

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 2, Number 300 (2015), 36 – 41

UDK 338.9(574)

Mechanisms of stimulation of development local government in Kazakhstan

Brymbetova N.Zh.

Institute of Economics, Almaty, Kazakhstan

Keywords: Local self-government, government, system effectiveness of management, local communities.

Abstract. The purpose of the article is generalization of results of research on formation of local government and development of mechanisms of stimulation its development. The methodology of work is based on use of methods of the analysis, comparisons, groups on types of regions. Results of work were identification organizational and economic mechanisms, which will promote development local government in regions. The author proves vectors of perspective development of local government, which are indispensable conditions, its introduction in management of the territory.

Results of research can be used when developing strategy social and economic development of regions of Kazakhstan.

УДК 338.9(574)

Механизмы стимулирования развития местного самоуправления в Казахстане

Бримбетова Н.Ж.

Институт экономики КН МОН РК, г. Алматы, Республика Казахстан

Ключевые слова: Местное самоуправление, государственная власть, эффективность системы управления, местные сообщества.

Аннотация. Целью статьи является обобщение результатов исследования по становлению местного самоуправления и разработка механизмов стимулирования его развития. Методология работы основана на использовании методов анализа, сравнений, группировок по типам регионов. Результатами работы явились выявление организационно-экономических механизмов, которые будут способствовать развитию местного самоуправления в регионах. Автор обосновывает векторы перспективного развития местного самоуправления, которые являются обязательными условиями внедрения его в управление территориями.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке стратегий социально-экономического развития регионов Казахстана.

Местное самоуправление представляет собой один из элементов политической системы государства, который призван реализовать принцип народовластия. Общественно-государственный характер института местного самоуправления делает его центральным звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. Это и есть главная и основная роль местного самоуправления в любом государстве [1,2].

Философия сосуществования государственного управления и местного самоуправления такова, что усиление влияния одной из ветвей власти за счет другой может привести к нарушению баланса интересов, общему ослаблению власти и снижению доверия к ней со стороны населения, что в конечном итоге способствует дестабилизации социального развития. Поэтому актуальным становится вопрос о механизме предупреждения кризиса государственной власти и его преодоления. Обзор зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что таким механизмом и является местное самоуправление. Это означает, что развитое местное самоуправление представляет собой явный признак сильной государственной власти. С полным основанием считаем это положение ключевым кредо при формировании казахстанской модели местного самоуправления. Поскольку в нашей стране местное самоуправление только зарождается, то следует четко представить каркас его становления в виде направлений, отход от которых ведет к противоречию идеи управления на местах, когда сильное местное самоуправление, решая вопросы жизнеобеспечения на локальном уровне, способствует укреплению государственной власти и усилению эффективности всей системы управления.

Рамочными положениями, определяющими объективную необходимость развития местного самоуправления и его реальность, являются:

- стимулирование самодостаточности местного бюджета за счет развития производства на территории;
- обеспечение для населения минимальных жизненных стандартов;
- улучшение среды проживания местного населения;
- эффективная реализация полномочий местных сообществ за счет укрепления институтов местного самоуправления.

В контексте названных направлений развития деятельности местных сообществ главным является формирование самодостаточного местного бюджета, поскольку от него зависит реализация последующих рамочных положений. В этой связи целесообразно рассмотреть проблемы, препятствующие становлению местного самоуправления, в соответствии с представленными направлениями.

а) Ограниченные возможности муниципальных властей в решении значительного круга проблем связаны с отсутствием самодостаточности и саморазвития территории, где распространено местное самоуправление.

Ключевым механизмом становления местного самоуправления является финансовое обеспечение решения вопросов местного значения и исполнения органами местной власти переданных им отдельных государственных полномочий. Очевидно, что такого рода преобразования невозможны без перераспределения доходных источников бюджетов и расходных полномочий различных уровней публичной власти. В реальной жизни это означает, что возникает необходимость ликвидации нефинансируемых мандатов, упорядочения работы бюджетной и налоговой системы. В этом случае речь идет о конкретизации принципов и основ взаимоотношения органов государственного управления и местного самоуправления, которые должны строиться на договорных началах (соглашения, договоры о совместной деятельности, контракты и прочие).

В новом проекте Закона «О местном самоуправлении» должен быть предусмотрен *гарантированный минимальный размер средств, выделяемых местным бюджетом*. В противном случае местные органы государственного управления могут выделить символическую сумму, которая не позволит решать проблемы местного сообщества [3].

Пока еще нерешаемой проблемой в становлении местного самоуправления является отсутствие правовой его обеспеченности.

Ключевой позицией в достижении правовой обеспеченности реформы местного самоуправления является повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения. Для этого необходимо законодательно закрепить:

- *механизм формирования, проведения и полномочий собраний и сходов*, и оформления их решений; введение норм по предоставлению местному населению права участия в мониторинге за использованием бюджетных средств, выделенных на решение проблем местного значения;

- создание и развитие механизмов активного вовлечения городского населения в процесс принятия управленческих решений. За маслихатами городов должно быть закреплено право создания общественных структур для взаимодействия акима города с населением, финансирование деятельности которых предлагается осуществлять за счет средств местного бюджета по государственному заказу;

- *выборность акимов в городах* районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа маслихатами районов (городов). Внесение на рассмотрение соответствующего маслихата кандидатов в акимы аула (села), поселка, аульного (сельского) округа, города районного значения будет осуществляться акимом района (города) на альтернативной основе. Освобождение от должности акимов нижних уровней должно осуществляться только по решению акима района (города). При введении выборности акимы будут сочетать в себе функции как исполнительного, так и представительного органа без образования отдельного представительного органа местного самоуправления в ауле (селе) и городе районного значения;

- *возможность расширения финансовой самостоятельности нижних уровней управления.* В этой связи акимам аулов (сел), поселков, городов районного значения должно быть предоставлено право: а) формирования собственных доходных источников (доходы от оказания платных услуг, добровольные и целевые сборы, взносы благотворительных фондов и спонсоров, сборы за торговлю в специально установленных местах, штрафы за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах и прочие источники, не противоречащие законодательству); б) открытия специальных счетов в органах казначейства, где будут отражаться доходы и расходы, направленные на реализацию функций местного самоуправления; в) передача части районной коммунальной собственности (клубы, библиотеки, детские сады и др.) с целью их эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов. При этом за процессами формирования и использования собственных доходных источников, а также использования коммунальной собственности предлагается осуществлять государственный финансовый контроль и общественный контроль.

В настоящее время существуют проблемы, представляющие угрозу для формирования и развития местного самоуправления в республике. Во-первых, необходимо определение ниши, которую будут занимать органы местного самоуправления совместно с органами местного управления. В настоящее время в Казахстане местные органы власти, возглавляемые акимами, выполняют множество функций, которые в других странах отнесены к компетенции органов местного самоуправления.

В этой связи целесообразно предусмотреть более четкое разграничение функций местных органов управления на областном и районном уровнях. В соответствии с этим предлагается *отменить должность акима сельского, поселкового и аульного округов для того, чтобы исключить дублирование их функций с полномочиями жетекши.*

Во-вторых, политическая активность населения напрямую зависит от уровня экономического развития территории. Кроме того, наличие идеальных экономических условий для развития местного самоуправления предполагает хотя бы частичную способность местного сообщества самостоятельно себя обеспечить. Неравномерное экономическое развитие и специфика размещения производительных сил на территории страны, а также существующий резкий разрыв в экономическом развитии между городом и селом определяют особенности организации местного самоуправления в Казахстане.

В-третьих, необходимо создание института местных финансов, основанного на собственности и доходах населения. До тех пор, пока этот институт не будет создан, сохранится прямая и жесткая зависимость системы местного самоуправления от государства и общего экономического положения страны. А это значит, что огромное число местных сообществ еще долго будет балластом в бюджете государства, вместо того чтобы выступать в роли «спасательного круга».

Предпосылкой становления самоуправления на селе явилась земельная реформа в Казахстане, когда на базе совхозов и колхозов появились фермерские хозяйства, которые ввиду

объективных и субъективных факторов некоторое время были нерентабельны. Соответственно, на протяжении 20 лет социальные проблемы села не до конца решены, хотя и принимались государственные программы по возрождению села и развитию сельских территорий. Поэтому становление самоуправления на селе и формирование рациональных механизмов реализации его принципов является стрессом новой региональной политики на местах. Таким образом, реальное самоуправление на селе связано с тем, как будут обстоять дела с экономикой территорий. Создание фермерских хозяйств не привело к экономическому росту, стали невыгодными сдача государству продукции, ее переработка на местах, не было возможностей по развитию социальной инфраструктуры. Соответственно, уровень жизни населения не повышался, количество фермерских хозяйств в некоторых регионах сокращалось.

Различные финансовые источники пополняли не местные бюджеты, а доходы шли на районный уровень. В связи с этим одним из источников экономического благополучия населения сельской территории в настоящее время является занятие подсобным хозяйством (земельные участки, мелкий и крупный рогатый скот). При этом половина угодий не используется, население не культивирует свои участки, а ведение подсобного хозяйства не носит товарного характера. Это означает, что производимая продукция предназначена в основном (90%) для личного потребления, новые экономические условия жизни на селе не породили новой мотивации труда. Ситуация в селе сложилась таким образом, что большинство населения слабо ориентировано не только на «свое дело», но и на интенсификацию подсобного хозяйства. Тем самым источники местного налогообложения коренным образом не изменяют существующего положения.

Казахстан идет по пути, который уже прошли большинство европейских государств. Теперь уже очевидно, что без органов местного самоуправления не может быть непосредственной связи между вышестоящей властью и сельским населением на местах. Это означает, что все значимые проблемы сельских территорий упираются в реализацию механизмов совершенствования местного самоуправления.

Таким образом, обобщая *положения по становлению местного самоуправления в селах, аулах, поселках и аульных округах*, можно представить основные его приоритеты:

- местное самоуправление возможно лишь при условии выборности акимов низового уровня, причем как сельского, так и районного уровня. В противном случае могут возникнуть противоречия, связанные с различием в легитимных финансовых источниках;

- на первых этапах внедрения идей самоуправления для усиления реализуемости организационных механизмов необходимо выбирать на сельских сходах посредников (старост) представительной власти на селе;

- местное самоуправление не следует сильно политизировать, т.к. основные его задачи концентрируются в сфере местного хозяйства, экологии, вопросов здравоохранения, образования и социальной защиты. Поэтому в органы местного самоуправления должны баллотироваться активные и известные в местном сообществе люди;

- необходимо усиление активности местных источников пополнения бюджета за счет: повышения налогов с имущества и земельных участков, получения части налогов с дачных кооперативов и товариществ, сбора налогов с пользователей земли территории, независимо от их ведомственной подчиненности;

- наличие у сельской администрации достаточно развитой материально-технической базы для решения жизненно важных проблем территории, в т.ч. информационной (радио, газеты, компьютеризация);

- трансформация характера отношений с районной властью с директивного на рекомендательный;

- акцент в организационной деятельности органов местного самоуправления должен быть сделан на развитие правовой и политической культуры, бизнес-образования (составление бизнес-планов, контакт с рыночной инфраструктурой).

Существенным положением в исследовании городского самоуправления является определение сущности природы самоуправления как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой - ее решения являются обязательными для всех структур,

расположенных на территории. Современное самоуправление как специфическая форма власти имеет смешанную общественно-государственную природу. До сих пор почти неразработанным вопросом является обоснование статуса города как субъекта самоуправления. Российский опыт показывает, что эффективность модели городского управления зависит от его районирования. Имеется в виду, что управление несколькими разрозненными районами городов, не имеющих четкой территориальной границы, не всегда целесообразно. То есть, предлагается системно рассматривать вопрос о границах муниципальных районов в городских поселениях [4].

Серьезной разработки требуют вопросы регламентации процедур, связанных с использованием институтов прямой демократии. Это означает, что на местах (в районах городов) необходимо создание структур, позволяющих населению участвовать в управлении делами территории. Такими структурами могут стать постоянные комиссии для привлечения населения к решению этих дел.

Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста.

Напротив, в сельских поселениях государство в большей степени должно взять на себя ответственность за строительство и работу крупных инфраструктурных объектов, соблюдение базовых стандартов оказания услуг и финансового обеспечения.

Одной из проблем развития системы местного самоуправления в Казахстане является его *становление в рамках приграничного сотрудничества*. Особый характер имеет развитие приграничных регионов, требующих активной поддержки со стороны государства. Приграничное положение региона оказывает заметное влияние на состояние и уровень развития муниципальных образований, входящих в его состав [5].

Восемь областей Казахстана имеют границы с Россией, Китаем, Кыргызстаном, Узбекистаном на протяжении 7 тысяч километров, что существенно отражается на социально-экономическом состоянии приграничных муниципальных образований. Особенность приграничного положения регионов определяется теми функциями, которые они несут. Посредством барьерной функции, обособляясь от внешнего мира границами, государство защищает свои экономические интересы, в том числе интересы национальных производителей и потребителей, национальную безопасность. В то же время приграничные регионы (в том числе муниципальные образования), благодаря проявлению контактной функции, получают возможность вступать в дополнительные внешние социально-экономические связи. Эти связи проявляются в трансграничном перемещении товаров, услуг, технологий, кадров, управленческого опыта.

Для Казахстана относительно новой формой внешних социально-экономических связей является приграничное сотрудничество, в котором непосредственно задействованы местные территориальные образования. Одной из черт, определяющих приграничное сотрудничество, является согласованные действия местных государственных органов управления и органов местного самоуправления по укреплению взаимодействия сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий в интересах населения, проживающего здесь.

Участие муниципальных образований в укреплении всех форм внешних связей приводит к росту занятости, способствует возрождению существующих и строительству новых населенных пунктов, позволяет повысить качество жизни всех слоев населения. Таким образом, приграничное положение региона в современных условиях может рассматриваться как важнейший ресурс его социально-экономического развития.

Таким образом, обозначены пять крупных проблем, объективно возникающие на пути становления местного самоуправления, правильное и продуманное решение которых позволит в будущем представить новую казахстанскую модель местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления. Учебное пособие. – М.: - Омега, 2008. -127 с.[2] Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в современной России // Регион: экономика и социология. -2009. - № 1. – С. 251, 264.
- [3]Искакова Г.К., Красин А.Б., Ваннер С.Р. Проблемы выбора и адаптации модели местного самоуправления в Республике Казахстан: законодательный и социальные аспекты. – Алматы. -2002. -30 с.
- [4]Буракова С.А. Мировой опыт самоуправления: Юниформ. - 2004. – с. 139.
- [5]Махотаева М.Ю., Копытова О.Н. Приграничное положение как ресурс развития региона: Монография. – Псков: Издательство ИПИ, 2010. – 264 с.

REFERENCES

1. Marshalova A.S. The system of state and municipal government. Textbook. - M.: - Omega, 2008. -127 p.
2. Seliverstov V.E. Federalism and Regional Policy in Contemporary Russia // Region: Economics and Sociology. - 2009. - № 1. - p. 251, 264.
3. Iskakova G.K., Krasin A.B., Wanner S.R. Problems of selection and adaptation of the model of local government in the Republic of Kazakhstan: legislative and social aspects. - Almaty. -2002. -30 P.
4. Burakova S.A. World experience Municipality: Uniform. -2004. - p. 139.
5. Mahotaeva M.Yu., Kopytova O.N. Border position as resource development in the region: Monograph. - Pskov: Publisher PPI, 2010. - 264 p.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың ынталандыру тетіктері**Бірімбетова Н.Ж.**

Экономика институтыБҒМ ҒКҚР, Алматы қ., Қазақстан Республикасы

Түйінді сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, мемлекеттік билік, басқару жүйесінің тиімділігі, жергілікті қауымдастық.

Аңдатпа. Мақаланың негізгі мақсаты жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуын және ынталандыру тетіктерін әзірлеумен оны дамытудағы зерттеу нәтижесін жинақтау. Әдіснамалық жұмыс негізінде әдістемелік талдау, салыстыру, аймақтарды тұрпатына қарай жіктеуіне байланысты қолданылады. Зерттеу нәтижесі ұйымдастыру-экономикалық тетіктерін анықтап аймақтарда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға мүмкіншілік берді. Зерттеуші жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың келешекті векторларын дәлелдеп, яғни аймақтарды басқарудағы қажетті жағдайларға енгізу үшін.

Зерттелген нәтижелер Қазақстанның аймақтарын әлеуметтік-экономикалық дамыту стратегиясын әзерлеу үшін қолданылады.

Поступила 15.03.2015 г.