

Страна регионами крепка

О том, что местное самоуправление – основа социальной стабильности в Кыргызстане, столичные чиновники, в частности, финансовые, помнить не хотят. Но нежелание решать столь давно назревшие проблемы местного самоуправления в нынешних условиях почти перманентной политической неустойчивости чревато опасными последствиями.

Местные финансы пьют романы

Помнится, в советские времена СМИ часто описывали впечатления туристов, посетивших дальние страны. Для привыкших к вечному тотальному дефициту почти всех товаров было удивительно видеть, что, к примеру, в Финляндии, Франции или США набор продуктов и товаров как в супермаркетах столицы, так и в самых удаленных от центра магазинах был примерно одинаков. Сейчас и мы приблизились к этому стандарту: в любом киоске кыргызстанской глубинки, как и в столице, примерно одинаковый набор: «марсы-сникерсы», «ролтоны и китлапы», пиво-водка, молочная и сладкая снесь, масса китайского ширпотреба. Отныне, чтобы одеться-обуться, никому и в голову не приходит отправляться из регионов в Бишкек.

Но на этом наше сходство с общепринятыми стандартами, к сожалению, и заканчивается. Если в развитых странах уровень жизни и сервиса горожан почти одинаков, у нас картина противоположная. Как говорят местные эксперты, «Бишкек – это одно муниципальное образование, а вся остальная страна – это набор совершенно других муниципальных структур». И главной причиной является то, что состояние местных бюджетов 459 сельских и 25 городских (без Бишкека и Оша) муниципалитетов оставляет желать лучшего.

В идеале местный бюджет должен обеспечивать качественное развитие сообщества любого села, поселка, города. Органы местного самоуправления (МСУ) должны самостоятельно формировать, утверждать и исполнять его, поскольку они призваны данными им финансовыми ресурсами создавать достойные условия жизни населению своих регионов.

На деле же все получается иначе – как во времена жесткого централизованного управления в Кыргызстане в последние годы произошел явный откат в пользу укрепления вертикали власти «центр-регионы» от стартовавшей в начале 2000-х реформы МСУ, меры которой предоставили им большую, чем ранее, самостоятельность в решении многих вопросов. Начиная с 2008 г. местными бюджетами ведала центральная власть. Но сегодня республика не может

позволить себе централизованное управление – неужели у правительства мало проблем общегосударственного масштаба?

Усиление вертикали власти в последние годы не замедлило отразиться на качестве управления финансами сообществ. Но вспомним, ведь в середине первого десятилетия этого века децентрализация МСУ продвигалась хорошими темпами – глав МСУ выбирали методом прямых выборов, а страна с 2007-го перешла все-таки с четырехуровневого на двухуровневый бюджет, и этот шаг дал МСУ истинную самостоятельность. Поэтому на повестку дня политики централизованных властей неизбежно выходит тот же вопрос – продолжение децентрализации и усиление местного управления, обеспечение реальной (а не на словах) автономии органов МСУ, политической, административной и особенно финансовой, как основы самостоятельности муниципалитетов. И делать это нужно срочно, иначе разрыв между уровнем жизни людей в столице и регионах может стать причиной очередного социального взрыва.

Если в 2007 г. в республиканский бюджет поступило свыше 35 млрд. сомов, то местный бюджет из этой суммы (с трансфертами) получил 9 млрд., а без трансфертов – 4,7 млрд. сомов.

В 2008 г. из 47,2 млрд. сомов республиканского бюджета МСУ получили 12,7 с трансфертами и 6,45 без них. В 2009 г. общая сумма налогов и сборов в бюджет составила 48,1 млрд., а местный бюджет – 12,1 и 7,3 млрд. сомов, с дотациями и без них. В 2010 г. (проект) бюджет страны должен был получить 46,4 млрд., а МСУ – 13,4 и 8,5, соответственно.

Усиление вертикали выгодный процесс

Почему же случился откат от прежних достижений? Причина проста – во-первых, чиновникам бакиевской власти было удобнее вернуться к прежнему классическому порядку управления «сверху вниз», во-вторых, при двухуровневом бюджете госбюджету стало доставаться меньше средств, а казне МСУ – гораздо больше. Потому чиновники вернулись к трехуровневой схеме, добавив в нее районы.

Прояснил недавнюю и нынешнюю ситуации директор Союза органов местного самоуправления Кыргызстана Болотбек Асанакун: «Органы МСУ, в соответствии с действующей Конституцией КР, могут формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Но фактически мы не можем сказать, что ныне местное самоуправление в этом смысле основывается на конституционных нормах. Хотя по Основному закону, местное самоуправление называется (и должно являться) отдельной от государства и независи-

мой от партийной системы власти, в которой право управлять принадлежит местному населению конкретной административно-территориальной единицы (го-



Болотбек Асанакун

рода, села, аильного округа).

Как сейчас на практике выполняются эти конституционные нормы? Понятно, что бюджет – это политика государства. Но бесспорно и то, что успех в развитии любого города или села зависит от его финансового благосостояния. Будут деньги – местные органы власти отремонтируют дороги, водопроводы, проведут канализацию, осветят улицы, организуют уборку мусора, отремонтируют детсады и многое другое. Тогда и люди увидят результаты работы местной власти. Нет денег или их недостаточно – МСУ не сможет полностью выполнять свои функции».

На решение вопросов местного значения в расчете на одного жителя республики (кроме столицы) приходится 1976 сомов.

А на содержание госаппарата и некоторые госуслуги (22 ключевых ведомств и структуры без учета образования, соцзащиты и бюджетов развития) в расчете на одного жителя приходится 1983 сома.

«Хотя органы МСУ получили больше самостоятельности, плюс право выбора глав МСУ и владения муниципальной собственностью, но их финансовая самостоятельность – все еще на прежнем, дореформенном уровне, когда средства распределялись центром».

О какой реальной самостоятельности можно говорить, когда главы сообществ вынуждены «челом бить» Минфину для выделения денег на свои нужды? – говорит Б. Асанакун. – О подлинной самостоятельности местных муниципалитетов нельзя говорить, денег не хватает. Сейчас в бюджеты МСУ поступают честно ими заработанные средства, в соответствии с Налоговым кодексом КР, – земельный налог и налог на имущество, кроме того, МСУ владеют муниципальной собственностью, которой можно управлять, землями, которые можно сдавать в аренду, и рядом иных источников дохода».

Как добавил начальник управления Национального агентства по делам МСУ Санжар Икрамов, «с принятием НК КР бюджет органов МСУ сни-

зился. Раньше было восемь видов налогов, питающих местный бюджет, сейчас осталось два. По остальным видам собираемых налогов идет их расщепление на две части – в государственный и местный бюджеты. Мы направляли в правительство свои предложения по пересмотру некоторых норм налогового законодательства в части увеличения прямых налогов».

Доля местных бюджетов в республиканском составляет с 2007 г. по 2012 г. (прогноз) 25, 27, 25, 29, 31, 32 %, соответственно. Доля трансфертов в местных бюджетах сокращается с 47 % в 2007-м до 32 в 2012 г. (прогноз).



Санжар Икрамов

Из Бишкека не решить проблемы каждого села

Как рассказала директор Института политики развития Надежда Добрецова, «когда в 2007-м был отмечен всплеск активности работы местных муниципалитетов, бюджеты некоторых МСУ при двухуровневом бюджете выросли на тысячу процентов. Но в последующие три года центральные власти последовательно уничтожали или ослабляли все три вида самостоятельности МСУ (политическую, административную и финансовую). Сейчас Кыргызстан находится перед выбором: либо возвратиться на путь усиления МСУ и тем самым пойти по пути интенсивного развития, либо продолжать стагнировать. Маленькая страна, не имеющая больших природных ресурсов и больших средств в бюджете, не имеет другой альтернативы, кроме развития регионов».

Очевидно, что нельзя из Бишкека решать проблемы каждого села. За опубликованными миллиардными цифрами республиканского бюджета не видно, что происходит на каждой ули-



Надежда Добрецова

це каждого населенного пункта,

а именно там формируется уровень качества жизни в стране. Поэтому, считает Н. Добрецова, Минфину целесообразно вернуться к двухуровневому бюджетированию и к прямым отношениям с муниципалитетами. Но решение этой проблемы упирается в другую, навязшую в зубах, – необходимость административно-территориальной реформы.

Новый закон о МСУ – на подходе?

Вполне очевидно, что нынешнее законодательство по МСУ устарело, начиная с основополагающего закона «О МСУ и местной государственной администрации», поскольку это две разные ветви власти.

12 июня 2010 г. распоряжением временного правительства была создана рабочая группа для разработки нового закона о МСУ. Уже подготовлено несколько законопроектов, ключевым из которых является проект закона «Об органах МСУ», который усилиями ряда НПО (Институт политики развития, Общественный фонд правовых разработок «Консенсус», Коалиция «За демократию и гражданское общество») и активистов МСУ обсуждался в местных кенешах.

Этот законопроект учитывает все достижения и опыт, которыми могут гордиться кыргызстанцы: прямую выборность глав МСУ малых городов, сел и поселков (существовавшую до 2007 г.); рост активности населения и приток новых перспективных кадров в органы МСУ; итоги децентрализации и введения двухуровневого бюджета, когда доходы местных бюджетов выросли в некоторых городах и селах в несколько раз (практически ликвидированную в 2008-2009 гг.)

Но есть вероятность, что исполнительная власть, не желая терять контроль над МСУ и стремясь укрепить «вертикаль», будет предпринимать попытки затормозить реформу и сохранить ныне действующий противоречивый закон «О МСУ и местной госадминистрации».

Помогают в разработке нового закона и инвестиционные доноры, и неравнодушное гражданское общество. Недавно в ПРООН обсудили, каким должен быть новый закон об МСУ, а 27 НПО, представляющих в регионах интересы женщин, детей, пенсионеров, инвалидов, молодежи, трудовых мигрантов, учителей, безработных, обратились в республиканский парламент с настоятельной просьбой при рассмотрении проекта бюджета-2011 учесть нужды их подопечных.

На днях в парламенте, как обещано, депутаты обсудят новый законопроект о МСУ. Теперь слово – за патриотами, объективно понимающими, что страна не может быть крепкой без сильных регионов.