

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МАЛЫМИ ГОРОДАМИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

УДК 332.1 (574)

Аннотация. В данной статье проанализированы проблемы и показаны возможные перспективы эффективного социально-экономического развития малых городов, предложены инструменты выработки самостоятельных стратегий их устойчивого функционирования. В настоящее время органы управления малых городов районного значения Казахстана находятся в самом низу существующей властной вертикали и фактически лишены как административных, так и финансовых ресурсов, необходимых для планирования и реализации политики развития своих административно-территориальных единиц. Между тем, международная практика местного экономического развития показывает, что его эффективность резко возрастает, если планирование программ развития происходит снизу и обеспечивается необходимыми средствами для их реализации. В Казахстане же процесс местного экономического развития до сих пор сильно централизован. Если существующая ситуация не будет изменена в пользу передачи органам управления нижних уровней власти больших управленческих полномочий и самостоятельных финансовых средств, то качественный рывок в развитии малых городов так и не будет сделан. Следовательно, оценка социально-экономического развития малых городов, выявление специфических особенностей и проблем в их функционировании приобретает в настоящее время все большую актуальность.

Ключевые слова: малый город, местное самоуправление (МСУ), коммунальная собственность, бюджет МСУ, монопрофильное развитие.

Аңдатпа. Бұл мақала проблемаларды талдайды және шағын қалалардың тиімді әлеуметтік-экономикалық даму перспективаларын көрсетеді, оларды тұрақты жұмыс істеудің тәуелсіз стратегияларын әзірлеуге арналған құралдарды ұсынады. Қазіргі уақытта Қазақстандағы облыстық маңызы бар шағын қалалардың басқару органдары қолданыстағы биліктің ең төменгі жағында орналасқан және әкімшілік-аумақтық бірліктердің даму саясатын жоспарлау және іске асыру үшін қажетті әкімшілік және қаржылық ресурстардан іс жүзінде айырылады. Сонымен қатар, жергілікті экономикалық дамудың халықаралық тәжірибесі даму бағдарламаларын жоспарлау төменде жүрсе және оларды жүзеге асыру үшін қажетті құралдармен қамтамасыз етілсе, оның тиімділігі күрт көтеріледі. Қазақстанда жергілікті экономикалық даму үдерісі әлі де орталықтандырылған. Егер бұрыннан бар жағдай едәуір әкімшілік державаларды және тәуелсіз қаржы ресурстарын үкіметтің төменгі деңгейіне ауыстырудың пайдасы болмаса, шағын қалаларды дамытуда сапалы серпіліс жасалмайды. Демек, шағын қалалардың әлеуметтік-экономикалық дамуын бағалау, олардың жұмыс істеу ерекшеліктері мен проблемаларын анықтау бүгінгі күні маңызды болып келеді.

Тірек сөздер: шағын қалашық, жергілікті өзін-өзі басқару (ЖӨБ), коммуналдық меншік, ЖӨБ бюджеті, моно-бейінді даму.

Annotation. This article analyzes problems and shows possible prospects for effective socio-economic development of small towns, suggests tools for developing independent strategies for their sustainable functioning. At present, the management bodies of small towns of regional importance in Kazakhstan are at the very bottom of the existing power vertical and are actually deprived of both administrative and financial resources necessary for planning and implementing the development policy of their administrative-territorial units. Meanwhile, the international practice of local economic development shows that its effectiveness rises sharply if the planning of development programs occurs from below and is provided with the necessary means for their implementation. In Kazakhstan, the process of local economic development is still highly centralized. If the existing situation is not changed in favor of transferring large administrative powers and independent financial resources to the lower levels of government, a qualitative breakthrough in the development of small towns will not be made. Consequently, the assessment of the socio-economic development of small towns, the identification of specific features and problems in their functioning is becoming increasingly important at the present time.

Key words: small town, local self-government (LSG), municipal property, LSG budget, mono-profile development.

БУРЛАКОВ Л.Н. к.э.н., доцент, и.о. доцента Института управления

В настоящее время в Республике Казахстан насчитывается 41 малый город с общей численностью населения около 1 млн. человек. Среднедушевые доходы населения малых городов составляет лишь 65% от среднереспубликанского уровня. В большинстве малых городов имеется неудовлетворительное состояние инженерной и социальной инфраструктуры, высокий уровень износа инженерных коммуникаций, достигающих 70%, транспортная удаленность, осложняющаяся плохим состоянием автомобильных дорог.

В целом на наш взгляд, существуют две основные проблемы в отношении эффективного

развития малых городов. Первая заключается в отсутствии у казахстанских местных органов власти необходимых управленческих и финансовых ресурсов для самостоятельного решения проблем развития своих территорий снизу. Вторая проблема это монопрофильное экономическое развитие.

Анализируя возможные варианты системного решения этих основных проблем развития малых городов Казахстана, мы неизбежно приходим к выводу, что они находятся в тесной взаимосвязи с вопросами дальнейшего последовательного увеличения роли, ответственности и повышения эффективности

деятельности местных органов власти самых нижних уровней госуправления РК. Вероятно, политика децентрализации, проводимая правительством Казахстана на протяжении последних лет, нуждается в большей последовательности и более решительных мерах по укреплению нижних уровней госуправления, чем те, которые предпринимались до сих пор.

Согласно Концепции развития местного самоуправления, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года, дальнейшее развитие местного самоуправления в Казахстане осуществляется в два этапа.

Первый этап (2013-2014 годы) предусматривал расширение потенциала действующей схемы управления на нижних уровнях власти.

Второй этап (2015-2020 годы) Концепции предусматривает дальнейшее развитие местного самоуправления, связанные с изменением действующего законодательства в вопросах разграничения функции местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций), формирования самостоятельного бюджета и собственности органов самоуправления, осуществления оптимизации административно-территориальных единиц (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления) [1].

В целях реализации данной Концепции Парламент РК уже трижды (в 2013, в 2015 и в 2017 годах) вносил поправки в законодательные акты РК по вопросам развития местного самоуправления.

Согласно поправок от 2013 года введена выборность акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа, путем их выбора маслихатами районов (городов) [2].

Это положение Закона уже дважды реализовано на практике, так с 5 по 9 августа 2014 года на всей территории Казахстана прошли выборы акимов низового уровня. Избрано 2457 акимов, в том числе 47 акимов городов районного значения, а в 2017 году состоялись повторные выборы акимов. Можно отметить, что нормы принятого Закона создали условия для прямого участия населения в решении вопросов местного значения. Был установлен единый порядок формирования, проведения и полномочия собраний и сходов местного сообщества. Тем самым повышена роль населения в решении вопросов местного значения.

Поправками от 2015 года были несколько расширены права акимов низового уровня по вопросам прав владения и распоряжения собственными финансовыми средствами, имуществом и другими ресурсными

возможностями. В частности введены нормы, предусматривающие:

- права формирования доходных источников;

- открытие отдельного контрольного счета наличности для зачисления поступлений, и проведения расходов, направленных акимами города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа на реализацию функций местного самоуправления (счет местного самоуправления);

- передачу прав владения и пользования районным коммунальным имуществом акиму города районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов;

- расширение полномочий акимов района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.

Но особенно значительные поправки в законодательство о местном самоуправлении были внесены в 2017 году, которые были разработаны в целях реализации 98 шага Плана нации: о внедрении на уровне сельского округа, аула, села, поселка, города районного значения самостоятельного бюджета местного самоуправления. Согласно этих поправок предлагается с 2018 года внедрить самостоятельный бюджет и коммунальную собственность местного самоуправления в городах районного значения, селах, поселках, сельских округах с численностью населения более двух тысяч человек, а с 2020 года – во всех административно-территориальных единицах.

В настоящее время бюджетная система Казахстана пока состоит из 3-х уровней. На уровне городов районного значения, сел, поселков, сельских округов самостоятельного бюджета нет, речь идет почти о 2,5 тысячах административных единицах. Бюджет местного самоуправления (далее - МСУ) на уровне города районного значения, села, поселка, сельского округа внедряется как 4-й уровень государственного бюджета. Законом определены доходные источники бюджета МСУ, состоящие из налоговых поступлений (индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источников выплаты; налог на имущество физических лиц; налог на транспорт с физических и юридических лиц; земельный налог с физических и юридических лиц на земли населенных пунктов; плата за размещение наружной (визуальной) рекламы в полосе отвода автомобильных дорог проходящих через территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов) и неналоговых поступлений (доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества; добровольные сборы физических и юридических лиц; штрафы, взимаемые акимами за административные правонарушения, предусмотренные Кодексом «Об административных правонарушениях»; доходы от

продажи коммунальной собственности; трансферты из районного бюджета) [3].

Бюджет МСУ будет утверждаться маслихатом района после его обсуждения на собрании местного сообщества, а исполнение бюджета МСУ возлагается на аппарат акима села, города районного значения. Таким образом, предусмотрены механизмы, позволяющие планировать расходы бюджета с учетом интересов местного сообщества.

Расходы документом определены на уровне действующих в Бюджетном кодексе 19-ти направлений расходов акима низового уровня, это: дошкольное воспитание и обучение; благоустройство и озеленение населенных пунктов; строительство, реконструкция, ремонт и содержание автодорог; организация водоснабжения населенных пунктов и др.

Внедрение самостоятельного бюджета МСУ также вызывает потребность образования института «коммунальной собственности МСУ», которого сегодня нет. Вся коммунальная собственность на территории села (города районного значения) входит в состав коммунальной собственности района и управляется акиматом района.

Предполагается, что имущество МСУ будет состоять из имущества местной казны и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Порядок формирования и управления коммунальным имуществом МСУ будет осуществляться по аналогии с коммунальным имуществом района, управление коммунальной собственностью МСУ возлагается на аппарат акима села по согласованию с собранием местного сообщества. Также внесенными изменениями и дополнениями маслихаты наделены полномочиями по утверждению бюджета МСУ, расширены полномочия акима и его аппарата по исполнению бюджета МСУ и управлению коммунальным имуществом МСУ.

Конечно, нормы принятого закона позволяют несколько расширить финансовую самостоятельность органов МСУ в решении актуальных вопросов местного значения и возможности участия граждан в процессе принятия решений через развитие местного самоуправления.

Но в целом проблему создания полноценного реального местного самоуправления на уровне малого города или села они не решат.

Большое значение для создания полноценной системы местного самоуправления в РК должно стать его соответствие принципам Европейской хартии местного самоуправления. Среди ее основных принципов, кроме обязательной выборности органов МСУ, наличия четкой правовой базы, отсутствия вертикали подчиненности, большое значение имеет право не только иметь свой бюджет, но и

самостоятельно распоряжаться ресурсами и иметь свои источники налоговых и неналоговых поступлений, которые хотя бы на 50-60% обеспечивали доходную часть бюджета [4].

Например, в Польше действует закон о доходах органов территориального самоуправления, который определяет структуру доходных источников органов МСУ.

Каждый уровень самоуправления получает финансовые средства в виде общей дотации (субвенции) или целевой дотации непосредственно из государственного бюджета, но он, в первую очередь, имеет свой источник налоговых и неналоговых поступлений, который на 60-70% покрывает доходную часть бюджета. Это позволило в Польше обеспечить необходимый потенциал для создания на низовом уровне полноценного самоуправления с самостоятельным бюджетом.

На наш взгляд повышение финансовой автономии местных органов власти надо проводить через увеличение доли местных источников доходов в структуре местных бюджетов, может быть даже за счет республиканского бюджета.

В Казахстане в настоящее время, доля местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов очень невелика и составляет около 10-15%. В целом, бюджетная система страны, несмотря на ряд успешно проведенных реформ, продолжает оставаться сильно централизованной.

Между тем, один из ключевых принципов фискальной децентрализации как обязательной составляющей общего курса на политическую децентрализацию требует, чтобы основным источником местного финансирования были именно местные налоги. Таким образом, соблюдалось бы условие оплаты услуг непосредственно теми, кто ими напрямую пользуется. Международный опыт показывает, что наиболее успешные модели регионального развития в качестве обязательного условия включают достаточно высокий уровень финансовой автономии местных властей, позволяющий им самостоятельно планировать свои стратегии развития, сразу согласовывая их с необходимым уровнем бюджетных средств на их реализацию. Это повышает реалистичность и качество реализуемых стратегий развития. «Собственные доходы местных бюджетов являются краеугольным камнем фискальной децентрализации, поскольку именно они обеспечивают взаимосвязь между налоговыми поступлениями и общественными благами, которая способствует повышению эффективности. И именно они повышают ответственность местных властей» [4].

Анализируя международный опыт, можно сделать следующий вывод о причинах преимуществ местных источников доходов:

- местные налоги необходимы для того, чтобы позволять местным органам власти изменять количество и качество своих услуг в соответствии с местными предпочтениями;

- если местные органы власти полагаются на дотации из центра, то существует опасность неэффективной траты средств;

- в отношении средств, полученных на местном уровне, существует более эффективная подотчетность, чем в отношении фискальных трансфертов, поступающих из центра;

- дотации из вышестоящих бюджетов часто связаны с предварительными условиями и с ограничением способов их использования.

При этом следует отметить, что право устанавливать налоговые ставки у казахстанских местных органов власти есть лишь в отношении земельного налога и отдельных сборов, которые составляют лишь около 5% налоговых доходов местных бюджетов. Кроме того, следует учесть, что в Чехии, Венгрии, Польше и Латвии большой вклад в доходы местных бюджетов вносят неналоговые источники (к примеру, 36% в Чехии, 20% – в Латвии). В целом местные бюджеты этих стран большую долю доходов получают из источников, на которые они по закону имеют возможность влиять (это так называемые «гибкие доходы» местных бюджетов).

Каким образом может быть повышена доля местных налогов в доходах местных бюджетов РК? Это возможно двумя способами:

- количественный: увеличение количества местных налогов через наделение местных органов власти правом вводить собственные налоги;

- качественный: увеличение поступлений от уже существующих налогов через наделение местных органов власти правом устанавливать ставки налогов, поступающих в местный бюджет.

Нам представляется, что более целесообразным является второй способ.

Для того, чтобы органы МСУ могли решать вопросы местного значения будет целесообразно внести изменения в Бюджетный кодекс, определяющие место бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе. В совокупности бюджеты органов государственного управления и бюджеты органов местного самоуправления должны определяться как государственные (public) финансы [5].

После этого следует закрепить за бюджетами МСУ виды налогов и платежей, чтобы обеспечить формирование бюджета.

На наш взгляд, на уровне сельского округа, поселка или города районного значения для формирования их бюджетов стать следующие виды налогов и платежей:

- индивидуальный подоходный налог по нормативам распределения доходов, установленным областным маслихатом;

- социальный налог по нормативам распределения доходов, установленным областным маслихатом;

- налог на имущество физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;

- земельный налог;

- единый земельный налог;

- налог на транспортные средства с физических и юридических лиц;

- акцизы;

- плата за пользование земельными участками;

- сбор за государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей;

- лицензионный сбор за право занятия отдельными видами деятельности;

- сбор за государственную регистрацию юридических лиц;

- сбор с аукционов;

- сбор за государственную регистрацию механических транспортных средств и прицепов;

- сбор за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- плата за размещение наружной (визуальной) рекламы в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования и в населенных пунктах.

Следует определить также источники неналоговых платежей в бюджеты МСУ в виде штрафов, пени и др. В случаях, когда этих средств недостаточно, чтобы орган МСУ мог финансировать свои расходы, такие как содержать школу, ФАП или больницу, из вышестоящего бюджета должны выделяться выравнивающие трансферты, чтобы обеспечить минимальный уровень бюджетной обеспеченности [5].

Таким образом, с созданием МСУ необходимо перераспределить полномочия, и соответственно, доходы и расходы между уровнями государственного и местного самоуправления.

Каждый гражданин, независимо от того, где он проживает, платит налоги один раз (реализация принципа справедливости налогообложения).

Для него не имеет значения, в какой бюджет поступают эти средства, взамен он хочет получать предоставление услуг, благ.

Практика показала, что природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных. МСУ одновременного содержит в себе элементы как государственного, так и местного значения, что нашло свое отражение в современном трактовке этого понятия, данного в Концепции [1].

Поэтому, на наш взгляд для успешного реформирования существующего местного государственного управления, необходимо не только решить вопрос выделения бюджетов для создания жизнеспособного местного

самоуправления, но и определить достаточные доходные источники для наполнения этих бюджетов.

Целью разработки нового закона о местном самоуправлении должны стать – обеспечение оптимального сочетания управления экономическими и социальными процессами на низовом уровне, где осуществление переданных полномочий даст наибольший результат с точки зрения общих интересов населения, с учетом местных условий и возможностей.

Для обеспечения этой цели необходимо решить следующие задачи: четко в законодательном порядке определить уровень компетенции, функции и полномочия представительных и исполнительных органов низового уровня власти; установить, что в пределах переданных полномочий местные органы самоуправления автономны; их функционирование опирается на твердую финансовую базу, за нижним уровнем власти должны быть закреплены четко определенные источники поступлений в бюджет, не противоречащие действующему законодательству.

Помимо общих проблем малых городов, о которых мы уже говорили, существуют специфические проблемы моногородов, чья экономическая активность связана с градообразующим предприятием. Неустойчивость экономической ситуации на этих предприятиях ведет к нестабильности всех социально-экономических процессов в городе и затрагивает население. Следовательно, оценка городского развития, а в особенности региональной специализации экономики моногородов, приобретает в настоящее время все большую актуальность.

Следует напомнить, что для решения проблем моногородов Казахстана была принята Программа развития моногородов на 2012-2020 годы. Целью программы являлось обеспечение устойчивого социально-экономического развития моногородов в средне- и долгосрочной перспективе [7].

Для Казахстана развитие моногородов является особенно важным по следующим причинам:

- значительная часть монопрофильных населенных пунктов не обладает характеристиками кризисных, и вопрос их модернизации (диверсификации) непосредственно связан с переходом к экономике инноваций;
- в кризисных моногородах отмечается высокий уровень обострения социальных проблем;
- развитие и модернизация моногородов тесно увязаны с оптимизацией системы расселения и размещения производительных сил страны, социально-экономическим развитием регионов.

Однако, постановление Правительства РК об утверждении Программы развития

моногородов, другим постановлением Правительства РК от 28 апреля 2014 года признано утратившим силу с 1 января 2015 года.

Основные положения Программы моногородов были включены в Программу развития регионов до 2020 года [8]. И хотя большинство малых и моногородов согласно этой Программы включены в число центров экономического роста, как города 3 уровня, решение всех проблем социально-экономического развития этих городов до 2020 года вызывает большое сомнение. В первую очередь потому, что не у всех малых городов Казахстана разработаны самостоятельные планы социально-экономического развития. Даже если они существуют, то фактически в статусе неформального документа для внутреннего пользования самих сотрудников местных госорганов, поскольку, для придания этим документам официального статуса стратегия должна быть утверждена актом соответствующего местного представительного органа (маслихата), которые в городах районного значения не созданы. Это не позволяет использовать эту стратегию при определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств, выделяемых районным бюджетом на содержание этих административно-территориальных единиц.

Следует отметить также, что доступ представителей общественности к этому документу чрезвычайно затруднен, а их участие, если и имеет место, происходит, чаще всего, на этапе реализации отдельных программ в рамках стратегии, и то при условии их настойчивости и наличия доброй воли к сотрудничеству местных органов власти.

Необходимо констатировать, что местные власти пока очень ограниченно используют возможности, которые может предоставить им грамотно разработанная стратегия социально-экономического развития. Между тем, при условии соблюдения всех процедур разработки стратегии, ее роль в увеличении темпов городского развития может быть неопределима. Международная практика использования стратегий в политике планирования городского развития доказала, что она помогает решать сразу целый комплекс административных, экономических и социальных проблем, позволяя:

- объединить усилия и скоординировать интересы разных слоев городского сообщества, вовлечь в процесс планирования и реализации социально-экономического развития максимум идей и ресурсов;
- определить в долгосрочной перспективе миссию города; приоритетные направления городского развития; общие цели развития и конкретные программы и мероприятия, через которые они могут быть наиболее успешно достигнуты; очередность проблем, требующих

решения; индикаторы достижения запланированных результатов;

- систематизировать имеющиеся ресурсы и определить источники дополнительных средств;
- существенно улучшить предпринимательский климат, привлечь под программы городского развития дополнительные инвестиции, сделав городскую среду более привлекательной для инвесторов;
- сформировать общепонятные механизмы мониторинга и оценки эффективности реализации стратегии, заручившись поддержкой максимального количества всех заинтересованных в городском развитии сторон.

Кроме того, стратегия незаменима именно в условиях ограниченности ресурсов, помогая сосредоточиться на решении приоритетных проблем, разбив сам процесс решения на этапы, тем самым упростив его.

В качестве успешного примера разработки и реализации программы развития города можно привести г. Лисаковск (Костанайская обл.). Разумеется, определяющее влияние на темпы городского развития в свое время оказал тот факт, что с 1993 по 1999 гг. город функционировал в особых условиях свободной экономической зоны.

За этот период доля новых производств в общем объеме производства возросла с 8,4% в 1993 г. до 72,4% в 1999 г. За 5 лет удалось достичь небывалого роста налоговой базы (более чем в 12 раз).

В тоже время, за эти годы были отработаны методы управления и хозяйствования, позволяющие развить и сохранить действующие, а также создать новые производства и увеличить налогооблагаемую базу. В настоящее время город продолжает сохранять положительную

динамику развития. Так, в сравнении с другим малым городом Костанайской области, Аркалыком, примерно равным по численности населения, объем производства промышленной продукции Лисаковска в 2,5 раза больше, а численность безработных – в два раза меньше (согласно данным Агентства РК по статистике на начало 2017 г.)

На сайте города (наверное, это в настоящее время единственный малый город РК, имеющий свой официальный веб-сайт) можно ознакомиться со Стратегией развития города до 2020 г., а также с Инвестиционным паспортом, включающим структуру индикаторов социально-экономического развития города Лисаковска, и другими материалами, адресованным потенциальным инвесторам.

В то же время, успешная реализация стратегий социально-экономического развития территорий, разрабатываемых снизу, в условиях существующей в Казахстане структуры межбюджетных отношений весьма проблематична. Отсутствие бюджетов в большинстве малых и моногородах РК не позволяет обеспечить выполнение этих стратегий необходимыми финансовыми средствами. Поэтому как реалистичный и эффективный механизм стратегии развития смогут быть использованы только при условии введения на этих уровнях управления самостоятельных бюджетов, характеризующихся достаточно высоким уровнем финансовой автономии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Об утверждении Концепции «О развитии местного самоуправления в Республике Казахстан». Указ Президента РК от 28 ноября 2012 года. Газета «Казахстанская правда» от 30 ноября 2012 года.
2. Закон Республики Казахстан от 29 июня 2013 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного самоуправления». Газета «Казахстанская правда» от 1 июля 2013 года.
3. Закон Республики Казахстан от 11 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». Газета «Казахстанская правда» от 14 июля 2017 года.
4. Европейская Хартия местного самоуправления. 15 октября 1985 г.
5. Бурлаков Л.Н. Государственное и местное управление. Учебное пособие. Астана, 2017 г., стр. 518,520.
6. Программа развития моногородов РК на 2012-2020 гг. Утверждена постановлением Правительства РК от 25 мая 2012 года № 683.
7. Программа развития регионов до 2020 года. Утверждена постановлением Правительства РК от 28 июня 2014 года, с изменениями и дополнениями от 30.07.2016г. №449.