

Мухтарова К.С.

Развитие успешного взаимодействия местного самоуправления с органами государственного управления в соответствии с мировыми стандартами качества в Республике Казахстан

В работе рассмотрено развитие успешного взаимодействия местного самоуправления с органами государственного управления в соответствии с мировыми стандартами качества в Республике Казахстан. Приоритетным направлением системы государственного управления должна быть организация эффективного государственного управления и самоуправления на уровне города, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, прежде всего его институциональное и функциональное укрепление. В результате этого должна быть выработана эффективная схема взаимодействия центральных государственных и местных исполнительных органов в рамках выполнения стратегических, контрольных, надзорных и реализационных функций. Проведен анализ нормативно-правовых актов в области местного самоуправления в Казахстане. Исследование опирается в создание эффективной модели местного самоуправления Республики Казахстан, которая позволит создать модель успешного взаимодействия местного самоуправления с органами государственного управления в соответствии с мировыми стандартами качества.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, местное управление, органы государственного управления, мировые стандарты качества.

Mukhtarova K.S.

The development of successful interaction of local self-government with public authorities according to the international standards of quality in Republic of Kazakhstan

In the article was considered development of successful interaction of local self-government with public authorities according to the international standards of quality in Republic of Kazakhstan. The priority direction of system of public administration should be organization of effective public administration and self-government at the level of the city, the city of district value, the settlement, the village, the village district, first of all its institutional and functional strengthening. As a result of it should be developed the effective scheme of interaction of the central state and local authorities within execution of strategic, control, supervising and realizable functions. Carried out the analysis of regulatory legal acts in the field of local self-government. Research rests to creation of effective model of local self-government of the Republic of Kazakhstan, which will allow creating model of successful interaction of local self-government with public authorities according to the international standards of quality.

Key words: local self-government, public administration, local administration, public authorities, international standards of quality.

Мухтарова К.С.

Қазақстан Республикасында халықаралық сапа стандарттарына сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдарымен өзара сенімді қарым-қатынасты дамыту

Зерттеу жұмысында Қазақстан Республикасында халықаралық сапа стандарттарына сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара сенімді қарым-қатынасты дамыту қарастырылған. Мемлекеттік басқару жүйесінің басым бағыты тиімді мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқарудың қала, аймақтық маңызы бар қалалар, ауыл, ауылдық аймақтар деңгейінде ұйымдастыру, ең алдымен оның институционалдық және құрылымдық нығаюы. Нәтижесінде стратегиялық, бақылау, қадағалау қызметті іске асыру аясында орталық мемлекеттік және жергілікті іске асыру ұйымдарының өзара қарым-қатынас сызбасын әзірлеу керек. Жергілікті өзін-өзі басқару саласында нормативтік-құқықтық актілерге талдау жүргізілді. Зерттеу әлемдік сапа стандарттарына сай келетін жергілікті өзін-өзі басқару мен мемлекеттік басқару ұйымдарының сәтті қарым-қатынас үлгісін құруға мүмкіндік беретін, Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімді үлгісін құруға негізделеді.

Түйін сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, мемлекеттік басқару, жергілікті басқару, мемлекеттік басқару ұйымдары, әлемдік сапа стандарттары.

**РАЗВИТИЕ
УСПЕШНОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
С ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В
СООТВЕТСТВИИ
С МИРОВЫМИ
СТАНДАРТАМИ
КАЧЕСТВА В РЕСПУБ-
ЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Введение

В настоящее время государством проводится работа по разграничению полномочий между уровнями государственного управления в части оптимизации системы государственного управления путем перераспределения властных полномочий по вертикали «республика (центр) – область – район – городские и сельские населенные пункты».

Ее приоритетным направлением должна быть организация эффективного государственного управления и самоуправления на уровне города, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, прежде всего его институциональное и функциональное укрепление.

В результате этого должна быть выработана *эффективная схема взаимодействия центральных государственных и местных исполнительных органов* в рамках исполнения стратегических, контрольных, надзорных и реализационных функций.

Вопросы взаимодействия органов государственного управления и самоуправления и дальнейшего развития последнего необходимо, конечно, решать с правовой базы установления.

Внесение поправок в действующее законодательство не завершило процесса формирования системы местного самоуправления. Наоборот, данный процесс только начался. Требуется создать полноценную правовую базу местного самоуправления, экономическую и финансовую основу, продолжить дальнейшее совершенствование законодательства в этом направлении. В этой связи утвержденная Указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан содержит анализ проблемных вопросов данной сферы в нашей стране и определяет основные направления и параметры формирования системы местного самоуправления на ближайшую перспективу [1].

Экспериментальная часть

Действующий Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» не производит разграничений между функциями государства и

местного самоуправления. Косвенное указание на такое разграничение можно усмотреть лишь в подпункте 7) статьи 1. Он определяет понятие «вопросы местного значения» как «вопросы деятельности области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, регулирование которых в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы». Поскольку на органы местного самоуправления возложены функции по решению вопросов местного значения (подпункт 10) статьи 1), логично поставить знак равенства между понятиями «вопросы местного значения» и «вопросы (функции) местного самоуправления» [2].

Концепцией развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2020 г. не рассмотрены вопросы создания органов местного самоуправления на уровне сельского округа, сел, поселков. Вместо этого предлагается внедрение элементов выборности глав исполнительной власти местного уровня, которые функционально входят в единую вертикаль исполнительной власти, ограничение деятельности органов местного самоуправления.

Прежде Конституция закрепляла, что порядок работы органов самоуправления мог устанавливаться самими гражданами в пределах закона, но новая редакция статьи 89 степень самостоятельности населения несколько ограничивает. Организация и деятельность местного самоуправления должна определяться законом.

Следовательно, государство на законодательном уровне определяет формирование и деятельность системы местного самоуправления, включая его формы, порядок создания и деятельности его органов, источники его экономической основы и т.д. Такой подход основан на унитарном устройстве Казахстана и противостоит возможности создания на местах органов, различающихся не только по названиям, но и направлениям, формам, порядку деятельности, дополнительным источникам доходов, способам взаимодействия с органами местного государственного управления и т.д.

Результаты и обсуждение

По вопросу об успешности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного управления Л.Н. Бурлаков пишет, что пред-

ставляет определенный интерес изучение мнения партии «Аділет», которая активно иницирует законопроект «О разграничении полномочий между местными органами государственной власти и органами местного самоуправления», а также необходимость внесения изменений и дополнений в законодательные и нормативно-правовые акты [3].

Так, данная партия справедливо считает, что местное самоуправление может быть эффективным только в случае обеспечения его финансовой независимости от государственных органов власти. Органы МСУ должны иметь самостоятельный бюджет для решения проблем местного сообщества. В соответствии с Европейской хартией «О местном самоуправлении» должны будут иницированы законодательные инициативы по обеспечению финансовой автономности органов местного самоуправления, наделения их правом самостоятельно определять приоритеты своих расходов в рамках общей экономической политики страны.

В соответствии с этим, по мнению партийцев, необходимо внести поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы страны, в частности по совершенствованию межбюджетных отношений, чтобы обеспечить органы местного самоуправления надежными и стабильными источниками доходов. В частности, финансовая самостоятельность органов МСУ будет обеспечена за счет роста доходов от принадлежащей им собственности, оставления части местных налогов и сборов, совершенствования системы межбюджетных отношений.

Также партия «Аділет» иницирует разработку и принятие национальной программы государственной поддержки развития местного самоуправления в Республике Казахстан.

Эта программа будет предусматривать создание необходимой правовой основы для становления и развития местного самоуправления, его взаимодействия с местным государственным управлением, обеспечения автономности финансового обеспечения деятельности местного самоуправления, создания системы подготовки кадров для органов местного самоуправления, создания системы поддержки органов местного самоуправления и т.п.

В целом реформа местного самоуправления должна стать составной частью реформирования всей системы управления на демократических основаниях с целью построения в Казахстане эффективного социально-ориентированного правового государства [3].

В соответствии со статданными Минфина РК и согласно данным исполнения государственного бюджета по состоянию на 1.01.2015 г., на долю аппаратов акимов сельских округов приходится 1,58% расходов государственного бюджета, или 139 590 млн. тенге. На долю районного бюджета приходится 16,85% расходов государственного бюджета, или 1 486 392 млн. тенге, на долю областного бюджета – 22,84%, или 2 014 431 млн. тенге, республиканский бюджет составляет 58,73% государственного бюджета, или 5 179 934 млн. тенге. Согласно данным исполнения государственного бюджета по состоянию на 1.01.2014 г., на долю аппаратов акимов сельских округов приходится 1,66% расходов государственного бюджета, или 124 124 млн. тенге. На долю районного бюджета приходится 17,53% расходов государственного бюджета, или 1 312 187 млн. тенге, на долю областного бюджета – 23,01%, или 1 722 950 млн. тенге, республиканский бюджет составляет 57,8% государственного бюджета, или 4 327 230 млн. тенге [4].

Естественно, расходы на решение проблемных вопросов местного значения предусмотрены в государственном бюджете в гораздо большем объеме, нежели на уровне аппарата акима сельского округа, но предусмотрены они на уровне областного и районного бюджетов. Соответственно распорядителями бюджетных средств являются вышестоящие акиматы либо подчиненные им местные исполнительные органы. Кроме этого, нужно учитывать, что хотя и на долю республиканского бюджета по итогам исполнения года приходится до 60% государственного бюджета, все же через республиканский бюджет распределяется до 25% средств государственного бюджета, предусмотренных для местного бюджета.

То есть при формировании доля республиканского бюджета составляет до 85% государственного бюджета, а остальные 15% составляют средства местного бюджета (областной, районный и сельский). В процессе исполнения 25% средств государственного бюджета передается областным бюджетам через механизм трансфертного финансирования.

Данный механизм сопровождается подписанием соглашений о принятии обязательств со стороны местных исполнительных органов, на первом этапе между центральными исполнительными органами и акиматом области, затем тот же процесс между акиматом области и акиматом района. В конечном итоге зачастую бывают моменты задержек перечисления бюд-

жетных средств между уровнями бюджетов, и это приводит к срывам сроков.

Кроме этого, бюджетная централизация финансов приводит к возникновению *коррупционных ситуаций* на государственной службе, в основном в сфере государственных закупок. Концентрация значительной части бюджетных средств на уровне района и области ставит органы местного самоуправления и акимов сельского уровня в зависимое положение от акиматов района и области. В то же время концентрация до 85% средств государственного бюджета на центральном уровне серьезно ограничивает возможности акиматов областей.

Все это, в свою очередь, сильно ограничивает возможности местного самоуправления на уровне сельского округа при самостоятельном решении проблем, ставит их в зависимость от органов государственной власти. Нельзя не отметить мизерность доли бюджета сельского уровня по сравнению с государственным бюджетом, всего лишь до двух процентов от объема всего государственного бюджета. Начиная с 2006 г. по сегодняшний день ситуация с бюджетом сельского уровня не изменилась [3].

Вместе с тем в соответствии со статьей 3 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» доходные источники местного самоуправления формируются из следующих поступлений:

- доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества, находящегося в управлении акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- добровольные сборы физических и юридических лиц;
- плата за размещение наружной (визуальной) рекламы на:
 - объектах стационарного размещения рекламы в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования республиканского значения, проходящих через территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов;
 - объектах стационарного размещения рекламы в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования областного значения, проходящих через территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов;
 - объектах стационарного размещения рекламы в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования районного значения;
 - открытом пространстве за пределами помещений в городе районного значения, селе, поселке;

– транспортных средствах, зарегистрированных в районе;

– штрафы, взимаемые акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа за административные правонарушения, предусмотренные статьями 204, 386, 408 и 505 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях;

– иные источники, не запрещенные законодательством Республики Казахстан [2].

Заключение

Как видно, на уровне местного самоуправления налоги для формирования собственных доходных источников не предусмотрены. К примеру, во Франции прямые собственные местные налоги, сборы и косвенные налоги, налоги и сборы, переданные государством в связи с децентрализацией, составляют 40-54% от всех поступлений бюджета местного самоуправления [5].

Тем не менее, мероприятия, предусмотренные по реформированию системы государственного управления и развития местного самоуправления, не в полной мере будут способствовать

становлению местного самоуправления в Республике Казахстан и решению имеющихся современных проблем сельской местности. Это подтверждают следующие обстоятельства.

Именно данный уровень местного самоуправления на сегодняшний день является самым уязвимым уровнем по причине наличия перспективной тенденции уменьшения числа аулов (сел) и оттока населения сельской местности.

Так, по официальным статистическим данным, численность аулов (сел) по состоянию на 1 июля 1999 г. составляла 7918 единиц, по состоянию на 1 января 2014 г. число аулов сократилось до 6828 единиц.

В связи с этим думается, что вопросы сельских территорий без реального местного самоуправления не будут решаться оптимально [6].

Поэтому этот и другие вышеперечисленные вопросы упираются в создание *эффективной модели местного самоуправления* Республики Казахстан, которая позволит создать модель успешного взаимодействия местного самоуправления с органами государственного управления в соответствии с мировыми стандартами качества.

Литература

- 1 Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 г. № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан». – Астана, 28 ноября 2012.
- 2 Закон РК от 23 января 2001 г. No 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z010000148>. – 08.01.2013.
- 3 Бурлаков Л.Н. Местное самоуправление как основа развития сельских территорий. – Астана. – 5 февраля 2016. – 15 с.
- 4 Статистический бюллетень Министерства Финансов РК за 2014 г. – (12) 192 <http://www.minfin.kz>.
- 5 Бурлаков Л.Н. Модели местного самоуправления: проблемы выбора и адаптации для Казахстана: курс лекций. – Астана: АГУ, 2009. – 39 с.
- 6 Казахстан сегодня: Брошюра. <http://www.stat.gov.kz>. – Астана, 2014. – С. 44-47.

References

1. Ykaz Prezidenta Respybliki Kazahstan ot 28 noyabrya 2012 g. № 438 «Ob ytverjdenii Konceptcii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respybliki Kazahstan». – Astana, 28 noyabrya 2012.
2. Zakon RK ot 23 yanvarya 2001 g. No 148 «O mestnom gosydarstvennom upravlenii i samoypravlenii v Respyblike Kazahstan» // <http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z010000148>. – 08.01.2013.
3. Byrlakov L.N. Mestnoe samoypravlenie kak osnova razvitiya selskih territorii. – Astana. – 5 fevralya 2016. – 15 s.
4. Statisticheskii bulleten Ministerstva Finansov RK za 2014 g. – (12) 192 <http://www.minfin.kz>.
5. Byrlakov L.N. Modeli mestnogo samoypravleniya: problemi vibora i adaptacii dlya Kazahstana. Kyrs lekicii. Astana, AGY. – 2009. – 39 s.
6. Kazahstan segodnya / Broshura. <http://www.stat.gov.kz>. – Astana, 2014. – S. 44-47.