ӨНҮКТҮРҮҮ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

Кыргыз Республикасы, Бишкек ш., 720021, Үсөнбаев көч., 44
Тел.: +996 312 976-530, 976-531, 976-532; факс: 976-529
Э-дарек: office@dpi.kg; website: www.dpi.kg

Кыргызская Республика, г.Бишкек, 720021, ул.Усенбаева, 44
Тел.: +996 312 976-530, 976-531, 976-532; факс: 976-529
Э-почта: office@dpi.kg; website: www.dpi.kg

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР», инициированный Правительством КР постановлением от 13 июня 2013 года N 351 (в редакции постановления Правительства КР от 6 ноября 2013 года N 595)

Первоначально Правительство Кыргызской Республики одобрило проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР» (далее – законопроект) на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в июне 2013 года. Проект прошел рассмотрение в трех постоянных комитетах Жогорку Кенеша: *Комитете по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию* (одобрил), *Комитете по бюджету и финансам* (отправил на доработку) и *Комитете по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству* (отправил на доработку). В итоге, законопроект не был вынесен на рассмотрение Парламента и был отправлен в Правительство КР на доработку.

23 августа 2013 года состоялась конференция по обсуждению вопросов повышения эффективности государственного управления с участием Премьер-министра, депутатов Жогорку Кенеша, представителей различных государственных органов, органов МСУ, общественных организаций и экспертов. Главным вопросом, который обсуждался на этом мероприятии, был вышеуказанный законопроект, направленный на усиление «вертикали» исполнительной власти. Большинство участников Конференции высказали многочисленные замечания и не поддержали эту инициативу Правительства.

Однако 6 ноября 2013 года за №595 Правительство принимает постановление, которым повторно одобряется, по сути, первоначальный законопроект, куда были внесены лишь некоторые изменения и не тронуты ни один из ключевых моментов, вызывающих самые большие претензии по законопроекту. В связи с этим наши замечания и предложения, имеющиеся по первоначальному варианту законопроекта, остаются в силе. К ним лишь добавились дополнительные замечания и предложения, которые возникли по тем изменениям, которые были внесены в данный законопроект.

Итак, 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.

Целью законопроекта, предлагаемого Правительством, является укрепление вертикали власти, обеспечение единства государственной власти на всех районных территориальных уровнях, создание 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;
- дисбаланс ответственности и полномочий звеньев территориального управления (особенно управления местной государственной администрации 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 гг. администрацией Президента Бакиева К., основанную на тотальной централизации, концентрации ресурсов в центре, построении жесткой вертикали управления и ослаблении связи с населением. Считаем необходимым обратить внимание Президента, Жогорку Кенеша, Правительства и общества на следующие возможные последствия, к которым может привести страну принятие данного законопроекта.

I. <u>Разбалансирование конституционного устройства системы управления в стране:</u>

- ***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 кенеши, айыл окмоту и мэрии** (статьи 2, 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). На районном уровне управление осуществляется на принципах государственного управления. Местное самоуправление на уровне района не имеется. Создавать районные кенеши не допустимо, так как Конституцией КР уже предусмотрены виды органов власти (государственные органы и органы местного самоуправления) и установлена их система. *Районные кенеши* как институт власти Конституцией КР не предусмотрены вообще. По этим причинам районные кенеши 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, как было указано выше, 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.

Кроме того, **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.

II. Ослабление политической стабильности в государстве

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

Указанные предложения Правительства противоречат разделу 7 Национальной стратегии устойчивого развития, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года УП N 11 "О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы". Национальная стратегия устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы определила как одним из приоритетных направлений обеспечения устойчивого развития страны – развитие местного самоуправления. В то же время, предлагаемые в законопроекте меры Правительства направлены на откат назад в вопросах развития местного самоуправления и ПРЯМО ПРОТИВОРЕЧИТ вышеуказанному положению Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы.

III. <u>Усиление исключения населения (граждан) из процесса принятия решений</u>

- ***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.

При этом законопроектом не предусматривается механизм отбора претендентов из числа желающих быть кандидатом на должность главы айыл окмоту. Следовательно, акиму предоставляется полное право самостоятельно, *по своему усмотрению* определять кандидатов на должность главы айыл окмоту.

Такие нормы законопроекта создают условия для правовой коллизии, нарушают конституционные 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 Правительством предлагается 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 айыльному кенешу по вопросу дачи согласия на досрочное освобождение главы айыл окмоту акимом за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов, установленное органами прокуратуры.

Следует отметить, что указанные нормы законопроекта противоречат принципам коллегиального принятия решения коллегиальным органом - местным кенешем.

Во-первых, усматривается не знание разработчиком законопроекта принципов работы представительных органов местного самоуправления, обязательность коллегиального принятия ими решения - большинством голосов от общего числа избранных депутатов по вопросам, требующим принятие нормативного правового акта. Ибо такие нормативные правовые акты, принятые большинством голосов от числа присутствующих депутатов не могут иметь юридическую силу, в связи с неодобрением или не участием большинства избранных депутатов в рассмотрении вопросов.

Во-вторых, разработчиком поверхностно изучены нормы действующего законодательства. Так, если согласно предложенной норме законопроекта для досрочного освобождения председателя местного кенеша требуется *большинство голосов от числа присутствующих депутатов на сессии*, то согласно статье 38 Закона КР «О местном самоуправлении» для принятия решения о досрочном освобождении заместителя

председателя местного кенеша требуется *большинство голосов от общего числа избранных депутатов*. Такие предложения по изменению законодательства могут привести к возникновению **правовых нонсенсов** в законодательстве.

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

Законопроект предлагает наделить глав районных государственных администраций правом приостановления решений исполнительного органа местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством КР. Ранее законопроект предлагал не только приостанавливать, но даже и отменять решения. Тем не менее, даже несмотря на исключение «отмены», данная норма все равно противоречит Конституции КР, так как она влечет необоснованное вмешательство акимов в деятельность органов местного самоуправления, что **противоречит статьям 3 и 113 Конституции, предусматривающим принцип разграничения функций и полномочий между государственными органами и органами МСУ и невмешательство государственных органов в полномочия органов МСУ.**

Кроме того, статьей 104 Конституции определен государственный орган - прокуратура, к компетенции которой относится надзор за точным и единообразным исполнением законов органами местного самоуправления и их должностными лицами. Органы прокуратуры обладают правом приносить протесты на правовые акты, противоречащие нормативному правовому акту, обладающему более высокой юридической силой. Правительство своим законопроектом предлагает, по сути, создать *второй надзорный орган*, который будет осуществлять свою деятельность параллельно с органами прокуратуры.

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

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

Как было указано выше, инициатива Правительства обозначить районный бюджет в качестве местного бюджета не соответствует статье 2-3, 13 и 110-113 Конституции КР, поскольку понятие местного – это бюджет местных сообществ сел и городов, где управление осуществляется на принципах местного самоуправления. На территории района нет местного самоуправления, соответственно не может и не должно быть по Конституции КР и местного бюджета.

1) Для районных бюджетов в качестве источников доходов, в том числе определены:

а) Отчисления от общегосударственных налогов. При такой трактовке есть угроза, что процент отчислений от общегосударственных налогов в пользу районных бюджетов будет осуществляться за счет долей расщепления этих налогов, поступающих в местные бюджеты айылных аймаков и городов. Такая трактовка уже была в Законе «Об основных принципах бюджетного права» в 2007 г., что привело к снижению доли налога с продаж в местных бюджетах айылных аймаков с 100% до 25%.

б) Поступления от аренды земель ГФСУ, которые исключаются из доходных источников бюджетов айылных аймаков и городов районного значения и

передаются в районный бюджет.

в) Плата за использование пастбищами. Из доходных источников объединения пастбищепользователей исключается данный источник доходов, что потребует полного пересмотра реформ в сфере управлениями пастбищ.

2) В нарушении статьи 113 Конституции, а также ст. 1 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права», в которых говорится о запрете на вмешательство государственных органов в вопросы местного самоуправления, в том числе по формированию и исполнению местных бюджетов, местной государственной администрации передается полномочие на составление и исполнение районного бюджета, как местного.

3) Финансирование деятельности государственных органов в лице местной государственной администрации и территориальных государственных органов, которые переводятся в непосредственное подчинение местной государственной администрации, за счет районного (местного) бюджета противоречит статье 37 Закона «Об основных принципах бюджетного права», которая регулирует расходные обязательства республиканского и местного бюджетов. Такая норма является несправедливой, перекладывает ответственность государства по обеспечению своей деятельности на местное сообщество. В ущерб интересам населения, финансовые ресурсы которые предназначались для решения приоритетных вопросов местного значения, будут направлены на обеспечение деятельности государственных органов.

- ***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 в указанном законопроекте предлагает вернуться к старой схеме, отказаться от расчетов дотаций в разрезе каждого органа МСУ, передать районным государственным органам право распределения денег между айыльными аймаками.

Представленная в проекте постановления Правительства КР норма о изменении системы выравнивания бюджетной недостаточности полностью изменит бюджетную политику на местном уровне и в целом систему межбюджетных отношений. Отказ от расчета и распределения на основе показателей объемов выравнивающих грантов восстанавливает схему регулирования бюджетной недостаточности на уровне района, которая имела место до введения реформы в 2007 г. Проектом Закона определено, что Министерство финансов доводит объем выравнивающих грантов до уровня районного финансового управления, который самостоятельно распределяет выравнивающие гранты в разрезе органов местного самоуправления.

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

Большую озабоченность вызывает предложение передать главе местной государственной администрации право контролировать целевое использование средств 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 подразделение Министерства финансов (косвенно).

Выводы:

1. **Вышеуказанный законопроект содержит многочисленные противоречия Конституции КР (статьи 2, 3, 13, 110 – 113).**
2. **Законопроект противоречит направлениям, заложенным в Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013 – 2017 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года УП N 11 "О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы".**
3. **В целом принятие данного проекта Закона окажет негативное воздействие на развитие местного самоуправления и повлияет на снижение уровня жизни граждан, особенно в сельской местности.**