

**А.Р. СОЛТАНГАЗИНОВ,<sup>1</sup>**

и.о. ассоциированного профессора  
(доцента), PhD.

**М.А. АМИРОВА,<sup>1</sup>**

и.о. ассоциированного профессора  
(доцента), PhD.

**Л.И. КАШУК,<sup>1</sup>**

и.о. профессора, к.э.н., PhD.

Инновационный Евразийский университет<sup>1</sup>

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЗАХСТАНА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

### **Аннотация**

В статье выявляются и раскрываются основные тенденции формирования и развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Эффективное развитие местного самоуправления в целом оказывает влияние на благополучное развитие страны, поскольку этот уровень властной вертикали непосредственно взаимодействует с населением в решении важных социально-экономических проблем местного значения, что способствует установлению доверительных отношений между властью и населением, а также в целом формированию положительного имиджа местной власти. В целом в нашей стране последовательно развивается система местного самоуправления, ее финансово-экономической основа. Вместе с тем еще имеется ряд нерешенных вопросов, которые являются сдерживающим фактором данного процесса. Невысокий уровень вовлечения населения в процесс принятия решений, касающихся вопросов жизнедеятельности местного сообщества, обусловлен не только недостаточным уровнем информационно-разъяснительной работы, но и состоянием правовой грамотности сельских жителей относительно понимания своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления. Для поиска путей улучшения и наращивания потенциала местного самоуправления проведен анализ отечественной и зарубежной законодательной базы, регулирующей вопросы местного самоуправления. В результате исследования выявлены проблемные аспекты формирования казахстанской модели местного самоуправления и выработаны рекомендации по их решению.

Ключевые слова: местное самоуправление, модели, власть, права, мнение местного сообщества, проблемы.

В современных условиях одним из важных факторов успешного развития любого государства является рациональное использование человеческого капитала, и в этой связи поиск эффективной модели местного самоуправления – важная задача для многих развитых стран мира. В иерархической структуре системы государственного управления и самоуправления именно этот уровень власти считается максимально приближенным к населению, что позволяет оперативно выявлять и решать вопросы местного значения. Исходя из этого, следует, что становление и эффективное развитие местного самоуправления обеспечивает не только оптимальное использование ресурсного потенциала, но и оказывает непосредственное воздействие на граждан посредством решения важных проблем местного значения, при этом способствуя формированию позитивного имиджа местных органов власти и в целом повышению доверия к ним.

На современном этапе для Казахстана решение актуальной задачи, направленной на совершенствование модели местного самоуправления, не является исключением. Одним из важных условий для модернизации экономики страны, укрепления демократии, решения вопросов местного значения и проведения эффективной региональной политики является развитие института местного самоуправления, который играет значительную роль в реализации мер, направленных на комплексное развитие территорий.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в очередном Послании народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» подчеркнул о необходимости создания новой модели роста экономики, важности недопущения концентрации расходных полномочий на областном уровне и необходимости их передачи на районный и сель-

ский уровень, а также о том, что акимы должны решать вопросы регионального и местного значения, а правительство сконцентрироваться на общегосударственных задачах [1].

Следует отметить, что регулирующая роль государства в региональном развитии ежегодно усиливается, что проявляется в увеличении объемов государственных инвестиций, направляемых на региональное развитие. Это позитивно сказывается на социально-экономическом положении регионов, снижении различий в региональном аспекте по уровню жизни, повышению качества социальных услуг, дальнейшем расширении производственной и транспортной инфраструктуры, а также улучшении демографической ситуации.

Вместе с тем в результате исследования установлено, что еще сохраняются проблемные вопросы, с которыми сталкиваются территории. Это прежде всего обеспечение интенсивного экономического роста, организация стабильной занятости населения и установление устойчивости развития. Кроме того, в сельских регионах доходы на душу населения значительно меньше, чем в среднем по стране, финансовая база и обеспеченность высококвалифицированными трудовыми ресурсами остается низкой.

Основным недостатком попыток внедрения местного самоуправления в Казахстане явилось их фрагментарное осуществление без предварительной выработки целостной модели местного самоуправления [2].

В связи с этим указанные проблемы требуют дальнейшей разработки с точки зрения системного подхода, эффективного развития института местного самоуправления, повышения конкурентоспособности территорий.

Базовые основы местного самоуправления в Казахстане заложены в Конституции Республики Казахстан, Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», Указе Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан».

Местное самоуправление в Казахстане основывается на следующих принципах.

1. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения.
2. Законность, равенство прав и учет законных интересов всех жителей населенного пункта.
3. Гласность и учет мнения граждан при решении вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения соответствующих административно-территориальных единиц.
4. Соблюдение общегосударственных интересов при решении местных задач.
5. Участие в решении вопросов государственного значения.
6. Принцип субсидиарности, основанный на том, что вмешательство вышестоящего органа управления в действия нижестоящего допускается лишь в той мере, в какой последний допустил действия, противоречащие Конституции, законам и актам главы государства и правительства, проявил свою неспособность к эффективному управлению, и при наличии определенных условий, при которых такое вмешательство может считаться законным и целесообразным.
7. Комплексность развития системы местного самоуправления.
8. Поддержка местного самоуправления со стороны государства.
9. Открытость деятельности органов местного самоуправления, их подконтрольность и подотчетность населению [3].

Казахстан, в отличие от стран с оптимальными региональными параметрами, характеризуется обширными территориями, рассредоточенными имеющимися производственными мощностями и низкой плотностью населения. При распределении и использовании финансовых ресурсов эти факторы приводят к бюджетной нагрузке, выражающейся в выделении бюджетных средств на неперспективные территории в плане экономического роста и увеличения численности проживающего населения.

Развитие системы местного самоуправления является одним из важных условий, способствующих решению вопросов эффективного использования средств государственного бюджета, обеспечения граждан равными возможностями на достойные доходные источники за счет пространственной организации экономики. В данном случае бюджетные средства концентрируются в центрах экономического роста и на приоритетных местных проектах, в том числе инициированных местными жителями соответствующих территорий, реализация которых ока-

жет положительное влияние на повышение конкурентоспособности, повышение занятости и благосостояния населения, что, в свою очередь, создаст позитивные предпосылки для территориальной концентрации капитала и трудовых ресурсов.

В Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, учитывающей общепризнанные ценности муниципальной демократии и муниципального управления, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления, определено развитие местного самоуправления в два этапа:

- ♦ 2013–2014 гг.: на данном этапе были расширены полномочия нижних уровней системы государственного управления, в результате определена правовая основа органов местного самоуправления, порядка проведения выборов акимов сел, сельских округов, поселков и городов районного значения, которые также наделены правом формирования доходных источников и открытия контрольных счетов наличности.

- ♦ 2015–2020 гг.: на данном этапе предусматривается дальнейшее разграничение функций государственного управления и местного самоуправления.

Институциональный аспект государственной политики, направленной на обеспечение устойчивого регионального развития, предусматривает качественную трансформацию системы государственного управления на основе децентрализации – передачи полномочий от центра к регионам, повышение качества управления на уровне сельского округа, села, поселка и города районного значения, создание эффективной институциональной среды, способствующей экономическому развитию, усиление общественного контроля путем участия населения в решении вопросов деятельности региона, регулирование которых в соответствии с действующим законодательством связано с обеспечением прав и законных интересов жителей соответствующей административно-территориальной единицы.

В этой связи одним из важных факторов регионального развития является децентрализация управленческих функций между местным государственным управлением и самоуправлением, поскольку именно эффективная и рациональная система распределения властных полномочий и ресурсов в разрезе уровней государственного управления и самоуправления позволит расширить возможности социально-экономического роста.

Система государственного управления нашей страны характеризуется постоянным процессом ее развития и модернизации. Для повышения ее конкурентоспособности требуется дальнейшая децентрализация ряда полномочий на уровень местного самоуправления. Вместе с тем, на наш взгляд, к числу сдерживающих факторов эффективного развития системы местного самоуправления можно отнести следующие:

- ♦ недостаточность финансирования мероприятий, направленных на решение вопросов местного значения;
- ♦ ограниченность полномочий акимов сел, сельских округов, поселков и городов районного значения в решении вопросов местного значения;
- ♦ недостаточность информационного обеспечения местного сообщества о деятельности органов местной власти и возможности их участия в осуществлении местного самоуправления.

Указанные проблемные аспекты прежде всего обусловлены ненадлежащей степенью развитости финансово-экономической основы местного самоуправления в Казахстане.

В рамках 98-го шага Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» предусмотрено внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления на уровне сельского округа, села, поселка и города районного значения [4].

Согласно выработанным подходам, которые были одобрены Национальной комиссией по модернизации, самостоятельный бюджет местного самоуправления как четвертый уровень государственного бюджета будет внедрен с 1 января 2018 г. в административно-территориальных единицах, где численность населения составляет свыше 2000 человек, а после 2020 г. – повсеместно [5].

В целях эффективной реализации функций государства местное сообщество должно непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. Посредством органов местного самоуправления граждане вовлекаются в процесс принятия государственных решений и получают реальную возможность влиять на ситуацию в сельских территориях и осуществлять социальный контроль деятельности местных органов власти, реализации проектов, касающихся улучшения условий жизнедеятельности сельского населения.

Исследование опыта европейской системы в области устойчивого развития сельских территорий показывает применение принципа партиципативности, в основу которого положена идея использования стратегического ресурса – багажа опыта, умений и знаний сельских жителей. Участие сельских жителей в процессе развития территорий Казахстана является важным элементом системы местного самоуправления, т.к. этот институт представляет собой первичный уровень организации власти на местах. Кроме того, такое управление является не только эффективным, но и приближенным к каждому участнику местного сообщества. В связи с этим следует адаптировать широко применяемый за рубежом принцип партнерства государства, общества и бизнеса, а также разработать механизм поддержки инициатив, вовлечения населения в решение вопросов местного значения, раскрытия их потенциала, способствующий консолидации и направлению интеллектуального капитала на выработку конструктивных предложений, являющихся мощным источником и действенным инструментом в организации необходимых условий для прогрессивного развития соответствующих территорий. В частности, в качестве механизма нами предлагается организовать диалоговую платформу для продвижения интересов и конкретных предложений местного сообщества, формирующих предпосылки для новых точек экономического роста посредством создания региональной коммуникативной площадки по примеру «G-Global».

В целом анализ развития института местного самоуправления, позволяющего интегрировать интересы государства, общества и личности, показывает, что в Казахстане создаются базовые условия: совершенствуется нормативная правовая база о местном самоуправлении, осуществляется разграничение полномочий между органами государственного управления и местного самоуправления, расширяется доходная база контрольных счетов наличности посредством передачи налогов на транспорт и земельный налог с юридических лиц, предусматривается внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления, который будет являться механизмом, позволяющим планировать расходы бюджета с учетом интересов местного сообщества. По результатам исследования можно сформулировать следующие выводы и предложения.

1. На сегодняшний день в Казахстане принятие важных решений, касающихся социально-экономического развития районного и сельского уровня, осуществляется в основном на областном уровне. Высокая концентрация полномочий на уровне области ограничивает роль представителей местных органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных стейкхолдеров в процессе принятия важных социально значимых решений. В этой связи, на наш взгляд, необходимо ускорение процесса децентрализации функций и полномочий для дальнейшей их передачи на нижестоящий уровень с целью расширения участия местных органов власти, местного сообщества и других заинтересованных лиц в развитии населенных пунктов, а также для того, чтобы оказываемые государственные услуги на местах наилучшим образом удовлетворяли потребности местного населения.

2. Обеспечение прозрачности принятия управленческих решений требует эффективного диалога между населением и местными органами власти, в процессе которого будет сформулировано консолидированное мнение по социально значимым и важным вопросам развития. Это, в свою очередь, окажет непосредственное влияние на принятие решения в интересах местного сообщества. В этих целях мы полагаем необходимым внедрение гражданского бюджетирования, способствующего широкому развитию практики обсуждения гражданских инициатив в бюджетном процессе. Этот процесс требует более широкого информирования местного населения и развития его потенциала для повышения социальной активности во всех сферах жизнедеятельности и в решении актуальных социально-экономических задач. Для этого следует усилить и обеспечить методическое сопровождение в сфере местного государственного управления и самоуправления.

3. В ходе исследования установлено, что в настоящее время степень участия местного населения в оценке деятельности местной власти и процессе принятия решений остается недостаточной. Для обеспечения активного и полноценного участия местного населения в принятии решений и оценке деятельности органов власти местного уровня, на наш взгляд, необходимо усилить механизмы, способствующие социальной активности населения.

4. Уровень соответствия результатов деятельности по решению вопросов местного значения поставленным целям и задачам зависит от акимов сел, сельских округов, поселков и городов районного значения, поэтому внедрение рейтинговой системы по основным ключевым показателям развития территорий и обеспечение их доступности в интернет-ресурсах окажет положительное влияние на повышение продуктивности работы государственных органов локального уровня.

5. В связи с введением бюджета четвертого уровня в целях эффективного использования бюджетных средств и оперативного решения вопросов местного сообщества, на наш взгляд, представляется целесообразным рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в законодательство о государственных закупках, что позволит местному сообществу осуществлять выбор поставщиков в границах указанной ими административно-территориальной единицы (сельский населенный пункт, район, область).

Таким образом, для достижения социальной эффективности и успешности развития института местного самоуправления необходимо усиление его финансово-экономической основы, широкое вовлечение граждан в процессы решения вопросов местного значения посредством создания условий, способствующих проявлению интереса населения к деятельности управленческих структур местного уровня, повышению доверия к местной власти, а также переориентации менталитета населения к стремлению активного участия в жизнедеятельности местного сообщества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2017 г. «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность»: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g).

2 Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан: утв. Указом Президента Республики Казахстан 28 ноября 2012 г. № 438.

3 Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»: принят 23 января 2001 г. № 148-ІІ.

4 План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ: Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 г.

5 Концепция проекта Бюджетного кодекса Республики Казахстан (в новой редакции): [economy.gov.kz/ru/razrabotka-aktov/detail.php?ELEMENT\\_ID=69429](http://economy.gov.kz/ru/razrabotka-aktov/detail.php?ELEMENT_ID=69429).

#### Аңдатпа

Бұл мақалада негізгі үрдістер қалыптастыру және Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуын анықтайды және жариялайды. Жергілікті өзін-өзі басқаруды тиімді дамыту тұтас елдің табысты дамуына әсер етеді, себебі билік вертикалінің бұл деңгейі тікелей жергілікті халықтың маңызды әлеуметтік-экономикалық мәселелерін шешуде тұрғындармен тікелей өзара әрекеттеседі, бұл билік пен халық арасындағы сенімді қарым-қатынасты нығайтуға және тұтастай алғанда жергілікті биліктің оң имиджін қалыптастыруға ықпал етеді. Жалпы, біздің елімізде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі, оның қаржы-экономикалық негізі дәйекті түрде дамып келеді. Сонымен қатар, осы үдерістің алдын алу үшін шешілмейтін мәселелер әлі де бар. Жергілікті қауымдастықтың өмірлік белсенділігі мәселелерімен байланысты шешімдерді қабылдау процесіне халықтың тартылуының төмен деңгейі тек қана ақпараттық-түсіндіру жұмыстарының жеткіліксіз деңгейімен ғана емес, сонымен қатар жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудағы өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуге қатысты ауыл тұрғындарының құқықтық сауаттылығы жағдайымен түсіндіріледі. Жергілікті өзін-өзі басқарудың әлеуетін арттыру және жетілдіру жолдарын табу үшін жергілікті өзін-өзі басқару мәселелерін реттейтін отандық және шетелдік заңнамалық базаға талдау жүргізілді. Зерттеу нәтижесінде жергілікті өзін-өзі басқарудың қазақстандық моделін қалыптастырудың проблемалық аспектілері анықталды және оларды шешу бойынша ұсыныстар жасалды.

Тірек сөздер: жергілікті басқару, модельдер, билік, құқық, жергілікті қауымдастықтың пікірі, мәселелер.

### **Abstract**

The article reveals the main tendencies of formation and development of local self-government in the Republic of Kazakhstan. Effective development of local self-government as a whole influences the country's prosperous development, since this level of the power vertical directly interacts with the population in solving important social and economic problems of local importance, which facilitates the establishment of trust between the authorities and the population, and, in general, the formation of a positive image of the local authorities. In general, the system of local self-government is consistently developing in our country. At the same time, there are still a number of unresolved issues that are a deterrent to this process. The low level of involvement of the population in the decision-making process related to the issues of vital activity of the local community is due not only to the insufficient level of information and explanatory work, as well as to the legal literacy of rural residents, regarding the understanding of their rights and opportunities in the implementation of local government. In order to find ways to improve and build the capacity of local self-government, an analysis of the domestic and foreign legislative framework governing local self-government issues has been conducted. As a result of the research, problematic aspects of the formation of the Kazakhstan model of local self-government were revealed and recommendations for their solution were developed.

Key words: local government, models, authorities, rights, opinion of the local community, issues.