномочий. Целевое предназначение долевого (стимулирующих) грантов должно определяться с учетом их роли в системе межбюджетных отношений (см. Табл. 1).

Функции и полномочия, ответственность за исполнение которых возложена на органы местного самоуправления, определены в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от

15 июля 2011 года, № 101. В статье 18 к ведению органов местного самоуправления отнесены 23 вопроса местного значения. При этом, как показывает анализ, реализация 16-ти из них, в той или иной мере связана с формированием и развитием социально-экономической инфраструктуры (табл. 1).

Закрепленные за органами местного самоуправления расходные полномочия предполагают также осуществление ими капиталоемких расходов на приобретение основных фондов (например, машины для сбора и вывоза мусора, инвентарь для развития физической культуры и массового спорта), что вызывает необходимость пересмотра целевого предназначения долевого (стимулирующих) грантов, являющихся единственным капитальным трансфертом в системе межбюджетных отношений. Приобретения нефинансовых активов за счет местных бюджетов в 2014 году составили 2,3 млрд. сомов, в том числе за счет грантов, кредитов и займов в рамках ПГИ. Однако, как правило, капитальные расходы имеют возможность финансировать самодостаточные органы МСУ. Государство должно, на наш взгляд, помогать дотационным ОМСУ не только покрывать текущие расходы, но и приобретать основные фонды, необходимые для реализации вопросов местного значения, в т. ч. предоставления услуг населению.

### Несправедливые условия для разных уровней муниципалитетов, настоящее и будущее стимулирующих грантов

Введение в новом Положении квоты по долевым стимулирующим грантам для районов и городов областного и республиканского значения позволило гарантировать органам МСУ городов областного и республиканского значения ежегодную финансовую помощь из республиканского бюджета на реализацию капитальных проектов в рамках их совместных инициатив с местным сообществом. Тогда как органы МСУ, подающие заявки на районном уровне, имеют возможность получения финансовой помощи для реализации их капитальных проектов только на конкурсной основе, что ограничивает их возможности по поддержанию муниципальной собственности в надлежащем состоянии. Иными словами, города областного и республиканского значения оказались в преимущественном положении – стимулирующие гранты им гарантированы, тогда как остальным приходится конкурентно бороться за эту возможность. Учитывая, что практически все дотационные ОМСУ будут подавать заявки на районном уровне, необходимо изучить вопрос трансформации долевого (стимулирующих) грантов в капитальные трансферты, которые должны предоставляться всем ОМСУ по формуле, учитывающей объективные потребности в капитальных расходах. Проще говоря, стимулирующие гранты должны гарантированно распределяться

**Таблица 1. Вопросы местного значения, требующие капитальных расходов на инфраструктуру**

Вопросы местного значения	Примечание
Управление муниципальной собственностью	Ремонт, реконструкция и строительство новых объектов муниципальной собственности требуют капитальных затрат
Снабжение питьевой водой населения	Строительство, ремонт, расширение системы водоснабжения требуют капитальных затрат
Обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах	Строительство, ремонт, расширение систем канализации и очистных сооружений требуют капитальных затрат
Обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах	Строительство, ремонт, реабилитация муниципальных дорог требуют капитальных затрат
Организация освещения мест общего пользования	Установка столбов, оборудования, осветительных приборов, систем безопасности, капитальный ремонт и др. требуют капитальных затрат
Обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг	Благоустройство территории, установка ограждений и др. могут потребовать единовременных расходов
Благоустройство и озеленение мест общественного пользования	Благоустройство территории, установка ограждений и др. могут потребовать единовременных расходов
Обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха	Строительство, ремонт, благоустройство территории, установка ограждений и др. могут потребовать капитальных расходов
Организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов	Приобретение техники, контейнеров, установка ограждений и др. требуют капитальных затрат
Обеспечение функционирования муниципального транспорта	Оборудование остановок, разметка дорог, установка светофоров и др. требуют капитальных затрат
Контроль в области охраны и использования историко-культурного наследия местного значения	Ремонт, реконструкция объектов историко-культурного наследия, благоустройство территории могут потребовать единовременных капитальных расходов
Организация и обеспечение работы библиотек местного значения	Оснащение информационно-коммуникационными технологиями, ремонт, строительство зданий могут потребовать единовременных капитальных расходов
Размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта	Приобретение оборудования с применением современных технологий может потребовать единовременных капитальных расходов
Создание условий для развития народного художественного творчества	Обеспечение помещениями для проведения мероприятий может потребовать единовременных капитальных расходов
Создание условий для организации досуга	Ремонт, реконструкция, строительство объектов, приобретение инвентаря, благоустройство территории могут потребовать капитальных расходов
Обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта	Ремонт, реконструкция, строительство объектов, приобретение инвентаря могут потребовать капитальных расходов

между всеми муниципалитетами, а их размер определяться на базе объективных показателей.

### Ограничения и критерии отбора

В новом положении установлены следующие ограничения для участия органов местного самоуправления в конкурсе по отбору проектов:

- наличие незавершенного проекта, финансируемого за счет долевого (стимулирующего) гранта;
- наличие невыполненных обязательств по ранее заключенным соглашениям;
- наличие предписаний со стороны контро-

лирующих, правоохранительных органов в отношении проектов, профинансированных за счет долевого (стимулирующего) грантов, о завышении стоимости выполненных работ и нецелевом использовании денежных средств;

- наличие судебных решений в отношении проектов, профинансированных за счет долевого (стимулирующего) грантов, о завышении стоимости выполненных работ и нарушении финансовой дисциплины.

Согласно приложению 4 Положения об отборе и финансировании за счет долевого (стимулирующего)

грантов, конкурсный отбор проектов осуществляется по девяти критериям. Однако критерии оценки проектных предложений, как и другие нормы нового положения, сориентированы на отбор проектов на районном уровне, где принимаются и рассматриваются заявки от разных органов местного самоуправления на конкурсной основе.

Отбор проектов на уровне городов областного и республиканского значения требует разработки и принятия отдельных процедур и критериев, поскольку все заявки будут приниматься от одного органа МСУ.

### Отражение стимулирующих грантов в бюджетах

В соответствии с Классификацией доходов и расходов бюджета Кыргызской Республики, утвержденной Приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 30.03.2012 года, № 62-п, долевыми (стимулирующие) гранты входят в состав доходной части бюджетов (код 13311300 – стимулирующие гранты) и расходной части бюджетов (код 26311300 экономической классификации – стимулирующие гранты). Соответственно, долевыми (стимулирующие) гранты должны отражаться в отчете об исполнении государственного (консолидированного) бюджета, в т. ч. республиканского и местного бюджетов. Вместе с тем долевыми (стимулирующие) гранты в отчете об исполнении государственного бюджета в 2014 году предусмотрены в ведомственной классификации (код 26621 – Министерство финансов, стимулирующие гранты) только в части республиканского бюджета.

В отчете об исполнении государственного бюджета в 2014 году в разделах «Доходы/Поступление денежных средств от операционной деятельности», «Расходы/Выплаты денежных средств для проведения операционной деятельности» и «Потоки денежных средств в связи с вложениями в нефинансовые активы» в государственном бюджете объемы долевыми (стимулирующих) грантов не представлены. Министерству финансов следует принять меры для отражения объемов финансирования по долевым (стимулирующим) грантам в отчетах по исполнению государственного (консолидированного) бюджета (на отчетности местных бюджетов это не отражается).

### Выводы

ОМСУ, подающие заявки на областном уровне (города областного значения), получают гарантированную помощь из республиканского бюджета на осуществление капитальных проектов. Тогда как ОМСУ, подающие заявки на районном уровне, будут получать помощь на конкурсной основе, что ставит их в неравное положение.

Целевое предназначение долевыми (стимулирующих) грантов в рамках сложившейся системы межбюджетных отношений не соответствует объективно существующим потребностям органов

местного самоуправления, формирующимся при реализации их расходных обязательств.

Основные нормы Положения об отборе и финансировании проектов за счет долевыми (стимулирующих) грантов сориентированы на отбор проектов на районном уровне. Для отбора проектов на уровне городов областного и республиканского значения необходимо разработать и ввести отдельные нормы.

Фактические данные о расходовании долевого (стимулирующего) гранта в отчете об исполнении государственного бюджета в 2014 году предусмотрены в ведомственной классификации (код 26621 – Министерство финансов КР, стимулирующие гранты) в части республиканского бюджета. Но не включены в отчет об исполнении бюджета (в разделы «Доходы/Поступление денежных средств от операционной деятельности», «Расходы/Выплаты денежных средств для проведения операционной деятельности» и «Потоки денежных средств в связи с вложениями в нефинансовые активы»). Тем самым нарушается принцип полноты учета доходов и расходов бюджета.

### Рекомендации

*Провести исследование роли долевого (стимулирующего) гранта в системе межбюджетных отношений для изучения целесообразности поэтапного увеличения его объема для финансирования расходных полномочий органов МСУ и внести обоснованное предложение в Среднесрочный проект бюджета на 2017-2019 годы. Рассмотреть вопрос целевого предназначения долевыми (стимулирующих) грантов, учитывая специфику расходных полномочий органов МСУ, обуславливающую необходимость не только развития местной социально-экономической инфраструктуры, но и создания условий для эффективного (качественного) управления и предоставления услуг на местном уровне посредством приобретения оборудования, инвентаря и т.п.*

*Разработать отдельные нормы Положения об отборе и финансировании проектов за счет долевыми (стимулирующих) грантов на отбор проектов на уровне городов областного и республиканского значения, определить:*

- цели, задачи, процедуры отбора проектов для представления их в комиссию;
- количество представляемых проектов и ограничения по сумме проекта;
- критерии отбора проектов комиссией и другие положения.

*Обеспечить включение в отчет об исполнении государственного бюджета Министерством финансов данных о поступлении и расходовании долевыми (стимулирующих) грантов, что обеспечит полноту учета доходов, расходов и прозрачность государственного бюджета.*