Университет Кунаева

УДК 342.4(000)043.3 На правах рукописи

САБИТОВ КУАНЫШ АЛИМХАНУЛЫ

Конституционно-правовые основы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Республике Казахстан

Образовательная программа «8D04202 – Теоретическая юриспруденция»
научно-педагогического направления

Диссертация на соискание степени
доктора философии (PhD)

Отечественный научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Алибаева Гульнар Айтчановна

Зарубежный научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Рысмендеев Бактыбек
Дженишбекович

Республика Казахстан

Алматы, 2026

СОДЕРЖАНИЕ

Определения, обозначения, сокращения....3

ВВЕДЕНИЕ....4

I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ....15

1.1. Теоретические основы финансовой деятельности органов местного самоуправления: понятие, сущность, содержание....15

1.2. Методологические основы финансовой деятельности органов местного самоуправления....32

II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ....40

2.1. Международные нормативные правовые акты, регулирующие финансовую деятельность органов местного самоуправления....40

2.2. Зарубежный опыт нормативно-правовой регламентации финансовой деятельности органов местного самоуправления: отдельные страны Европы и Содружества Независимых Государств....45

2.2.1. Обеспечение финансовой основы местного самоуправления в странах Европы....45

2.2.2. Обеспечение финансовой основы органов местного самоуправления в Российской Федерации....53

2.2.3. Конституционно-правовое регулирование финансовой системы местного самоуправления в Кыргызской Республике....56

III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН....65

3.1. Конституционно-правовые основы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Республике Казахстан....65

3.2. Концептуальные основы, современное состояние и проблемы формирования эффективной правовой базы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Республике Казахстан....83

3.3. Современное состояние и перспективы развития контроля за исполнением бюджетов местного самоуправления в Республике Казахстан....96

ЗАКЛЮЧЕНИЕ....119

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ....123

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РК	Республика Казахстан
МСУ	Местное самоуправление
ОМСУ	Органы местного самоуправления
МИО	Местные исполнительные органы
ЦИО	Центральные исполнительные органы
РФ	Российская Федерация
ЕС	Европейский Союз
СНГ	Содружество Независимых Государств
ОПД	Общенациональный план действий по реализации Послания
НПА	Нормативный правовой акт
СМИ	Средства массовой информации
БНУ	Бюджет народного участия
НПО	Неправительственные организации
МСБ	Малый и средний бизнес
СРС	Система региональных стандартов
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
КГП	Коммунальные государственные предприятия

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Конституция Республики Казахстан является правовой основой становления местного самоуправления. В пункте 1 статьи 4 закреплён принцип народного суверенитета, а пункты 1 и 2 статьи 91 определяют местное самоуправление как форму самостоятельного решения населением вопросов местного значения непосредственно, через маслихаты и иные органы местных сообществ [1].

В Республике Казахстан местное самоуправление поэтапно закрепляется в системе публичной власти. На протяжении более тридцати пяти лет продолжается формирование его правовых, организационных, территориальных и финансово-экономических основ, что обусловливает особую актуальность исследования финансово-экономической базы МСУ. Именно ее состояние позволяет оценить реальное содержание данного института и степень его участия в решении социально-экономических проблем местного населения. Вместе с тем казахстанская практика показывает, что, за отдельными исключениями, органы МСУ в развитии местных сообществ по-прежнему в значительной мере ориентированы на внешнюю поддержку, а не на собственные ресурсы. Так, только 40 % сельских округов являются недотационными, тогда как остальные 60 % сохраняют зависимость от дотаций и не располагают достаточными доходами для покрытия расходов местного бюджета.

Анализ деятельности местного самоуправления в Республике Казахстан свидетельствует о том, что, несмотря на наличие развитой нормативной базы в финансовой сфере, достаточный уровень финансовой самостоятельности местных органов власти пока не обеспечен. Их деятельность по-прежнему во многом зависит от средств государственного бюджета, что особенно проявляется в условиях дотационности большинства регионов. При этом решение вопросов местного значения требует устойчивой финансовой основы и должно в большей степени опираться на собственные ресурсы соответствующих территорий, а не только на механизмы государственных программ.

Успешное социально-экономическое развитие государства и достижение значимых результатов во многом зависят от устойчивости и результативности финансовой системы органов МСУ. Особое значение при этом имеет согласованная деятельность органов государственного управления и местного самоуправления, обеспечивающих практическую реализацию законов, решений Правительства Республики Казахстан, а также вовлечение населения в решение задач социально-экономического развития страны.

В этих условиях особое значение приобретает разработка устойчивой модели финансовой деятельности органов местного самоуправления и подходов к развитию государства в период политической и социально-

экономической нестабильности. Отступление от принципов народовластия, нарушение демократических основ формирования и функционирования органов местной государственной власти и МСУ в ряде случаев становились факторами политической дестабилизации и системных государственных кризисов как на постсоветском пространстве, в том числе в Кыргызстане, Молдавии, Грузии и Украине, так и в отдельных странах Ближнего и Среднего Востока. Указанные обстоятельства обусловливают необходимость выработки взвешенных мер по преодолению кризисных явлений. Особое значение в данном контексте приобретает конституционно-правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления. Данная научная и практическая проблема требует своевременного решения в Республике Казахстан.

В рамках настоящего исследования рассматриваются правовые основы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Казахстане. В современных условиях особую значимость приобретают вопросы нормативно-правового регулирования деятельности органов МСУ, включая их материально-техническое и финансовое обеспечение. Конституция Республики Казахстан закрепляет основные положения, регулирующие сферу местного государственного управления и самоуправления.

Президент Республики Казахстан К.К. Токаев отмечает необходимость формирования в стране реального местного самоуправления, располагающего соответствующими представительными и исполнительными органами [2]. Вместе с тем на современном этапе институт местного самоуправления в Казахстане еще не получил полноценного практического оформления, поскольку его реальные организационные механизмы и самостоятельные органы остаются недостаточно сформированными.

Актуальность исследования также определяется необходимостью поиска инновационных подходов к формированию эффективных органов местного самоуправления, обладающих устойчивой финансовой системой. 12 марта 2026 года в Акорде Глава государства выступил на III республиканском форуме депутатов маслихатов всех уровней, где подчеркнул необходимость установления четких приоритетов в сфере государственных расходов.

В ходе исследования был сделан вывод об отсутствии в нормативных правовых актах Республики Казахстан четкого и единообразного понятийного аппарата, связанного с МСУ, органами МСУ, включая их представительные и исполнительные структуры, финансовыми основами их деятельности, а также соблюдением принципа финансовой самостоятельности органов МСУ. Представляется, что законодателю необходимо отказаться от использования неопределенных и недостаточно точных категорий, таких как «местные дела», «местные вопросы», «вопросы местного самоуправления», «местные финансы», «местный бюджет» и др. Вместо указанных формулировок целесообразно закрепить более конкретные понятия: «сельские и городские представительные органы МСУ и их

финансовые основы», «сельские и городские исполнительные органы МСУ и их финансовые основы».

На этапе переходного развития Республики Казахстан выявилось несоответствие между действующим конституционно-правовым регулированием местного самоуправления и практическими потребностями его становления, эффективного функционирования и финансового обеспечения. Недостаточная устойчивость правовой базы МСУ, в том числе в части регулирования его финансовых основ, обусловливает необходимость дальнейшего фундаментального исследования данной проблематики.

Продолжающиеся в Республике Казахстан системные конституционно-правовые преобразования обусловливают необходимость научного сопровождения и проведения фундаментальных исследований в области публично-властных отношений, правового регулирования местного самоуправления и его финансовых основ.

В современной юридической науке Республики Казахстан исследование правовых аспектов местного самоуправления сохраняет особую значимость, прежде всего в части обеспечения устойчивого правового регулирования и достаточной финансовой основы данного института. Существенное значение имеет также изучение зарубежного опыта становления и развития МСУ, поскольку его научное осмысление позволяет определить подходы, применимые при формировании эффективной казахстанской модели местного самоуправления.

Возможности формирования и дальнейшего развития системы местного самоуправления в Республике Казахстан пока использованы не полностью - это проявляется и в масштабных государственных преобразованиях, и в уровне ее конституционного закрепления. Поэтому необходимо глубже проанализировать общественно-политические и конституционно-правовые концепции, на которых строится Конституция РК, сопоставив их с накопленным практическим опытом и перспективами государственного строительства.

Актуальность темы. Интерес к этой проблематике связан и с развитием теории конституционализма, расширением научных представлений о местном самоуправлении, его устойчивом правовом регулировании и финансовой основе, а также с тем, что в современных государственно-правовых исследованиях эти вопросы разработаны недостаточно. Актуальность исследования определяется переходом Республики Казахстан от централизованной союзной модели управления к демократическому государству, которое опирается на собственную конституционную базу и новые политико-правовые механизмы организации местного самоуправления. Демократизация политической системы, закрепление принципа разделения властей и развитие парламентаризма усилили необходимость научного анализа отечественного опыта конституционно-правового регулирования МСУ, включая устойчивость его правовой базы и финансового обеспечения. Формирование и развитие конституционно-

правовых основ местного самоуправления в РК, как и в других государствах Содружества, требуют комплексного изучения с учетом
общих закономерностей и национальной специфики правового и институционального развития.

Указанные предпосылки убедительно подтверждают научную значимость и актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Комплексное научное исследование концептуальных, теоретических и методологических проблем конституционно-правовых основ, генезиса системы местного самоуправления в Республике Казахстан, а также ее финансового обеспечения ранее не проводилось. Несмотря на наличие отдельных работ, посвященных деятельности органов МСУ, вопросы формирования, функционирования и финансовых основ данной системы до настоящего времени не получили глубокого и всестороннего освещения в юридической литературе.

В рамках данной проблематики особое значение имеют труды Аристотеля, И. Альтузия, Т. Гоббса, Д. Локка, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Платона, М. Перло, Ж.-Ж. Руссо, Ульпиана и других мыслителей. В их работах были сформированы первоначальные теоретические представления о таких политико-правовых категориях, как «народ», «народовластие», «суверенитет» и «разделение властей», а также раскрыты основные подходы к пониманию природы и организации государственной власти.

В Казахстане вопросы становления и развития местного самоуправления рассматриваются в рамках юридических, экономических и политологических исследований. Значительный вклад в изучение данной проблематики внесли А.М. Абдулаев, К.К. Айтхожин, Е.К. Айтказинов, Г.А. Алибаева, У.С. Алимбетов, Д. Альжанов, Г.М. Бейсембаева, Е.З. Бекбаев, Е.Д. Битолеуова, Л.Т. Жанузакова, Е.Т. Жумагулова, Р. Кәрім, М.Б. Кыдырова, Б.Л. Лавровский, Г.Р. Момбекова, А.Ж. Мусина, Ш.С. Нуржанова, Р.Б. Сартова, Э.Н. Ракимбаев, А.Р. Солтангазинов, Е.А. Садырбаев, З.М. Турдиева, В.Н. Уваров, Н.В. Уварова, Г.Р. Усеинова, Р.М. Усманова, А.Е. Чеботарев, С.С. Ыдырыс и другие авторы.

Отдельного внимания заслуживают труды российского ученого Н.В. Ювица, в которых казахстанская модель местного самоуправления рассматривается в сравнительно-правовом аспекте с системой самоуправления Российской Федерации.

В работе использованы научные труды, посвященные теории государственного управления, в том числе исследования Ф.И. Бокижанова, Е.И. Добролюбова, А.А. Ефремова, К.Ш. Сыздыкова, Г.Ш. Калиакбарова, А.Б. Сеитова, Е.Н. Клочкова, Э.В. Талапиной, Я.Ю. Старцева, В.Н. Южакова и других авторов.

В ходе исследования также были проанализированы труды российских ученых в области теории государства и права и конституционного права,

включая работы С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Б.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, А.Р. Еремина, Б.П. Елисеева, Е.А. Ермакова, А.З. Дадашева, Ю.М. Козлова, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, Г.В. Мальцева, В.В. Пылина, Р.И. Седельникова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и других авторов.

Существенное влияние на формирование научной позиции диссертанта оказали труды казахстанских ученых М.Т. Баймаханова, Д.М. Баймахановой, А.Х. Бижановой, Л.Т. Жанузаковой, Б.А. Жетписбаева, С.З. Зиманова, А.С. Ибраевой, О.К. Копобаева, Е.К. Кубеева, В.А. Малиновского, Э.Б. Мухамеджанова, С.Н. Сабикенова, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, С.Ф. Ударцева и других авторов. В их работах раскрываются отдельные аспекты исторических и национальных особенностей становления и развития народовластия и местного самоуправления.

Изложенные обстоятельства подтверждают актуальность и своевременность выбора темы настоящего исследования.

Научная новизна исследования. В диссертации впервые в отечественной юридической науке представлен комплексный конституционно-правовой и институциональный анализ местного самоуправления в неразрывной связи с исследованием соответствующих правовых понятий, терминов, институтов и общественных отношений. На основе критического осмысления существующих научных подходов диссертант обосновывает собственное видение теоретических и практических аспектов развития системы МСУ и ее финансовых основ в Казахстане. Работа также представляет собой первое в Республике Казахстан комплексное исследование теоретико-методологических проблем финансирования органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования также заключается в комплексном и системном рассмотрении теоретических и практических проблем становления системы местного самоуправления и ее финансовых основ в Казахстане. В работе обоснована необходимость четкого конституционно-правового закрепления ответственности государственных должностных лиц за развитие МСУ и обеспечение его финансовой основы. Сформулированы выводы и предложения, имеющие практическое значение для совершенствования казахстанской модели местного самоуправления, а также представлена концептуальная модель оптимизации его финансового обеспечения.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в комплексном анализе конституционно-правовых основ финансовой деятельности органов местного самоуправления, выявлении ключевых проблем в данной сфере и разработке научно обоснованных рекомендаций по формированию инновационной правовой базы финансового обеспечения МСУ в Казахстане.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании поставлены следующие **задачи:**

- Уточнить и сформулировать понятие местного самоуправления с учетом современных конституционно-правовых подходов, принципов народовластия, а также организационных и финансовых основ его функционирования;

- Исследовать финансово-экономические основы местного самоуправления, а также определить значение реформы бюджетов IV уровня для развития фискальной децентрализации в Республике Казахстан;

- Проанализировать зарубежный и отечественный опыт развития местного самоуправления и на этой основе разработать рекомендации по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов, совершенствованию межбюджетных отношений и расширению участия населения в осуществлении местного самоуправления в Республике Казахстан;

- Сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательного регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления в Республике Казахстан;

- Проанализировать зарубежный опыт и казахстанскую практику развития местного самоуправления и на этой основе сформулировать предложения по укреплению финансовой самостоятельности местных сообществ, развитию коммунальной собственности и совершенствованию механизмов фискальной децентрализации;

- На основе анализа теоретико-правовых основ, конституционно-правового регулирования и практики функционирования местного самоуправления определить факторы, влияющие на эффективность системы МСУ и ее финансово-экономического обеспечения в Республике Казахстан, а также обозначить основные направления их дальнейшего совершенствования.

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые отношения, складывающиеся при становлении и работе органов местного самоуправления, определении их финансовой основы и взаимодействии с местными органами государственной власти и управления.

Предметом диссертационного исследования составляют конституционно-правовые и финансовые основы организации и работы органов местного самоуправления в Республике Казахстан. В их числе - вопросы конституционно-правовой ответственности этих органов, развития выборных институтов МСУ, а также условия и факторы дальнейшей оптимизации их деятельности. Отдельно рассматриваются совершенствование системы органов местного самоуправления и укрепление механизмов ее финансового обеспечения.

Методология и методика исследования сформированы на основе подходов, методов и приемов, принятых в юридической науке. В методологическую основу диссертации вошли общенаучные методы познания и теоретические положения общей теории государства и права,

конституционного и административного права, государственного управления и местного самоуправления.

В исследовании использованы сравнительно-правовой, системно-структурный и экономико-правовой методы, а также логический анализ, синтез и обобщение. Одновременно применялись исторический, конкретно-социологический и теоретико-экспериментальный подходы; мониторинг и анкетирование при этом служили способами получения и уточнения эмпирических данных.

Эмпирическую базу исследования составили опубликованные практические материалы, архивные документы и статистические сведения. При подготовке диссертации изучалась работа органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, включая вопросы их финансового обеспечения. Существенное место заняли результаты социологических исследований, проведенных диссертантом в 2023—2026 годах в Алматинской, Восточно-Казахстанской областях и области Жетысу.

В нормативную базу исследования вошли законы Республики Казахстан, указы Президента Республики Казахстан, постановления Правительства Республики Казахстан, программные документы, а также другие нормативные правовые акты и материалы, непосредственно относящиеся к предмету диссертационного исследования.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В исследовании местное самоуправление понимается как конституционно гарантированный институт народовластия, который даёт населению право и реальную возможность самостоятельно решать вопросы местного значения - напрямую, через формы непосредственного участия, либо с помощью представительных и исполнительных органов, если для этого обеспечены необходимые материально-технические и финансовые ресурсы;

2. Обосновано, что эффективность местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти, обеспечивающего реализацию конституционного принципа участия населения в решении местных дел и являющегося необходимым элементом демократического государства, во многом определяется уровнем его финансовой самостоятельности. Такая самостоятельность предполагает наличие устойчивых собственных доходных источников и достаточного объема бюджетных полномочий. Реформа бюджетов IV уровня в Республике Казахстан является важным этапом фискальной децентрализации и создает условия для расширения финансовой самостоятельности местных сообществ при решении вопросов местного значения;

3. На основе анализа международного опыта и практики развития института местного самоуправления в Республике Казахстан сделан вывод о том, что расширение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления возможно за счет увеличения доли собственных доходов

местных бюджетов, закрепления за ними устойчивых источников местных налогов и сборов, а также совершенствования системы межбюджетного выравнивания с учетом региональных различий. Важное значение имеют также развитие механизмов прозрачности и открытости местных бюджетов, расширение участия граждан в решении вопросов местного значения посредством общественных слушаний, инициативного бюджетирования и местных референдумов. Реализация указанных подходов позволит повысить эффективность местного самоуправления, усилить подотчетность органов власти населению и создать условия для устойчивого социально-экономического развития регионов страны;

4. Обоснована необходимость разработки законопроекта «О финансово-экономических основах органов местного самоуправления», направленного на четкое закрепление их функций, полномочий, финансового обеспечения и механизмов ответственности должностных лиц в данной сфере;

5. Международный опыт, а также практика ПРООН свидетельствуют о том, что универсальные модели территориального развития уступают по эффективности индивидуализированным подходам, учитывающим особенности каждого региона. Проведенный анализ позволил выявить дисбаланс между передаваемыми полномочиями и финансовыми ресурсами местного самоуправления. Установлена значимость коммунальной собственности как материальной основы финансовой самостоятельности сельских округов и иных территориальных сообществ. В этой связи обоснована необходимость дальнейшей фискальной децентрализации, поскольку устойчивое развитие местного самоуправления возможно при наличии стабильной собственной доходной базы и самостоятельности в управлении бюджетными средствами;

6. На основе анализа теоретических положений, практики организации местного самоуправления, а также конституционно-правового регулирования институтов МСУ и их финансовых основ выявлены и обоснованы ключевые факторы развития системы местного самоуправления в Республике Казахстан. Ключевыми условиями выступают устойчивость конституционно-правовой базы, демократическая модель МСУ, гарантии политических прав и свобод граждан, четкое разграничение полномочий между государственной и местной властью, стабильные межбюджетные отношения, подготовка компетентных кадров и действенная правовая ответственность соответствующих органов и должностных лиц.

Теоретическая и практическая значимость полученных результатов исследования заключается в возможности использования его положений и рекомендаций для дальнейших научных разработок и совершенствования специального законодательства в сфере местного управления.

Сформулированные выводы могут быть использованы при разработке мер государственной политики, направленных на укрепление финансовой

самостоятельности органов местного самоуправления и поддержку регионального развития.

Личный вклад соискателя. В результате решения комплекса взаимосвязанных исследовательских задач были раскрыты правовые аспекты функционирования институтов местного самоуправления и их финансового обеспечения. В диссертации дана оценка эффективности указанных институтов, определены направления совершенствования механизмов юридической ответственности и обоснованы меры, направленные на повышение качества правового регулирования и практики местного самоуправления.

Автор диссертационного исследования принимал участие в разработке проекта Государственной концепции «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан на 2026–2030 годы», а также проекта закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения, выводы и практические рекомендации диссертационного исследования получили отражение в научных публикациях автора.

Структура и объем диссертации соответствуют цели, характеру и логике проведенного исследования. Диссертационная работа включает введение, три главы, состоящие из семи разделов, заключение, список использованной литературы.

Апробация результатов исследования проведена через публикации автора: 2 статьи в изданиях, индексируемых в Scopus, 4 статьи в журналах, рекомендованных КОКСНВО МНВО РК, и 5 работ в материалах международных научно-практических и научно-теоретических конференций:

1. Айтхожин, Р.В. Тен, К.А. Сабитов. Местное самоуправления в Республике Казахстан: состояние, проблемы, решение // Материалы международной научно-практической конференции на тему: «Актуальные проблемы государства и права в современных условиях», посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой конституционного, международного права и таможенного дела, академика РАЕН Айтхожина К. К. / Университет Кунаева / г.Алматы, 2023. С. 367-372;

2. Айтхожин К.К., Ракимбаев Э.Н., Сабитов К.А. Концептуальные основы формирования инновационной системы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан. Международный журнал "Наука" Костанайской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева. / №3 (82) / (сентябрь 2024 г.). с. 153-159;

3. Сабитов К.А., Алибаева Г.А., Ракимбаев Э.Н. О соотношении терминологии в системе местного самоуправления в Республике Казахстан. Дефинирование терминов. Вестник Евразийского Национального

Университета Имени Л.Н. Гумилева. / Серия: Право / Том 148 № 3 (2024). С. 239-248;

4. Айтхожин К.К., Алибаева Г.А., Сабитов К.А. Местное самоуправление в Республике Казахстан: современные реалии и будущее. Сборник материалов Международной научно-теоретической конференции «Конституционно-правовые основы модернизации общества и государства в Республике Узбекистан» (Tashkent International University, Ташкент, Узбекистан, 10 декабря 2024 г.). с. 312-322;

5. Kuanysh Sabitov, Gulnar Alibayeva, Erkinbek Rakimbayev, Kabdulsamikh Aitkhozhin, Adam Szaflarski. Prospects of Application of the European Charter of Local Self-Governance for Kazakhstan: Experience of Germany and Poland. Public Policy and Administration. 2025, Vol. 24, Nr. 1, p. 100-117 (Mykolo Romerio Universitetas / Lithuania) DOI: Государственная политика и управление / Право / Социологические науки. 100-117 p

6. Сабитов К.А. Функции органов местного самоуправления в кооперации правоохранительных органов и общества для противодействия. Правоохранительная система Казахстана в новой глобальной реальности: состояние, реформы, развитие. Материалы международной научно-практической конференции (11 апреля 2025 г.) / Алматинская Академия Министерства Внутренних Дел Республики Казахстан имени Макана Есбулатова. С. 168-172;

7. Ракимбаев Э.Н., Сабитов К.А. Развитие правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в Казахстане. Материалы Международной научно-практической конференции «Современные проблемы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества», / Университет Нархоз, г.Алматы. с. 297-303;

8. Айтхожин К.К., Алибаева Г.А., Сабитов К.А. Местное самоуправление как форма осуществления публичной власти народа. Международный журнал «Наука» Костанайской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева. / № 2 (85) / июнь 2025 г. С. 167–171.

9. Бекбаев Е.З., Сабитов К.А. Органы местного самоуправления в Республике Казахстан. Научный журнал «Хабаршы – Вестник» Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова. № 2 (88) / 23 июня 2025 г. С. 65–70.

10. Kuanysh Sabitov, Gulnar Alibayeva, Erkinbek Rakimbayev, Kabdulsamikh Aitkhozhin, Yerzat Bekbayev. Comparative Analysis of Decentralization and Power Distribution in Local Self-Government: Kazakhstan and Europe. Khazanah Hukum by UIN Sunan Gunung Djati Bandung. 2025. Vol. 7, No. 2. P. 255–275. (Kota Bandung, Indonesia).

11. Бекбаев Е.З., Сабитов К.А. Особенности нового проекта Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». Материалы

Международной научно-практической конференции «Государство и местное самоуправление в Республике Казахстан: современное состояние, проблемы, перспективы». Университет Кунаева, г. Алматы. С. 41–49.

I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Теоретические основы финансовой деятельности органов местного самоуправления: понятие, сущность, содержание

В современной научной и общественно-политической практике местное самоуправление рассматривается как необходимая основа демократического устройства и один из ключевых принципов организации публичной власти. Развитие системы местного управления во многих странах выступает важным условием устойчивого развития сел, поселков и городов.

В научной литературе местное самоуправление рассматривается как комплексный государственно-общественный и политико-правовой институт, выступающий значимым элементом конституционного строя демократического и социального государства. Для государств Центральной Азии, включая Республику Казахстан, изучение финансовых основ местного самоуправления особенно важно: их устойчивость непосредственно связана с тем, как обеспечиваются права и свободы граждан, работает публичное управление и развиваются местные сообщества.

В этом разделе диссертации рассматриваются основные дефиниции и понятия финансовой системы местного самоуправления, чтобы точнее определить их правовое содержание, иерархию и смысловые различия.

Конституционно-правовые основы местного самоуправления складываются из связанных между собой положений, которые определяют устройство публичной власти и разграничение компетенции, закрепляют формы участия населения в решении вопросов местного значения и устанавливают статус органов и должностных лиц местного самоуправления.

Конституция Республики Казахстан определяет местное самоуправление как форму, в которой население самостоятельно решает вопросы местного значения непосредственно либо через маслихаты и иные органы местного самоуправления, действующие в пределах установленной законом компетенции (статья 89) [1].

Местное сообщество рассматривается как совокупность жителей муниципального образования, объединённых общими интересами в решении вопросов местного значения [3, с. 33]. В данном качестве оно выступает первичной формой публичной самоорганизации населения и самостоятельным субъектом местного управления.

Европейская хартия местного самоуправления 1985 года определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления самостоятельно регулировать и осуществлять управление значительной частью публичных дел в пределах закона и в интересах населения. Данное право реализуется через выборные представительные органы, подотчётные им исполнительные структуры, а

также предусмотренные законодательством формы непосредственного участия граждан [4].

Следует особо отметить, что понятийный аппарат, связанный с финансовой системой местного самоуправления, достаточно широк. Вместе с тем отдельные термины до настоящего времени не получили полного и однозначного определения с точки зрения их функционального содержания.

В настоящем исследовании не ставится задача подробного анализа сущности и значения большинства терминов и понятий, относящихся к финансовой системе МСУ. Значительная часть соответствующих дефиниций уже получила определенное освещение в трудах отечественных и зарубежных ученых. В работе используются наиболее устоявшиеся и общепризнанные определения, а обращение к указанным и смежным понятиям обусловлено необходимостью их дальнейшего применения при исследовании финансовой системы МСУ.

В данном разделе рассматриваются правовая природа, основные признаки и теоретические основы финансовой системы местного самоуправления в условиях конституционного развития социального государства. Особое внимание уделяется вопросам её эффективной организации, поскольку данная проблема имеет существенное значение для юридической науки и находит отражение в трудах отечественных и зарубежных исследователей.

Прежде всего необходимо раскрыть содержание базовых категорий, таких как «термин», «система», «управление», «система государственного управления» и иных взаимосвязанных понятий. Так, понятие «термин» [лат. terminus – предел, граница] трактуется как слово или словосочетание, обозначающее специальное понятие, применяемое в науке, технике, искусстве и других сферах деятельности [5, с. 602]. В свою очередь, дефиниция [лат. definitio] понимается как краткое определение понятия, отражающее существенные признаки соответствующего предмета или явления [5, с. 193].

В научной литературе дефиниция [лат. definitio] рассматривается как краткое определение понятия, раскрывающее существенные признаки предмета или явления, а также как способ толкования значения слова [6, с. 193].

Понятие «система» в научной литературе раскрывается через такие признаки, как целостность, внутренняя взаимосвязь и упорядоченность её элементов. В.В. Пылин и Ф.А. Кузин рассматривают систему как единую совокупность взаимосвязанных компонентов [7, с. 15; 8, с. 40]. Э.Н. Ракимбаев развивает данный подход, указывая на необходимость выделения в содержании системы сущностного, фактического и юридического аспектов [9, с. 42].

Под системой понимается целостная совокупность взаимозависимых элементов, взаимодействие которых определяет свойства данного целого. Следовательно, систему можно охарактеризовать как упорядоченное

единство взаимосвязанных компонентов, обладающее внутренней структурой и относительной самостоятельностью [10, с. 161].

Далее представляется необходимым рассмотреть содержание понятий «менеджмент» и «управление». В научной литературе управление определяется как целенаправленная деятельность субъектов и организационных структур, направленная на координацию ресурсов социальной системы, обеспечение её устойчивого функционирования и достижение установленных целей [11, с. 242].

Менеджмент рассматривается как форма управления, ориентированная на рациональную организацию труда, повышение эффективности деятельности предприятия и внедрение инноваций. Его совершенствование связано с развитием у руководителей профессиональных знаний, опыта и управленческих навыков [11, с. 81].

В юридической литературе менеджмент [англ. management] определяется как совокупность принципов, методов и форм управления, направленных на повышение эффективности производства и получение прибыли [6, с. 333]. В более широком смысле управление охватывает руководство, планирование, организацию, мотивацию и контроль. В системном аспекте оно выражается в целенаправленном воздействии субъекта на объект, обеспечивающем упорядоченность, согласованность I устойчивость функционирования соответствующей системы [6, с. 1063].

Управление и самоуправление разграничиваются прежде всего по источнику регулирующего воздействия: управление предполагает внешнее воздействие на соответствующую систему, тогда как самоуправление основано на внутренней способности системы самостоятельно регулировать собственные процессы [6, с. 12].

В.Н. Уваров и Н.В. Уварова рассматривают систему государственного управления как целостную совокупность взаимосвязанных элементов государства и общества, посредством которых обеспечиваются согласованность управленческих процессов и способность системы к саморегулированию [12, с. 42].

В.Н. Иванов определяет управление как функцию технических, биологических и социальных систем, направленную на сохранение их структуры, поддержание необходимого состояния или переход к новому состоянию в соответствии с закономерностями развития, заданной программой либо сознательно поставленной целью. Управленное воздействие, по его мнению, осуществляется через информационные сигналы и практические действия управляющей подсистемы, включая устранение нежелательных элементов. Целевое управление автор связывает с постановкой ясных целей, разработкой реалистичных планов, контролем результатов и своевременной корректировкой действий, а сама цель управления понимается как идеальный образ желаемого результата взаимодействия субъекта и объекта управления [10, с. 233, 244–245].

Термин «управление» охватывает деятельность государственных органов и функционирование институтов местного самоуправления. В Казахстане испольнительная система включает органы республиканского, областного, городского и районного уровней. А местное управление и самоуправление реализуются при участии маслихатов и акиматов. Современная модель остаётся смешанной, поскольку местные органы обладают двойственным статусом и действуют в условиях элементов двойного подчинения, отмеченных Президентов Республики Казахстан К.Ж.Токаевым [2].

В Европейской зартии местного самоуправления организационная автономия рассматривается как один из ключевых принципов предполагающий институциональную обособленность органов местного самоуправления от системы государственного, в том числе местного государственного управления [4].

В научной литературе используется широкое толкование государственного управления, при которой к его субъектам наряду с государственными органами относят органы местного самоуправления, общественные объединения и иные институты, участвующие в достижении общесвенно значимых целей [13, с.63-64]. Вместе с тем данный подход не является бесспорным, поскольку он нивелирует институциональные границы между государственным управлением и местным самоуправлением.

Представляется обоснованным рассматривать государственное управление и местное самоуправление как самостоятельные, но функционально взаимосвязанные элементы единой системы публичного управления. Такой подход согласуется со статьёй 12 Конституции Российской Федерации, закрепляющей признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельное осуществление в пределах установленной компетенции, а также невключение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти [14].

При различии правовой природы и институционального статуса государственное управление и местное самоуправление находятся в устойчивой функциональной взаимосвязи. В этой связи представляется необходимым уточнить понятийный аппарат исследования, включающий категории «государство», «государственное управление», «органы государственного управления», «орган государственной исполнительной власти», «самоуправление», «местное самоуправление» и «органы местного самоуправления».

Раскрытие понятия государственного управления целесообразно начинать с анализа категории «государство», под которым понимается политическая организация общества, обладающая публичной властью, управленческо-принудительным аппаратом, территориальной юрисдикцией, правом принятия общеобязательных норм и государственным суверенитетом [15, с. 42].

К.С. Биржанова и А.С. Ибраева рассматривают государственный орган как организационно и юридически обособленное звено государственного механизма, состоящее из государственных служащих, обладающее властными полномочиями, материальными ресурсами и установленной компетенцией для выполнения задач государства. В этом контексте орган государства выступает частью единого государственного аппарата, осуществляющей управление определённой сферой общественной жизни во взаимодействии с другими институтами власти. Орган исполнительной власти авторы определяют как политико-правовое учреждение, реализующее функции исполнительной ветви власти и осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность на основании законов и подзаконных актов [16, с. 43, 147].

В.Н. Уваров и Н.В. Уварова отмечают, что в зарубежной научной традиции для обозначения управленческой деятельности используется несколько терминов, выбор которых зависит от сферы применения. Так, в английском языке to control чаще соотносится с техническими системами, to govern – с политическим управлением и регулированием, to administer – с административно-правовой деятельностью, to lead – с лидерством и социальным воздействием, а to manage – с хозяйственно-экономическим управлением. В отечественной литературе подобные различия, как правило, выражены менее последовательно и передаются обобщёнными понятиями «управление» или «руководство». В связи с этим категории «менеджмент» и «управление» близки по содержанию, однако не являются полностью тождественными [12, с. 28].

Обоснованным представляется подход, предложенный Е.И. Добролюбовой, в рамках которого акцентируется необходимость точного определения непосредственных результатов, рисков, результативности и эффективности управления, а также разграничения смежных категорий: формирования государственной политики и подготовки нормативных правовых актов, государственной политики и государственного регулирования. Особое значение при этом имеют соотношение инициативности и допустимого риска, ответственности и свободы управленческих решений, систематизация управленческих функций и распределение ответственности за результаты на различных уровнях управления. Указанный подход может быть применён и к деятельности органов местного самоуправления [17, с. 51].

Далее представляется необходимым рассмотреть содержание таких дефиниций, как «полномочия», «функции», «компетенция», «вопросы местного значения», «задачи», «финансы», «бюджет», «местный бюджет», «бюджетный процесс», «доходы бюджета», «бюджетная система», «налог» и «государственные финансы». Указанные категории важны для раскрытия организационно-правовых основ деятельности органов государственного управления и местного самоуправления.

В юридической доктрине местное самоуправление рассматривается как форма территориальной самоорганизации граждан, в пределах которой население самостоятельно и под собственную ответственность решает вопросы местного значения [9, с. 11].

В.Н. Уваров и Н.В. Уварова определяют местное самоуправление как осуществляемую населением непосредственно либо через маслихаты и иные органы деятельность, направленную на самостоятельное решение вопросов местного значения в пределах законодательства и под собственную ответственность [12, с. 39].

В странах СНГ понятие «местное самоуправление» активно используется как в научном обороте, так и в практической деятельности, однако его содержание до сих пор не имеет однозначного толкования. В научной литературе оно часто рассматривается во взаимосвязи с категориями народного, общественного и производственного самоуправления, что требует дальнейшего теоретико-правового уточнения и более устойчивого закрепления в общественном сознании [15].

Сущность местного самоуправления выражается в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, включая реализацию полномочий по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью [9].

В юридическом словаре местное самоуправление трактуется как самостоятельная и ответственная деятельность граждан, направленная на решение вопросов местного значения и осуществляемая на уровне ниже субъекта федерации [5].

Конституция Российской Федерации закрепляет самостоятельность местного самоуправления и его организационную обособленность от системы государственной власти. Население муниципальных образований вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, управлять муниципальной собственностью и определять структуру органов местного самоуправления, а границы соответствующих территорий можно изменять только с учётом мнения жителей [14].

К числу полномочий местного самоуправления, закреплённых на конституционном уровне, относят управление муниципальной собственностью, установление местных налогов и сборов, формирование и исполнение местного бюджета, обеспечение общественного порядка, а также решение других вопросов местного значения. Система его гарантий включает правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления, финансово-экономические основы их деятельности и формы территориального общественного самоуправления [18, с. 894].

В научных работах местное самоуправление рассматривается также как средство децентрализации публичной власти. Его необходимость обусловлена тем, что общественные интересы многообразны и далеко не всегда могут быть полно и результативно учтены и реализованы на уровне центрального управления [18, с. 84].

Местное самоуправление также трактуется как форма народовластия, в рамках которой население самостоятельно, непосредственно либо через

уполномоченные органы, решает вопросы местного значения и несёт ответственность за принятые решения. Указанные вопросы направлены на обеспечение жизнедеятельности местного сообщества и подлежат разрешению без прямого вмешательства государственных органов [19, с. 21— 30].

Местное самоуправление может быть охарактеризовано как форма местной публичной власти, реализуемая населением непосредственно либо через выборные органы в пределах, установленных законом. Его институциональная природа проявляется в нормативном закреплении компетенции, обязательности принимаемых решений, ответственности органов за их исполнение.

А. Р. Еремин рассматривает местное самоуправление через систему взаимосвязанных понятий, раскрывающих различные аспекты его функционирования. Так, муниципальное образование обозначает территориальную основу самоуправления, муниципальное управление – организацию муниципальной деятельности, муниципальные услуги – обеспечение потребностей населения, территориальное общественное самоуправление – формы гражданской самоорганизации, а органы местного самоуправления – выборные или образованные представительными органами структуры, наделённые собственной компетенцией по решению вопросов местного значения [20, с. 63].

Местное самоуправление можно понимать как пространство, в котором пересекаются интересы местных сообществ и граждан, государства, политических партий, а также других общественно-политических акторов. Его содержание не сводится ни к работе властных институтов, ни к представлению об «эффективном правительстве»: сюда входят планирование, организация и регулирование предоставления услуг в политической, социальной и экономической подсистемах. За последние десятилетия демократическое местное самоуправление стало одним из важных факторов развития местных сообществ, а также опорой политики децентрализации и укрепления местной власти [21, с. 296].

Сельские поселения имеют особый правовой статус; для них характерны частично децентрализованная инженерная инфраструктура и заметное участие самих жителей в её содержании, преобладание сельскохозяйственной занятости, наличие личного подворья и в основном малоэтажная застройка. В сельской местности сделки обычно складываются в более личном формате, поэтому транзакционные издержки здесь сравнительно невелики. В городских поселениях, напротив, инженерная инфраструктура централизована и обслуживается специализированными службами, преобладает несельскохозяйственная занятость, личное подворье отсутствует, а застройка представлена многоэтажными многоквартирными

зданиями; транзакционные издержки выше, поскольку сделки чаще совершаются между лицами, мало знакомыми друг с другом [22, с. 118].

В большинстве стран Центральной Азии, включая Казахстан, понятия «муниципалитет», «муниципальное управление», «муниципальная собственность» и «муниципальная служба», отражающие специфику муниципального уровня власти, пока не получили полного законодательного закрепления и институционального оформления. Исключением в этом отношении является Кыргызская Республика, где еще в 2022 году были приняты законы «О муниципальной службе» и «О муниципальной собственности».

В научной и правовой литературе муниципалитет рассматривается как орган местного самоуправления, уполномоченный в пределах закона принимать обязательные для территории решения, устанавливать местные налоги, формировать и распределять бюджет, а также реализовывать меры социальной поддержки; муниципальная деятельность связана с решением населением и местными органами вопросов местного значения, тогда как муниципальная служба означает профессиональное исполнение соответствующих полномочий на постоянной основе [23, с. 21].

Муниципальное управление представляет собой самостоятельное направление управленческой деятельности, основанное на принципах местного самоуправления. Оно является самостоятельным направлением управленческой деятельности и строится на принципах местного самоуправления. Его задача состоит в том, чтобы обеспечивать развитие территории и регулировать социально-экономические процессы на местном уровне; субъектами здесь выступают местное сообщество и органы местного самоуправления, представляющие интересы населения муниципального образования [24, с. 156].

На практике муниципальная деятельность во многом реализуется через предоставление муниципальных услуг, а управление ими выступает одним из основных направлений муниципального управления. Именно при оказании таких услуг формируются ключевые социально-экономические связи на местном уровне, поэтому муниципальную услугу можно рассматривать как важный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с населением [19, с. 168].

Самоуправление выражается в том, что система способна самостоятельно упорядочивать и регулировать происходящие внутри неё процессы. В этом смысле муниципальное управление охватывает развитие городской инфраструктуры и социальной сферы, регулирование местной экономики, обеспечение целостного социально-экономического развития муниципального образования, организацию работы муниципальной власти и другие связанные между собой направления управленческой деятельности.

Для сельских поселений прежде всего важно создать действенные представительные органы местного самоуправления, повысить профессиональную компетентность депутатов и наладить более широкое

взаимодействие с населением. Одновременно необходимо формировать местные администрации, обеспечивать их материально-техническими, методическими и информационными ресурсами, готовить специалистов в области экономики и финансов, земельно-имущественных отношений, права и информатизации. Развитие местного самоуправления во многом зависит и от того, насколько сельские жители вовлечены в решение вопросов местного значения, а также от поддержки территориального общественного самоуправления в населённых пунктах, которые не имеют статуса самостоятельных поселений [25, с. 59].

Важно учитывать, что органы местного самоуправления действуют на основании специального нормативного правового акта - устава. В юридической литературе устав понимается как документ, определяющий правовое положение юридического лица, его организационную структуру, порядок работы, права и обязанности. Такой документ утверждается и регистрируется в порядке, установленном законодательством; кроме того, в нём может закрепляться статус отдельных органов и определяться порядок осуществления конкретных видов деятельности. По своей правовой природе устав представляет собой комплексный акт, имеющий внутреннюю структуру и направленный на регулирование определённой сферы общественных отношений [25, с. 176].

Местное самоуправление следует рассматривать как форму реализации гражданами права на участие в формировании местной власти, самостоятельное решение вопросов жизнедеятельности сообщества и ответственность за последствия принятых решений [26, с. 240]. Вместе с тем в юридической науке сохраняется неоднозначность в понимании содержания данного института. Это обусловливает необходимость более точного определения места местной власти в системе государственного устройства, а также характера её взаимодействия с исполнительными органами. В связи с этим исследование сущности местного самоуправления имеет как теоретическое, так и практическое значение, поскольку, как отмечает С.А. Авакьян, направления его развития во многом зависят от модели, избранной государством [27, с. 56].

На основе обобщения рассмотренных научных подходов местное самоуправление можно определить как закреплённое Конституцией право местных сообществ и их фактическую возможность самостоятельно, в собственных интересах и под собственную ответственность решать вопросы местного значения через соответствующие органы, при наличии необходимой материально-технической и финансовой базы и в пределах, установленных законом.

В Республике Казахстан местное самоуправление понимается как самостоятельная деятельность населения, реализуемая непосредственно либо через маслихаты и иные органы местного самоуправления. Данная деятельность направлена на решение вопросов местного значения под ответственность местного сообщества. Приоритетные направления его

дальнейшего развития определены Концепцией развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года, утверждённой Указом Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 [28].

На начальном этапе реализации указанной Концепции был принят закон, предусматривающий внесение изменений и дополнений в отдельные законодательные акты, направленных на дальнейшее развитие местного самоуправления.

Данный закон направлен на укрепление финансово-экономической самостоятельности акимов нижнего уровня при решении вопросов местного значения. В частности, он предусматривает возможность открытия специальных счетов, формирования собственных источников доходов и использования средств местного самоуправления в пределах установленной компетенции при контроле со стороны вышестоящих органов. Указанные меры призваны обеспечить самостоятельное решение локальных задач при непосредственном участии членов местного сообщества. Рациональное управление финансовыми ресурсами местного самоуправления выступает важным условием его устойчивого функционирования и эффективного решения местных вопросов. В этой связи владение муниципальными и государственными служащими финансово-экономическими основами местного самоуправления имеет существенное значение для надлежащей организации его финансово-хозяйственной деятельности.

Местное самоуправление целесообразно рассматривать как децентрализованный механизм публичного управления, основанный на определённой самостоятельности и организационной автономии местных органов, представляющих интересы территориальных сообществ. Значимость данного института неоднократно подчёркивалась на высшем государственном уровне. Так, Президент Республики Казахстан К.К. Токаев в Послании народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года определил развитие местного самоуправления как один из приоритетов государственной политики, связав его с децентрализацией власти, разграничением полномочий государства и органов местного самоуправления, а также расширением прямого участия граждан в повышении качества жизни населения [29].

Основные категории, раскрывающие содержание местного самоуправления, закреплены в Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». В соответствии с данным законом местное самоуправление определяется как самостоятельная и ответственная деятельность населения, направленная на решение вопросов местного значения и осуществляемая непосредственно либо через маслихаты и иные органы местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления рассматриваются как структуры, наделённые законодательством полномочиями по решению вопросов местного значения [30].

Конституция Республики Казахстан выступает основополагающим источником правового регулирования местного государственного управления и самоуправления. Наряду с ней данные общественные отношения регулируются Законом Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», а также иными нормативными правовыми актами.

Согласно законодательству Республики Казахстан, местное самоуправление осуществляется местным сообществом, то есть населением соответствующей административно-территориальной единицы. Данное сообщество наделяется правом самостоятельно и под собственную ответственность решать вопросы местного значения. Управление финансовыми ресурсами в этой сфере осуществляется при участии избранных руководителей органов местного самоуправления и представителей местного сообщества, а финансовую основу их деятельности составляют предусмотренные законом источники доходов.

В дальнейшем будут рассмотрены ключевые термины и понятия, имеющие значение для исследования финансово-экономических основ местного самоуправления, в том числе финансы, бюджет, доходы бюджета, бюджетная система, налог, государственные финансы и другие смежные категории.

Финансы представляют собой совокупность объективно обусловленных экономических отношений распределительного характера, имеющих денежную форму выражения и материализующихся в денежных доходах и накоплениях. Указанные ресурсы формируются у государства и субъектов хозяйствования и используются в целях расширенного воспроизводства, материального стимулирования работников, а также удовлетворения социальных и иных потребностей. Необходимым условием функционирования финансов является наличие денег, тогда как причиной их возникновения выступает потребность государства и хозяйствующих субъектов в ресурсах, обеспечивающих их деятельность [31].

Бюджет представляет собой правовой и финансовый механизм формирования, распределения и использования денежных средств, направленных на обеспечение государственных задач и полномочий органов местного самоуправления. В экономико-правовом аспекте он отражает систему финансовых отношений государства с юридическими и физическими лицами, возникающих в процессе перераспределения национального дохода, накопления бюджетных ресурсов и их последующего направления на развитие экономики, социальной сферы, обороны и государственного управления [32].

Финансово-экономическая основа местного государственного управления и самоуправления включает местный бюджет и имущество, находящееся в коммунальной собственности в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан [30].

Бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и правовых нормах совокупность всех видов бюджетов, действующих в государстве и находящихся между собой во взаимосвязи, установленной законодательством. Ее единство обеспечивается взаимодействием бюджетов различных уровней, использованием регулирующих доходных источников, формированием целевых и региональных бюджетных фондов, а также механизмами их частичного перераспределения. Если рассматривать бюджетную систему шире, её единство проявляется в согласованной социально-экономической политике, включая налоговую.

В бюджетном регулировании этот процесс понимают как перераспределение финансовых ресурсов, когда часть средств из вышестоящего бюджета передаётся нижестоящему, чтобы поддержать его сбалансированность в процессе исполнения бюджета. Для такого регулирования используют субсидии, субвенции и регулирующие доходные источники. Поэтому бюджетное регулирование занимает важное место в бюджетном процессе и связывает бюджеты разных уровней.

Бюджетный процесс - это деятельность компетентных органов и других участников бюджетных отношений, которую право связывает с составлением, рассмотрением, утверждением и исполнением бюджетов, а также с контролем за тем, насколько надлежащим образом они реализуются.

Внебюджетные фонды отдельно перераспределяют и используют финансовые ресурсы, направленные на конкретные общественно значимые потребности. Их отличительной особенностью выступает целевое накопление денежных средств и их последующее использование в пределах организационной самостоятельности соответствующих фондов [30].

Государственные расходы представляют собой часть финансовых отношений, связанную с использованием государственных доходов для реализации основных функций государства, включая охранную, оборонную, социальную, управленческую функции, а также регулирование внешнеэкономических отношений.

Государственные финансы представляют собой систему денежных отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения стоимости общественного продукта, а также части национального богатства. Эти отношения связаны с формированием финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства и государственных предприятий, и их последующим использованием на развитие производства, удовлетворение социально-культурных потребностей общества, обеспечение обороны и функционирование системы управления. Доходная часть государственного бюджета формируется за счет различных источников и поступлений, совокупность которых образует систему государственных доходов [32].

Финансы представляют собой денежные ресурсы государства и предприятий, а также отношения, связанные с их формированием, распределением и использованием [10, с. 740].

Финансирование может классифицироваться по субъекту, предоставляющему денежные средства. В этом контексте выделяются государственное и муниципальное финансирование, финансирование организаций, а также персональное финансирование, осуществляемое физическими лицами. Бюджетное финансирование, в свою очередь, производится за счет средств государственного и муниципального бюджетов [33].

Финансирование представляет собой обеспечение текущих расходов и капитальных вложений необходимыми денежными ресурсами. Оно может осуществляться за счет собственных средств предприятия или государства, а также привлеченных, заемных и иных источников. В качестве объектов финансирования выступают предприятия, предприниматели, граждане, отдельные экономические программы и виды хозяйственной деятельности [33].

Финансирование, соответствующее английскому понятию funding, означает обеспечение организаций, предприятий и различных экономических проектов необходимыми финансовыми ресурсами. Оно может осуществляться за счет собственных средств хозяйствующих субъектов, государственных источников, бюджетов различных уровней, кредитных ресурсов, а также взносов юридических и физических лиц [34]. В случаях, когда финансирование предприятий, учреждений и организаций осуществляется государством, оно, как правило, предполагает безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств в различных формах для обеспечения их текущей деятельности [35; 36].

Функционирование организаций государственного и регионального уровней, коммерческих и некоммерческих структур, а также деятельность частных лиц невозможны без соответствующего финансового обеспечения. В современных условиях общественные отношения, связанные с финансированием, включая финансирование государственных нужд, получают активное нормативно-правовое развитие.

На основании изложенного можно сформулировать следующие выводы:

1. Финансирование государственных и коммунальных учреждений по своей правовой и экономической природе относится к бюджетному финансированию, поскольку осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов;

2. Цель бюджетного финансирования состоит в обеспечении органов и учреждений необходимыми ассигнованиями для реализации их полномочий, оказания государственных и муниципальных услуг и выполнения установленных видов работ.

В научной литературе финансовые ресурсы, как правило, рассматриваются как совокупность денежных средств, доходов, накоплений и финансовых активов, находящихся в распоряжении организации либо органа публичной власти и используемых для обеспечения их деятельности и

достижения установленных целей. Формирование финансовых ресурсов обусловлено внутренними и внешними источниками поступлений, а также процессами распределения, накопления и последующего использования денежных средств [13].

Минимальная бюджетная обеспеченность представляет собой минимальный объем бюджетных средств, необходимый для предоставления государственных или муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Налог представляет собой установленный законом обязательный и безвозмездный платеж, взимаемый с юридических и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и территориальных образований. К его основным признакам относятся обязательный характер, безэквивалентность и отсутствие прямого встречного предоставления со стороны государства [37, с. 9].

Регулирующие доходы следует рассматривать как доходные поступления, направляемые на финансовое обеспечение нижестоящих бюджетов с учетом установленной бюджетной субординации. Перечень закрепленных и регулирующих доходов определяется специальными положениями налогового и бюджетного законодательства, а также соответствующими кодексами [38].

Юридическим лицом признается организация, прошедшая государственную регистрацию, имеющая обособленное имущество, самостоятельный баланс либо смету и отвечающая принадлежащими ей активами по своим обязательствам. Такая организация вправе от собственного имени вступать в правоотношения, приобретать права и обязанности, а также выступать в суде. По целям деятельности юридические лица подразделяются на коммерческие, ориентированные на извлечение прибыли, и некоммерческие, не предполагающие распределения прибыли между участниками [39, с. 16].

Законодательство предусматривает, что местное самоуправление осуществляется в пределах соответствующих административно-территориальных единиц непосредственно местным сообществом либо через маслихаты и иные органы. Помимо полномочий в сфере государственного управления, акимы выполняют отдельные функции местного самоуправления. Основными формами непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения выступают сходы и собрания местного сообщества.

Финансово-экономическую основу местного государственного управления и самоуправления составляют средства местного бюджета, имущество коммунальных юридических лиц, а также иные объекты коммунальной собственности, предусмотренные законодательством Республики Казахстан [30].

Маслихат представляет собой представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы. Он выражает интересы местного сообщества, определяет предусмотренные

законодательством меры по их реализации и осуществляет контроль за исполнением принятых решений. Организационное обеспечение деятельности маслихата, его структурных подразделений и депутатов возлагается на аппарат маслихата, функционирующий в форме государственного учреждения [30].

Акимат является коллегиальным местным исполнительным органом, возглавляемым соответствующим акимом. В пределах установленной компетенции он осуществляет местное государственное управление, а также отдельные функции местного самоуправления. Отдельные полномочия в данной сфере могут передаваться исполнительным органам, созданным в форме государственных учреждений и финансируемым за счет средств местного бюджета [30].

Местное государственное управление включает деятельность представительных и исполнительных органов, направленную на реализацию государственной политики и обеспечение развития соответствующей территории в пределах полномочий, установленных законодательством. Указанные органы несут ответственность за состояние дел в рамках соответствующей административно-территориальной единицы [30].

Местное сообщество представляет собой население соответствующей административно-территориальной единицы, в пределах которой осуществляется местное самоуправление и функционируют его органы. Собрание местного сообщества выступает установленной законодательством формой участия представителей, избранных сходом, в рассмотрении и решении текущих вопросов местного значения [30].

Сход местного сообщества является предусмотренной законом формой непосредственного участия населения в обсуждении и решении наиболее значимых вопросов местного значения, осуществляемой в пределах установленной компетенции и в порядке, определенном законодательством.

Вопросы местного значения включают широкий круг аспектов жизнедеятельности административно-территориальных единиц. Их правовое регулирование направлено на обеспечение и защиту прав и законных интересов населения соответствующей территории в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан [30].

Территориальный совет местного самоуправления функционирует при городском акимате в качестве консультативно-совещательного органа, обеспечивающего взаимодействие акима с населением. Он формируется в пределах одного либо нескольких избирательных округов, образованных для выборов депутатов городского маслихата.

В Законе особое внимание уделяется правовому положению акима, в том числе определению его задач, функций и полномочий.

В соответствии с законодательством аким выступает представителем Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляет местный исполнительный орган и обеспечивает реализацию государственной политики на соответствующей территории. К его полномочиям относятся

координация деятельности территориальных подразделений центральных государственных органов, руководство исполнительными органами, финансируемыми из местного бюджета, а также осуществление функций местного государственного управления и отдельных полномочий в сфере местного самоуправления. При этом аким несет ответственность за социально-экономическое состояние и развитие соответствующей административно-территориальной единицы.

Аппарат акима представляет собой государственное учреждение, обеспечивающее деятельность акима и местного исполнительного органа, а также осуществляющее иные полномочия, предусмотренные законодательством. Управление административно-территориальной единицей реализуется через систему исполнительных органов, функционирующих в ее пределах и финансируемых за счет местного бюджета. Важное значение для развития территории имеет социальная инфраструктура, включающая организации и объекты, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения. К числу значимых направлений относятся также меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций социального характера, ориентированные на выявление и устранение причин их возникновения [30].

С общественной позиции местное самоуправление рассматривается как форма самоорганизации населения, обеспечивающая возможность самостоятельного решения вопросов местного значения и распоряжения муниципальной собственностью в интересах жителей. Данная деятельность осуществляется с учетом исторических, национально-этнических и иных особенностей соответствующей территории в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством.

Конституционно-правовую основу местного самоуправления составляют нормы, закрепляющие участие граждан в публичном управлении. В частности, пункт 1 статьи 35 предусматривает право граждан Республики Казахстан участвовать в управлении государственными делами непосредственно либо через своих представителей, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Пункт 2 данной статьи устанавливает право граждан избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления. В свою очередь, пункт 2 статьи 91 определяет, что местное самоуправление осуществляется населением соответствующих административно-территориальных единиц непосредственно либо через маслихаты и иные органы, которым в установленном законом порядке могут передаваться отдельные государственные функции.

Таким образом, местное самоуправление следует рассматривать как деятельность населения по самостоятельному решению вопросов местного значения, осуществляемую непосредственно либо через маслихаты и иные органы под собственную ответственность. В территориальном аспекте оно реализуется на разных уровнях административно-территориального

устройства Республики Казахстан — от сельских населенных пунктов до областей.

Местное самоуправление может рассматриваться как промежуточный институт, находящийся на стыке общества и государства и обеспечивающий их взаимодействие в пределах территорий проживания местных сообществ [40]. Вместе с тем, как отмечают эксперты, местное самоуправление обладает рядом характерных признаков, позволяющих отличать его от государственного управления:

1. Участие населения соответствующей территории может осуществляться в различных организационных формах, обеспечивающих его вовлечение в процессы подготовки, принятия и реализации решений по ключевым вопросам жизнедеятельности местного сообщества.

2. Местное самоуправление предполагает наличие и деятельность местных представительных органов и (или) должностных лиц, уполномоченных выражать интересы населения соответствующей территории и принимать решения по вопросам местного значения от его имени.

3. Выборность указанных органов непосредственно населением соответствующей территории обусловливает их подотчетность населению и ответственность перед ним за осуществляемую деятельность.

4. Самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения предполагает наличие у них организационной, финансовой и материальной основы, включая собственный исполнительный аппарат, бюджет с установленными источниками его формирования, а также имущественную базу в виде муниципальной собственности.

5. Законодательство должно чётко закреплять, как разграничиваются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления [40].

На соответствующей территории органы местного самоуправления фактически уравновешивают общенациональные и местные интересы, поскольку через них можно одновременно учитывать оба уровня. В Казахстане необходимость развивать местное самоуправление официально признали уже в первые годы независимости. Но под влиянием объективных факторов его становление растянулось на длительный период: требовалось определить оптимальную модель, её основные элементы и то, как они будут работать на практике. Сегодня реформирование отечественной системы МСУ и механизмов её работы продолжается.

Эти теоретические положения, основные понятия, а также раскрытые сущность и содержание местного самоуправления служат исходной базой для изучения финансовой системы МСУ.

1.2. Методологические основы финансовой деятельности органов местного самоуправления

Изучение конституционно-правовых и методологических основ местного самоуправления, его связей с органами государственного управления, разграничения функций и полномочий, а также государственных и муниципальных финансов и услуг в странах Центральной Азии, прежде всего в Казахстане, даёт возможность систематизировать основные теоретические и практические подходы к тому, как устроен и работает институт МСУ. Такое обобщение может рассматриваться как одна из первых попыток комплексного анализа данной проблематики.

В Казахстане и других странах Центральной Азии реализуются политические реформы, ориентированные на укрепление демократических принципов формирования и деятельности институтов государственной власти, системы государственного управления и местного самоуправления.

Одним из значимых направлений данных преобразований являются конституционные реформы, формирующие правовые предпосылки для дальнейшего развития системы государственного управления и местного самоуправления. В данном контексте особую актуальность приобретает изучение конституционно-правовых норм и законодательства стран СНГ, а также анализ организационных механизмов деятельности органов государственного управления, местного самоуправления и институтов гражданского общества при оказании государственных и муниципальных услуг населению местных сообществ.

Сравнительное рассмотрение одних и тех же институтов местного самоуправления позволяет проследить особенности их становления на разных исторических этапах и определить основные направления эволюции МСУ в Казахстане и странах Центральной Азии. Сопоставление практик формирования и организации деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, характерных для различных периодов, способствует более глубокому пониманию сущности данных институтов, а также их роли в административно-политическом и социально-экономическом развитии государства.

Исследование опиралось на общенаучные методы познания: наблюдение, сравнение, измерение и эксперимент, а также анализ, синтез, абстрагирование, индукцию, дедукцию и моделирование. Эти методы использовались и при работе с эмпирическим материалом, и на теоретическом уровне научного анализа.

В научной литературе «методологию» обычно понимают двояко: с одной стороны, как учение о методах научного познания, с другой - как совокупность методов, применяемых в определённой отрасли науки [10, с. 276].

В основу исследования были положены комплексный, системный и целостный подходы, которые реализовывались через системноструктурный

анализ. Это дало возможность проследить внутренние связи объекта, а заодно показать, как устроены институты государственного управления и местного самоуправления. Государственное управление и местное самоуправление при таком рассмотрении образуют целостную систему: её элементы связаны между собой и меняются в ходе взаимодействия. Такой взгляд соответствует позиции Э.Н. Ракимбаева, по мнению которого целое нельзя свести к простой сумме частей, поскольку оно возникает при объединении элементов в сложные комплексы, где части взаимно влияют друг на друга [41, с. 51].

Практическая реализация данной задачи отражена в Плане нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ». В документе расширение участия населения в принятии решений связывается с развитием институтов саморегулирования и местного самоуправления. Кроме того, предусмотрено введение самостоятельных бюджетов местного самоуправления в сельских населённых пунктах и городах районного значения [42].

Финансовые основы местного самоуправления в Республике Казахстан закреплены в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении». Данная система основывается на финансовой самостоятельности, разграничении доходных источников между уровнями бюджетной системы, а также на участии населения в решении вопросов местного значения.

Материально-финансовую основу местного государственного управления и самоуправления составляют местный бюджет, имущество коммунальных юридических лиц, а также иные объекты коммунальной собственности, закреплённые в соответствии с законодательством Республики Казахстан [30].

К числу ключевых принципов финансового обеспечения местного самоуправления в Республике Казахстан относятся:

1 Финансово-экономическая самостоятельность проявляется в наличии собственного бюджета четвёртого уровня, праве местных сообществ формировать, утверждать и исполнять соответствующие бюджеты, а также распоряжаться объектами коммунальной собственности.

2. Собственные доходные источники закрепляются за бюджетами местного самоуправления через предусмотренные законодательством налоговые и неналоговые платежи. В их число входят индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источника выплаты, налоги на имущество и транспортные средства физических лиц, а также доходы, которые местное самоуправление получает от сдачи коммунального имущества в аренду.

3. Трансфертное и целевое финансирование применяется, когда собственных доходов местного бюджета не хватает для решения вопросов местного значения, включая благоустройство, озеленение и ремонт дорог.

Тогда местным бюджетам передают трансферты общего характера и целевые средства из вышестоящих районных или областных бюджетов.

4. Вовлечённость граждан обеспечивается принципом «открытого бюджета»: решения о распределении и расходовании средств местного бюджета обязательно обсуждаются на сходах или собраниях местного сообщества. Население при этом может контролировать, на какие цели направлены выделенные бюджетные средства и как они расходуются.

5. Акимы и органы местного самоуправления обязаны использовать бюджетные средства по назначению и регулярно сообщать населению, сколько финансовых ресурсов поступило и на что они были израсходованы. Такой принцип ответственности и гласности включает и публикацию открытых данных.

Дальнейшее исследование должно уточнить содержание понятия «финансовая самостоятельность местного самоуправления», обобщив основные подходы, представленные в научной литературе.

Е.А. Ермакова и О.В. Болякина связывают финансовую самостоятельность местного самоуправления с тем, может ли муниципальное образование за счёт доходов местного бюджета покрывать свои расходные обязательства в полном объёме. В эту финансовую основу входят собственные поступления, источники доходов, закреплённые бюджетным законодательством, и средства, которые передаются на постоянной основе. Если такая база сформирована и сохраняется, местное самоуправление меньше зависит от дотаций и субсидий, поступающих из бюджетов других уровней [43, с. 3].

А.З. Дадашев и А.И. Золотько связывают финансовую самостоятельность со способностью органов местного самоуправления формировать финансовые ресурсы с учётом социально-экономических условий муниципального образования и направлять их на реализацию полномочий, закреплённых законом. В качестве основных источников таких ресурсов авторы выделяют налоговые и неналоговые поступления местного бюджета, обеспечивающие выполнение расходных обязательств органов МСУ [44, с. 20].

В научной литературе финансовая самостоятельность муниципального образования раскрывается через наличие собственных доходных источников, право органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритеты расходования бюджетных средств, а также относительную финансовую обособленность территории от государства при формировании и использовании местных ресурсов [45, с. 12; 46, с. 89].

Р.И. Седельникова рассматривает финансовую самостоятельность местного самоуправления как следствие конституционного принципа самостоятельности МСУ. Она выражается в праве муниципальных образований самостоятельно формировать и использовать принадлежащие им материальные и финансовые ресурсы [47, с. 197]. Вместе с тем М.Ю. Гарафиева указывает на наличие разрыва между нормативным закреплением

данного принципа на международном и федеральном уровнях и фактической практикой его реализации в Российской Федерации, где финансовая самостоятельность муниципальных образований остаётся недостаточно обеспеченной [45, с. 11].

Фискальная децентрализация предполагает перераспределение финансовых ресурсов и бюджетных полномочий от центрального уровня управления к местному. Ее реализация усиливает возможности органов местного самоуправления в решении задач территориального развития, исполнении закрепленных функций, поддержке местной экономики и повышении качества жизни населения.

Становление фискальной децентрализации осуществлялось поэтапно и определялось конкретными историческими условиями.

Первый этап становления бюджетной системы независимого Казахстана охватывает 1991–1995 гг. и характеризуется формированием ее институциональных основ. В данный период сохранялось наследие централизованной модели бюджетного управления, при которой местные бюджеты имели преимущественно формальный характер, а основные финансовые решения принимались на республиканском уровне.

Закон Республики Казахстан от 24 декабря 1996 г. № 52-I «О бюджетной системе» закрепил самостоятельное функционирование республиканского и местных бюджетов. Местные бюджеты утверждались решениями соответствующих местных представительных органов и предназначались для финансирования программ местного значения. Вместе с тем через местные бюджеты могла осуществляться реализация отдельных государственных программ и мероприятий [48].

Закон Республики Казахстан «О бюджетной системе» 1999 года закрепил понимание местных бюджетов как фондов денежных средств соответствующих административно-территориальных единиц, утверждаемых маслихатами и формируемых за счет бюджетных поступлений, а также операций по финансированию дефицита или использованию профицита. Данные средства направлялись на реализацию местных бюджетных программ, обеспечивающих выполнение функций местных исполнительных органов [49]. При этом представительные органы в основном осуществляли рассмотрение и утверждение бюджета на очередной финансовый год и отчета о его исполнении, тогда как практическое исполнение бюджета относилось к компетенции местных исполнительных органов.

Принятый в 2004 году Бюджетный кодекс Республики Казахстан закрепил принцип самостоятельности бюджетов различных уровней. Он предусматривал раздельное утверждение и исполнение республиканского бюджета, областных бюджетов, бюджетов столицы и городов республиканского значения, а также бюджетов районов и городов областного значения [50].

В Бюджетном кодексе Республики Казахстан 2008 года принцип самостоятельности бюджетов был закреплен непосредственно. Он включал

стабильное распределение доходов между уровнями бюджетной системы, самостоятельное ведение бюджетного процесса, запрет на изъятие дополнительных поступлений и остатков средств местных бюджетов, а также недопустимость принятия новых расходных обязательств без их финансового обеспечения [51].

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления связывает реальную самостоятельность местных органов с наличием достаточных собственных финансовых ресурсов, которыми они могут распоряжаться в пределах переданных им полномочий. При этом часть таких ресурсов должна формироваться за счёт местных налогов и сборов, устанавливаемых на основании закона, а не только за счёт поступлений из других бюджетов. Поэтому финансовую самостоятельность следует считать одним из необходимых условий устойчивой и эффективной работы местного самоуправления, поскольку без собственной финансовой базы его полномочия остаются ограниченными [4].

Для развития местного самоуправления важным шагом стало принятие Закона Республики Казахстан от 13 июня 2013 года. По его положениям аппараты акимов сельских округов получили право зачислять на контрольные счета наличности отдельные виды поступлений - арендную плату за государственное имущество, добровольные взносы, платежи за размещение рекламы и суммы административных штрафов. Тем самым на местном уровне появились дополнительные источники поступлений, которыми могли распоряжаться аппараты акимов сельских округов [52].

На втором этапе реформ доходные источники продолжили передавать на местный уровень. Изменения в законодательстве от 11 июля 2017 года предусматривали введение самостоятельного бюджета местного самоуправления и расширение его доходной базы. В неё включили отдельные налоговые поступления, в том числе индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источника выплаты, то есть декларируемых самим налогоплательщиком, и налог на имущество физических лиц. С 1 января 2018 года самостоятельные бюджеты ввели более чем в тысяче сельских округов с численностью населения свыше 2 тыс. человек [53].

Третий этап реформы начался 1 января 2020 года: бюджет четвёртого уровня стали внедрять повсеместно. Его появление создало институциональную основу для оценки эффективности местного самоуправления и одновременно открыло возможность дальше укреплять его финансовую базу.

В налоговые доходы бюджетов городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов входят индивидуальный подоходный налог с доходов, которые налогоплательщик самостоятельно декларирует по месту регистрации или проживания, а также налоги на имущество, землю и транспортные средства физических лиц. К ним относится и плата за

пользование земельными участками и размещение наружной рекламы. Кроме того, в их состав включается налог
на добычу общераспространённых полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей при условии расположения соответствующих объектов на территории населённого пункта или сельского округа.

Неналоговые доходы данных бюджетов формируются за счет административных штрафов, налагаемых акимом, добровольных поступлений от физических и юридических лиц, а также доходов от коммунальной собственности местного самоуправления. К последним относятся часть чистого дохода коммунальных предприятий, поступления от долей участия и сдачи имущества в аренду, вознаграждения по бюджетным кредитам и иные неналоговые платежи соответствующей административно-территориальной единицы.

К поступлениям от продажи основного капитала в бюджет соответствующей административно-территориальной единицы относятся средства от реализации имущества местных государственных учреждений, земельных участков, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также права аренды земельных участков.

Трансфертные поступления бюджетов городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов обеспечиваются за счет трансфертов, выделяемых из районного бюджета либо бюджета города областного значения [31].

Фискальная децентрализация выступает значимым механизмом повышения качества жизни населения и стимулирования экономического развития территорий. Анализ научной литературы позволяет выделить основные направления данного процесса, а также сопоставить особенности его реализации в различных государствах.

И.В. Караваева и В. Гираев рассматривают фискальную децентрализацию через совокупность следующих элементов:

- Межбюджетное Перераспределение предполагает передачу части средств центрального бюджета местным органам власти для финансового обеспечения возложенных на них задач.

- Передача налоговых и пошлинных полномочий выражается в закреплении за местными органами власти права взимать отдельные налоги и пошлины, администрирование которых ранее осуществлялось центральными органами.

- Распоряжение государственной собственностью предполагает предоставление местным органам власти полномочий по управлению объектами государственной собственности, находящимися на соответствующей территории.

- Управление капитальными вложениями предусматривает передачу на местный уровень полномочий по планированию и реализации инвестиционных проектов.

Фискальная децентрализация способствует повышению эффективности и ответственности местного управления, улучшению качества жизни населения и укреплению демократических институтов. В рамках данной модели принцип справедливости сочетается с принципом субсидиарности, предполагающим передачу части фискальных функций государства нижестоящим уровням управления [54].

И.М. Александров считает, что при фискальной децентрализации налоговые доходы нужно распределять между уровнями бюджетной системы с соблюдением нескольких ключевых требований.

1. Принцип справедливости требует распределять налоговые поступления так, чтобы каждый уровень бюджета получал доходы, соразмерные его полномочиям и расходным обязательствам, а межбюджетные отношения не создавали диспропорций.

2. Распределение налоговых поступлений должно повышать экономическую эффективность бюджетной системы и укреплять её конкурентоспособность на международном уровне.

3. Прозрачный и предсказуемый налоговый режим поддерживает стабильное бюджетное планирование и укрепляет уверенность участников бюджетного процесса.

4. Налоговые поступления следует распределять по принципу субсидиарности: это создаёт условия для развития местного самоуправления и участия населения в решении вопросов местного значения.

5. Налоговая система должна поддерживать социальную справедливость и защищать права граждан с низким уровнем дохода [55].

В Казахстане финансовое обеспечение органов местного самоуправления в значительной степени продолжает зависеть от трансфертов, поступающих из вышестоящих бюджетов [56, с. 157]. В этой связи представляется обоснованной позиция Р. Кәріма и Е.З. Бекбаева, согласно которой предусмотренное статьёй 79 Бюджетного кодекса Республики Казахстан изъятие средств из нижестоящих бюджетов в вышестоящие не соответствует принципам финансовой самостоятельности, закреплённым Европейской хартией местного самоуправления [57, с. 20].

Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления может рассматриваться как их способность исполнять расходные обязательства за счёт собственных доходов. В Казахстане финансовая самостоятельность органов МСУ также характеризуется аналогичными проблемами [58].

В 2025 году в Казахстане насчитывалось 2 345 местных сообществ, включая 48 городов районного значения, 26 посёлков, 85 самостоятельных сёл и 2 186 сельских округов, в состав которых входили 6 231 село и 4 посёлка. По данным Министерства финансов РК, за девять месяцев 2024 года собственные доходы местных бюджетов были исполнены на 115% и составили 5,8 трлн тенге, превысив план на 765 млрд тенге. Перевыполнение доходной части отмечалось во всех регионах страны; по сравнению с

аналогичным периодом предыдущего года объём поступлений достиг 127%, увеличившись на 1,2 трлн тенге. Рост объясняется тем, что местные бюджеты получили более стабильные налоговые источники, меньше зависящие от внешних факторов. Это укрепляет финансовую самостоятельность регионов и расширяет их возможности решать вопросы местного значения [59].

Доходы заметно выросли за счёт поступлений по налогу на добавленную стоимость, корпоративному подоходному налогу, налогу на добычу полезных ископаемых и экспортной таможенной пошлине на сырую нефть. На динамику повлияли сразу несколько обстоятельств: благоприятная конъюнктура мировых сырьевых рынков, расширение экономической активности, усиление деловой динамики и меры налоговой реформы.

В результате самостоятельные бюджеты четвёртого уровня позволяют точнее планировать расходы и рациональнее использовать бюджетные средства, ориентируясь на потребности местного населения. Данные меры включают благоустройство и озеленение населенных пунктов, строительство и содержание дорог, организацию водоснабжения, развитие дошкольного образования и иные направления, непосредственно влияющие на качество жизни населения и состояние местной среды.

Вместе с тем анализ действующего законодательства, определяющего правовой статус местного самоуправления и порядок его финансового обеспечения, позволяет сформулировать ряд выводов и практических рекомендаций.

В рассмотренных поправках предусматривается закрепление нормы о формировании исполнительных органов местного самоуправления заинтересованными субъектами сельских и городских населённых пунктов с учётом административно-территориального устройства Республики Казахстан. При этом требуется сохранить положения о правовом статусе данных органов, механизмах их государственного финансирования и иных аспектах правового регулирования, ранее отражённые в правительственных законопроектах о местном самоуправлении [60].

Законодательство должно закреплять единый понятийный аппарат, раскрывающий содержание местного самоуправления, его представительных и исполнительных органов, финансовых основ, местных финансов и финансовой самостоятельности. Уточнение этих категорий позволит более последовательно исследовать вопросы местного самоуправления и его финансового обеспечения в юридической науке Казахстана.

II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1. Международные нормативные правовые акты регулирующие финансовую деятельность органов местного самоуправления

В международной практике сформировались различные модели местного самоуправления, специфика которых обусловлена политическими, социальными и экономическими особенностями отдельных государств. Для стран Совета Европы важным этапом стало принятие Европейской хартии местного самоуправления 1985 года, закрепившей демократические принципы муниципального управления, право населения на участие в решении вопросов местного значения, формы прямого волеизъявления и гарантии самостоятельности местных органов.

Европейская хартия местного самоуправления относится к числу базовых источников муниципального права и выступает нормативным ориентиром для органов местного самоуправления, их служащих, а также представителей местных сообществ. Значение Хартии выходит за пределы государств — членов Совета Европы: для стран СНГ её положения могут служить правовой И концептуальной ОСНОВОII дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления была открыта для подписания 15 октября 1985 года, а её вступление в силу состоялось 1 сентября 1988 года [4, с. 5].

На современном этапе Европейская хартия местного самоуправления подписана всеми 46 государствами – членами Совета Европы и рассматривается как один из основополагающих документов местной демократии. Одним из последних государств, ратифицировавших Хартию, стала Республика Сан-Марино, завершившая эту процедуру в 2013 году.

Европейская хартия местного самоуправления обязывает ратифицировавшие её государства закреплять и реализовывать гарантии политической, административной и финансовой самостоятельности местного самоуправления. Особое значение имеют положения о конституционном признании его автономии и принципе субсидиарности как основе распределения публичных полномочий.

Одним из ключевых положений Европейской хартии местного самоуправления является признание за местными властями права и обязанности регулировать существенную часть публичных дел в интересах населения и под собственную ответственность через органы местного самоуправления. В развитие принципа субсидиарности Хартия закрепляет, что публичные функции должны преимущественно осуществляться на уровне, максимально приближенном к гражданам. Передача таких полномочий на более высокий административный уровень допустима лишь в

случаях, когда их реализация на местном уровне невозможна либо недостаточно эффективна.

Следует также отметить, что в 2009 году был принят Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления, вступивший в силу в июне 2012 года. Данный документ закрепил право граждан на участие в делах местного самоуправления, в том числе через механизмы местной демократии. В целом Европейская хартия местного самоуправления выступает важной международно-правовой основой развития муниципальных прав граждан, демократических институтов и системы местного самоуправления.

В научной литературе отечественными и зарубежными авторами подробно исследованы основные модели и принципы муниципально-территориального устройства, виды муниципальных образований, критерии формирования сельских и городских поселений, а также полномочия органов местного самоуправления и их финансово-экономические основы в различных сферах общественного управления.

Проблемы формирования эффективной системы местного самоуправления и обеспечения её надлежащего финансирования в контексте положений Европейской хартии местного самоуправления относятся к числу наиболее значимых и сложных направлений юридической науки. Отдельные аспекты данной проблематики получили отражение в трудах как отечественных, так и зарубежных исследователей.

Среди казахстанских учёных и практиков, обращавшихся к вопросам развития местного самоуправления в контексте положений Европейской хартии местного самоуправления, следует выделить следующих авторов:

В первой части Европейской хартии местного самоуправления закреплены основные принципы, раскрывающие сущностные характеристики местного самоуправления: его понятие, компетенцию, правовое признание, гарантии защиты территориальных границ, административную и финансово-экономическую самостоятельность, а также право на объединение и судебную защиту.

Статья 6 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет право местных органов власти в пределах общих законодательных требований самостоятельно определять свою внутреннюю административную организацию с учётом возложенных задач и имеющихся ресурсов. Такие структуры должны соответствовать местным потребностям, иметь надлежащее финансовое обеспечение и способствовать эффективному управлению. Кроме того, Хартия предусматривает, что статус служащих органов местного самоуправления должен обеспечивать привлечение квалифицированных кадров на основе принципов профессиональной компетентности и личных достоинств, что предполагает создание условий для их подготовки, достойной оплаты труда и карьерного продвижения [4, с. 7–15].

Статья 7 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет гарантии свободного осуществления мандата местными выборными лицами, включая компенсацию представительских расходов, возможное возмещение утраченного заработка, выплату вознаграждения и предоставление социальных гарантий. Ограничения, связанные с несовместимостью мандата с отдельными функциями или видами деятельности, допускаются только на основании закона либо основополагающих правовых принципов [4, с. 7–15].

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет принцип финансовой обеспеченности местных органов власти, предполагающий наличие достаточных собственных ресурсов и право свободно распоряжаться ими при выполнении установленных полномочий. При этом объём финансовых ресурсов должен соответствовать закреплённым функциям, а часть доходов должна формироваться за счёт местных налогов и сборов, устанавливаемых в пределах закона.

Хартия предусматривает гибкость финансовых систем местного самоуправления, позволяющую учитывать изменение расходов при реализации местных полномочий. Финансовое выравнивание и иные меры поддержки слабых муниципальных образований допускаются при условии сохранения самостоятельности местных органов, согласования порядка распределения ресурсов и обеспечения доступа к рынку капитала для инвестиционных проектов [4, с. 7–15].

Органы местного самоуправления вправе сотрудничать между собой и объединяться в ассоциации для решения общих задач в пределах закона. При этом должно признаваться их право участвовать в национальных объединениях, защищающих общие интересы местных органов власти, а также вступать в международные ассоциации местного самоуправлени.

Статья 10 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет право местных органов власти сотрудничать с аналогичными органами других государств в порядке, установленном законом. Статья 11 Хартии, в свою очередь, закрепляет их право на судебную защиту, необходимую для свободного осуществления предоставленных полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления, закреплённых в Конституции или национальном законодательстве [4, с. 7–15].

Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления определяет базовые принципы его правового регулирования и финансового обеспечения, а также устанавливает минимальные требования к конституционным, законодательным и иным нормативным основам организации местного самоуправления.

28 октября 1994 года Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ приняла Декларацию о принципах местного самоуправления в странах Содружества [15]. Принятие данного документа было обусловлено признанием местного самоуправления необходимым элементом демократической организации государственной и общественной жизни, а также неотъемлемого права граждан самостоятельно решать вопросы

местного значения через институты местного самоуправления. Декларация была направлена на поддержку реализации демократических принципов местного самоуправления, создание действенных гарантий его функционирования и координацию деятельности законодательных органов государств – участников СНГ в данной сфере.

Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках СНГ» закрепляет право граждан на участие в местном самоуправлении как членов территориального сообщества. Согласно статье 1, местное самоуправление рассматривается как организация деятельности населения по самостоятельному и ответственному решению вопросов местного значения непосредственно либо через избираемые органы, при гарантии этих прав конституциями и законодательством государств – участников СНГ [15].

В статье И.Г. Пирожковой и А.М. Попова рассмотрены основные стандарты местного самоуправления, закреплённые в международных нормативных правовых актах, в том числе в документах СНГ, имеющих рамочное значение для формирования национальных стандартов. В основу исследования вошли международные документы ООН и СНГ, а также отчёты и стратегические декларации международных общественных объединений, которые консультируют и проводят аналитическую работу в сфере местного самоуправления. И.Г. Пирожкова и А.М. Попов выделяют три группы международных правовых источников, задающих стандарты местного самоуправления, причём наиболее полно эти источники представлены в рамочных актах СНГ. Отдельно авторы рассматривают вклад международных негосударственных объединений в развитие таких стандартов. Среди них названы Ассоциация «Объединённые города и местные власти» и Консультативный комитет ООН по вопросам местного самоуправления [61, с. 40].

И.Г. Пирожкова и А.М. Попов делят международные правовые источники, которые регулируют местное самоуправление и закрепляют его стандарты, на несколько групп. В первую они включают ратифицированные международные акты о правах человека. Хотя базовые документы данной категории не содержат самостоятельного определения права на местное самоуправление, последующие специальные акты, направленные на его признание и обеспечение, основываются на их положениях. В указанную группу авторы включают Европейскую хартию местного самоуправления, ратифицированную Российской Федерацией [61, с. 41], а также Декларацию ООН о правах коренных народов, закрепляющую право коренных народов на самостоятельную организацию местного управления, в том числе по национальному, а не только территориальному признаку.

Ко второй группе относятся международные документы рекомендательного и модельного характера, в том числе отдельные акты СНГ, а также материалы межпарламентского и межправительственного взаимодействия государств Содружества. Особое значение в данной группе

имеют Декларация о принципах местного самоуправления, одобренная Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ в 1994 году, и модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Третью группу источников составляет практика Европейского суда по правам человека. В научной литературе отмечается, что значительная часть дел, рассмотренных Судом в отношении Российской Федерации, была связана с вопросами возмещения вреда, причинённого действиями органов местного самоуправления.

Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 28 октября 1994 года, закрепила местное самоуправление как необходимый элемент демократической организации государства и общества. В документе признаётся право населения самостоятельно решать вопросы местного значения посредством соответствующих институтов. Наряду с этим подчёркивается необходимость согласованных мер государств СНГ по обеспечению гарантий местного самоуправления и координации законодательства в данной сфере [15].

Статья 4 Декларации раскрывает экономические основы местного самоуправления, предусматривая право территориальных сообществ на материальные и финансовые ресурсы, необходимые для самостоятельного выполнения возложенных функций и полномочий. Территориальное сообщество признаётся субъектом владения, пользования и распоряжения имуществом соответствующей территории, включая муниципальную или коммунальную собственность, а объём ресурсов органов местного самоуправления должен соответствовать их полномочиям и обеспечивать выполнение государственных социальных стандартов.

В Декларации бюджетная самостоятельность названа одной из главных гарантий местного самоуправления. Она означает, что представительный орган сам утверждает местный бюджет, располагает собственными и закреплёнными доходными источниками и может выбирать направления расходования средств; свободные остатки изымать нельзя. В число гарантий входят и компенсация ущерба, если его причинили решения государственных органов или органов местного самоуправления другого уровня, стабильность экономического законодательства, а также обязанность государства соотносить финансовые ресурсы с объёмом тех полномочий, которые установлены законом, чтобы органы могли выполнять возложенные на них задачи [15].

Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах — участниках СНГ» устанавливает организационные и правовые гарантии местного самоуправления. По статье 5 органы местного самоуправления могут объединяться для взаимной поддержки и совместного решения задач социального, экономического и культурного развития, а также налаживать взаимодействие с органами местного самоуправления других государств,

сохраняя возможность действовать в рамках такого сотрудничества. Статья 6 предусматривает ответственность за неисполнение решений местных органов и гарантирует им право на судебную защиту [15].

Далее представляется необходимым рассмотреть опыт нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в странах Европы и СНГ.

2.2. Зарубежный опыт нормативно-правовой регламентации финансовой деятельности органов местного самоуправления: отдельные страны Европы и Содружества Независимых Государств

2.2.1. Обеспечение финансовой основы местного самоуправления в странах Европы

В исследовании рассмотрен опыт государств, сопоставимых с Республикой Казахстан по модели организации местного самоуправления, а также по географическим и демографическим характеристикам.

В современной европейской типологии территориального самоуправления ключевыми критериями выступают характер преобладающего права и форма децентрализации. В немецкой традиции она выражается в кооперативном федерализме, во французской – в регионализации унитарного государства, в скандинавской – в сильной местной автономии, а в англосаксонской – в модели местного управления [62].

В Польше действует трехуровневая система субнационального управления, включающая гмины, повяты и воеводства. Базовым уровнем данной системы являются гмины, средним уровнем – повяты, а региональным уровнем – воеводства. Исполнительная власть на уровне гмины осуществляется ее органами управления; во главе гмины, в зависимости от типа территории, находится бургомистр, выполняющий функции, сопоставимые с акимом крупного населенного пункта, либо войт, близкий по статусу к акиму сельского округа [63, с. 69].

До 2002 г. бургомистры в Польше избирались депутатами совета гмины, то есть не напрямую населением. Начиная с 2002 г. был введен порядок прямых выборов, при котором глава гмины избирается жителями путем голосования сроком на четыре года. В городских гминах, имеющих соответствующий статус, такая должность обозначается как президент города.

В Польше муниципалитеты обладают ключевыми полномочиями в сфере территориального развития и пространственного планирования, начального и отдельных направлений среднего образования, социальной поддержки, коммунального хозяйства и развития местной инфраструктуры.

Система представительных органов местного самоуправления в Польше включает советы гмин и городов, повятов, воеводств, а также метрополий.

В гмине функции принятия решений и контроля осуществляет гминный совет, численный состав которого зависит от количества жителей и составляет от 15 до 100 депутатов. Чтобы контролировать работу исполнительного органа, в том числе исполнение местного бюджета, совет создаёт ревизионную комиссию.

Гмины, повяты и воеводства получают финансовые ресурсы из собственных доходов, общих государственных субвенций и целевых дотаций государственного бюджета. За их счёт органы местного самоуправления выполняют полномочия в образовании, здравоохранении, социальной защите, дорожном хозяйстве и других сферах местного значения.

К имущественным местным платежам относятся налоги на недвижимость, земельные участки и здания, сельскохозяйственные и лесные угодья, транспортные средства, а также некоторые налоги, связанные с гражданско-правовыми сделками, наследованием и дарением. Муниципальные органы в пределах, установленных законом, определяют налоговые ставки и вправе применять предусмотренные законодательством льготы и освобождения.

Статья 163 Конституции Польши относит к ведению единиц местного самоуправления все публичные задачи, которые Конституция и законы не передали другим органам публичной власти. Гмина выступает основной единицей местного самоуправления. Пункт 1 статьи 167 закрепляет гарантию предоставления территориальным единицам публичных средств, объём которых должен быть соразмерен характеру и масштабу тех полномочий, которые возложены на них законом [64].

В соответствии со статьёй 167 Конституции Республики Польша финансовые ресурсы территориальных единиц складываются из собственных доходов, общих субсидий и целевых трансфертов из государственного бюджета.

Финансовая деятельность гмины должна быть открытой и прозрачной. Поэтому бюджетное постановление и отчёт о его исполнении публикуют в порядке, установленном для местных нормативных актов. Пункт 3 статьи 61 Закона о гминном самоуправлении обязывает исполнительный орган информировать население о проекте бюджета, приоритетах социальноэкономической политики и использовании бюджетных средств в гмине. Такая информация даёт жителям возможность видеть заложенные в проекте направления расходов, контролировать действия муниципальных органов и высказывать свою позицию по вопросам местного бюджета. Властного вмешательства в работу муниципальных органов общественный контроль не предполагает, но мнение населения как электората заметно влияет на местное руководство, особенно при прямом избрании войта или бургомистра.

Прозрачность финансов позволяет жителям местных сообществ понимать, что сектор публичных финансов институционально отделен от иных сфер хозяйственной деятельности. Кроме того, она обеспечивает доступность информации о распределении ответственности за принятие решений в финансовой сфере, а также о порядке их подготовки и утверждения. В этой связи справедливым представляется вывод авторов о взаимодополняющем характере открытости и прозрачности: даже полный доступ к сведениям о публичных финансах имеет ограниченное значение, если такая информация остается непонятной для ее получателей [65].

Подводя итог, следует отметить, что финансовое хозяйство гмины основывается на тех же базовых принципах, что и финансовая система государства в целом. Бюджет гмины формируется по сходной логике с государственным бюджетом. Вместе с тем его специфика определяется принципом самостоятельности территориального самоуправления, который имеет ключевое значение при формировании и исполнении местного бюджета.

Система субнационального управления во Франции преимущественно имеет трёхуровневую структуру, включающую регионы, департаменты и муниципальный уровень, представленный прежде всего коммунами.

Франция включает 26 регионов, управление которыми осуществляется региональными советами, избирающими своих президентов. Регионы существенно различаются по численности населения, ресурсному потенциалу и уровню социально-экономического развития. Так, в регионе Иль-де-Франс проживает около 11,5 млн человек, тогда как Нор-Па-де-Кале, состоящий из двух департаментов, насчитывает 2,8 млн жителей, Лимузен – около 700 тыс., а Корсика как отдельный регион – немногим более 200 тыс. человек. Эти различия не всегда связаны с площадью территории: Иль-де-Франс значительно уступает по размеру ряду менее населенных регионов. Вместе с тем высокая концентрация населения и экономической активности приводит к заметной территориальной дифференциации уровня жизни. По данным источника, при объеме ВВП Франции около 2 трлн евро на регион Иль-де-Франс приходится приблизительно четверть национального ВВП [66].

По оценке М. Бувье, местные финансы занимают центральное место в реформировании территориальных институтов Франции. Органы местного самоуправления обладают значительным финансовым потенциалом, объем которого составляет около 200 млрд евро, что превышает половину государственного бюджета. Кроме того, именно через местный уровень обеспечивается основная часть публичных инвестиций – около 73 %. Местные расходы составляют 21 % совокупных государственных расходов, а задолженность органов местного самоуправления – примерно 11 % государственного долга. Доходы от местного налогообложения соответствуют 5,7 % ВВП страны, тогда как доля государственного

налогообложения составляет 14,5 %, а системы социального страхования – 22 % [67].

Французские органы местного самоуправления, включая коммуны и их объединения, департаменты и регионы, как и государство, вправе финансировать свои расходы за счет налоговых поступлений. Вместе с тем их налоговые полномочия имеют ограниченный характер, поскольку они не могут самостоятельно вводить, изменять или отменять налоги. Исключительное право устанавливать правила, касающиеся налоговой базы, ставок и порядка взимания налогов, принадлежит парламенту в соответствии с Конституцией Франции 1958 года.

Во Франции местные органы власти имеют широкую налоговую базу, включающую около сорока видов платежей, в том числе специальные налоги на механизированные подъёмники и минеральные воды. Вместе с тем основная часть собственных налоговых поступлений формируется за счёт четырёх прямых местных налогов: на жильё, застроенную недвижимость, незастроенные земельные участки и территориального экономического взноса.

Муниципалитеты вправе устанавливать ставки указанных налогов лишь в пределах, определённых центральными органами власти, и не обладают полномочиями самостоятельно изменять налоговую базу.

Финансовые трансферты центрального правительства выполняют компенсационную, выравнивающую и координирующую функции. Они направлены на обеспечение устойчивости местных бюджетов, сокращение межтерриториальных различий в доходной базе и реализацию приоритетных направлений государственной политики.

Участие граждан на местном уровне не ограничивается местными выборами и может осуществляться через ассоциации, консультативные органы и инициирование консультативных референдумов. Такие референдумы позволяют выявить позицию большинства жителей по конкретному вопросу и служат основанием для учёта общественных интересов при принятии решений органами власти.

В Германии действует трехуровневая система субнационального управления, включающая федеральные земли, округа и муниципалитеты. В силу федеративного устройства страны порядок формирования местных исполнительных органов различается по федеральным землям. Так, в Баварии главы муниципалитетов избираются непосредственно жителями соответствующей территории.

Местное самоуправление в Федеративной Республике Германии гарантируется статьёй 28 Основного закона ФРГ и соответствующими положениями конституций федеральных земель. В соответствии с п. 2 ст. 28 Основного закона общинам предоставляется право самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах, установленных законом. Данная гарантия включает не только организационную самостоятельность, но и основы финансовой автономии. В рамках законодательства федерации и

земель за общинами закрепляются отдельные суверенные полномочия, в том числе финансовый суверенитет, позволяющий им самостоятельно осуществлять финансовое хозяйство [68].

Во всех федеральных землях Германии глава исполнительной власти района одновременно выполняет функции руководителя государственной администрации соответствующего района. На уровне местной администрации руководство может осуществляться бургомистром, что является традиционным для Германии наименованием, а также мэром или директором коммуны.

Для Германии характерно наличие промежуточного звена территориального управления – административных округов (Regierungsbezirke). По состоянию на 31 декабря 2016 г. в стране насчитывалось 19 таких единиц: 4 – в Баден-Вюртемберге, 7 – в Баварии, 3 – в Гессене и 5 – в Северном Рейне-Вестфалии. Для сравнения, на 31 декабря 2010 г. их количество составляло 22 единицы [69]. Данные административные округа создаются для решения отдельных задач межмуниципального и территориального управления.

Надзор за законностью решений органов местного самоуправления осуществляется государственной администрацией вышестоящего уровня. В ряде федеральных земель такие функции переданы специально учреждённым контрольным органам.

Муниципальная администрация осуществляет обеспечение водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, организует уличное освещение и меры противопожарной защиты, а также отвечает за благоустройство, озеленение территории, содержание местных дорог и дошкольных учреждений. В компетенцию муниципальных советов входят вопросы функционирования больниц и школ, предоставления социальной помощи, организации сбора и переработки отходов, а также развития общественного транспорта.

Представительный орган муниципального образования формируется посредством прямого голосования населения. Срок его полномочий устанавливается законодательством соответствующей федеральной земли и варьируется от четырёх лет в Гессене до шести лет в Баварии. Из своего состава совет избирает председателя, а также формирует коллегиальный исполнительный орган — магистрат, включающий профессиональных управленцев.

Финансовую основу общин составляют местные налоги, прежде всего земельный налог и налог на предпринимательскую деятельность, а также доли поступлений от федеральных налогов и налогов федеральных земель.

В Германии финансовое обеспечение многоуровневой системы местного самоуправления строится на разграничении источников доходов. Общины и города-округа располагают собственными налоговыми поступлениями, которые полностью либо частично зачисляются в их бюджеты. Районы, в свою очередь, финансируются главным образом за счёт

отчислений входящих в их состав общин и механизмов финансового выравнивания.

Данная модель распределения финансовых источников обусловлена историческими особенностями формирования городов, общин и районов Германии в XIX в. Хотя в соответствии с абз. 2 ст. 28 Основного закона ФРГ районы как «союзы общин» конституционно приравнены к общинам, их финансовое положение имеет существенную специфику: они не включены напрямую в общую налогово-финансовую систему и получают основную часть средств преимущественно за счёт отчислений входящих в их состав общин [70].

Такая система финансирования основывается на принципе субсидиарности, согласно которому вопросы местного значения, не решаемые эффективно на уровне отдельных общин, передаются в ведение районов. Районы организуют предоставление соответствующих услуг населению входящих в них общин, а последние возмещают связанные с этим расходы посредством перечисления необходимых средств. Вместе с тем данный порядок нередко критикуется представителями районов, указывающими на необходимость реформирования механизма их финансового обеспечения.

В Германии распределение финансовых ресурсов между уровнями местного самоуправления обусловлено объёмом их функций. Около 75,6% ежегодных поступлений приходится на общины и города, включая городские округа, тогда как доля районов составляет 24,4%. Такое соотношение связано с численностью и компетенцией соответствующих муниципальных образований. При наличии более 12 тыс. общин и городов, 116 городских округов и 323 районов доходная база районных бюджетов в основном формируется за счёт отчислений общин и государственных трансфертов, включая инвестиционные средства. Данные поступления обеспечивают около 90% доходов районов; оставшаяся часть приходится на сборы, взносы, плату за услуги и доходы от собственной хозяйственной деятельности [70].

В Финляндии исполнительный совет входит в число ключевых органов муниципального управления. Муниципальный совет назначает его членов на четырехлетний срок и при этом может разрешить одному человеку одновременно возглавлять муниципальный и исполнительный советы. Исполнительный совет не только готовит решения муниципального совета, но и организует их выполнение, обеспечивая переход принятых решений к практической работе.

Во главе муниципальной администрации в Финляндии стоит профессиональный муниципальный менеджер: его назначает муниципальный совет, перед которым он и отчитывается. Это административная, а не политическая должность, поэтому после выборов менеджер сохраняет её, как и другие специалисты муниципального аппарата, независимо от результатов голосования. Сама смена состава совета его статуса не меняет.

Муниципальный совет - главный орган муниципального управления, который население избирает на четырехлетний срок. Число депутатов зависит от размера муниципалитета и составляет от 17 до 85, поэтому состав совета различается в зависимости от масштаба муниципалитета. Представленные в совете политические партии участвуют в подготовке и принятии решений местного значения.

Муниципальный совет принимает местный бюджет и ежегодно устанавливает размеры местных налогов и сборов, в том числе муниципального налога на доходы жителей, ставка которого составляет от 15 до 21%. В доходах местных бюджетов Финляндии больше всего приходится на местные налоги, в среднем 47%; за ними идут дополнительные доходы -

27%, государственные субсидии - 19%, заёмные средства - 4%, инвестиционные доходы - 2% и прочие поступления - 1%. Финансирование некоммерческих организаций Финляндии складывается прежде всего из добровольных пожертвований, членских взносов, доходов от проведения мероприятий и реализации товаров, то есть из нескольких основных каналов поступлений. Пожертвования время от времени делают 45% жителей страны, причём 18% из них перечисляют деньги регулярно, каждый месяц. Членские взносы дают 37% доходов, а мероприятия и продажа товаров - 28% [71].

Около трети организаций планирует активнее заниматься привлечением частных пожертвований и расширять взаимодействие с бизнес-сектором.

Коммуны получают государственные субсидии не только на финансирование обязательных услуг, но прежде всего для выравнивания доходов между экономически развитыми и менее обеспеченными муниципалитетами. При этом наиболее финансово устойчивые муниципалитеты, как правило, не получают таких субсидий, а дополнительные доходы местных бюджетов формируются главным образом за счёт муниципальных сборов за оказание отдельных услуг.

При совершенствовании финансово-экономических основ деятельности местных представительных и исполнительных органов Республике Казахстан целесообразно учитывать опыт Австралии, Польши, Германии и Канады в сфере организации местного самоуправления.

Мировой опыт показывает, что повышение качества жизни населения и эффективности предоставления общественных услуг во многом зависит от гражданской активности, а также от наличия действенных механизмов общественного контроля и подотчетности власти перед населением.

В этом контексте для Казахстана особое значение имеет опыт государств – членов ОЭСР, поскольку данная организация вырабатывает признанные подходы к совершенствованию государственного управления и регионального развития.

В целом зарубежная практика местного самоуправления показывает, что эффективность данной системы во многом зависит от ее ориентации на

реальные потребности местных сообществ и учета интересов как городского, так и сельского населения.

На основе анализа опыта рассмотренных зарубежных стран представляется возможным сформулировать следующие рекомендации по его использованию:

1. Целесообразно закрепить в Бюджетном кодексе минимальную гарантированную долю собственных доходов бюджета местного самоуправления, исключив возможность ее ежегодного изменения решениями центральных органов власти с учетом польского опыта;
2. В целях формирования устойчивой собственной доходной базы местного самоуправления, не ограниченной трансфертами, целесообразно предусмотреть в Бюджетном кодексе РК такие источники доходов, как собственные местные налоги, закрепленная доля подоходного налога, поступления от муниципального имущества и выравнивающие субсидии с учетом польского опыта;
3. Целесообразно законодательно закрепить запрет на вмешательство исполнительных органов в решение вопросов, относящихся к компетенции местного самоуправления, за исключением случаев нарушения закона. Такая мера позволит обеспечить реализацию принципа организационной самостоятельности с учетом германского опыт;
4. Целесообразно законодательно закрепить обязанность размещения на единой цифровой платформе проектов местного бюджета, отчетов о его исполнении, проектов благоустройства и результатов общественных обсуждений. Наряду с этим возможно предусмотреть проведение электронного голосования по проектам бюджета участия с учетом финского опыта;
5. Целесообразно закрепить систему ежегодной оценки финансовой самостоятельности органов местного самоуправления на основе единых национальных индикаторов, включающих долю собственных доходов, степень зависимости от трансфертов, эффективность использования коммунального имущества, уровень исполнения бюджета и участие населения с учетом австрийского опыта.

В актуальных обзорах ОЭСР, посвященных Казахстану, особое внимание уделяется не столько увеличению объемов финансирования, сколько совершенствованию системы многоуровневого управления. К числу приоритетных рекомендаций относятся четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, усиление механизмов подотчетности, расширение финансовой автономии, развитие стратегического бюджетного планирования, а также укрепление кадрового потенциала органов местного управления.

Реализация указанных рекомендаций возможна путем внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Республики Казахстан и Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении».

В Республике Казахстан целесообразно законодательно закрепить принцип финансовой обеспеченности местного самоуправления с учётом положений статьи 9 Европейской хартии. В Бюджетном кодексе нужно закрепить гарантированные источники собственных доходов, обеспечить обязательное финансовое сопровождение передаваемых полномочий, установить трёхлетний порядок планирования межбюджетных трансфертов и определить пределы вмешательства государственных органов в использование средств местного самоуправления. Кроме того, уровень финансовой самостоятельности муниципалитетов следует ежегодно оценивать по единым общенациональным показателям.

Такое сочетание элементов германской, польской, финской и канадской моделей в целом согласуется с современными рекомендациями ОЭСР, а отдельные элементы этого подхода уже нашли отражение в казахстанской Концепции развития местного самоуправления. В связи с этим такой подход может рассматриваться как одно из наиболее реалистичных и научно обоснованных направлений дальнейшего совершенствования законодательства Республики Казахстан.

2.2.2. Обеспечение финансовой основы органов местного самоуправления в Российской Федерации

Мировая практика свидетельствует о том, что местное самоуправление выступает эффективным механизмом вовлечения городского и сельского населения в управление территорией, решение общественно значимых вопросов и обеспечение регионального развития [72, с.108].

Организационные основы местного самоуправления задаются правовыми нормами, которые определяют главные направления деятельности муниципальных образований. Вместе с тем расширение круга их задач, полномочий и ответственности перед населением нередко сопровождается недостаточностью финансовых ресурсов, необходимых для исполнения возложенных обязательств.

В научной и юридической литературе основы местного самоуправления принято рассматривать через совокупность правовых, территориальных, экономических, финансовых и иных элементов. В соответствии со статьёй 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, уставы муниципальных образований, а также иные нормативные правовые акты [73].

Согласно статье 49 Федерального закона № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальное имущество, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований. Территориальные основы определяются положениями главы 2

данного закона, а финансовая основа выражается в бюджетных ресурсах, направляемых на решение вопросов местного значения.

Местные бюджеты выступают одним из ключевых инструментов социально-экономического развития территорий. Их средства направляются на удовлетворение потребностей муниципальных образований, перераспределение финансовых ресурсов и поддержку отдельных отраслей местной экономики. Базовые требования к финансовому обеспечению и самостоятельности местного самоуправления закреплены в Европейской хартии местного самоуправления.

Правовые гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований закреплены в Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, Федеральном законе № 131-ФЗ, Бюджетном и Налоговом кодексах, а также в иных нормативных правовых актах. Вместе с тем понятие финансовой самостоятельности местного самоуправления требует дальнейшего теоретико-правового уточнения.

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы и экономической структуры государства, что обусловливает особую значимость укрепления их доходной базы в условиях социально-экономического развития. Наличие у муниципальных органов устойчивых и достаточных финансовых ресурсов выступает необходимым условием развития как отдельных территорий, так и государства в целом [20, с. 43].

ЕЕ. Афанасьева отмечает, что недостаточность финансовой базы муниципальных образований негативно отражается на устойчивости и сбалансированности местных бюджетов, качестве управления муниципальными финансами, а также на учёте интересов населения. По её мнению, бюджетная самостоятельность зависит от доли налоговых доходов, объёма поступлений, закреплённых за муниципалитетом на постоянной основе, степени зависимости от дотаций и наличия правовых механизмов, с помощью которых территориальные органы власти могут привлекать собственные финансовые ресурсы [74, с. 14].

АА. Савельев считает главным затруднением муниципальных финансов несоответствие собственных доходов объёму расходных полномочий. Когда местных ресурсов не хватает, органы местного самоуправления при формировании и исполнении бюджетов вынуждены в большей степени ориентироваться на приоритеты федеральной и региональной политики [75]. И.В. Балынин, развивая этот подход, предложил комплекс мер, направленных на повышение эффективности управления муниципальными бюджетами [76].

Р.И. Седельникова понимает финансовую самостоятельность местного самоуправления как закреплённое Конституцией право муниципальных образований самостоятельно формировать и использовать свои материальные и финансовые ресурсы. В таком понимании финансовая самостоятельность выступает одним из элементов общего принципа самостоятельности местного самоуправления [77, с. 197].

Результаты исследования показывают, что местные бюджеты заметно влияют на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Их формирование одновременно служит инструментом реализации государственной финансовой политики и механизмом межбюджетного регулирования на местном уровне. Поэтому расходные обязательства и доходные источники, включая собственные поступления местных бюджетов, следует распределять с опорой на научно обоснованные подходы.

Обнаруженные проблемы показывают, что порядок распределения межбюджетных трансфертов нуждается в дальнейшем совершенствовании. Развивая местные бюджеты, следует опираться и на зарубежный опыт: он нацелен на рост собственных доходов муниципальных образований, укрепление их финансовой базы и более широкое использование партисипативного бюджетирования.

Доходов местным бюджетам по-прежнему недостаточно: значительная часть финансовых ресурсов сосредоточена на вышестоящих уровнях бюджетной системы. Из-за этого муниципальные образования сильнее зависят от решений других уровней власти и не могут в полной мере сохранять финансовую самостоятельность. Поэтому необходимо продолжать изучение действенных способов финансового обеспечения, а также зарубежных подходов к формированию доходов на местном уровне.

Федеральный закон от 20 марта 2025 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» изменил подходы к территориальному устройству местного самоуправления. Теперь субъекты Российской Федерации сами выбирают модель организации МСУ: они могут перейти к одноуровневой системе или оставить двухуровневую, где сохраняются городские и сельские поселения [78].

Новый закон упрощает структуру местного самоуправления, точнее разграничивает компетенцию муниципальных органов и объединяет в одной системе нормы, которые раньше содержались в разных нормативных актах.

Закон закрепляет основные виды муниципальных образований с учётом уже сложившейся практики управления: городские округа, муниципальные округа и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Регионы при этом вправе сохранить двухуровневую модель - с муниципальными районами и входящими в них городскими и сельскими поселениями.

В законе муниципальные полномочия разделены на три основные группы:

1. Неотъемлемые полномочия прямо следуют из Конституции Российской Федерации. К ним относятся утверждение устава муниципального образования, составление местного бюджета и решение других вопросов местного значения.

2. Вторую группу составляют полномочия, которыми обычно занимаются муниципальные органы, хотя закон субъекта Российской Федерации может передать их региональным властям. Речь идёт об

организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, а также об обеспечении жильём малоимущих граждан, которым нужно улучшить жилищные условия.

К третьей группе относятся полномочия, которые в основном исполняются на региональном уровне, но законом субъекта Российской Федерации могут передаваться муниципальным образованиям. Речь может идти о дорожной деятельности, транспортном обслуживании населения, подготовке и утверждении программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры, а также о других вопросах, если их передача предусмотрена законом субъекта.

Субъекты Российской Федерации вправе определять порядок перераспределения компетенции как в отношении всех муниципальных образований региона, так и применительно к отдельным территориям. Закон допускает сохранение двухуровневой системы в регионах, где она доказала свою эффективность, а также сочетание обеих моделей с переходом к одноуровневой организации только на части территории. Региональные нормативные правовые акты по данным вопросам должны быть приняты до 1 января 2027 года.

2.2.3. Конституционно-правовое регулирование финансовой системы местного самоуправления в Кыргызской Республике

В Конституции Кыргызской Республики местному самоуправлению была отведена самостоятельная глава. В статье 4 Закона «О местном самоуправлении» оно определялось как самостоятельная деятельность местного сообщества, реализуемая гражданами непосредственно либо через представительные и исполнительные органы [79].

Важным этапом практического становления местного самоуправления в Кыргызской Республике стал 1995 год. В этот период население впервые приняло участие в альтернативных выборах мэра Бишкека, городская государственная администрация была преобразована в мэрию, а в муниципальную собственность столицы передано более 3,5 тыс. объектов.

Дальнейшее развитие местного самоуправления было связано с принятием Национальной стратегии децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления до 2010 года. Данный документ был одобрен II Республиканским курултаем местных сообществ 26 ноября 2002 года и утверждён указом Президента в декабре того же года. Реализация мероприятий, предусмотренных Стратегией по шести направлениям, способствовала укреплению правового статуса местного самоуправления и совершенствованию его институциональной системы [80, с. 31]

Следующий этап реформирования начался с принятием 28 декабря 2001 года Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который расширил законодательные основы

функционирования данного института. В дальнейшем правовое регулирование было дополнено законами о муниципальной собственности, судах аксакалов, финансово-экономических основах местного самоуправления, жамаатах, социальной мобилизации и муниципальной службе. В 2008 году в указанной сфере был принят новый законодательный акт.

В Национальном докладе о человеческом развитии «Здесь и сейчас!» 2012 года развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике представлено в виде пяти последовательных этапов. Первый этап связан с начальной децентрализацией и преобразованием местных Советов в органы самоуправления в 1991 году. Второй этап, охватывающий 1991—1997 годы, характеризовался укреплением государственной вертикали и разграничением исполнительных и представительных органов. В 1998-2007 годах происходило формирование более самостоятельной системы исполнительных органов местного самоуправления. Период 2008—2010 годов отличался усилением централизационных тенденций и ослаблением позиций местного самоуправления. В 2010—2012 годах были сформированы новые предпосылки для его дальнейшего институционального развития.

В этот период в муниципальную собственность айылного округа были переданы неприватизированные объекты социальной инфраструктуры села. Глава айыл окмоту назначался главой районной или городской государственной администрации по согласованию с председателем районного кенеша и депутатами айылного кенеша, а для оценки профессиональной компетентности руководителей и определения мер повышения квалификации была введена система аттестации.

Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» был принят в 2003 году, однако его положения о финансовой децентрализации начали реализовываться только после внесения в 2004 году поправок в Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78. Основные направления реформ включали следующие меры.:

- была закреплена двухуровневая бюджетная система, включающая республиканский и местные бюджеты;
- все местные налоги и неналоговые поступления стали в полном объеме зачисляться в местный бюджет соответствующего города, поселка или айыла. Отмена перечисления части средств в бюджеты вышестоящих уровней способствовала формированию у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении доходов за счет собственных источников;
- доходы, полученные сверх утвержденных плановых показателей, сохраняются в бюджете соответствующего органа местного самоуправления, что создает дополнительные стимулы для расширения доходной базы за счет собственных источников;

- доли общегосударственных налогов закрепляются на трехлетний период, что повышает предсказуемость процесса планирования местных бюджетов;
- категориальные и выравнивающие гранты должны рассчитываться по единой формуле с детализацией до уровня каждого города, поселка или айыла. Данная формула основывается на соотношении доходного потенциала соответствующей территории и потребности в бюджетных расходах в расчете на душу населения;
- бюджетные расходы, за исключением расходов, финансируемых за счет категориальных грантов, должны определяться соответствующим городом, поселком или айылом. Следует отметить, что правовая определенность по данному вопросу была обеспечена внесением поправок в Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» [81].

Таким образом, проведенная реформа позволила достичь ряда значимых результатов: стимулировать деятельность органов местного самоуправления по мобилизации доходов из собственных источников; сформировать предсказуемую и основанную на установленных правилах систему подготовки и исполнения местных бюджетов городов, поселков и айылов, включая введение жестких бюджетных ограничений; обеспечить более прозрачный и объективный механизм бюджетного выравнивания; предоставить органам МСУ возможность осуществлять бюджетный процесс с учетом местных приоритетов.

Ряд нормативных правовых актов, преимущественно подзаконного характера, чрезмерно детализирует организационно-правовые основы местного самоуправления и деятельности местных органов государственного управления. В частности, типовая штатная численность местных государственных администраций, мэрий, городских управ и айыл окмоту определяется постановлениями Правительства Кыргызской Республики. Тем самым органам местного самоуправления фактически предписывается, специалистов какого профиля и в каком количестве они должны принимать на работу.

Существенной проблемой остается отсутствие четкости и определенности правового регулирования. По многим вопросам законодательство не содержит ясно сформулированных норм. Так, в законах и подзаконных актах отсутствует детальное разграничение полномочий между различными органами территориального управления; кроме того, до настоящего времени не принят национальный реестр функций территориального управления. В результате органы государственной власти продолжают вмешиваться в сферу местного самоуправления, нередко руководствуясь не прямыми предписаниями закона, а субъективным пониманием пределов полномочий органов местного самоуправления.

Сходная правовая неопределённость наблюдается и в сфере регулирования коммунальной собственности. Закон «О коммунальной

собственности на имущество» предусматривает возможность передачи объектов коммунальной собственности в государственную собственность, однако не конкретизирует основания, условия и процедуру такого изъятия. Отсутствие чётких правовых критериев создаёт риск бесконтрольного и безвозмездного отчуждения имущества органов местного самоуправления на основании решений Правительства. Практика последних лет подтверждает наличие данной проблемы: более ста муниципальных объектов были изъяты из коммунальной собственности без компенсации и надлежащего правового обоснования.

В контексте настоящего исследования особое значение имеют положения, изложенные Ш.С. Нуржановой в докторской диссертации.

Во-первых, на современном этапе в Кыргызской Республике и Республике Казахстан продолжается формирование сбалансированной модели соотношения централизованного и децентрализованного управления. В этой связи особую актуальность приобретает более чёткое разграничение сфер ответственности и полномочий между центральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Следовательно, способность территорий к самоорганизации становится важным условием дальнейшей реализации проводимых реформ.

Во-вторых, в широком понимании взаимоотношения государства и местного самоуправления следует рассматривать как взаимодействие элементов единой системы публичной власти и общественного управления, направленной на обеспечение устойчивого развития и стабильного функционирования общества.

В-третьих, Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года не содержит детальной регламентации порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, что сохраняет значение одной из актуальных проблем правового регулирования [82].

Особенность местного самоуправления в Кыргызской Республике проявляется также в значительной роли общественных институтов в реализации местной власти. Суды аксакалов, квартальные комитеты, советы микрорайонов, общественные советы и органы территориального общественного самоуправления участвуют в рассмотрении и решении вопросов, возникающих на соответствующих территориях.

Ш. С. Нуржанова отмечает, что согласно статье 113 Конституции Кыргызской Республики и статье 20 Закона «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем указанные нормативные положения закрепляют лишь отдельные гарантии такого делегирования и не обеспечивают комплексного регулирования ряда существенных вопросов. В частности, неопределенными остаются формы делегирования полномочий, включая их передачу на добровольной или обязательной основе, условия и формы контроля за их реализацией, а также основания и порядок отзыва

переданных полномочий. Кроме того, действующее законодательство не устанавливает круг субъектов делегирования, то есть конкретных должностных лиц или органов местного самоуправления, на которых может быть возложено осуществление отдельных государственных полномочий [82].

Органы местного самоуправления выступают ближайшим к населению уровнем публичной власти, к которому граждане чаще всего обращаются по повседневным вопросам местного значения. Эффективность их работы определяется степенью подотчётности, порядком формирования и устойчивостью связи с местным сообществом.

Способ формирования органов и характер их ответственности выступают важными критериями разграничения местного самоуправления и государственной власти. Государственные представительные структуры, как правило, характеризуются большей территориальной и институциональной дистанцированностью от населения, тогда как исполнительные органы включены в многоуровневую управленческую вертикаль. Органы местного самоуправления, напротив, находятся в непосредственном взаимодействии с жителями соответствующей территории и несут ответственность перед местным сообществом за результаты своей деятельности.

Исполнительные органы государственной власти преимущественно формируются в рамках вертикальной системы подчинения и подотчётны вышестоящим структурам. Для местного самоуправления ключевым признаком выступает ответственность перед населением соответствующей территории. Вместе с тем эффективность деятельности местных органов определяется уровнем их кадрового и финансово-экономического потенциала, а также характером и объёмом переданных им полномочий [82].

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и законодательством о местном самоуправлении представительные функции осуществляют местные кенеши, в том числе айылные и городские, а исполнительные функции возложены на айыл окмоту и городские мэрии. Органы местного самоуправления формируются на выборной основе, однако порядок их образования имеет определённые различия. Так, депутаты местных кенешей избираются населением путём прямого голосования, тогда как главы айыл окмоту и мэры городов избираются депутатами соответствующих кенешей.

Кандидатуры на должности руководителей исполнительных органов местного самоуправления могут выдвигаться депутатами сельских кенешей, фракциями либо их коалициями в городских кенешах, а также уполномоченными государственными должностными лицами. В частности, кандидатов на должности мэров городов вправе предлагать Премьер-министр, а на должности глав айыл окмоту — руководители районных государственных администраций, то есть акимы. С 2012 года Премьер-министр практически не использовал полномочие по выдвижению кандидатов на должности городских мэров, включая мэра Бишкека. В то же

время районные акимы активно применяли аналогичное полномочие при избрании глав айыл окмоту. По оценкам экспертов, в таких случаях преимущество, как правило, получают кандидаты, пользующиеся открытой поддержкой акимов. Данная практика снижает уровень подотчётности руководителей местному населению и усиливает их политическую зависимость от должностного лица, инициировавшего выдвижение соответствующей кандидатуры [83, с. 31].

Специалистами Института политики развития был разработан комплекс предложений, способных стать основой стратегии децентрализации и реформирования местного самоуправления. Их реализация предполагает прежде всего выработку чёткой и последовательной государственной позиции по ключевым вопросам дальнейшего развития данной системы.

Реализация первого из предложенных вариантов может способствовать упрощению распределения функций между государственными и муниципальными органами. Районный уровень, по мнению автора, слишком велик, чтобы местное самоуправление могло полноценно работать и сохранять связь с жителями. На участие населения влияют удалённость поселений от административного центра, транспортная и иная доступность услуг, численность жителей и территориальные особенности. При укрупнении муниципального уровня представительство граждан сокращается: в сельской местности на одного депутата в среднем приходится около 200 жителей, тогда как на районном уровне - уже 1000 человек и более. Из-за этого интересы небольших групп населения могут отходить на второй план по сравнению с потребностями более крупных сообществ, которые получают большее представительство.

Укрупнение муниципалитетов ведёт к росту административных и финансовых расходов, включая затраты на оказание услуг и содержание муниципального аппарата. Если для управления большими территориями нужны выборные структуры, их связь с айылными и городскими кенешами всё равно должна сохраняться, поскольку именно через эти советы обеспечивается связь с местными сообществами. Поэтому районные кенеши разумно формировать из представителей, которых делегируют соответствующие местные советы.

Местное самоуправление означает, что местное сообщество в установленных законом пределах само решает значительную часть вопросов местного значения, а не только выполняет решения государственных органов. К таким вопросам относится и выбор того, как формировать исполнительный орган: население может избрать его напрямую либо это может сделать местный кенеш. Если закрепить такую модель в уставе муниципального образования, это могло бы показать стремление государства развивать реальные институты народовластия, оставляя местному уровню право выбора.

Опрос 2010 года, проведённый во время подготовки Конституции Кыргызской Республики, показал, насколько различались общественные

предпочтения по вопросу формирования исполнительных органов местного самоуправления. Одни респонденты выступали за их прямое избрание населением, другие - за формирование местными кенешами без вмешательства государства, а третьи допускали назначение мэров и глав айыл окмоту государственными органами. При таком расхождении позиций единый порядок для всех территорий не получает достаточного политического обоснования: он не отражает разные представления жителей о том, кто должен формировать исполнительную власть в разных регионах. Одинаковая модель, например, не учитывала бы специфику Баткенской области, где 90 % населения предпочитает избрание через местные кенеши, и Таласской области, где 80 % жителей поддерживает прямые выборы.

Определить правовой статус местного самоуправления - одна из приоритетных задач политико-правового развития, поскольку от этого зависит согласованность правил его организации и работы. Этот институт напрямую связан с народовластием, поэтому нормы о его организации и работе должны иметь более высокую юридическую силу, чем обычное отраслевое законодательство, которое не всегда образует единый массив регулирования. Для этого можно принять конституционный закон или специальный кодекс. Тогда «принцип гильотины» помог бы разрешать правовые коллизии, устранять противоречия в действующем регулировании и упорядочивать его.

Когда политическое руководство видит в местном самоуправлении прежде всего часть государственного аппарата, возникают системные риски. Сохраняется стремление контролировать территории административными методами, роль МСУ в развитии государства и партийно-политической системы недооценивается, муниципальное устройство унифицируется без учёта местной специфики, а финансовых и кадровых ресурсов не хватает. Такие условия фактически возвращают подходы, характерные для периода до 2010 года, когда государство чрезмерно вмешивалось в работу местных сообществ и ограничивало их самостоятельность. Тогда это вмешательство усиливало общественную пассивность, иждивенческие настроения и недовольство центральной властью.

Следствием такой политики стало ослабление взаимодействия местных руководителей с населением при одновременном усилении их зависимости от центральных органов власти. В периоды политических кризисов органы местного самоуправления оказались недостаточно подготовленными к обеспечению устойчивости ситуации в местных сообществах. Снижение общественного доверия привело к тому, что местные руководители, наряду с представителями государственной власти, стали объектами протестного недовольства. Если в 2005 году должностей лишились 20–30 из 489 избранных глав айылных округов, то летом 2010 года были смещены уже более 150 руководителей, которые с 2008 года фактически назначались Президентом и акимами.

Развитое местное самоуправление имеет значение не только для решения текущих вопросов территориального развития, но и для обеспечения устойчивости всей системы государственного управления, включая предупреждение и урегулирование локальных конфликтов. Оно позволяет учитывать потребности населения, снижать нагрузку на государственные органы за счёт передачи на муниципальный уровень несвойственных им функций, а также расширять возможности политического участия. Политические партии, не достигшие успеха на парламентских выборах, могут реализовывать свой потенциал через деятельность органов МСУ, приобретать управленческий опыт и участвовать в формировании государственной политики на местном уровне. Кроме того, сильное местное самоуправление способствует экономическому развитию, сохранению культуры и повышению общественного благополучия посредством инициативы и ресурсов территориальных сообществ [85].

Таким образом, позитивные эффекты укрепления местного самоуправления существенно превышают возможные риски. В связи с этим государству необходимо осуществлять системную и последовательную политику, ориентированную на расширение самостоятельности данного института и его дальнейшее институциональное развитие.

Вместе с тем политические партии, получившие места в парламенте по итогам выборов октября 2015 года, не представили конкретных программ развития местного самоуправления. Программа Правительства «Стабильность, доверие и новые возможности», утверждённая 5 ноября 2015 года, также не содержала системных мер, направленных на укрепление МСУ и формирование эффективной модели его взаимодействия с государством.

Местное самоуправление представляет собой один из институтов развитого конституционного строя, обладающий относительной самостоятельностью от центральной власти, публичным характером деятельности и сочетанием общественных и публично-властных начал. Его значение проявляется также в участии в обсуждении вопросов государственного значения, представлении интересов местных сообществ перед компетентными органами и реализации демократических принципов на местном уровне [85].

Рассматривая характер взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти, Н.А. Пазылов и Г.С. Максытова разделяют позицию А. Штейна, согласно которой органы местного самоуправления формируют в государстве вторую систему исполнения, связанную с правительственной системой и наделяемую соответствующими полномочиями. В этом смысле деятельность органов местного самоуправления рассматривается как осуществление управленческих функций государства на местах через соответствующие институты [86].

На основе обобщения развития национального законодательства о местном самоуправлении Н.А. Пазылов и Г.С. Максытова пришли к следующим выводам:

1. Правовую основу местного самоуправления образует система нормативных правовых актов, регулирующих его организацию и деятельность в структуре публичного управления;

2. Институт местного самоуправления является важной гарантией реализации права граждан на участие в управлении государственными делами и одной из основ демократического правового государства;

3. Органы местного самоуправления выполняют функции, направленные на обеспечение и поддержание основ конституционного строя на местном уровне, включая соблюдение экономических, социальных и политических прав и свобод граждан Кыргызской Республики;

4. Необходимо обеспечить организационную самостоятельность местного самоуправления, а также его институциональную обособленность в системе управления, включая сферу кадровой политики [86].

В 2024 году в Кыргызской Республике в рамках административно-территориальной реформы было сокращено количество сельских округов с 484 до 222. В результате реформы сформированы 33 городских совета и 231 сельский совет вместо ранее действовавших 484 кенешей, что привело к сокращению их общего числа на 59%. Кроме того, количество айыл окмоту уменьшилось с 452 до 235.

III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

3.1. Конституционно-правовые основы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Республике Казахстан

Становление демократического и социального государства предполагает активное участие институтов гражданского общества, органов местного государственного управления и местного самоуправления в решении социально-экономических задач на территориальном уровне. Одним из ключевых условий данного процесса выступает поддержка и развитие местного самоуправления, поскольку оно способствует укреплению экономической устойчивости территорий, расширению занятости населения и созданию благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства.

В научной литературе, как правило, выделяются три основные формы децентрализации: фискальная, административная и политическая. Политическая, или демократическая, децентрализация предполагает передачу властных полномочий субъектам и институтам, подотчётным населению в пределах соответствующей юрисдикции; такая подотчётность преимущественно обеспечивается посредством их избрания [86]. Административная децентрализация выражается в передаче центральным правительством части управленческих функций региональным органам власти, а также в назначении представителей, осуществляющих содействие развитию территорий и государственный контроль на местах. Фискальная, или бюджетная, децентрализация связана с расширением финансовой самостоятельности регионов, включая их право формировать бюджет на основе собственной налоговой базы [87].

В условиях трансформации системы государственного управления и реализации реформ, направленных на децентрализацию, роль органов местного самоуправления приобретает особую значимость.

В данном исследовании проведен комплексный анализ проблем институционализации и укрепления финансовых основ органов местного самоуправления, соблюдения принципа их финансовой самостоятельности в контексте реализации концепции регионального развития и совершенствования действующего законодательства.

Анализируя преимущества и недостатки децентрализации на примере реформ государственной власти в Украине, М. Е. Омаров отмечает, что к ее потенциальным преимуществам относятся расширение финансовых возможностей местных органов, более оперативное реагирование на проблемы местного уровня, самостоятельное решение вопросов без чрезмерной зависимости от центральной власти, повышение доступности государственных услуг, вовлечение населения в решение общественно

значимых задач, а также усиление способности местных органов власти отстаивать интересы территории в случаях, когда решения центра им противоречат. Особое значение имеет вывод автора о том, что успешность децентрализации зависит от совокупности факторов и требует учета специфики конкретной страны, в которой реализуются соответствующие реформы [88, с. 45].

Устойчивое социально-экономическое развитие государства во многом определяется эффективностью системы государственного управления, согласованным взаимодействием органов местного государственного управления и местного самоуправления, а также достаточностью финансовой основы МСУ и соблюдением принципа их финансовой самостоятельности.

В настоящее время 21 функция Правительства перераспределена в пользу центральных государственных органов по соответствующим отраслям, а 12 функций в сферах информатизации, защиты персональных данных, электронного документа, электронной цифровой подписи и связи переданы акиматам регионов. Кроме того, на рассмотрении Мажилиса Парламента находится ряд поправок, предусматривающих дальнейшую децентрализацию государственного управления, в том числе передачу около 38 функций акиматам регионов и 18 функций местным исполнительным органам районного уровня.

Материально-финансовую основу местного самоуправления составляют коммунальные финансовые ресурсы, объекты коммунальной собственности [89], а также местные бюджеты различных уровней, включая областные, районные, городские, сельские и окружные бюджеты. Их утверждение осуществляется соответствующими маслихатами, при этом на низовом уровне проекты бюджетов предварительно согласовываются с собраниями местных сообществ [30].

Конституция Республики Казахстан не закрепляет специальных положений, детально раскрывающих финансово-экономические основы местного самоуправления. Вместе с тем в ней предусмотрено законодательное регулирование порядка организации и деятельности данного института, а также гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах предоставленной им компетенции.

В августе 2021 года во исполнение Послания Главы государства от 1 сентября 2020 года была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. В данном документе содержатся оценка современного состояния местного самоуправления и имеющихся проблем, анализ опыта Польши, Франции, Германии, Финляндии, Канады и Австралии, а также определены основные принципы, направления и ожидаемые результаты дальнейшего реформирования этой системы [28].

Концепция предусматривала формирование к 2025 году новой модели местного самоуправления, учитывающей территориальные, экономические и социальные особенности регионов, а также необходимость соблюдения

баланса интересов государства и населения. К концу 2024 года основная часть мероприятий Концепции и плана её реализации была выполнена. Вместе с тем в январе 2024 года из документа были исключены положения о принятии Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» и создании кенесов во всех сельских округах, что может свидетельствовать о недостаточной проработанности указанных решений на этапе разработки Концепции.

Подготовленный Правительством проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» был внесён в Мажилис в декабре 2022 года и принят к рассмотрению в январе 2023 года. Однако в мае 2024 года данный законопроект был отклонён и отозван из Парламента. В связи с сохранением актуальности поручения Главы государства о принятии специального закона дальнейшие перспективы его разработки и принятия остаются неопределёнными.

В конституции Республики Казахстан 1995 года, действовавшей до 1 июля 2026 года, конституционное регулирование местного самоуправления в Республике Казахстан основывается на пункте 2 статьи 89 Конституции, в соответствии с которым население осуществляет местное самоуправление непосредственно, а также через маслихаты и иные органы местного самоуправления в пределах местных сообществ. При этом в первоначальной редакции Конституции 1995 года маслихаты не были отнесены к числу органов местного самоуправления.

В первоначальной редакции пункта 2 статьи 89 Конституции Республики Казахстан местное самоуправление закреплялось как деятельность населения, реализуемая непосредственно посредством выборов, а также через выборные и иные органы на уровне городских и сельских местных сообществ.

Дальнейшее законодательное развитие конституционных положений сопровождалось расширением круга субъектов местного самоуправления. Соответствующий статус, наряду с маслихатами, был распространён на акимов, акиматы, местные исполнительные органы и отдельные уполномоченные структуры [30]. Подобный подход может рассматриваться не столько как проявление демократизации местного самоуправления, сколько как фактор размывания институциональных границ между ним и системой государственного управления. Включение в систему местного самоуправления местных, а в отдельных случаях и центральных исполнительных органов приводит к пересечению их компетенций и смешению государственных и муниципальных функций [90].

Действующий подход к правовому регулированию местного самоуправления в Казахстане во многом сложился на основе обобщения практики государственного строительства 1995–2007 годов, развивавшейся в рамках Конституции 1995 года.

Конституция Республики Казахстан прямо не закрепляет, что органы местного самоуправления, за исключением маслихатов, имеют статус

государственных органов или входят в систему государственных органов. Поэтому из ее текста не следует однозначный вывод о возможности отнесения к органам местного самоуправления широкого круга государственных структур.

Практические последствия расширительного подхода к определению органов местного самоуправления проявились при разработке закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». До 2007 года правительственные проекты этого закона семь раз отклонялись Парламентом, а последующие попытки его принятия также не завершились результатом. Последняя из них была предпринята в 2022–2024 годах.

В ходе обсуждения законопроекта в Мажилисе депутат А.П. Рау отметил, что документ предусматривал создание самостоятельного органа местного самоуправления — кенеса, а также определение порядка его формирования и объёма полномочий. Кроме того, законопроект регулировал особенности осуществления местного самоуправления в крупных городах и предполагал расширение полномочий акимов низового уровня при решении вопросов местного значения [91].

В ходе парламентского обсуждения законопроекта депутаты указали на ряд существенных рисков, связанных с введением кенесов. Основные замечания касались возможного дублирования функций действующих органов управления, возникновения «троевластия», конфликтов между кенесом, акимом и акиматом, а также недостаточной определенности в регулировании отношений между акимом и председателем кенеса. При этом подчеркивалось, что предлагаемый институт не гарантирует повышения эффективности управления, но может усилить правовую и организационную неопределенность.

15 мая 2024 года проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» был отклонён, а затем отозван из Мажилиса. Одним из ключевых препятствий для его принятия стало отсутствие чётких и практически применимых критериев разграничения государственного управления и местного самоуправления, а также неопределённость правового статуса соответствующих органов. Это указывает на необходимость дальнейшей разработки теоретико-правовых основ местного самоуправления в казахстанской юридической науке.

Согласно Закону Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», местное самоуправление осуществляется в пределах области, района, города, района в городе, сельского округа, посёлка, а также села, не входящего в состав сельского округа.

Местное сообщество осуществляет самоуправление как непосредственно, так и через маслихаты и иные органы местного самоуправления. Вместе с тем акимы соответствующих административно-территориальных единиц совмещают полномочия в сфере местного государственного управления с отдельными функциями местного

самоуправления. В качестве основных форм непосредственного участия населения статья 2-1 указанного Закона закрепляет сход и собрание местного сообщества.

Согласно статье 3 Закона, материальную и финансовую основу местного государственного управления и самоуправления образуют средства местного бюджета, имущество коммунальных юридических лиц, а также иные объекты коммунальной собственности Республики Казахстан.

Маслихат района или города областного значения осуществляет утверждение бюджетов городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов, а также рассматривает отчёты об их исполнении. В соответствии со статьёй 6 Закона к полномочиям маслихатов относится принятие планов и программ социально-экономического развития соответствующей территории, утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении. При этом бюджетные программы, реализуемые акимами районов в городе, утверждаются отдельно по каждому району.

Субъектами бюджетных правоотношений признаются государственные органы, организации и физические лица, участвующие в формировании доходов и расходов бюджета, реализации бюджетного процесса, а также осуществлении операций, связанных с финансированием бюджетного дефицита. Вместе с тем статус участников бюджетного процесса имеют только те субъекты, которые непосредственно вовлечены в подготовку, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов, контроль за их исполнением, ведение бюджетного учёта и составление бюджетной отчётности.

Круг участников бюджетного процесса, как правило, составляют государственные органы и учреждения. При этом организации и граждане, осуществляющие платежи в бюджет либо получающие бюджетные средства, не приобретают статус участников бюджетного процесса лишь на основании указанных обстоятельств.

Бюджетный кодекс Республики Казахстан устанавливает правовые основы бюджетных и межбюджетных отношений, закрепляет принципы бюджетной системы и регламентирует порядок формирования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов [31].

Бюджет города районного значения, села, посёлка или сельского округа является централизованным фондом денежных средств, формируемым за счёт поступлений, предусмотренных Бюджетным кодексом Республики Казахстан. Данные средства направляются на обеспечение деятельности соответствующего акима и подведомственных государственных учреждений, а также на реализацию государственной политики на соответствующей территории. В соответствии со статьёй 9-1 после предварительного согласования с собранием местного сообщества такой бюджет утверждается маслихатом района или города областного значения [31].

Согласно статье 48 Бюджетного кодекса Республики Казахстан, ответственность за целевое и результативное использование целевых

трансфертов, выделяемых из вышестоящего бюджета, несут акимы соответствующих административно-территориальных единиц и первые руководители администраторов местных бюджетных программ, включая случаи нецелевого использования средств, недостижения запланированных результатов, непредставления отчетности и неосвоения трансфертов, повлекшего невыполнение предусмотренных показателей [31].

Доходы бюджетов городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов формируются, в частности, за счёт индивидуального подоходного налога с доходов физических лиц, подлежащих самостоятельному налогообложению, с учётом места их регистрации либо проживания. К налоговым поступлениям также относятся налоги на имущество и транспортные средства физических лиц, налог на транспортные средства юридических лиц, земельный и единый земельный налоги, а также платежи за пользование земельными участками и размещение наружной рекламы на соответствующей территории.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счёт административных штрафов, добровольных поступлений физических и юридических лиц, а также доходов от использования коммунальной собственности местного самоуправления. В их числе - часть чистого дохода коммунальных предприятий, поступления от долей участия, доходы от сдачи имущества в аренду и другие источники, закреплённые за соответствующими административно-территориальными единицами.

К доходам от реализации основного капитала относят деньги, полученные от продажи государственного имущества и земельных участков, кроме земель сельскохозяйственного назначения, а также плату за право аренды земли. Трансферты складываются из средств, которые перечисляются из бюджета района или города областного значения в порядке, установленном статьёй 52-1 Бюджетного кодекса Республики Казахстан [31].

В бюджетной сфере ключевые полномочия принадлежат акимату и местному представительному органу. Коммунальные органы и учреждения имеют специальную правоспособность, поэтому могут заниматься только теми видами деятельности, которые разрешены законом, положениями об этих организациях и их учредительными документами. Нарушением может считаться и неисполнение обязанностей, связанных с их специальным правовым статусом.

Расходы бюджетов городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов зависят от полномочий соответствующего уровня местного управления. Из этих средств содержат аппарат акима, ведут похозяйственный учёт и регистрируют акты гражданского состояния, а также срочно перевозят тяжелобольных граждан в ближайшие медицинские организации. На дому при этом оказывают социальные услуги нуждающимся лицам.

Из этих бюджетов оплачиваются также содержание жилищного фонда и объектов общественной инфраструктуры, санитарное обеспечение, благоустройство и озеленение территорий, уличное освещение, мероприятия

в сфере культуры, спорта, водоснабжения и занятости. Средства могут идти и на развитие сельских населённых пунктов и местных автомобильных дорог, а ещё на перечисление трансфертов в районные бюджеты и бюджеты городов областного значения.

Местные бюджеты позволяют оплачивать капитальные расходы государственных учреждений, переподготавливать работников и повышать их квалификацию, реализовывать бюджетные инвестиционные проекты и оказывать государственные услуги. За их счёт выполняются и другие функции акимов и органов местного самоуправления, если они предусмотрены законодательством.

Указанные расходы финансируются исключительно из бюджета соответствующего местного уровня. Затраты на содержание аппаратов акимов определяются с учётом предельной штатной численности, утверждаемой Правительством Республики Казахстан, и установленных натуральных норм. В случае сокращения таких показателей объём средств, ранее предусмотренный на обеспечение деятельности аппарата акима, сохраняется в текущем и последующих финансовых годах в соответствии со статьёй 56-1 Бюджетного кодекса [31].

Изменения в системе финансирования местного самоуправления способствуют расширению финансовых возможностей местных образований. Перспективным направлением в этой сфере является увеличение базы индивидуального подоходного налога, который характеризуется относительной стабильностью и более равномерным территориальным распределением. Вместе с тем действующий порядок его зачисления по месту работы гражданина ограничивает доходы бюджета территории проживания, несмотря на то что именно за счёт данного бюджета обеспечивается развитие социальной и коммунальной инфраструктуры.

Действующий порядок зачисления индивидуального подоходного налога содержит внутреннее противоречие: налог поступает по месту занятости гражданина, тогда как социальные и имущественные вычеты предоставляются по месту его проживания. В результате возврат осуществляется за счёт бюджета территории, которая первоначально не получила соответствующие налоговые поступления. Устранить это несоответствие можно, если перечислять индивидуальный подоходный налог по месту жительства налогоплательщика: тогда доходная база местных бюджетов укрепится, а возможностей для улучшения условий жизни населения станет больше [92, с. 170].

В 2020 году бюджеты местного самоуправления получили в совокупности 252 млрд тенге. Из этой суммы 34 млрд тенге, или 13,4 %, составили собственные поступления, а 218 млрд тенге пришлись на трансферты. Годом позже общий объём доходов уменьшился до 187 млрд тенге: собственные доходы составили 32 млрд тенге, или 17,1 %, трансферты - 155 млрд тенге. Собственные доходы сократились в десяти регионах, и только в

Туркестанской, Мангистауской, Кызылординской и Карагандинской областях отмечалась положительная динамика. Главной причиной стало временное освобождение субъектов микро- и малого предпринимательства, применявших специальные налоговые режимы, от уплаты налогов с доходов в 2020-2022 годах.

Основную часть налоговых поступлений бюджета местного самоуправления даёт налог на транспортные средства - 73% общего объёма. Поступления по индивидуальному подоходному налогу, напротив, уменьшились с 9,6 млрд до 5 млрд тенге, а их доля упала с 29% до 16%. Одновременно плата за размещение наружной визуальной рекламы принесла больше: поступления выросли со 140 млн до 246 млн тенге.

В 2025-2026 годах в сфере бюджетов четвёртого уровня произошли заметные изменения. По данным за 2024—2025 годы, совокупные доходы бюджетов местного самоуправления достигли 379.9 млрд тенге, но сами местные бюджеты по-прежнему во многом зависели от вышестоящих, прежде всего от межбюджетных трансфертов и субвенций. Собственные налоговые поступления сельских акиматов постепенно расширялись, хотя этого было недостаточно для отказа от такой зависимости: им передали администрирование 25 видов налогов и платежей. План поступлений по бюджетам четвёртого уровня установили на уровне 427,9 млрд тенге, тогда как к концу отчётного периода, по состоянию на декабрь, фактически исполнили 402 млрд тенге. До планового показателя местный уровень не дотянул, поэтому фактическое исполнение оказалось ниже утверждённых назначений. В целом примерно 50% местных бюджетов всё ещё зависят от централизованных трансфертов из республиканского бюджета, и это сохраняет необходимость дальнейшей бюджетной децентрализации и продолжения соответствующих реформ.

Фактическое исполнение бюджетов четвёртого уровня существенно варьируется в зависимости от плотности населения соответствующей территории и уровня развития местного предпринимательства.

Алматинская область занимает ведущие позиции в стране по объёму собственных доходов местного самоуправления. Данное положение во многом обусловлено высокой плотностью населения в пригородных сельских населённых пунктах, расположенных вблизи Алматы. В 2024 году собственные доходы местного самоуправления области составили 22,4 млрд тенге, а в 2025 году увеличились до 24,1 млрд тенге. Основными источниками данного роста стали поступления от налога на транспортные средства и индивидуального подоходного налога.

Туркестанская область занимает второе место в стране по объёму собственных доходов местного самоуправления. Это обусловлено, прежде всего, значительным количеством сельских округов на территории региона. В 2024–2025 годах собственные доходы МСУ области составили 18,5 млрд тенге. Вместе с тем регион по-прежнему характеризуется высокой

зависимостью от субвенций, что связано с низкой средней стоимостью имущества в сельской местности.

Карагандинская и Актюбинская области относятся к числу промышленно развитых регионов со средним уровнем собственных доходов местного самоуправления, которые составляют соответственно 9,5 млрд тенге и около 8,1 млрд тенге. Вместе с тем в указанных регионах наблюдается наиболее значительный рост неналоговых поступлений, в том числе за счёт штрафов за нарушение правил благоустройства и доходов от сдачи в аренду коммунальной собственности.

Северо-Казахстанская область характеризуется наименьшими объёмами бюджетов четвёртого уровня, что обусловлено низкой численностью населения в сельских округах. В среднем их объём составляет около 3,8 млрд тенге в год, при этом зависимость от дотаций из районного бюджета достигает 85%.

Указанный финансовый дисбаланс снижает самостоятельность финансово слабых органов местного самоуправления и ограничивает их возможности по решению вопросов местного значения:

- в малонаселенных регионах, таких как Северо-Казахстанская область, объем собственных налоговых поступлений зачастую недостаточен даже для покрытия коммунальных расходов аппарата акима. В результате решение значимых проблем сельских населенных пунктов, включая ликвидацию стихийных свалок и ремонт водопроводной инфраструктуры, может откладываться на длительный срок в ожидании субвенций из районного бюджета;

- в малонаселенных регионах, таких как Северо-Казахстанская область, объем собственных налоговых поступлений зачастую недостаточен даже для покрытия коммунальных расходов аппарата акима. В результате решение значимых проблем сельских населенных пунктов, включая ликвидацию стихийных свалок и ремонт водопроводной инфраструктуры, может откладываться на длительный срок в ожидании субвенций из районного бюджета:

- результативность деятельности органов местного самоуправления во многом зависит от квалификации бухгалтеров и экономистов, способных обеспечивать бюджетное планирование и администрирование государственных закупок. В дотационных округах низкий уровень оплаты труда и ограниченные возможности материального стимулирования усиливают кадровый дефицит. Вследствие этого акимы нередко вынуждены самостоятельно выполнять функции экономистов, что повышает риск ошибок при планировании закупок, срыва сроков проведения тендеров и неполного освоения даже ограниченных средств, выделяемых из районного бюджета;

- поскольку финансово слабые органы местного самоуправления на 70-85% зависят от трансфертов, распределение бюджетных средств районными маслихатами может приобретать выраженный административно-зависимый

характер. В отличие от них, экономически более устойчивые пригородные села, например, в Алматинской области, способны оперативно реагировать на аварийные ситуации и обращения жителей за счет собственных налоговых поступлений. В менее обеспеченных регионах необходимость длительного согласования каждой бюджетной позиции с районным уровнем существенно снижает оперативность принятия решений и ограничивает финансовую автономию МСУ:

- ограниченность финансовой базы снижает активность граждан в местном бюджетировании. Когда инициативы, выдвигаемые жителями на собраниях и сходах, не могут быть профинансированы из-за дефицита средств в местном бюджете, интерес населения к участию в местном самоуправлении постепенно ослабевает. В результате сама идея децентрализации власти теряет практическое содержание.

Для обеспечения баланса интересов государства и налогоплательщиков необходим объективный и реально функционирующий механизм общественного выбора на региональном уровне. Такой механизм способен способствовать достижению требуемого равновесия между публичными интересами и интересами населения. Законодательное закрепление отчислений от регулирующих налогов, а также совершенствование администрирования местных налогов могут усилить заинтересованность местных органов власти в расширении налогооблагаемой базы территориальных образований.

Поддержка финансово слабых органов местного самоуправления требует применения механизмов финансового выравнивания или иных мер, компенсирующих неравномерность распределения доходных источников и расходных обязательств, без ограничения их самостоятельности в пределах установленной компетенции.

Порядок предоставления перераспределяемых финансовых ресурсов должен согласовываться с органами местного самоуправления. Субсидии, выделяемые местным органам, по возможности не должны иметь жестко целевого характера и ограничиваться финансированием отдельных проектов. Их предоставление не должно нарушать базовый принцип самостоятельного выбора органами местного самоуправления направлений политики в пределах собственной компетенции. Для финансирования инвестиционных расходов органы местного самоуправления должны обладать закрепленным законом правом доступа к национальному рынку капиталов [4].

Кроме того, в научной литературе и правоприменительной практике отмечается отсутствие специального нормативного правового акта, регулирующего деятельность органов местного самоуправления. Данное обстоятельство является одной из причин дискуссий относительно содержания и пределов правового регулирования данной сферы. В современных условиях развитие местного самоуправления в Республике Казахстан во многом зависит от четкого определения правового статуса и финансового обеспечения его исполнительных органо

Таким образом, анализ бюджетирования местного самоуправления в Республике Казахстан позволяет сформулировать следующие выводы:

Действующее законодательство не обеспечивает четкого разграничения местного государственного управления и местного самоуправления, поскольку их функции фактически осуществляются одними и теми же органами.

Маслихат является органом местного самоуправления, через который население реализует соответствующие полномочия, тогда как акимат, возглавляемый акимом, осуществляет на данной территории функции местного государственного управления и самоуправления. При этом законодательство относит оба органа к государственным учреждениям, что затрудняет их правовое разграничение.

Действующий закон не в полной мере разграничивает компетенцию органов местного самоуправления и полномочия государственной власти. Отсутствие четкой границы между «государственными делами» и «делами местного сообщества», а также двойственный статус акимов и маслихатов свидетельствуют о сохранении правовых коллизий в системе регулирования местного самоуправления в Казахстане [93].

Действующие нормативные правовые акты создают необходимую основу для работы местного самоуправления и его бюджетного обеспечения, но на современном этапе не закрывают весь комплекс проблем. При нестабильности мировой экономики развитие этой сферы требует не только искать, но и внедрять эффективные управленческие механизмы, уже опробованные в зарубежной практике. Одновременно нужны комплексные стратегии, которые охватывали бы совершенствование местного самоуправления и его бюджетирования, чтобы изменения затрагивали обе стороны этой сферы.

В законодательстве Республики Казахстан следует закрепить возможность формировать не только представительные, но и исполнительные органы местного самоуправления, учитывая особенности административно-территориального устройства страны. Для таких органов нужно отдельно определить правовой статус и механизм бюджетного финансирования, причём опереться можно на соответствующие положения ранее разработанных правительственных законопроектов о местном самоуправлении.

Местное самоуправление поддерживает предпринимательство не только через полномочия по содействию развитию бизнеса, но и через координацию соответствующих программ на местном уровне. Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года относит развитие конкурентоспособного малого и среднего предпринимательства к приоритетам государственной политики [94]. На практике местные структуры предоставляют помещения и земельные участки для предпринимательских целей, помогают реализовывать государственные

программы субсидирования, включая льготное кредитование и микрофинансирование, содействуют подключению к инфраструктуре. К этой же работе относятся деловые форумы, ярмарки и консультации для субъектов МСП. Через такие меры местный уровень связывает имущественную, финансовую и организационную поддержку бизнеса в рамках действующих программ.

Государственные программы поддержки предпринимательства реализуются и на местном уровне. Так, в программе «Дорожная карта бизнеса-2025» участвуют акиматы: они координируют отбор проектов, взаимодействуют с банками второго уровня и сопровождают связанные с этим административные процедуры [95]. Но во многих случаях местные органы власти лишь выполняют функции, определённые на вышестоящем уровне. Собственные стратегические инициативы при этом остаются недостаточно выраженными, поэтому участие акиматов чаще сводится к исполнению уже заданных решений. Деятельность органов местного самоуправления также осложняется финансовыми и организационными ограничениями. Низкий уровень финансовой самостоятельности большинства акиматов снижает их инициативность, поскольку местные бюджеты сохраняют значительную зависимость от трансфертов, а объём собственных доходов остаётся ограниченным.

Формирование бюджета сельского округа начинается с разработки его проекта аппаратом акима и последующего согласования с собранием местного сообщества. До 1 сентября проект бюджета направляется в районный орган государственного планирования, после чего до 15 октября рассматривается районной бюджетной комиссией. Согласованный документ не позднее 1 ноября повторно представляется местному сообществу, а в конце декабря утверждается маслихатом района.

По завершении финансового года аппарат акима подготавливает отчёт 06 исполнении бюджета. До 20 февраля указанный отчёт направляется собранию местного сообщества и уполномоченным районным органам, до 10 марта представляется областной ревизионной комиссии, а до 20 марта передаётся на рассмотрение районного маслихата.

Результаты социологического исследования ОО «Эхо» свидетельствуют о сохранении ряда проблем в бюджетном процессе сельских округов. Предложения акимов были учтены в полном объёме лишь в трёх случаях из десяти, тогда как в пяти округах они принимались в минимальной степени либо не учитывались вовсе. Передача отдельных налоговых поступлений в бюджеты округов пока не дала им достаточной финансовой опоры: объём этих поступлений остаётся небольшим. Только в двух округах собственные доходы покрывают до 75% расходов, а в четырёх без учёта трансфертов - менее 25%. Ограничены и другие источники доходов. Наконец, сбор налогов сопровождают технические затруднения, включая ошибочное указание района в качестве получателя платежа [96].

Отдельные кейсы, однако, показывают, что на местном уровне есть и успешные практики. В Алматы при участии городского акселератора Almaty Business реализуются программы поддержки креативных индустрий, а в Шымкенте при активном участии акимата создана индустриальная зона. Здесь местные инициативы дают результат, когда у них есть политическая поддержка и достаточное финансовое обеспечение; без этого участие акимата не гарантирует результата. В сентябре-ноябре 2024 года авторы изучили практику местного самоуправления в трёх регионах Казахстана, рассмотрев два города районного значения и восемь сёл, входящих в четыре сельских округа. В исследование вошли разные по масштабу и статусу территории.

Социологическое исследование ОО «Эхо» показывает, что в бюджетном процессе сельских округов сохраняется ряд проблем. Предложения акимов полностью учли только в трёх случаях из десяти, тогда как в пяти округах к ним отнеслись минимально либо не учли вовсе. Переданные в бюджеты округов отдельные налоговые поступления пока не обеспечивают достаточной самостоятельности: только в двух округах собственные доходы покрывают до 75% расходов, а в четырёх без учёта трансфертов - менее 25%. Невелики и другие источники доходов, поэтому округам трудно компенсировать нехватку налоговых поступлений. Администрирование налогов осложняют технические сбои, включая ошибочное указание района в качестве получателя платежа [96].

Ожидается, что большая бюджетная самостоятельность повысит качество жизни людей и поможет улучшить состояние сельских населённых пунктов. Одновременно акимы получают больше возможностей решать местные вопросы, а жители - участвовать в выборе приоритетов развития сёл и посёлков [97].

Ответы специалистов маслихатов, акиматов и членов общественных советов показывают: местное самоуправление развивается прежде всего тогда, когда у него есть достаточная финансовая база, а не только более широкие властные полномочия. Респонденты из обследованных населенных пунктов отмечают, что в условиях рыночных отношений именно финансовая обеспеченность становится ключевым условием эффективного решения вопросов местного значения. По их мнению, при наличии устойчивого финансирования необходимость дополнительного наделения органов местного самоуправления властными полномочиями не является первоочередной. В связи с этим можно сделать вывод, что в современных условиях центральное значение для местного самоуправления имеет взаимосвязанное решение двух вопросов: финансового обеспечения данной системы и правового статуса исполнительных органов местного самоуправления.

Для устранения указанного пробела представляется целесообразным закрепить в Законе «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» положения о создании исполнительных органов местного самоуправления с

учётом административно-территориального устройства страны. Одной из возможных организационно-правовых форм может стать общественный фонд сельского или городского населённого пункта. Одновременно нужно установить, как формируются представительные органы местного самоуправления, за счёт каких механизмов государство их финансирует и какие ещё условия нужны для полноценной работы этой системы.

Население мало участвует в принятии решений, включая вопросы финансового обеспечения местного самоуправления. Это видно и по результатам опроса: бюджетной информацией о направлениях расходования средств располагают лишь 12% респондентов, 35% не интересуются такими сведениями, а 30% не смогли назвать источники их публикации. Ответы акимов также показывают, что население информируют о бюджете нечасто: только 6 из 10 респондентов сообщили о публикации таких сведений в местных средствах массовой информации, тогда как доски объявлений, сайты сельских округов и печатные материалы используют заметно реже. Около половины жителей интересуются бюджетной тематикой,
однако для трети опрошенных такие сведения слишком сложны, а ещё 14% ими не интересуются. Больше всего респондентов волнуют расходование средств, структура расходов и общий объём бюджета; бюджетное планирование привлекает их меньше. Поэтому бюджет обсуждают и его исполнение контролируют главным образом члены собраний местного сообщества, тогда как многие жители в этот процесс фактически не включены.

Но Закон Республики Казахстан «О правовых актах» относит участие населения в принятии решений к обязательным элементам правотворческого процесса. Государственные органы должны выносить проекты нормативных правовых актов на публичное обсуждение, чтобы до официального принятия учесть мнение граждан, бизнеса и экспертов [98].

Законодательство Республики Казахстан требует открыто публиковать разрабатываемые проекты нормативных правовых актов и концепции законопроектов, чтобы население могло участвовать в их обсуждении. Основным инструментом такого вовлечения выступает интернет-портал «Открытые НПА», на котором публикуются проекты, подготовленные министерствами, местными исполнительными органами – акиматами, а также иными государственными ведомствами. Как правило, срок публичного обсуждения размещенных на портале проектов составляет не менее десяти рабочих дней.

В Общенациональном плане действий по реализации Послания Президента Республики Казахстан «Казахстан в новой реальности: Время действовать» (2020 г.) вопросы участия граждан в государственном управлении закреплены в главе 10, предусматривающей семь мер по дальнейшему развитию местного самоуправления [99].

Среди ключевых предложений, одобренных в рамках Общенационального плана мероприятий, выделяются расширение

полномочий маслихатов во взаимодействии с местными исполнительными органами и институтами местного самоуправления, усиление их представительской функции, а также внедрение прямого финансирования местного самоуправления и расширение его имущественной основы.

А.Т. Алишарипов, Г.М. Утепова и Л.И. Кусаинова отмечают, что до 2020-х годов развитие местного самоуправления в значительной мере сдерживалось концентрацией властных полномочий у политической элиты и исполнительных органов. При этом многие прогрессивные предложения не получали дальнейшего развития уже на стадии подготовки законопроектов. Проведение референдума и поддержка населением инициатив, направленных на усиление роли представительных органов и расширение их полномочий, свидетельствуют о признании необходимости дальнейшей децентрализации через институты местного самоуправления. Авторы также отмечают, что для активного вовлечения неправительственных организаций, в том числе в процессы территориального развития, могут использоваться различные механизмы и инструменты, одним из которых является электронное участие [100, с. 130–131].

В указанном Кодексе выделены четыре последовательных уровня участия НПО в процессах принятия решений: информирование, консультации, диалог и партнерство, отражающие переход от минимальной к более высокой степени вовлеченности.

В целях внедрения подходов инклюзивного планирования сельских и городских территорий, ориентированных на учёт интересов и потребностей местных сообществ, уполномоченным органом в сфере регионального развития Республики Казахстан в 2021 году были реализованы два проекта грантового финансирования: «Организация комплекса мероприятий, направленных на развитие местного самоуправления» и «Организация комплекса мероприятий, направленных на развитие гражданских инициатив на селе».

Проект «Организация комплекса мероприятий по развитию местного самоуправления» призван расширить участие граждан, общественных организаций, местных исполнительных органов и собраний местных сообществ в развитии института местного самоуправления. Сейчас общественные центры работают в четырёх областях - Алматинской, Туркестанской, Кызылординской и Западно-Казахстанской.

Эти центры помогают развивать местное самоуправление и дают жителям больше возможностей участвовать в принятии решений, а не только получать информацию о них. В проекте сельских жителей, НПО, инициативные группы и участников малых грантов обучают основам социального проектирования, чтобы они могли оформлять местные инициативы в виде проектов. Участникам также дают консультации по мобилизации местного сообщества, поиску лидеров сельских инициатив, повышению цифровой и финансовой грамотности, которые нужны для такой работы.

На встречах обратную связь с населением поддерживают через горячие линии, WhatsApp, онлайн-трансляции в социальных сетях и средствах массовой информации, поэтому обратиться к организаторам можно не только лично. Одновременно работают безбарьерные фронт-офисы «Открытый акимат» - по принципу open space, с открытым пространством для обращений, чтобы государственные органы действовали быстрее и прозрачнее, а коррупционных рисков становилось меньше. В них предусмотрены зоны самообслуживания, где жители могут самостоятельно либо при содействии специалистов получить государственные услуги.

Внедрение цифровых платформ способствует повышению уровня гражданского участия в принятии управленческих решений. В этом контексте общереспубликанский пилотный проект «Берекелі бастама» может получить дополнительный импульс для развития и расширения практик общественного вовлечения.

Вместе с тем государственные проекты партисипаторного бюджетирования требуют большей прозрачности процедур и более широкого вовлечения представителей гражданского общества. Качество проектных предложений, размещаемых на государственной платформе, пока уступает уровню аналогичных частных инициатив, что указывает на необходимость дальнейшего содержательного улучшения локальных проектов, направленных на развитие территорий.

С учетом изложенного предлагаются следующие меры по совершенствованию данной платформы: снятие ограничений по направлениям при сборе предложений и упрощение требований к пакету документов, включая эскизы и сметы; включение обсуждения проектов в этап модерации с участием представителей различных социальных групп через НПО; привлечение НПО и населения к контролю за реализацией проектов посредством цифровой платформы. В рамках программы «Берекелі бастама» необходимо принять более последовательные меры по расширению круга задач, предлагаемых гражданским сообществам, и обеспечению их открытого обсуждения [100, с. 135].

В настоящее время механизм бюджета народного участия (БНУ) усовершенствован и ориентирован на привлечение жителей к распределению части средств местных бюджетов, а также на повышение прозрачности данного процесса.

Механизм бюджета народного участия применяется в городах республиканского значения, столице, городах областного значения, а также в городах районного значения с численностью населения свыше 10 тыс. человек. В крупных городах отбор и последующая реализация инициатив осуществляются на уровне городских районов.

Предельный объём финансирования одного проекта зависит от статуса соответствующей территории. Для района столицы либо города республиканского значения он составляет 75 000 МРП, что эквивалентно 324,4 млн тенге. Для города областного значения или его района установлен

лимит в размере 15 000 МРП, или 64,8 млн тенге, а для города районного значения — 1 500 МРП, или 6,4 млн тенге.

Вместе с тем общий объем средств, выделяемых на бюджет народного участия, ограничен и составляет 10% годового объема бюджетной программы в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Анализ публичных источников, проведенный экспертом Казахстанского института общественного развития Алтынай Нуркеевой, показал, что наиболее полно механизм бюджета народного участия в Казахстане реализуется в Астане, Алматы и Шымкенте. Так, по итогам 2025 года в шести районах столицы было подано 424 заявки, из которых 268 допущены к голосованию. Вместе с тем в ряде регионов сохраняются проблемы, связанные с доступностью информации. Мониторинг 71 сайта акиматов различных уровней выявил, что соответствующие разделы нередко являются неактивными, сложными для навигации, нерегулярно обновляются либо вовсе недоступны, что ограничивает информированность населения. Кроме того, бюджет народного участия в отдельных случаях используется преимущественно как механизм реализации проектов, заранее запланированных акиматами, включая масштабное благоустройство общественных пространств или озеленение набережных. Такая практика снижает уровень реального гражданского участия и ограничивает инициативность населения. Анализ проектных заявок также показывает, что предложения жителей, как правило, сосредоточены на решении локальных вопросов в пределах их непосредственного места проживания [101].

Среди основных барьеров реализации бюджета народного участия Алтынай Нуркеева выделяет недостаточный уровень информированности населения и слабую разъяснительную работу по данному механизму; технические затруднения при голосовании, особенно среди граждан старшего возраста, включая использование электронной цифровой подписи; а также сложности, связанные с пониманием бюджетных процедур и подготовкой проектных заявок [101].

В целом бюджет народного участия в Казахстане является действующим механизмом, однако его потенциал пока сдерживается формализацией процедур и недостаточной вовлеченностью граждан, особенно на районном уровне. Повышению эффективности данного инструмента могут способствовать более активное информирование населения, доступное разъяснение порядка участия, а также усиление роли инициатив, исходящих непосредственно от местных сообществ.

Органы местного самоуправления в Казахстане имеют существенное значение для формирования благоприятных условий развития малого и среднего предпринимательства. Вместе с тем их потенциал реализуется не в полной мере, что обусловлено ограниченностью финансовых ресурсов, высокой степенью централизации управления и недостаточной институциональной вовлеченностью граждан.

Для повышения эффективности участия МСУ в развитии предпринимательства в Казахстане целесообразно принять комплекс мер, включающий законодательное укрепление их автономии, перераспределение части налоговых поступлений в пользу местных бюджетов, институционализацию механизмов участия предпринимателей и граждан в принятии решений, развитие цифровой инфраструктуры обслуживания МСП, а также поддержку локальных инициатив и расширение практики государственно-частного партнерства.

Усиление роли органов местного самоуправления в поддержке малого и среднего предпринимательства имеет не только экономическое, но и политико-правовое значение, поскольку связано с развитием демократических институтов и укреплением основ социального государства [102].

Особого внимания заслуживает «Бюджет народного участия», запущенный в 2019 году как один из механизмов вовлечения населения в бюджетный процесс. Впервые данная практика была апробирована в пилотном режиме в городах Нур-Султане и Алматы, а в 2020 году распространена на все города областного значения, а также на город Шымкент.

Содержание данного механизма заключается в том, что жители самостоятельно предлагают инициативы по благоустройству, дорабатывают их до уровня проектных предложений, после чего победители определяются посредством онлайн-голосования. Такая практика способствует объединению местного сообщества вокруг конкретных проблем территории, вовлекает жителей в обсуждение возможных решений и позволяет более детально определить, каким образом следует обустроить двор, парк или сквер.

Данная форма применяется наряду с другими механизмами гражданского участия, включая общественные советы, публичные слушания, а также процедуры рассмотрения жалоб и предложений населения. Вместе с тем её особенность состоит в том, что она предоставляет жителям возможность не только выражать мнение, но и самостоятельно выдвигать конкретные проекты. Именно через этот механизм были впервые практически оформлены процедуры участия граждан в распределении бюджетных средств.

В сентябре 2022 года Глава государства обозначил необходимость распространения практики «Бюджета народного участия» на города районного значения и сельские населённые пункты, предусмотрев её финансирование в размере 10% от расходов на жилищно-коммунальное хозяйство.

3.2. Концептуальные основы, современное состояние и проблемы формирования эффективной правовой базы финансовой деятельности органов местного самоуправления в Республике Казахстан

Развитие межмуниципального сотрудничества в системе международных отношений стало одной из предпосылок формирования международного муниципального движения.

В настоящее время города и отдельные регионы всё активнее выступают самостоятельными субъектами международной деятельности, что способствует переходу международного муниципального сотрудничества на качественно новый уровень. При этом международное муниципальное движение в его современном виде сформировалось сравнительно недавно и продолжает находиться на стадии институционального становления. Одной из наиболее значимых и влиятельных структур в данной сфере является организация «Объединённые города и местные власти» (ОГМВ), объединяющая усилия муниципалитетов и регионов на международном уровне. Значимость такого сотрудничества обусловлена тем, что именно местные органы власти непосредственно взаимодействуют с населением и первыми сталкиваются с задачами, связанными с повседневным развитием территорий.

ОГМВ была учреждена 2 мая 2004 г. в Париже путем объединения ведущих международных организаций местных властей: Международного союза местных властей, Всемирной федерации породненных городов и Всемирной ассоциации мегаполисов. География деятельности ОГМВ охватывает все континенты, а её участниками являются муниципалитеты различного масштаба: от небольших городов с населением около 10 000 человек до крупнейших городов и столиц мира, включая Барселону, Париж, Мехико, Дакар, Пекин, Рио-де-Жанейро, Москву, Бишкек и другие.

Штаб-квартира ОГМВ расположена в Барселоне. В своей деятельности организация опирается на региональные отделения, в том числе в Стамбуле и Джакарте. Латиноамериканское отделение со штаб-квартирой в Бразилиа охватывает страны Латинской Америки. Евразийское отделение ОГМВ-Евразия, штаб-квартира которого находится в Казани, объединяет Азербайджан, Армению, Беларусь, Кыргызстан, Казахстан, Монголию, Россию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. В рассматриваемый период президентом Всемирной организации ОГМВ является мэр Гааги Ян ван Занен, а президентом ОГМВ-Евразия – мэр Казани Ильсур Раисович Метшин.

Значимость деятельности ОГМВ обусловлена тем, что местные и региональные власти нуждаются в практических решениях вопросов городского развития, позволяющих своевременно реагировать на потребности и ожидания населения [103]. В этом контексте ОГМВ-Евразия, как и Всемирная организация ОГМВ в целом, выступает важной площадкой

для обмена опытом, анализа глобальных тенденций городского развития и укрепления межмуниципального сотрудничества.

К числу организаций сходной направленности относится Союз муниципалитетов тюркского мира, объединяющий представителей местного самоуправления более чем из 30 стран.

В 2024 году Казахстанский Союз органов местного самоуправления заключил соглашение о сотрудничестве с указанным Союзом.

Обобщение и оценка результатов исследования показывают, что его основные выводы согласуются с положениями, представленными авторами в ранее опубликованных работах в отечественных и зарубежных научных журналах, и подтверждают обоснованность предложенной научной концепции. В этой связи Л.Т. Жанузакова отмечает, что развитие местного самоуправления сопровождалось расширением его доходной базы и переходом от формирования доходов и расходов в составе районных бюджетов к самостоятельному четвертому уровню бюджета, утверждаемому Кенесом [19, с. 26].

Правительство Республики Казахстан развивает партнёрское взаимодействие с международными организациями, в том числе с Программой развития ООН (ПРООН) и Европейским союзом (ЕС). которые оказывают техническую и финансовую поддержку реформам в сфере местного самоуправления. В научной литературе подчёркивается, что важным условием модернизации данной системы является сотрудничество с организациями гражданского общества, позволяющее учитывать позиции различных заинтересованных сторон. В сочетании с совершенствованием нормативноправовой базы такие меры создают предпосылки для формирования более устойчивой, адаптивной и ориентированной на потребности населения системы местного самоуправления в Республике Казахстан [104, с. 68].

Согласно статистическим данным, в течение последнего десятилетия в Казахстане сохраняется устойчивая тенденция к росту урбанизации: доля городского населения увеличилась с 56,1 до 62 %. В 90 городах страны проживают 12,3 млн человек, при этом Астана, Алматы и Шымкент имеют официальный статус городов-миллионников. Одновременно наблюдается сокращение доли сельского населения — с 43,9 до 38.8 %. В республике сейчас 549 аулов, где живёт не более 50 человек. Из сельской местности люди уезжают прежде всего из-за слабой инфраструктуры, нехватки рабочих мест и ограниченных возможностей для профессионального и карьерного роста, поскольку на месте трудно найти условия для занятости и дальнейшего развития. Проведённые в регионах встречи подтверждают выводы Президента Республики Казахстан о том, что общество готово к внедрению полноценной системы местного самоуправления. Но у таких форм управления есть и глубокая историческая основа - традиции степного самоуправления помогли сформировать демократический тип политической культуры и менталитета казахского народа, а позднее отразились в

программных документах Алашорды [101, с. 60]. В этом смысле современные формы управления продолжают уже сложившуюся традицию участия местных сообществ.

Для дальнейшего развития Казахстану нужны более активные институциональные меры и программы, прежде всего направленные на укрепление регионов, поскольку именно на их уровне проявляются многие вопросы повседневной жизни. Регионы сегодня связывают с экономическим ростом, социальной устойчивостью и качеством жизни населения, а не только с территориальным устройством страны. В стране всё заметнее роль местного самоуправления - работы исполнительных и представительных органов на местах, что соответствует современному пониманию децентрализации и большей ответственности территориального управления.

Руководитель Департамента эффективного управления ПРООН в Казахстане Айнур Баймырза, говоря об обмене опытом, отметила, что проект не предлагает регионам универсальные готовые решения, а помогает им искать собственные модели развития, исходя из условий конкретной территории. Поддержка ПРООН идёт по шести направлениям - укрепление правовой базы местного самоуправления, внедрение цифровых решений в местное управление, повышение потенциала акиматов и маслихатов, обмен опытом с государствами - членами Европейского союза, а также создание постоянной межинституциональной платформы для диалога. Работа с регионами требует индивидуального подхода, поскольку их социально-экономическая специфика, потенциал и точки роста различаются, поэтому одинаковые решения не могут одинаково работать в каждой территории [105].

На это указывает и научная литература о развитии местного самоуправления. Исследователи предлагают начинать реформу с нижних уровней - сельского округа, аула, села и района в городе, где решения ближе всего к повседневным вопросам жителей. Результат зависит не только от правовой, организационной и экономической основы, а население должно знать свои права, формы участия и реальные способы влиять на решение вопросов местного значения, а также понимать порядок такого участия. Без такой информированности даже созданные правовые и организационные механизмы не дают жителям полноценного участия в местном управлении. Органы местного самоуправления, в свою очередь, должны быть подотчётны обществу и учитывать лучший международный опыт. Если часть текущих функций передать на местный уровень, государственные органы будут меньше загружены текущей работой и смогут сосредоточиться на стратегических задачах. Особенно это важно там, где решения требуют глубокого понимания локальных проблем и должны соответствовать потребностям конкретной территории, а не приниматься по единой схеме [106].

Постановлением Правительства от 25 августа 2025 года утверждена Концепция регионального развития Республики Казахстан на 2025-2030

годы. Она объединяет решение актуальных проблем территорий, учёт новых вызовов и использование потенциала регионов, необходимого для обеспечения устойчивого роста в республике. Концепция разработана в рамках действующей Системы государственного планирования Республики Казахстан [107].

В соответствии с указанной Концепцией к 2030 году в сфере регионального развития и реализации региональной политики предполагается достижение качественных изменений, ориентированных на повышение уровня жизни населения и обеспечение долгосрочного устойчивого роста национальной экономики. Одной из ключевых задач региональной политики определено недопущение критических диспропорций в доступе граждан к социальным благам и услугам в условиях планируемого двукратного роста экономики. Документ предусматривает развитие территорий с учётом их специфики и экономической специализации, включая промышленность, сельское хозяйство и перерабатывающий сектор [107].

В Концепции определены следующие основные направления реализации региональной политики:

- повышение согласованности деятельности государственных органов посредством создания при Аппарате Правительства Республики Казахстан Офиса региональных инициатив, осуществляющего функции единого координационного центра;

- расширение бюджетной самостоятельности регионов посредством полноценного внедрения модели блочного бюджета;

- увеличение объёма собственных доходов местных бюджетов за счёт расширения налогооблагаемой базы, реализации инвестиционных проектов, направленных на раскрытие экономического потенциала территорий, совершенствования механизмов распределения бюджетных поступлений и дальнейшей фискальной децентрализации, а также посредством иных системных мер, предусмотренных Концепцией [107].

В.Н. Ювица отмечает, что развитие местного самоуправления обусловлено совокупным воздействием факторов внутренней и внешней среды. В условиях казахстанских регионов особое значение приобретают экономические факторы, включающие природно-ресурсный потенциал, уровень развития промышленности, энергетики, транспортной и цифровой инфраструктуры, состояние водообеспечения, аграрного сектора, финансового рынка, инвестиционной активности и рынка труда. Социальные условия - экологическая ситуация, демографические изменения, миграция и уровень жизни населения - также заметно влияют на развитие местного самоуправления. Сегодня всё больший вес приобретают технологические факторы - производство автоматизируется, в промышленности используются роботы, управленческие и производственные процессы переводятся в цифровой формат, а экономика постепенно ориентируется на принципы «зелёного» развития. Внешнюю среду, по мнению автора, формируют

зарубежный опыт муниципального управления, положения международных документов в сфере местного самоуправления и модельные подходы, выработанные в рамках СНГ.

Изучение программных документов Республики Казахстан в сфере регионального развития привело В.Н. Ювицу к выводу, что влияние внешних факторов на развитие территорий учитывается в них недостаточно. Среди нерешённых вопросов автор называет неясность пространственных ориентиров реализации региональной политики, сохранение в основном выравнивающей модели, слабую индивидуализацию мер комплексного развития отдельных территорий, недооценку экспортных потоков из государств Центральной Азии и медленное появление новых экспортных каналов. В этой связи В.Н. Ювица обосновывает необходимость разработки новой Концепции развития регионов, ориентированной на стратегические приоритеты ЕАЭС и учитывающей интересы ключевых партнёров Казахстана, включая государства Центральной Азии, СНГ, Российскую Федерацию и Китай [108, с. 32]. С данной точки зрения анализ принятой Концепции позволяет оценить, в какой мере обозначенные факторы нашли отражение в современной региональной политике Республики Казахстан.

Концепция ориентирована на более эффективное использование экономического потенциала регионов с учётом их конкурентных преимуществ. В качестве приоритетных направлений предусмотрены углубление переработки сырья, модернизация действующих и создание новых предприятий обрабатывающей промышленности, расширение производства переработанной сельскохозяйственной продукции, а также развитие транспортно-логистического и туристского потенциала территорий [109].

Укрепление институциональной основы регионального развития предполагается осуществлять через обеспечение постоянного взаимодействия центральных государственных и местных исполнительных органов, расширение самостоятельности местных бюджетов, повышение мобильности управленческих кадров среднего звена, а также совершенствование системы работы с данными государственного сектора [110].

На местном уровне государственные программы в Казахстане реализуются посредством планов развития регионов, а также комплексных планов социально-экономического развития областей и городов. Данные документы разрабатываются акиматами совместно с маслихатами, утверждаются с учетом социально-экономических, территориальных и отраслевых особенностей соответствующего региона и обеспечиваются финансированием за счет средств местных бюджетов.

Основные направления местных программ включают следующие сферы:

- Поддержка предпринимательства и занятости предусматривает предоставление на местном уровне субсидий и льготного

микрокредитования, ориентированных преимущественно на начинающих предпринимателей;

- Льготное ипотечное кредитование реализуется, в том числе, через региональные жилищные программы, такие как «Астана жастары», «Алматы жастары» и другие, которые дополняют республиканские меры финансовой поддержки в сфере обеспечения жильем;

- В сфере образования предусматривается выделение местных образовательных грантов акиматов по специальностям, востребованным на региональном рынке труда, включая педагогические, медицинские и IT-направления;

- В агропромышленном комплексе одним из значимых направлений является реализация программы «Ауыл аманаты», ориентированной на развитие сельского хозяйства, поддержку сельского предпринимательства и сокращение безработицы в сельской местности.

В качестве иллюстрации можно привести следующие примеры:

В части льготного кредитования субъектов малого и среднего бизнеса можно отметить следующее:

- В Республике Казахстан реализуется программа поддержки малого бизнеса «Іскер аймақ». Наряду с этим в крупных городах и отдельных областях функционируют региональные программы микрокредитования, в том числе «Алматы Бизнес», «Jana Business» для Алматы и Алматинской области, «Жетісу», а также «Астана Бизнес». Условия данных программ предусматривают предоставление займов по ставкам от 6–7% годовых, при этом максимальный размер финансирования может достигать 180 млн тенге;

- Программа «Ауыл аманаты» является инструментом льготного микрокредитования, ориентированным на поддержку сельских инициатив и развитие моногородов; в 2026 году на ее реализацию предусмотрено 100 млрд тенге. Кредиты предоставляются по ставке 2,5% годовых и ориентированы на открытие собственного дела, развитие сельскохозяйственных кооперативов, переработку сельхозпродукции, а также расширение сферы услуг;

Региональные жилищные программы льготного ипотечного кредитования реализуются при участии местных исполнительных органов и АО «Отбасы банк». Данные меры направлены на обеспечение жильем социально уязвимых категорий населения, молодежи, а также работников бюджетной сферы, включая медицинских и педагогических работников:

- Программа «Свой дом» предусматривает возможность приобретения жилья из пула строящихся объектов по стоимости ниже рыночного уровня. Участие в программе возможно при накоплении не менее 50% стоимости жилья, при этом ставка вознаграждения составляет от 3,5% до 5% годовых;

- В ряде регионов реализуются местные жилищные инициативы, включая программы «Алматы жастары», «Елорда жастары» в Астане, а также аналогичные меры поддержки в Карагандинской и Атырауской областях. В

рамках данных программ первоочередным категориям граждан предоставляются льготные займы по ставке 5–6% годовых.

Комплексное развитие сельских территорий:

- Проект «Ауыл – Ел бесігі» представляет собой комплексную инициативу, направленную на модернизацию инфраструктуры перспективных сельских населенных пунктов. В рамках проекта осуществляются строительство и ремонт школ, медицинских учреждений, домов культуры, автомобильных дорог, а также обновление объектов и сетей жилищно-коммунального хозяйства.

В целях систематизации межбюджетного распределения приказом Министра финансов Республики Казахстан от 4 апреля 2025 года № 150 утверждена таблица, устанавливающая порядок зачисления бюджетных поступлений между бюджетами различных уровней, контрольными счетами наличности Национального фонда, внебюджетными фондами, формируемыми за счёт неналоговых платежей, а также бюджетами государств — участников ЕАЭС [111].

Анализ бюджетных данных Республики Казахстан свидетельствует:

По итогам восьми месяцев 2023 года поступления в местные бюджеты Республики Казахстан составили 8.6 трлн тенге, что на 24,5% превышает показатель аналогичного периода предыдущего года. Данные свидетельствуют о сохранении устойчивой положительной динамики доходов местных бюджетов. По итогам 2022 года их объём достиг рекордного уровня - 11 трлн тенге. В общей структуре доходов местных бюджетов за 2022 год 46,7% пришлись на налоговые поступления, тогда как трансферты составили 50,8% [112].

В 2024 году поступления в государственный бюджет составили 19 трлн тенге, или 90 % утверждённого плана. Доходы республиканского бюджета были исполнены в объёме 11,8 трлн тенге, что соответствует 82 % прогнозного показателя. В то же время местные бюджеты по собственным доходам превысили плановые значения на 8 %, а фактический объём бюджетных поступлений достиг 7.2 трлн тенге; сумма перевыполнения составила 525 млрд тенге. По сравнению с предыдущим годом собственные доходы местных бюджетов увеличились на 1,5 трлн тенге, или на 26,5 %. Расходы были исполнены на 94 % по государственному бюджету, на 96 % по республиканскому бюджету и на 92 % по местным бюджетам [113].

В 2025 году неисполненная часть расходов местных бюджетов составила 228 млрд тенге, то есть 1,3 % их общего объёма. Для сравнения, годом ранее расходная часть местных бюджетов была исполнена на 92 %, а объём неиспользованных средств доходил примерно до 1 трлн тенге, или 8 % общего объёма. Такое заметное сокращение неисполненных расходов показывает, что на местном уровне финансовые ресурсы стали осваиваться эффективнее.

В 2025 году больше всего средств местные бюджеты направили на образование - 6 312 515 201.4 тыс. тенге, или 37,2 % совокупных расходов.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство составили 2 777 521 188,5 тыс. тенге, что соответствует 16,4 % всех расходов, а на транспорт и коммуникации направили 2 063 069 920,4 тыс. тенге, или 11,7 %. Собственные доходы местных бюджетов без учёта трансфертов достигли 15,3 трлн тенге; по сравнению с прежним периодом они выросли на 17,5 % [114].

Премьер-министр Республики Казахстан О. Бектенов сообщил, что по итогам 2025 года в бюджеты сельского уровня фактически поступило 442,3 млрд тенге. При этом собственные доходы достигли 147 млрд
тенге, или 33,2 % общего объёма соответствующих бюджетов. В настоящее время проводится анализ поступлений за 2025 год в разрезе отдельных сельских округов. Кроме того, с 2026 года в целях расширения доходной базы бюджетов сельских округов им передан налог на добычу полезных ископаемых по общераспространённым полезным ископаемым, подземным водам и лечебным грязям [115].

Согласно докладу Премьер-министра Республики, Казахстан О. Бектенова Президенту Республики Казахстан К.К. Токаеву, реализация поручений по укреплению национальной экономики охватывает меры в налоговой, тарифной и бюджетной политике, цифровом и строительном секторах, а также в социальной сфере. Указанные решения направлены на поэтапное устранение структурных диспропорций, ограничивающих экономическое развитие. Проведение налоговой и бюджетной реформ позволило сформировать трехлетний бюджет страны без целевых трансфертов из Национального фонда, а также предусмотреть постепенное снижение дефицита бюджета до 0,9% к ВВП к 2028 году. Одновременно прогнозируется сокращение зависимости местных бюджетов от республиканского бюджета: с 50% в 2025 году до 34% в 2028 году. На фоне реализованных реформ по итогам 2025 года был обеспечен устойчивый экономический рост: ВВП увеличился на 6,5%, а в стоимостном выражении его прирост составил 20,1 млрд долл. США. Положительная динамика была обусловлена развитием ключевых отраслей экономики, включая транспорт, строительство, горнодобывающую и обрабатывающую промышленность, торговлю и сельское хозяйство [115].

В настоящее время рабочей группой рассматривается вопрос о передаче отдельных видов налоговых поступлений в бюджеты IV уровня, включая:

- до 50% поступлений от налога на имущество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при этом конкретный размер доли устанавливается решением районного маслихата;

- поступлений от лицензионного сбора за право осуществления отдельных видов деятельности в полном объеме.

Ожидается, что реализация указанных поправок позволит обеспечить дополнительные поступления в бюджеты сельских округов в объеме порядка 240 млрд тенге [116].

Проект нового Бюджетного кодекса предусматривает передачу налога на добычу полезных ископаемых по общераспространенным полезным ископаемым и подземным водам из республиканского бюджета в местные бюджеты, а также рассматривает возможность закрепления за местным уровнем отдельных плат, сборов, пошлин, штрафов и иных платежей.

Сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения остаётся приоритетной задачей региональной политики, а обеспечить его предполагается через внедрение минимальных стандартов, применяемых при бюджетном планировании.

В новом Бюджетном кодексе закрепляется понятие минимальных стандартов и одновременно создаётся правовая основа для планирования бюджетных расходов с учётом того, какой минимально необходимый уровень социальной, инженерно-коммуникационной, транспортной и иной инфраструктуры должен быть обеспечен.

Похожие положения включены и в проект Строительного кодекса. Предполагается, что из республиканского бюджета будут в основном финансироваться критически важные проекты общенационального масштаба, прежде всего имеющие значение для страны в целом, а обеспечение базовой инфраструктурой, необходимой для повседневной жизни, возложат на местные бюджеты.

Проведённый анализ показывает, что сельские округа страны, даже увеличив собственные доходы, по-прежнему зависят от трансфертных поступлений. В Концепции регионального развития Республики Казахстан на 2025-2030 годы, утверждённой постановлением Правительства от 25 августа 2025 года, приоритетом названо сокращение межрегиональных различий в доступе населения по всей территории страны к инфраструктуре и базовым услугам. Государственная политика в данной сфере ориентирована на обеспечение единых минимальных условий качества государственных услуг и общественных благ для населения на всей территории страны. В этих целях введена Система региональных стандартов (СРС), представляющая собой единый перечень объектов и услуг, необходимых для обеспечения базового и комфортного уровня жизнедеятельности населения [117].

В целях внедрения новых подходов в новом Бюджетном кодексе закреплены нормы, предусматривающие планирование бюджетных расходов с учетом требований Системы региональных стандартов. Одновременно проводится работа по раскрытию экономического потенциала регионов. В числе приоритетов определены формирование условий для индустриального развития и агропромышленного комплекса, диверсификация экономики моно- и малых городов, а также сельских населенных пунктов. В рамках Концепции особое внимание уделяется развитию макрорегионов, включая Западный, Южный, Северный, Центрально-Восточный, а также крупные агломерации Астаны и Алматы. Для каждого из них установлены приоритетные направления развития с учетом географического положения,

экономической специализации, характера рыночных связей и особенностей расселения населения [117].

Особое место в Концепции отведено развитию сельских и приграничных территорий. Включение в документ положений ранее действовавшей Концепции развития сельских территорий позволяет сохранить преемственность государственной политики в данной сфере. При этом меры проектов «Ауыл аманаты» и «Ауыл – Ел бесігі» планируется реализовывать более согласованно, чтобы оба проекта давали более заметный результат.

Проект «Ауыл – Ел бесігі» остаётся одной из основных программ модернизации сельской инфраструктуры и ориентирован на повышение качества жизни сельского населения. В 2019–2025 годах в его рамках реализовали около 7,6 тыс. проектов в 2,5 тыс. опорных и спутниковых селах. За этот период построили и отремонтировали 900 объектов жилищно-коммунального хозяйства, 2,4 тыс. социальных объектов, а также более 4,3 тыс. внутрипоселковых дорог. В соответствии с Бюджетным кодексом с 2026 года инфраструктурные проекты в сельских населенных пунктах предполагается финансировать за счёт местных бюджетов, включая трансферты общего характера, которые будут направляться на эти цели. Наряду с этим с 2023 года реализуется проект «Ауыл аманаты», направленный на поддержку бизнес-инициатив сельских жителей и населения малых городов посредством микрокредитования. С начала реализации проекта выдано более 18,5 тыс. микрокредитов и создано свыше 21 тыс. новых рабочих мест.

Для преодоления кадрового дефицита в сельской местности реализуется программа «С дипломом в село», направленная на привлечение специалистов здравоохранения, образования, культуры, спорта, социальной защиты и агропромышленного комплекса к работе и проживанию в селах. За период с начала реализации программы в 2009 году по 2025 год 54,8 тыс. специалистов получили бюджетные кредиты на приобретение жилья на общую сумму 214 млрд тенге. В 2025 году жилищные кредиты были предоставлены 2,8 тыс. специалистам; в 2026 году планируется охватить данной мерой поддержки еще 2,5 тыс. специалистов [117].

Развитие регионов сохраняется в числе ключевых приоритетов государственной политики. На эти цели в 2026–2028 годах предусмотрено 581 млрд тенге, в том числе 300 млрд тенге в 2026 году. Указанные проекты отнесены к числу критически важных и имеющих общестрановое значение. В целях повышения самостоятельности акиматов в 2026 году регионам планируется направить 5,1 трлн тенге в форме трансфертов. Дополнительно из резервов Правительства на развитие регионов будет выделено 30 млрд тенге. Эти средства предполагается направить на модернизацию систем тепло- и электроэнергетики, газо- и водоснабжения, укрепление береговых линий и другие приоритетные направления. В результате зависимость местных бюджетов от республиканского бюджета в среднем должна

снизиться с 50,7% до 33%. При этом к 2028 году Павлодарская область, как ожидается, станет самодостаточной, а Мангистауская область вновь приобретет статус региона-донора [117].

Вместе с тем сами программные документы фиксируют сохраняющуюся высокую зависимость сельских территорий от республиканских дотаций. Это обусловливает необходимость реального финансового наполнения бюджетов четвертого уровня, поскольку без достаточного ресурсного обеспечения переданные полномочия акимов сельских округов не могут быть реализованы в полном объеме. В настоящее время на местный уровень уже передано 19 функций, однако их передача не всегда сопровождается выделением необходимых финансовых ресурсов. В результате сельские акиматы получают дополнительные обязательства, но не располагают достаточной доходной базой для их исполнения. На практике это приводит к задержкам в решении первоочередных вопросов, финансированию отдельных направлений по остаточному принципу и постоянной зависимости от поддержки районных органов. В таких условиях даже формально закреплённые полномочия исполняются лишь частично, что снижает доверие к институту выборности акимов и усиливает разрыв между возложенной на них ответственностью и реальными возможностями сельского управления.

Сейчас на уровне сельских округов нет представительного органа местного самоуправления, который мог бы утверждать бюджет и контролировать его исполнение. Экологические платежи при этом зачисляются в бюджеты вышестоящих уровней, хотя основная экологическая нагрузка нередко ложится именно на сельское население, которое не получает соответствующего ресурса на местном уровне. Ограничен и доступ сельских акиматов к государственным базам данных, поэтому управленческие решения на местах принимаются менее эффективно и не всегда опираются на полный объём необходимой информации.

Стоит рассмотреть создание представительного органа местного самоуправления на уровне сельских округов и одновременно разработать механизм, по которому часть экологических платежей будет зачисляться в местные бюджеты. Отдельно нужно проанализировать возможность поэтапно передавать на местный уровень часть поступлений от корпоративного подоходного налога и налога на добавленную стоимость, уплачиваемых субъектами малого и среднего бизнеса. Сенаторы также указывают на необходимость переоценить имущество юридических лиц, чтобы актуализировать налоговую базу, и разработать государственную программу, направленную на развитие предпринимательства в сельских округах.

Имущество, расположенное в сельской местности, в настоящее время относится к коммунальной собственности района и находится в ведении районного акимата. В этой ситуации формирование самостоятельного бюджета местного самоуправления, который должен стать четвертым

уровнем государственного бюджета, требует правового закрепления института коммунальной собственности местного самоуправления именно в качестве самостоятельного уровня собственности. Такой институт можно рассматривать как новый уровень государственной коммунальной собственности, хотя действующее законодательство пока его не предусматривает.

Согласно Гражданскому кодексу Республики Казахстан, к коммунальной собственности относятся местная казна и имущество, закреплённое за коммунальными юридическими лицами. Местная казна, в свою очередь, формируется за счёт средств соответствующего местного бюджета и иных объектов коммунального имущества, не переданных государственным юридическим лицам.

Коммунальная собственность дифференцируется по уровням местного государственного управления и самоуправления. В её структуре выделяются собственность областей, городов республиканского значения и столицы; районная собственность, включая имущество городов областного значения; а также собственность городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов, составляющая имущественную основу местного самоуправления [118].

Сходное регулирование предусмотрено Законом Республики Казахстан «О государственном имуществе». В соответствии с данным законом коммунальное имущество включает местную казну и имущество, закреплённое за коммунальными юридическими лицами. При этом местная казна формируется из средств соответствующего бюджета и иного коммунального имущества, не переданного указанным организациям [90].

Распоряжение коммунальной собственностью местного самоуправления от имени города районного значения, села, посёлка или сельского округа осуществляется аппаратом соответствующего акима. Полномочия данного органа в указанной сфере определены статьёй 18-1 Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе». При управлении коммунальным имуществом местные исполнительные органы взаимодействуют с органами местного самоуправления по вопросам осуществления имущественных прав. Правовые пределы такого взаимодействия устанавливаются названным Законом, иными законодательными актами, а также документами, регламентирующими статус соответствующих государственных органов.

Передача имущества из республиканской собственности в коммунальную либо из коммунальной собственности в республиканскую не влечёт прекращения права государственной собственности. В таких случаях изменяется субъект, за которым закрепляются соответствующие имущественные права: Республика Казахстан либо определённая административно-территориальная единица. Перевод имущества государственных юридических лиц из одного вида государственной собственности в другой осуществляется в порядке, установленном центральным уполномоченным органом [89].

По территориальному критерию коммунальное имущество подразделяется на областное, районное имущество и имущество местного самоуправления. В городах республиканского значения и столице управление таким имуществом осуществляется по правилам, установленным для областного уровня, без выделения самостоятельного районного звена. Если законодательством не предусмотрено иное, функции районного исполнительного органа возлагаются на местный исполнительный орган соответствующего города. При этом коммунальная собственность города областного значения относится к районному уровню управления [90].

Передача имущества между районной коммунальной собственностью и собственностью местного самоуправления не влечёт прекращения права государственной собственности, а означает изменение принадлежности соответствующих имущественных прав между административно-территориальными единицами. Сторонами такой передачи могут выступать, с одной стороны, район или город областного значения, а с другой — город районного значения, село, посёлок либо сельский округ. Решение о передаче государственного имущества между уровнями местного управления коммунальной собственностью принимается местным исполнительным органом области.

Коммунальное имущество административно-территориальной единицы, входящей в состав агломерации, может быть передано собственником в коммунальную собственность местного исполнительного органа территории, где реализован соответствующий проект, на основании его ходатайства [89].

Передача коммунального имущества, включая имущественные комплексы, акции и доли участия, между областным, районным уровнями и уровнем местного самоуправления осуществляется по решениям соответствующих местных исполнительных органов либо аппарата акима с учетом установленных ходатайств и, при необходимости, согласования собрания местного сообщества. Передача имущества в целях развития агломерации производится на основании ходатайства местного исполнительного органа территории, где реализован соответствующий объект [89].

Таким образом, ответственность за управление коммунальной собственностью в Казахстане возлагается на местные исполнительные органы, то есть акиматы. Полномочия, связанные с осуществлением прав собственника от имени государства, реализуются при участии местных представительных органов, утверждающих бюджет, а также управлений финансов и профильных структур акиматов [29].

Структура управления и распределения ответственности может быть представлена следующим образом:

- Акиматы областей, городов и районов выступают субъектами оперативного распоряжения, осуществляют управление местной казной и обеспечивают распределение коммунального имущества.

- Маслихаты не только утверждают правила управления коммунальной собственностью и распоряжения ею, но и определяют бюджетные расходы на её содержание и ремонт.
- За сохранность закреплённого за ними имущества, его использование по назначению и результаты финансово-хозяйственной деятельности, связанной с эксплуатацией объектов образования, здравоохранения, благоустройства и коммунальной инфраструктуры, отвечают коммунальные государственные предприятия и учреждения.
- Реформы, которые сейчас проводятся в Казахстане, создают предпосылки для дальнейшей демократизации публичной власти и укрепления финансовой самостоятельности местного самоуправления. Расширение его ресурсной базы может помочь населению активнее участвовать в решении вопросов местного значения, уменьшить бюрократические и коррупционные риски, а также увеличить налоговые поступления и доходы местных бюджетов.

Обоснованной представляется позиция Е.А. Садырбаева: введение самостоятельного бюджета местного самоуправления должно сопровождаться разъяснительной работой и развитием методологической базы. Не менее важно обучить представителей местных органов основам бюджетного процесса и управления коммунальной собственностью.
Реализация указанных мер может способствовать укреплению финансовой самостоятельности местного уровня, расширению участия населения в принятии решений и обеспечению социально-экономической и политической стабильности регионов [119, с. 19].

3.3. Современное состояние и перспективы развития контроля за исполнением бюджетов местного самоуправления в Республике Казахстан

Концепция управления государственными финансами предусматривает полный охват сектора государственного управления системой бюджетной подотчетности и контроля. В соответствии с международной практикой предполагается формирование консолидированной финансовой отчетности, объединяющей государственный и квазигосударственный секторы республиканского и местного уровней, Национальный фонд и внебюджетные фонды, что позволит объективно оценивать финансово-экономическое положение страны.

В предыдущем параграфе финансовая деятельность органов местного самоуправления была рассмотрена преимущественно через призму конституционных норм и действующего законодательства. Вместе с тем нормативный анализ не позволяет в полной мере раскрыть, как население воспринимает институт местного самоуправления и насколько активно использует предусмотренные законом формы участия. В связи с этим

правовое исследование было дополнено материалами полевого исследования, проведенного в отдельных сельских и городских населенных пунктах.

Полевое исследование было проведено в 2024 году в рамках проекта AP23489679 «Формирование эффективной системы местного самоуправления в Казахстане: состояние, проблемы, решения, инновации». Диссертант принимал участие в работе исследовательской группы. В аналитической справке по проекту объём выборки обозначен как «более тысячи респондентов». Вместе с тем, по уточнённым данным исследовательской группы, использованным автором настоящего исследования, общий массив эмпирического материала составил 1500 анкет. Указанное разграничение представляется необходимым, поскольку точное количество анкет в аналитической справке не приведено.

Исследование проводилось на территории трёх регионов. В период с 10 по 16 сентября 2024 года полевые работы были организованы в городе Текели, а также в сёлах Жарлыозек, Муканчи и Бозтоган Коксуского района области Жетысу. С 16 по 22 сентября исследование продолжилось в сёлах Узынагаш, Жана-Курылыс и Ынтымак Жамбылского района Алматинской области. Завершающий этап проходил с 21 по 27 октября в городе Шемонаиха и сёлах Луговое, Октябрь и Садовое Восточно-Казахстанской области. В совокупности исследованием были охвачены восемь сельских населённых пунктов и два города.

Первичные эмпирические данные были собраны посредством анкетного опроса, интервью и наблюдения. В аналитической справке указано, что для исследования применялась маршрутная случайная квотная выборка, сформированная с учётом пола и возраста респондентов. Анкета включала десять вопросов; основная их часть помогала выяснить, как жители понимают местное государственное управление и самоуправление, какие проблемы считают актуальными для своего населённого пункта и готовы ли участвовать в их решении. Отдельный блок был посвящён социально-демографическим характеристикам участников. Опрос проводился на русском и казахском языках: русский вариант выбрали 45 % респондентов, казахский - 55 %.

Таблица 1 — Основные параметры социологического исследования

Параметр	**Характеристика**
Период проведения	10 сентября – 27 октября 2024 года
Территория исследования	Алматинская и Восточно-Казахстанская области, область Жетысу
Охваченные населённые пункты	8 сёл и 2 города
Объём выборочной совокупности	1500 респондентов*

Параметр	Характеристика
Категории участников	Жители и члены местных сообществ пилотных населённых пунктов
Тип выборки	Маршрутная случайная квотная выборка по полу и возрасту
Методы сбора информации	Анкетирование, опрос и наблюдение
Инструментарий	Двуязычная анкета из 10 вопросов

В таблице показатель 1500 респондентов приведён по уточнённым данным исследовательской группы, тогда как в аналитической справке объём выборочной совокупности обозначен обобщённо - «более тысячи респондентов». Полевой этап был нужен для оценки того, в каком состоянии находятся местное государственное управление и самоуправление, а также для выявления факторов, которые мешают населению участвовать в решении вопросов местного значения. Одновременно исследование охватывало финансово-экономические, управленческие и кадровые условия работы местных органов.

Рабочая гипотеза исходила из того, что действующее правовое регулирование пока не создаёт всех условий для эффективного развития местного самоуправления. Чтобы проверить это предположение, исследователи изучили нормативные правовые акты и практику пилотных населённых пунктов. В центре внимания были разграничение полномочий, обеспеченность ресурсами, доступность услуг и то, насколько жители участвуют в решении вопросов местного значения.

Выбор нескольких способов сбора эмпирических данных был связан с задачами исследования. Анкетирование показало количественное распределение мнений, интервью помогло подробнее понять, на чём основаны высказанные оценки, а наблюдение - изучить
фактические условия в населённых пунктах и то, как проходят сходы и собрания местного сообщества. Поэтому выводы аналитической справки опираются на сопоставление разных видов эмпирических данных и их комплексный анализ, а не только на результаты анкетирования.

Территории, где проводилось обследование, различались по административному статусу, численности населения и развитию инфраструктуры. В выборку вошли сельские населённые пункты и два города. Но результаты показывают прежде всего особенности обследованных территорий: из-за пилотного характера работы их нельзя полностью распространить на все местные сообщества Казахстана. Для диссертационного исследования эти данные важны прежде всего как эмпирическая основа, позволяющая выявить повторяющиеся правовые и организационные проблемы развития местного самоуправления.

На обследованных территориях жители связывают местное самоуправление прежде всего с решением повседневных задач - состоянием дорог и коммунальной инфраструктуры, благоустройством, занятостью, доступностью социальных объектов и качеством услуг. Здесь особенно ясно видна связь между полномочиями местного уровня и финансовыми ресурсами, за счёт которых эти полномочия должны выполняться. Если соответствующие вопросы зависят от вышестоящих органов и при этом не обеспечены достаточным финансированием, местное сообщество в основном может обсуждать проблемы и вносить предложения, но непосредственно влиять на окончательные решения ему уже значительно труднее.

В опросе заранее распределили квоты по полу и возрасту, чтобы в нём были представлены разные группы населения, а не только участники одного типа. Аналитическая справка допускает и другую ситуацию: кто-то из приглашённых мог отказаться от интервью или не ответить на отдельные вопросы, поэтому состав заполненных анкет не во всех случаях полностью совпадал с первоначальным кругом приглашённых. Три оператора обрабатывали анкеты вручную, после чего ответы в основном сводили в процентные распределения. Эти условия нельзя упускать, читая результаты: они передают мнения участников, но всё же сохраняют ограничения полевого исследования, проведённого на пилотных территориях.

Язык, который респонденты выбирали для анкеты, важен не только для самой организации опроса. От него зависит и то, насколько людям доступны механизмы местного самоуправления и информация, связанная с их работой. Казахский вариант выбрали 55% участников, русский - 45%. Поэтому общественно значимые сведения нужно давать на обоих языках: проекты решений, уведомления о сходах и собраниях, данные о местном бюджете, а также другие материалы, затрагивающие интересы местного сообщества. Для жителей это означает возможность знакомиться с решениями, уведомлениями и сведениями о бюджете на понятном им языке. Иначе часть населения может фактически не получить нужную информацию, даже если формально она опубликована открыто и доступ к ней не ограничен.

Среди участников было больше женщин: их доля составила 59,3 %, тогда как мужчины дали 40,7 % выборки. По возрасту заметнее всего представлена группа от 30 до 45 лет. В опрос вошли также жители от 46 до 60 лет и старше 61 года, так что ответы не сводились к позиции одной возрастной категории. Такой состав выборки дал возможность сопоставить мнения людей с разным возрастом и неодинаковым опытом общения с акиматами, коммунальными службами и институтами местного сообщества, включая опыт повседневного взаимодействия с ними.

Если смотреть на образование, 48,0 % респондентов имели среднее специальное образование, 25,4 % - высшее, 12,1 % - неоконченное высшее, 9.6 % - среднее и 4,9 % - неполное среднее. Эти цифры показывают, как устроена образовательная часть выборки и какие группы по уровню подготовки в ней представлены, но сами по себе не говорят о том, насколько

участники знают правовые основы местного самоуправления. Поэтому образование, профессиональную подготовку и правовую информированность нужно рассматривать раздельно, не подменяя одной характеристикой другую и не выводя содержание ответов только из уровня образования.

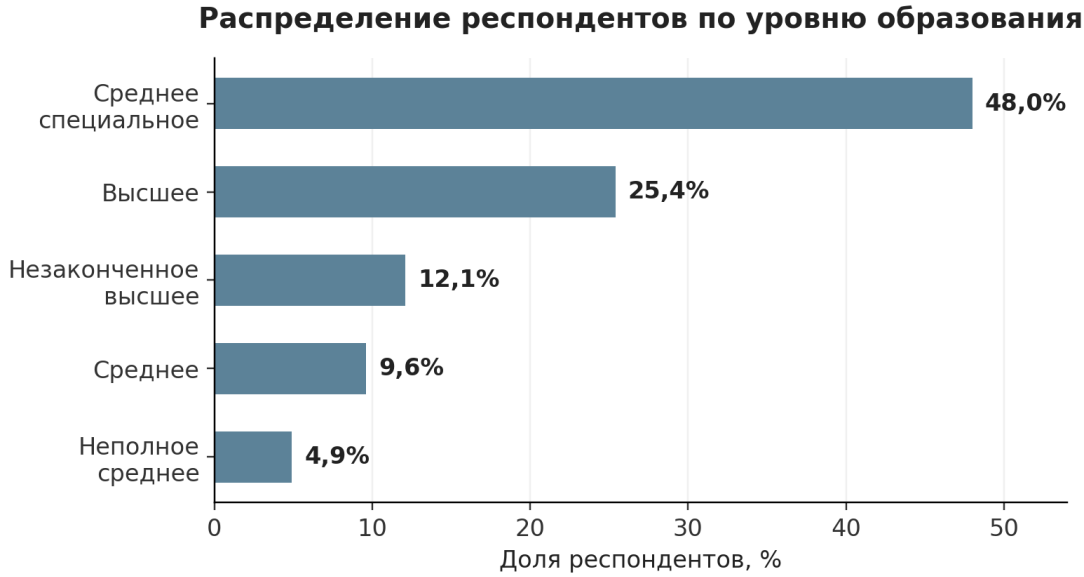


Рисунок 1 – Распределение респондентов по уровню образования

Женщины немного преобладали среди опрошенных, и при чтении результатов этот состав нужно учитывать. В выборке были и мужчины, и женщины разных возрастов, поэтому жители оценивали ситуацию, опираясь на неодинаковый жизненный и профессиональный опыт. Особенно важны ответы респондентов среднего и старшего возраста: за ними стоит более длительное наблюдение за изменениями на территории и за тем, как складываются отношения с местными органами. Именно такой опыт помогает увидеть состояние территории во временной перспективе, а не только описать её в момент проведения опроса. Разный возраст участников здесь важен не сам по себе, а как источник разных оценок.

Большая часть участников имела среднее специальное или высшее образование. Но анкета проверяла не общую подготовленность респондентов, а то, как они понимают конкретные институты и процедуры местного самоуправления. Знание порядка проведения сходов, полномочий собрания местного сообщества, формирования бюджета и получения сведений о расходовании средств требует специальных правовых разъяснений: нужно понимать не только названия этих процедур, но и то, как они связаны с участием жителей. Оно не появляется автоматически вместе с дипломом, поэтому напрямую связывать его только с уровнем образования нельзя.

На вопрос об интересе к происходящему в своём населённом пункте 76% ответили «очень интересует». Ещё 15% выбрали вариант «скорее

интересует». Ответы «скорее не интересует» и «не интересует» дали соответственно 4% и 5% участников. В сумме положительные ответы составили 91%, то есть подавляющее большинство отнесло себя к заинтересованным в происходящем, в состоянии территории и её дальнейшем развитии. Это один из самых устойчивых результатов опроса: большинству небезразличны состояние территории проживания и её развитие.



Рисунок 2 – Распределение ответов респондентов по уровню интереса к событиям, происходящим в населённом пункте

91% положительных ответов ещё не означает, что граждане действительно участвуют в местном самоуправлении. Вопрос показывает их субъективный интерес к событиям в населённом пункте, но не то, как часто они приходят на собрания, вносят предложения или контролируют исполнение решений. И всё же этот результат не подтверждает полного безразличия к вопросам местного значения. Трудность, скорее, связана не с отсутствием интереса, а с тем, насколько он переходит в практическое участие через предусмотренные законодательством механизмы: через посещение собраний, внесение предложений и контроль за исполнением принятых решений, а не остаётся только положительным ответом в анкете.

Ответы «скорее не интересует» и «не интересует» вместе дали 9% от общего числа респондентов. Доля небольшая, но оставлять её без внимания нельзя: за ней тоже может стоять важная для оценки участия позиция жителей. Интерес к событиям в населённом пункте может отсутствовать потому, что люди не верят в результат участия, недостаточно информированы или считают, что их позиция всё равно не влияет на принимаемые решения. Разграничить эти причины по имеющимся данным нельзя. Вместе с тем материалы аналитической справки не позволяют количественно разграничить указанные причины. Поэтому в рамках диссертационного исследования они рассматриваются как возможные

интерпретации полученных данных, а не как установленный эмпирический факт.

Содержательный блок анкеты был направлен на оценку уровня правовой осведомлённости респондентов о понятии местного самоуправления, а также 00 отдельных положениях Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Наряду с этим участникам предлагалось определить проблемы населённого пункта, требующие, по их мнению, первоочередного решения, и оценить собственную готовность участвовать в их разрешении. Такая структура анкеты позволила сопоставить правовую информированность жителей с практическими потребностями конкретной территории.

Сопоставление полученных ответов свидетельствует о наличии расхождения между интересом жителей к жизни населённого пункта и их фактическими возможностями влиять на принимаемые решения. Респонденты выражают готовность обсуждать конкретные проблемы территории, однако участие населения в планировании расходов, распределении ресурсов и контроле за исполнением решений остаётся недостаточно развитым. В аналитической справке данное обстоятельство связывается с сохраняющимся преобладанием механизмов местного государственного управления, а также с недостаточной институциональной оформленностью процедур местного самоуправления.

Поэтому населению нужно понятное правовое объяснение. Простого сообщения о существовании закона здесь мало: жители должны знать, в каких случаях и кто созывает сход или собрание, как подать предложение, где искать принятые решения и бюджетные сведения, а также какие субъекты отвечают за их выполнение. Полевые материалы дают основания предполагать, что от ясности этих процедур зависит готовность использовать предусмотренные законом формы участия, а не только общее отношение жителей к местным событиям. Непонятный порядок действий может оставлять право участия формально доступным, но фактически невостребованным.

Аналитическая справка группирует проблемы пилотных территорий по нескольким направлениям. Одно из них касается развития местного самоуправления и участия жителей в обсуждении местных вопросов. Другое связано с базовой инфраструктурой - водоснабжением, канализацией, энергоснабжением и транспортной доступностью, а также со школами, медицинскими и культурными объектами. Ещё один блок составляют занятость и предпринимательство, образование и здравоохранение, поддержка социально уязвимых групп населения. Такая группировка показывает, какие вопросы жители связывают с практическим содержанием местного развития и в каких сферах они ожидают изменений.

Для настоящей диссертации эти направления важны прежде всего с точки зрения финансов. Почти каждое из них требует расходов,

использования имущества или привлечения организационных ресурсов. Одного собрания и формального права обсуждать проблемы недостаточно, чтобы считать местное сообщество самостоятельным. Вопрос не сводится к тому, может ли население высказать свою позицию. Нужно также, чтобы на этом уровне хватало средств на реализацию принятых решений, имелось необходимое имущество и организационная опора, а жители могли видеть, как всё это используется, и контролировать расходование средств.

Аналитическая справка показывает, что в сёлах, посёлках и городах районного значения местное самоуправление ещё не оформилось как завершённый институт. Сельские акимы и органы управления городов районного значения по-прежнему зависят от вышестоящих уровней власти - и финансово, и административно. Такая зависимость сохраняется и при решении вопросов местного значения. Вследствие этого поручения районных органов зачастую исполняются в приоритетном порядке, тогда как вопросы, имеющие наибольшее значение для местных жителей, могут не получать достаточного внимания.

Опрос жителей был дополнен анализом практики проведения сходов и собраний граждан, а также управленческих, финансово-экономических и кадровых условий, сложившихся на местном уровне. Это позволило рассматривать заявленную готовность населения к участию не обособленно, а во взаимосвязи с имеющимися организационными возможностями. Само наличие общественного интереса не означает, что местное сообщество располагает устойчивой площадкой для обсуждения, доступом к необходимой информации и достаточными полномочиями для реализации выдвигаемых инициатив.

Отдельный пример, представленный в аналитической справке, связан с селом Муканчи Жарлыозекского сельского округа Коксуского района. В 2021 году в данном населённом пункте был создан Центр устойчивого развития «Ochaq», деятельность которого направлена на развитие сельской территории и сельского хозяйства, поддержку институтов гражданского общества, а также оказание помощи социально уязвимым группам населения. Помещение Центра используется для проведения встреч и сельских мероприятий, в рамках которых жители обсуждают актуальные проблемы населённого пункта и возможные способы их решения.

Миссия Центра состоит в содействии аулу в решении экологических, экономических и социальных проблем. Центр помогает аулу организационно и методически, даёт информационную поддержку, продвигает принципы устойчивого развития, следит за ситуацией и готовит аналитические материалы. «Осваа» здесь выглядит не разовой инициативой, а постоянно действующей общественной площадкой, созданной при участии местного сообщества и работающей с названными экологическими, экономическими и социальными проблемами.

Село Муканчи даёт материал для анализа финансовой основы местного самоуправления. Как следует из аналитической справки, для работы Центра

потребовались помещение и финансовые ресурсы, то есть общественная инициатива опиралась не только на участие жителей, но и на определённую материальную базу. При такой опоре подобные инициативы держатся устойчивее, поскольку их деятельность не сводится к разовому объединению усилий. Но отдельный проект не заменяет полноценную систему органов местного самоуправления и сам по себе не решает вопрос о том, какие источники их финансирования должны быть закреплены в законе.

На пилотных территориях исследовательская группа увидела четыре связанные между собой проблемы: местный уровень ограничен в финансовой самостоятельности; граница между местным государственным управлением и местным самоуправлением проведена недостаточно чётко; устойчивой системы представительных и исполнительных органов самоуправления нет; часть населения слабо участвует в подготовке решений и контроле за их исполнением. Этот вывод опирается на аналитическую справку и наблюдения исследовательской группы, поэтому перечисленные положения отражают именно выявленные в ходе работы проблемные направления.

Рекомендации из аналитической справки касаются и законодательства, и того, как на практике работают местные органы. В числе первоочередных мер названы подготовка представителей местного государственного управления и местного самоуправления, их рабочее взаимодействие, создание действительно действующих представительных и исполнительных органов, а также разъяснительная работа с населением. Отдельно сохраняется задача уточнять законодательство и концептуальные основы децентрализации, чтобы практика местных органов соответствовала поставленным целям.

Подготовка кадров напрямую связана с финансами местного уровня. Если органам передают финансовые ресурсы, они должны уметь планировать доходы и расходы, обосновывать бюджетные приоритеты, открыто и понятно для жителей публиковать бюджетные сведения и готовить отчётность об использовании средств. От качества этих навыков зависит, смогут ли переданные ресурсы быть связаны с реальными задачами местного уровня, а не только отражены в документах. Учиться этому нужно не только должностным лицам. Членам местных сообществ тоже важно понимать, какие вопросы они вправе обсуждать, какие решения принимать и как проверяется их исполнение.

Проведение информационных кампаний соответствует данным опроса: жители проявляют большой интерес к тому, что происходит в их населённом пункте. Значит, разъяснять нужно не общую «активность», а конкретные способы участия - как проходят сходы и собрания, куда вносят предложения, где знакомятся с проектами решений, как получают бюджетные сведения и куда обращаются. Одних призывов включаться в жизнь сообщества, без объяснения порядка действий, скорее всего, будет недостаточно: интерес к местным событиям ещё не показывает, как жителю участвовать на практике.

Полевые материалы показывают: финансовую самостоятельность местного уровня нельзя отделять от участия населения. Полномочия, переданные без достаточных средств, оставляют решения в основном декларациями, поскольку у местных органов не появляется возможности выполнить закреплённые за ними задачи. Но и выделенный бюджет сам по себе не гарантирует, что деньги пойдут на первоочередные для местного сообщества задачи, если жители не обсуждают их открыто и не контролируют исполнение. Поэтому правовые нормы должны вместе закреплять полномочия местного уровня, источники их финансирования и формы подотчётности перед населением - как связанные элементы одной системы.

Исследование выявило разрыв между тем, как местное самоуправление признано Конституцией, и тем, что обследованные местные сообщества реально могут делать. Жители явно заинтересованы в развитии своей территории, хотя этот интерес не всегда превращается в участие в планировании решений и проверке их исполнения. Сократить разрыв можно только при финансовой обеспеченности местного уровня, ясном разграничении полномочий, открытой информации и постоянно работающих процедурах участия населения, которые дают возможность не просто высказать мнение, но и проследить за решением вопроса.

Эмпирические материалы исследования дополняют положения этой главы и показывают, как на практике устроена финансовая деятельность органов местного самоуправления. Её определяют не только объёмы доходов и расходов: значение имеют и то, как выбирают бюджетные приоритеты, насколько жителям доступна информация о бюджете, есть ли у них инструменты общественного контроля. Эти результаты дают основание перейти к анализу современного состояния правовой базы местного самоуправления и возможных направлений её совершенствования.

Поэтому все этапы формирования и исполнения этого бюджета должны постоянно контролироваться, от подготовки проекта до подведения итогов.

В Республике Казахстан исполнение бюджетов местного самоуправления контролируют на четвёртом уровне бюджетной системы. Здесь сочетаются внешний государственный аудит, внутренний контроль и механизмы участия населения. Законодательные нормы должны укреплять финансовую самостоятельность акимов местного уровня и одновременно делать представительные органы более подотчётными местному сообществу, участвующему в контроле за использованием средств.

В бюджетном контроле выделяют следующие основные элементы:

1. Местные маслихаты обеспечивают представительный и общественный контроль, поскольку утверждают соответствующие бюджеты и заслушивают отчеты акимов и органов местного самоуправления. Регулярное представление депутатами полугодовых отчетов делает

бюджетный процесс более открытым и одновременно повышает прозрачность того, как используются средства;

2. Представительный и общественный контроль в этой сфере обеспечивают местные маслихаты, которые утверждают соответствующие бюджеты и заслушивают отчёты акимов и органов местного самоуправления. Когда депутаты систематически представляют отчётность за полугодие, бюджетный процесс становится более открытым, а использование бюджетных средств - более прозрачным.

3. В органах казначейства поступления и расходы отслеживают через интегрированные информационные системы, так что цифровизация бюджетного процесса опирается на сбор данных о движении средств. Эти инструменты делают исполнение бюджета прозрачнее, а поступления и расходы можно быстрее сопоставлять и оперативнее анализировать движение бюджетных средств.

Закон Республики Казахстан «О государственном аудите и финансовом контроле» от 12 ноября 2015 года относит к государственному аудиту аналитические, оценочные и проверочные мероприятия, с помощью которых определяют, насколько эффективно управляются бюджетные ресурсы, государственные активы, гранты и займы, применяя риск-ориентированный подход. Финансовый контроль при этом связан с мерами, которые принимаются для устранения выявленных нарушений [120].

В систему государственного аудита и финансового контроля входят Высшая аудиторская палата, ревизионные комиссии регионального уровня, уполномоченный орган внутреннего государственного аудита и службы внутреннего аудита. Последние работают в центральных и местных исполнительных органах, их ведомствах, а также в территориальных подразделениях Министерства внутренних дел. Службы внутреннего аудита Национального Банка и государственного органа, регулирующего финансовый рынок, в этот перечень не включаются [120].

Осуществление внешнего государственного аудита и финансового контроля относится к компетенции Высшей аудиторской палаты и ревизионных комиссий. Высшая аудиторская палата обладает статусом высшего органа внешнего государственного аудита и финансового контроля, непосредственно подчиняется Президенту Республики Казахстан и представляет ему отчёт о результатах своей деятельности [121].

Высшая аудиторская палата вправе осуществлять проверку средств местных бюджетов по поручению Президента Республики Казахстан или его Администрации. Основанием для проведения такого аудита также могут выступать обращения государственных органов, ревизионных комиссий, граждан и организаций, а также сведения, поступившие от правоохранительных органов. Решение о проведении аудиторского мероприятия принимается большинством голосов членов Палаты, после чего

соответствующая информация направляется в Администрацию Президента Республики Казахстан.

В пределах соответствующей административно-территориальной единицы ревизионная комиссия осуществляет оценку качества планирования и исполнения местного бюджета, эффективности использования государственных активов, грантов, займов и бюджетных инвестиций, а также реализации документов государственного планирования. В сферу её контроля входят вопросы проведения закупок, обоснованности ценообразования, деятельности местных исполнительных органов и субъектов квазигосударственного сектора, управления активами, налогового администрирования, исполнения договорных обязательств, природоохранной деятельности и применения информационных технологий. По результатам аудита ревизионная комиссия подготавливает заключение к отчёту местного исполнительного органа об исполнении соответствующего бюджета.

В пределах соответствующей административно-территориальной единицы ревизионная комиссия осуществляет внешний государственный аудит и финансовый контроль местного бюджета в соответствии с законодательством Республики Казахстан, собственным Регламентом и Типовым положением о ревизионных комиссиях [122].

К компетенции ревизионной комиссии относится проверка достоверности бухгалтерского учёта и финансовой отчётности, соблюдения договорных обязательств, полноты и своевременности поступления доходов в бюджет, а также законности возврата и зачёта платежей. Комиссия также осуществляет контроль за целевым использованием средств местного бюджета, трансфертов, кредитов, грантов и займов, а также за соответствием расходов организаций квазигосударственного сектора представленным финансово-экономическим обоснованиям. Самостоятельное значение имеет аудит консолидированной отчётности местного бюджета и финансовой документации администраторов бюджетных программ и государственных учреждений соответствующей территории.

В пределах установленной компетенции ревизионная комиссия участвует в реализации антикоррупционных мер, осуществляет анализ информации, поступающей от объектов аудита, и контролирует устранение выявленных нарушений. Комиссия вправе инициировать вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, а также направлять в маслихат сведения о выявленных нарушениях и результатах аудита эффективности. Итоги деятельности ревизионной комиссии подлежат опубликованию с соблюдением требований законодательства о защите сведений ограниченного доступа [121].

Службы внутреннего аудита формируются в структуре местных исполнительных органов, в том числе акиматов, а также у администраторов бюджетных программ. Их основное назначение состоит во

внутриведомственной оценке законности, целевого характера и эффективности использования выделенных бюджетных средств.

Внутренний аудит является формой внутриорганизационного контроля, ориентированной на оценку деятельности организации, её финансового состояния и достоверности отчётности. Его назначение состоит в выявлении возможных рисков, анализе действующих процедур, а также в разработке рекомендаций по совершенствованию управленческих и учётных процессов. Организации, которые ведут бухгалтерский учёт, должны регулярно проводить внутренний контроль; индивидуальных предпринимателей это требование не касается.

Внутренний аудит выполняют специалисты самой организации, проверяя и оценивая её внутренние процессы. Внешний аудит, напротив, проводит независимая аудиторская организация: она устанавливает, соответствует ли финансовая отчётность требованиям законодательства и правилам бухгалтерского учёта [123].

Внутренний аудит проверяет, насколько исправно работает система внутреннего контроля и даёт ли она нужный результат. Организации важно выстроить управление и контроль так, чтобы проблемные участки выявлялись вовремя, даже без привлечения внешних субъектов.

В 2025 году Высшая аудиторская палата провела комплекс мероприятий для повышения эффективности работы ревизионных комиссий области Абай, Алматинской и Костанайской областей, а также города Алматы. Опыт этих регионов даёт возможность увидеть и полученные результаты, и те проблемы, которые в системе финансового контроля пока сохраняются.

В докладах председателей ревизионных комиссий Восточно-Казахстанской области и области Абай были названы основные проблемы, с которыми сталкиваются при финансовом контроле. Отдельно рассматривалось качество сведений, которые местные исполнительные органы передают об исполнении бюджета. Если финансовые данные поступают не полностью или с опозданием, ревизионным комиссиям труднее объективно и всесторонне оценить эффективность использования бюджетных средств.

Поэтому ревизионным комиссиям необходимо предоставить доступ к информационным системам с актуальными финансовыми данными, в том числе к системам «Парус», «Фаворит», «1С:Предприятие» и другим цифровым ресурсам. Наряду с этим отмечалось, что применение инструментов искусственного интеллекта при последующей оценке способно повысить глубину аналитической работы, снизить влияние человеческого фактора и ускорить обработку значительных массивов информации.

Председателями ревизионных комиссий Алматинской и Костанайской областей, области Абай и города Алматы была представлена информация о ходе реализации планов мероприятий, разработанных по итогам оценки их деятельности за 2024 год. В докладах отражены меры, направленные на

предупреждение нарушений аудиторских стандартов, совершенствование внутренних процедур и повышение качества итоговой отчётности.

По итогам заседания Департаменту анализа и оценки бюджета было поручено направить ревизионным комиссиям результаты анализа исполнения областных бюджетов за 2024 год. Департаменту контроля качества и оценки, в свою очередь, поручено учесть итоги рассмотрения планов мероприятий четырёх комиссий при оценке их деятельности за 2025 год.

Ревизионным комиссиям рекомендовано принять дополнительные меры, направленные на улучшение показателей оценки их деятельности и повышение качества годовых отчётов об исполнении бюджета, представляемых маслихатам. Наряду с этим им предложено направить в Высшую аудиторскую палату предложения по совершенствованию процедурного стандарта представления отчётов об исполнении местного бюджета, а также инициировать заключение меморандумов с акиматами для получения доступа к финансовым информационным системам [124].

На современном этапе в деятельности Правительства усиливается переход к цифровым инструментам мониторинга и оценке бюджетных расходов по достигнутым конечным результатам, а не только по уровню освоения средств. Часть рекомендаций Высшей аудиторской палаты и депутатского корпуса уже принята в работу. Из 37 рекомендаций прошлого года исполнено 16, по 21 рекомендации работа продолжается, при этом 13 из них планируется реализовать в текущем году.

Одновременно проводится пилотный анализ возможности внедрения блочного бюджета, направленного на повышение гибкости государственных органов. Вопрос возврата 82,8 млрд тенге в Национальный фонд предполагается рассмотреть при формировании республиканского бюджета на 2027 год. Кроме того, нормативно закрепляется порядок возврата ранее предоставленных бюджетных кредитов. На базе цифровых систем прорабатывается механизм сквозного отслеживания средств Национального фонда до конечного получателя. Также совместно с Национальным Банком в рамках программы «Нацфонд – детям» формируется порядок управления невостребованными средствами, необходимый для обеспечения их сохранности и доходности.

Даже сформированная нормативно-правовая база сама по себе не делает взаимодействие местных исполнительных органов с населением эффективным. Его развитию по-прежнему мешает то, что граждане недостаточно вовлечены в процессы местного самоуправления и не так активно участвуют в их решении. Государственные органы, кроме того, не всегда переходят к проактивному решению общественно значимых вопросов, хотя многие из них получают широкий общественный резонанс, в том числе в социальных сетях, где такая реакция проявляется заметно.

Когда дополнительные полномочия передают на местный уровень, государственный аудит приобретает ещё большее значение для контроля за тем, как используются бюджетные средства. Но ревизионным комиссиям по-

прежнему трудно работать независимо: они финансово зависят от местных исполнительных органов, а порядок формирования их состава имеет недостатки. В результате этот порядок пока не в полной мере помогает повысить качество и результативность аудиторских мероприятий.

Экономическое развитие регионов сдерживает и отсутствие методологически обоснованных подходов, которые позволили бы последовательно совершенствовать административно-территориальное устройство.

Регионы и населённые пункты развиваются неравномерно, и это видно по различиям в уровне экономического развития, географическом положении, численности населения и площади занимаемых ими территорий.

Из более чем 6 тыс. сельских населённых пунктов примерно 3,5 тыс. имеют потенциал для дальнейшего развития; именно их относят к опорным и спутниковым населённым пунктам.

Административно-территориальная структура по-прежнему не вполне согласована с реальной численностью населения: в отдельных сёлах живёт более 10 тыс. человек, тогда как в некоторых малых городах этот показатель, напротив, не достигается.

Различие между поселками и селами во многом остаётся формальным, поскольку по структуре экономики, внешнему облику и численности населения они существенно друг от друга не отличаются.

Нужен специальный закон о местном самоуправлении, который чётко закрепит финансовые основы работы органов МСУ и гарантии их финансовой самостоятельности. Правительству также следует разработать и утвердить Национальную стратегию децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления на 2026-2030 гг. В этом документе необходимо определить основные подходы к решению актуальных проблем МСУ, включая формирование устойчивой финансовой базы для органов местного самоуправления, обеспечение их финансовой автономии и совершенствование механизмов регулирования финансовых вопросов именно на местном уровне.

Сопоставление законодательства с практикой его применения показывает, что действующий Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» отвечает современным потребностям этой сферы лишь частично. Его нормы пока не создают в полном объёме организационно-правовую и финансовую основу, которая нужна для самостоятельной и результативной работы системы местного самоуправления.

Местное самоуправление в наибольшей степени проявляется на низовом уровне публичной власти — в сёлах, посёлках и городах, где органы управления находятся в непосредственном взаимодействии с населением и решают вопросы, связанные с повседневной жизнедеятельностью территориальных сообществ. Данный подход получил закрепление в Европейской хартии местного самоуправления 1985 года, а

также в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках СНГ 1994 года.

Институциональная система местного самоуправления, как правило, включает представительный и исполнительно-распорядительный органы. Представительный орган формируется из депутатов, избираемых населением, выражает интересы местного сообщества и принимает решения по вопросам местного значения. Исполнительно-распорядительный орган, в свою очередь, обеспечивает практическую реализацию принятых решений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления полномочия местного самоуправления должны осуществляться демократически сформированными органами, прежде всего выборными представительными собраниями, перед которыми ответственны исполнительные структуры [4].

В Казахстане функции представительных органов преимущественно осуществляют областные и районные маслихаты. Вместе с тем самостоятельные исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в действующей системе не сформированы. Областные и районные акиматы, а также акимы городов и сельских округов относятся к системе местного государственного управления. Данное обстоятельство свидетельствует о незавершённости институционального оформления местного самоуправления на уровне сёл, посёлков и городов.

Действующая система сохраняет смешанный характер, поскольку сочетает элементы местного государственного управления и местного самоуправления. На данное обстоятельство обратил внимание Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев в выступлении 16 марта 2022 года. Для преодоления указанной двойственности дальнейшее развитие местного самоуправления целесообразно осуществлять с учётом положений Европейской хартии местного самоуправления, предусматривая формирование самостоятельных представительных и исполнительных органов на уровне сёл, посёлков и городов.

В Казахстане до настоящего времени не принят комплексный законодательный акт, специально регулирующий местное самоуправление на первичном территориальном уровне. Нечёткость разграничения компетенции между органами государственного управления и местного самоуправления, а также отсутствие самостоятельных представительных и исполнительно-распорядительных структур обусловливают несогласованность процессов планирования и реализации решений в сельских округах. Это, в свою очередь, снижает результативность управления на местном уровне.

В научной литературе предлагается разграничить местный и региональный уровни управления путём принятия специальных законодательных актов, а также исключить маслихаты и акиматы областей и городов республиканского значения из системы местного самоуправления. При этом допускается сохранение действующего

административно-территориального устройства и двойственного статуса местных представительных и исполнительных органов, которые совмещают отдельные функции государственного управления и самоуправления [125, с. 56–57].

Более того, результаты проведённого исследования, включая анализ исторически сложившихся условий формирования местных бюджетов и бюджетов органов местного самоуправления, позволяют обосновать необходимость внесения в Бюджетный кодекс РК нормы о закреплении за бюджетами местного самоуправления постоянных собственных источников доходов. Первоначально такими источниками могут стать доходы, уже закреплённые Кодексом, если обеспечить им устойчивый статус и не допускать их ежегодного изменения по решениям вышестоящих органов. В ближайшей перспективе это способно уменьшить объём перераспределяемых трансфертов, но одновременно даст местным органам более сильный стимул расширять собственную налоговую базу.

Предлагаемая модель изменений соответствует конституционному принципу финансовой самостоятельности и может укрепить стабильность местных бюджетов, а заодно сделать работу органов местного самоуправления эффективнее.

В действующем бюджетном законодательстве следует закрепить ещё одну норму: ежегодно направлять через механизм бюджета народного участия не менее 3—5 % бюджета развития местного самоуправления.

Такая мера может активизировать местные органы, в том числе структуры местного самоуправления, и побудить их шире привлекать граждан к планированию и распределению средств местного бюджета. Жители при этом смогут напрямую определять, какие проекты благоустройства соответствующей территории считать приоритетными.

Из бюджета можно финансировать озеленение, строительство и восстановление тротуаров, пандусов и арычной системы, обустройство и освещение парков, скверов, улиц, пешеходных зон и других общественных пространств. Сюда же относятся ремонт бордюров, брусчатки и подпорных стен, ликвидация стихийных свалок, установка и обновление беседок, скамеек, урн и детского оборудования, благоустройство дворов, спортивных и игровых площадок, а также поддержание надлежащего санитарного состояния населённых пунктов.

Когда жители участвуют в принятии бюджетных решений, бюджетный процесс становится прозрачнее, а доверие к органам местной власти укрепляется; одновременно растут информированность и финансовая грамотность населения. Такая практика формирует и общую ответственность жителей за качество, сохранность и разумное использование объектов местной инфраструктуры.

Отдельного законодательного закрепления требует обязательная финансовая оценка новых полномочий, которые передаются органам местного самоуправления. Передача таких полномочий должна опираться на

финансово-экономическое обоснование, расчёт дополнительной нагрузки на местный бюджет и указание источников, из которых будут покрываться соответствующие расходы.

Такой порядок не позволит передавать органам местного самоуправления полномочия, не обеспечив их необходимыми средствами. Если Конституция предусматривает передачу отдельных государственных функций, вместе с ними должны выделяться финансовые ресурсы, которых достаточно для их своевременного и эффективного выполнения.

Законодательству следует установить прямое правило: новые государственные полномочия передаются органам местного самоуправления только одновременно с необходимыми финансовыми ресурсами. Это соответствует Европейской хартии местного самоуправления, которая требует соразмерять финансовое обеспечение объёму передаваемых функций.

Нужна и система, позволяющая оценивать финансовую самостоятельность местного самоуправления. Для этого в Бюджетном кодексе следует закрепить ежегодную оценку уровня муниципальной самостоятельности. Её можно проводить по доле собственных доходов, зависимости от трансфертов, качеству управления коммунальным имуществом, участию населения в распределении бюджетных средств и тому, насколько исполняется местный бюджет.

Чтобы бюджетный процесс был прозрачнее, закон должен закрепить механизмы открытости и участия населения. Речь может идти о размещении сведений об исполнении местных бюджетов в режиме реального времени, об открытых данных о муниципальных закупках, обязательном общественном обсуждении значимых бюджетных расходов и электронном голосовании при рассмотрении бюджетных проектов.

Такая модель отвечает современным направлениям развития местного самоуправления и укрепляет прозрачность и ответственность публичного управления.

Бюджетный кодекс и Концепция управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года, утверждённая Указом Президента от 10 сентября 2022 года, задают стратегические и правовые ориентиры бюджетной политики Республики Казахстан. В них определено, как формируются, распределяются и используются государственные финансы.

Недавно в Бюджетный кодекс внесли изменения, после которых Правительство впервые подготовило в 2022 году аналитический отчёт «О бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов до 2050 года». При этом действующий Кодекс не устанавливает чётких требований к структуре и содержанию такого документа. На наш взгляд, именно это сказалось на полноте и качестве первого отчёта.

Исследователи считают независимую проверку исполнения бюджета и соблюдения бюджетного законодательства одним из главных условий

эффективного регулирования бюджетной системы. Проверять нужно не только годовой бюджет, но и то, как выполняется бюджетная стратегия, соблюдаются установленные правила и выдерживаются предусмотренные ими ограничения. При этом аудит бюджетной системы должен быть независимым от исполнительной власти, а оценка результативности налогово-бюджетной политики - объективной, без подмены анализа формальным подтверждением уже принятых решений. Законодательство должно гарантировать и неограниченный доступ к нужной информации: только при таком доступе анализ и аудит будут достоверными и полными [126].

Одних долгосрочных бюджетных правил недостаточно: Бюджетный кодекс должен жёстко требовать их соблюдения и не допускать, чтобы со временем их содержание и действие становились нестабильными. При этом заранее предусмотреть все экономические шоки невозможно, поэтому бюджетная система должна выдерживать не только обычные колебания экономического цикла, но и непредвиденные потрясения, к которым готовые правила могут оказаться неприменимы.

Передовая международная практика показывает, что в Бюджетном кодексе нужен чёткий порядок временного отступления от бюджетных правил, если возникает непредвиденный экономический шок. В таком порядке следует заранее определить исключительный характер отступления и его ограниченный срок, не превращая эту процедуру в постоянное изменение правил, а после преодоления кризисной ситуации обязательно восстановить их действие.

Если порядок временного отступления от бюджетных правил закреплён в нормативном виде, бюджетная политика становится более предсказуемой и эффективной, а доверие к ней - выше. Зарубежный опыт показывает, что новый Бюджетный кодекс должен также устанавливать ответственность за нарушение этих правил: в нём следует определить ответственное должностное лицо или уполномоченный государственный орган и предусмотреть финансовые, процедурные либо репутационные санкции, которые применяются к нарушителю в установленном порядке. На этом фоне рекомендации МВФ, Всемирного банка и ОЭСР создать в Казахстане независимый профессиональный Бюджетный совет могут стать важной частью бюджетной системы, которая опирается на правила и делает их соблюдение проверяемым.

Обычно бюджетные советы работают независимо от политического влияния и объединяют несколько связанных между собой полномочий, охватывающих разные этапы бюджетного процесса. Они оценивают, насколько обоснована бюджетная политика, рассматривают годовые и среднесрочные бюджетные планы, проверяют долгосрочную устойчивость бюджетной системы и фискальные риски, а после исполнения бюджета проводят независимую оценку его показателей с учётом государственных целей и установленных бюджетных правил. В некоторых странах бюджетные

советы дополнительно анализируют и само бюджетное законодательство, после чего предлагают, как улучшить налогово-бюджетную политику.

В Казахстане часть функций бюджетного совета раньше в определённой мере выполнял Счётный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, а теперь их выполняет Высшая аудиторская палата. Но совмещать консультативные и аудиторские полномочия рискованно: это может привести к конфликту интересов, тогда как международные стандарты аудита требуют разделять такие функции на уровне институтов. Это необходимо для исключения ситуации, при которой одни и те же специалисты впоследствии оценивают результаты реализации собственных рекомендаций.

В результате проведённых реформ правовой статус ревизионных комиссий был усилен, а объём их полномочий существенно расширен. В настоящее время они функционируют как самостоятельные государственные органы, осуществляющие контроль за исполнением местных бюджетов посредством внешнего государственного аудита и финансового контроля.

Для уменьшения финансовой зависимости ревизионных комиссий представляется обоснованным закрепить специальный порядок их финансирования с участием постоянных комиссий маслихатов. При разработке такого механизма может быть учтён порядок финансового обеспечения Счётного комитета, осуществляемый через профильные комитеты Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

Повышению профессионального уровня ревизионных комиссий может способствовать установление порядка, при котором их члены назначаются маслихатом по представлению председателя соответствующей ревизионной комиссии и после согласования со Счётным комитетом. Наряду с этим для обеспечения оперативности контрольных мероприятий целесообразно предоставить государственным аудиторам доступ к информационным системам иных государственных органов.

Усиление прозрачности деятельности акимов сельских округов может быть обеспечено путём закрепления обязанности ревизионных комиссий представлять результаты аудита на рассмотрение Кенеса. Рассмотрение соответствующих материалов целесообразно проводить на выездных заседаниях либо с использованием онлайн-формата.

По завершении аудиторских мероприятий представляется целесообразным проводить отчётные встречи акима с населением при участии председателя либо представителей соответствующей ревизионной комиссии.

С 1 января 2026 года региональные ревизионные комиссии в Республике Казахстан были упразднены и преобразованы в территориальные департаменты Высшей аудиторской палаты. Ранее их финансирование осуществлялось за счет средств местных бюджетов, что создавало риск конфликта интересов. Передача данных органов в прямое подчинение ВАП направлена на укрепление независимости и объективности внешнего

государственного аудита. Вместе с тем для сохранения механизмов местного представительства и контроля депутатам областных маслихатов предоставлено право назначать двух представителей в руководство каждого территориального департамента.

К направлениям аудита, которые раньше входили в компетенцию ревизионных комиссий, а теперь передаются территориальным подразделениям Высшей аудиторской палаты, относятся:

оценка того, насколько результативно расходуются средства местных бюджетов и управляются государственные активы;

проверка соответствия процедур государственных закупок требованиям законодательства;

контроль за реализацией целевых программ регионального развития и проверка того, что организации квазигосударственного сектора расходуют бюджетные ресурсы по назначению.

Расширить имущественную базу местного самоуправления можно, если упростить оформление правоустанавливающих документов на объекты коммунальной собственности, предварительно проведя их инвентаризацию, включая бесхозяйные активы, и составив перечень имущества для поэтапной регистрации и постановки на учет.

Затраты на разработку проектно-сметной документации удастся снизить, если заранее подготовить унифицированные проекты для объектов, которые строят в сельских округах.

Для решения задач, которые затрагивают несколько территорий, нужно расширять сотрудничество местных сообществ. Оно может охватывать обращение с отходами, организацию водоснабжения и водоотведения, развитие транспортного сообщения, а также выделение земельных участков под пастбища и сенокосы. Такая кооперация даст органам местного самоуправления возможность объединять полномочия, финансовые ресурсы и управленческие инструменты, необходимые для повышения качества услуг, которые предоставляются населению на взаимодействующих территориях.

В компетенцию органов местного самоуправления предлагается включить благоустройство населённых пунктов, создание и развитие транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры, предоставление базовых местных услуг и содержание объектов общего пользования. Но реализовать эти полномочия в полной мере мешают ограниченная финансовая самостоятельность, несовершенные административные механизмы и нехватка квалифицированных кадров, которые могли бы обеспечивать такую работу. Из-за этого органы не всегда успевают своевременно учитывать потребности жителей, поддерживать общественные инициативы и обеспечивать устойчивое развитие территорий. С учётом этих ограничений предложения по улучшению системы управления целесообразно объединить по нескольким основным направлениям.

Одно из главных направлений совершенствования местного управления - расширение автономии и управленческой самостоятельности местных органов власти. Если дать им больше полномочий, они смогут принимать решения с учётом особенностей конкретных регионов и реальных потребностей населения, а не ориентироваться только на общие решения. Поэтому важно укреплять финансовую самостоятельность местного уровня, расширяя возможности органов самостоятельно формировать бюджеты и рационально распределять имеющиеся ресурсы.

Во-вторых, цифровые технологии расширяют доступ населения к государственным услугам, делают управленческие процедуры прозрачнее и помогают рациональнее расходовать ресурсы. При этом цифровые платформы дают гражданам дополнительные способы участвовать в обсуждении и принятии решений на местном уровне.

В-третьих, муниципальной службе нужен кадровый потенциал, который регулярно укрепляется через системное повышение квалификации; речь идёт не о разовых курсах, а о постоянной работе с профессиональными знаниями. Это поможет управлять качественнее, особенно когда в работу органов власти входят современные цифровые технологии. В результате могут улучшиться условия жизни населения, расширится участие граждан в принятии решений и повысится эффективность работы местных органов. В долгосрочной перспективе совершенствование системы местного самоуправления может рассматриваться как одно из важных условий устойчивого социально-экономического развития Казахстана и реализации государственных приоритетов. Достижение указанных целей требует согласованных мер по обновлению законодательства, модернизации инфраструктуры и повышению профессионального уровня кадров. При этом особое внимание следует уделить обеспечению устойчивой коммуникации с общественностью, поскольку она является необходимым условием прозрачности и подотчётности местных органов власти [127, с. 165].

Республиканское общественное объединение «Объединение депутатов маслихатов Казахстана» поддерживает внедрение обновлённого механизма взаимодействия акиматов и маслихатов в системе местного самоуправления. Предлагаемая модель предполагает координацию деятельности, разграничение ответственности и взаимное содействие при решении вопросов местного значения. Сочетание государственных ресурсов с потенциалом органов местного самоуправления может способствовать повышению эффективности управления территориями и улучшению качества жизни населения.

Модель партнёрства между акиматами и маслихатами в сфере местного самоуправления целесообразно выстраивать на основе следующих принципов.

Партнёрскую модель взаимодействия акиматов и маслихатов в местном самоуправлении целесообразно строить на следующих принципах.

Второй принцип требует государственной финансовой поддержки, необходимой для того, чтобы органы местного самоуправления могли надлежащим образом выполнять возложенные на них функции и задачи.

Третий принцип связан с тем, чтобы государственные органы и институты местного самоуправления советовались друг с другом и работали в партнёрстве, когда готовят решения и воплощают инициативы, рассчитанные на развитие конкретных территорий.

Четвёртый принцип касается обмена между государственными органами и местным самоуправлением информацией о том, что нужно территориям, какие проблемы там возникают и каких результатов уже удалось добиться. Эти сведения нужны, чтобы точнее планировать работу и эффективнее проводить соответствующие мероприятия.

Пятый принцип требует оценивать и отслеживать, как выполняются местные программы и проекты. Когда этим занимаются и государство, и местное самоуправление, виднее, насколько принятые меры на практике дают результат, отвечают поставленным целям и задачам и требуют ли они дальнейшей корректировки.

Представленная схема отражает взаимодействие местных исполнительных органов в лице акиматов и представительных органов в лице маслихатов всех уровней. Координацию деятельности двух ветвей местной власти в сфере местного самоуправления предлагается возложить на главных инспекторов Канцелярии Премьер-Министра, которые в рамках своих функциональных обязанностей будут информировать Правительство о фактическом положении дел на местах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационном исследовании впервые в комплексном и систематизированном виде проведён историко-правовой, конституционно-правовой и институциональный анализ формирования эффективной правовой основы финансирования органов местного самоуправления в Республике Казахстан.

В научно-теоретическом аспекте установлено, что формы и институты формирования эффективной правовой базы финансирования органов местного самоуправления в Республике Казахстан как самостоятельная правовая категория до настоящего времени не получили достаточного теоретического осмысления.

По итогам проведённого анализа системы формирования эффективной правовой базы финансирования органов местного самоуправления в Республике Казахстан можно сформулировать следующие выводы:

1. Местное самоуправление в Казахстане является формой самостоятельного решения населением вопросов местного значения непосредственно либо через выборные органы и направлено на согласование общенациональных и местных интересов. Его основными принципами выступают участие граждан, выборность и подотчетность органов МСУ, организационная самостоятельность, наличие собственного бюджета и имущества, а также разграничение полномочий с государственными органами. В настоящее время система МСУ продолжает реформироваться, включая апробацию новых подходов к формированию ее финансовой основы.

2. На основе международных документов и зарубежного опыта стран, сформировавших эффективные модели местного самоуправления, обоснована необходимость правового обеспечения защищённости процессов надлежащего финансирования органов МСУ на уровне местного сообщества.

Историко-правовой анализ развития МСУ в Казахстане подтверждает, что финансовая обеспеченность и самостоятельность являются необходимыми условиями его эффективного функционирования. Вместе с тем в рамках единой бюджетной системы государство должно гарантировать правовые и организационные условия для стабильного финансирования органов местного самоуправления.

3. Анализ показал, что в настоящее время Казахстане отсутствует консолидированный правовой акт, который мог бы действовать в качестве единой правовой основы для надлежащего обеспечения надлежащего финансирования органов местного самоуправления.

Сложившаяся практика позволяет выделить ряд основных принципов финансирования местного самоуправления в Республике Казахстан. К ним относятся финансово-экономическая самостоятельность органов МСУ, наличие собственного бюджета, включая бюджет четвёртого уровня, законодательное закрепление доходных источников местного самоуправления, применение трансфертного и целевого финансирования,

участие граждан в решении вопросов местного значения, а также ответственность и гласность в распоряжении финансовыми ресурсами.

4. С учётом опыта функционирования системы местного самоуправления, проанализированного в диссертационном исследовании, представляется обоснованным предложить следующие изменения и дополнения в действующее бюджетное законодательство, а также в законодательство о местном государственном управлении и самоуправлении:

a. Предлагается закрепить в Бюджетном кодексе минимальную долю собственных доходов бюджета местного самоуправления, не подлежащую ежегодному изменению решениями центральных государственных органов, с учётом положительного опыта Польши;

b. В целях укрепления стабильной собственной доходной базы местного самоуправления и снижения зависимости от трансфертов предлагается внести в Бюджетный кодекс Республики Казахстан положения о закреплении за бюджетами МСУ собственных местных налогов, доли подоходного налога, доходов от муниципального имущества, а также выравнивающих субсидий с учётом польского опыта;

c. Предлагается законодательно закрепить запрет на вмешательство исполнительных органов в решение вопросов, отнесённых к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев нарушения закона. Такая мера позволит обеспечить реализацию принципа организационной самостоятельности МСУ с учётом германского опыта;

d. С учетом финского опыта целесообразно законодательно закрепить обязанность органов местного самоуправления размещать на единой цифровой платформе проекты местных бюджетов, отчеты об их исполнении, проекты благоустройства территорий, а также результаты общественных обсуждений. Наряду с этим возможно предусмотреть механизм электронного голосования граждан по проектам бюджета участия, что будет способствовать повышению прозрачности бюджетного процесса и расширению участия населения в решении вопросов местного значения;

e. С учетом австрийского опыта целесообразно закрепить на законодательном уровне систему ежегодной оценки финансовой самостоятельности органов местного самоуправления на основе единых национальных индикаторов. К таким индикаторам могут быть отнесены доля собственных доходов в структуре местного бюджета, степень зависимости от трансфертов, эффективность управления коммунальным имуществом, уровень исполнения бюджета, а также фактическое участие населения в решении вопросов местного значения;

5. Целесообразно законодательно закрепить принцип финансовой достаточности местного самоуправления с учетом статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, предусмотрев в Бюджетном кодексе Республики Казахстан специальные нормы по формированию устойчивой и самостоятельной финансовой базы органов МСУ:

a. законодательно закрепленный гарантированный перечень собственных доходов органов местного самоуправления;

b. необходимо предусмотреть обязательное финансовое обеспечение всех полномочий, передаваемых органам местного самоуправления;

c. введение трехлетнего планирования межбюджетных трансфертов;

d. законодательное установление пределов вмешательства государственных органов в распоряжение органами местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами;

e. целесообразно предусмотреть ежегодную оценку степени финансовой самостоятельности муниципалитетов на основе единой системы национальных индикаторов.

Наиболее обоснованным направлением дальнейшего совершенствования законодательства Республики Казахстан в сфере местного самоуправления представляется не прямое заимствование зарубежных моделей, а адаптация их отдельных элементов. Здесь особенно полезно обратиться к отдельным положениям германского, польского, финского и канадского опыта. Такой подход отвечает современным рекомендациям ОЭСР и уже частично отражён в казахстанской Концепции развития местного самоуправления, поэтому его можно считать практически реализуемым и применимым на практике.

6. Чтобы органы местного самоуправления в Казахстане эффективнее участвовали в развитии предпринимательства, необходимо законодательно закрепить и расширить их автономию:

- к приоритетным мерам следует отнести перераспределение части налоговых поступлений в пользу местных бюджетов, а также закрепление устойчивых механизмов, обеспечивающих участие предпринимательского сообщества и граждан в принятии решений на местном уровне;
- развитие цифровой инфраструктуры должно сделать услуги для субъектов малого и среднего предпринимательства доступнее и качественнее;
- поддержку инициатив на местном уровне следует усилить, одновременно создав более устойчивые правовые и организационные условия для развития механизмов государственно-частного партнёрства.

7. Законодательство Республики Казахстан о местном самоуправлении разумнее совершенствовать не за счёт прямого переноса зарубежных моделей, а через адаптацию отдельных элементов этих моделей, без их механического и полного заимствования. Особый интерес здесь представляют некоторые положения германского, польского, финского и канадского опыта. Такой путь согласуется с современными рекомендациями ОЭСР и уже частично отражён в казахстанской Концепции развития местного самоуправления, поэтому его можно считать не только обоснованным, но и практически реализуемым.

Финансовая деятельность органов местного самоуправления - это не только соотношение доходов и расходов. Важно учитывать, как определяются бюджетные приоритеты, насколько населению доступна бюджетная информация и есть ли действенные механизмы контроля, а не только сам факт их наличия. На этой основе можно перейти к анализу современного состояния правовой базы местного самоуправления и основных направлений её дальнейшего совершенствования. Здесь особенно важен постоянный контроль на всех этапах формирования и последующего исполнения бюджета местного самоуправления.

8. Выяснилось, что в Казахстане до сих пор нет структур, которые отвечали бы за мониторинг, контроль и стратегическое планирование финансового обеспечения органов местного самоуправления. Нет и единой системы взаимодействия государственных органов с органами МСУ, которая определяла бы, как обеспечивать их надлежащее финансирование.

Целесообразно закрепить в законодательстве создание исполнительных органов местного самоуправления наряду с представительными органами МСУ с учетом административно-территориального устройства Республики Казахстан, а также определить их правовой статус и порядок государственного финансирования.

9. Установлено, что в Казахстане необходимо создать условия для повышения осведомлённости о финансовых рисках, затрагивающих деятельность органов местного самоуправления. В отличие от более сформированных отраслей права, законодательство, регулирующее имущественные и финансово-экономические основы МСУ, находится на стадии становления. В связи с этим законодателю следует своевременно принять меры по разработке и принятию специальных законопроектов, направленных на укрепление финансовых и экономических основ местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 15 марта 2026 года // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000
2. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана "Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество" // https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130
3. Усманова Р. М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 33.
4. Европейская Хартия местного самоуправления / European Charter of Local Self-Government. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2003. – 88 с. – (Серия «Дкументы Совета Европы»).
5. Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. - 2-е изд. - М.: Институт новой экономики, 2009. - 1152 с.
6. Современный словарь иностранных слов:/Издво «Рус. Яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. Яз. 1993. – 740 с.
7. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – С. 15.
8. Кузин Ф.А. Диссертация: Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты. Практическое пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов. – 2-е изд., доп. – М.: Ось-89, 2001. – С. 40.
9. Ракимбаев, Э.Н. Конституционно-правовые основы и проблемы системы народовластия [Текст]: монография / Э.Н. Ракимбаев. – Бишкек: Изд-во «Салам», 2010. – 327 с.
10. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. Ред. В.Н. Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Цент социальных технологий, 1995. – 309 с.
11. А. Линкольн. Собр. Соч. Т. 5, с. 69.
12. Уваров В.Н., Уварова Н.В. Теория государственного управления: Учебник. – Алматы: Гуманитарный ун-т транспорта и права им. Д.А. Кунаева, 2014. – 584 с.
13. Бокижанова Ф.И., Сыздыкова К.Ш., Калиакбарова Г.Ш., Сеитова А.Б. Теория государственного управления. Учебное пособие: (2 изд.) Алматы. ИП «LP-Zhasulan», 2021. 2021.
14. Конституция – Основной закон Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // https://www.garant.ru/doc/constitution/
15. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств». Содружество Независимых Государств Декларация от 28 октября 1994 года. 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан.

[Электронный ресурс]. – URL: https://docs.cntd.ru/document/901880427 (дата обращения: 23.04.2021).

16. Биржанова К.С., Ибраева К.Б. Основы права Республики Казахстан: Справочник / Авторы сост.: К.С. Биржанова, К.Б. Ибраева, - Алматы: Алматы кітап баспасы, 2013. – 320 с.

17. Добролюбова Е. И., Южаков В.Н., Ефремов А. А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 1999 г.– 114 с.– (Научные доклады: государственное управление).

18. Иванова А.А. Конституционное закрепление местного самоуправления: теоретико-правовой подход // Экономика и право. 2021. Т. 31, вып. 3. С. 117-139

19. Жанузакова Л.Т. Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе Вестник Института законодательства и правовой информации РК № 4 (67) - 2021. С. 21-30.

20. Еремин А.Р. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. - Саранск,1996, с.43.

21. Политология: хрестоматия /сост. М.А. Василик, М.С. Вершинин. М.: Гардарики, 2000. С. 821.

22. Сулейменов А. Местное самоуправление в Республике Казахстан. – http://e-history.kz/ru/contents/view/4828.344

23. Сагалбаева С.Г. Муниципальное право. Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов. 2016 г. с. 48

24. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. - Бишкек: Салам, 2002.

25. Еремян В.В., Чихладзе Л.Т. Публичная власть как механизм взаимодействия органом государственной власти и местного самоуправления: Монография. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.

26. Сабитов К.А., Алибаева Г.А., Ракимбаев Э.Н. О соотношении терминологии в системе местного самоуправления в Республике Казахстан. Дефинирование терминов. Вестник Евразийского Национального Университета Имени Л.Н. Гумилева. Серия: Право. Том 148 № 3 (2024). С. 239-248

27. Гражданин и власть. Монография / С. А. Авакьян, Д. А. Авдеев, Е. Ф. Гладун и др. Под ред. Г.Н. Чеботарева. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Тюменский государственный университет, Институт государства и права. – Тюмень: ТюмГУ-Press, 2023. – 172 с.

28. Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639

29. Послание Президент Республики Казахстан К.К. Токаев народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» 16 марта 2022 года //

30. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_

31. Бюджетный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 15 марта 2025 года № 171-VIII // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171

32. Руководство по проведению функционального анализа. – Б.: 2006. – 172 с.

33. Лозовой М. М. Аннотация научной статьи по экономике и бизнесу, автор научной работы – Лозовой М. М. https://tochka.com/info/glossary/finansirovanie/

34. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2003. – 895 с.

35. Нешитой А. С. Понятие финансирования и его формы. Инвестиции: Учебник. – 5-е изд., перераб. и испр. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2007. – 372 с.

36. Родионова М.А. Понятие и принципы финансирования. Шпаргалка по финансовому праву. 2004. Дата обращения: 20 февраля 2021.

37. Алибеков С. Т. Налоговое право Республики Казахстан. Общая и Особенная части: Учебное пособие / С.Т. Алибеков. - Алматы: Юридическая литература, 2008. - 210 с.

38. Налоговый кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 18 июля 2025 года № 214-VIII ЗРК // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000214

39. Николаева С.Л. Гражданское право Республики Казахстан (Общая часть): Учебно- методическое пособие. – Актобе: ТОО «Хабар-Сервис», 2022 г. - 72 с.

40. Чеботарев А.Е. Аналитический доклад на тему: «Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования» / Астана, НАО «Казахстанский институт общественного развития», 2023. – 106 стр.

41. Ракимбаев, Э.Н. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызстана // Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызстана на пороге XXI века: прогр. и матер. участн. симпозиума // Банковский вестник. – 2000. – С. 22–30.

42. Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года. План нации - 100 конкретных шагов // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100

43. Ермакова Е.А. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России /Е.А. Ермакова, О.В. Болякина [Электронный доступ] // Финансы и кредит. –2012. –No 12.

44. Дадашев А.З. К вопросу о финансовой самостоятельности муниципальных образований и методах оценки ее уровня / А.З. Дадашев, А.И. Золотько [Электронный доступ] // Финансы и кредит. –2018. –No 9.

45. Гарафиева М.Ю. Финансовая самостоятельность как залог развития муниципального финансовогохозяйства (на примере г. Казань) / М.Ю. Гарафиева [Электронный доступ] // Вестник экономики, права и социологии. –2015. –No 2.

46. Чуканова Е.А. Финансовый потенциал как критерий оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований / Е.А. Чуканова, К.И. Осипова [Электронный доступ] // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. –2013. –No 3.

47. Седельникова Р.И. Конституционные основы финансовой самостоятельности местного самоуправления / Р.И. Седельникова [Электронный доступ]. -Режим доступа: cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnyeosnovy-finansovoy-samostoyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya/viewer (дата обращения: 02.09–05.09.2024).

48. Закон Республики Казахстан от 24 декабря 1996 г. № 52-1 О бюджетной системе (с изменениями и дополнениями внесенными Законами РК от 16 июня 1997 г. № 125-1; от 11 июля 1997 г. № 154-1; от 16.12.98 г. № 319-1 // https://prg.kz/document/?doc_id=1006750&pos=3;141

49. Закон Республики Казахстан от 1 апреля 1999 года № 357-1О бюджетной системе // https://prg.kz/document/?doc_id=1013009&doc_id2=1012652&pos=11;225&pos2=3;249

50. Бюджетный Кодекс РК от 24 апреля 2004 года // https://prg.kz/document/?doc_id=1047801&doc_id2=1047801&pos=15;232&pos2=7;246

51. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_#z1

52. Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» от 13 июня 2013 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000387

53. Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам электроэнергетики» от 11 июля 2017 года // https://prg.kz/document/?doc_id=32691008

54. Караваева И.В., Гираев В. Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов. Федерализм.

2018;(2):18-31. https://federalizm.rea.ru/jour/article/view/92/93 Дата обращения: 12.03.2023г.;

55. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. - 2-3 изд.- М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007.- 486 с. https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/95283/1/978-5-7996-2699-0_2019.pdf Дата обращения: 25.03.2023г.;

56. Солтангазинов А.Р. Финансово-экономическая основа местного самоуправления Казахстана: проблемы и перспективы // А.Р. Солтангазинов // Вестник Университета «Туран». - 2018. - №2. - С. 153-158.

57. Р. Кәрім, Е.З. Бекбаев. Реформа местного самоуправления в Казахстане: уроки эстонской модели и поиск финансовой независимости // Вестник института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. Т. 80, № 3(2025), с. 12-22

58. Айтхожин К.К., Ракимбаев Э.Н., Сабитов К.А. Концептуальные основы формирования инновационной системы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан // Международный журнал "Наука" Костанайской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева / №3 (82) / (сентябрь 2024 г.)

59. План по собственным доходам местных бюджетов исполнен на 115% // https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/press/news/details/865043?lang=ru

60. К.А. Сабитов, Г.А. Алибаева, Э.Н. Ракимбаев. Теоретико-правовые аспекты финансовых основ органов местного самоуправления // «LEGALITAS» ғылыми журнал. No4(4), o2025. С. 59- 67

61. Пирожкова И.Г., Попов А.М. Право на самоуправление: международная фиксация дефиниции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. - № 3 (91). – С. 37-49.

62. Clark T.N. Old and New Paradigms for Urban Research // Urban Affairs Review. 2000. Т. 36. № 1. S. 3-45

63. Чехарина В.И. Реформы местного самоуправления в Польше (из европейского опыта). Труды Института государства и права Российской академии наук № 5/2024

64. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Poland-Constitution-Rus.pdf

65. Ясюк Е. К вопросу о бюджетном финансировании местного самоуправления на уровне гмины в Польше // ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Выпуск 4(16) 2022

66. Мишель Бувье. Финансовая независимость органов местного самоуправления // https://bujet.ru/article/108108.php

67. Жиль Уильям. Местные органы власти во Франции в условиях финансового и экономического кризиса. Экономические стратегии. № 12. 2010. С. 10-19.

68. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 // https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/9482

69. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям / Э. Маркварт // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2021. – Т. 4, № 2. – С. 25-36.

70. Правовое регулирование финансирования местного самоуправления в Германии и России // https://www.law.ru/article/24028-pravovoe-regulirovanie-finansirovaniya-mestnogo-samoupravleniya-v-germanii-i-rossii

71. Третий сектор в Северных странах: факты, цифры, фандрайзинг. Финляндия // https://ngokitchen.ru/materials/tretij-sektor-v-severnyh-stranah-fakty-tsifry-fandrajzing-finlyandiya/

72. Баженова О.И. К проблеме совершенствования нормативной правовой основы организации местного самоуправления в России. Правоприменение. 2017, № 1(3), с. 108-116.

73. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

74. Афанасьева Е.Е. Финансовая самостоятельность бюджетов субъектов Центрального федерального округа: состояние и перспективы достижения. Вестник Евразийской науки, 2020, №2, Том 12. // https://esj.today/PDF/20ECVN220.pdf

75. Савельев А.А. Управление финансами муниципального образования «Город Калуга»: проблемы и пути решения / А.А. Савельев [Электронный доступ] // Финансы и управление. – 2016. – № 2. – Режим доступа: nbpublish.com/library_read_article.php?id=15635 (дата обращения: 02.09-05.09.2025).

76. Балынин И.В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в Российской Федерации: ключевые проблемы и пути их решения / И.В. Балынин [Электронный доступ] // Финансы и кредит. – 2018. – № 9. – Режим доступа: cyberleninka.ru/article/n/finansovoe-obespechenie-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-rossiyskoy-federatsii-klyuchevye-problemy-i-puti-ih-resheniya (дата обращения: 02.09-05.09.2025).

77. Седельникова Р.И. Конституционные основы финансовой самостоятельности местного самоуправления / Р.И. Седельникова [Электронный доступ]. – Режим доступа: cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-finansovoy-samostoyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya/viewer (дата обращения: 02.09-05.09.2020).

78. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/

79. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.

80. Ракимбаев, Э.Н. Конституционно-правовые основы и проблемы системы народовластия [Текст]: монография / Э.Н. Ракимбаев. –Бишкек: Изд-во «Салам», 2010. –327 с.

81. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» 11 июня 1998 года № 78 //

82. Нуржанова Ш.С. «Политические процессы и местное самоуправление Казахстана в освещении казахских и зарубежных СМИ». Доклад. Конференция. Век информации. Медиа в современном мире. Петербургские чтения Россия, Санкт-Петербург, 12.04.2017-13.05.2017

83. Нуржанова Ш. С. Становление и развитие местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан: сравнительный анализ. Автореф. диссер. доктора философии (PhD) по направлению политология. 2019. – 31 с.

84. Институт политики развития (DPI). Cabar.asia: Проблемы и состояние неопределенности местных органов самоуправления в Кыргызстане.

85. Пазылов Н.А., Максытова Г.С. О некоторых вопросах местного самоуправления в кыргызской республике на современном этапе ее развития // Международный журнал экспериментального образования. – 2019. – № 4. – С.100-04; URL:https://expeducation.ru/ru/article/view?id=11903 (дата обращения: 21.04.2023).

86. Ribot J., Agrawal A., Larson A. Recentralization While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources // World Development. 2006. Vol. 34. No. 11. P. 1865.

87. Гаспарян О.Г. Децентрализация: эволюция интерпретации понятия. Вестн. Моск. ун-та. сер. 12. Политические науки. 2016. № 5

88. Омаров М.Е. Децентрализация государственной власти в Украине: политологический анализ модели трансформации. Дисс. на соиск. учен. степ. Доктора философии (PhD), А., 2025 г. 196 с.Ж

89. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе» // https://prg.kz/document/?doc_id=30947363&doc_id2=30947363&pos2=411;358

90. Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»

91. Досье на проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» (29 июня 2006 года) // https://prg.kz/document/?doc_id=30061600

92. Айтхожин К.К., Алибаева Г.А., Сабитов К.А. Местное самоуправление как форма осуществления публичной власти народа // Международный журнал "Наука" Костанайской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева / №2 (85) / (июнь 2025 г.). 167-171 стр.

93. Ракимбаев Э.Н., Сабитов К.А. Развитие правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в Казахстане // Материалы Международной научно-практической конференции «Современные проблемы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества», / Университет Нархоз, г. Алматы. 297–303 стр.

94. Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года. Утвержден Указом Президента №154 от 15.02.2021 // https://prg.kz/document/?doc_id=38490966

95. Дорожная карта бизнеса-2025. Утверждена Постановлением Правительства РК от 24 декабря 2019 года № 968 // https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/20997?lang=ru

96. Развитие местного самоуправления в Казахстане Отчет по оценке влияния изменений законодательства на практику местного самоуправления // https://echo.kz/images/reports/msu_echo.pdf

97. 4-й уровень бюджета – финансовая независимость местного самоуправления // https://kst.kgd.gov.kz/ru/news/4-y-uroven-byudzheta-finansovaya-nezavisimost-mestnogo-samoupravleniya-12-62968Ткачева Т.Ю. Финансовое обеспечение органов местного самоуправления. Финансовая политика. № 36 (420). 2012 г. с. 37-47.

98. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года О правовых актах № 480-V ЗРК // https://muz-kar-izo.kz/?p=996&lang=ru

99. Послание Главы государства народу страны «Казахстан в новой реальности: Время действовать», 2020 г.

100. Алишарипов А.Т., Утепова Г.М., Кусаинов Л.И. Повышение вовлеченности граждан в процесс принятия решений территориального развития путем цифровизации Вестник Карагандинского университета. Серия «Экономика». 2024, 29, 3(115). С. 126-139

101. Нуркеева А. Как Казахстанцы могут участвовать в распределении бюджета // https://economykz.org/?p=25707

102. Бекбаев Е.З., Сабитов К.А. Органы местного самоуправления в Республике Казахстан // Научный журнал «Хабаршы – Вестник» Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова / №2 (88) / (23 июня 2025 г.). с. 65-70 стр.

103. Всемирная организация Объединенные Города и Местные Власти // https://realnoevremya.ru/companies/1029-vsemirnaya-organizaciya-obedinennye-goroda-i-mestnye-vlasti

104. Абдулаев А.М., Кыдырова М.Б., Ыдырыс С.С. , Момбекова Г.Р. Модернизация системы местного управления Республики Казахстан: перспективы развития и проблемы реализации // Статистика, учет и аудит. № 4 (95), 2024 г. с. 66-79.

105. Развитие регионов в Казахстане: почему эффективное местное самоуправление решает всё // https://www.undp.org/ru/kazakhstan/press-

releases/razvitie-regionov-v-kazakhstane-pochemu-effektivnoe-mestnoe-samoupravlenie-reshaet-vsyo

106. Балабиев К.Р. Вопросы развития местного самоуправления в Республике Казахстан и роль зарубежного опыта в его совершенствовании. Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. 2021 г. №9. С. 181-197.

107. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2025 года № «Об утверждении Концепции регионального развития Республики Казахстан на 2025 – 2030 годы» // https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2500000679

108. Ювица Н.В. Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели. Управление. 2019. № 1. С. 26-34.

109. Как будут развиваться регионы Казахстана: утверждена концепция на 5 лет // https://www.zakon.kz/pravo/6488979-kak-budut-razvivatsya-regiony-kazakhstana-utverzhdena-kontseptsiya-na-5-let.html

110. Битолеуова Е.Д., Лавровский Б.Л., Алимбетов У.С., Турдиева З.М. Современное состояние системы бюджетирования местного самоуправления в Республике Казахстан. Вестник университета «Туран». 2022. С. 295-304

111. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 4 апреля 2025 года № 150 «Об утверждении Таблицы распределения поступлений бюджета между уровнями бюджетов, контрольными счетами наличности Национального фонда Республики Казахстан, внебюджетных фондов, формируемых за счет неналоговых платежей, и бюджетами государств – членов Евразийского экономического союза» // https://zakon.uchet.kz/rus/docs/G25E0000150

112. Доноры бюджета: какие регионы больше всех наполняют бюджет Казахстана? // https://ranking.kz/reviews/banking-and-finance/donory-byudzheta-kakie-regiony-bolshe-vseh-napolnyayut-byudzhet-kazahstana.html

113. Собственные доходы местных бюджетов исполнены на 108% и составили 7,2 трлн тенге // https://primeminister.kz/ru/news/sobstvennye-dokhody-mestnykh-byudzhetov-ispolneny-na-108-i-sostavili-72-trln-tenge-29485?utm_source=in_materials

114. Зависимость местных бюджетов от республиканского сократится с 50% в 2025 году до 34% к 2028 году // https://www.kt.kz/rus/state/zavisimost_mestnyh_byudzhetov_ot_respublikanskogo_1377987704.htmlhttps://www.kt.kz/rus/state/zavisimost_mestnyh_byudzhetov_ot_respublikanskogo_1377987704.html

115. Итоги исполнения республиканского бюджета рассмотрены на пленарном заседании Мажилиса // https://primeminister.kz/ru/news/parlam/itogi-ispolneniia-respublikanskogo-biudzeta-rassmotreny-na-plenarnom-zasedanii-mazilisa-31505

116. Новый импульс регионам: как в Казахстане развивают села // https://www.inform.kz/ru/noviy-impuls-regionam-kak-v-kazahstane-razvivayut-sela-a72f18

117. Казахстан определил приоритеты бюджета на 2026-2028 годы // https://dknews.kz/ru/ekonomika/373009-kazahstan-opredelil-prioritety-byudzheta-na-2026-2028

118. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-XIII // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_

119. Садырбаев Е.А. Современные тенденции в развитии местного самоуправления в Республике Казахстан Вестник Карагандинского университета Серия «Экономика». № 4(88).2017 г.

120. Законом РК «О государственном аудите и финансовом контроле от 12 ноября 2015 года» // https://prg.kz/document/?doc_id=37724730&doc_id2=37724730&pos=19;335&pos2=9;267

121. Положение о Высшей аудиторской палате Республики Казахстан, Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 26 ноября 2022 года № 5 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000005

122. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 28 ноября 2015 года № 11-НҚ «Об утверждении Типового положения о ревизионных комиссиях областей, городов республиканского значения, столицы» // https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012514

123. Правила проведения внутреннего государственного аудита и финансового контроля службами внутреннего аудита. Приложение 2 к приказу Министра финансов Республики Казахстан от 19 марта 2018 года № 392 // https://prg.kz/document/?doc_id=36880638&pos=7;156

124. Местные бюджеты проверят глубже и строже в РК // https://inbusiness.kz/ru/last/mestnye-byudzhety-proveryat-glubzhe-i-strozhe-v-rk

125. Айтказинов Е.К. Конституционно-правовые основы системы региональных представительных и исполнительных органов власти Республики Казахстан. Дисс. На соиск. уч. степ. М., 2010 г. с. 190.

126. Проблемы бюджетной системы Казахстана // https://halykfinance.kz/download/files/analytics/budget_problems.pdf

127. Kuanysh Sabitov, Gulnar Alibayeva, Erkinbek Rakimbayev, Kabdulsamikh Aitkhozhin, Yerzat Bekbayev Comparative Analysis of Decentralization and Power Distribution in Local Self-Government: Kazakhstan and Europe // Khazanah Hukum by UIN Sunan Gunung Djati Bandung / 2025 Vol. 7 No. 2. (Kota Bandung, Indonesia). 255-275 p.