

Уважаемые участники общественных слушаний,

Представленный проект бюджета на 2014 и прогноз на 2015-2016 г.г. в части межбюджетных отношений и формирования местных бюджетов, соответствует принципам заложенным в Национальной Стратегии устойчивого развития, а также принятой недавно Правительством КР обновленной Концепции административно-территориального устройства. Кроме этого прослеживается преемственность позитивным решениям Правительства, которое начиная с 2012 г. инициировало ряд решений, направленных на повышение доходного потенциала местных бюджетов и усиление самостоятельности органов МСУ при администрировании отдельных видов налогов, поступающих в местный бюджет.

Вместе с тем, вызывает большую тревогу принятие Правительством обновленного Постановления №352 от 13.06.2013 г. в редакции ПКР №595 от 6 ноября 2013 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР», в котором инициируются ряд изменений действующего законодательства, в том числе в бюджетной сфере, которые в значительной степени повлияют, причем негативно на систему межбюджетных отношений и соответственно на состояние бюджетов городов и айльных аймаков. В случае принятия этих инициатив Жогорку Кенешем значительным изменениям должен будет подвергнуться и Закон о республиканском бюджете.

То есть возникнет риск, что после общественного и экспертного обсуждения существующего варианта Проекта Закона о Республиканском бюджете в него будут внесены существенные изменения, в соответствии с представленными инициативами Правительства, которые ухудшат ситуацию с местными бюджетами, а повторные общественные слушания вряд ли состоятся и общественность будет поставлена перед свершившимся фактом. Важно отметить, что в августе 2013 г. проводилась конференция по административно территориальному устройству КР с участием Правительства КР и депутатов Жогорку Кенеша КР, на которой данные инициативы Правительства были подвергнуты критике. Но к сожалению значительных изменений по бюджетным вопросам мы не увидели. В связи с этим хотелось бы акцентировать внимание участников общественных слушаний на ключевых положениях представленного Правительством документа:

1. Вводится понятие «районного бюджета» как местного бюджета и определены источники его доходов.
2. Местной государственной администрации передается полномочие по составлению и исполнению районного (местного) бюджета
3. Исключается принцип расчета и распределения выравнивающего гранта по формуле и в разрезе органа местного самоуправления
4. Право распределения выравнивающих грантов при планировании местного бюджета передается районным финансовым органам

Изучив представленный проект Закона, считаем необходимо отметить следующее:

1. В соответствии со статьей 3 Конституции Кыргызской Республики одним из основных принципов осуществления государственной власти является разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ. Для выполнения указанными органами власти возложенных на них функций статьей 13 Конституции КР определены два вида бюджета: республиканский и местный. 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 статье 111 Конституции КР, поскольку понятие местного – это бюджет местных сообществ сел и городов, где управление осуществляется на принципах местного самоуправления. Как было обосновано выше, на территории района нет местного самоуправления, соответственно не может и не должно быть по Конституции КР и местного бюджета.

При этом позиция Института политики развития в том, что реформы на районном уровне нужны и они должны сопровождаться обоснованным усилением полномочий районной государственной администрации, исполнение которых должно обеспечиваться финансовыми ресурсами. Но абсолютно нет никакой необходимости формировать для этого районный бюджет и называть его местным бюджетом. Существуют различные методы и подходы по обеспечению районного уровня финансовыми ресурсами в рамках действующего законодательства и в рамках совершенствования системы территориального управления.

2. В представленном Правительством документе 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 бюджеты айильных аймаков и городов. Такая трактовка уже была в Законе «Об основных принципах бюджетного права» в 2008 г., что привело к переводу налога с продаж в категорию общегосударственных налогов и снижению расщепляемой доли в бюджетах айильных аймаков с 100% до 25%, т.е. в 4 раза.
 - б) Планируется, что источником доходов районного бюджета будут поступления от аренды земель ГФСУ. При этом эти источники исключаются из доходных источников бюджетов айильных аймаков и городов районного значения. Принятие такого решения не только ослабит доходную часть бюджетов, прежде всего сельских муниципалитетов, но и значительно усложнит процедуры передачи этих земель в аренду, кроме этого появляется коррупционная составляющая при их распределении.
 - в) Источником доходов районного бюджета определена плата за использование пастбищ. Из доходных источников объединения пастбищепользователей исключается данный источник доходов, что потребует полного пересмотра реформ в сфере управлениями пастбищ.
3. В нарушении статьи 113 Конституции КР, а также ст. 1 Закона «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.
4. 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.

5. 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 выравнивающих грантов на основе формулы в разрезе органов местного самоуправления, это фактический откат от реформ в сфере развития местного самоуправления и финансовой децентрализации. 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. Предлагаемый подход в значительной степени повышает риск влияния человеческого фактора, и соответственно риск коррупции.

Выводы:

Принятие Жогорку Кенешем КР представленных инициатив Правительства, которые в значительной степени повлияют на содержание Закона о республиканском бюджете, неизбежно приведет к снижению доходного потенциала местных бюджетов, что противоречит принципам, заложенным в Национальной Стратегии устойчивого развития, а также в концепции административно – территориального устройства принятой Постановлением Правительства № 581 от 28 октября 2013 г. Принятие данного проекта Закона вызовет разочарование в обществе и среди населения в отношении политики Правительства в области местного самоуправления.