

Новая инициатива правительства: назад, в 2009 год?

13 июня 2013 года, на очередном заседании Правительства, прошедшего под председательством Премьер-министра, был рассмотрен проект закона КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР» (далее – законопроект) разработанный Правительством Кыргызской Республики.

Законопроект предусматривает внесение изменений и дополнений в законы КР «О местной государственной администрации», «О местном самоуправлении», «О выборах депутатов местных кенешей», «Об основных принципах бюджетного права», «О государственной службе», «О финансово-экономических основах местного самоуправления» и Земельный кодекс Кыргызской Республики.

Цель законопроекта, обнародованная Правительством, – это укрепление вертикали власти, обеспечение единства государственной власти на всех районных территориальных уровнях, условий для проведения единой государственной политики по социально-экономическому развитию территорий, исполнения национальных и государственных программ, а также достижения оптимального сочетания централизованного государственного управления и децентрализованного местного самоуправления.

Причинами разработки данного законопроекта Правительство указывает:

- ослабление управляемости территорий;
- отсутствие целостности и связанности системы государственного управления;
- отсутствие действенных механизмов взаимодействия с органами местного самоуправления и местным сообществом (местные сообщества недостаточно вовлечены в процесс принятия решений);
- дисбаланс ответственности и полномочий звеньев территориального управления (особенно управления МГА не позволяет решать вопросы социально-экономического развития территорий).

Изучив содержание законопроекта, эксперты Института политики развития выражают озабоченность тем, что меры, предложенные Правительством, вряд ли позволят преодолеть указанные негативные факторы в социальной и экономической ситуации в стране. Более того, данные меры могут привести к еще более негативным последствиям, усугубить проблемы, усилить социальную напряженность. В целом документ формирует систему управления, созданную в Кыргызской Республике в 2008-2009 годах администрацией президента Бакиева К. С., основанную на тотальной централизации, концентрации ресурсов в одних руках, построении жесткой вертикали управления и ослаблении связи с населением. Считаем необходимым обратить внимание Правительства и общества на следующие возможные последствия, к которым может привести страну принятие данного законопроекта.

- I. **Разбалансирование конституционного устройства системы управления**
 - а. *Через создание районных кенешей*
 - б. *Через создание районных бюджетов*

- II. Усиление исключения населения (граждан) из процесса принятия решений**
- а. Через вмешательство МГА в назначение руководителей исполнительных органов МСУ – глав айыл окмоту и введение неравенства между жителями городов и сел.*
 - б. Через нарушение принципа коллегиальности принятия решений местным кенешем.*
 - в. Через прямое вмешательство акимов в работу органов МСУ.*
- III. Ослабление способности местного самоуправления финансировать решение вопросов местного значения и управлять собственными ресурсами местного сообщества**
- а. Через передачу собственных доходов местных бюджетов районным администрациям.*
 - б. Через ослабление прозрачности местных бюджетов и создание условий для коррупции.*
- IV. Ослабление политической стабильности в государстве**
- а. Через многочисленные противоречия Конституции Кыргызской Республики.*
 - б. Через многочисленные противоречия действующему законодательству*
 - в. Через противоречия направлениям, заложенным в Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 гг. от 21 января 2013 года.*

Разбалансирование конституционного устройства системы управления

- ***Через создание районных кенешей***

Конституция КР однозначно определяет, что местное самоуправление осуществляется местными сообществами только на территории *сел и городов непосредственно либо через органы местного самоуправления – местные кенешы, айыл окмоту и мэрии* (статьи 110, 111). На территории района управление осуществляется государственными органами – местными государственными администрациями, которые входят в систему государственных органов исполнительной власти и подчиняются Правительству КР по вертикали (статьи 83 и 91). Создавать районные кенешы не допустимо, так как Конституцией КР уже предусмотрены виды органов власти (государственные органы и органы местного самоуправления) и установлена их система. Следует отметить, что *районные кенешы* как институт власти Конституцией КР не предусмотрены вообще. По этой причине они и были ликвидированы в рамках работы по приведению законодательства с Конституцией КР. Поэтому любые действия по их учреждению/созданию и реанимации в настоящее время являются не конституционными и направлены на создание не конституционного, «искусственного» органа власти (!).

- ***Через создание районных бюджетов***

Основополагающие принципы организации власти в КР, система и виды государственных органов и органов МСУ, их основные функции и полномочия, устройство бюджетной системы республики, в том числе, система двухуровневого бюджета, определены Конституцией КР. При этом вопросы организации власти и бюджетной системы в стране неразрывно взаимосвязаны и должны быть согласованы между собой.

Конституцией определены два вида органов власти: государственные органы и органы МСУ (статья 2). Функции и полномочия, то есть сфера ответственности этих органов власти должна быть четко определена и разграничена (статья 3).

Для выполнения указанными органами власти возложенных на них функций Конституцией страны определены два вида бюджета: республиканский и местный (статья 13). Республиканский бюджет принимается ЖК, а местные бюджеты – местными кенешами (статьи 13, 112). Каждый из этих бюджетов имеет собственные источники доходов и предназначены для разных целей, а именно: для финансирования функций государственных органов или органов МСУ, то есть для выполнения тех задач, которые отнесены к сфере ответственности каждого из указанных органов власти.

Инициатива Правительства обозначить районный бюджет в качестве местного бюджета не соответствует указанным нормам Конституции, поскольку местный бюджет – это бюджет местных сообществ сел и городов – местного самоуправления. На территории же района нет местного самоуправления, соответственно не может и не должно быть по Конституции КР и местного бюджета.

Предусмотренную в Конституции конструкцию власти и бюджетную систему в республике определил народ КР, как единственный источник власти, непосредственно осуществляя свою власть на референдуме при принятии действующей редакции Конституции в 2010 году. До внесения в установленном порядке изменений в Конституцию, любые действия, не соответствующие воле народа, закрепленные в Конституции, должны рассматриваться как НЕКОНСТИТУЦИОННЫЕ.

В противном случае, это приведет к грубому нарушению требований Конституции и дисбалансу системы органов власти в КР, невозможности выполнения каждым из указанных органов власти возложенных на них законодательством функций и полномочий и незаконному использованию бюджетных средств. В конечном итоге, это приведет к ухудшению положения в стране и регионах, то есть ухудшению жизни людей в республике.

Усиление исключения населения (граждан) из процесса принятия решений

- ***Через вмешательство МГА в назначение руководителей исполнительных органов МСУ – глав айыл окмоту и введение неравенства между жителями городов и сел***

Правительство предлагает усилить роль акимов при избрании глав айыл окмоту – сделать так, чтобы глава айыл окмоту избирался депутатами айылного кенеша из числа кандидатур, представляемых главой государственной администрации района. Это предложение лишает депутатов айылного кенеша права выдвижения кандидатов на должность главы айыл окмоту. Таким образом, право определения руководителя исполнительного органа МСУ переходит к государству в лице акимов. Гражданам остается лишь выбрать через депутатов местного кенеша своего главу айыл окмоту из трех кандидатов, предложенных акимом. При этом вводится дискриминация между селами и городами, где правительство предлагает сохранить право депутатов городских кенешей выдвигать своих кандидатов на пост мэра.

Такие нормы законопроекта создают условия для правовой коллизии, нарушают права граждан избирать и быть избранными, повышают риск коррупционной составляющей в кадровой политике органов местного самоуправления.

Также такие нормы снижают подотчетность главы айыл окмоту перед населением, так как он будет в первую очередь подотчетен акиму, без выдвижения которым он не сможет попасть на этот пост.

- ***Через нарушение принципа коллегиальности принятия решений местным кенешем***

Местному кенешу Правительство предлагает принимать решение по досрочному освобождению председателя местного кенеша большинством голосов от общего числа **присутствующих** на сессии депутатов. Такое же право принятия решения (большинством голосов от общего числа **присутствующих** на сессии депутатов) дается айылному кенешу по вопросу дачи согласия на досрочное освобождение главы айыл окмоту акимом за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов, установленное органами прокуратуры. Аналогичные нормы предлагаются по другим вопросам.

Здесь усматривается противоречие коллегиальному принципу принятия решений, требующему одобрения большинством от **избранных** депутатов. Ибо нормативные правовые акты, принятые большинством голосов от числа **присутствующих** депутатов не могут иметь юридическую силу, так как большинство **избранных** депутатов могут не одобрять или не участвовать в сессии по различным причинам.

- ***Через прямое вмешательство акимов в работу органов МСУ***

Законопроект предлагает наделить акимов правом отмены и приостановления решений исполнительного органа местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством КР. Данную норму следует считать НЕКОНСТИТУЦИОННОЙ, так как она влечет необоснованное вмешательство акимов в деятельность органов местного самоуправления, что противоречит нормам Конституции (статья 3 о разграничении функций и полномочий и статья 113 о невмешательстве госорганов в полномочия органов МСУ).

Для контроля соблюдения законности главами МСУ в системе управления есть соответствующий государственный орган - прокуратура, к компетенции которой относится надзор за точным и единообразным исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами. Органы прокуратуры обладают правом приносить протесты на правовые акты, противоречащие нормативному правовому акту, обладающему более высокой юридической силой.

Ослабление способности местного самоуправления финансировать решение вопросов местного значения и управлять собственными ресурсами местного сообщества

- ***Через передачу собственных доходов местных бюджетов районным администрациям***

Правительство предлагает отменить Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Это будет иметь не только политическое значение как факт отрицания возможности формировать органами МСУ собственную бюджетную политику, но и реально ограничивает возможности местного самоуправления к развитию. Автоматически перестают действовать нормы о непосредственном поступлении местных налогов в соответствующие местные бюджеты, об особенностях бюджетного процесса для органов МСУ. **Органы МСУ потеряют правовую основу для ведения экономической**

деятельности и функционирования муниципальных учреждений и предприятий, что не позволит им в дальнейшем оказывать услуги населению.

Правительство предлагает финансировать районные бюджеты за счет собственных средств местных бюджетов (30% доходов МСУ), и эти деньги пойдут на финансирование деятельности подразделений местной государственной администрации, в том числе заработную плату, операционные и капитальные расходы. Это прямо противоречит Закону «Об основных принципах бюджетного права», где в статье 37 четко определен перечень расходов, которые могут осуществляться из средств местных бюджетов. Данное предложение означает, что Правительство пытается за счет средств местных сообществ решать проблемы финансирования государственных функций.

Ожидаемый объем районных бюджетов составит около 1,9 млрд. сомов, что более чем на 600 млн. больше объема средств районных бюджетов в 2011 г. вместе с трансфертами. Напомним, что 2011 г. – последний год, когда были районные бюджеты. Но в то время Правительство старалось финансировать государственные функции с помощью трансфертов из республиканского бюджета, понимая циничность изымания средств из небогатых местных бюджетов. **Снижение объемов собственных доходов сельских муниципалитетов и городов районного значения на 30%, крайне негативно скажется на их социально-экономическом развитии и в целом на бюджетной системе страны и жизни людей на местах.**

В случае принятия такого решения прекратится динамика роста числа «самодостаточных» муниципалитетов, которая впервые с 2008 г. стала иметь положительное значение в 2013 г. **Снижение доходов при росте расходов (ожидается повышение заработной платы муниципальным служащим) неминуемо приведет к росту числа дотационных муниципалитетов и соответственно к росту объема выравнивающих грантов.** Страна вернется в тупиковую ситуацию, которая будет требовать все больше расходов из республиканского бюджета в виде выравнивающих грантов – дотаций органам МСУ.

- ***Через ослабление прозрачности местных бюджетов и создание условий для коррупции***

Вызывает серьезное опасение новая система выравнивания бюджетной недостаточности – распределение дотаций (грантов). Реформа распределения выравнивающих грантов, которая была внедрена в 2007 г., действует до настоящего времени и является основой всей бюджетной реформы. Повысился уровень объективности и прозрачности при распределении выравнивающих грантов. Был исключен промежуточный, посреднический районный уровень, который показал свою неэффективность при распределении выравнивающих грантов. Правительство предлагает вернуться к старой схеме, отказаться от расчетов дотаций в разрезе каждого органа МСУ, передать районным государственным органам права распределения денег между айылными аймаками.

При таком подходе значительны риски коррупции, преобладания «человеческого фактора», низкой эффективности при распределении выравнивающих грантов.

Большую озабоченность вызывает предложение передать главе местной государственной администрации права контролировать целевое распределение финансовых ресурсов местных бюджетов. Такой подход противоречит статье 113 Конституции и статье 1 Закона «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» о недопустимости вмешательства органов государственной власти в полномочия органов МСУ, в частности, процесс исполнения местных бюджетов местным самоуправлением. В настоящее время контролирующую роль играют органы

казначейства, депутаты местного кенеша и районные подразделения Министерства финансов (косвенно).

Ослабление политической стабильности в государстве

- ***Через многочисленные противоречия Конституции Кыргызской Республики***

Указанные предложения Правительства нарушают следующие статьи 2, 3, 13, 110-113 Конституции Кыргызской Республики

- ***Через многочисленные противоречия действующему законодательству***

Указанные предложения Правительства противоречат политике Жогорку Кенеша Кыргызской Республике и сводят «на нет» работу депутатов, результаты которой выражаются в целом ряде законов, которые были приняты в последние годы и нормы которых будут нарушены и изменены данным законопроектом.

- ***Через противоречия направлениям, заложенным в Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 гг. от 21 января 2013 года***

Указанные предложения Правительства противоречат разделу 7 Национальной стратегии устойчивого развития – документа, который широко обсуждался, который был одобрен Президентом страны и которым само Правительство руководствуется в своей работе.

Стратегия устойчивого развития КР определила как одним из приоритетов в развитии местного самоуправления повышение доходного потенциала местных бюджетов (п.4 глава 2.7.) В то же время снижение на 30% объемов доходов бюджетов айылных аймаков и городов районного значения в пользу районного бюджета прямо противоречит вышеуказанному положению Стратегии.

В целом законопроект окажет негативное воздействие на развитие местного самоуправления;

будет способствовать ухудшению социально-экономического положения граждан, особенно в сельской местности;

снизит авторитет государственной власти, которая вместо подлинных реформ предлагает вернуться к дискредитированной системе управления образца 2009 года, ставшей одной из основных причин событий весны 2010 года.