
Центр социально-
экономических исследований



Center for Social
and Economic Research

116

Ярослав Кузьма
*Бюджетные дотации
к коммунальным услугам
в Кыргызстане*

Перевод с польского Петра Козаржевского

Варшава, октябрь 1997 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша и **Open Society Institute**, Нью-Йорк, США.

Редактор русского издания *Петр Козаржевский*

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1997 г.

ISBN 83-7178-038-9

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ.....	5
1.1. Виды коммунальных услуг.....	5
1.2. Величина льгот на коммунальные услуги.....	5
2. ДОТАЦИИ К КОММУНАЛЬНЫМ УСЛУГАМ.....	6
2.1. Причины существования дотаций к коммунальным услугам.....	6
2.2. Виды дотаций к коммунальным услугам.....	7
2.3. Источники финансирования дотаций к коммунальным услугам.....	7
2.4. Влияние дотаций к жилищно-коммунальным услугам на уровень бюджетных расходов в 1996 г.	7
2.5. Общие принципы выделения средств на дотации к коммунальным услугам.....	8
2.6. Условия предоставления дотаций к коммунальным услугам.....	9
2.7. Бюджетные дотации для некоторых категорий населения.....	9
3. КАТЕГОРИИ НАСЕЛЕНИЯ, ИМЕЮЩИЕ ПРАВО НА ПОЛУЧЕНИЕ ЛЬГОТ.....	9
4. ВИДЫ ДОТАЦИЙ К КОММУНАЛЬНЫМ УСЛУГАМ.....	24
4.1. Дотации к оплате жилой площади.....	24
4.2. Дотации к центральному отоплению.....	25
4.3. Дотации к снабжению газом.....	27
4.4. Дотации к оплате электроэнергии.....	29
4.5. Дотации к водоснабжению.....	30
4.6. Дотации к остальным видам жилищно-коммунальных услуг.....	31
4.7. Дотации к льготным билетам на пассажирском транспорте общего пользования.....	32
4.8. Дотации к похоронам за счет государства.....	34
5. ВЫВОДЫ.....	36
5.1. Дотации ко всем видам коммунальных услуг.....	36
5.2. Планы на будущее.....	39
5.3. Характерные черты нынешней системы дотаций.....	40
5.4. Подведение итогов.....	43

Введение

Настоящая работа была подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», осуществляемого Центром социально-экономических исследований CASE (Варшава, Польша). Эта работа является продолжением анализа проблемы высокого уровня бюджетных расходов и связанного с этим сохранения бюджетного дефицита в Кыргызстане. Ограничение как бюджетных расходов, так и дефицита бюджета является одной из самых важных макроэкономических задач, стоящих перед органами государственной власти республики. Настоящая работа посвящена дотациям к коммунальным услугам как одной из наиболее важных статей бюджетных расходов.

В очередных главах работы представлены виды и масштабы коммунальных услуг в Кыргызстане, а также вопросы, связанные с их субсидированием. Были подвергнуты анализу причины, источники, условия и принципы доплат до коммунальных услуг, а также последствия таких дотаций.

Автор выражает признательность всем, кто помог ему в сборе информации, предоставил необходимые материалы или каким-либо иным образом помог в подготовке настоящей публикации.

1. Коммунальные услуги

1.1. Виды коммунальных услуг

В настоящей работе принято, что в состав *жилищно-коммунальных услуг* входит квартплата, центральное отопление жилья, снабжение газом, электроэнергией, холодной и горячей водой, канализация, вывоз мусора, лифт, коллективная антенна, радиоточка.

В составе жилищно-коммунальных услуг выделяются *прочие жилищно-коммунальные услуги*, состоящие из канализации, вывоза мусора, коллективной антенны и радиоточки.

В свою очередь, в состав *всех коммунальных услуг* включаются, кроме всех жилищно-коммунальных услуг, также пассажирский транспорт общего пользования и похороны за счет государства.

1.2. Величина льгот на коммунальные услуги

С целью упорядочения системы бюджетных дотаций в 1997 г. была произведена унификация льгот по оплатам жилищно-коммунальных услуг путем их пересчета на одного человека, занимающего различные виды жилья

(таблица 1.1.). Предполагается, что величина льгот будет в будущем корректироваться в соответствии с ростом затрат на предоставление этих услуг.

Таблица 1.1

Среднегодовая сумма полных льгот по жилищно-коммунальным услугам в Кыргызстане, приходящаяся на 1 льготника в 1997 г. (в сомах)

Вид услуги	Благоустр. квартира	Частный дом с отоплением:		
		газовым	электрическим	углем
Жилая площадь	134,4	0	0	0
Отопление	550,2	1575	504	1350
Газ	112,8	157,56	160	160
Электроэнергия	216	216	216	216
Горячая вода	115,2	0	0	0
Холодная вода	74,04	74,04	74,04	74,04
Канализация	74,04	74,04	74,04	74,04
Лифт	108	0	0	0
Радио	14,4	14,4	14,4	14,4
Коллективная антенна	12,24	0	0	0
Вывоз мусора	28,8	28,8	28,8	28,8
Всего	1440,12	1995,76	1076,28	1923,28
Всего в долл. США*	84	116	63	112

* Здесь и далее для расчетов принят курс 17,2 сома/долл. США.

Источник: расчеты автора на основании *Положения о порядке введения расчетной книжки по энергоносителям*, утвержденного Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики в марте 1997 г.

2. Дотации к коммунальным услугам

2.1. Причины существования дотаций к коммунальным услугам

За исключением части пассажирского транспорта общего пользования, поставщики коммунальных услуг в Кыргызстане контролируются государством, и в ближайшем будущем не планируется никаких изменений в этой области. Таким образом, государство фактически является единственным поставщиком коммунальных услуг несмотря на то, что большинство этих услуг не относятся к публичной сфере. Органы власти в Кыргызстане так же, как и почти во всех других странах мира, по социально-политическим соображениям стараются проводить перераспределение национального дохода. Одним из методов такого перераспределения является предоставление разнообразных целевых субсидий, в основном из государственного бюджета. В частности, создаются системы дотаций определенных видов коммунальных услуг. Это приводит к снижению для населения оплат коммунальных услуг и, по идее, ведет к уменьшению

стоимости жизни. Широкая система дотаций является балластом, унаследованным от советского социалистического способа хозяйствования. К ней все привыкли и относятся как к чему-то естественному.

2.2. Виды дотаций к коммунальным услугам

Дотации к коммунальным услугам населению можно подразделить на два вида, в зависимости от их охвата:

- всеобщие дотации,
- адресные дотации.

Всеобщими дотациями пользуются все граждане Кыргызстана, а адресными — только некоторые, определенные категории населения.

2.3. Источники финансирования дотаций к коммунальным услугам

В Кыргызстане существуют следующие источники финансирования дотаций к коммунальным услугам:

- республиканский бюджет,
- местные бюджеты,
- внебюджетные субсидии.

Дотации к коммунальным услугам устанавливаются на основании законодательных актов (законы, принимаемые Парламентом, президентские указы, постановления Правительства и др.), либо решениями правительства по ценам.

Кроме субсидий, выделяемых республиканскими органами власти, в Кыргызстане практикуются дополнительные дотации к коммунальным услугам из местных бюджетов. Каждый городской аким (мэр) имеет право на подведомственной территории проводить собственную политику субсидирования в рамках имеющихся в его распоряжении фондов. Правда, местные бюджеты, как правило, очень бедные, и их не хватает даже на обязательные расходы, не говоря уже о дополнительных дотациях.¹

2.4. Влияние дотаций к жилищно-коммунальным услугам на уровень бюджетных расходов в 1996 г.

В 1996 г. субсидии для жилищно-коммунальных услуг составили по меньшей мере 434 078 400 сомов (около 25 237 000 долл. США)², или около 2% валового внутреннего продукта (ВВП).³ Из республиканского бюджета для этой цели выделено 279 186 600 сомов (около 16 232 000 долл.). Остальные 154 891 800 сомов (около 9 006 000 долл.) выделено местными бюджетами. До-

¹ Информация получена в ходе беседы с Юльдусом Заляловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

² Если в тексте не указано иначе, агрегированные суммы представлены с точностью до 100 сомов и 1000 долл. США.

³ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

тации к коммунальным услугам составляли 7% расходов республиканского бюджета и 8% расходов местных бюджетов.⁴

2.5. Общие принципы выделения средств на дотации к коммунальным услугам

В случае всеобщих дотаций к коммунальным услугам, Правительство устанавливает жесткие максимальные цены на некоторые виды коммунальных услуг. Население оплачивает эти услуги по фиксированным ценам, не покрывающим затраты по их предоставлению.

Адресные дотации к коммунальным услугам реализуются путем льгот в оплате. Затраты на предоставление таких услуг покрываются частично государством и частично — пользующимися этими услугами в пропорциях, зависящих от величины льготы. Льготник платит за услугу только определенную часть ее стоимости.

Недостающие средства передаются поставщикам коммунальных услуг из республиканского или местного бюджета после их предоставления, на основании предоставленных расчетов. Фактически это означает, что предприятия, предоставляющие коммунальные услуги, в определенной степени кредитуют бюджет, особенно если происходят задержки с перечислением средств.

Согласно действующему законодательству, предприятия, занимающиеся водоснабжением, не получают дотаций, несмотря на то, что они обязаны применять льготные ставки. В этом случае имеют место так называемые внебюджетные субсидии (*cross-subsidy*): предприятие вынуждено покрывать возникающие таким образом убытки путем завышения цен для других, не привилегированных клиентов.⁵

Еще иначе выглядит ситуация с тремя крупными предприятиями: «Кыргызэнергохолдинг», «Кыргызгазмунайзат» и «Кыргызжилкоммунсоюз», которые предоставляют коммунальные услуги непосредственно населению. Эти мощные холдинги не ждут перечисления им причитающихся бюджетных дотаций, а регистрируют меньшую выручку, вызванную использованием льгот⁶, в результате чего снижается полученная прибыль, а также уменьшаются дивиденды, перечисляемые в бюджет. В июне 1997 г. была проведена частичная приватизация этих предприятий. Тем не менее государству по-прежнему принадлежат их контрольные пакеты, от которых оно избавляться не намерено.

⁴ Расчеты автора на основании: «Статистический бюллетень», № 2 (494), Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

⁵ Из беседы с Юльдусом Заяловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

⁶ Перечень основных льгот по системе социальной защиты, утвержденный Министерством финансов Кыргызской Республики 19 марта 1997 г.; Положение о порядке введения расчетной книжки по энергоносителям, утвержденное Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики в марте 1997 г.

2.6. Условия предоставления дотаций к коммунальным услугам

Стоимость жилищно-коммунальных услуг была унифицирована. Поэтому величина бюджетных дотаций на финансирование льготных тарифов, передаваемых поставщикам коммунальных услуг, зависит от:

- цены на предоставляемые услуги,
- величины льгот для отдельных категорий населения,
- числа лиц в каждой из этих категорий, способных воспользоваться данной льготой.

2.7. Бюджетные дотации для некоторых категорий населения

Ряд категорий населения Кыргызстана имеют право на получение различных льгот в оплатах, в частности, коммунальных услуг. Всего в Кыргызстане насчитывается около 1 121 000 человек, относящихся к группам, на которые распространяются льготы. Принимая во внимание, что по состоянию на 1 января 1997 г. все население республики составляло 4 606 800 чел.,⁷ право на льготы имеет 24% населения. Право на льготы распространяется также на нетрудоспособных членов семьи льготника, если они находятся на его иждивении. Это — все дети до 16 лет, школьники до 18 лет и студенты до 21 года, проживающие с льготником. Льготы не распространяются на студентов – вечерников и заочников, а также учащихся, платящих за свое обучение.⁸ Центральный и местный бюджеты должны покрывать разницу между полной стоимостью коммунальных услуг и намного более низкой выручкой, полученной согласно действующим тарифам. Это — значительное финансовое бремя, особенно для местных бюджетов.

3. Категории населения, имеющие право на получение льгот

Система адресных бюджетных дотаций в Кыргызстане является очень сложной. Анализируя отдельные ее элементы, трудно охватить это явление в целом. Поэтому для начала надо провести систематизацию. В настоящей работе все лица, имеющие право на получение льгот по коммунальным услугам, разделены на 12 групп. Причисление к определенной группе связано, в основном, с размерами льгот, зависящими от типа предоставленных прав.

⁷ *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997. Если в тексте не указано иначе, численность населения приводится с точностью до 100 человек.

⁸ *Положение о порядке предоставления льгот отдельным категориям граждан за оплату жилой площади и коммунальных услуг*, утвержденное Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики 20 февраля 1997 г.

3.1. Группа 1

3.1.1. Группа 1а

В группу 1а входят инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды войн на территории других государств (например, в Афганистане), ветераны всех этих войн, ставшие инвалидами вследствие общего заболевания или трудового увечья, Герои Советского Союза, Герои Кыргызской Республики, кавалеры ордена Славы трех степеней за боевые заслуги и награжденные орденом Манаса трех степеней.

Лица, относящиеся к этой группе, имеют право на полностью бесплатные коммунальные услуги (100%-ая льгота). Они не должны платить за квартиру, центральное отопление, газ, электроэнергию, холодную и горячую воду, канализацию, вывоз мусора, лифт, коллективную антенну, радиоточку и пассажирский транспорт общего пользования. Льготники этой категории имеют право на один бесплатный проезд в год на междугородных сообщениях, а также на одну поездку в обе стороны в те страны Содружества независимых государств (СНГ), которые подписали соответствующее соглашение. В районах, не имеющих железнодорожного сообщения, эта льгота распространяется на автомобильный, водный или воздушный пассажирский транспорт.

3.1.2. Группа 1б

В эту группу входят ветераны Великой Отечественной войны; ветераны войн на территории других государств; семьи погибших военнослужащих; инвалиды – ветераны блокады Ленинграда; инвалиды – бывшие узники концентрационных лагерей; трудармейцы, впоследствии реабилитированные; вдовы умерших инвалидов и участников войны с последующей инвалидностью, не вступившие в повторный брак.

Входящим в эту группу полагаются скидки в размере 50% на все виды жилищно-коммунальных услуг, а также при пользовании городским пассажирским транспортом. Таким образом, лица, отнесенные к группе 1б имеют льготы в оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования в районе проживания.

Всего численность группы 1 (а и б) составляет 73 700 человек. Расходы по льготам покрываются из республиканского бюджета (таблица 3.1).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 1: Закон Кыргызской Республики «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла» от 08.05.1996 г. № 14; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации закона “О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла”» от 31.07.1996 г. № 348; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об установлении льготных норм за пользование природным газом и коммунальными услугами ветеранам Великой Отечественной войны и Вооруженных Сил»; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня категорий граждан,

имеющих право на льготный тариф за пользование электрической и тепловой энергией» от 08.04.1996 г. № 70; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 04.05.1996 г. № 148.

Таблица 3.1

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 1 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	100/50	42 300	57	607	35	14	1
Газ	100/50	44 200	60	3 894	226	88	5
Электроэнергия	100/50	43 150	59	1 405	82	33	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	100/50	19 840	27	3 552	207	179	10
Транспорт по району проживания	100/50	75 300	102	36 096	2 099	479	28
Транспорт по республике	100/0	35 200	48	8 418	489	239	14
Транспорт по СНГ	100/0	35 200	48	77 165	4 486	2 192	127
Все коммунальные услуги				131 137	7 624	1 779**	103**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

3.2. Группа 2

В группу 2 входят граждане, репрессированные за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и другим признакам и впоследствии реабилитированные. Они имеют право на бесплатное пользование пассажирским транспортом общего пользования в районе проживания и на один бесплатный проезд в обе стороны в месяц по республике. Все жилищно-коммунальные услуги оплачиваются ими с 50% скидкой. Таким образом, лица, относящиеся к группе 2, имеют право на льготы по оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

В эту группу входит только 1 200 граждан Кыргызстана. Финансирование льгот на них берут на себя местные бюджеты (таблица 3.2).

Таблица 3.2

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 2 в 1996 г.⁹

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	1 200	100	14	1	12	1
Газ	50	—	—	—	—	—	—
Электроэнергия	50	1 200	100	32	2	27	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	500	42	6	0,3	12	1
Транспорт по району проживания	100	1 200	100	576	33	480	28
Транспорт по республике	100	—	—	—	—	—	—
Все коммунальные услуги				629	37	524**	30**

Проверк означает отсутствие данных.

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 2: Закон Кыргызской Республики «О правах и гарантиях реабилитированных граждан, пострадавших в результате репрессий за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и другим признакам» от 27.05.1994 г. № 1538-XII; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики “О правах и гарантиях реабилитированных граждан, пострадавших в результате репрессий за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и другим признакам”» от 28.09.1995 г. № 401; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня категорий граждан, имеющих право на льготный тариф за пользование электрической и тепловой энергией» от 08.04.1996 г. № 150; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

⁹ Если в тексте не указано иначе, процентные соотношения приводятся с точностью до 1%, а денежные средства на человека — до 1 сома и 1 долл.

3.3. Группа 3

К группе 3 относятся лица, пострадавшие вследствие аварии на Чернобыльской атомной электростанции (ЧАЭС), а также лица, участвовавшие в ликвидации последствий этой аварии.

Таблица 3.3

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 3 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	3 000	100	35	2	12	1
Газ	50	3 000	100	224	13	75	4
Электроэнергия	50	3 000	100	82	5	27	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	1 350	45	200	12	148	9
Транспорт по району проживания	50	2 900	97	1 426	83	492	29
Транспорт по республике	50	2 900	97	456	27	157	9
Транспорт по СНГ	50	3 000	100	4 180	243	1 393	81
Все коммунальные услуги	50			6 603	384	2 201**	128**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Граждане, отнесенные к этой группе, имеют право на 50% льготы в оплате всех жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, участники ликвидации последствий аварии имеют право на льготный (с 50% скидкой), а пострадавшие от нее — бесплатный проезд на пассажирском транспорте общего пользования: без ограничений — в районе проживания, раз в месяц туда и обратно — по республике и раз в год туда и обратно — по тем странам СНГ, которые подписали соответствующее соглашение. Кроме того, все лица этой группы имеют право на бесплатный проезд на всех видах пассажирского транспорта общего пользования от места жительства до места лечения, диспансерного, амбулаторного или клинического обследования и обратно.

Таким образом, лица, входящие в группу 3, имеют право на льготы по оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

В эту группу входит около 3 000 человек. Льготы для нее покрываются за счет республиканского бюджета и местного бюджета столицы Кыргызстана — г. Бишкек (таблица 3.3).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 3: Закон Кыргызской Республики «О социальной защите граждан Кыргызской Республики, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы» от 07.05.1993 г. № 1196-ХП; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики “О социальной защите граждан Кыргызской Республики, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы”» от 22.02.1994 г. № 79; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня категорий граждан, имеющих право на льготный тариф за пользование электрической и тепловой энергией» от 08.04.1996 г. № 150; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

3.4. Группа 4

В группу 4 входят инвалиды по зрению и слуху. Они имеют право на 50% скидку при оплате пользования всеми жилищно-коммунальными услугами и на бесплатный проезд в пассажирском транспорте общего пользования в районе проживания. Кроме того, они имеют право на бесплатный проезд туда и обратно по Кыргызстану не более 2 раз в год. Лицо, сопровождающее такого инвалида, имеет право на 50% скидку в оплате проезда в общественном транспорте.

Таким образом, лица, отнесенные к группе 4, имеют право на льготы по оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

Всего по республике насчитывается 7 500 таких лиц. Затраты на льготы для этой группы покрываются из местных бюджетов (таблица 3.4).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 4: Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах государственной поддержки инвалидов по зрению и слуху Кыргызского общества слепых и глухих» от 24.11.1995 г. № 511; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

Таблица 3.4

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 4 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	7 500	100	88	5	12	1
Газ	50	7 500	100	203	12	27	2
Электроэнергия	50	7 500	100	203	12	27	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	3 400	45	515	30	151	9
Транспорт по району проживания	100	7 500	100	3 600	209	480	28
Транспорт по республике	100	7 500	100	1 800	105	240	14
Все коммунальные услуги				6 767	393	902**	52**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

2.5. Группа 5

В группу 5 входят жители и работники отдаленных и высокогорных районов с тяжелыми и неблагоприятными погодными-климатическими условиями. Они имеют право на 50% льготы в оплате доступных жилищно-коммунальных услуг. Общественный транспорт в тех регионах практически недоступен. В связи со слабой развитостью инфраструктуры повсеместно доступна только электроэнергия.

Иначе говоря, теоретически лица, относящиеся к группе 5, имеют право на льготные тарифы по оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

В эту группу входит 117 500 человек. Затраты на льготы для них покрываются за счет местных бюджетов (таблица 3.5).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 5: Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья»; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О дополнительных мерах по государственной поддержке отдаленных и высокогорных районов с тяжелыми и неблагоприятными природно-климатическими условиями» от 30.06.1995 г. № 256; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня категорий граждан, имеющих право на льготный тариф за пользование электрической и тепловой энергией» от 08.04.1996 г. № 150; Указ

Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

Таблица 3.5

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 5 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	–	–	–	–	–	–
Газ	50	–	–	–	–	–	–
Электроэнергия	50	117 500	100	9 516	553	81	5
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	52 900	45	8 028	467	152	9
Все коммунальные услуги	50			17 544	1 020	149**	9**

Прочерк означает отсутствие данных, однако, по всей видимости, соответствующие величины близки к нулю.

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

3.6. Группа 6

В группу 6 входят малообеспеченные семьи, получающие государственные пособия; семьи, имеющие детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет; неработающие пенсионеры по инвалидности; неработающие пенсионеры по возрасту, если их пенсия не превышает наименьший размер пенсии в месяц (400 сомов, или около 23 долл.); неработающие лица, получающие пенсии по случаю потери кормильца.

Лицам, отнесенным к этой группе, полагается 25% скидка на все виды коммунальных услуг, за исключением оплаты жилой площади и газа. Льготы по оплате газа следующие:

– 30% для малообеспеченных семей, получающих государственные пособия; неработающих пенсионеров по возрасту, если их пенсия не превышает минимальный размер;

– 40% для семей, имеющих детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет; неработающих пенсионеров по инвалидности; неработающих лиц, получающих пенсии по случаю потери кормильца.

Таким образом, группа 6 имеет право на льготы в оплате центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза

мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

Эта группа весьма многочисленная — в нее входит 607 200 человек (275 200 пенсионеров по возрасту и инвалидности и 332 000 членов семей), или 13% всего населения республики. Затраты на льготы покрываются за счет средств местных бюджетов (таблица 3.6).

Таблица 3.6

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 6 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Газ	30/40	—	—	—	—	—	—
Электроэнергия	25	607 200	100	17 364	1 010	29	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	25	273 100	45	20 732	1 205	76	4
Транспорт по району проживания	25	47 000	8	22 560	1 312	480	28
Транспорт по республике	25	54 400	9	6 528	380	120	7
Все коммунальные услуги				67 184	3 906	111**	6**

Прочерк означает отсутствие данных.

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 6: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16.01.1992 г. № 14; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня категорий граждан, имеющих право на льготный тариф за пользование электрической и тепловой энергией» от 08.04.1996 г. № 150; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Дополнительного перечня категорий граждан, имеющих право на льготный тариф за пользование природным газом» от 05.08.1996 г. № 361; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

3.7. Группа 7

В группу 7 входят пенсионеры, получающие пенсии за особые заслуги перед Кыргызской Республикой и пенсионеры-военнослужащие офицерского состава. Им полагается 50% скидка на все жилищно-коммунальные услуги. Общественный транспорт является бесплатным для пенсионеров, получающих пенсии за особые заслуги, а пенсионеры-офицеры оплачивают половину стоимости билета. Транспортные льготы распространяются только на район проживания.

Таким образом, лица, отнесенные к группе 7, имеют право на льготные тарифы по оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

Таких лиц всего по стране насчитывается 6 200. Льготы для заслуженных пенсионеров оплачиваются из республиканского бюджета, а для пенсионеров-офицеров — из местных бюджетов (таблица 3.7).

Таблица 3.7

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 7 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	6 200	100	73	4	12	1
Газ	50	6 200	100	464	27	75	4
Электроэнергия	50	6 200	100	167	10	27	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	2 800	45	424	25	151	9
Транспорт по району проживания	50	6 200	100	2 976	173	480	28
Все коммунальные услуги				4 104	239	662**	38**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 7: Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о пенсиях за особые заслуги перед Республикой Кыргызстан» от 06.03.1992 г. № 856-ХП; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 06.03.1992 г. № 511; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня категорий граждан, имеющих право на льготный тариф за пользование электрической и тепловой энергией» от 08.04.1996 г. № 150; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого

природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

3.8. Группа 8

В группу 8 входят работники Министерства обороны и Министерства национальной безопасности.

Таблица 3.8

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 8 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	2 000	12	23	1	11	1
Газ	50	6 300	39	472	27	75	4
Электроэнергия	50	5 000	31	136	8	27	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	6 300	39	431	25	68	4
Транспорт по району проживания	100	9 100	57	4 368	254	480	28
Транспорт по республике	100	9 100	57	2 184	127	240	14
Транспорт по СНГ	100	4 300	27	9 460	550	2 200	128
Все коммунальные услуги				17 073	993	1 060**	62**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Они имеют право бесплатного проезда на пассажирском транспорте общего пользования по всей территории Кыргызстана. Кроме того, работникам Министерства обороны возмещаются транспортные затраты при поездках на общественном транспорте по территории стран СНГ. Все лица, отнесенные к данной группе, пользуются 50% льготами при оплате жилищно-коммунальных услуг, за исключением центрального отопления.

Таким образом, группа 8 пользуется скидками по оплате жилья, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

В эту группу входит 16 000 человек. Расходы на предоставление льгот покрываются из средств местных бюджетов (таблица 3.8).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 8: Закон Кыргызской Республики «О статусе военнослужащих» от 01.07.1992 г. № 930-ХП; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О льготах военнослужащим Кыргызской Республики» от 28.05.1993 г. № 234; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об установлении льготных норм за пользование природным газом и коммунальными услугами ветеранам Великой Отечественной войны и Вооруженных Сил»; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

3.9. Группа 9

В группу 9 входят работники Министерства внутренних дел и Министерства связи. Они пользуются 50% скидкой на все виды коммунальных услуг, а также им возмещается половина затрат на поездки общественным транспортом по территории других стран СНГ.

Таким образом, лица, отнесенные к группе 9, имеют право на льготные тарифы по оплате жилья, центрального отопления, газа, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны, радиоточки и пассажирского транспорта общего пользования.

Эта группа состоит из 38 500 человек (в том числе только 100 работников Министерства связи). Льготы финансируются местными бюджетами (таблица 3.9).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 9: Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11.01.1994 г. № 1360-ХП; Закон Кыргызской Республики «Об МВД и ОБД Кыргызской Республики» от 11.01.1994 г. № 1360-ХП; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 18.07.1994 г. № 530; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 01.08.1994 г. № 559; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10.02.1992 г. № 33/2; Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа» от 08.04.1997 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по совершенствованию системы оплаты и учета потребляемого природного газа”» от 02.05.1997 г. № 263.

Таблица 3.9

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 9 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	50	16 000	42	190	11	11	1
Газ	50	15 400	40	1 154	67	75	4
Электроэнергия	50	15 400	40	415	24	27	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	50	15 400	40	1 052	61	68	4
Транспорт по району проживания	50	9 200	24	4 416	257	480	28
Транспорт по республике	50	6 200	16	1 488	87	240	14
Транспорт по СНГ	50	7 400	19	8 250	480	1 115	65
Все коммунальные услуги				16 965	986	441**	26**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

3.10. Группа 10

В группу 10 входят работники Министерства здравоохранения, Министерства культуры и Министерства образования и науки. Они бесплатно пользуются всеми видами коммунальных услуг, за исключением центрального отопления, газа и транспорта, на пользование которыми у них никаких льгот нет.

Таким образом, лица, отнесенные к группе 10, имеют право на льготные тарифы по оплате жилья, электроэнергии, холодной и горячей воды, канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны и радиоточки.

К этой группе относится 160 000 человек. Их льготы оплачивают местные бюджеты (таблица 3.10).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 10: Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 16.12.1992 г.; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и в рабочих поселках» от 10.06.1930 г.; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10.02.1992 г.; Постановление Правительства от 18.02.1941 г. № 332; Методические указания Минфина Кыргызской Республики от 09.06.1980 г.

Таблица 3.10

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 10 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека	
		количество	%*	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	100	55,400	36	862	50	16	1
Электроэнергия	100	92,800	58	5,011	291	54	3
Прочие жилищно-коммунальные услуги	100	92,800	58	13,208	768	142	8
Все коммунальные услуги				19,080	1,109	119**	7**

* Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

** Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

3.11. Группа 11

К группе 11 относятся студенты высших и учащиеся средних специальных учебных заведений, а также прокуроры и следователи. Им полагается только льготный проезд в общественном транспорте на территории Кыргызстана. Для прокуроров и следователей проезд бесплатный, студенты оплачивают только около 17% стоимости проезда, а учащиеся средних специальных учебных заведений — около 10%. Согласно действующему законодательству, студенты и учащиеся имеют право на значительно меньшие льготы — оно должны оплачивать около 70% стоимости проезда.

В эту группу входит около 90 000 человек. Точное число очень трудно подсчитать, потому что оно изменяется с приходом нового учебного года, который не совпадает с календарным. Кроме того, на величину дотаций влияет не столько численность этой группы, сколько ее мобильность. Дотации выделяются республиканским бюджетом (таблица 3.11).

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 11: Указ Президента Республики Кыргызстан «О дополнительной социальной поддержке наиболее уязвимых слоев населения» от 04.10.1992 г. № УП-287; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О предоставлении компенсаций на оплату проезда студентам высших и учащимся средних специальных учебных заведений Республики Кыргызстан» от 29.12.1992 г. № 636; Постановление Кабинета Министров Республики Кыргызстан «Об отмене льгот на проезд в пассажирском транспорте общего пользования отдельными категориями граждан республики» от 16.01.1992 г. № 14; Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18.12.1993 г. № 1341-ХП; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 01.08.1994 г. № 559.

Таблица 3.11

Бюджетные дотации к коммунальным услугам по группе 11 в 1996 г.

Дотация	Размер льготы (%)	Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека*	
		тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Транспорт по республике	30/100	36 492	2 122	404	23

* Средняя стоимость дотаций, приходящаяся на 1 льготника, независимо от того, воспользовался он льготами или нет).

Источник: расчеты автора на основании беседы с Ахматом Киельдибековым, Начальником Управления транспорта Министерства финансов Кыргызской Республики.

3.12. Группа 12

В группу 12 входят следующие категории граждан (дословно): лица, которые работали в блокадном Ленинграде в период с 08.10.1941 г. по 27.01.1944 г.; блокадники, награжденные медалью «За оборону Ленинграда» или «Жителю блокадного Ленинграда»; лица, награжденные орденами и медалями СССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы Великой Отечественной войны; бывшие несовершеннолетние узники концентрационных лагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны (в возрасте до 16 лет на момент освобождения); лица, бывшие в годы Великой Отечественной войны работниками специальных формирований Народного комиссариата путей сообщения, Народного комиссариата связи, плавающего состава промысловых и транспортных судов и летно-подъемного состава авиации Народного комиссариата рыбной промышленности СССР, морского и речного флота, летно-подъемного состава авиации Главсевморпути, переведенные в период Великой Отечественной войны на положение военнослужащих и выполнявшие задачи в интересах действующей армии и флота в пределах тыловых границ экипажей судов транспортного флота, интернированные в начале Великой Отечественной войны в портах других государств; инвалиды органов МВД и КГБ Кыргызстана, ставшие инвалидами при исполнении служебных обязанностей; инвалиды из числа военнослужащих, ставшие инвалидами при защите СССР, лица, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья при защите СССР; инвалиды с детства; лица, сопровождающие в поездах инвалидов I группы; матери-героини; лица, проживающие в домах-интернатах для престарелых или инвалидов; Герои Социалистического Труда, Трудовой Славы, ордена «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней¹⁰.

Этим лицам полагаются льготы на пассажирском транспорте общего пользования и, некоторым из них, 50% скидки на жилищно-коммунальные услуги. Тем не менее эти льготы можно назвать «мертвыми», неработающими. Бюджеты не дотируют этой группе оплату коммунальных услуг по причине того, что никто этими льготами не пользуется. В связи с этим в дальнейшем мы не будем

¹⁰ Перечень основных льгот по системе социальной защиты, утвержденный Министерством финансов Кыргызской Республики 19 марта 1997 г.

рассматривать дотации этой категории льготников по причине их фактического отсутствия.

Причины того, что эти льготы «не работают», следующие:

– некоторые представители этой группы принадлежат также к другим группам (например, группе 1), по которым пользуются льготами;

– в ряде случаев льготы были назначены путем бездумного переписывания законодательных актов бывшего СССР и России. Число лиц, имеющих право на льготы по этой группе, может быть весьма незначительным или вообще равняться нулю. Даже если такие люди и существуют, то по разным причинам большинство из них (а, может быть, и все) может не пользоваться полагающимся им льготами. Соответственно, если и существуют какие-либо дотации по этой группе, то они настолько ничтожно малы, что не учитываются в отчетности.

Законодательная база льгот по оплате коммунальных услуг по группе 12: Постановление Кабинета Министров Республики Кыргызстан «Об отмене льгот на проезд в пассажирском транспорте общего пользования отдельными категориями граждан республики» от 16.01.1992 г. № 14; Закон Кыргызской Республики «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла» от 08.05.1996 г. № 14; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации закона “О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла”» от 31.07.1996 г. № 348.

4. Виды дотаций к коммунальным услугам

4.1. Дотации к оплате жилой площади

Оплата жилой площади является оплатой коммунальных услуг, связанных с затратами на содержание здания.

В Кыргызстане республиканский и местные бюджеты дотируют также расходы на улучшение коммунальной инфраструктуры и передачу жилья в собственность граждан. Эти расходы не входят в оплату жилой площади и не включаются в коммунальные услуги.

4.1.1. Получатели дотаций к оплате жилой площади

В Кыргызстане бюджетные субсидии к оплате жилой площади выделяются только на финансирование льгот, которые были реально предоставлены. Это касается групп 1-5 и 7-10. Численность этих групп составляет 423 000 человек. В 1996 г. дотациями воспользовалось 133 600 человек (32% от общего числа).

4.1.2. Способ использования дотаций к оплате жилой площади

Оплата жилой площади субсидируется бюджетами на общих основаниях. Льготник платит только часть оплаты жилой площади, в соответствии с льгот-

ными тарифами. Остальная часть суммы покрывается за счет бюджетных средств.

4.1.3. Источники дотаций к оплате жилой площади

Дотации на покрытие обязательств, возникающих в связи с использованием льгот лицами, отнесенными к группе 1 и, частично, 7, выделяются республиканским бюджетом. Дотации для остальных групп (2-5, 8-10, частично — 7) финансируются местными бюджетами.

4.1.4. Размер дотации к оплате жилой площади

В 1996 г. республиканский бюджет профинансировал дотации к оплате жилой площади в размере 626 400 сомов (около 36 000 долл.). Местные бюджеты выделили с этой целью 1 265 200 сомов (около 74 000 долл.). Бюджетные дотации к оплате жилой площади составляли всего лишь 0,04% расходов бюджета и 0,01% ВВП.¹¹ В среднем на одно лицо, воспользовавшееся льготой, дотация составила 14 сомов (менее 1 долл.). Мы не располагаем данными по использованию льгот в оплате жилой площади группой 5, однако следует отметить, что в отдаленных и высокогорных районах такая возможность представляется чисто теоретической: там нет многоквартирных жилых домов (таблица 4.1).

4.2. Дотации к центральному отоплению

4.2.1. Получатели дотаций к центральному отоплению

Субсидирование центрального отопления жилья распространено в Кыргызстане повсеместно. Каждый гражданин республики имеет право на льготы в оплате центрального отопления из расчета до 35 кв. м на человека. В Кыргызстане в среднем на одного человека приходится всего лишь 12,7 кв. м площади, т. е. практически все центральное отопление охвачено дотациями. Центральное отопление подведено к 84% квартир в городах и 27% домов в сельской местности.¹² Принимая, что население распределяется по этим видам жилья достаточно равномерно, можно предположить, что приблизительно такой же процент населения пользуется льготами по центральному отоплению. В городах проживает 1 584 600 человек, в сельской местности — 3 022 200 человек.¹³ Эта означает, что, по оценкам, дотациями к центральному отоплению пользуется свыше 1,3 млн. городских жителей и около 800 тыс. жителей сельской местности, то есть всего свыше 2,1 млн. человек.

¹¹ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

¹² *Уровень жизни населения Кыргызской Республики*, Статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

¹³ *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

Таблица 4.1

Дотации к оплате жилой площади в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	42 300	57	607	35	14	1
2	50	М	1 200	100	14	1	12	1
3	50	М	3 000	100	35	2	12	1
4	50	М	7 500	100	88	5	12	1
5	50	М	—	—	—	—	—	—
7	50	Р/М	6 200	100	73	4	12	1
8	50	М	2 000	12	23	1	11	1
9	50	М	16 000	42	190	11	11	1
10	100	М	55 400	36	862	50	16	1
Всего		Р/М	133 600	32	1 892	110	14	1

Проверк означает отсутствие данных, однако, по всей видимости, соответствующие величины близки к нулю.

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Кроме того, группы 1-7 и 9 пользуются дополнительными льготами в оплате центрального отопления. Это — 854 800 человек.

4.2.2. Способ использования дотаций к центральному отоплению

Кыргызские ТЭЦ производят и поставляют населению около 800 000 гигакалорий тепловой энергии в год. Полная стоимость 1 гкал энергии для населения составляет 90 сомов (около 5 долл.). Для сравнения: предприятия платят за 1 гкал от 230 до 250 сомов (около 14 долл.). Такая цена покрывает все издержки и содержит в себе 25% наценку производителя.¹⁴ Это значит, что даже лица, не пользующиеся льготами, покрывают только 37% затрат на центральное отопление своего жилья. Затраты на отопление зависят, в свою очередь, от цены на ввозимый из Узбекистана мазут. Обе ставки оплаты центрального отопления устанавливаются решением Правительства.

Лицам, отнесенным к группам 1-3 и не имеющим в своих домах центрального отопления, полагается скидка при покупке угля или газа на отопление. Скидка соответствует льготе в оплате центрального отопления и признается в границах определенных количественных норм.¹⁵

¹⁴ Информация получена в ходе беседы с Юльдусом Заляловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

¹⁵ *Перечень основных льгот по системе социальной защиты*, утвержденный Министерством финансов Кыргызской Республики 19 марта 1997 г.

4.2.3. Источники дотаций к центральному отоплению

Разница между реальными затратами на центральное отопление и выручкой от оплат покрывается государством из средств республиканского бюджета.

4.2.4. Размер дотации к центральному отоплению

В 1996 г. ТЭЦ получили компенсацию из республиканского бюджета в размере свыше 109 млн. сомов (около 11 млн. долл.).¹⁶ Бюджетные дотации к центральному отоплению — это 2% бюджетных расходов и 0,5% ВВП.¹⁷ Мы не располагаем данными о том, как эти дотации распределились по десяти группам льготников (1-10), поэтому трудно рассчитать величину дотации, приходящуюся на 1 человека. Приблизительный расчет таков: 109 млн. сомов / 2,1 млн. чел. = около 52 сомов (около 3 долл.) на человека (таблица 4.2). На 1997 г. планируется финансирование дотаций в таком же размере. Учитывая то, что инфляция составляет около 25% в год, реальная стоимость дотаций снизится по сравнению с 1996 г.

Таблица 4.2

Дотации к оплате центрального отопления в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Все жители	37	Р	2,1 млн.	46	—	—	—	—
Группы 1-10		Р	—	—	—	—	—	—
Всего		Р	2,1 млн.	46	109	11	52	3

Прочерк означает отсутствие данных.

* Р — республиканский бюджет.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании данных, полученных в ходе беседы с Юльдусом Заляловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

4.3. Дотации к снабжению газом

4.3.1. Получатели дотаций к снабжению газом

В Кыргызстане бюджетные субсидии к оплате газа выделяются только на финансирование льгот, которые были реально предоставлены. Это касается

¹⁶ Информация получена в ходе беседы с Юльдусом Заляловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

¹⁷ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

групп 1-9. Численность этих групп составляет 870 900 человек. В 1996 г. дотациями воспользовалось 82 600 человек. Льготы распространяются на потребление газа до 500 куб. м в месяц на человека в отопительный сезон и до 50 куб. м в месяц на человека в остальное время года.

4.3.2. Способ использования дотаций к снабжению газом

В Кыргызстане 78% домов в городах и 57% в сельской местности подключено к сети газоснабжения.¹⁸ Если лицо, имеющее право на льготу, имеет в своем жилище подключенный газ, то платит за него по льготному тарифу. Если нет, то члены групп 1, 3, 7-9 имеют право на покупку газа в баллонах со скидкой, соответствующей льготному тарифу по оплате газа.

4.3.3. Источники дотаций к снабжению газом

Дотации за газ в случае лиц, отнесенных к группе 1 и, частично, 7, финансируются республиканским бюджетом. В случае остальных групп льготников (2-9) — местными бюджетами.

4.3.4. Размер дотации к снабжению газом

В 1996 г. республиканский бюджет выделил на финансирование льгот по газу 4 014 000 сомов (около 233 000 долл.). Местные бюджеты предназначили на эту цель 2 755 500 сомов (около 161 000 долл.). Бюджетные дотации к газу — это всего лишь 0,1% бюджетных расходов и 0,03% ВВП.¹⁹ На практике в среднем на каждого льготника пришлось 82 сома дотаций (5 долл.).

Мы не располагаем данными о использовании льгот в группах 2, 5 и 6. Для лиц из группы 5 возможность получения льготы — чисто теоретическая. Отдаленные и высокогорные районы не имеют газовой инфраструктуры. На лица, относящиеся к этой группе, не распространяются скидки при покупке газа в баллонах. Численность группы 2 весьма мала (1 200 человек). Лица, отнесенные к группе 6, проживают, как правило, в очень небольших населенных пунктах сельской местности, где, как правило, используются традиционные печи, отапливаемые углем и дровами. Впрочем, им и так полагаются самые небольшие скидки. В связи со всем вышеизложенным можно предположить, что отсутствующие данные не являются слишком высокими и их неучет не исказит скольконибудь значительным образом анализ уровня дотаций к коммунальным услугам (таблица 4.3).

¹⁸ *Уровень жизни населения Кыргызской Республики*, Статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

¹⁹ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

Таблица 4.3

Дотации к оплате газа в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	44 200	60	3 894	226	88	5
2	50	М	—	—	—	—	—	—
3	50	М	3 000	100	224	13	75	4
4	50	М	7 500	100	562	33	75	4
5	50	М	—	—	—	—	—	—
6	30/40	М	—	—	—	—	—	—
7	50	Р/М	6 200	100	464	27	75	4
8	50	М	6 300	39	472	27	75	4
9	50	М	15 400	40	1 154	67	75	4
Всего		Р/М	82 600		6 770	394	82	5

Прочерк означает отсутствие данных; в случае группы 5, по всей видимости, соответствующие величины близки к нулю.

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

4.4. Дотации к оплате электроэнергии

4.4.1. Получатели дотаций к снабжению электроэнергией

В Кыргызстане бюджетные субсидии к оплате электроэнергии выделяются только на финансирование льгот, которые были реально предоставлены. Это касается групп 1-10. Численность этих групп составляет 1 030 900 человек. В 1996 г. дотациями воспользовалось 898 950 человек (87%).

4.4.2. Способ использования дотаций к снабжению электроэнергией

В Кыргызстане цена электроэнергии для населения является одной из самых низких в мире — 0,12 сома (0,007 долл.) за квт./ч.²⁰ В отличие от других коммунальных услуг, электроснабжение доступно для всех жителей республики. Дотации к пользованию электроэнергией выделяются на общих основаниях. Лицо, имеющее право на льготу, оплачивает только часть счета за электричество, в зависимости от величины скидки. Остальная часть счетов оплачивается из бюджета.

²⁰ Положение о порядке введения расчетной книжки по энергоносителям, утвержденное Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики в марте 1997 г.

4.4.3. Источники дотаций к снабжению электроэнергией

Дотации за электроэнергию в случае лиц, отнесенных к группе 1 и, частично, 7, финансируются республиканским бюджетом. В случае остальных групп льготников (2-10) — местными бюджетами.

4.4.4. Размер дотации к снабжению электроэнергией

В 1996 г. республиканский бюджет выделил на дотации за электроэнергию 1 448 400 сомов (около 84 000 долл.). Местные бюджеты предназначили для этой цели 32 881 800 сомов (1 912 000 долл.). Бюджетные дотации по электро-снабжению составили 0,7% расходов бюджета и 0,2% ВВП.²¹ Каждый льготник сэконобил на этом в среднем 38 сомов (около 2 долл.) (таблица 4.4).

Таблица 4.4

Дотации к оплате электроэнергии в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	43 150	59	1 405	82	33	2
2	50	М	1 200	100	32	2	27	2
3	50	М	3 000	100	82	5	27	2
4	50	М	7 500	100	203	12	27	2
5	50	М	117 500	100	9 516	553	81	5
6	25	М	607 200	100	17 364	1 010	29	2
7	50	Р/М	6 200	100	167	10	27	2
8	50	М	5 000	31	136	8	27	2
9	50	М	15 400	40	415	24	27	2
10	100	М	92 800	58	5 011	291	54	3
Всего		Р/М	898 950	87	34 330	1 996	38	2

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

4.5. Дотации к водоснабжению

4.5.1. Получатели дотаций к водоснабжению

В Кыргызстане повсеместно распространено снабжение населения водой. 92% квартир в городах и 42% домов в сельской местности подключено к водо-

²¹ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

проводу.²² Можно предположить, что заселение различных видов жилья довольно равномерное, поэтому приблизительно такой же процент жителей городов и сельской местности пользуется льготами в оплате водоснабжения. В городах живет 1 584 600 человек, а в сельской местности — 3 022 200 человек.²³ Это значит, что услугами водопроводной сети пользуется почти 1,5 млн. жителей городов и около 1,3 млн. жителей сельской местности, т. е. всего свыше 2,7 млн. человек.

4.5.2. Способ использования дотаций к водоснабжению

Субсидии к водоснабжению являются в чистом виде внебюджетными. Существует два тарифа по плате снабжения водой. Население платит 0,5 сома за куб. м воды, а промышленные предприятия вынуждены платить 1,5 сома. Таким образом, фактически промышленность дотирует этот вид коммунальных услуг.²⁴

4.5.3. Источники дотаций к водоснабжению

Субсидирование водоснабжения осуществляется самими водно-канализационными предприятиями, без посредничества и дотаций государственного бюджета.

4.5.4. Размер дотации к водоснабжению

Из бюджета не выделяется никаких средств на дотации к водоснабжению населения.

4.6. Дотации к остальным видам жилищно-коммунальных услуг

4.6.1. Получатели дотаций к остальным видам жилищно-коммунальных услуг

В Кыргызстане бюджетные субсидии к оплате остальных видов жилищно-коммунальных услуг выделяются только на финансирование льгот, которые были реально предоставлены. Это касается групп 1-10. Численность этих групп составляет 1 030 900 человек. В 1996 г. дотациями воспользовалось 468 390 человек (45%).

4.6.2. Способ использования дотаций к остальным видам жилищно-коммунальных услуг

Оплата канализации, вывоза мусора, лифта, коллективной антенны и радиоточки субсидируется из государственного бюджета на общих основаниях.

²² *Уровень жизни населения Кыргызской Республики*, Статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

²³ *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

²⁴ Информация получена в ходе беседы с Юльдусом Заляловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

Лицо, имеющее право на льготу, оплачивает только часть счетов, в зависимости от величины скидки. Остальная часть счетов оплачивается из бюджета.

4.6.3. Источники дотаций к остальным видам жилищно-коммунальных услуг

Дотации в случае лиц, отнесенных к группе 1 и, частично, 7, финансируются республиканским бюджетом. В случае остальных групп льготников (2-10) — местными бюджетами.

Таблица 4.5

Дотации к оплате остальных жилищно-коммунальных услуг в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	19 840	27	3 552	207	179	10
2	50	М	500	42	6	0,3	12	1
3	50	М	1 350	45	200	12	148	9
4	50	М	3 400	45	515	30	151	9
5	50	М	52 900	45	8 028	467	152	9
6	25	М	273 100	45	20 732	1 205	76	4
7	50	Р/М	2 800	45	424	25	151	9
8	50	М	6 300	39	431	25	68	4
9	50	М	15 400	40	1 052	61	68	4
10	100	М	92 800	58	13 208	768	142	8
Всего		Р/М	468 390	45	48 148	2 799	103	6

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

4.6.4. Размер дотации к остальным видам жилищно-коммунальных услуг

В 1996 г. республиканский бюджет выделил на дотации к остальным видам жилищно-коммунальных услуг 3 658 800 сомов (около 213 000 долл.). Местные бюджеты предназначили для этой цели 44 489 300 сомов (2 587 000 долл.). Бюджетные дотации по этим позициям составили 1% расходов бюджета и 0,2% ВВП.²⁵ Каждый льготник сэкономил на этом в среднем 103 сома (около 6 долл.) (таблица 4.5).

²⁵ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

4.7. Дотации к льготным билетам на пассажирском транспорте общего пользования

Под пассажирским транспортом общего пользования мы подразумеваем общественный транспорт, функционирующий на территории Кыргызстана, за исключением такси. Это — пассажирский железнодорожный, водный и воздушный транспорт, троллейбусы, а также городские, пригородные и междугородные автобусы.

Частные транспортные предприятия Кыргызстана не признают никакие льготы. Поэтому льготы распространяются только на государственный общественный транспорт. Государству принадлежит 52% транспортных предприятий.²⁶

4.7.1. Получатели дотаций к льготным билетам на пассажирском транспорте общего пользования

В Кыргызстане бюджетные субсидии к оплате проезда на пассажирском транспорте выделяются только на финансирование льгот, которые были реально предоставлены. Группы 1-4, 6-9 и 11 имеют право на льготы при поездках по району проживания. Льготный проезд по территории всей республики полагается группам 1-4, 6, 8, 9 и 11. Льготами на проезд по территории других государств СНГ могут пользоваться представители групп 1, 3, 8 и 9.

4.7.2. Способ использования дотаций к льготным билетам на пассажирском транспорте общего пользования

Лицо, имеющее право на льготу, оплачивает только часть стоимости проезда. Сумма льгот, а тем самым величина дотации на 1 жителя, не была стандартизована. Государственный бюджет возвращает междугородним и международным перевозчикам средства по реально проданным льготным билетам. В случае городского транспорта производится оценка количества льготных поездок путем расчетов величины пассажиропотоков и процента лиц, пользующихся правом на льготный проезд.²⁷

4.7.3. Источники дотаций к льготным билетам на пассажирском транспорте общего пользования

Дотации в случае лиц, отнесенных к группе 1, 11 и, частично, 7, финансируются республиканским бюджетом. В случае остальных групп льготников (2-4 и 6-19) — местными бюджетами.

4.7.4. Размер дотации к льготным билетам на пассажирском транспорте общего пользования

В 1996 г. республиканский бюджет выделил на дотации к льготным билетам 158 939 000 сомов (около 9 241 000 долл.). Местные бюджеты предназна-

²⁶ M. Markiewicz (ed.) *Kyrgyzstan — Economic Reforms in 1996*, «Studies & Analyses» No. 112, CASE, Warsaw 1997.

²⁷ Из беседы с Ахматом Киельдибековым, Начальником Управления транспорта Министерства финансов Кыргызской Республики.

чили для этой цели 73 500 000 сомов (4 273 000 долл.). Бюджетные дотации по этим позициям составили 4% расходов бюджета и 1% ВВП.²⁸ (таблицы 4.6 – 4.9).

Таблица 4.6

Дотации к оплате проезда на пассажирском транспорте по району проживания в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	75 300	102	36 096	2 099	479	28
2	100	М	1 200	100	576	33	480	28
3	50	М	2 900	97	1 426	83	492	29
4	100	М	7 500	100	3 600	209	480	28
6	25	М	47 000	8	22 560	1 312	480	28
7	50	Р/М	6 200	100	2 976	173	480	28
8	100	М	9 100	57	4 368	254	480	28
9	50	М	9 200	24	4 416	257	480	28
11	30/100	Р	—	—	—	—	—	—
Всего		Р/М	158 400	21	76 018	4 420	480	28

Прочерк означает отсутствие данных.

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

4.8. Дотации к похоронам за счет государства

В 1996 г. из республиканского бюджета было выделено 1,5 млн. сомов (около 87 000 долл.) на оплату похорон граждан, не имеющих на это средств (например, одиноких пенсионеров, бездомных и т. п.).²⁹ Эту дотацию можно признать всеобщей, покрывающей 100% стоимости коммунальной услуги.

²⁸ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

²⁹ Информация получена в ходе беседы с Юльдусом Заляловым, председателем Кыргызского жилищно-коммунального союза.

Таблица 4.7

Дотации к оплате проезда на междугородном транспорте по территории Кыргызстана в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	35 200	48	8 418	489	239	14
2	100	М	—	—	—	—	—	—
3	50	М	2 900	97	456	27	157	9
4	100	М	7 500	100	1 800	105	240	14
6	25	М	54 400	9	6 528	380	120	7
8	100	М	9 100	57	2 184	127	240	14
9	50	М	6 200	16	1 488	87	240	14
11	30/100	Р	—	—	—	—	—	—
Всего		Р/М	115 300	15	20 874	1 214	181	11

Прочерк означает отсутствие данных.

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Таблица 4.8

Дотации к оплате проезда по территории других государств СНГ в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
			количество	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	100/50	Р	35 200	48	77 165	4 486	2 192	127
3	50	М	3 000	100	4 180	243	1 393	81
8	100	М	4 300	27	9 460	550	2 200	128
9	50	М	7 400	19	8 250	480	1 115	65
Всего		Р/М	49 900	38	99 055	5 759	1 985	115

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

К похоронам за счет государства не относятся государственные похоронные церемонии с воинскими почестями (на которые имеют право члены группы 1а).

Таблица 4.9

Дотации к оплате за проезд всеми видами пассажирского транспорта общественного пользования в 1996 г.

Группа	Размер льготы (%)	Источник дотации*	Сумма дотации	
			тыс. сом.	тыс. долл.
1	100/50	Р	121 679	7 074
2	100	М	576	33
3	50	М	6 062	352
4	100	М	5 400	314
6	25	М	29 088	1 691
7	50	Р/М	2 976	173
8	100	М	16 012	931
9	50	М	14 154	823
11	30/100	Р	36 492	2 122
Всего		Р/М	232 439	13 514

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

5. Выводы

5.1. Дотации ко всем видам коммунальных услуг

5.1.1. Дотации привилегированным группам

Среди групп населения, имеющих право на льготы, самые высокие дотации к коммунальным услугам (30% всех дотаций) получили лица, отнесенные к группе 1 (131 137 000 сомов, или 7 624 000 долл.). Они имеют право на самые высокие скидки. Помимо самых высоких льгот по оплате коммунальных услуг, члены этой группы пользуются также многими другими привилегиями. Как нам кажется, различного рода ветераны являются официально наиболее привилегированной группой на всей территории СНГ (таблица 5.1).

В среднем самые высокие дотации получили пострадавшие в результате чернобыльской аварии (по 2 201 сома, или 128 долл. на человека). Они проживают в основном в столице Кыргызстана Бишкеке, где из-за развитой инфраструктуры имеют самый широкий доступ к коммунальным услугам. С другой стороны, «чернобыльцы» — это люди все еще достаточно молодые и мобильные. Это — единственная группа, каждый член которой воспользовался в 1996 г. скидками на проезд по территории других государств СНГ.

Таблица 5.1

Дотации к оплате всех коммунальных услуг (кроме отопления и водоснабжения) в 1996 г.

Группа	Численность группы	Источник дотации*	Сумма дотаций		Сумма дотации на 1 человека**	
			тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
1	73 700	Р	131 137	7 624	1 779	103
2	1 200	М	629	37	524	30
3	3 000	М	6 603	384	2 201	128
4	7 500	М	6 767	393	902	52
5	117 500	М	17 544	1 020	149	9
6	607 200	М	67 184	3 906	111	6
7	6 200	Р/М	4 104	239	662	38
8	16 100	М	17 073	993	1 060	62
9	38 500	М	16 965	986	441	26
10	160 000	М	19 080	1 109	119	7
11	90 400	Р	36 492	2 122	404	23
Всего	1 121 300	Р/М	323 578	18 813	289	17

* Р — республиканский бюджет; М — местные бюджеты.

** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: расчеты автора на основании *Расчета средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики*, утвержденного Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Меньше всего бюджетных выплат в 1996 г. пришлось на группу 2. В этом нет ничего удивительного, потому что эта группа — самая малочисленная.

Самый низкий уровень дотаций на 1 человека был отмечен в группе 6, т. е. самых малообеспеченных граждан Кыргызстана (111 сомов, или около 6 долл.). Скидки, предоставляемые этой группе, — самые небольшие. По официальным данным, в 1996 г. прожиточный минимум в Кыргызстане составлял 534 сома в месяц на человека (около 31 долл.), а средняя зарплата — 495 сомов (около 29 долл.).³⁰ Свыше половины населения республики имеет доходы ниже официального прожиточного минимума. Поэтому очень многие стараются ограничить свои расходы, не связанные с приобретением основных продуктов питания. Ограничивают также пользование коммунальными услугами, кроме общедоступной и относительно дешевой электроэнергии, или пользуются этими услугами нелегально, не платя за них. Охват этой группы населения льготам не приводит к более широкому пользованию коммунальными услугами из-за недостаточной эластичности спроса, связанной с чрезвычайно низким уровнем доходов. В 1996 г. лишь 8-9% лиц, относящихся к группе 6, воспользовались льготами, а следовательно, дотациями на пассажирском транспорте.

Немного большими, чем для группы 6, были средние дотации для группы 10 (119 сомов на человека, или около 7 долл.). Средние официальные заработки в этой группе относятся к самым низким по республике. Работники сферы здравоохранения зарабатывают в месяц в среднем 317 сомов (около

³⁰ *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

18 долл.), культуры — 332 сома (около 19 долл.), образования — 344 сома (около 20 долл.). Эти суммы лишь ненамного превышают половину официального уровня прожиточного минимума для работающих лиц (632 сома, или около 37 долл.).³¹ Однако, в отличие от группы 6, члены группы 10 имеют право на бесплатное пользование всеми видами коммунальных услуг, кроме центрального отопления, газа и транспорта. Работники Министерства здравоохранения и Министерства культуры полностью используют свои привилегии. Статистические показатели в этой группе значительно снижаются за счет неполного пользования бесплатными коммунальными услугами со стороны работников системы образования и науки (только 47% из них пользуется льготами).³² Поскольку 2/3 детей школьного возраста живет в сельской местности, там же работает и большинство учителей. А в сельской местности коммунальная инфраструктура развита значительно слабее, чем в городах. Поэтому, по всей видимости, значительная часть учителей имеет ограниченный доступ к определенным видам коммунальных услуг, которые им полагаются бесплатно. Тем не менее это не может служить объяснением того, что свыше половины работников Министерства науки и образования не пользуется бесплатной электроэнергией.

Весьма небольшие субсидии на 1 человека (149 сомов, или около 9 долл.) получают также жители отдаленных и высокогорных районов. Это не вызывает удивления в связи с отсутствием основных видов коммунальной инфраструктуры на этих территориях.

5.1.2. Дотации к коммунальным услугам

Сумма дотаций по льготам на пассажирском транспорте общего пользования (232 439 000 сомов, или 13 514 000 долл.) — это 54% всех бюджетных субсидий ко всем видам коммунальных услуг в 1996 г. Дотации к общественному транспорту на 1 человека были в несколько раз выше, чем дотации к жилищно-коммунальным услугам. Особенно высоки были возвраты части затрат на проезд по территории других государств СНГ (1 985 сомов на человека, или 115 долл.). Несмотря на то, что на эту дотацию имеют право только члены 4 групп, а воспользовалось ими всего лишь 49 000 человек, бюджетные дотации к поездкам по СНГ составляли 23% всех субсидий к коммунальным услугам (таблица 5.2).

Самой высокой бюджетной дотацией к жилищно-коммунальным услугам было субсидирование центрального отопления (109 000 000 сомов, или 6 337 000 долл.). Это — единственный вид услуги, повсеместно дотировавшейся из госбюджета для всех граждан республики.

³¹ Там же.

³² Расчет средств по реализации постановлений Правительства Кыргызской Республики, утвержденное Министерством финансов Кыргызской Республики 28 марта 1997 г.

Таблица 5.2

Бюджетные дотации, ассигнованные на все виды коммунальных услуг в 1996 г.

Вид услуги	Пользующиеся		Сумма дотации		Сумма дотации на 1 человека***	
	кол-во	%**	тыс. сом.	тыс. долл.	сом.	долл.
Жилье	133 600	32	1 892	110	14	1
Отопление	2 100 000	46	109 000	6 337	52	3
Газ	82 600	57	6 770	394	82	5
Электроэнергия	898 950	87	34 330	1 996	38	2
Прочие жилищно-коммунальные услуги	468 390	45	48 148	2 799	103	6
Транспорт по району проживания	158 400*	21*			480*	28*
Транспорт по республике	115 300*	15*	133 384	7 755	181*	11*
Транспорт по СНГ	49 900	38	99 055	5 759	1 985	115
Похороны	—	—	1 500	87	—	—
Все коммунальные услуги			434 078	25 237		

Прочерк означает отсутствие данных.

* Данные по группе 11 отсутствуют.

** Процентное отношение числа лиц, пользующихся льготой, к общему числу лиц, имеющих право на льготу.

*** Средняя стоимость дотаций, реально выплаченная на 1 льготника.

Источник: собственные расчеты автора.

В среднем самой высокой (на человека) бюджетной дотацией к жилищно-коммунальным услугам были доплаты до газоснабжения. Это связано с относительно высокими ценами на природный газ, который импортируется из других стран.

Самой низкой бюджетной дотацией, как в целом, так и на 1 человека, были субсидии к оплате за жилье.

5.2. Планы на будущее

С начала 1997 г. в Бишкеке и Московском районе Чуйской области в порядке эксперимента были введены в действие расчетные книжки по энергоносителям.³³ Если эксперимент увенчается успехом, в 1998 г. расчетные книжки будут вводиться в других районах. Новая система расчетов призвана оптимизировать механизмы распределения дотаций и контроль за этим распределением. При этом общий уровень дотаций не был снижен.

Работники нескольких министерств готовят совместный проект единого закона о всех видах льгот, в том числе по жилищно-коммунальным услугам.³⁴ В новом законе планируется значительно ограничить число категорий

³³ Положение о порядке введения расчетной книжки по энергоносителям, утвержденное Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики в марте 1997 г.

³⁴ Информация получена в ходе беседы с Тажикан Калимбетовой — Начальником Управления социальной защиты Министерства финансов Кыргызской Республики.

льготников. Привилегии ветеранов не предполагается ограничивать. Если не произойдет какой-нибудь очередной катаклизм (например, война) или либерализация законодательства, то по демографическим причинам численность групп 1-3 будет постепенно уменьшаться. В связи с этим теоретически должна снижаться нагрузка на бюджет, вызванная дотациями для этих категорий льготников. В проекте нового закона предполагается значительно ограничить или ликвидировать привилегии групп 7-10.

Итак, ожидается, что бюджетные дотации для коммунальных услуг будут постепенно уменьшаться. Тем не менее, пока новый закон не будет принят и введен в действие, не следует ожидать появления заметной тенденции по снижению уровня дотаций к коммунальным услугам. Трудно также предвидеть, сколько времени займет процесс подготовки и принятия нового закона.

5.3. Характерные черты нынешней системы дотаций

На основе проведенного анализа системы дотаций к коммунальным услугам можно выделить следующие ее характерные черты.

5.3.1. Чрезмерное вмешательство государства в экономику

В Кыргызстане бюджетные дотации к коммунальным услугам составляют 2% ВВП.³⁵ Дотации к коммунальным услугам, как и другие дотации, увеличивают расходы бюджета. Как следует из таблицы 5.2, в 1996 г. субсидии коммунальным услугам составили по крайней мере 434 078 400 сомов (около 25 237 000 долл.) Дотации к коммунальным услугам составляли 7% расходов республиканского бюджета и 8% расходов местных бюджетов.³⁶ В долгосрочной перспективе все бюджетные расходы должны быть покрыты поступлениями от уплаты налогов. Согласно современной теории экономики, увеличение налогового бремени ведет к снижению темпов экономического развития страны. Если бы в 1996 г. были ликвидированы бюджетные дотации только к коммунальным услугам, дефицит республиканского бюджета снизился бы на 23% (до уровня 24%), а агрегированный дефицит местных бюджетов снизился бы на целых 62% (и составлял всего 5%).³⁷ Снижение уровня бюджетного дефицита в Кыргызстане является одной из наиболее насущных проблем. Ожидается, что в 1997 г. дефицит консолидированного бюджета составит 37%.³⁸ Такой дефицит не отвечает никаким критериям стабильной экономики.

³⁵ Расчеты автора на основании: *Кыргызстан в цифрах 1996*, Краткий статистический сборник, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

³⁶ Расчеты автора на основании: «Статистический бюллетень», № 2 (494), Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, 1997.

³⁷ Там же.

³⁸ Расчеты автора на основании: Маркевич М., Могилевский Р., Цукровский Я. *Перспективы роста доходов государственного бюджета Кыргызской Республики в 1997-2000 гг.*, «Исследования и анализ», № 105, CASE, Варшава, 1997; Маркевич М., Могилевский Р., Цукровский Я. *Государственные расходы Кыргызской Республики: перспективы на 1997-2000 гг.*, «Исследования и анализ», № 108, CASE, Варшава, 1997.

5.3.2. Искусственный рост спроса на коммунальные услуги

Можно предположить, что спрос на большинство видов коммунальных услуг (пассажирский транспорт, предоставление жилья, центральное отопление, снабжение газом, электроэнергией, холодной и горячей водой) является в ценовом плане гибким. Из этого следует, что дотации к этим видам коммунальных услуг неизбежно ведут к искусственному росту спроса на них. Это ведет к неэффективному использованию ресурсов, экономическому и экологическому ущербу. Например, то, что жильцы не контролируют полных затрат на отопление, отбивает у них охоту бороться с потерями тепла. У них нет стимула вкладывать средства в теплоизоляцию стен и окон своих домов.

5.3.3. Запутанность законодательной базы

Принципы распределения льгот по оплатам коммунальных услуг рассеяны по меньшей мере по 9 законам, 2 президентским указам и 23 постановлениям Правительства. Очень трудно понять, кто, на каком основании, в каких размерах и откуда получает дотации, и как это влияет на уровень бюджетных расходов. Часть законодательных актов уже устарела: например, принципы льготных тарифов по оплате коммунальных услуг для группы 10 регулируются постановлением 1930 г.

Чрезмерная запутанность правовой базы привело к появлению практически не существующей группы 12.

Часть положений вообще не применяется на практике. Например, никто не следует принципам распределения льгот при поездках на транспорте по месту проживания. Как чиновники, распределяющие дотации, так и транспортные предприятия относятся к льготникам одинаково, независимо от их конкретных прав на определенные льготы. Попросту разрешают им ездить бесплатно. Как следует из таблицы 4.6, в 1996 г. дотация на каждого, кто воспользовался льготой, была одинаковой (в пределах статистической ошибки) и составляла 480 сомов (28 долл.).

5.3.4. Разбухание администрации

Сложная система дотаций и принципов их распределения создает новые задачи для государственного аппарата в деле их распределения и контроля. Это ведет к разрастанию администрации, что, в свою очередь, приводит к дальнейшему увеличению бюджетных расходов. А эти расходы никто не включает в затраты на функционирование системы субсидий. Например, дотация к оплате жилья — это всего лишь в среднем около 14 сомов на человека в год (менее 1 долл.). А ведь распределение этой дотации ведет к возникновению дополнительных административных затрат, размеры которых трудно точно оценить.

Кроме того, разросшийся бюрократический аппарат неэффективен. Примером могут послужить бюджетные дотации к электроэнергии и отоплению. Из таблицы 4.4 следует, что в тех группах, которым полагается 50% льгота по оплате электроэнергии, бюджетная дотация составила 27 сомов на человека. То есть общая стоимость услуги составляла примерно $2 \times 27 = 54$ сома (около 3 долл.) на человека. Согласно расчетам, представленным в п. 4.2., дотация, покрывающая 63% стоимости центрального отопления, составляла приблизительно

52 сома на человека. А значит, полная стоимость этой коммунальной услуги составляет примерно $52 \times 100\% / 63\% = 83$ сома (около 5 долл.). А из таблицы 1.1 следует, что на 1997 г. предусмотрены затраты на снабжение населения электроэнергией в сумме 216 сомов на человека (около 13 долл.). Отопление должно быть еще дороже — по меньшей мере 504 сома (около 29 долл.) на человека. Даже если принять во внимание уровень инфляции, ожидаемой в 1997 г. (25%),³⁹ трудно понять такие разночтения. А ведь все приведенные выше данные получены на основании информации, предоставленной официальными государственными органами.

5.3.5. Склонность к злоупотреблениям со стороны лиц, имеющих право на льготы

Члены привилегированных групп могут пытаться злоупотреблять своим правом на получение льгот по оплате коммунальных услуг. Широкое распространение системы ценовой дискриминации (неравенства) приводит к росту незаконного посредничества. Например, кто-то, кто имеет право на льготное или бесплатное пользование электроэнергией или газом, может попробовать передавать их «налево». Таким образом может возникнуть скрытое субсидирование незарегистрированной хозяйственной деятельности (теневой экономики).

5.3.6. Склонность к коррупции

Существование привилегированных в правовом смысле социальных групп способствует росту склонности к неэтичному поведению. Есть люди, право которых на получение бюджетных дотаций может быть не до конца определенным и вызывающим сомнения. Они могут пробовать подкупить или каким-либо другим путем оказать давление на государственных чиновников, от которых зависит распределение льгот.

5.3.7. Социальная несправедливость

Из п. 5.1.1 следует, что самые бедные слои населения получают самые низкие дотации к коммунальным услугам. Это вступает в противоречие с принципом, согласно которому дотация является способом перераспределения национального дохода в пользу более бедных.

Группы, имеющие право на получение льгот по оплате коммунальных услуг, а также привилегии этих групп были выбраны субъективно. Если сложившееся распределение льгот не одобряется обществом, то оно может привести к росту общественного антагонизма. Например, работник урановой шахты или свалки радиоактивных отходов с многолетним стажем получил гораздо большую дозу излучения, чем тот, кто организовывал «тылы» ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. И при этом льготы получает только «чернобылец». Инвалид — «афганец» имеет больше прав, чем пострадавший в результате несчастного случая.

Кроме того, дотации к коммунальным услугам попадают не ко всем, имеющим право на льготы, а только к тем, кто в состоянии ими воспользоваться.

³⁹ Маркевич М., Могилевский Р., Цукровский Я. *Государственные расходы Кыргызской Республики: перспективы на 1997-2000 гг.*, «Исследования и анализ», № 108, CASE, Варшава, 1997.

Это ведет к разделению на «лучших» и «худших» внутри самих привилегированных групп. Гораздо лучшим инструментом социальной политики является адресная социальная помощь, а не групповые ценовые привилегии.

5.4. Подведение итогов

Из всего вышеизложенного следует, что дотации являются опасным бременем как для государственного бюджета, так и для всей экономики страны. Необходимо стараться ликвидировать эти дотации или хотя бы, по мере возможности, их ограничивать. Это бы способствовало снижению бюджетного дефицита — решению самой важной макроэкономической задачи для Кыргызстана.