

Е.А. Садырбаев

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Казахстан
(E-mail: muras_mt@mail.ru)*

Современные тенденции в развитии местного самоуправления в Республике Казахстан

В статье рассмотрены актуальные вопросы развития местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе. Особенностью реформ, осуществляемых в настоящее время, является значительное укрепление финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Это связано, прежде всего, с внедрением самостоятельного бюджета на уровне местного самоуправления и введения «института коммунальной собственности местного самоуправления». Опыт реформ местного самоуправления в рассмотренных в статье странах был изучен и использован при формировании современной казахстанской модели местного самоуправления, в частности, каким должен быть руководитель местного управления и какие процедуры должны обеспечить эффективность исполнительной власти на местном уровне. Современный этап развития местного самоуправления в Республике Казахстан сопровождается важными реформами и изменениями в законодательной базе. Результатом предлагаемых мер, в конечном итоге, будет реализация политики развития местного самоуправления, которая, в свою очередь, приведет к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Все это позволит обеспечить самостоятельность решения населением вопросов местного значения, учет мнения населения при решении вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения соответствующих территорий.

Ключевые слова: Конституция, местное самоуправление, самостоятельный бюджет, коммунальная собственность, финансовая самостоятельность, местное сообщество, реформы, законодательная база.

Действующая в Казахстане система местного государственного управления построена на принципе сближения систем местного государственного управления и самоуправления. При этом местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и посредством органов местного самоуправления. Конституцией определено, что «в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [1].

Говоря о местном самоуправлении, в качестве примера, несомненно, стоит рассмотреть опыт развитых зарубежных стран в решении данного вопроса. Однако не всякий опыт применим для Казахстана. В силу разности особенностей государственного аппарата и конституционного строя государств система муниципальных образований Германии, Великобритании, Италии не способна эффективно функционировать в рамках казахстанской модели государственности. И здесь наиболее адекватными и уместными примерами для Казахстана являются Франция и Россия. Объясняется это следующим образом: Казахстан и Франция имеют много общего в плане государственного устройства и конституционных особенностей. Франция — суверенная унитарная демократическая республика. С Российской Федерацией Казахстан объединяют историческое прошлое и единые направления развития, а также, что немаловажно, схожесть комплекса проблем.

Если рассмотреть опыт Франции, то можно отметить, что по Конституции 1958 г. «территориальными образованиями являются коммуны, департаменты, регионы, местные образования с особым статусом и заморские территории». Сегодня во Франции насчитывается 22 региона, 100 департаментов и 36 600 коммун [2].

Основу территориальной организации составляют коммуны. Коммуна насчитывает приблизительно 36 тыс. человек, управляется муниципальным советом и мэром, который является одновременно органом исполнительной власти. Равно так же, как и в Казахстане, где аким является представителем и исполнительной, и законодательной власти. Совет управляет делами коммуны. Он принимает решения по вопросам, затрагивающим интересы ее граждан по всем социальным проблемам: распоряжается имуществом, создает необходимые службы (больницы, рынки, дороги, музеи, школы и т.д.). К компетенциям коммуны относятся:

- регистрация рождений, браков и смертей;
- организация выборов, ведение избирательных списков;

• ясли, помощь пожилым людям, некоторые дома престарелых, поддержка общественных организаций. Коммунальный центр социальной помощи собирает заявки, анализирует потребности и работает на местном уровне. Он тесно сотрудничает с департаментом;

- строительство, оборудование, управление детскими садами и начальными школами;
- застройка (разработка планов застройки, выдача разрешений на строительство), создание и эксплуатация рекреационных зон, содержание местного дорожного фонда, уличного освещения, зеленых насаждений, общественных зданий коммуны, общественного транспорта;
- полномочия в сфере водоснабжения, оздоровления окружающей среды и уборки мусора.
- защита общественного порядка при существовании, в отдельных случаях, муниципальной полиции;
- оборудование культурного и спортивного назначения (музеи, библиотеки, медиатеки, спортивные залы, бассейны, катки); муниципальные музыкальные школы и досуговые центры;
- поддержка жилого фонда, экономики и туризма;
- муниципальные архивы;
- в некоторых коммунах осуществляется международная деятельность [2].

Как мы видим, в круг компетенций коммун входит тот же спектр, что находится в ведении акима местного уровня. То есть граница аналогии проходит между коммуной и акиматом села, поселка или сельского округа.

Французское местное и региональное управление строится на основе сочетания управления и самоуправления. Управление осуществляют назначаемые чиновники (комиссары Республики, супрефекты и др.). Самоуправление предоставлено выборным органам. Комиссар Республики назначается в каждый департамент Советом министров. В регионе комиссар Республики наиболее значительного департамента является комиссаром региона. Комиссар Республики представляет «каждого из министров» и «несет ответственность за национальные интересы, за соблюдение законов и поддержание общественного порядка» [3]. Финансовый контроль осуществляет региональная счетная палата. Она проверяет счета местных коллективов, их законность и «надлежащее использование кредитов, фондов и ценностей» [3].

Еще одним примером успешного муниципального управления являются органы муниципального самоуправления Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. При этом местное самоуправление осуществляется гражданами посредством референдума, выборов и иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления [4].

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования;
- сход граждан;
- другие формы.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- наказы избирателей;
- другие формы.

Опыт реформ местного самоуправления в рассмотренных выше странах был изучен и использован при формировании современной казахстанской модели местного самоуправления. В частности, каким должен быть руководитель местного управления (аким сельского округа, села, поселка) и какие процедуры должны обеспечить эффективность исполнительной власти на местном уровне.

Современный этап развития местного самоуправления в Республике Казахстан сопровождается важными реформами и изменениями в законодательной базе.

Глава государства в своем Послании от 27 января 2012 г. «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» четко подчеркнул важность развития местного самоуправления, расширения участия граждан в решении всех вопросов местного развития.

Вступление в силу Закона Республики Казахстан от 13 июня 2013 г. № 101-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» [5] и Закона Республики Казахстан от 13 июня 2013 г. № 102-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между органами государственного управления» в значительной мере изменило существующую в государстве систему местного самоуправления [6].

Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 г. № 438 утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, предусматривающая реформирование системы местного самоуправления в два этапа.

На первом этапе (2013–2014 г.) осуществлены меры по расширению потенциала действующей системы на нижних уровнях управления по практической отработке механизмов управления и финансирования, которые стали базовой предпосылкой для дальнейшего развития местного самоуправления.

В рамках реализации первого этапа принят Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 г. № 101-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления», в соответствии с которым внесены изменения и дополнения в Бюджетный и Налоговый кодексы, Кодекс «Об административных правонарушениях», Законы «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «О государственной службе», «О рекламе», «О государственном имуществе», предусматривающие следующие нормы:

1) регламентирован порядок формирования, проведения и полномочий собраний и сходов и оформления их решений;

2) обязательность обсуждения собранием или сходом вопросов финансирования мероприятий местного значения;

3) введена норма по предоставлению местному населению права участия в мониторинге за использованием бюджетных средств, выделенных на решение проблем местного значения;

4) предоставлено право формирования собственных доходных источников (доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества, добровольных сборов физических и юридических лиц, платы за размещение наружной (визуальной) рекламы, штрафы за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах и иные источники, не противоречащие законодательству);

5) открытие специальных счетов в органах казначейства, где будут отражаться доходы и расходы, направленные на реализацию функций местного самоуправления;

6) передача части районной коммунальной собственности сельским акимам (детские сады, библиотеки, дома культуры, площади, тротуары, улицы, мосты, общественные парки и места досуга, объекты уличного освещения, уличные проточные лотки, художественные и исторические памятники местного значения) с целью эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов.

Также законом определены единые подходы по согласованию депутатами маслихата кандидатур назначаемых акимов, а также выражению им вотума недоверия, закреплены полномочия Президента Республики Казахстан по утверждению типового регламента маслихата, урегулирована ответственность и отчетность местных исполнительных органов перед населением и др [5].

На втором этапе (2015–2020 г.), т.е. в настоящее время, повсеместно реализуются результаты рассмотрения вопросов по дальнейшему разграничению функций местного государственного управления, проработаны вопросы формирования бюджета и коммунальной собственности органов

местного самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов.

В рамках реализации Программы План нации «100 конкретных шагов» от 20 мая 2015 г. и в целях реализации «Пяти институциональных реформ» Министерству национальной экономики Республики Казахстан совместно с Министерством финансов Республики Казахстан поручено на уровне городов районного значения, сел, поселков и сельских округов внедрить самостоятельный бюджет местного самоуправления, который, в свою очередь, вызывает потребность образования института «коммунальной собственности местного самоуправления» [7].

Какие же изменения произойдут на уровне сельского бюджета?

На основе опыта стран ОЭСР внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления в Республике Казахстан предлагается осуществлять поэтапно. На первом этапе будет сохранен действующий механизм зачисления передаваемых на контрольные счета наличности налогов в районный бюджет, для дальнейшего их перечисления органам местного самоуправления в виде трансфертов. При этом предлагается перечислять из районного бюджета на контрольные счета наличности местного самоуправления бюджетные средства в пределах, равных объему поступлений указанных налогов в областную и районный бюджет от налогоплательщиков, зарегистрированных в данном сельском округе, селе, поселке, городе районного значения. Важным моментом является то, что внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления, как четвертого уровня госбюджета, предлагается начать с 2018 г. в административно-территориальных единицах с населением более 2 тыс. человек, а повсеместное внедрение — после 2020 г.

Таким образом, доходная часть самостоятельного бюджета местного самоуправления будет состоять из собственных доходов (налоговые и неналоговые поступления), субвенций из районного (города областного значения) бюджета и целевых трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Немаловажным является то, что проектом Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» предлагается утверждение самостоятельного бюджета местного самоуправления возложить сначала на маслихат района, а в последующем проработать вопрос создания представительного органа местного самоуправления на базе его Собрания, который и утверждал бы этот бюджет [8]. При этом исполнение самостоятельного бюджета будет возложено на аппарат акима, и соответствующие изменения и дополнения будут внесены в Бюджетный кодекс в части введения нового понятия «бюджет акима города районного значения, села, поселка и сельского округа» как самостоятельного уровня бюджета. Кроме того, Бюджетный кодекс будет дополнен новыми статьями и пунктами, регламентирующими:

- порядок и сроки формирования, рассмотрения, утверждения, исполнения (в том числе проведения уточнений и корректировок) бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- порядок и сроки подготовки проекта соответствующего решения о бюджете акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- порядок и сроки подготовки проекта соответствующего постановления о реализации бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- формы регулирования межбюджетных отношений между бюджетами районов (городов областного значения) и бюджетами акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов;
- перечень налоговых и неналоговых поступлений, которые будут составлять доходную часть бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- направления, по которым будут осуществляться расходы бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа.

Что касается нововведений в области управления коммунальной собственностью, необходимо отметить, что на сегодня вся коммунальная собственность на селе входит в состав коммунальной собственности района и управляется акиматом района. Поэтому формирование самостоятельного бюджета местного самоуправления, как четвертого уровня государственного бюджета, вызывает потребность образования института «коммунальной собственности местного самоуправления», как нового уровня государственной коммунальной собственности, которого сегодня нет.

В этой связи проектом Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного

самоуправления» законодательно вводится понятие «институт коммунальной собственности местного самоуправления», с последующим его отражением в Гражданском кодексе и Законе Республики Казахстан «О государственном имуществе» [8]. В состав «коммунальной собственности местного самоуправления» должны входить средства его самостоятельного бюджета. От имени административно-территориальной единицы управление коммунальным имуществом местного самоуправления будет возложено сначала на аппарат акима по согласованию с собранием местного сообщества, а в последующем данные функции будут закреплены за представительным органом местного самоуправления. Это будет способствовать активному вовлечению местного населения в дела местного сообщества, так как собрание, состоящее из представителей местного сообщества, будет решать вопросы использования имущества местного сообщества, создания коммунальных юридических лиц, вопросы приватизации и иные вопросы, связанные с управлением имуществом. В соответствии с Гражданским кодексом собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества. Поэтому мероприятия по внедрению коммунальной собственности местного самоуправления должны быть синхронизированы с процессом внедрения самостоятельного бюджета местного самоуправления.

На всех этапах внедрения самостоятельного бюджета местного самоуправления необходимо проводить широкомасштабную разъяснительную работу, совершенствовать методологическую базу и обучать представителей органов местного самоуправления ведению бюджетного процесса и управления коммунальной собственностью.

Проводимые реформы позволят продолжить процессы в сфере демократизации власти, наделить органы местного самоуправления необходимыми финансовыми и материальными ресурсами, повысить роль населения в решении вопросов местного значения, снизить уровень проявлений бюрократизма и коррупции, повысить заинтересованность органов местного самоуправления в росте налоговой базы, определить дополнительные источники доходов.

Результатом предлагаемых мер, в конечном итоге, будет реализация политики развития местного самоуправления, которая, в свою очередь, приведет к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Все это позволит обеспечить самостоятельность решения населением вопросов местного значения, учет мнения населения при решении вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения соответствующих территорий, повышение активности, заинтересованности и ответственности населения в решении вопросов местного значения, финансовую самостоятельность нижнего уровня управления от местных исполнительных органов районного звена, повышение уровня жизни и занятости населения в каждом населенном пункте, повышение политической стабильности в регионах и государстве в целом.

Список литературы

- 1 Конституция Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.akorda.kz>.
- 2 Интернет-сайт сотрудничества между городами и регионами Франции и России. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: cooperation.ru.
- 3 Статья 34 Закона Франции «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» от 2 марта 1982 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: studref.com.
- 4 Конституция Российской Федерации. Глава 8, статья 130, пункт 2. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm>.
- 5 Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 г. № 101-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.economy.gov.kz>.
- 6 Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 г. № 102-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между органами государственного управления». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.economy.gov.kz>.
- 7 План нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.akorda.kz>.
- 8 Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.economy.gov.kz>.

Е.А. Садырбаев

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуындағы заманауи үрдістер

Мақалада қазіргі заманғы Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуының өзекті мәселелері қарастырылған. Қазіргі кезде жүргізіліп жатқан реформалардың ерекшелігі жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдарының қаржылық дербестіктерінің едәуір нығайғаны болып табылатындығы айтылған. Бұл, ең алдымен, жергілікті өзін-өзі басқару деңгейінде дербес бюджет және «жергілікті өзін-өзі басқарудың коммуналды меншігі институтын» енгізумен байланысты. Жергілікті өзін-өзі басқару реформасы көрсетілген елдердегі тәжірибесі зерттеліп, оны Қазақстан жағдайында қолдану барысы айтылған. Мысалы, жергілікті басқару деңгейіндегі басшы қандай болуы керек және жергілікті деңгейдегі атқарушылық билік тиімділігін қандай үдерістер қамтамасыз етеді деген мәселелер. Қазақстан Республикасында жергілікті басқарудың дамуының қазіргі кезеңгі маңызды реформалармен және заңдылық базасындағы өзгерістермен қосарланып отырғаны айтылған. Қабылданған іс-шаралар нәтижесі түптің түбінде халықтың, жергілікті басқарудың және мемлекеттік биліктің өзара ұштасқан жүйесін құруға әкелетін жергілікті өзін-өзі басқарудың даму саясатын жүзеге асыру болып табылатындығы көрсетілген. Мұның барлығы тиісті аумақта тұрып жатқан халықтың мүддесіне тікелей қатысты жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғындардың өздері шешуіне мүмкіндік беретіндігі айтылған.

Кілт сөздер: Конституция, жергілікті өзін-өзі басқарудың дербес бюджеті, коммуналдық меншік, қаржылық дербестігі, жергілікті қауымдастық, реформалар, заңнамалық база.

E.A. Sadyrbaev

Modern tendencies in development of local self-government in Republic of Kazakhstan

In the article the pressing questions of development of local self-government are considered in Republic of Kazakhstan on the modern stage. The feature of the reforms carried out presently is the considerable strengthening of financial independence of organs of local self-government. It is constrained, foremost, with introduction of independent budget at the level of local self-government and introduction of «institute of community property of local self-government». Experience of reforms of local self-government in the countries considered in the article was studied and used for forming of the modern Kazakhstan model of local self-government. In particular, what a leader of local government (and what procedures must be must provide efficiency of executive power at local level. The modern stage of development of local self-government in Republic of Kazakhstan is accompanied by important reforms and changes in a legislative base. The result of the offered measures in the end will be realization of politics of development of local self-government, that in turn will result in creation of the system of cooperation of population, local self-government and state power. All of it will allow to provide independence of decision the population of questions of local value, account of opinion of population at the decision of questions, directly affecting interests of population of corresponding territories.

Keywords: Constitution, local self-government, independent budget, community property, financial independence, local association, reforms, legislative base.

References

- 1 Konstitutsiia Respubliki Kazakhstan [Constitution of Republic of Kazakhstan]. *akorda.kz*. Retrieved from <http://www.akorda.kz> [in Russian].
- 2 Internet-sait sotrudnichestva mezhdu horodami i rehionami Frantsii i Rossii [Web-site of collaboration between cities and regions of France and Russia]. *cooperasion.ru*. Retrieved from cooperasion.ru [in Russian].
- 3 Statia 34 Zakona Frantsii «O pravakh i svobodakh kommun, departamentov i rehionov» ot 2 marta 1982 h. [Article 34 Laws of France «On rights and freedoms of communes, departments and regions» from March, 2 1982]. *studref.com*. Retrieved from studref.com [in Russian].
- 4 Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii. Hlava 8, statia 130, punkt 2 [Constitution of Russian Federation. Head 8, article 130, point 2]. *constitution.ru*. Retrieved from <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm> [in Russian].
- 5 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 13 iyunia 2013 hoda № 101-V ZRK «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatelnye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam razvitiia mestnoho samoupravleniia» [Law of Republic of Kazakhstan from June, 13, 2013 No. 101 - V ZPK «About making alteration and additions in some legislative acts of Republic of Kazakhstan on questions of development of local self-government»]. *economy.gov.kz*. Retrieved from <http://www.economy.gov.kz> [in Russian].

6 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 13 iunia 2013 hoda № 102-V «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatelnye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam razhranicheniia polnomochii mezhdou orhanami hosudarstvennoho upravleniia» [Law of Republic of Kazakhstan from June, 13 2013 No. 102 - V «About making alteration and additions in some legislative acts of Republic of Kazakhstan on questions of differentiation of plenary powers between the organs of state administration»]. *economy.gov.kz*. Retrieved from <http://www.economy.gov.kz> [in Russian].

7 Plan natsii «100 konkretnykh shahov» po realizatsii piati institutsionalnykh reform [A plan of nation is «100 certain steps» on realization of five institutional reforms]. *akorda.kz*. Retrieved from <http://www.akorda.kz> [in Russian].

8 Proekt Zakona Respubliki Kazakhstan «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatelnye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam razvitiia mestnoho samoupravleniia» [Project of Law of Republic of Kazakhstan «About making alteration and additions in some legislative acts of Republic of Kazakhstan on questions of development of local self-government»]. *economy.gov.kz*. Retrieved from <http://www.economy.gov.kz> [in Russian].

Репозиторий КАРГУ