

Перспективы развития местного самоуправления

С.Нурунбетов

За последние годы для развития органов местного самоуправления сделана очень большая работа и созданы все соответствующие условия для их развития. Созданы организационно-правовые, финансово-экономические и кадровые предпосылки для полноценного развития местного самоуправления. Приняты свыше 10 первоочередных законов, более десятка указов Президента и Правительственных постановлений, а также множества соответствующих нормативных правовых актов на местном уровне. Кроме того:

- определены и закреплены статусы каждого из органов МСУ.
- образованы собственные, закрепленные и регулирующие доходы для каждого уровня бюджетной системы в условиях финансовой децентрализации;
- введены понятие и принципы межбюджетных отношений в бюджетные законодательства Кыргызской Республики;
- передана самостоятельность органам местного самоуправления в части управления местными бюджетами (утверждение и исполнение) и муниципальной собственности;
- систематизированы межбюджетные трансферты в законодательных актах;
- создана база данных по доходам и расходам.
- создан портал «открытый бюджет» и др.

В условиях реформирования межбюджетных отношений, с целью укрепления и расширения доходной базы увеличены нормативов отчислений от общегосударственных налогов в пользу органов местного самоуправления, произведено увеличение заработной платы муниципальных служащих, ежегодно оказывается поддержка по коммунальным услугам, происходит выравнивание бюджетной обеспеченности, для поддержки местных инициатив в развитии инфраструктуры стимулирующие гранты, бюджетные ссуды, однако наряду с этим, снизилась самостоятельности органов местного самоуправления.

Самодостаточный орган местного самоуправления который имеет достаточно высокий уровень доходности сегодня имеет соответственно высокие фактические расходы, при этом на развитие инфраструктуры, финансирование инвестиционных проектов при формировании и исполнении бюджетов со стороны органов местного самоуправления не уделяется внимание, даже на покрытие стандартных текущих расходов достаточно не предусматриваются средства, большая зависимость на средства республиканского бюджета при планировании местных бюджетов, несмотря на имеющиеся собственные возможности.

Несмотря на то, что в Кыргызстане закон декларировал независимость местных бюджетов, бюджеты всех уровней образовывали своего рода иерархическую систему, уровни связаны между собой.

В Кыргызстане двухуровневая бюджетная система: республиканский бюджет и местные бюджеты. Но, как правило, за вышестоящим бюджетом сохраняется определенная регулирующая роль по отношению к нижестоящим бюджетам в зависимости от уровня централизации управления социально-экономическими процессами. Эта функция сохраняется и сегодня.

Причиной этому рост дотационных органов МСУ, которая из года в год сохраняется на одном уровне (в 2012г. – 394, в 2014г. - 386), т.е. те органы местного самоуправления, которые являлись дотационными, так и остаются дотационными. Причиной является унаследованное административно-территориальное деление, при этом картина дотационности не изменилась, количество органов МСУ увеличилось, соответственно увеличилось и количество дотационных органов местного самоуправления.

Изменения в налоговом законодательстве, регулирование нормативов отчислений от общегосударственных налогов, широкомасштабное финансовое выравнивание положительно отразилось на росте доходов органов местного самоуправления, однако, ежегодное повыше-

ние цен и тарифов, заработной платы привело к росту расходных обязательств которые компенсируются за счёт республиканского бюджета в текущем году, в последующем в большинстве случаев становится дополнительным бременем республиканского бюджета в форме дотаций, что соответственно никак не влияет на сокращение дотационности органов местного самоуправления.

В соответствии с законом «О местном самоуправлении основными принципами местного самоуправления являются самообеспечение, саморегулирование и самофинансирование. Однако, ограниченные возможности органов местного самоуправления усиливает их иждивенческие настроения. В настоящее время органы местного самоуправления не полностью задействованы в осуществлении бюджетного процесса, особенно при формировании и исполнении доходной части местных бюджетов, что непосредственно отражается в расходной части местных бюджетов. Многие вопросы, касающиеся бюджетного процесса, закреплены за государственными органами, и не отвечают по бюджетным обязательствам органов МСУ. Все эти нерешенные вопросы порождают множество проблем.

Вместе с тем основной проблемой на сегодняшний день остается несовершенство административно-территориального устройства.

Рассматривая расселение в региональном разрезе, можно увидеть, что в таких областях как Талас, Нарын и Иссык-Куль численность населения на одну административно-территориальную единицу значительно меньше по сравнению с Чуйской, Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областями, где эта численность больше в 5, а то и в 10 раз.

Доходная база соответственно неравномерно, в густонаселённых отдалённых территориях имеющаяся доходные возможности не достаточны, тогда как в малонаселённых территориях эта картина может выглядеть совсем по-другому.

Выше 52% всей доходной базы местных бюджетов сосредоточено в г. Бишкек, и только 24,6% у 453 айыл окмоту, это говорит о его крайней неравномерности.

Основные ключевые направления в программах развития регионов нацелены на повышение эффективности бюджетной системы регионов, социально-экономического развития, улучшения инвестиционной привлекательности и т.д., однако это дает положительный результат, в частности, в виде незначительного увеличения доходной базы для местных бюджетов.

Налоги на доходы от малого и среднего бизнеса, на развитие которого в большей степени могут влиять местные органы, затрагивают сравнительно небольшую часть этого бизнеса, и в силу специфики видов деятельности, подпадающих под обложение этим видом налогов, свойственны в большей степени крупным городам, нежели айыл окмоту.

Налоговая система должна быть предсказуема и стабильна, а налоговые ставки и нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты должны оставаться неизменными, т.е. быть стабильными. Это придаст большую эффективность методам прогнозирования доходов и облегчит оценку реальных доходных возможностей органов местного самоуправления.

Рассматривая необходимость проведения реформы административно-территориального деления можно выделить основные причины:

- неравномерность доходного потенциала органов местного самоуправления (сверхобеспеченность отдельных органов местного самоуправления, дотационность большинства органов местного самоуправления);
- слабая материально-техническая база органов местного самоуправления;
- неравномерность расселения (айыл окмоту с 500 -1000 чел. и айыл окмоту с 5000-42000 чел.);
- усиление иждивенческих настроений;
- рост расходных обязательств связанных с повышением цен и тарифов, з/платы и ослабление самостоятельности органов МСУ;
- отсутствие стимула и возможностей органам местного самоуправления повышать источники доходов и эффективно взаимодействовать с налогоплательщиками;

- низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, депутатов местных кеңешей и неэффективное управление человеческими ресурсами на местном уровне, текучесть кадров;
- разрыв социально-экономического потенциала между городами и айылными аймаками и между самими айылными аймаками.

Вместе с тем, одним из первых задач в качественном продвижении реформы являются:

- 1) разграничение функций и полномочий, а также расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления (смешанные обязательства в области обороны, общественного порядка, образования и социального обеспечения). *До сих пор нет ясности в системе образования, где финансирование перешло в ведение Министерства образования и науки КР согласно подушевого принципа финансирования, однако часть расходов остаётся вне стандарта финансирования (коммунальные услуги, содержание объекта), т.е. за органами местного самоуправления. Здесь как таковой принцип стандарта подушевого финансирования не распространяется. Отсюда образуются противоречия в законодательстве. Некоторые учреждения содержатся полностью за счет местных бюджетов, в том числе з/плата, но подчиняются отраслевым территориальным подразделениям.*
- 2) Финансирование делегированных государственных полномочий переданных органам местного самоуправления (Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий». *Данные расходы с 2015-16 гг. будут включены в состав межбюджетных трансфертов как отдельный вид трансферта, т.е. это дотация будет выделяться на безвозмездной основе всем независимо дотационный это орган местного самоуправления или самодостаточный. Понятие «дотационный» в данном случае уже не уместно, т.к. все виды трансфертов выделяются дотационным на безвозмездной основе или разово (в связи с решениями Правительства) или на возвратной основе в виде бюджетных ссуд (на договорной основе). Принцип выравнивания также теряет актуальность и свою общеохватывающую роль в местных бюджетах, т.е. этот трансферт уже не может включать отдельную часть расходов местных бюджетов.*
- 3) **Критерии объединения органов местного самоуправления на объективной основе** (положение, порядок – экономический демографический, географический) или субъективной основе объединения на местах (договоренность, менталитет, обычаи);
- 4) **Вертикаль власти.** *В случае объединения, какова роль институтов губернаторства, акиматства, и промежуточных органов. К примеру, если 6 районов в каждом районе будет по 6 айыл окмоту, то по области 36 айыл окмоту, как один большой район. Отсюда возникает вопрос о роли института акиматства в развитии этих 36 айыл окмоту. В целом по республике предварительно будет насчитываться 252 айыл окмоту и 31 городов.*
- 5) **Роль одних органов местного самоуправления в развитии и становлении других.** *Отрицательные трансферты В результате объединения некоторых органов местного самоуправления образуются сверхсамодостаточные новые «муниципалитеты» которые могут сыграть своего рода решительную роль в развитии соседних новых малообеспеченных «муниципалитетов». Таким образом, это является фундаментом в становлении в ближайшем будущем нового благополучного градообразующего звена. Этот вид трансферта отвечает принципам социального партнёрства.*

Административно-территориальное устройство страны является важным элементом ее государственной организации. Этот институт состоял исторически под влиянием природно-географических, социально-экономических и демографических факторов, потребностей государственно управления.

Это устройство в большинстве случаев имеет сугубо консервативный характер и обычно редко подвергается коренным изменениям, не претерпевает серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающие другие аспекты в организации государств.

В крупнейших государствах, таких как США, ФРГ, Испания, Италия, Швейцария, важнейшие элементы существующей административно-территориальной системы возникли в XIX в, а в Великобритании эти основы восходят к эпохи раннего феодализма. В Японии административно-территориальное деление окончательно сложился вскоре после Второй мировой войны.

Поэтому в системе административно-территориального деления зарубежных стран до сих пор сохранились явно устаревшие территориальные единицы, небольшие по территории. Потерявшие экономическую, а иногда демографическую основу для своего существования. По прежнему сохраняются серьезные различия в размерах территории, численности населения и экономическому потенциалу административно-территориальных единиц, принадлежащих к одной категории.

Несмотря на то, что в конце 80-х годов были проведены реформы административно-территориального устройства в Великобритании, ФРГ и Франции, Отмеченные выше недостатки в административно-территориальном делении этих стран они не устранили.

Укрупнения административно-территориальных единиц при глубоко продуманной и выверенной стратегии и тактике их реализации способствует созданию «полюсов» экономического роста, относительному сглаживанию межрегиональных социальных контрастов, стабилизации общественно-политической ситуации в отдельно взятом регионе и стране в целом.

Посмотрим историю преобразования административно-территориального деления других стран:

В **Казахстане** (22 апреля 1997 г.) прошла по инициативе президента РК Назарбаева. Закон «О мерах по оптимизации административно-территориальной устройства Республики Казахстан

Сама перекройка границ не поменяла структуру расселения. Но создала благоприятные условия, учитывая высокую миграционную активность урбанизирующихся слоев населения внутри республики. Произошли следующие изменения: Талды-Курганская вошла в состав Алматинской с центром в г.Талдыкурган, Тургайская область вошла в состав Кустанайской, Кокчетавская область была разделена между Акмолинской и Северо-Казахстанской областями, Джезказганская вернулась в состав Карагандинской области, а Семипалатинская вошла в состав Восточно-Казахстанской области.

Повсеместным для послевоенной **Европы** было укрупнение муниципальных образований, введение в ряде стран ограничений по размеру муниципалитетов.

Опыт укрупнения был и позитивным, и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных странах, как Франция.

Успех достигался при объединении муниципалитетов на добровольной основе. Даже если новые границы надмуниципальных образований проводились «сверху», это делалось на основе длительного опыта межмуниципальной кооперации и дорогостоящих исследований, обеспечивших всесторонний учет хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов.

Франция по своему административному делению является самой «раздробленной» из всех европейских стран. В стране насчитывается 36.000 коммун (населенных пунктов), причем треть из них едва ли насчитывает 200 жителей. Реформы укрупнения французских коммун проводились с 1890 по 2010 год, отчего сегодня во Франции существует чуть ли не десяток форм сотрудничества между коммунами, дублирующих друг друга – от межкоммунальных объединений до метропольных городов.

Что же касается департаментов, которые Франция унаследовала от наполеоновской эпохи, то сегодня они являются слишком маленькими административными единицами как с европейской точки зрения, так и по французским меркам.

В **Швеции** сотрудничающие муниципалитеты объединились вокруг городов на основе освоения межселенных территорий. Окончательное муниципальное деление закрепило сложившуюся систему блоков.

В **Дании** для определения границ округов было проведено исследование, которое представило сложившиеся торговые зоны (44 зоны), зоны концентрации трудовых ресурсов (123 «центра притяжения») и многие другие сферы взаимовлияния, вплоть до границ продажи и доставки местных газет, и дало полную картину взаимозависимостей. Был проведен детальный учет «эффекта масштаба» для оказания разных типов общественных услуг, который показал, например, что дома для престарелых требуют населения в 3500-5000 чел, а система помощи на дому – населения в 4000-5000 чел. Законом были утверждены принципы изменения муниципального деления (округа охватывают сельские муниципалитеты и города; один город – один муниципалитет, что подразумевало обеспеченность города территорией для промышленного и другого развития). Руководствуясь этими принципами и используя результаты детальных исследований, датская Комиссия по реформе местного самоуправления разработала предложения о создании округов, которые были направлены для обсуждения в муниципалитеты и утверждены центральной властью только после согласования с теми, кому предстояло объединиться¹.

В Финляндии 20 лет назад была предпринята попытка серьезно уменьшить число муниципалитетов «сверху» с государственного уровня, разработан план, как это было сделано в Швеции и Дании. Однако в результате политических дебатов по территориальной реформе победил принцип добровольности объединения. Параллельно была создана системы государственных субсидий для исполнения государственных полномочий – предоставления услуг в области школьного образования, ухода за детьми и т.п. Государство поощряет объединение муниципалитетов через предоставление дополнительных субсидий, то есть реформа проходит не административным путем, а стимулируется экономически.

Показателен опыт проведения реформ местного самоуправления в странах бывшего социалистического лагеря – Польше и бывшей ГДР.

Польские законодатели еще в 1990 году закрепили основные положения Европейской хартии о местном самоуправлении в национальных актах. С января 1990 года в Польше вступил в силу закон о местном самоуправлении, в соответствии с которым местное самоуправление должно осуществляться на основе принципов subsidiarity и приоритета прав граждан. В качестве базовой основы осуществления местного самоуправления была выбрана гмина (община). Управленческая деятельность местного сообщества осуществляется через органы гминного (местного) самоуправления, основная задача которых, равно как и органов государственной власти в Польше, - оказывать услуги жителям.

В СССР в 1923 году началась административно-территориальная реформа. Вместо старого губернского деления планировалось провести районирование страны. Целью реформы было сокращение числа административно-территориальных единиц, упрощение и удешевление аппарата управления.

Для Кыргызстана положительный опыт вышеуказанных стран сегодня весьма полезен, если использовать взвешенный подход при проведении административно-территориальной реформы с учетом объективных, приемлемых для Кыргызстана особенности.

¹ Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российский городов. Москва, 1995