

МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 352 (574)

Л. Н. Бурлаков,
к.э.н., профессор Академии
государственного управления
при Президенте РК, заслуженный
деятель Республики Казахстан,
депутат Сената Парламента РК
I–IV созывов (1995–2008 гг.)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация

Развитие системы местного самоуправления является одним из неперенных условий: экономического процветания, социального благополучия и формирования гражданского общества. Поэтому большинство развитых стран стремится к совершенствованию МСУ.

На нынешнем этапе развития государства такая задача встала и перед Казахстаном.

Однако этот процесс сдерживается недостаточным законодательным регулированием и отсутствием целостной модели МСУ, апробированной к условиям РК. В настоящее время указом Президента РК утверждена Концепция развития местного самоуправления в Казахстане.

В предложенной читателям журнала статье сделана попытка ее структурного анализа, сопоставления поставленных в ней задач с международным опытом, в частности с опытом Польши, а также предложены меры по финансовой самостоятельности нижнего уровня власти и самоуправления.

Ключевые слова: Послание, концепция, местное самоуправление (МСУ), польский опыт самоуправления, гмина, повят, воеводство, бюджет МСУ.

Аңдатпа

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің дамуы экономикалық өркендеудің, азаматтық, қоғамның қалыптасуы және әлеуметтік тұрақтылықтың шартының бірі болып табылады.

Осыған байланысты дамыған мемлекеттердің көбі жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдіруге ұмтылады. Қазіргі кезеңдегі мемлекет дамуында Қазақстанның да алдында осы міндет туындалды.

Алайда, бұл үдеріс жеткіліксіз заңды жүргізу және Қазақстанның жағдайына бейімделген жергілікті өзін-өзі басқарудың тұтас моделінің жоқтығымен шектеледі. Қазіргі таңда ҚР Президентінің жарлығымен Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Концепциясы бекітілген.

Оқырмандарға ұсынылған мақалада халықаралық тәжірибемен салыстырылған, дәлірек Польша тәжірибесімен, құрылым талдауы және өзін-өзі басқарудың, төменгі деңгейдің қаржылық дербестігі ұсынылған.

Тірек сөздер: Жолдау, тұжырымдама, жергілікті өзін-өзі басқару (ЖӨӨБ), жергілікті өзін-өзі басқарудың польшалық тәжірибесі, гмина, повят, воеводство, ЖӨӨБ бюджеті.

Abstract

Development of the system of local government is one of the necessary conditions: economic prosperity, social well-being and development of civil society. Therefore most of the developed countries are seeking to improve local government.

At the current stage of development of the state, this problem arose, and to Kazakhstan.

However, this process is constrained by lack of legislation and the lack of a holistic model LSG-tested to the conditions of Kazakhstan. Currently, the Presidential Decree approved the Concept of Development of Local Self-Government in Kazakhstan.

In the proposed readers article attempts of its structural analysis, comparison of its objectives set out in the international experience, particularly the experience of Poland, as well as the measures of the financial autonomy of the lower level of authority and autonomy.

Key words: Message, concept, local government (MSU), Polish experience of self-government, гмина, повят, voivodeship, MSU budget.

В Послании Президента РК, Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия Казахстан–2050» новый политический курс состоявшегося государства» поставлена цель –

сформировать новый тип государственного управления. Одним из элементов осуществления этой цели должна стать децентрализация и развитие местного самоуправления.

«Я утвердил Концепцию развития местного самоуправления. Она позволит повысить качество управления на аульном, сельском уровне и расширит участие граждан в вопросах местного значения», – отметил Глава государства в своем Послании [1].

Недавно, в конце прошлой Сессии, перед уходом на каникулы депутаты Парламента РК приняли Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления в Республике Казахстан» [2]. Он был разработан в целях исполнения Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства», утвержденным Указом Президента от 18 декабря 2012 года.

К сожалению, полноценного закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» мы не имеем до сих пор. Хотя в переходных положениях Конституции предполагалось его принятие до 1997 года. Правительство трижды вносило проекты закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» в Парламент, а затем их отзывало. Два раза это было связано с тем, что некоторые положения законов формально не соответствовали статье 89 Конституции Республики Казахстан, которая необоснованно жестко устанавливала границы между местным государственным управлением и самоуправлением и не предусматривала возможность делегирования отдельных функций и полномочий от государственных органов местному самоуправлению. В мае 2007 года в Конституцию были внесены отдельные изменения и дополнения, в том числе и поправки в ст. 89, которые устранили эти барьеры, зафиксировав, что местное самоуправление может осуществляться через маслихаты, и органам местного самоуправления могут делегироваться отдельные государственные функции.

С учетом этих поправок в 2008 году был разработан новый законопроект «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», который был даже одобрен на парламентских слушаниях. Он предусматривал создание эффективного механизма местного самоуправления на низовом уровне, где предполагалось создать представительный орган – Кенес, оставив без изменений существующий исполнительный орган в лице акимов сельских округов, вменив им исполнение как государственных функций, так и функций местного самоуправления. Однако, по неизвестной причине этот вариант проекта закона был опять отозван Правительством. А вместо него внесены изменения и дополнения в закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», принятые затем Парламентом в феврале 2009 года. В результате закон стал называться законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», хотя он предписывал внедрение лишь незначительных функций самоуправления.

Сегодня Казахстанская модель местного самоуправления не полностью соответствует принципам Европейской хартии местного самоуправления. Ее принципы предусматривают: обязательность выборов органов местного самоуправления населением, отсутствие вертикали подчиненности, наличие четкой правовой базы, гарантирующей самостоятельность органов местного самоуправления, а также право иметь свою собственность, свой бюджет, формируемой из собственных налоговых и др. источников финансирования, не запрещенных действующим законодательством, и самостоятельно распоряжаться собственностью и ресурсами [3].

Вызывает определенный оптимизм, что Указом Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева от 28 ноября 2012 года утверждена новая Концепция развития местного самоуправления.

Согласно ей дальнейшее развитие местного самоуправления в Казахстане предполагается в два этапа.

Первый этап (2013–2014 годы) предусматривает расширение потенциала действующей схемы управления на нижних уровнях власти [4].

Второй этап (2015–2020 годы) Концепции предусматривает дальнейшее развитие местного самоуправления. После 2014 года будут рассмотрены вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций), проработаны вопросы формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также осуществлена оптимизация административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления) [4].

Принятый Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления», позволяет обеспечить дальнейшее развитие местного самоуправления в Республике Казахстан на законодательном уровне, но только в рамках первого этапа, предусмотренного Концепцией [2].

Для реализации положений второго этапа Концепции на наш взгляд потребуются принятие специального закона «О местном самоуправлении в РК», который бы не только реализовал принципиально новые установки Концепции в понимании роли местного самоуправления, но и соответствовал бы основным принципам местного самоуправления, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления.

Система самоуправления предполагает наличие соответствующих экономических условий, четкую правовую базу, которая бы разграничивала предметы ведения между государством и местным самоуправлением, качественно иной уровень массового сознания, правовой культуры и поведения людей.

Принципы местного самоуправления служат правовым фундаментом для муниципального законодательства многих стран мира. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года выделяет четыре основных признака, без которых не может осуществляться местное самоуправление:

1. Местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя;
2. Право граждан на участие в управлении государством может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне;
3. Осуществление наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление;
4. Органы местного самоуправления, создаваемые демократическим путем, должны иметь автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства [3].

В настоящее время в научно-теоретическом плане общепризнаны классификации моделей организации местной власти, в основе которой лежат базовые отношения между органами местного самоуправления и органами центральной власти.

В соответствии с данным подходом можно выделить четыре базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную (французскую), смешанную и так называемую советскую [5].

Англосаксонская модель получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритания, Соединенные Штаты Америки, Канада, Индия, Австралия, Новая Зеландия и другие. Основными чертами этой модели являются формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления, отсутствие в центральном правительстве структур, опекающих органы местного самоуправления.

Заметно отличается от англосаксонской модели континентальная (французская) модель организации власти на местах, которая получила распространение не только в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия), но и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока. Отличительные признаки этой модели следующие: сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах; выборности и назначаемости; определенная иерархия системы местного самоуправления; наличие на местном уровне специального представителя центральной власти, уполномоченного осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления [5].

Наряду с рассмотренными моделями существуют варианты организации власти на местах, в той или иной степени вобравшие в себя черты каждой из них и обладающие собственными специфическими признаками. Эти модели получили название смешанных. К ним можно отнести местное самоуправление в Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических странах, частности Польше и Чехии.

Характерным признаком смешанной модели можно считать сочетание достаточно автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

Опыт Польши, территориальное управление в которой имеет свою историю и традиции, может быть показателем для Казахстана.

С 1 января 1999 года в Польше функционирует территориальное устройство государства, административными единицами которого являются гмины, повяты и воеводства. Действует

2500 гмин, входящих в состав 315 повятов, и 16 воеводств, в состав которых входят повяты и гмины, что соответствует нашей структуре государственного устройства [6].

Польская система самоуправления построена на принципе разделения полномочий между уровнями территориального самоуправления. Между гминами, повятами и воеводствами нет иерархической зависимости. Гмины не подчиняются воеводствам. Полномочия гмин, повятов, воеводств не дублируются, а взаимодополняются.

Гмина в Польше – это минимальное сообщество жителей, имеющие юридический статус, охраняемую законом независимость, а также имущество и доходы, которыми оно может распоряжаться по собственному усмотрению на свою ответственность, в целях удовлетворения нужд всего сообщества и его отдельных членов. В её ведении находятся полномочия, которые законом не закреплены за другими органами публичной власти. Если положениями законов четко не определены функции и полномочия других единиц территориального самоуправления или государственной администрации, то эти функции имеет право и обязаны выполнять гмина. В общественной сфере гмина отвечает за образование (до уровня средней школы), коммунальное хозяйство, основное медицинское обслуживание, социальную помощь, библиотеки, культурные центры. В области технической инфраструктуры в полномочия гмины входят: строительство и обслуживание дорог, водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение и отопление, канализация, вывоз мусора, содержание свалок, общественный транспорт. В сфере правопорядка и общественной безопасности: поддержание порядка, противопожарная охрана и защита от наводнений. К важным полномочиям гмины относятся также: планирование территориальной застройки, землепользования, защита внешней среды, озеленение, кладбище, базары. Кроме собственных полномочий, гмина выполняет еще некоторые функции, делегированные ей от государственной администрации (прописка, загс).

Повят – это локальное сообщество, охватывающее население и территорию нескольких гмин. Деятельность повята, как и деятельность гмины, направлена на решение нужд и проблем жителей – членов повятового сообщества. Но его полномочия более широкие. Доминирующими полномочиями повята являются следующие: содержание средних школ, повятовых больниц, культурных учреждений (театров, музеев), домов социальной помощи. Важными функциями повята являются: активизация рынка труда, обслуживание безработных, помощь инвалидам, а также строительство и обслуживание повятовых дорог.

Воеводство – третье звено местного самоуправления, является административной единицей регионального характера. В отличие от гмины и повята, воеводство предоставляет услуги в ограниченных сферах. Его основной функцией является проведение деятельности, направленной на региональное развитие. Воеводское руководство отвечает за формирование стратегии развития, разработку программ для достижения стратегических целей, координацию сотрудничества единиц территориального самоуправления, экономических и общественных партнеров при реализации инвестиционных проектов. Важной функцией воеводства является заключение воеводских контрактов, то есть договоров, охватывающих проекты, которые реализуются на территории воеводства разными субъектами при финансовой поддержке центрального бюджета, а также внебюджетных средств. К полномочиям воеводства относятся также содержание специализированных подразделений службы здравоохранения, обслуживание дорог регионального значения, региональных центров культуры, междугородный общественный транспорт.

Воеводство является той единицей территориального разделения страны, где правительство имеет свою администрацию во главе с воеводой. На уровне воеводства, таким образом, существует некий дуализм администраций – самоуправления и правительственной [6].

Самоуправленческой – ответственной за региональную политику и развитие региона, а также правительственной – стоящей на страже соблюдения права и выполняющей задания, предусмотренные для нее законами, которые исходят из унитарного характера государства (очень похоже на функции акима области: с одной стороны, представитель президента, с другой – главное ответственное лицо за состояние дел в регионе).

Конституция Республики Польша определяет, что деятельность территориального самоуправления подлежит надзору с точки зрения легальности. Это значит, что надзор над гминами, повятами и воеводствами ограничивается только критерием соответствия с повсеместно действующими законами. Органами надзора над деятельностью территориального самоуправления являются Председатель Совета Министров, воеводы (представители правительства в воеводствах), а в области финансовых дел региональные счетные палаты (институции, специально созданные для финансового надзора над территориальным самоуправлением).

Главный вывод, который можно сделать из Польского опыта, что становление и развитие местного самоуправления, надо рассматривать как процесс сложный и многоэтапный.

В Польше, например, от создания местного самоуправления на уровне низшего звена управления – гмины, до создания местного самоуправления на уровне среднего звена – повята, понадобилось семь лет, и еще три года, чтобы образовать самоуправления на высшем уровне управления – воеводстве [6].

В условиях нашей страны, связанных с неоднородностью социально – экономического развития отдельных регионов и другими специфическими факторами, оказывающими влияние на жизнь местного сообщества, было бы целесообразно апробировать создание местного самоуправления на пилотных проектах, скажем в одной или двух областях и обязательно при государственной поддержке.

Как уже отмечалось, принятый Закон направлен на реализацию конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления и создание правовой системы органов местного самоуправления в рамках I этапа, предложенного Концепцией. Законом предусматривается введение выборности 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 реализовано на практике – с 5 по 9 августа 2013 года на всей территории Казахстана прошли выборы сельских акимов. Избрано 2457 акимов, в том числе 47 акимов городов районного значения, 2101 аким сельского округа, 119 акимов поселков, 190 акимов села. Также нормы принятого Закона создают условия для прямого участия населения в решении вопросов местного значения. Установлен единый порядок формирования, проведения и полномочия собраний и сходов местного сообщества. Тем самым повышается роль населения в решении вопросов местного значения, что может способствовать повышению их заинтересованности в участии при принятии управленческих решений, и улучшению качества и адресности принимаемых решений.

Несколько расширены права акимов сельского 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 [2].

Следовательно, введенные нормы могут положительно отразиться на увеличении возможностей сельских жителей в получении более стабильных и достаточных денежных доходов.

Законом акимам поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, города районного значения предоставлена возможность формировать источники доходов. В тоже время включение в источники доходов целевых сборов может отрицательно отражаться на расходах населения.

Необходимо отметить, согласно ст. 576-11 КоАП РК «Акимы городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов» акимы городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов теперь вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах, нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений, а также нарушение правил содержания собак и кошек. В целях предотвращения злоупотребления полномочиями считаем целесообразным, чтобы акимы низового уровня при рассмотрении дел об административных правонарушениях и наложениях административных взысканий привлекали участковых инспекторов полиции внутренних дел соответствующих аулов (сел), аульных (сельских) округов, поселков, городов районного значения, которые обладают необходимой компетенцией и профессионализмом в данной области.

Известно, что уровень бедности сопровождается различиями по территориальной принадлежности. Согласно данным Агентства Республики Казахстан по статистике, в 2011 году доля городского населения с доходами ниже прожиточного минимума достигла 2,4 %, в то время как доля сельского населения составила 8,8 %, что превышает значения по городу в 3,7 раза. Доля сельского населения с доходами ниже стоимости продовольственной корзины за аналогичный период в 9 раз больше доли городского значения данного показателя (город – 0,1 %, село – 0,9 %) [7].

Основными факторами, обуславливающими значительную сельскую бедность, являются низкий уровень оплаты труда, недостаток возможностей для трудоустройства, отсутствие доступа к профессиональному обучению, неразвитая инфраструктура, слабый частный сектор, отсутствие доступа к рынкам и др. Следовательно, существует острая необходимость в улучшении уровня жизни, социальной справедливости, создания благоприятных условий и удовлетворении основных потребностей и нужд населения. Однако имея целый ряд функций, акимы низового уровня на сегодняшний день не располагают собственным бюджетом, что в результате отражается на их способности разрешать названные проблемы и вопросы местного значения.

В целом, представленные Законом механизмы развития местного самоуправления: выборность, финансовая самостоятельность, расширение полномочий по принятию важных локальных решений органами местного самоуправления, в том числе хозяйственных, будет положительно влиять на улучшение предпринимательской среды.

В целях обеспечения финансовой самостоятельности нижнего уровня управления Законом определены доходные источники органов местного самоуправления, а также предусматривается передача районной коммунальной собственности органам местного самоуправления. Именно обеспеченность финансовыми ресурсами является основным условием самостоятельности органов местного самоуправления. Согласно Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления должны иметь право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Децентрализация власти в Польше основывалась не только на росте компетенции местного самоуправления, но и на увеличении финансовых ресурсов, которыми обладают гмины и повяты. При этом финансовая независимость местных сообществ определена на законодательном уровне. В России органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения [5].

Расширение финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления повысит результативность решения вопросов местного значения и, соответственно, снизит количество поводов для недовольства населения. Формирование собственных бюджетов по обеспечению жизнедеятельности местного сообщества, использование коммунальной собственности создадут финансовую основу для расширения полномочий сельских акимов, что не предусмотрено принятым Законом, но должно быть решено в будущем.

На основании выше изложенного считаем что принятый Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» обеспечит развитие системы местного самоуправления как неперемного условия экономического процветания, социального благополучия и формирования гражданского общества.

Но как уже отмечалось, чтобы полностью реализовать установки Концепции «О развитии местного самоуправления в РК» нужен целый пакет законов о местном самоуправлении (МСУ).

Пакет законодательных и нормативных правовых актов, на основании которых создается и функционирует местное самоуправление, в рамках II этапа Концепции, на наш взгляд, должен состоять из трех блоков:

а) структурно – законодательного блока, состоявшего из законов и подзаконных актов, регулирующих общие принципы создания и функционирования органов местного самоуправления, их взаимодействия с государственными органами;

б) финансово-экономического блока, где бы были сосредоточены законодательные акты, создающие правовое поле для обеспечения органов МСУ финансовыми ресурсами;

в) организационного блока, для организационной поддержки процесса становления и развития местного самоуправления, который бы включал в себя меры по государственной поддержке МСУ, в том числе и специальную программу «Государственная поддержка развития местного самоуправления в Республике Казахстан», основанного на недавно принятой Концепции местного самоуправления в РК.

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 иметь свой бюджет и самостоятельно распоряжаться ресурсами [3].

Например, в Польше действует закон о доходах органов территориального самоуправления, который определяет структуру доходных источников органов МСУ [6].

Каждый уровень самоуправления получает финансовые средства в виде общей дотации (субвенции) или целевой дотации непосредственно из государственного бюджета, а также имеет свой источник налоговых и неналоговых поступлений. Это позволило в Польше обеспечить необходимый потенциал для создания на низовом уровне полноценного самоуправления с самостоятельным бюджетом.

В Концепции развития МСУ в РК после 2014 года предусмотрено рассмотрение вопросов формирования бюджета и собственности органов самоуправления. Но, к сожалению, не расписаны конкретные механизмы и инструменты реализации этого положения.

На наш взгляд главным препятствием для внедрения местного самоуправления в 2000 и в 2006 году (именно в эти годы Правительство вносило проекты законов о МСУ в Парламент) было отсутствие в проектах законов каких либо реальных финансовых основ для функционирования органов местного самоуправления.

Оба варианта проекта закона избегали использовать слово бюджет, используя определения: смета (2000 г.) или финансовый план (2006 г.). В качестве же источников доходов в проектах предлагалось использовать создание коммерческих предприятия и самостоятельное налогообложение граждан [8].

Причем в процессе обсуждения проектов закона в Парламенте Министерство финансов неоднократно подчеркивало, ссылаясь на закон о бюджетной системе, что субвенции могут выделяться из областного бюджета только бюджетам районов (городов областного значения), а бюджетов ниже районного уровня не существует.

Поэтому оно настаивало на исключении из законопроекта положения о том, что местному самоуправлению для формирования доходов могут выделяться средства из бюджетов.

Какие же источники доходов остаются в таком случае для органов местного самоуправления? Создание коммерческих предприятий представляется сомнительным, потому что в таком случае органы местного самоуправления будут вступать в недобросовестную конкуренцию с частным сектором, вытесняя таким образом частное предпринимательство, а со сбором налогов будут возникать проблемы из-за того, что орган местного самоуправления будет и владельцем предприятия и регулирующим органом.

Возможность самостоятельного налогообложения граждан также не выдерживает никакой критики, поскольку в селах и поселках проживают наименее обеспеченные слои населения.

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 финансы [8].

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 должны стать следующие виды налогов и платежей:

1. индивидуальный подоходный налог по нормативам распределения доходов, установленным областными маслихатом;
2. социальный налог по нормативам распределения доходов, установленным областными маслихатом;
3. налог на имущество физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;
4. земельный налог;
5. единый земельный налог;
6. налог на транспортные средства с физических и юридических лиц;
7. акцизы;
8. плата за пользование земельными участками;
9. сбор за государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей;
10. лицензионный сбор за право занятия отдельными видами деятельности;
11. сбор за государственную регистрацию юридических лиц;
12. сбор с аукционов;

13. сбор за государственную регистрацию механических транспортных средств и прицепов;
14. сбор за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
15. 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.

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 одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и местного значения, что нашло свое отражение в современной трактовке этого понятия, данного в Концепции.

Но единственно возможным для успешного движения Казахстана на пути демократического развития, является реформирование существующего местного государственного управления и выделения функций и бюджетов для создания жизнеспособного местного самоуправления.

Цель разработки нового закона о местном самоуправлении – обеспечение оптимального сочетания управления экономическими и социальными процессам 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.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Назарбаев Н. А. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации народу Казахстана «Стратегия Казахстан – 2050: новый политический курс состоявшегося государства». *Казахстанская правда* от 14 декабря 2012 г.

2 Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 года № 101-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». *Казахстанская правда* от 14 июня 2013 г. № 201–202.

3 Европейская хартия о местном самоуправлении. Страсбург 1985 г.

4 Концепция местного самоуправления в РК утверждена Указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. *Казахстанская правда* 29 ноября 2012 г.

5 Бурлаков Л. Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане. Монография. Астана, 2006 г.

6 Бурлаков Л. Н. «Модели местного самоуправления: проблемы выбора и адаптации для Казахстана». – Библиотека государственного служащего. Серия «Фондовая лекция». Астана, 2003 г.

7 Статистические показатели за 2011 год. Бюллетень под ред. Смаилова А. А. / Астана, 2012 – 88 стр.

8 Махмутова М. Предпосылка создания местного самоуправления в Казахстане. – *Маслихат* 2007 № 1, № 2.

Дата поступления статьи в редакцию 9.10.2013