

# Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики

«УТВЕРЖДАЮ»

Заместитель министра

Ж. Калилов

подпись

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

## АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики»

### Основание для разработки:

Приказ Министерства транспорта и дорог Кыргызской Республики от 21 мая 2018 года № 154 «О создании рабочей группы для разработки Анализа регулятивного воздействия (АРВ) к проекту закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики».

**Срок проведения АРВ:** июнь 2018 г.

### Рабочая группа:

Руководитель Группы консультантов  
по содействию в проведении  
мероприятий по реформированию  
системы управления дорожной  
отрасли Министерства транспорта и  
дорог Кыргызской Республики



Кайынбаев  
Нурланбек  
Бектенбекович

Начальник Управления экономики и  
финансов Министерства транспорта  
и дорог Кыргызской Республики



Дуйшебаев  
Алмазбек  
Джанышбекович

Юрист Группы консультантов  
Министерства транспорта и дорог  
Кыргызской Республики




Талантбек уулу  
Азамат

Эксперт по экономике и финансам  
Группы консультантов Министерства  
транспорта и дорог Кыргызской  
Республики



Абдрахманова  
Асел  
Молдогазиевна

Исполнительный директор  
Объединения юридических лиц  
«Ассоциация нефтетрейдеров  
Кыргызстана»

  
(с возвращением согласно  
письму №11-70 от 04.07.18г.)

Кулов Улан  
Темирбекович  
(по согласованию)

Директор общественного  
объединения перевозчиков  
нефтепродуктов Кыргызстана  
(ОПНК)



Джамбоев  
Чолпонбек  
(по согласованию)

#### **Контактные данные ответственных лиц:**

Кайнбаев Н.Б., e-mail: [kaynbaev@yandex.com](mailto:kaynbaev@yandex.com) тел. (312) 31-48-17

Талантбек уулу А., e-mail: [talantbek-uulu@mail.ru](mailto:talantbek-uulu@mail.ru), тел. (312) 31-48-17

Адрес: г. Бишкек, ул. Исанова, 42, Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики

Объем – 38 стр., приложений – 1

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Анализ регулятивного воздействия .....	1
Оглавление .....	3
1. Проблемы и основания для государственного вмешательства .....	4
1. Описание проблем .....	4
2. Дерево проблем .....	9
3. Масштаб проблем .....	10
4. Ограничения .....	12
5. Результаты анализа законодательства и правоприменительной практики относительно рассматриваемых проблем .....	12
6. Отношение заинтересованных сторон к текущей ситуации и их влияние на изменения (табл. 4) .....	15
7. Международный опыт решения данных проблем .....	16
8. Социально-экономические и правовые основания государственного вмешательства .....	20
2. Варианты государственного регулирования и оценка последствий .....	22
1. Цель государственного регулирования .....	22
2. Рекомендуемые индикаторы для оценки достижения цели .....	23
3. Вариант № 1. «Оставить все как есть» .....	23
4. Вариант № 2. Принять подготовленный Проект Закона .....	24
5. Вариант № 3. Создание Дорожного фонда .....	32
3. Рекомендуемое регулирование .....	34
Приложение 1. Информация о доходах бюджета Кыргызской Республики, связанных с автотранспортом и дорогами .....	35

## 1. ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Проектом Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (далее – проект Закона) предлагается:

- 1) в Бюджетном кодексе Кыргызской Республики обозначить целевую бюджетную программу на развитие и сохранение автомобильных дорог общего пользования с установлением минимального объема ее финансирования и целевой привязки к этой бюджетной программе отдельных источников бюджетных доходов, включая акцизный налог на автомобильное топливо (*бензин, легкие и средние дистилляты и прочие бензины, дизельное топливо, а также моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей*);
- 2) в Налоговом Кодексе Кыргызской Республики увеличить ставку акцизного налога на бензин, легкие и средние дистилляты и прочие бензины с 5000 до 7000 сомов за тонну.

Ключевой целью предлагаемых изменений и дополнений является **укрепление финансовой основы функционирования автодорожной отрасли** для сохранения и развития дорожной сети Кыргызской Республики.

### 1. Описание проблем

Автомобильный транспорт, вследствие географического положения Кыргызской Республики, составляет основную часть транспортного сектора страны и является связующим звеном в развитии других секторов экономики. Автотранспорт обеспечивает порядка 94% от общего объема грузоперевозок и более 98% пассажирских перевозок (рис.1). В этой связи, значение автомобильных дорог в экономике нашей страны сложно переоценить, поэтому отставание в их развитии приводит к существенным экономическим потерям.



Рисунок 1. Динамика грузовых и пассажирских перевозок автомобильным транспортом, 2010-2016 гг.

Вместе с тем, несмотря на общественное признание значимости автомобильных дорог в макроэкономическом и региональном развитии страны, ситуация с финансированием мероприятий по сохранению и развитию дорожной сети остается критической.

Проведенный анализ финансирования дорожной отрасли за период 2010-2017 гг. выявил существенные факторы (корневые проблемы), негативно отражающиеся на общем состоянии дорожного хозяйства страны. Ключевыми среди них являются следующие:



- a. систематическая недостаточность бюджетного финансирования дорожной отрасли;
- b. зависимость бюджета дорожного сектора от внешних источников финансирования;
- c. недостатки в механизмах бюджетного планирования и финансирования дорожного хозяйства;
- d. слабости администрирования дорожной отрасли и, как следствие, необходимость скорейшего проведения реформы управления в дорожной отрасли.

**а) Систематическая недостаточность бюджетного финансирования дорожной отрасли (корневая проблема)**

Сегодня многие страны, как развивающиеся, так и развитые, сталкиваются с трудностями в финансировании мероприятий по сохранению и развитию дорожной сети. Однако в нашей стране ежегодный острый дефицит финансовых средств в удовлетворении потребности дорожной отрасли усугубляется критическим перекосом в распределении финансирования, что имеет системный характер и подрывает основу для качественного улучшения дорожной инфраструктуры.

На протяжении последних двадцати лет в результате недостаточности внутренних источников финансирования крупные инвестиционные проекты по реабилитации и реконструкции автомобильных дорог на участках международных транспортных коридоров, а также проекты строительства дорог в их границах осуществлялись за счет привлечения международной финансовой помощи. По итогам 2017 года доля **государственных инвестиций** для реализации таких проектов в консолидированном бюджете дорожной отрасли составила более 78%.

Вторым по значимости источником финансирования автомобильных дорог стали **капитальные вложения республиканского бюджета** на восстановление автомобильных дорог, в основном, государственного и местного значения. Решение о капвложениях в автодороги принимаются Министерством финансов (далее – МФ) по заявкам Министерства транспорта и дорог (далее – МТД) в рамках бюджета, выделенного для инвестиций в соответствии с формируемым на государственном уровне перечнем объектов строительства. По итогам 2017 года их доля в общем объеме финансирования дорожной отрасли составила 11,6%.

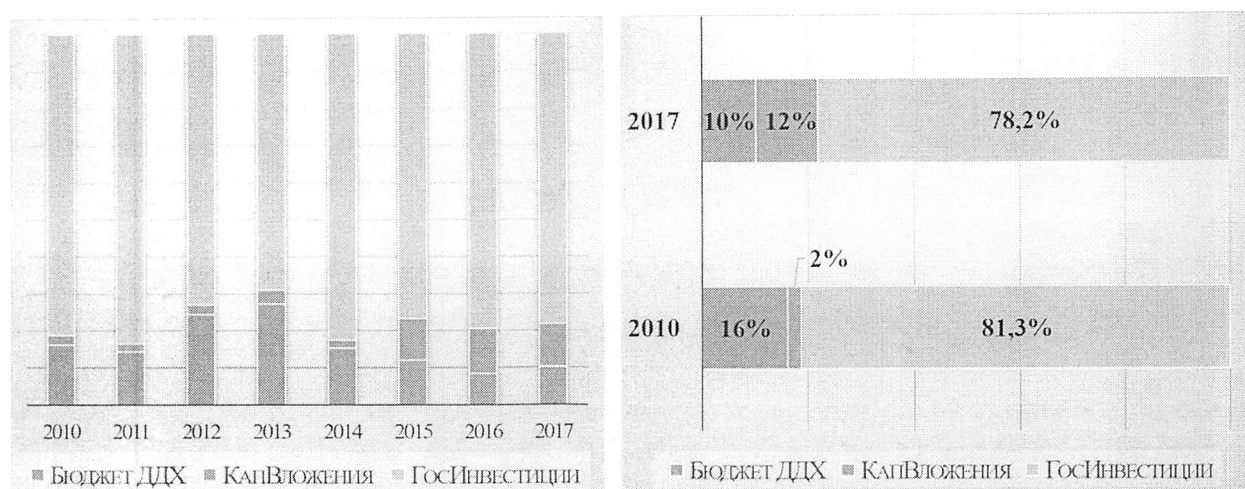
Таким образом, в виду изношенности дорожной сети практически 90 процентов государственных ресурсов (внутренних и внешних) в сфере автодорог используется на восстановление транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог и приведения их к нормативному состоянию.

Стоит отметить, что любая автомобильная дорога после ввода её в эксплуатацию требует постоянного надзора, ухода, содержания, систематического мелкого и периодического среднего ремонта. Без этих мероприятий автомобильная дорога, какой бы технический уровень и качество строительства она не имела, будет необратимо деформироваться и разрушаться. Тем не менее, на финансирование этой части работ приходится всего 10,3% консолидированных ресурсов автодорожной отрасли, что не может покрыть весь комплекс необходимых работ (*по текущему и среднему ремонту, содержанию автомобильных дорог и дорожных сооружений и др.*) и охватить все автомобильные дороги общего пользования<sup>1</sup> и дорожные сооружения на них, находящиеся в ведении МТД.

---

<sup>1</sup> В соответствии с Титульным списком автодорог в ведении МТД КР находится более 18,8 тысяч км автодорог общего пользования, более 1700 мостов, более 19500 трубопроводов и порядка 450 производственных, линейных и жилых зданий.

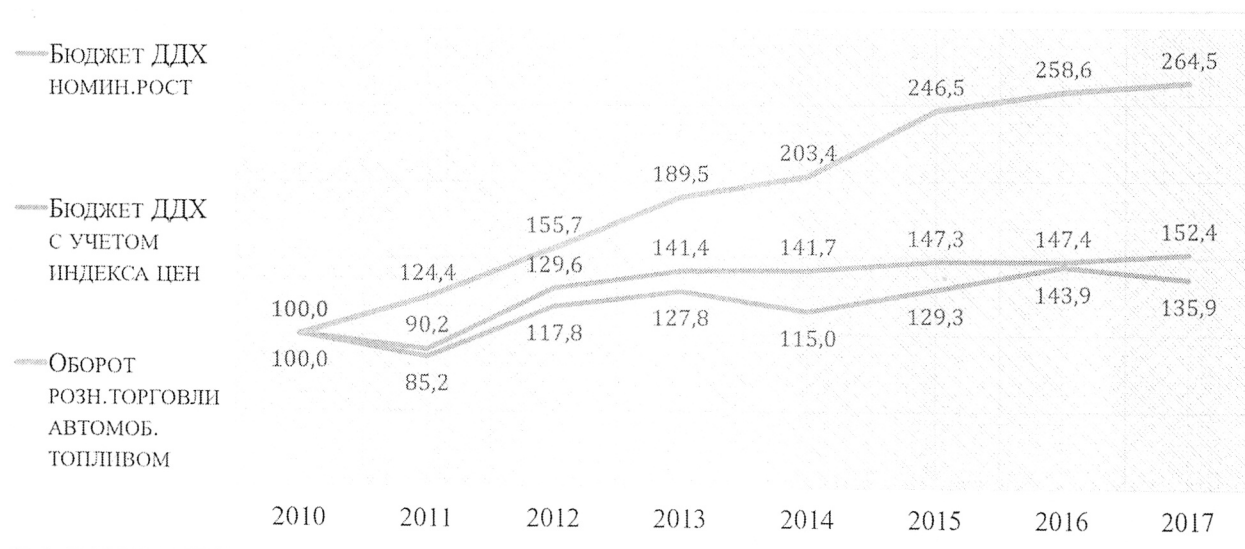
На *рис. 2* представлена динамика изменения удельных весов каждой категории бюджетных расходов в сфере автодорог за период 2010-2017 гг.



*Рис.2. Динамика удельных весов бюджетных расходов по категориям в общем бюджете дорожной отрасли*

Как видно, в сравнении с 2010 годом доля бюджетных ассигнований, выделенных Департаменту дорожного хозяйства (далее – ДДХ), созданному в структуре МТД для непосредственного управления дорожным хозяйством страны, снизилась на 6 процентов, с увеличением доли капитальных вложений республиканского бюджета и с сохранением внушительной доли государственных инвестиций.

Сравнение темпов роста бюджетных и экономических показателей по отношению к 2010 году нарастающим итогом (где темп роста в 2010 г. принят за 100%) показало значительное отставание бюджетных показателей от темпов экономического развития и роста автомобилизации населения (*рис.3*).



*Рисунок 3. Сравнение темпов роста бюджета ДДХ и оборота розничной торговли ГСМ, 2010-2017 гг.*

Оценка качественных характеристик финансирования работ по ремонту и содержанию автодорог, представленная в нижеследующей *таблице 1* также отражает ежегодное ухудшение ситуации с финансированием отрасли. Так, согласно расчетам бюджетные ассигнования, выделенные в 2017 году ДДХ на ремонт и содержание дорог, в ценах 2010 года составляют всего 61,5 тыс. сомов в год на 1 км дороги, что практически на 11% меньше уровня того же 2010 года.

**Таблица 1. Бюджет ДДХ в количественном и качественном измерениях, 2010-2017 гг.**

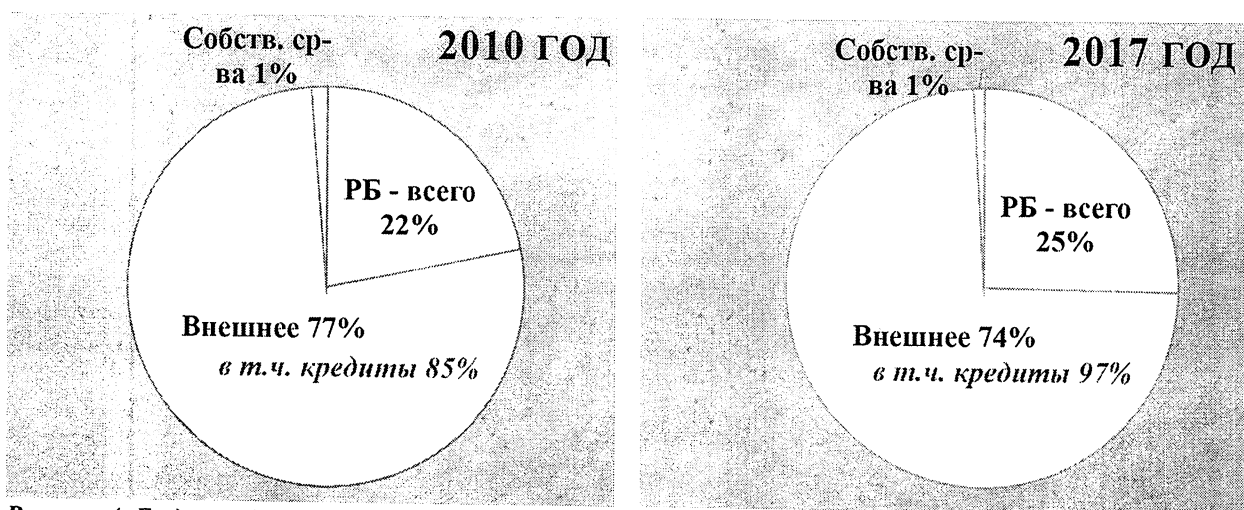
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Бюджет ДДХ, млн. сомов	1 299,0	1 172,1	1 683,7	1 836,4	1 840,8	1 913,4	1 914,1	1 979,2
в процентах ВВП	0,59%	0,41%	0,54%	0,52%	0,46%	0,44%	0,42%	0,40%
в процентах к республ.бюджету	2,8%	1,9%	2,4%	2,4%	2,2%	2,0%	1,8%	1,7%
на 1 км дорог в текущих ценах, сомов в год	69 047	62 302	89 496	97 613	97 846	101705	101743	105203
на 1 км дорог в ценах 2010г., сомов в год	69 047	50 859	67 211	71 033	65 686	66 031	62 258	61 544

В результате ежегодного неудовлетворительного содержания дорог, связанного, в первую очередь, с недостаточным финансированием эксплуатационных работ, жизненный цикл автомобильной дороги сокращается, что приводит к новой потребности в долгосрочных инвестициях. Следовательно, эффективность финансовых ресурсов, ранее использованных для реабилитации и реконструкции дорожной сети при поддержке международного сообщества, значительно сокращается. При этом, согласно исследованию Всемирного Банка<sup>2</sup> по управлению автодорогами в развивающихся странах, восстановление дороги стоит в три раза дороже, чем регулярное содержание данной дороги в течение операционного цикла дороги.

**б) Зависимость бюджета дорожного сектора от внешних источников финансирования (корневая проблема).**

Как было отмечено ранее, порядка 80% объема финансирования дорожного сектора приходится на реализацию инвестиционных проектов в сфере автомобильных дорог, львиную долю которых занимает Проект альтернативной дороги «Север-Юг»<sup>3</sup>. Реализация инвестиционных проектов осуществляется за счет *привлечения внешнего финансирования и небольшой доли со-финансирования этих проектов со стороны ПКР*. В среднем за период 2010-2017 гг. доля со-финансирования ПКР составляла не многим более четырех процентов, колеблясь от 2 до 8 процентов.

В целом распределение бюджета дорожного сектора по источникам финансирования представлено на рис. 4.



**Рисунок 4. Бюджет дорожного сектора: источники финансирования на конец 2010 г. и 2017 г.**

<sup>2</sup> «Управление и финансирование автомобильных дорог в рыночных условиях», Всемирный банк, Технический документ № 409, 1999 г.

<sup>3</sup> Финансирование Проекта альтернативной дороги «Север-Юг» по итогам 2016-2017 годов занимает порядка 80% всех госинвестиций.

Несмотря на некоторое увеличение удельного веса республиканского бюджета (*включая бюджет ДДХ, капитальные вложения и со-финансирование инвестиционных проектов*) в финансировании дорожного сектора до 25% в 2017 году, на внешних международных участников приходится практически 3/4 всех ресурсов отрасли. Наряду с этим, доля заимствований во внешней помощи выросла с 85 до 97 процентов. Таким образом, **критически высоки риски**, связанные с:

- ✓ зависимостью бюджета дорожной отрасли от внешней помощи иностранных государств и международных финансовых институтов, *когда на внутренние источники приходится всего 1/4 финансовых средств отрасли;*
- ✓ ростом бремени государственного долга, *поскольку 97% от объема внешних источников предоставляется в форме кредитов и займов.*

### **с) Недостатки в механизмах бюджетного планирования и финансирования дорожного хозяйства**

Потребность *перевода финансовой системы управления дорожным хозяйством к бюджетированию на программной основе (БПО)*, актуальна в настоящее время как никогда. Вместе с тем, разрабатываемые МТД Среднесрочные стратегии бюджетных расходов (СБР) в рамках общей бюджетной политики, проводимой МФ, до сих пор имеют декларативный характер и в большей степени представляют информационную карту возможных расходов в программном формате. Продолжение практики составления СБР без реального исполнения бюджетных программ приведет к потере статуса СБР как стратегического документа по развитию отрасли, а также к несогласованности и отсутствию последовательности бюджетного процесса.

Принятие нового Бюджетного кодекса Кыргызской Республики в рамках проводимой реформы управления государственными финансами (УГФ) не смогло восполнить имеющиеся пробелы в системе УГФ в сфере дорожного хозяйства, а именно: отсутствие **надежного и стабильного** объема бюджетного финансирования, покрывающего минимальную финансовую потребность отрасли, существование *де-факто одностороннего бюджета*, нерешенность вопросов использования остатков бюджетных средств и проблем внутригодового планирования и исполнения бюджета, слабая взаимосвязь в системах финансового и производственного администрирования, отсутствие мониторинга исполнения бюджета во взаимосвязи с количественными и качественными индикаторами развития отрасли и др..

Большинство проектов по строительству и реконструкции дорог, а также планируемое внедрение нового для Кыргызской Республики инструмента управления дорожным хозяйством – контрактов, ориентированных на результат, – имеют инвестиционный цикл<sup>4</sup> минимум 5 лет. Однако в настоящее время *годовой бюджетный цикл, а также нестабильность в вопросах бюджетного финансирования*, не позволяют гарантировать финансирование при заключении государственных контрактов на весь период реализации проектов, вызывая необходимость ежегодного заключения дополнительных соглашений с подрядчиками, сдвига сроков завершения работ, что, в свою очередь, приведет к увеличению стоимости строительных работ. Неопределенность условий исполнения контрактов влияет на финансовую устойчивость предприятий и возможности развития частного дорожно-строительного рынка, оказывает сдерживающий эффект на привлечение частных инвестиций в дорожное строительство.

---

<sup>4</sup> В некоторых странах (в основном, развитых странах) контракты, ориентированные на результат, заключаются на срок до 10-15 лет.

#### д) Высокая потребность в реформе управления дорожной отрасли

Существующая система управления дорожным хозяйством показала свою неэффективность и негибкость в принятии управленческих решений, слабость системы управления дорожными активами.

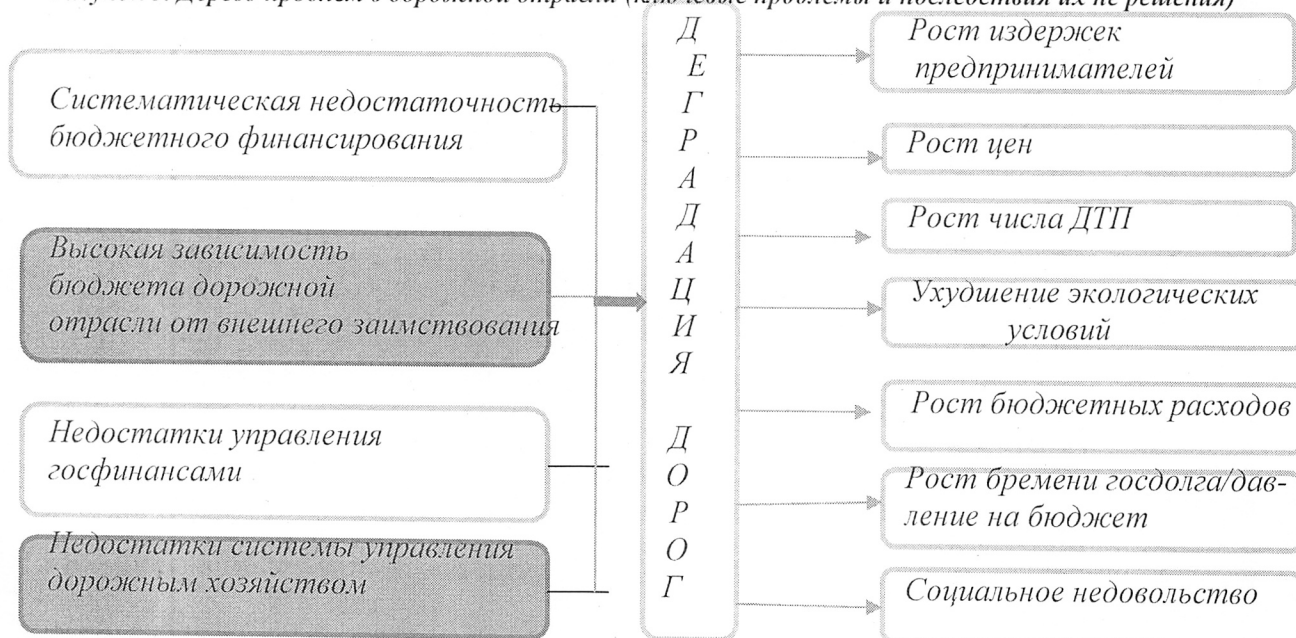
Признавая общую неэффективность системы управления в дорожной отрасли, в настоящее время МТД в рамках Основных направлений развития дорожной отрасли на 2016-2025 гг., утвержденных постановлением ПКР от 1 июля 2016 года № 372 (далее – ОНРДО-2025), приступил к реализации **масштабной реформы системы управления дорожной отрасли** посредством внедрения механизмов коммерциализации отрасли через:

- (i) создание государственных коммерческих предприятий на основе действующих подрядных организаций при МТД;
- (ii) переход к нормативному финансированию расходов на текущий ремонт и содержание дорог;
- (iii) внедрение нового для Кыргызской Республики инструмента управления дорожным хозяйством – *контрактов, ориентированных на результат*;
- (iv) расширение практики применения открытых конкурсных торгов на дорожные работы;
- (v) реализацию предусмотренных в рамках ОНРДО-2025 проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) и дальнейшее расширение практики ГЧП в дорожном хозяйстве и др.

Планомерная, последовательная и полноценная реализация этих мероприятий в рамках согласованной политики, обозначенной в ОНРДО-2025, а также изменение системы и объемов финансирования дорожных работ, сопровождающиеся повышением прозрачности в дорожной отрасли и повышением кадрового потенциала в вопросах внедрения новых методов финансового управления, станут основой для становления и развития дорожной отрасли.

## 2. Дерево проблем

Рисунок 5. Дерево проблем в дорожной отрасли (ключевые проблемы и последствия их не решения)





Неудовлетворительная транспортная доступность на значительной части территории республики и низкое качество автодорог являются причиной целого ряда негативных социально-экономических последствий, включая:

- повышенную смертность населения из-за несвоевременного оказания медицинской помощи;
- сдерживание развития медицины, культуры и образования в труднодоступных регионах;
- сокращение свободного времени за счет увеличения времени пребывания в пути к месту работы, отдыха, торговым центрам и т.д.;
- снижение качества и увеличение стоимости товаров и услуг из-за трудностей и удорожания их доставки;
- снижение мобильности экономически активного населения и увеличение безработицы;
- снижение продуктивности сельскохозяйственного производства и снижение доходов работников, занятых в сельском хозяйстве;
- увеличение вредных выбросов от автомобилей из-за низкого качества дорог;
- рост преступности за счет снижения мобильности органов общественного порядка;
- падение развития производства и предпринимательства;
- рост бюджетных расходов на фоне снижения налоговых доходов;
- и многое другие.

### 3. Масштаб проблем

Масштаб проблем определяется, в первую очередь, значением автомобильных дорог в экономике страны и регионов, а также высоким общественным спросом на надежно функционирующую разветвленную и качественную сеть автомобильных дорог. Уровень автомобилизации населения с 2010 года вырос практически в три раза, что наглядно продемонстрировано на рис. 6. При этом рост наблюдается по всем видам транспортных средств, включая грузовой транспорт, автобусы и специальные машины.

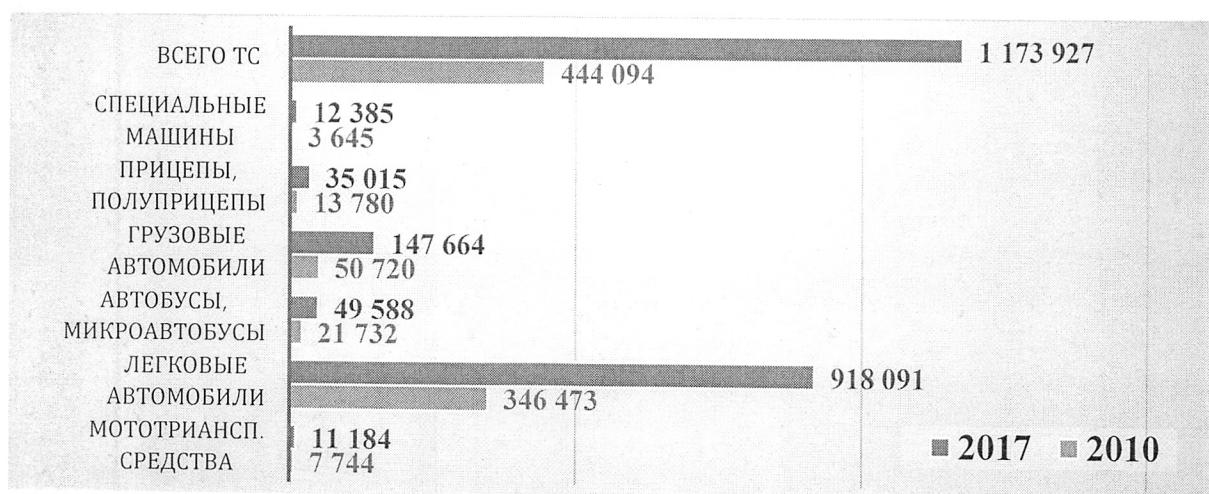


Рисунок 6. Информация о регистрации транспортных средств по состоянию на 1 января 2011г. и 2018г. (по данным ГРС)

Во-вторых, масштаб проблем определяется показателями финансирования дорожно-строительных работ, в частности:

- а) соотношением бюджетного финансирования от оценочной финансовой потребности дорожной отрасли: фактическое финансирование подрядных организаций ДДХ в 2017 году составило 2,0 млрд. сомов или всего 17% от финансовой потребности, с учетом капитальных вложений республиканского бюджета – порядка 1/3 от потребности;

Согласно проведенным оценкам на основе установленных нормативных межремонтных сроков, ежегодная финансовая потребность дорожного сектора по ценам 2016-2017 гг. составляет 11,6 млрд. сомов (табл. 2):

Таблица 2. Годовая финансовая потребность (обобщенная оценка)

виды работ/статьи расходов	нормативн. межремонт. срок, лет	объем работ (км/кв.м)	стоимость 1 ед. объема, тыс. сомов	Всего, млн. сомов
Устройство асфальтобетонного покрытия, км	15	430	9 000,00	3 870,00
Средний ремонт - всего, в том числе:	х	1 280	х	3 520,00
Шероховато-поверхностная обработка, км	5	640	1 000,00	640,00
Устройство верхнего слоя асфальтобетонного покрытия, км	10	640	4 500,00	2 880,00
Устройство гравийного покрытия, км	4	2 270	400,00	910,00
Устройство черногравийного покрытия, км	6	280	2 500,00	700,00
Текущий ремонт (ямочный ремонт), кв.м	ежегодно	250 000	2,00	500,00
Летнее содержание, км	ежегодно	14 550	5,00	70,00
Зимнее содержание, км	ежегодно	18 810	50,00	940,00
Искусственные сооружения	х	х	х	500,00
Содержание АУП, ИТР, МОП (5%)	ежегодно	х	х	550,00
<b>ВСЕГО</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>11 560,00</b>

Примечание: рассчитанный объем годовой финансовой потребности не учитывает необходимость доведения автомобильных дорог и дорожных сооружений в неудовлетворительном состоянии до нормативного уровня.

- б) оценкой финансового покрытия дорожных работ, которое определяется соотношением фактически выполненных в рамках бюджетного финансирования дорожных работ от оценочного нормативного объема дорожно-строительных работ: (см. табл.3)

Таблица 3. Финансовое покрытие дорожных работ: объем выполненных работ в %% от нормативного объема

Вид работ	Нормативный объем работ (оценка)	Факт. объем выполн. работ за 2017 год	% от норматив. объема работ
Устройство асфальтобетонного покрытия, км	430	84,5	19,6%
Средний ремонт - всего, в том числе:	1 280	456	35,6%
Шероховато-поверхностная обработка, км	640	140	21,9%
Устройство верхнего слоя асфальтобетонного покрытия, км	640	316	49,4%
Устройство гравийного покрытия, км	2 270	67,6	3,0%
Устройство черногравийного покрытия, км	280	22,2	7,9%
Текущий ремонт и содержание, млн. сомов	1510,0	600,0	39,7%

Примечание: показан объем работ, выполняемый за счет финансирования из всех источников

- с) долей внешнего финансирования в консолидированном бюджете дорожной отрасли: по итогам 2017 г. – 74%.

- d) долей кредитных средств в объеме внешнего финансирования: *по итогам 2017 г. – 97%.*

Слабая финансовая основа функционирования дорожной отрасли, отсутствие возможностей для привлечения новых источников финансирования дорожной отрасли, отсутствие возможностей для перехода на более справедливый принцип финансирования дорог, подрывают основы для улучшения ситуации в отрасли, тормозит реформу управления дорожным хозяйством, включая внедрение рыночных инструментов управления дорожными активами. Всё это постепенно на протяжении многих лет приводит к ухудшению ситуации в отрасли, несмотря на привлечение внушительной международной финансовой помощи для реабилитации и реконструкции автомобильных дорог. Государственные инвестиции в крупные инвестиционные проекты, государственные капитальные вложения, не обеспечивающие системность и регулярность управления дорожными активами, на фоне недофинансирования работ по содержанию и ремонту дорожной сети, не могут обеспечить улучшения качества дорожной инфраструктуры. Это отражает слабую эффективность управления дорожным хозяйством и управления госфинансами в дорожном секторе. Учитывая, что более 95% госинвестиций составляют внешние заимствования, такая бюджетная политика может нанести непоправимый урон бюджету страны и экономике в целом.

#### **4. Ограничения**

**(1) *достаточность финансовых ресурсов:***

- ✓ решения проблем имеют ограничения по финансовым ресурсам, которые устраняются за счет увеличения ставки акцизного налога на автомобильное топливо и ростом бюджетных доходов за счет экономического роста, а также в связи с ростом налоговых доходов от улучшения управления дорожным хозяйством;

**(2) *достаточность временных ресурсов:***

- ✓ решения проблем имеют ограничения по временным ресурсам, так как актуальность и необходимость решения проблем в настоящем времени вытекает из недопустимости отложения решения проблем, что связано с постоянно растущим объёмом государственного долга, высокой потребностью в улучшении управления дорожным хозяйством и т.д.;

**(3) *достаточность полномочий:***

- ✓ Правительство в лице Министерства экономики, Министерства финансов и Министерства транспорта и дорог имеет полномочия по решению всех обозначенных проблем.

#### **5. Результаты анализа законодательства и правоприменительной практики относительно рассматриваемых проблем**

Финансирование дорожно-строительных работ в стране осуществляется в рамках общей бюджетной политики, установленной *Бюджетным кодексом Кыргызской Республики*, вступившим в силу в 2017 году и регулирующим все бюджетные правоотношения в Кыргызской Республике, и *ежегодно принимаемыми законами о республиканском бюджете* на очередной бюджетный год и прогнозируемый период.

При этом Бюджетным кодексом прямо не устанавливается, но и строго *не* запрещается установление целевой привязки определенных видов доходов к конкретным расходам, за исключением специальных средств бюджетных учреждений, которые представляют собой собственные средства учреждений за счет доходообразующей деятельности и финансовой помощи (грантовой, безвозмездной) иных лиц. Однако существует запрет на создание целевых фондов, не регламентированных основным бюджетным законом. Перечень специализированных разрешенных для создания и функционирования бюджетных и внебюджетных фондов строго ограничен. В их число входят:

- внебюджетные (вне республиканского бюджета) – Социальный фонд и Фонд обязательного медицинского страхования;
- бюджетные (в составе республиканского бюджета) – Государственный бюджетный резерв, резервные фонды Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Президента Кыргызской Республики и ПКР, фонды развития регионов (в составе местных бюджетов).

В связи с чем, принятый в 1998 году закон о Дорожном фонде подлежал утрате, решение об этом подготовлено МФ, согласовано с ПКР и одобрено парламентом. Стоит отметить, что закон о Дорожном фонде был подготовлен в соответствии с разработанным Всемирным Банком механизмом дорожных фондов «второго поколения» и отвечал стандартам международной практики конца 1990х годов. Однако, в связи с отсутствием нормативно установленных инструментов управления Дорожным фондом, он фактически никогда не функционировал. Усилия МТД по реализации Дорожного фонда до изменения бюджетного законодательства, ввиду отсутствия поддержки со стороны МФ и ПКР в целом, не увенчались успехом. После принятия Бюджетного кодекса попытки установления взаимосвязи «доходы-расходы-качество дорог» не предпринимались.

С утратой закона о Дорожном фонде, вопросы взимания и администрирования, а также зачисления в бюджет, так называемых, «дорожных» налогов и сборов, прямо или косвенно связанных с автомобильным транспортом или автомобильными дорогами, не претерпели изменений, поскольку урегулированы соответствующими специализированными законами: Налоговым кодексом Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О неналоговых платежах»<sup>5</sup> и Бюджетным кодексом.

Существует достаточно широкий перечень «дорожных» налоговых и неналоговых доходов, представленный в *Приложении № 1 к настоящему документу*, включающем данные: об объемах поступлений за 2017 год, перечень нормативных правовых актов, регулирующих взимание и администрирование «дорожных» доходов, а также перечень администраторов этих доходов. В целом за 2017 г. объем «дорожных» доходов достиг порядка 10 млрд. сомов или 6,6% от общих доходов бюджета. Стоит отметить, что установленные фискальным законодательством налоги и сборы от предпринимательской деятельности в сфере транспорта и дорожного строительства не принимались в расчет.

Из этого перечня доходов наиболее точно соответствуют целям регулирования следующие налоги и сборы, отвечающие принципу «пользователь платит» либо имеющие целевую природу их образования и относящиеся к сфере регулирования МТД:

- (1) налог на топливо, представленный в нашей стране в виде акцизов на бензин, легкие и средние дистилляты и прочие бензины, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;
- (2) сборы с пользователей дорог в виде:

---

<sup>5</sup> МФ на базе законов о неналоговых платежах, о государственной пошлине, лицензировании, дорожном фонде, недропользовании и др. разработан проект Кодекса о неналоговых доходах, который одобрен ПКР и находится на рассмотрении Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

- ✓ сбора за проезд по платным дорогам и искусственным сооружениям на автомобильных дорогах общего пользования;
- ✓ сбора за проезд по автомобильным дорогам общего пользования;
- (3) доходы от управления дорожными активами в виде:
  - ✓ доходов от передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода и придорожной полосе автомобильных дорог общего пользования;
  - ✓ платы по соглашениям об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций;
- (4) административные сборы, плата за оказание платных государственных услуг и административные штрафы в виде:
  - ✓ платы за оказание услуг по присоединению объектов придорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования;
  - ✓ сбора за взвешивание и измерение максимальных размеров и других линейных параметров транспортных средств;
  - ✓ сбора за пропуск транспортных средств со специальным и неделимым грузом по автомобильным дорогам общего пользования;
  - ✓ штрафов за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования;
  - ✓ штрафов за несоблюдение требований законодательства Кыргызской Республики о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 3.5 тонн;
- (5) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц в отношении автомобильных дорог общего пользования.

Наиболее доходообразующим из обозначенного перечня доходов является акцизный налог на автомобильное топливо, обнаруживая также оптимальное соответствие принципу справедливости налогообложения (*кто больше пользуется дорогами, тот больше платит*). Базовые ставки акцизного налога относятся к сфере действия Налогового кодекса, соответственно, изменение их размера требует внесения изменений в закон. При этом ПКР вправе регулировать ставки акцизов в пределах утвержденных базовых ставок, что требует подготовки проекта постановления ПКР о внесении изменений в постановление ПКР от 30 декабря 2008 года № 735 «О мерах по реализации требований статей 98, 242, 255, 257, 258, 280, 281, 287 и 295 Налогового кодекса Кыргызской Республики и статьи 11 Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики».

Одновременно с этим, предлагаемым законопроектом путем включения в Бюджетный кодекс новой статьи, дополняющей статью 85 нормой о Целевой бюджетной программе (ЦБП) дорожной отрасли, обеспечивается целевое назначение обозначенных «дорожных» налогов и сборов на финансирование программных мер ЦБП дорожной отрасли. Объем поступлений от указанных налогов и сборов лишь индикативно учитывается для определения объема финансирования ЦБП, не нарушая установленные Бюджетным кодексом *принцип единства кассы*<sup>6</sup>, и правоприменительную *практику совокупного покрытия расходов бюджетов*, а также придерживаясь *запрета на создание бюджетных и внебюджетных фондов*. Более того, новая статья обеспечивает реализацию *целевого принципа финансирования дорожной отрасли* через систему специализированных целевых

<sup>6</sup> Принцип единства кассы предусматривает, что все доходы бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики поступают на Единый казначейский счет (ЕКС), и все расходы установленных бюджетов осуществляются с ЕКС.



«дорожных» налогов и сборов для аккумуляции минимально необходимого объема финансовых ресурсов. При этом внесение изменений в иные нормативные правовые акты, в сфере бюджетных правоотношений не требуется, что обеспечивает согласованность с установленными бюджетными процедурами.

## 6. Отношение заинтересованных сторон к текущей ситуации и их влияние на изменения (табл. 4)

**Таблица 4. Анализ заинтересованных сторон по степени заинтересованности в регулировании и силе влияния на принятие решения**

Заинтересованные стороны	Круг полномочий в регулировании	Сила влияния на принятие решения	Степень заинтересованности в реформе	Пояснения
Министерство транспорта и дорог	управление дорожным хозяйством	низкая	высокая	обозначает наличие проблем и считает необходимым изменение ситуации
Министерство финансов	управление госфинансами	высокая	низкая	отмечает наличие проблем, консервативно в вопросах увеличения расходов
Министерство экономики	экономическое регулирование, налоговая политика	высокая	средняя	отмечает наличие проблем, осторожно в принятии непопулярных решений
Аппарат Правительства КР	координация, согласование, мониторинг, контроль	высокая	средняя	отмечает наличие проблем, осторожно в принятии непопулярных решений
Жогорку Кенеш КР	принятие решения	высокая	средняя	отмечает наличие проблем, осторожно в принятии непопулярных решений
Органы МСУ	потребители услуг, согласование политики	низкая	высокая	заинтересованы в улучшении доступности к региональным рынкам, слабое влияние на ситуацию
Предприниматели в лице: нефтетрейдеров, грузовых и пассажирских перевозчиков	потребители услуг, согласование политики	средняя	высокая	отмечают наличие проблем, заинтересованы в улучшении дорожных условий при небольшом уровне издержек, влияние на ситуацию среднее
Население (граждане)	потребители услуг, согласование политики	высокая	высокая	требования по улучшению качества дорог и принятию мер со стороны госорганов, но в связи с низким индексом доверия к государственным органам, возможна негативная реакция на потенциальное повышение цены на ГСМ

## 7. Международный опыт решения данных проблем

С проблемами финансирования и с трудностями в распределении финансовых ресурсов между критически необходимым обслуживанием и желанием обеспечить новую инфраструктуру для увеличения пропускной способности сети и сохранения существующих дорог, сегодня сталкиваются многие страны мира, как развивающиеся, так и развитые. Это происходит на фоне возрастания давления на дорожные агентства со стороны бизнеса и сообщества по обеспечению безопасной, современной дорожной сети.

Каждая страна выбирает свою модель финансирования дорог. Ниже приведены показатели по использованию источников финансирования в странах ОЭСР<sup>7</sup>:

Государственные бюджеты	19,2 – 23,1%
Целевые налоги на транспорт и топливо	34,4 – 43,8%
Плата за пользование автодорогами, виньетки	0,3 – 0,7%
Сборы с пользователей платных дорог или участков дорожной сети	13,6 – 21,8%
Кредиты	7,4 – 8,3%
Другие	12,5 – 14,7%

При этом многие страны сейчас отходят от финансирования, которое основано исключительно на государственных бюджетах. С одной стороны, правительства не могут или не хотят выделять больше государственных средств на дороги, поскольку потребность в бюджетных ассигнованиях социального сектора еще больше. С другой стороны, правительства не хотят повышать транспортные налоги, поскольку они в большинстве стран уже считаются достаточно высокими. Именно поэтому *внебюджетное/внебалансовое* финансирование становится все более популярным источником финансирования дорог.

### **Целевые налоги и сборы**

Целевые налоги являются источником финансирования для многих фондов управления дорожным хозяйством и включают в себя:

- налоги на топливо<sup>8</sup>,
- сборы от регистрации транспортных средств,
- сборы за выдачу водительских прав,
- страховые взносы или налоги, уплачиваемые участниками дорожного движения в соответствии с принципом «платит тот, кто получает пользу» или «пользователь платит».

В целях эффективности системы специальных налогов важно, чтобы она четко устанавливалась законом и поддерживалась населением. *Существует мнение, что отвлечение целевых дорожных налогов на другое использование в силу финансовых причин означает пренебрежение общественным доверием. Если целевые фонды не используются*

---

<sup>7</sup> «Финансирование транспортной инфраструктуры для устойчивого развития», Технический комитет Всемирной дорожной ассоциации (PIARC) C1.2 (2007)

<sup>8</sup> Поскольку все водители потребляют топливо, когда они используют автомобили, налог на топливо также рассматривается как способ интернализации внешних издержек, связанных с выбросами CO<sub>2</sub>. Поэтому, когда владельцы ТС обязаны платить налоги на топливо, такие как бензин, легкие дистилляты, дизельное топливо, принцип «пользователь-плательщик» и принцип «загрязнитель-плательщик» применяются одновременно.

для дорожных проектов, с точки зрения объективности налогообложения, ставка налога должна быть уменьшена, как и сумма, используемая для целей, отличных от дорог.

Целевые налоги наиболее широко используются в Японии и США, а также во Франции, Исландии, Литве, Швейцарии и Новой Зеландии. В этих странах выделенные налоговые поступления обычно направляются в установленные дорожные фонды. Использование целевых средств дает правительствам возможность отделить финансирование от государственных бюджетов, что без исключения позволяет осуществлять долгосрочное финансовое планирование.

### **Сборы с пользователей дорог (СПД)**

СПД являются наиболее широко используемой и быстро растущей моделью финансирования и бюджетирования для управления дорогами. Преимуществами взимания сборов с пользователей дорог являются повышение прозрачности администрирования, ориентация на клиентов и стимулирование спроса. Помимо этого, плата за пользование дорогами может стать наиболее стабильным источником финансирования, тем самым обеспечивая надежные доходы.

Простейшая форма сборов с пользователей – это виньетка, которая позволяет использовать дорожную сеть определенный промежуток времени. *Виньетки используются в Австрии, Швейцарии, Венгрии и Литве. Наиболее широко применяется в Австрии, где занимает около 25% финансирования, необходимого для сети автомагистралей страны.*

Самая старая форма СПД – это система взимания платы за проезд на определенных участках или дорогах, мостах и туннелях. *Используется в Италии, Франции, Австрии, Норвегии, Испании, Португалии, Греции и Словении, а также в США, Японии Китае и Юго-Восточной Азии.*

**Система платных дорог** – эффективный способ взимания сборов с пользователей. Сбор взимается с пользователей платных дорог, а его доходы используются для финансирования расходов на техническое обслуживание, погашение займов, улучшение или расширение дорожных сетей. Раньше системы платных дорог были приняты в ограниченном числе стран, но в настоящее время системы внедряются во всем мире. Это связано с несколькими факторами:

- необходимость в оптимизации бюджетных расходов правительства;
- стремление активного использования лучшей эффективности частного сектора;
- разработка современных технологий сбора платежей.

Развитие современных систем электронного сбора платежей (ЭСП), глобальной системы позиционирования (GPS/ГЛОНАСС) и технических приемов обработки информации позволили улучшить способы взимания платы за проезд в последние годы. Современные системы позволяют оплачивать проезд с помощью дистанционно считаемых карт или с помощью бортовых устройств (БУ). В этих системах сбор и контроль сборов с пользователей либо основаны на распознавании номерных знаков (*как в Стокгольме*), на дистанционном считывании БУ с помощью микроволновой технологии (*как в Австрии*) или с помощью Глобальной системы мониторинга (GMS) или GPS-слежения (*Германия*). Эти достижения расширили охват системы платных дорог, упростили понимание системы для пользователей дорог и сделали возможным развитие более безопасных и удобных платных дорог.

## Опыт стран ЕАЭС

Из стран ЕАЭС в Российской Федерации и Республике Беларусь финансирование управления дорогами осуществляется за счет *дорожных фондов* в составе государственных бюджетов. Республики Казахстан и Армения финансируют дорожный сектор в рамках совокупного бюджета, а в Казахстане также за счет целевого трансферта из Национального фонда РК. В Армении и Казахстане, в результате неудовлетворительной ситуации с финансированием автомобильных дорог, в обществе в последнее время идут дискуссии по поводу создания специализированного дорожного фонда.

В России Дорожный фонд просуществовал десять лет и был упразднен<sup>9</sup> в 2001 году. Несмотря на отмечаемые экспертами недостатки первых дорожных фондов, всё же их существование способствовало обеспечению дорожного хозяйства средствами даже в непростые 90-е. После ликвидации дорожных фондов к 2004 году объем финансирования дорожного хозяйства сократился почти в два раза по сравнению с 2000 годом. В связи с критическим ухудшением дорожных условий, в 2012 году в Российской Федерации созданы Дорожные фонды «второго поколения», как составная часть соответствующих бюджетов, чтобы соответствовать основополагающим бюджетным принципам. Средства аккумулируются в федеральном и территориальных дорожных фондах, имеют специальное назначение и не подлежат расходованию на нужды, не связанные с содержанием или развитием автомобильных дорог общего пользования. Стоит отметить, что за счет распространения дорожных фондов *финансирование работ по техническому обслуживанию федеральных дорог обеспечивает 100%-ный объем от нормативной потребности.*

При этом во всех странах ЕАЭС, независимо от наличия/отсутствия дорожных фондов, применяется целевой принцип финансирования дорожных работ в рамках утвержденных *целевых бюджетных программ*. Стоит также подчеркнуть, что максимальный объем *внешнего заимствования* в финансировании дорожных программ в странах ЕАЭС составляет чуть более 30% в Казахстане и порядка 16% в Беларуси.

Более того, в Беларуси и Российской Федерации уже внедрены *автоматизированные системы взимания платы за проезд с пользователей дорог*:

- *в Беларуси – на участках платных дорог:* В Республике Беларусь на протяжении 1613 км республиканских автомобильных дорог (10,1%) взимается плата за проезд транспортных средств. Взимание платы за проезд транспортных средств по таким автомобильным дорогам осуществляется при помощи *системы электронного сбора платы* в режиме свободного многополосного движения на дорогах или их отдельных участках, в том числе на участках проезда по мостам и иным искусственным сооружениям, с повышенным скоростным и безопасным режимом движения транспортных средств, высоким уровнем сервисного обслуживания. Данная система имеет торговую марку BelToll. С 1 августа 2013 года она введена в коммерческую эксплуатацию.
- *В России – платы за возмещение вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, и транспортными средствами,*

<sup>9</sup> Основным сторонником и идеологом упразднения фондов тогда выступило Министерство финансов. Поводом к ликвидации послужили обвинения руководителей фонда в коррупции, но еще более серьезной причиной было стремление нового министра к максимальной консолидации доходов ослабевшего после кризиса бюджета. Финансируемые за счет целевых налогов фонды совершенно не вписывались в обновленную бюджетную систему, построенную в соответствии с рядом принципов, среди которых принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, а также принцип единства кассы.

имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн: Государственная система «Платон» введена на территории Российской Федерации с 15 ноября 2015 года. Общий срок реализации проекта – 13 лет с даты подписания Концессионного соглашения. Система «Платон» будет распространяться на более 52000 км федеральных автомобильных дорог и 1 млн. транспортных средств. После создания система взимания платы передана в собственность Российской Федерации.

### ***Опыт развитых стран***

**США.** Существенный источник пополнения финансовых средств – общегосударственный попечительский фонд шоссежных дорог, существующий с 1956 года. Основным источником денежных поступлений – налоги, среди которых основные – акцизный налог с продажи нефтепродуктов, продажи автомобилей, налог от реализации покрышек. В фонд уплачивается по 18,4 центов с каждого галлона проданного моторного топлива или 4,87 цента с литра (федеральный налог)<sup>10</sup>. При приобретении и эксплуатации грузового автотранспорта платится единый налог – 1700 долларов в год с автомобиля.

**В Великобритании** большую часть автодорог содержит Дорожное агентство. Его бюджет формируется от поступлений с налога за пользование дорогами и акциза на горюче-смазочные материалы. В 2005 году правительство предложило к 2015-2020 годам заменить их единым налогом за пробег. Спутниковая система будет отслеживать движение всех автомобилей в стране, а затем их владельцам выставляется счет за пробег.

**Германия.** Дорожное строительство в Германии ведется преимущественно за счет бюджета, но все активнее внедряются разные формы государственно-частного партнерства. Для строительства новых дорог предусмотрен режим концессии. В этом случае частные строительные компании самостоятельно привлекают финансирование, а по завершении проекта в течение 15 лет получают от государства возмещение затрат. Права на обслуживание дороги закрепляются за правительством. Платные дороги в Германии отсутствуют.

**Япония.** Федеральные трассы финансируются дорожным бюро министерства земли, инфраструктуры и транспорта за счет налогов на горючее и на тоннаж автомобиля. Локальные трассы находятся в ведении местных дорожных фондов, формируемых за счет тех же налогов, а также сборов на приобретение автомобиля (3-5% от стоимости) и налогов на пользование дорогами.

### ***Опыт реформирования управления дорогами в Индии***

Индийская дорожная сеть занимает второе место по величине после Соединенных Штатов и, наряду с другими странами, сталкивается с финансовыми ограничениями. Правительство Индии осуществило план решения проблемы финансирования дорожной инфраструктуры, который предусматривает улучшение финансирования и участие частного сектора в развитии дорог. Поскольку существующая структура финансирования в Индии не смогла взять на себя это бремя, правительство ввело следующий набор дополнительных финансовых мер:

- создание центрального дорожного фонда за счет дополнительных сборов от продажи бензина и дизельного топлива;

---

<sup>10</sup> Налог на топливо с учетом налога штатов, который в среднем по стране составляет 28,6 ц/г (63,9 ц/г в Калифорнии и 26,4 ц/г Аляска), - 47 центов/галлон или 12,42 центов/литр.



- выпуск облигаций, освобожденных от налогов;
- использование грантов и займов от Всемирного банка и Азиатского банка развития;
- подготовка руководящих принципов для концессионных соглашений; а также
- разрешение частным компаниям вводить сбор платы за пользование дорог.

В 1995 году Индия впервые разрешила частным компаниям инвестировать в проекты магистральных дорог в обмен на право взимания платы и регулировать трафик на этих автомагистралях. В то же время деньги частного сектора не соответствовали прогнозу правительства, что привело к новому набору политических изменений. К ним относятся:

- государственная поддержка расходов на приобретение земельных участков, экологические разрешения и т.д.;
- получение 100-процентных иностранных инвестиций;
- предоставление грантов в размере до 40 процентов;
- сбор платежей за концессию до 30 лет; а также
- освобождение от налогов для проекта в течение 10 лет подряд в концессионном соглашении.

Правительство Индии также внедрило стандартизованные рамки для тех ГЧП, которые будут способствовать стабильности и, следовательно, увеличению инвестиций. Эти три структуры включают:

- Строительство - Управление - Передача - Прямой сбор с пользователей;
- Создание-Управление-Передача-Рента;
- Модель специального целевого механизма.

В рамках вышеупомянутых стратегий и мер Индия решает проблему недостаточности источников доходов для строительства и обслуживания дорог. В рейтинге качества дорог<sup>11</sup> Индия занимает 55 место из 137 стран мира.

*Таким образом, несмотря на большой разброс в моделях финансирования и бюджетирования для управления дорогами, использование дорожных фондов, выделенных целевых налогов (в особенности, налогов/акцизов на топливо) и сборов за пользование дорогами получило наиболее широкое применение в мире.*

## **8. Социально-экономические и правовые основания государственного вмешательства**

Оценки многих международных и национальных экспертов сходятся в вопросе того, что Кыргызстан нуждается в больших инвестициях в транспортный сектор в целом и в восстановление дорог *так же, как и в их техническом обслуживании*, что обусловлено, помимо прочего, географически неблагоприятными условиями, геологическими особенностями, крутой горной местностью, большой высотой отдельных участков дорог, условиями резко континентального климата, высоким индексом чрезвычайных ситуаций природного характера и др. Ускоренный износ автомобильных дорог в стране также связан с опережающим ремонтные работы ростом уровня автомобилизации страны, увеличением массы грузовых автомобилей до 60-70 тонн и более.

В результате систематического недофинансирования работ по среднему, текущему ремонту и содержанию дорог эксплуатационный цикл дорог сокращается. На сегодняшний день около 40% дорог в стране находится в неудовлетворительном состоянии. Это увеличивает

---

<sup>11</sup> The Global Competitiveness Report 2017–2018

потребности дорожного сектора в крупных инвестициях на восстановление дорог. При этом, как отмечено ранее, стоимость реабилитации дороги в несколько раз превышает стоимость ежегодного технического обслуживания дороги в течение не менее десяти лет.

Изношенная дорожная инфраструктура является одним из главных препятствий в повышении конкурентоспособности страны на внешнем рынке. В соответствии с мировым рейтингом Кыргызская Республика находится в двадцатке худших стран по качеству дорог на протяжении нескольких лет (рис. 7).

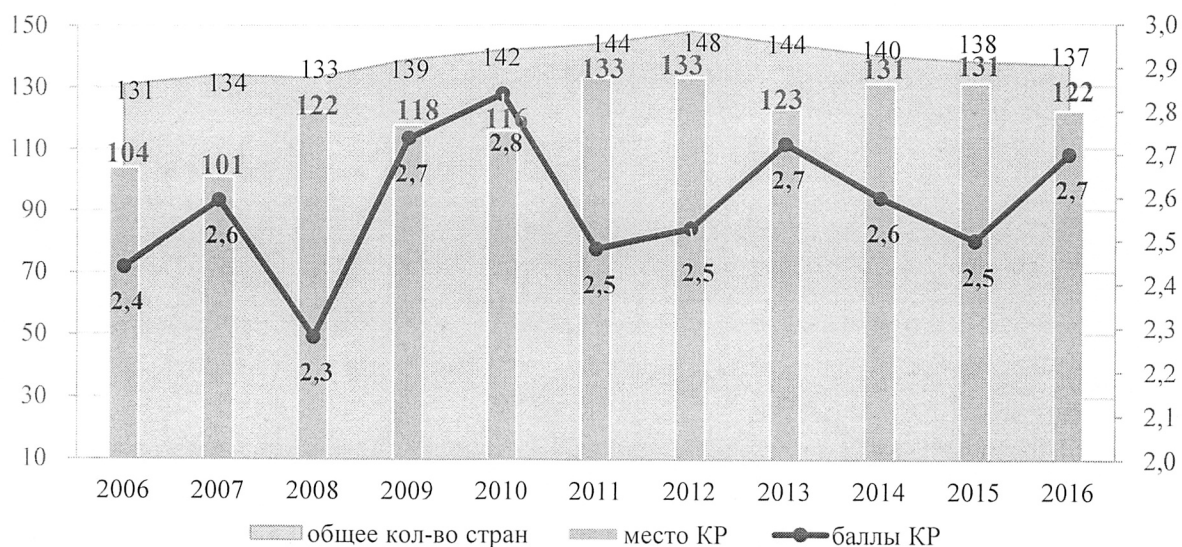


Рисунок 7. Рейтинг КР в глобальном индексе качества дорог (Источник: Доклад о глобальной конкурентоспособности, ВЭФ)

Среди стран бывшего Советского Союза в рейтинге нам уступают только Молдова и Украина. Россия и Казахстан занимают, соответственно, 114 и 115 место из 137 стран мира.

Более того, из-за низкого технического уровня, несоответствия параметров дорог интенсивности дорожного движения и перегрузки отдельных участков дорог, средняя скорость движения транспортного потока снижается, что приводит к увеличению стоимости перевозок на 20-25%%. При нынешнем техническом состоянии дорожной сети автомобиль на дорогах республики расходует почти в 1,5 раза больше горючего на 1 км пути, чем в развитых зарубежных странах. По этой же причине межремонтные интервалы автомобилей так же значительно сокращены, что в результате приводит к необходимости значительных дополнительных затрат и тормозит развитие предпринимательства.

Отставание в развитии автомобильных дорог от потребностей экономики страны приводит к существенным потерям в экономике, поэтому укрепление финансовой основы функционирования дорожной отрасли станет мощным инструментом социального и экономического развития страны. Механизм формирования положительного эффекта, который окажет улучшение дорожных условий на экономику страны, продемонстрирован на рис. 8<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Из отчетов экспертов по разработке ФЦП по транспорту РФ.

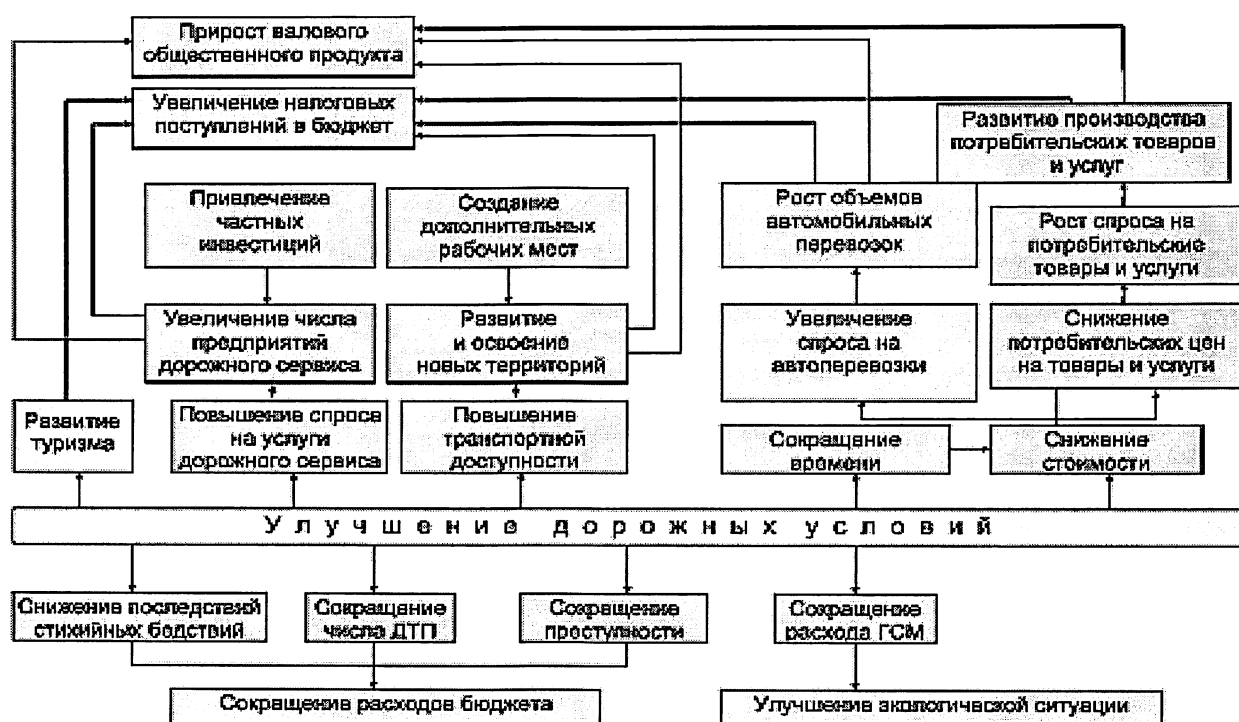


Рисунок 8. Воздействие улучшения дорожных условий на экономику страны

Изношенная дорожная сеть, высокая потребность в огромных инвестициях для приведения автомобильных дорог и дорожных сооружений нашей страны к нормативному состоянию, имеющиеся проблемы в администрировании дорожной отрасли, а также ограниченные финансовые ресурсы государства требуют принятия безотлагательных и решительных мер по изменению структуры и системы управления дорожной отрасли, включая изменение системы и методов финансирования дорожных работ. Новый механизм финансирования должен обеспечить создание устойчивых, долгосрочных источников финансирования в виде целевых налога на топливо и сборов с пользователей дорог, а также быть основан на принципах целевого финансирования дорожных работ на средне- и долгосрочную перспективу.

Согласно мировой практике, установление взаимосвязи между потреблением дороги и платой за ее использование обеспечивается за счет источников финансирования, связанных с расходом топлива, то есть, акцизов. Это обеспечит автоматическую взаимосвязь размеров платежей со степенью потребления дорог; представляет собой рациональный способ сбора платежей через систему реализации топлива и обеспечивает охват всех пользователей дорог, включая индивидуальных владельцев.

## 2. ВАРИАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ

### 1. Цель государственного регулирования

Ключевой целью государственного регулирования является укрепление финансовой основы функционирования автодорожной отрасли на фоне снижения ее влияния на государственный долг страны и предупреждения чрезмерного давления на государственный бюджет.

Задачами государственного регулирования являются:

- установление целевого назначения «дорожных» налогов и сборов, на финансирование мероприятий по развитию и сохранению дорожной сети;

- установление программного характера финансирования дорожных работ;
- доведение объема бюджетного финансирования до оптимальной потребности автодорожной отрасли с обеспечением оптимального выбора между ростом налогового бремени и повышением давления на бюджет увеличивающихся бюджетных расходов;
- ориентация системы финансирования дорожной отрасли на внутренние резервы страны;
- установление минимально допустимого порога финансирования, обеспечивающего в среднесрочный период гарантированный размер:
  - ✓ бюджетных ассигнований на сохранение и поддержание автомобильных дорог общего пользования;
  - ✓ бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений на капитальный ремонт, реконструкцию и строительство новых автомобильных дорог общего пользования.

## 2. Рекомендуемые индикаторы для оценки достижения цели

### *Количественные индикаторы:*

- соотношение бюджетного финансирования от оценочной финансовой потребности дорожной отрасли, равное:
  - по бюджету ДДХ – не менее 50%;
  - с учетом капитальных вложений – не менее 70%;
- рост налогового бремени акциза – не более 5%;
- финансовый разрыв между предлагаемым и существующим объемом финансирования – не более 1,5% от объема республиканского бюджета;
- доля внешнего заимствования в консолидированном бюджете дорожной отрасли в среднесрочной перспективе – не более 50%.

### *Качественные индикаторы:*

- программный характер финансирования дорожных работ;
- бюджет дорожной отрасли на основе стабильных, надежных источников финансирования в среднесрочной перспективе.

При проведении АРВ были рассмотрены следующие *варианты регулирования*:

- Вариант № 1. Оставить все как есть.
- Вариант № 2. Принять предлагаемый Проект Закона
- Вариант № 3. Создание Дорожного фонда (внебюджетного/бюджетного)

### 1. Вариант № 1. «Оставить все как есть»

Ключевыми последствиями варианта регулирования «оставить все как есть» станут:

- дальнейшая деградация дорожной инфраструктуры;
- невозможность проведения реформы управления дорожными активами и, соответственно, поддержание неэффективных систем управления:
  - дорожным хозяйством;
  - государственными финансами в дорожном секторе;
- продолжение практики заимствований в дорожном секторе.

**Применение данного варианта регулирования «оставить все как есть»** неприемлем для текущей ситуации с автомобильными дорогами страны, так как указанные ранее проблемы и задачи не будут решены, а негативные последствия (см. раздел *Дерево проблем*), являющиеся серьезными препятствиями на пути социально-экономического развития страны в целом и ее регионов, лишь будут нарастать.

## **2. Вариант № 2. Принять подготовленный Проект Закона**

### **Способ регулирования**

1. Предлагается в Бюджетный кодекс включить дополнительную статью о специализированной *Целевой бюджетной программе (далее – ЦБП) развития и сохранения автомобильных дорог общего пользования*, благодаря чему реализуются следующие задачи государственного регулирования:

- установление целевого назначения «дорожных» налогов и сборов, на финансирование мероприятий по развитию и сохранению дорожной сети, а именно:
  - акцизов на бензин, легкие и средние дистилляты и прочие бензины, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;
  - передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода и придорожной полосе автомобильных дорог общего пользования;
  - сбора за взвешивание и измерение максимальных размеров и других линейных параметров транспортных средств и сбора за пропуск транспортных средств со специальным и неделимым грузом по автомобильным дорогам общего пользования;
  - сбор за проезд по платным дорогам и искусственным сооружениям на автомобильных дорогах общего пользования;
  - сбор за проезд по автомобильным дорогам общего пользования;
  - платы за оказание услуг по присоединению объектов придорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования;
  - штрафов за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования;
  - штрафов за несоблюдение требований законодательства Кыргызской Республики о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 3.5 тонн;
  - безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования;
  - платы по соглашениям об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций.
- установление программного характера финансирования дорожных работ;
- ориентация системы финансирования дорожной отрасли на внутренние резервы страны;
- установление минимально допустимого порога финансирования, обеспечивающего в среднесрочный период гарантированный размер:
  - бюджетных ассигнований на сохранение и поддержание автомобильных дорог общего пользования;



- бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений на капитальный ремонт, реконструкцию и строительство новых автомобильных дорог общего пользования.

Стоит отметить, что объем поступлений от указанных налогов и сборов лишь индикативно учитывается для определения объема финансирования ЦБП, таким образом:

- ✓ **не** требуется специальный счет для учета указанных доходов и финансирования расходов;
- ✓ **не** требуются дополнительные административные расходы;
- ✓ **не** нарушаются установленные Бюджетным кодексом принципы бюджетной системы;
- ✓ соблюдается запрет на создание не установленных законом бюджетных и внебюджетных фондов;
- ✓ бюджетные процедуры и принципы формирования и исполнения ЦБП соответствуют общей бюджетной практике, с внесением соответствующих корректировок в бюджетную классификацию.

2. Предлагается внести изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики в виде увеличения базовой ставки акцизного налога на бензин, легкие и средние дистилляты и прочие бензины с 5000 до 7000 сом за тонну, в связи с чем реализуется следующая задача государственного регулирования:

- доведение объема бюджетного финансирования до оптимальной потребности автодорожной отрасли с обеспечением оптимального выбора между ростом налогового бремени и повышением давления на бюджет увеличивающихся бюджетных расходов.

Таким образом, оценочный бюджет ДДХ по укрупненным показателям в результате предлагаемых изменений представлен в нижеследующей табл.5.

**Таблица 5. Бюджет ДДХ с учетом предлагаемых изменений законодательства (оценка)**

Статьи расходов/источники	Целевая бюджетная программа ДО на 2021 г., млрд. сом	Факт.Бюджет ДДХ с учетом капвложений за 2017 г., млрд. сом	Отклонение (+/-)
Текущий и средний ремонт и содержание автодорог:	6,0	2,0	+4,0
<i>в том числе за счет:</i>			
Акцизного налога на автомобильное топливо (на основе фактического поступления акцизов за 2017 г.)	3,5	x	x
Дополнительных доходов от увеличения ставки акцизов	1,5	x	x
Сборов с пользователей дорог (оценка – 1/3 от потенциального объема, 2/3 – на выплаты по ГЧП или концессионному соглашению)	1,0	x	x
Бюджетные инвестиции в форме капвложений (0,5% ВВП)	2,5	2,2	+0,3
<b>Всего бюджет ДДХ</b>	<b>8,5</b>	<b>4,2</b>	<b>+4,3</b>

## Регулятивное воздействие

**Таблица 6. Воздействие на цели регулирования (количественные индикаторы достижения целей регулирования)**

Количественные индикаторы	Ожидаемые результаты
<p>Соотношение бюджетного финансирования от оценочной финансовой потребности дорожной отрасли, равное:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– по бюджету ДДХ – не менее 50%;</li> <li>– с учетом капитальных вложений – не менее 70%.</li> </ul>	<p>Согласно расчетам ожидается, что прямое финансирование ДДХ в результате предлагаемых изменений составит не менее 6,0 млрд. сомов или всего 51,7% от оценочной финансовой потребности, с учетом капитальных вложений республиканского бюджета – 8,5 млрд. сомов или 73,3% от потребности.</p>
<p>Рост налогового бремени на 1 литр автомобильного топлива – не более 5%.</p>	<p>Исходя из экономического анализа прирост бремени косвенных налогов на бензин, в связи с увеличением ставки акциза в зависимости от цены составит – от 4,3% для АИ98 до 5,3% для АИ80, для дизтоплива – всего 1%.</p> <p>Максимальный прирост бремени акцизного налога составит – 3,2%.</p> <p>Стоит отметить, что во всем мире составляющая налогов в конечной цене каждого проданного литра автомобильного топлива составляет порядка 65%. В нашей стране составляющая налогов (НДС+НсП+акциз) в 1 л ГСМ после увеличения ставки акцизов колеблется от 28% в АИ98 до 32% в АИ80, в дизтопливе - 15%. (см. табл.8)</p>
<p>Финансовый разрыв между предлагаемым и существующим объемом финансирования – не более 1,5% от объема республиканского бюджета.</p>	<p>Ожидаемый финансовый разрыв составит 1.7 млрд. сомов или всего 1,48% от республиканского бюджета, исходя из расчета, что общее отклонение по бюджету в 4,2 млрд. сомов снизится на 2,5 (1.5+1.0) млрд. сомов за счет дополнительных доходов в результате увеличения акциза и поступления сборов с пользователей дорог после внедрения ЭСП. При этом разрыв в 1,7 млрд. сомов образовался, главным образом, за счет несоответствия ежегодно выделяемого объема финансирования темпам экономического роста, обеспечиваемого дорожным сектором. В результате предлагаемых изменений выравнивается дисбаланс в финансировании дорог и обеспечивается соответствие экономическому развитию.</p>
<p>Доля внешнего заимствования в консолидированном бюджете дорожной отрасли в среднесрочной перспективе – не более 50%.</p>	<p>Доля внешнего заимствования в консолидированном бюджете дорожного сектора с учетом предлагаемых изменений и госинвестиций на уровне 2017 года составит 59,6%. Таким образом, в среднесрочной перспективе в результате увеличения финансирования из внутренних источников ожидается снижение доли внешнего финансирования до 50% и далее до 40%.</p>

**Таблица 7. Воздействие на цели регулирования (качественные индикаторы достижения целей регулирования)**

Качественные индикаторы	Ожидаемые результаты
Обеспечение перехода к программному характеру финансирования дорожных работ	За счет изменения бюджетного законодательства ожидается реальное соответствие программному принципу финансирования.
Бюджет дорожной отрасли на основе стабильных, надежных источников финансирования в среднесрочной перспективе	Установление целевой привязки к «дорожным» налогам и сборам и порогового значения по капвложениям республиканского бюджета обеспечит устойчивый бюджет в среднесрочный период, что послужит укреплению финансовой основы функционирования отрасли.

**Таблица 8. Расчет составляющей налогов (НДС + Налог с продаж + Акциз) в 1 литре автомобильного топлива**

*при действующей ставке акциза*

	Плотность топлива кг/л	Объем в 1 т литров	цена действ сом/л	НДС+НсП 12%+1% сом/л	ставка акциза сом/т	акциз действ. сом/л	всего налогов сом/л	цена без налогов сом/л	бремя налогов %
дизтоп ливо	0,830	1204,8	41,65	4,79	400,0	0,33	5,12	36,53	14%
АИ 80	0,715	1398,6	38,39	4,42	5000,0	3,58	7,99	30,40	26%
АИ 92	0,735	1360,5	41,66	4,79	5000,0	3,68	8,47	33,19	26%
АИ 95	0,750	1333,3	43,89	5,05	5000,0	3,75	8,80	35,09	25%
АИ 98	0,765	1307,2	49,70	5,72	5000,0	3,83	9,54	40,16	24%

*при новой ставке акциза*

	ставка акциза сом/тонна	акциз новый сом/л	НДС+НсП 12%+1% сом/л	всего налогов сом/л	бремя налогов %	прирост бремени %	цена новая сом/л	прирост цены	
								сом/л	%
дизтоп ливо	800,0	0,66	4,83	5,50	15%	1,0%	42,03	0,38	0,9%
АИ 80	7000,0	5,01	4,60	9,61	32%	5,3%	40,01	1,62	4,2%
АИ 92	7000,0	5,15	4,98	10,13	31%	5,0%	43,32	1,66	4,0%
АИ 95	7000,0	5,25	5,24	10,49	30%	4,8%	45,59	1,70	3,9%
АИ 98	7000,0	5,36	5,92	11,27	28%	4,3%	51,43	1,73	3,5%

Стоит отметить, что удвоенная разница по уровню налогового бремени для грузовых и легковых автоперевозчиков компенсируется за счет сборов с пользователей дорог (СПД) после реализации проекта по ЭСП. СПД основаны на расчете воздействия крупнотоннажных автотранспортных средств на автомобильные дороги, поскольку именно они оказывают основное разрушающее воздействие, обуславливающее преждевременный износ дорог и значительные затраты на ремонт и восстановление дорожного полотна.

**Таблица 9. Воздействие на заинтересованные стороны**

Заинтересованные стороны	Позитивные последствия	Негативные последствия
Министерство транспорта и дорог	Улучшение управления дорожными активами на основе стабильных источников финансирования  Повышение ответственности перед обществом за эффективность использования бюджетных средств  Повышение заинтересованности в результатах деятельности	отсутствуют

Заинтересованные стороны	Позитивные последствия	Негативные последствия
	Проведение реформы в дорожном секторе	
Министерство финансов	Улучшение управления госфинансами в дорожном секторе без чрезмерного давления на государственный бюджет  Контроль рисков увеличения долгового бремени страны  Повышение бюджетных доходов (налоговых и неналоговых) за счет расширения налоговой базы в результате деятельности дорожно-строительных госпредприятий и развития частного рынка дорожных работ	отсутствуют
Министерство экономики	Повышение предпринимательской активности в дорожном секторе и иных секторах экономики, улучшение макроэкономических показателей	отсутствуют
Аппарат Правительства КР	Повышение эффективности деятельности ПКР, повышение прозрачности деятельности дорожной службы, снижение коррупции, повышение индекса доверия населения	отсутствуют
Жогорку Кенеш КР	Усиление контроля и мониторинга деятельности ПКР	отсутствуют
Органы МСУ	Повышение доступности к региональным рынкам, повышение активности сельского населения	отсутствуют
Предприниматели в лице: нефтетрейдеров, грузовых и пассажирских перевозчиков	Улучшение дорожных условий  Снижение издержек (финансовых, временных) производства товаров и услуг  Контролируемое повышение бремени налогов ( <i>бремя косвенных налогов в основном несут конечные потребители товаров и услуг</i> )  Повышение заинтересованности в контроле и мониторинге деятельности дорожной/транспортной службы	Повышение бремени налогов
Население (граждане)	Улучшение дорожных условий  Повышение заинтересованности в контроле и мониторинге деятельности дорожной/транспортной службы  Торможение роста цен в среднесрочном горизонте в результате снижения издержек производителей  Снижение транспортных эксплуатационных затрат	Одномоментный рост цены на ГСМ в результате повышения ставки акциза

### Реализационные риски

При технической реализации предлагаемой меры могут возникнуть следующие риски.

**Таблица 10. Реализационные риски и меры по устранению рисков /смягчению их последствий**

Реализационный риск	Величина риска	Меры по устранению рисков/ смягчению их последствий
<i>Политический риск</i> Риск слабой поддержки предлагаемых мер со стороны МФ, МЭ и др. государственных органов	Средний	Наличие политической воли для изменения ситуации (ПКР, ЖК, АП).

Реализационный риск	Величина риска	Меры по устранению рисков/ смягчению их последствий
<i>Социально-экономический риск</i> Повышение бремени налогов, повышение цены ГСМ могут вызвать недовольство со стороны населения и предпринимателей.	Средний	Проведение разъяснительной работы с бизнес-сообществом и населением (повышение ставки планируется только с 2021 года), адресная социальная поддержка социально-уязвимых слоев населения, повышение прозрачности деятельности МТД.
<i>Финансовый риск</i> , в связи с финансовым разрывом в 1,7 млрд. сомов	Средний	Смягчается за счет отсрочки вступления в силу закона до 2020 года для формирования бюджета на 2021 бюджетный год. Т.о. можно проводить поэтапное повышение в течение 3х лет бюджета ДДХ с целью устранения последствий недофинансирования дорог в соответствии с экономическим ростом.
<i>Организационный риск</i> Риск слабой межведомственной координации госорганов	Средний	Контроль и мониторинг деятельности со стороны ПКР.

### ***Правовой и иные анализы***

Проект закона разработан в целях реализации статьи 85 «Бюджетные программы», по которой бюджетная программа представляет собой комплекс мер, направленных на реализацию отраслевых (секторальных) программ развития и программ социально-экономического развития территорий. Статья 85 определила, что такое бюджетная программа, однако далее кодекс не содержит практических норм определяющих, как финансируются и какие коридоры финансирования (минимальные и максимальные средства) могут быть предусмотрены на конкретные отраслевые программы. Статья 85 содержит часть 4, которая гласит, что порядок формирования, рассмотрения и исполнения бюджетных программ определяется Правительством по предложению уполномоченного государственного органа. Однако во всей статье 85 нет норм, устанавливающих правила финансирования таких программ для отдельных отраслей (секторов). Если правительство определяет порядок формирования, рассмотрения и исполнения бюджетных программ, то непонятно, кто или что определяет порядок финансирования конкретной программы.

Далее статья 85 предусматривает, что бюджетная программа включает средства бюджета для выполнения одной из стратегических задач сектора. Однако не определен минимальный или максимальный размер бюджетных средств, направляемых для реализации отраслевой программы. В связи с чем, можно сделать вывод, что статья 85 Бюджетного кодекса не реализуется в полной мере. В данной статье нет практических механизмов определения уровней финансирования целевой бюджетной программы. А также в данной статье нет четкой привязки, за счет каких средств отраслевые бюджетные программы могут быть реализованы, и поэтому данная статья в большей мере декларативна. Для восполнения этого пробела в реализации статьи 85, в качестве первого опыта реализации целевой бюджетной программы предлагается проект статьи 85-1, как смысловое продолжение статьи 85, но с указанием конкретной целевой бюджетной программы развития и сохранения дорожной отрасли. Далее, по мере развития законодательства и отраслей, за которые отвечают соответствующие уполномоченные органы, такие статьи будут добавляться для каждой целевой бюджетной программы определенной отрасли. Таким образом, эти нормы позволят на практике реализовать идею о «целевых бюджетных программах».

Проект закона проанализирован на соответствие Конституции, Конституционному закону «О правительстве» в части полномочий определять порядок формирования и исполнения бюджетных программ, Бюджетному кодексу, Закону «О неналоговых платежах» в части

определения источников доходов для целевой бюджетной программы. Проект Закона согласуется со статьей 6 Бюджетного кодекса, установившей принципы единства бюджетного законодательства, принципы результативности и эффективности, по которому формирование и исполнение бюджетов осуществляется исходя из необходимости достижения предусмотренных на предстоящий период целей с привлечением минимального объема средств или достижения максимальных результатов с использованием имеющихся в распоряжении бюджетных средств. Проект закона не дублирует нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах по бюджетному праву.

Кром того, проект Закона соответствует установленному Бюджетным кодексом принципу единства кассы и правоприменительной практике совокупного покрытия расходов бюджетов, а также придерживается запрета на создание бюджетных и внебюджетных фондов. При этом проект Закона обеспечивает реализацию целевого принципа финансирования дорожной отрасли через систему специализированных целевых «дорожных» налогов и сборов для аккумулирования необходимого объема финансовых ресурсов. Внесение изменений в иные нормативные правовые акты, в сфере бюджетных правоотношений не требуется, что обеспечивает согласованность с установленными бюджетными процедурами.

Проект Закона согласуется с принципом соответствия интересам национальной экономики, а также соответствуют международной практике. Принятие подготовленного проекта Закона негативных социальных, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий за собой не повлечет.

### **Экономический анализ**

#### **Расчет затрат хозяйствующих субъектов в сфере перевозок:**

*Прямые затраты хозяйствующего субъекта:*

**Таблица 11. Расчет прироста расходов на топливо в результате увеличения ставки акцизов**

	Средне- годовой пробег, км в год	Средне- дневной пробег, км/день	Ср. норма расхода топлива, л/100 км	Вид топлива	Годовой расход топлива, литров	Прирост цены ГСМ, сом/литр	Годовой прирост расходов, сомов
Легковые автомобили	15 000	40	12	АИ95	1 800	1,70	3 050
Легковые а/м (такси)	80 000	220	11	АИ95	8 800	1,70	14 920
Автобусы, микроавтобусы	100 000	270	18	дизтопл.	18 000	0,38	6 750
Грузовые автомобили	120 000	330	40	дизтопл.	48 000	0,38	18 010

*Косвенные затраты хозяйствующего субъекта:*

**Таблица 12. Расчет прироста косвенных расходов в сфере перевозок при увеличении цены на прочие товары и услуги на 5%**

	Средне- годовой пробег, тыс. км/год	Цена перевозки, сом/км	Стоимость перевозок, сомов в год	Доля прочих расходов* в стоимости перевозок, %	Годовой прирост прочих расходов, сомов
Легковые автомобили	15	-	-	-	-

	Средне- годовой пробег, тыс.км/год	Цена перевозки, сом/км	Стоимость перевозок, сомов в год	Доля прочих расходов* в стоимости перевозок, %	Годовой прирост прочих расходов, сомов
Легковые автомобили (такси)	80	2,0	160 000	60%	580
Автобусы, микроавтобусы	100	1,2	120 000	60%	430
Грузовые автомобили	120	40,0	4 800 000	40%	11 520

Примечание: \* - доля косвенных расходов без учета расхода топлива и фонда заработной платы в %% оценена на основе структуры затрат пассажирских и грузовых перевозок по данным российских интернет-изданий, себестоимость перевозок принята за 80% от стоимости перевозок.

Совокупный объем оцененных прямых затрат в целом по стране и всем видам экономической деятельности, в связи с увеличением ставки акциза, составит 2,9 млрд. сомов, исходя из данных Нацстаткома по потреблению ГСМ за 2016 г. при условии роста объема потребления ГСМ ежегодно на 5% (табл. 13).

**Таблица 13. Общие прямые экономические издержки**

	Потреблено внутри республики, включая отпуск населению				Прямые затраты по потреблению ГСМ		
	Дизтопливо (Дт)		Бензин		Дт	Бензин	Всего
	тыс. тонн	в % к итогу	тыс. тонн	в % к итогу	млн. сомов	млн. сомов	млн. сомов
<b>Всего по Кыргызской Республике</b>	<b>481,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>925,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>277,8</b>	<b>2669,7</b>	<b>2947,4</b>
Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство	3,5	0,7%	1,6	0,2%	2,0	4,6	6,6
Добыча полезных ископаемых	30,7	6,4%	1,6	0,2%	17,7	4,5	22,2
Обрабатывающие производства	56,6	11,8%	17,4	1,9%	32,7	50,1	82,8
Обеспечение (снабжение) э/энергией, газом, паром и кондиц. воздухом	67,5	14,0%	149,6	16,2%	38,9	431,5	470,4
Водоснабжение, очистка, обработка отходов и получение втор.сырья	2,9	0,6%	2,2	0,2%	1,7	6,3	8,0
Строительство	76,1	15,8%	101,3	10,9%	43,9	292,2	336,1
Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	230,2	47,8%	627,0	67,7%	132,8	1808,5	1941,3
Транспортная деятельность и хранение грузов	7,0	1,5%	4,7	0,5%	4,1	13,5	17,6
Гос.управление и оборона; обязательное соц.обеспечение	3,1	0,6%	10,2	1,1%	1,8	29,4	31,2
Прочие виды деятельности	3,9	0,8%	10,1	1,1%	2,3	29,0	31,3

Совокупный объем оцененных косвенных экономических издержек в целом по стране и всем видам экономической деятельности, в связи с ростом цен на ГСМ на 5%, составит 4,9 млрд. сомов или 0,75% от всех производственных расходов, исходя из расчета доли затрат на ГСМ в размере 15% в себестоимости продукции и при условии роста объема потребления ГСМ ежегодно на 5%.

Общий объем экономических затрат составит 7,8 млрд. сомов.

Расчет экономических выгод:



В соответствии с исследованиями международных экспертов в результате предлагаемого увеличения бюджета дорожной отрасли *выгоды пользователей дорог* оценочно составят 10,7 млрд. сомов (табл.14).

**Таблица 14. Расчет экономии себестоимости автомобильных перевозок (САП)**

Интенс-ть движения***	% дор сети	Соотношение выгод и затрат**		Распределение бюджета по интенсивности движения, млн. сомов			Выгоды потребителей (экономию САП) при разных сценариях, млн. сомов		
		МПР=6 *	МПР=5 *	действ.	предл.	дополн. расходы	МПР=6 *	МПР=5 *	свод
Интенсивность >300	80%	1,39	0,98	3 360,0	6 800,0	3 440,0	4 781,6	3 371,2	4 781,6
Интенсивность >1000	17%	4,59	3,41	714,0	1 445,0	731,0	3 355,3	2 492,7	3 355,3
Интенсивность >3000	2%	13,76	11,55	84,0	170,0	86,0	1 183,4	993,3	993,3
Интенсивность >9000	1%	44,84	37,6	42,0	85,0	43,0	1 928,1	1 616,8	1 616,8
<b>всего</b>	<b>100%</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>4 200,0</b>	<b>8 500,0</b>	<b>4 300,0</b>	<b>11 248,4</b>	<b>8 474,0</b>	<b>10 747,0</b>

Примечание:

- \*\*\* данные об интенсивности движения в соответствии с исследованием международного консультанта ЕБРР «Исследование финансирования дорожной отрасли КР», июль 2014г.
- \*\* коэффициенты соотношения выгод и затрат приведены на основе исследования экспертов Всемирного банка «Управление и финансирование дорог в рыночных условиях», 1999 г.
- \* МПР – международный показатель ровности дорог (IRI),

**Основной вывод экономического анализа:** Оцененные экономические выгоды в результате предлагаемого изменения законодательства превышают потенциальные экономические издержки более чем на 37% или практически на 3 млрд. сомов, что составляет 0,6% ВВП.

### **Результаты обсуждений**

Подготовленные Проект Закона в соответствии с Законом КР «О нормативных правовых актах в Кыргызской Республике» был размещен на официальном сайте МТД для общественного обсуждения. Предложений и замечаний к проектам не поступило.

Предлагаемый вариант регулирования обсужден на расширенной конференции 16 мая 2018 года с участием представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Аппаратов Президента Кыргызской Республики и ПКР, министерств и ведомств, международных финансовых институтов (АБР, ВБ, JICA, EBRR), Национального института стратегических исследований, профессорско-преподавательского состава и студентов КГУ «Уста» и др. заинтересованных сторон. В целом МТД нашло понимание участников конференции и их поддержку необходимости улучшения ситуации с финансированием.

## **Вариант № 3. Создание Дорожного фонда**

### **Способ регулирования**

Мировой опыт показывает, что самым популярным и наиболее эффективным из существующих механизмов финансирования дорожной отрасли являются дорожные фонды. Наибольшая эффективность дорожных сборов достигается в случае, когда плата за пользование транспортной инфраструктурой максимально приближена к точке ее

использования. Создание Дорожного фонда приведет к пересмотру существующей налоговой системы и системы неналоговых доходов, а также пересмотра организационной и управленческой структуры работы МТД и ДДХ, преобразования действующей либо создания совершенной новой системы управления. При этом расходы дорожного фонда должны определяться администрацией дорожного фонда, которая не зависит от государственных органов, а средства фонда аккумулироваться на отдельном специализированном счете. Т.к. если не будет специального счета для финансирования дорожного сектора, невозможно внедрить бухгалтерский учет по методу начисления, что позволило бы снять ограничения денежных потоков и улучшить оперативность выплат в секторе.

В значительной степени порядок работы дорожных фондов зависит от нормативно-документального обеспечения их функционирования, институциональных условий, справедливости распределения налоговой нагрузки и качества функционирования основных элементов системы. Кроме того, посредством Дорожного фонда возможно решение задач управления муниципальными дорожными активами через систему установленных межбюджетных трансфертов; а также погашения кредитов и займов, привлеченных в дорожный сектор, и др.

### **Регулятивное воздействие**

*Идентично варианту № 2.*

### **Реализационные риски**

*Идентичны варианту № 2, за исключением политических рисков, поскольку предложение о создании Дорожного фонда встретило негативную реакцию со стороны иных государственных органов и не нашло поддержки ПКР, в виду того, что требовало кардинальных изменений налогово-бюджетной системы и пересмотра структуры управления дорожным хозяйством.*

### **Правовой и иные анализы**

Создание дорожного фонда не отвечает бюджетным принципам, заложенным в Бюджетном кодексе Кыргызской Республики, противоречит запрету на создание не установленных законом внебюджетных фондов, и требует пересмотра налогово-бюджетной системы Кыргызской Республики.

### **Экономический анализ**

*Идентичен варианту № 2.*

### **Результаты обсуждений**

В результате обсуждений предложения о создании Дорожного фонда в рамках межведомственной рабочей группы принято решение *отложить данный вопрос на среднерочный период* до получения первых положительных результатов реформы системы управления дорожным хозяйством.

### 3. РЕКОМЕНДУЕМОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Сравнение вариантов регулирования показало следующее:

- при обоих вариантах (№ 2 и № 3) достигаются цели регулирования и положительный эффект от реализации данных мер политики, при этом с помощью варианта № 3 можно достигнуть дополнительных качественных характеристик функционирования дорожной отрасли;
- в то же время вариант № 3 не нашел поддержки государственных органов, к тому же правовой анализ подвергает сомнению возможность реального продвижения предложения, по крайней мере, на данном этапе развития;
- вариант № 2 прошел все предусмотренные законодательством обсуждения.

Таким образом, по совокупности сравниваемых критериев вариант регулирования № 2 в соответствии с подготовленным проектом Закона является наиболее приемлемым и полезным для всех заинтересованных лиц по причинам, описанным ранее.

Учитывая ожидаемые положительные результаты от принятия подготовленных проектов нормативных правовых актов, рекомендуется дальнейшее их продвижение в соответствии с установленными процедурами.