

Е.А. Садырбаев

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

Реформирование системы местного управления и самоуправления в Республике Казахстан: опыт зарубежных стран

Статья посвящена вопросам развития местного государственного управления и самоуправления. Рассмотрены основные факторы, определяющие эффективность деятельности органов местного самоуправления. Особое внимание уделено зарубежным моделям местного самоуправления, особенностям их развития. Исследованы возможности использования опыта зарубежных стран в Республике Казахстан. Проведен анализ современных реформ в области местного самоуправления, проводимых в Казахстане. Изучены направления усиления доходной базы сельского бюджета, расширения полномочий сельского акима.

Ключевые слова: местное самоуправление, бюджет, децентрализация власти, выборные органы местного самоуправления, бюджетная обеспеченность, полномочия сельского акима, разграничение полномочий, эффективность деятельности сельского акима, доходная база местного бюджета, общественные советы.

Внедрение принципов децентрализации и использование институтов местного самоуправления является одним из показателей эффективного развития государственного управления на пути к демократизации и прозрачности процессов управления и развитию гражданского общества.

Конституцией Республики Казахстан определяется, что в Казахстане признается местное самоуправление для самостоятельного решения населением вопросов местного значения [1]. Статьей 89 Конституции определяются механизмы осуществления местного самоуправления, а именно — маслихаты и другие органы местного самоуправления, которые конкретно отвечают за развитие соответствующих территорий. Важным этапом в реформировании системы местного самоуправления в Казахстане стало внесение значительных изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», в результате чего данный документ стал называться Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Особенностью современного этапа реформ местного управления и самоуправления является реализация принципа сближения систем местного государственного управления и самоуправления, при котором особый акцент делается на усилении управленческой роли местного населения при принятии важных решений по развитию местных территорий. Особое значение приобретает необходимость повышения эффективности деятельности местных акимов.

В Послании Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» поставлена цель — сформировать новый тип государственного управления. Важным инструментом формирования эффективного государственного управления является проведение децентрализации управления и развитие местного самоуправления: «Через органы местного самоуправления нужно предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения» [2].

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что важным фактором повышения эффективности местного самоуправления является активное привлечение местного населения к управлению.

Европейская Хартия местного самоуправления выделяет четыре основных признака, без которых не может осуществляться местное самоуправление:

- власть, действующая в пределах, установленных законом;
- наделение органов местного самоуправления правом самостоятельного распоряжения ресурсами;
- власть с четко обозначенными функциями в государстве;
- наличие выборных органов местного самоуправления [3].

Кроме того, Европейской Хартией предполагается, что для реформирования системы местного управления и самоуправления необходимо обязательное использование опыта развитых зарубежных стран по данному вопросу.

Анализ зарубежного опыта организации местного самоуправления показал, что в целом в европейской практике сложились две основные модели, а именно — англосаксонская и континентальная. Эти модели реализуются в разных странах с учетом особенностей экономического развития страны, существующей системы государственного управления, степени централизации власти на местах, национальных традиций. Выбирая ту или иную модель развития местного самоуправления, необходимо учитывать эти факторы.

Родиной англосаксонской модели является Великобритания, кроме того, данная модель успешно реализуется в Индии, Канаде, Новой Зеландии, США и других странах. Ее отличительные черты — высокая автономность местного самоуправления, прозрачность действий местных властей и постоянный мониторинг принимаемых решений со стороны местного населения. Континентальная модель применяется в практике местного самоуправления таких европейских стран, как Италия, Бельгия, Франция, Нидерланды, Испания. Кроме того, она успешно реализуется в отдельных латиноамериканских странах. Эту модель отличает стандартизация правового положения местных территориальных единиц и органов местного самоуправления, находящихся на одном уровне.

Для Казахстана особый интерес представляет разновидность континентальной модели, которая реализуется в скандинавских странах и характеризуется следующими особенностями:

- рациональное распределение полномочий между различными уровнями управления;
- важные социальные функции государства отдаются в распоряжение местных властей;
- независимые структуры контролируют деятельность органов местного самоуправления.

Особенности реализации различных моделей местного самоуправления в ведущих странах мира, специфика их организационных форм, взаимообусловленность и взаимозависимость центральных государственных органов и органов местного управления во многом определяются историко-географическими факторами, социально-экономическим положением, сложившимися традициями и культурными ценностями и т.п.

Необходимо отметить и современные тренды, характерные для различных моделей местного самоуправления, а именно:

- существование проблем укрепления доходной базы местного самоуправления при существующих собственных бюджетах муниципалитетов;
- передача части не свойственных деятельности органов местного самоуправления функций на аутсорсинг, в предпринимательскую среду;
- укрупнение местных территорий.

Опыт реализации реформ местного самоуправления в ведущих странах мира показывает, что одним из актуальных вопросов является вопрос гармонизации баланса между централизацией и децентрализацией. И здесь важным фактором выступает существование достаточного собственного имущества и денежного фонда у органов местного самоуправления, что является залогом реальной экономической самостоятельности, расширения возможностей активной хозяйственно-экономической деятельности.

Для Казахстана в данном вопросе наиболее интересным представляется опыт Польши, которая имеет схожее с Казахстаном административно-территориальное деление.

Особенностью польской модели является передача большинства управленческих полномочий на более низкий уровень, формирование независимых общественных и государственных структур, преобразование бюджетных отношений с одновременным созданием независимых денежных фондов для каждого уровня местного самоуправления. Основной единицей местного самоуправления в Польше являются гмины, с которыми связано выполнение всех основных государственных задач, возложенных на территориальное самоуправление. По численности гмина может насчитывать от 2 тыс. человек, что схоже с численностью населения в сельском округе Казахстана.

Бюджет гмины состоит из собственных доходов, общих субвенций и целевых дотаций, утверждается советом гмины и исполняется вуйтом (исполнительный орган гмины) [4]. Важный источник доходов гмины — собственные доходы, которые состоят из поступлений подоходного налога физических и юридических лиц в соответствии с установленными соотношениями, а также поступлений местных налогов на недвижимость, аграрного, лесного, на транспортные средства, за собак,

подходного налога, оплачиваемого кредитной карточкой физических лиц, на наследство и дарственные, на доходы по гражданско-правовым договорам и местных сборов. Бюджет гмины состоит из 39,34 % от общей суммы подходного налога и 6,71 % налога на корпорации, а также из местных налогов и сборов.

При этом для развития казахстанской модели местного самоуправления представляет интерес тот факт, что в Польше законом о доходах единиц территориального самоуправления четко оговаривается, кто, сколько и в каких случаях платит при превышении оговоренных уровней дохода, а также кто и сколько получает при недостаточном уровне доходов. Данный закон очень четко и детально регламентирует всю доходную часть бюджетов всех органов местного самоуправления, а также их взаимоотношения с центральной властью. Подходный налог платится в гмину по месту проживания плательщика, а не по месту работы. Ставки местных налогов и сборов могут варьироваться до определенного уровня, в зависимости от политики конкретной гмины. Гмины самостоятельно утверждают бюджет. Центральная власть имеет право лишь изучить бюджет гмины на предмет экономической реальности и соответствия законам, а в случае наличия замечаний гмине даются лишь рекомендации по их устранению, которые гмина имеет право отвергнуть [4].

Другим источником формирования бюджета гмины являются общие субвенции, состоящие из просветительской, компенсационной и эквивалентной частей. Кроме того, для гмин выделяются целевые дотации из государственного бюджета на реализацию задач, порученных правительственной администрацией, и собственных задач, на ликвидацию непосредственных угроз безопасности и общественному порядку, на выполнение задач, вытекающих из международных договоров.

Гмины отвечают за дошкольные и общеобразовательные учреждения, локальное здравоохранение, коммунальные услуги, местные дороги, библиотеки, стадионы, дома культуры и пр. Также на базе гмин государство выполняет функции по соцзащите населения и некоторые другие, перечисляя в виде дотаций средства на выплаты и компенсируя 50 % административных расходов. По своему усмотрению богатые гмины могут отменять некоторые местные налоги и сборы, устанавливая различные социальные льготы в виде бесплатных завтраков и обедов для дошкольников.

Таким образом, на сегодня гмины в Польше являются наиболее сильными в финансовом отношении единицами местного самоуправления.

В действующем казахстанском законодательстве о местном управлении и самоуправлении решение вопросов, связанных с порядком проведения собрания (схода) и принятием решений, закрепляется за маслихатами областей, города республиканского значения и столицы, и при этом каждый должен принимать свой порядок проведения сходов [5].

Однако на сегодня предусмотренные законодательством нормы по участию граждан в обсуждении вопросов местного значения на собраниях (сходах) на практике фактически не реализуются. Не регламентирован в законодательстве порядок формирования, проведения и полномочия собраний (сходов). И в этом плане заслуживает внимания опыт Польши в проведении местных референдумов общин. На этих референдумах, проведение которых инициируются общинами, решаются вопросы, касающиеся данной общины в сфере компетенции органов самоуправления данной единицы местного самоуправления; вопросы отзыва законодательного органа или освобождения от должности войта, бургомистра, президента; самоналогообложения жителей в общественных целях, входящих в компетенцию гмины, и др.

Таким образом, опыт Польши в области проведения референдумов, формирования самостоятельного бюджета и собственности органично вписался бы в казахстанскую практику при передаче уровня государственного управления на уровне сельских населенных пунктов в местное самоуправление с соответствующими правовыми рамками, закрепляющими финансово-экономические основы самоуправления.

Важным фактором, определяющим качество жизни сельского населения, является финансовая обеспеченность. Для Казахстана эти вопросы являются особо актуальными, поскольку уровень финансового обеспечения по различным регионам сильно варьируется. Анализ показывает, что заслуживает внимания опыт Российской Федерации в вопросах применения различных механизмов регулирования финансового обеспечения муниципальных образований. В настоящее время в Российской Федерации активно используются такие инструменты для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, как: фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, федеральный фонд компенсаций, федеральный фонд софинансирования социальных расходов, федеральный фонд регионального развития, фонд реформирования региональных и муниципальных финансов [6]. Все

перечисленные фонды создаются в составе федерального бюджета, их размеры, а также порядок распределения средств определяются при принятии федерального бюджета на очередной финансовый год. Изучение опыта функционирования подобных фондов было бы полезным и для Казахстана.

Опыт функционирования континентального типа местного самоуправления во Франции также представляет интерес для Казахстана. В современной Франции сложилась трехуровневая система местного самоуправления, включающая регионы, департаменты и коммуны. В коммунах население избирает мэра и совет коммуны, в департаментах — генеральный совет, в регионах — региональный совет. Эти советы избирают председателей. Комиссар самого большого департамента является одновременно и региональным комиссаром республики, который контролирует уже функции территориальных подразделений министерств на уровне всего региона. Все указанные выше «этажи власти» находятся под контролем национального правительства. Такая же система административного управления со значительной представленностью государственного управления на местном уровне характерна и для казахстанской модели местного управления и самоуправления. Однако особенность её во Франции в том, что представители государственной администрации присутствуют только в крупных территориальных образованиях, начиная с департамента. Чиновники государственной администрации наблюдают за деятельностью органов местного самоуправления; сохраняется соподчиненность органов самоуправления различных уровней.

Согласно конституции коммуны, департаменты являются территориальными сообществами, т.е. юридическими лицами публичного права, что предполагает возможность формирования самостоятельного бюджета, отстаивания своих интересов в суде. Структура доходов и межбюджетных трансфертов отражает уровень фискальной автономии органов местного самоуправления и их способность формировать политику в сфере предоставления общественных благ и услуг. К доходным источникам местных бюджетов во Франции относятся профессиональный, жилищный, земельный, транспортный и другие виды налогов.

Муниципальный совет является основой местного самоуправления на уровне коммун: он избирается прямым голосованием, решает основные вопросы, относящиеся к компетенциям коммун, не связан в своих решениях ничем, кроме действующего законодательства. Муниципалитеты во Франции обладают собственным бюджетом, который формируется посредством местного налогообложения, пошлин и местных предпринимателей, а также частично за счет поступлений из центральных органов власти и других государственных институтов или займов. Представляется важным для Казахстана изучение французского опыта формирования доходной базы местных бюджетов.

Изученный опыт зарубежных стран по вопросам развития местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что при создании определенных условий он может быть успешно адаптирован в практике местного самоуправления Казахстана. И для этого в нашем государстве в настоящее время делаются определенные шаги.

Необходимость реализации Плана нации «100 конкретных шагов» предопределила внесение поправок в некоторые законодательные акты Казахстана, касающиеся совершенствования местного самоуправления. Внесенные изменения ориентированы прежде всего на повышение роли населения в решении вопросов регионального значения и последовательное укрепление финансовой и экономической самостоятельности акимов сельских территорий [7].

Несомненно важные проблемы, которые необходимо решать, — это вопросы эффективного развития института акимов сельских территорий, а также вопросы недостаточной доходной базы для развития села. В Европейской хартии о местном самоуправлении четко оговариваются права местных органов самоуправления по самостоятельному владению и распоряжению финансовыми ресурсами для реализации поставленных задач (ст. 9) [2].

Вместе с тем в настоящее время акимы сельских территорий в полной мере не обладают такими финансовыми полномочиями. Необходимо отметить, что основные финансовые ресурсы сосредоточены в районном бюджете, а это, в свою очередь, не дает возможности реализовать принципы самоуправления. В результате акимы не способны эффективно решать местные вопросы, что объективно вызывает недовольство со стороны населения.

Данная проблема не находит своего решения в связи со слабой налоговой базой многих сельских местностей. Поэтому проводимые в настоящее время реформы направлены на постепенное расширение полномочий сельских акимов, в том числе предоставление акимам права формирования собственных доходных источников, открытия специальных счетов в казначействе, передачи части районной коммунальной собственности акимам нижних уровней. Важное значение для повышения уровня

финансовой самостоятельности сельских акимов имеет подготовленный проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления», в котором предусматривается внесение изменений, в частности, в Бюджетный кодекс Республики Казахстан. Предполагается, что в состав поступлений в бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа будут входить такие налоговые поступления, как:

- индивидуальный подоходный налог, не облагаемым у источника выплаты доходам, физических лиц, зарегистрированных на территории города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- налог на имущество физических лиц, имущество которых находится на территории города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- земельный налог на земли населенных пунктов с физических и юридических лиц, земельный участок которых находится в городе районного значения, селе, поселке;
- налог на транспортные средства с физических и юридических лиц, зарегистрированных в городе районного значения, селе, поселке [8].

Данные изменения позволят значительно усилить доходную базу сельского бюджета, расширить полномочия сельского акима.

В связи с внедрением самостоятельного бюджета на уровне городов районного значения, сел, поселков, сельских округов расходы данных уровней предполагается исключить из состава бюджета района (города областного значения) и предусмотреть их в составе бюджета городов районного значения, сел, поселков, сельских округов по срокам образования самостоятельных бюджетов.

По опыту Польши основным направлением расходования сельских бюджетов будет финансирование важных социальных мероприятий:

- организация деятельности детских садов, развитие их инфраструктуры, системы обучения, медицинского обслуживания;
- организация в сельской местности развоза учеников до школ и обратно;
- организация помощи инвалидам, тяжелобольным, доставки их в необходимых случаях до больниц;
- обеспечение освещения улиц, их благоустройства и озеленения;
- обеспечение качественного водоснабжения, содержания дорог и др.

Проводимые реформы затрагивают также вопросы делегирования акимов сельских уровней в состав региональной земельной комиссии для обеспечения обсуждения вопросов о нуждах населения по земельным вопросам. Это необходимо для того, чтобы аким сельского уровня мог выразить волю и нужды сельского населения по вопросам, касающимся земель, поскольку при встречах с избирателями много задают вопросов относительно проблем выделения земельных участков, в том числе для ведения крестьянского или фермерского хозяйства.

Важным аспектом, определяющим эффективность местного самоуправления, является вовлеченность населения в решение вопросов местного значения. Общественные советы местного самоуправления являются действенными инструментами в реализации конституционных прав граждан и решении социальных проблем местного населения. Поэтому эффективность данного института в основном зависит от активности населения в осуществлении и реализации задач местного значения. На реализацию этих задач направлен один из шагов Плана Нации — «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», а именно 99-й шаг, что в ближайшие годы необходимо усилить влияние созданных общественных Советов на деятельность местных властей. Для этого предполагается проводить предварительное обсуждение результатов реализации территориальных стратегических программ, местных бюджетов, социальных программ, нормативных правовых документов и др. [6].

Таким образом, современный этап в развитии государственного и местного самоуправления характеризуется тем, что в целом закреплено институциональное оформление жизнедеятельности казахстанского общества. Вместе с тем местное самоуправление должно активно включиться в процесс управления государством на своем уровне, решая наиболее оптимальным способом текущие проблемы местного значения. Деятельность органов местного самоуправления должна быть переориентирована на поиск и применение эффективных управленческих технологий и инструментов социально-экономического развития.

Анализ зарубежного опыта организации местного самоуправления и возможностей его адаптации в современных казахстанских условиях позволит во многом повысить эффективность и результативность проведения реформ в системе местного управления и самоуправления в Республике Казахстан.

Список литературы

- 1 Конституция Республики Казахстан. — [ЭР]. Режим доступа: <http://www.akorda.kz>.
- 2 Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г. «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства». — [ЭР]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>
- 3 Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122. — Страсбург, 15 октября 1985 г. — [ЭР]. Режим доступа: <http://base.garant.ru>
- 4 Барбара Имёлчик «Польский опыт децентрализации» — Фонд Развития Местной Демократии. — Варшава, 2003. — [ЭР]. Режим доступа: www.frdl.org.pl
- 5 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.04.2016 г.). — [ЭР]. Режим доступа: <http://online.zakon.kz>
- 6 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — [ЭР]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/>
- 7 План нации — «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ. — [ЭР]. 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». — [ЭР]. Режим доступа: <http://www.economy.gov.kz>.

Е.А. Садырбаев

Қазақстан Республикасындағы жергілікті басқару және өзін-өзі басқару жүйесін реформалау: шетелдік тәжірибе

Мақала жергілікті басқару және өзін-өзі басқару жүйесін даму мәселелеріне арналған. Жергілікті басқару органдарының тиімділігінің анықтаушы факторлары қарастырылған. Шетелдік өзін-өзі басқару үлгілері, сонымен қатар олардың даму мәселелеріне айырықша назар бөлінген. Қазақстан Республикасында шетел елдерінің тәжірибелерін қолдану мүмкіндіктері зерттелген. Авторлар Қазақстандағы өзін-өзі басқару жүйесінде өткізіліп жатқан реформаларды талдаған. Сондай-ақ ауыл бюджетінің кіріс қорын нығайту, ауыл әкімінің өкілеттерін кеңейту бағыттары зерттелген.

E.A. Sadyrbaev

Reformation of the system of local public administration and self-administration in the Republic of Kazakhstan: experience of foreign countries

The article is dedicated to the issues of development of local public administration and self-administration. The basic factors which determine the efficiency of local public administration activity were considered. Special attention was paid to consideration of foreign versions of local self-administration and details of its development. Possibilities of using foreign experience in the Republic of Kazakhstan were searched. The article contains analysis of current reforms in local self-administration conducted in Kazakhstan. Ways of strengthening of income basis of rural budget, extension of competence of rural mayor were studied.

References

- 1 Constitution of the Republic of Kazakhstan, [ER]. Access mode: <http://www.akorda.kz>.
- 2 Address by the President of the Republic of Kazakhstan, Leader of the Nation, N.Nazarbayev «Strategy Kazakhstan – 2050»: new political course of the established state», 14 December 2012, [ER]. Access mode: <http://adilet.zan.kz>
- 3 European Charter of Local Self-Government ETS N 122, Strasbourg, 15 October 1985, [ER]. Access mode: <http://base.garant.ru>

4 Barbara Imyolchik «The Polish decentralization experience» — Foundation in Support of Local Democracy, Warsaw 2003, [ER]. Access mode: www.frdl.org.pl

5 The Law of the Republic of Kazakhstan dated 23 January 2001 № 148-II «Local Public Administration and Self-Administration in the Republic of Kazakhstan» (with amendments as of 28 April 2016), [ER]. Access mode: <http://online.zakon.kz>

6 The Federal Law dated 06 October 2003 N 131-ФЗ (as of 03 July 2016) «On common principles of organization of local self-administration in Russian Federation», [ER]. Access mode: <http://pravo.gov.ru/>

7 The Plan of the Nation — «100 concrete steps» for realization of five institutional reforms, [ER]. Access mode: <http://www.akorda.kz>.

8 Draft Law of the Republic of Kazakhstan «On introduction of amendments in certain legal acts of the Republic of Kazakhstan in issues of local self-administration», [ER]. Access mode: <http://www.economy.gov.kz>.

Репозиторий Қарғу