

Жатқанбаев Е. Б.
**Об экономических основах
местного государственного
управления**

Сложившееся к настоящему времени положение в местном государственном управлении неизменно вызывает массу вопросов и критики как у самих представителей органов власти, так и ученых, и населения. Одни недовольны содержанием управленческого процесса, другие бездейтельностью местных органов власти, третьи недостатком конкретных дел местных органов власти в социальном и экономическом направлениях. Они проистекают из содержания государственных документов, регулирующих государственное управление на местах. Исходя из этого, в статье анализируются содержания Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК», а так же «Концепции развития местного самоуправления в РК» на предмет экономической деятельности местных органов власти. В статье показан пример участия государственных структур в экономической деятельности. Автор считает, исходя из примера, что наличие прецедента позволяет местным властям предметно участвовать в экономических делах на своей территории. В статье рассматриваются ряд мер и пути экономического развития, подконтрольных акиматам территорий.

Ключевые слова: местное управление, экономическая основа, самоуправление, налоги, платежи, акимат, субвенции.

Zhatkanbaev E.B.
**On economic foundations of the
local authority management**

The prevailing to date, the situation in the local authority management always causes a lot of questions and criticism both from representatives of the authorities and from scientists and the public. Some dissatisfied with the content of management process the other with inactivity of local authorities others with the lack of specific cases of local authorities in the social and economic areas. They stem from the content of public documents that regulate local governance. On this basis, the article analyzes the content of the «On Local Government and Self-Administration in the Republic of Kazakhstan» Law, as well as the «Concept of Development of Local Self-Administration in the Republic of Kazakhstan» for the subject of economic activities of local authorities. The article is an example of the participation of government agencies in the economic activity. The author believes, based on the example that the existence of a precedent allows to local administrations substantively participate in economic life within their authorities. This article discusses a number of measures and the ways of economic development within controlled territories of local administrations.

Key words: local administration, self-Administration, economic basis, taxes, payments, local administrations, subventions.

Жатқанбаев Е.Б.
**Жергілікті мемлекеттік
басқарудың экономикалық
негіздері жөнінде**

Жергілікті мемлекеттік басқарудағы осы күнде қалыптасқан жағдай билік өкілдерінде де, сондай-ақ ғалымдар мен халықта да аса көп сұрақтарды және сынды тудырады. Біреулері басқару үдерісінің құрылымына, басқалары – жергілікті билік органдарының өз қызметін атқармаушылығына, қалғандары – жергілікті билік органдарының әлеуметтік және экономикалық бағыттағы нақты әрекеттерінің жетіспеушілігіне наразы. Мұның бәрі – орындарда мемлекеттік басқаруды реттейтін мемлекеттік құжаттардың мазмұнынан туындайды. Осыған орай, мақалада жергілікті билік органдарының экономикалық қызметін анықтау мақсатында «ҚР жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару жөнінде» Заңның мазмұны және «ҚР жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Концепциясы» талданады. Сонымен бірге, мақалада мемлекеттік құрылымдардың экономикалық қызметке қатысу мысалы көрсетілген. Автордың ойынша, мысалға сүйене отырып, прецеденттің болуы жергілікті билікке өз аумағында экономикалық іс-әрекеттерге көрнекі қатысуға мүмкіндік береді. Мақалада аумақтардың әкімдігіне бағынышты экономикалық дамудың кейбір шаралары мен жолдары қарастырылады.

Түйін сөздер: жергілікті үкімет, экономика негізі, жергілікті билік, мемлекеттік, салықтар, алымдар, әкімшілік, субвенция.

**ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ОСНОВАХ МЕСТНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ****Введение**

В научной литературе вместо понятия «государственное управление на местном уровне» зачастую используют понятие «местное управление». Следует отметить, что эти два понятия хотя и близки по смыслу, но отражают разные вещи. Не всякое местное управление есть государственное, ибо первое может быть и самоуправляемым. В мировой практике в большинстве стран местное государственное управление представляет собой управленческую деятельность государства в местной территориальной единице через назначаемые вышестоящей властью административные органы. В Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» понятие «местное управление» определено следующим образом: «деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, её развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории». В приведенном определении охвачены все аспекты государственного управления на местах, за исключением её экономической основы.

Проблема экономической основы возникает и в свете того, что местные органы власти постоянно находятся в финансовой зависимости от центральных органов власти. Причем это не просто финансовая зависимость, а скорее местные власти нередко выглядят в виде нахлебников. Асилова А.С. и Аймурзина Б.Т. пишут: «Прослеживается устойчивая тенденция многократного увеличения объема выделяемых из республиканского бюджета субвенций и числа субвенционных областей, то есть идет процесс перехода областей из категорий «донора» в категорию «реципиентов» [4, с. 21]. В этом свете проблему экономической основы местных органов власти следует рассматривать и с позиции развития налогооблагаемой базы и вносимых акиматами усилий по расширению последней.

Экспериментальная часть

Постановка исследуемой проблемы непосредственно вытекает из содержания Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан». При создании последней правительственными органами тщательно изучались опыт различных стран и в основу Концепции был положен опыт Польши. При подготовке данной статьи были изучены статьи ряда казахстанских авторов из Академии государственной службы при Президенте Республики Казахстан и других ученых нашей страны, в частности Гайсина С.Н., Чеботарева А., Сарпекова Р.К. и др.

Методологической основой данной статьи послужил метод диалектического материализма и его инструментарий в виде универсальных методов познания, анализ и синтез, абстрагирование и обобщение, а также эмпирические научные методы в виде наблюдения и описания, аналогии. Из теоретических научных методов использовались инструментарии восхождения от абстрактного к конкретному, логического мышления. Названные методы и их инструментарии использовались в меру необходимости познания существа затронутых вопросов.

Результаты и обсуждение

Экономические основы являются базисным элементом местного государственного управления, которые обеспечивают действенность управленческих мер местных органов власти на вверенной территории и создают условия для их нормальной деятельности. В экономических основах местной власти заложен потенциал для преобразования социальной и экономической жизни населения, проживающего на данной территории, углубления политических процессов демократизации, обеспечения реальных условий для осуществлений прав и свобод местного населения. Обеспеченность местной власти экономической основой, позволяющей ей распоряжаться поступившими денежными средствами, дает возможность самостоятельно функционировать независимо от вышестоящей власти. Источниками самостоятельности явятся отчисления местных предпринимателей в виде различных платежей, налогов и сборов, а также отчисления от доходов предприятий, созданных с их участием на коммерческой основе. Этому

ныне созданы юридические предпосылки в виде бюджетов местных органов власти, обнародованных недавно Министром национальной экономики.

Вместе с тем, никакие экономические основы не обеспечат хозяйственный прогресс без государственного законодательства по вопросам продвижения общества в направлении социально-ориентированной рыночной экономики. Но и самые лучшие государственные законы не обеспечат сами по себе экономическое процветание общества. Эти две вещи, экономика и право, как два глаза или пара ушей человека являются научной и практической основой общественного прогресса. Без грамотного законодательного обеспечения экономической деятельности не возможно решать на государственном и местном уровне хозяйственные, финансовые, социально-бытовые, культурные и спортивно-оздоровительные вопросы. Вне рамок закона нет смысла формировать рыночную экономику и тем более социально-ориентированную рыночную экономику. Без соответствующих товарно-денежных отношений не имеет смысла создавать законодательные акты, правила, инструкции, ориентированные на рыночную экономику.

Вопросам экономической основы государственного местного управления уделено внимание в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ и Европейской Хартии о местном самоуправлении. В последнем указывается, что «по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна формироваться из местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенном законом». В этом общем принципе о местном самоуправлении имеется один недостаток, который определен казахской поговоркой. В вольном переводе выглядит следующим образом: «не оценивается богатство человеком, если оно досталось ему без затрат труда». Бесплатное довольствие никем не ценится и тем более чиновниками. На наш взгляд, следует законодательно закрепить за органами местной власти возможности получения доходов для развития системы местного управления и самоуправления, сохраняя государственное финансирование.

Наряду с этим следует иметь в виду, что государственные органы власти не вправе хозяйствовать и зарабатывать, т. е. заниматься предпринимательской деятельностью. Поэтому, когда мы говорим о получении доходов местными органами

ми власти, то имеется в виду об их содействии развитию предпринимательства на их территории, об увеличении числа налогоплательщиков из числа юридических лиц, видов сборов и иных платежей, не противоречащих Закону. Оценивать деятельность местных органов власти не только за исполнительность, за выполнение возложенной законом и положениями миссии, но и, прежде всего, за повышение жизненного уровня беднейшей части их населения, в результате чего повысится их платежеспособность по налогам и иным платежам. У этой части населения появятся возможности своевременно платить за использованную электроэнергию, воду и другие ежемесячные и ежегодные платежи и сборы, что увеличит поступления денежных средств и в бюджет страны и, соответственно, в бюджет местных органов власти.

Есть и другой путь заработать дополнительные денежные средства местными органами власти. Можно создавать АО или ТОО при акимате, наподобие «Самрук-Казына» при правительстве Казахстана, где учредителем может быть только акимат, т. е. на 100% должен принадлежать акимату, которые хозяйствовали бы на принципах частного предпринимательства. Полученные доходы от их деятельности необходимо распределять в интересах развития данной территории, т. е. на создание общественных товаров в виде культурных, спортивных, образовательных сооружений, в виде Дворцов культуры, спорткомплексов. Также их можно использовать для нужд здравоохранения, участия спортсменов в спортивных соревнованиях, умельцев в творческих конкурсах, выставках и иных общественных мероприятиях, посредством которых будут выявляться народные самородки и т. д.

На первый взгляд данное предложение не вписывается в п.4 Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. На наш взгляд, данное предложение об открытии ими АО или ТОО и др. не только не вписывается, а развивает и углубляет возможности обеспечения экономической самостоятельности управления местного сообщества. Данный вывод обоснован на том, что авторы концепции делают вид, что облагодетельствовали власти на местах, наделив частью районной коммунальной собственности, чем фактически ещё более обездолили местные власти. Библиотеки, клубы, детские сады и им подобные учреждения никогда не были доходными. Более того они всегда содержались за счет государственного бюджета. Авторы Концепции, являясь государственными чиновниками в Пра-

вительстве, ведут дело к уменьшению государственных затрат, не заботясь об их последствиях. Последствия же разорительны для местных властей, ибо они не принесут никаких доходов, наоборот, на их содержание потребуются новые денежные средства, которых никто не предоставит и местные власти их продадут или они сами по себе постепенно разорятся.

Следовательно, надо создавать предприятия, которые будут приносить доходы местным органам власти. Например, сельским акиматам договориться с предприятиями перерабатывающим молоко о постоянных поставках свежего молока коровы или верблюжьего, козьего молока. Местные власти могут организовать поставку яиц перепелки или иных видов птиц, пользующихся спросом в ресторанах, магазинах, пищевых предприятиях и т. д. Акимы, договорившись с предприятием по переработке или продаже продукции, организуют своё предприятие, которое заключает контракты с населением о сдаче продукции по твердой цене в указанные сроки по договору. Крупные супермаркеты постоянно нуждаются в поставках овощей, картофеля, фруктов, мясомолочной продукции в течение всего года в определенном объеме и по определенной рыночной цене. Организация подобных поставок совместно с предпринимателями вполне под силу сельским акиматам. Есть масса других видов продукции, которые могут производить люди на местах и в которых нуждаются потребители.

Таким образом, создание экономической основы для местных органов власти ведет, по крайней мере, не только к финансовой независимости, но и прежде всего к повышению благосостояния их населения и как следствие к повышению культурного, образовательного уровня населения, а также для решения других социальных и экономических проблем территорий.

Представляется, законодательно следует установить, какие уровни власти вправе заниматься подобной деятельностью и какие не вправе. На наш взгляд, установление прав на создание хозяйствующих единиц при местных акиматах следует установить самым нижним уровням местной власти. Именно они непосредственно соприкасаются с населением, знают их беды и чаяния, знают их способности и достижения, знают, какие известные богатые люди вышли из их местности и могут послужить им спонсорами для первоначальной предпринимательской деятельности акиматовского предприятия. Подобные вещи можно разрешить и районным аки-

матам, которые обязаны решать вопросы внутри районной инфраструктуры, здравоохранения и некоторые другие вещи, выходящие за рамки компетенции сельских, поселковых акиматов. Это же относится и к районным акиматам столицы и города республиканского подчинения и других городов, имеющих районные подразделения. Областным акиматам такие полномочия давать не следует, так как они, во-первых, являются непосредственными представителями государственной власти на местах. Во-вторых, они непосредственно с населением не работают. В-третьих, могут возникнуть популистские тенденции к автономии, полной самостоятельности и иным нежелательным действиям, противоречащим Конституции РК.

Далее, в Законе следует четко установить, что доходы предприятий нижестоящих акиматов не вправе требовать для своих расходов вышестоящие акиматы и предусмотреть наказания вплоть до освобождения от должности лиц причастных к перечислению денежных средств на нужды вышестоящих акиматов. Данная установка необходима в Законе в свете того, что вышестоящие власти могут воспользоваться своими властными полномочиями и постоянно востребовать в свою пользу денежные средства от предприятий нижестоящих акиматов и тем самым отбить желание у руководителей предприятий и акимов развивать начатое дело.

Предлагаемая нами мера важна и с позиции государственных интересов. Например, есть сферы приложения капитала, не привлекающие интерес предпринимателей в силу невысокой доходности, или весьма большой трудоемкости, или иной подобной причины, но куда могут приложить спонсорские средства акционерное общество акимата, вследствие которого увеличится занятость людей, проживающих в данной местности, и будут какие-никакие, но доходы для местных органов власти, для работников. С другой стороны, допустим, это предприятие послужит предтечей для открытия предпринимательскими структурами предприятий в данной местности. Открытие нового предприятия увеличит занятость населения, увеличит налоговые и иные поступления в местный бюджет в виде налогов за землю, налогов на их автомобили и др. платежи и сборы, предусмотренные законодательством страны.

Реализация предлагаемых мер потребует ряд организационных, законодательных и других мер как со стороны государственных органов, так и местных властей. Более того организаци-

онные вопросы в основном лягут на плечи местных властей, которые вынуждены будут определить сферу приложения капитала, спонсоров, характер создаваемого предприятия (АО, ТОО, ГЧП (государственно-частное предприятие), составить Устав. Договор с соучредителями и иные документы, определяющие роль каждого участника рассматриваемого мероприятия. С созданием предприятий возрастет контролирующая функция сходов и собраний местного сообщества, что позволит повысить роль населения в решении вопросов местного значения. Стимулирует участие, заинтересованность и ответственность граждан при постановке, обсуждении и принятии решений по рассматриваемым вопросам, а также укрепит доверие и взаимосвязь между населением и государственным органом власти на местах.

Важнейшим аспектом экономической основы местного государственного управления является развитие предпринимательской деятельности на местах, и особенно тех, что приносит реальный рост производства, услуг, выражающихся в конкретных товарах, услугах, что приводит к росту валового национального дохода, росту регионального валового внутреннего продукта и в конечном счете к росту благосостояния населения. Роль местных властей в развитии предпринимательства заключается не только в том, чтобы открыть новые предприятия. Они обязаны задействовать те, что были открыты ранее и по каким-то причинам ныне не действуют, т. е. работу местных властей следует оценивать не по количеству зарегистрированных предприятий, а по тем, что реально функционируют и приносят обществу в целом и в т. ч. местному населению реальную пользу. Местные государственные власти ныне навряд ли знают, какие умельцы проживают в их местности. Тем более они не изучали потенциальные трудовые ресурсы по тем или иным сферам общественного производства. В результате они и не подозревают о потенциале региона, района, их местности. Отсюда безразличное отношение и к предпринимательству, ибо не ведают, что следует предложить местным инвесторам и другим лицам, которые имеют инвестиционные средства.

В свете отмеченного представляется необходимым включение в Закон о местном государственном управлении, в раздел об экономических основах местного самоуправления, пункты, поощряющие местные власти, развивающие предпринимательскую деятельность на местах. Более того, прописать в Законе поощрительные

меры как для акимов, так и для акиматов. Например, первые три года после официального введения в строй среднего или крупного предприятия налоги от него полностью оставляются на счету акимата в целях эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов.

При определенной финансовой самостоятельности местных органов власти, в свете сформировавшихся в последние десятилетия менталитета на местах, возникают проблемы контроля за соблюдением ими законов, правил, инструкций вышестоящих властных органов. Проблема не простая, так как малейшая неточность может привести к непоправимым последствиям, вплоть до отказа руководством страны от намеченного курса. Поэтому в деле контроля деятельности акиматов за экономической деятельностью власти на местах, на наш взгляд, следует шире использовать выборные органы, как сходы, районные и областные маслихаты, а также собрания местного сообщества. Проверки должны быть только специалистами этих органов власти в разумных пределах. Финансовый контроль допустим лишь со стороны налоговиков на предмет того, все ли виды налогов оплачены, и ни в коем случае финансовыми органами вышестоящих органов власти.

Из всего вышесказанного вытекает потребность в новой генерации акиматовских кадро-

вых работников. Для реализации выше приведенных новаций нужны креативно мыслящие специалисты с базовым образованием по управлению на местах. Следует провести переобучение кадровых работников местных акиматов на 3-5-дневных курсах. Следует провести обучение акимов аулов, районов, областей на 2-3-дневных курсах повышения квалификации, где необходимо объяснить их функциональные обязанности, роль, цели и задачи в условиях создания экономических основ самостоятельной деятельности местных органов государственной власти.

Заключение

Развитие экономических основ местных органов власти в принципе не противоречит экономическим законам рыночной экономики. Вместе с тем на местах могут быть популяризации не только к экономической самостоятельности, но и к политической, что может повлечь ряд непредсказуемых действий властей. С другой стороны, финансовая самостоятельность и действия по её укреплению властями на местах позволили бы им решить ряд социальных проблем, что весьма актуально на современном этапе развития казахстанского общества. В этом свете возникает необходимость создания и укрепления экономических основ властей на местах объективно назрела.

Литература

- 1 Закон РК от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» {Электронный ресурс}. – Режим доступа: (Дата обращения: 11. 01. 2016 г.)
- 2 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан. – Астана, 2012 (Электронный ресурс). – Режим доступа: (Дата обращения: 11. 01. 2016 г.)
- 3 Жатканбаев Е.Б., Жумашева М.Е. Проблемы местного управления и самоуправления и некоторые пути их решения // Вестник Каз НУ. Серия экономическая. – 2016 г. – №3 (115). – С. 87-91.
- 4 Асилова А.С., Аймурзина Б.Т. Роль местных бюджетов в социально – экономическом развитии Казахстана // Вестник Каз НУ. Серия экономическая. – 2016 г. – №3 (115). – С. 19-26.
- 5 Чеботарев А.01.06. 2015. Информационно-аналитический центр – Экспертная оценка – Местное самоуправление в Казахстане: возможные контуры реформирования. (Электронный ресурс). – Режим доступа: (Дата обращения: 05.02.2016 г.)

References

- 1 Zakon RK ot 23 janvarja 2001 g. № 148-II «O mestnom gosudarstvennom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Kazahstan» {Jelektronnyj resurs}. – Rezhim dostupa: (Data obrashhenija: 11. 01. 2016 g.)
- 2 Koncepcija razvitija mestnogo samoupravlenija v Respublike Kazahstan. Astana 2012 (Jelektronnyj resurs). – Rezhim dostupa: (Data obrashhenija: 11. 01. 2016 g.)
- 3 Zhatkanbaev E.B., Zhumasheva M.E. Problemy mestnogo upravlenija i samoupravlenija i nekotorye puti ih reshenija. Vestnik Kaz NU. Serija jekonomicheskaja. 2016 g. – №3 (115). – S. 87-91.
- 4 Asilova A.S., Ajmurzina B.T. Rol' mestnyh bjudzhetov v social'no – jekonomicheskom razvitii Kazahstana. Vestnik Kaz NU. Serija jekonomicheskaja. 2016 g. №3 (115). – S. 19-26.
- 5 Chebotarev A.01.06. 2015. Informacionno – analiticheskij centr – Jekspertnaja ocenka – Mestnoe samoupravlenie v Kazahstane: vozmozhnye kontury reformirovanija. (Jelektronnyj resurs). – Rezhim dostupa: (Data obrashhenija: 05. 02. 2016 g.)