

УДК 336.14.353:347.455(575.2)

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАЙМЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Т.Ю. Джолдошева**

д-р экон. наук, зав. кафедрой финансов и кредита  
Международной академии управления, права, финансов и бизнеса (Бишкек, Кыргызская Республика)

**А.А. Азанбекова**

преподаватель Колледжа экономики и сервиса  
при Кыргызском экономическом университете им. М. Рыскулбекова (Бишкек, Кыргызская Республика)

*Рассматривается теория муниципального заимствования и его практика в Кыргызской Республике; раскрываются факторы, препятствующие формированию рынка муниципальных ценных бумаг в условиях нестабильности экономики республики.*

*Ключевые слова:* муниципальные займы, структура доходов местных бюджетов, формы муниципального займа, причины неразвитости муниципальных ценных бумаг.

В современной экономике государственные и муниципальные ценные бумаги являются важнейшим финансовым инструментом и цивилизованным способом формирования государственных доходов. Изначально государственные ценные бумаги использовались главным образом для покрытия бюджетного дефицита, вызванного чрезвычайными расходами, связанными с войнами, стихийными бедствиями и другими аналогичными событиями, затем все чаще выпуски государственных ценных бумаг (государственные займы) предназначались для инвестиционных нужд – развития производства, инфраструктуры, решения задач городского хозяйства.

В российской истории заимствования государственных и местных органов власти (городских, земских) известны достаточно давно. Впервые государственные ценные бумаги были выпущены в 1769 г. для покрытия расходов в войне с Турцией [1]. Первый муниципальный инвестиционный заем в Российской империи был осуществлен в 1871 г. в г. Ревеле (Таллинн) на сумму 50 тыс. руб. сроком на 34 года,

а уже в период с 1901 по 1910 г. их было выпущено на 286 млн руб. Доходность муниципальных облигаций составляла 3–7 % годовых, сроки заимствований определялись в пределах 35–40 лет. Средства от займов направлялись в основном на развитие городского хозяйства (строительство городских электростанций, мощение улиц, прокладка трамвайных путей и т.п.). Наиболее крупные российские муниципальные займы котировались на фондовых рынках Западной Европы. Только Москва в последнее десятилетие XIX в. разместила за рубежом 12 облигационных займов. К началу 1917 г. общая сумма муниципальных займов российских городов достигла 725 млн руб. Декретом СНК РСФСР от 9 октября 1919 г. институт муниципальных займов был аннулирован [2].

В период плановой экономики муниципальные займы в СССР не практиковались, что обусловило недостаточную изученность данной проблемы в экономической литературе советского периода.

Рынку муниципальных займов в современной экономике отводится особое место как механизму,

открывающему возможности для привлечения необходимых инвестиций в целях модернизации и реконструкции объектов муниципального хозяйства и реализации региональных социальных программ. Вследствие этого изучение функционирования муниципальных займов применительно к развитию экономики Кыргызской Республики (КР) представляет значительный теоретический и практический интерес.

Муниципальный заем является механизмом государственной денежно-кредитной и инвестиционной политики на местном уровне, обслуживающим кредитные отношения, возникающие при покрытии дефицита местного бюджета, мобилизации сбережений и накоплений хозяйствующих субъектов для реализации инвестиционных и социальных программ за счет заемных средств.

В развитой рыночной экономике муниципальный заем выступает в трех основных формах (банковский кредит, вексельный заем, облигационный заем), для которых используются конкретные комбинации методов и инструментов. Для КР в реальных экономических условиях периода межбюджетных реформ муниципальный заем в вексельной и облигационной формах превращается в механизм привлечения средств для текущих расчетов [3].

Муниципальные облигации бывают двух типов: общего долга и доходные. По облигациям общего долга выплата процентов и погашение обеспечиваются за счет местных налогов. Их назначение – финансирование строительства муниципальных больниц, школ. Доходные облигации покрываются доходами от тех объектов, ради строительства которых они эмитировались, – эстакад, мостов, жилых домов и т.п. Для инвесторов это более привлекательный финансовый инструмент.

Структура бюджета столицы Кыргызской Республики Бишкека на 2017 г. имеет следующий вид (%):

Налоговые доходы	70
Неналоговые доходы	6
Специальные средства	2
Целевые трансферты из республиканского бюджета	22

Целевые трансферты из республиканского бюджета были предусмотрены в связи с внесением изменений в законодательство и снижением поступлений по налогу с продаж.

Формирование и исполнение бюджета города не в полной мере отвечает приоритетам и нуждам населения. На территории столицы собирается достаточно большой объем доходов, но непосредственно в бюджет Бишкека поступает всего 20–23 % из них, остальная часть направляется в республиканский бюджет.

Финансовое обеспечение вопросов местного значения и прямых расходных обязательств Правительства КР в условиях ограниченности ресурсов порождает значительные риски системного кризиса в бюджетной политике города. Из бюджета г. Бишкека финансируются расходные обязательства Правительства республики в сфере налоговой политики, охраны общественного порядка, экологии, государственных гарантий в части образования и т.д. У органов местного самоуправления отсутствуют четко регламентированные механизмы и методы воздействия на увеличение налоговых поступлений. Достижение эффективного использования внутренних ресурсов возможно путем улучшения администрирования поступлений налоговых платежей, но эта функция не относится к компетенции органов местного самоуправления.

В настоящее время мэрией Бишкека принята Программа социально-экономического развития г. Бишкек на 2017–2020 гг. «Город благоприятных условий», реализация которой предполагается за счет не только собственных средств муниципалитета, но и других источников, таких как кредиты и гранты инвесторов, средства республиканского бюджета и собственные средства муниципальных предприятий.

Программа включает реализацию проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства. Эти проекты ориентированы на улучшение организации муниципальных парковок, строительство в Бишкеке дошкольных учреждений и других объектов инфраструктуры. Финансовое обеспечение программы иллюстрирует табл. 1.

Таблица 1

#### Изменение финансового обеспечения программы социально-экономического развития г. Бишкека на ближайшую перспективу\*

Год	Муниципальные средства		Другие источники		Всего, млн сом.
	Млн сом.	Доля, %	Млн сом.	Доля, %	
2017	2 536,1	45	3 083	55	5 619,7
2018	2 767,3	18	12 285	82	15 052,3
2019	3 215,8	59	2 251,5	41	5 467,3
2020	3 616,5	90	374	10	3 990,5
<i>Итого</i>	12 135,7	–	17 994,1	–	30 129,8

\*См.: Постановление мэрии г. Бишкек от 3 октября 2017 г. № 28 «Об утверждении Программы социально-экономического развития г. Бишкек на 2017–2020 гг. “Город благоприятных условий”». URL: [http://www.meria.kg/index.php?option=com\\_newscatalog&view=article&id=16727:draft-programme-of-socio-economic-development-of-the-city-of-bishkek-to-2017-2020-years-city-enabling-environment&Itemid=339&lang=ru](http://www.meria.kg/index.php?option=com_newscatalog&view=article&id=16727:draft-programme-of-socio-economic-development-of-the-city-of-bishkek-to-2017-2020-years-city-enabling-environment&Itemid=339&lang=ru).

Столичной казне не под силу самостоятельно справиться с возросшей нагрузкой на бюджет, так что проблему повышения заработной платы педагогам, медикам, работникам культуры и искусства следует решать не только за счет республиканских ресурсов.

В структуре доходов местных бюджетов КР практически отсутствуют средства, полученные от проведения муниципальных займов. Такие операции редко осуществляются столичной мэрией, не говоря уже о других местных бюджетах КР.

Выпуск первого муниципального бишкекского займа в 1997 г. из-за отсутствия соответствующей законодательной базы был приостановлен. В условиях полного отсутствия опыта в данном вопросе идея выпуска облигаций исходила не столько от администраций, сколько от руководителей или специалистов местных инвестиционных и финансовых институтов (инвестиционно-финансовых компаний, коммерческих банков), знакомых с зарубежным опытом. В настоящее время местным органам власти КР законодательно разрешено осуществлять операции по муниципальным займам.

Муниципальные ценные бумаги являются срочными долговыми обязательствами органов местного самоуправления и выпускаются в целях привлечения денежных средств юридических и физических лиц для финансирования мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие местных сообществ. Вид и объем выпускаемых муниципальных ценных бумаг определяются местным кенешем (советом). По каждому выпуску муниципальных ценных бумаг принимается отдельное решение местного кенеша\*.

Ранее были предприняты попытки пополнять столичный бюджет за счет организации лотерейной деятельности. К сожалению, запущенная в 2007 г. городская «счастливая лотерея» не увенчалась успехом и не приумножила деньги в бюджете мэрии. Предстояло распродать свыше 1 млн лотерейных билетов, призовой фонд был значительный – 100 млн сомов. Но не подкрепленная законодательно идея потерпела неудачу и сейчас лотерея пребывает в замороженном состоянии.

В качестве положительного примера можно отметить удачный эксперимент горфинуправления столичной мэрии. Городские ценные бумаги разместили в Социальном фонде КР. Первый транш составил 200 млн сомов, на которые столичный муниципалитет закупил автобусы в Китае для решения проблем городского общественного транспорта. В 2009 г. транш увеличили до 225 млн сомов, приобрели в Беларуси троллейбусы, начали ремонтировать дороги, чтобы разгрузить центр города, пустить транспорт по объездным трассам. Соцфонд на этом ничего не за-

работал, погашение займа шло из городского бюджета. Но это был прорыв, занять деньги на внутреннем рынке удалось.

Муниципальные ценные бумаги в больших объемах могли бы обращаться на Кыргызской фондовой бирже, принося доход их обладателям, как это делается в Москве, Санкт-Петербурге и во многих крупных городах России, где за счет муниципальных займов мегаполисы успешно решают свои проблемы. Некоторые российские администрации, понимая значение заимствования для территории, обстоятельно подошли к организации своих первых займов и привлекли для консультирования независимых отечественных и иностранных консультантов. Так, администрация Ярославской области для работы над проектом займа пригласила не только российских специалистов из Института экономики РАН, но и иностранных – из Колумбийского университета и Гарвардской школы бизнеса [3].

Администрации Бишкека следует брать пример с российских муниципалитетов. Например, за счет муниципальных займов давно можно было построить мусороперерабатывающий завод, а такие предприятия окупятся быстро – в течение двух-трех лет.

В 2013 г. мэрия Бишкека произвела эмиссию муниципальных ценных бумаг на сумму 110 млн сомов под 12 % годовых для погашения ранее выпущенных муниципальных облигаций. Выпуск мэрией Бишкека муниципальных ценных бумаг в виде облигационного займа стал событием года на фондовом рынке республики. Кто выкупил весь выпущенный объем ценных бумаг, остается неизвестным, известно только, что это был один покупатель. Всего муниципалитетом было выпущено 1,1 млн облигаций по цене 100 сомов за штуку. Сделка по купле-продаже муниципальных ценных бумаг составила 18 % от общей суммы торгов на бирже за третий квартал 2013 г. Значение муниципальных займов для бюджета Бишкека показывает табл. 2.

Развитие национального рынка муниципальных займов сдерживается многими факторами, в совокупности делающими невозможным нормальное функционирование рынка:

- неопределенность экономической и социально-политической ситуации в стране;
- несовершенство и противоречивость законодательства о защите прав инвесторов;
- отсутствие среднего класса (в мировой практике именно он является главным инвестором);
- отсутствие у населения традиции сбережения с помощью ценных бумаг;
- не свойственные бюджетам муниципальных образований расходы;
- просчеты и ошибки при размещении и обращении займов;

\* О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике: Закон Кыргыз. Респ. от 29 мая 2008 г. № 99, ст. 41; О финансово-экономических основах местного самоуправления Кыргызской Республики: Закон Кыргыз. Респ. от 25 сентября 2003 г. № 215, ст. 8; О порядке выпуска, размещения, обращения и погашения муниципальных ценных бумаг в Кыргызской Республике: Постановление Правительства Кыргыз. Респ. от 29 июля 2010 г.

Изменение значения муниципальных займов для бюджета г. Бишкека в 2009–2013 гг., млн сом.\*

Показатель	2009 г.	2010 г.	2013 г.
Бюджет г. Бишкека	4 336 323	5 530 997,6	6 509 218,8
Суммарная величина долга г. Бишкека на момент выпуска муниципальных облигаций	452 826,4	547 600	596 322,8
Ставка, % годовых	7	7	12
Общий объем эмиссии муниципальных облигаций	200 000	250 000	110 000
Значение по отношению к общему бюджету, %	4,6	4,5	1,7

\* См.: О внесении изменений в некоторые постановления Бишкекского городского кенеша: постановления Бишкек. гор. кенеша от 30 июля 2009 г. № 79, от 29 июля 2010 г. № 193, от 2 апреля 2013 г. № 139. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/221064>.

– недостаточный учет интересов потенциальных инвесторов (они не рассматривают облигации как выгодное средство вложения капитала).

В условиях неразвитости рынка муниципальных ценных бумаг органам местного самоуправления целесообразно сформировать постоянно действующую инвестиционно-заемную систему, которая бы обеспечивала непрерывное привлечение средств, постоянный отбор, подготовку и реализацию инвестиционных проектов в стабильных и экстремальных условиях функционирования национальной экономики, помогала выявлять и преодолевать институциональные, правовые и финансовые противоречия, влияющие на функционирование муниципальных займов на рынке ценных бумаг Кыргызской Республики.

То обстоятельство, что нынешние бюджетные доходы не в состоянии обеспечить потребности об-

новления инфраструктуры муниципальных образований, реальный экономический рост и социальное развитие, с неизбежностью заставит регионы выйти на рынок облигационных заимствований, ибо облигационные заимствования – реальный инструмент финансирования муниципального развития, особенно при усилении их инвестиционной ориентации.

#### Литература

1. Сорокина М.М. Государственный и муниципальный долг: учеб. пособие. Новосибирск: СибАГС, 2009. 188 с.
2. Ковалев В.В. Финансы: учебник. 3-е изд. М.: Проспект, 2013. 928 с.
3. Рябцев В.А. Муниципальный заем как фактор социально-рыночной реформы в России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Волгоград, 2000. 152 с.

### Вниманию специалистов!

**Синкина А.А., Фадейкина Н.В.**

**О Бюджете для граждан и модернизации бюджетного процесса на основе принципов прозрачности и открытости.** – Новосибирск: САФБД, 2016. – 443 с.

Актуальные вопросы реформирования бюджетного процесса рассмотрены в контексте административной реформы и стратегии развития информационного общества. Проведен анализ организационно-методического обеспечения формирования и представления публичного документа «Бюджет для граждан» как инструмента обеспечения прозрачности бюджетного процесса для всех заинтересованных сторон. Проанализированы лучшие практики реализации проекта «Бюджет для граждан» на региональном и муниципальном уровнях.

Для руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов.

А.А. Синкина  
Н.В. Фадейкина

О БЮДЖЕТЕ ДЛЯ ГРАЖДАН  
И МОДЕРНИЗАЦИИ  
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА  
НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ  
ПРОЗРАЧНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ

Информационное государство  
Открытое правительство  
Электронный бюджет

По вопросам приобретения обращаться по тел./ф. (383) 279-73-83, 217-41-98