

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Национальная школа государственной политики**

на правах рукописи

**Абылкасымов Нурман Туреханович**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫМ  
ИМУЩЕСТВОМ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Образовательная программа «7М04101 — Государственное управление» по  
направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра бизнеса и управления

Научный руководитель: \_\_\_\_\_ Орунханов М.К., профессор НШГП  
(подпись)

Проект допущен к защите: « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 г.

Директор Национальной  
школы государственной политики: \_\_\_\_\_ Абдыкаликова М.Н.  
(подпись)

**Нур-Султан, 2022**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....</b>	<b>3</b>
<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....</b>	<b>3</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>9</b>
<b>МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ .....</b>	<b>15</b>
<b>АНАЛИЗ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ .....</b>	<b>16</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>38</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	<b>43</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1 АКТ О ВНЕДРЕНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ МАГИСТЕРСКОГО ПРОЕКТА.....</b>	<b>46</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2 РАЗРАБОТАННЫЕ НОРМЫ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОЕКТ ЗАКОНА «О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ».....</b>	<b>47</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3 АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РАБОТЫ, ВКЛЮЧАЮЩАЯ ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА...</b>	<b>49</b>

## **Нормативные ссылки**

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные документы:

Указ Президента Республики Казахстан «О Конституция Республики Казахстан», утвержден 6 сентября 1995 года, № 2454.

Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года», утвержден 18 августа 2021 года, № 639.

Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года, № 268-ХІІІ.

Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», № 148.

Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года «О государственном имуществе», № 413-ІV.

## **Обозначения и сокращения**

ГК РК – Гражданский кодекс Республики Казахстан

МИО – Местный исполнительный орган

МСУ – Местное самоуправление

РК – Республика Казахстан

РФ – Российская Федерация

МНЭ – Министерство национальной экономики РК

млрд. – миллиард

млн. – миллион

п. – пункт

пп. – подпункт

ст. – статья

тг. – тенге

тыс. – тысяча

чел. – человек

## **Введение**

### **Обоснование к выбору темы магистерского проекта**

МСУ - это система власти и управления, основанная на экономической независимости органов МСУ и инициативе населения. Согласно Конституции Республики Казахстан, местное самоуправление осуществляется непосредственно населением или через избранные им органы, а государство гарантирует независимость органов МСУ в принятии решений в пределах их компетенции [1].

Экономическая независимость органов МСУ выражается в праве самостоятельно управлять и распоряжаться коммунальной собственностью. Поэтому коммунальной собственности, как экономической категории, отводится особое место при рассмотрении экономических основ местного самоуправления.

Если рассматривать понятийный аппарат термина «коммунальное имущество», то оно регулируется нормами ряда отраслей права, таких как конституционное, гражданское, административное.

Коммунальное имущество - это собственность административно-территориальных единиц, в которую входят бюджетные средства, а также объекты собственности, закрепленные и (или) не закрепленные на балансе коммунальных юридических лиц МСУ [2].

С 2000 года Правительство РК работает над децентрализацией государственного управления и обеспечением независимости органов МСУ. В то же время основополагающим признаком независимости местных сообществ является коммунальная собственность, которая играет важную роль в процессе регулирования социально-экономических отношений в сельской местности.

В рамках реализации 98-го шага Плана нации Главы государства Нурсултана Назарбаева «100 шагов», предусмотрено внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления [3].

Согласно действующему гражданскому законодательству РК бюджетные средства и объекты, не закрепленные на балансе коммунальных юридических лиц, являются частью коммунальной собственности. Таким образом, внедрение самостоятельного бюджета МСУ потребовало введение института коммунального имущества МСУ, которого не было ранее в гражданском законодательстве РК.

Передача коммунальной собственности органам местного самоуправления началась в 2018 году и осуществлялась в два этапа. В 2018 году коммунальная собственность была передана селам, население которых превысило 2000 человек, а на втором этапе, с 2020 года, всем остальным сельским административно-территориальным единицам республики [4].

В результате децентрализации государственного аппарата собственность МСУ была отделена от районной коммунальной собственности.

## **Актуальность и проблема исследования**

Основными и важными условиями развития местного самоуправления являются обеспечение собственными материальными и финансовыми ресурсами, активность населения, создание благоприятных условий и необходимой инфраструктуры для жизни и развития предпринимательства.

В настоящее время органы МСУ с 4-летним опытом управления коммунальной собственностью сталкиваются с рядом проблемных вопросов.

Во-первых, несовершенство законодательной базы, регулирующей формирование собственности местного сообщества. На сегодняшний день вопросы разграничения собственности между МСУ и органами местного государственного управления не решены, и поэтому органы МСУ продолжают выполнять порой нехарактерные функции в экономической и хозяйственной сфере.

В соответствии с действующим законодательством РК акимат района является учредителем аппарата акима сельского округа (решает вопросы его образования, реорганизации и упразднения) и определяет перечень имущества, подлежащего передаче в собственность МСУ.

Из-за экономической зависимости от районного уровня на практике встречаются случаи, когда на акима сельского округа возлагаются функции, не входящие в его компетенцию [5].

Также одной из системных проблем является содержание общественных объектов (дорог, парков, инженерных сетей, зданий и т.д.), на которые отсутствуют правоустанавливающие (идентификационные) документы, они не закреплены на балансе коммунальных юридических лиц и, следовательно, отсутствуют сведения в правовом кадастре. Как правило, такие объекты были построены (приобретены) довольно давно и документы на них не сохранились. Что касается объектов, построенных для собственных нужд и своими силами, так называемым «хозспособом», то у них изначально, не было никаких документов. В настоящее время из-за высокой стоимости услуг оформление документов является неподъемным для сельских бюджетов [5].

Во-вторых, существует несоответствие между финансовыми ресурсами местного сообщества и функциями органов МСУ.

В настоящее время вопросы, отнесенные законодательством к функциям местного самоуправления, финансируются за счет трансфертов из районных бюджетов. К концу 2020 года доля трансфертов в структуре местных бюджетов составила 87% (218 млрд. тенге) и только около 13% (34 млрд. тенге) собственных доходов было использовано на сельские нужды (благоустройство и вывоз мусора) [5].

Таким образом, сельские бюджеты все больше зависят от финансирования из районного бюджета, который имеет целевой характер использования и имеет дефицит собственных средств, выделяемых на сельские нужды.

В этих условиях, конечно, местные сообщества теряют свою независимость и экономическую свободу, что, в свою очередь, сказывается на эффективности МСУ.

В-третьих, несоответствие правового статуса аппарата акима сельского округа целям и характеру их деятельности. На сегодняшний день аппарат акима сельского округа создан в организационно-правовой форме государственного учреждения, правовой режим которого не предусматривает решения вопросов МСУ, требующих оперативного реагирования с привлечением дополнительных специалистов и финансовых ресурсов, поскольку деятельность государственного учреждения ограничена на законодательном уровне (не имеет права осуществлять хозяйственную деятельность, предоставлять платные услуги, штатные единицы и определенные виды расходов лимитированы).

В то же время вышеуказанные вопросы следует рассматривать с учетом поручений Президента РК Касым-Жомарта Токаева, озвученных в Послании Народу Казахстана от 16 марта 2022 года, о децентрализации местного самоуправления и разработке закона «О местном самоуправлении» [6].

Решение этих проблем требует совершенствования процесса управления коммунальной собственностью и ее объектами, что в конечном итоге определяет актуальность исследований по данной теме.

#### **Гипотеза исследования**

Вопрос исследования заключается в определении основных причин недостаточно эффективного функционирования органов МСУ в рамках существующего нормативно-правового поля.

#### **Цель и задачи проекта**

Комплексное научно-правовое и практическое исследование развития института управления коммунальной собственностью в Республике Казахстан.

Целью является разработка практических рекомендаций по решению проблем формирования собственности местного сообщества и совершенствованию ее управления, основанных на анализе причин слабой эффективности деятельности органов МСУ.

В соответствии с поставленной целью были определены следующие задачи:

- изучить основные базовые понятия и международный опыт управления коммунальной собственностью;
- проанализировать состав коммунального имущества МСУ;
- разработать рекомендации по совершенствованию управления коммунальной собственностью.

Объектом исследования является коммунальное имущество МСУ – бюджетные средства, объекты, закрепленные и (или) не закрепленные на балансе коммунальных юридических лиц МСУ.

Предметом исследований являются вопросы управления коммунальным имуществом местного сообщества.

#### **Методы исследования**

В основе исследования был использован общенаучный диалектический метод и методы анализа действующего законодательства и практики его

применения.

В ходе обзора литературы, который включает в себя изучение международного опыта формирования собственности МСУ, были использованы методы теоретического исследования, включая анализ и синтез, а также системный подход.

При соотношении предметов и явлений, между которыми существовало объективная общность использовался сравнительный метод познания.

### **Практическая значимость**

Практическая ценность работы определяется возможностью применения результатов исследования при разработке нового закона РК «О местном самоуправлении», который определит порядок формирования коммунальной собственности и полномочия органов местного самоуправления.

Рекомендации по разграничению вопросов местного значения и делегированных государственных функций МСУ, по формированию коммунальной собственности, а также по расширению функций исполнительного органа МСУ были приняты к рассмотрению Департаментом политики управления государственными активами МНЭ РК (акт о внедрении результатов прилагается).

## Обзор литературы

В данном исследовании необходимо изучить два ключевых понятия – местное самоуправление и коммунальная собственность МСУ. Это связано с тем, что между ними существует взаимосвязь, поскольку для эффективного управления местным сообществом необходима соответствующая экономическая основа, которая формируется из коммунального имущества МСУ.

Сама тема самоуправления общества не совсем новая, чем может показаться на первый взгляд, ей уделялось особое внимание еще в XIX веке.

В работах отечественных и зарубежных ученых большое внимание уделяется теоретическим аспектам МСУ. Говоря об этапах становления международно-правового института МСУ, следует отметить, что в середине XIX века во Франции и Бельгии впервые появилась теория свободного сообщества, раскрывающая суть МСУ.

Представители этой теории (Гербер, Аренс) считали право общины на самоуправление естественным и неотъемлемым, в то время как государственные органы сохраняли за собой ведение только государственных дел.

В конце XIX века широкое распространение получила государственная теория самоуправления. По мнению его представителей (Штейн Л., Гнейст Р., Лазаревский Н.И.), МСУ является неотъемлемой частью государственного управления, а местные органы власти являются частью единой системы государственных органов.

В конце XX века Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия) определила основные принципы местного самоуправления, присущие многим странам мира.

Этот документ определяет следующие основные особенности местного самоуправления:

- органы МСУ осуществляют деятельность в пределах компетенции, установленной законом;
- МСУ самостоятельно управляет своими собственными ресурсами;
- выборность органов МСУ населением.

Хартия определяет МСУ как «право и реальную способность органов местного самоуправления регулировать и управлять значительной частью общественных дел, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [7].

В то же время термин «самоуправление» можно воспринимать как «самостоятельное ведение собственных дел», что подразумевает определенную независимость и ответственность человека в решении собственных проблем.

В целом государство признает независимость и самостоятельность местного самоуправления на уровне региона, но в то же время их цели должны гармонизировать с общими интересами государства.

В Конституция РК указано, что «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, где компактно проживают группы населения. Осуществление государственных функций может быть делегировано органам местного самоуправления в соответствии с законом» [1].

Это определение полностью отражает основные принципы МСУ, закрепленные в Хартии, на которых должна базироваться государственная политика.

Кроме того, в данном исследовании изучается вопрос формирования собственности МСУ и отношениям, связанным с его управлением.

С момента обретения независимости и выбора курса на построение рыночных отношений в экономике Республика Казахстан провозгласила равенство и защиту государственной и частной собственности [1].

Таким образом, субъекты управления государственным имуществом и негосударственные собственники поставлены в равные условия.

Как отмечается в учебнике Тобольской В.В. в условиях рыночной экономики частная собственность представлена собственностью физических лиц и различными формами совместной (долевой) собственности, в том числе акционерной и кооперативной [8].

В своей научной работе Виниченко М.В. характеризует общественную собственность как собственность всех и в то же время никого, при которой государственные органы присваивают средства и результаты производства [9].

Государственная собственность часто считается «общественной» собственностью, хотя это не означает, что вся такая собственность находится в свободном доступе для всех граждан. Например, военная база или лаборатория могут принадлежать государству, но доступ к ним будет строго ограничен. С другой стороны, общественная игровая площадка может принадлежать местному сообществу и быть бесплатной для всех.

Права собственности определяют теоретическое и юридическое владение ресурсами и то, как они используются. Эти ресурсы могут быть как материальными, так и нематериальными и могут принадлежать частным лицам, предприятиям и государству.

Коммунальная собственность в РК является разновидностью государственной собственности, с помощью которой обеспечивается имущественная обособленность административно-территориальных единиц.

Отечественный исследователь М. Габдуалиев, анализируя взаимосвязь муниципальной собственности с существующей системой государственного управления в РК, видит развитие МСУ в рамках государственной собственности [10].

Согласно ГК РК, в зависимости от органа управления коммунальная собственность делится: на областную, районную и МСУ [11].

Таким образом, в отличие от зарубежных стран, где муниципальная собственность признается и охраняется наряду с государственной и частной

собственностью, в РК собственность МСУ не выделяется в отдельный сегмент, а признается низшим уровнем государственной собственности.

**Международный опыт МСУ.** Одной из Целей устойчивого развития ООН на 2016-2030 годы является обеспечение открытости, безопасности, устойчивости и экологической устойчивости городов и поселков [12].

Это свидетельствует о значительном внимании мирового сообщества к вопросам, связанным с МСУ.

На международном уровне МСУ представлено Ассоциацией городов и местных органов власти (UCLG), основными функциями которой являются защита местного самоуправления на глобальном уровне, продвижение его ценностей посредством сотрудничества между местными органами власти и в рамках более широкого международного сообщества [13].

Кроме того, крупнейшей организацией, представляющей интересы европейских органов местного самоуправления и их ассоциаций в более чем 40 странах, является Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR). Членами CEMR являются национальные ассоциации местных и региональных органов власти, в состав которых входят представители муниципалитетов, городов и регионов своих стран [14].

Местные органы власти как носители власти обладают следующими характеристиками:

- они формируются государством или народом в соответствии с законом и действуют на его основе;

- имеют публичные функции, направленные на удовлетворение общественных интересов;

- имеют организационную структуру;

- взаимодействуют с другими государственными структурами;

- они имеют специфический подчиненный и территориальный характер деятельности [15].

Все вышеперечисленные особенности в целом присущи местному самоуправлению в разных странах, в том числе и в Казахстане.

На сегодняшний день в мире существуют различные правовые системы организации МСУ, которые зависят от многих факторов: административной структуры, политической системы и формы правления, национальных традиций и других. В то же время англосаксонская и французская модели являются базовыми. Эти модели основаны на процедуре формирования МСУ, характере и особенностях взаимодействия МСУ с государственными органами и так далее.

Предлагается рассмотреть общие характеристики организации местного самоуправления в США, Франции и России и на их основе исследовать правовые аспекты этого института.

**Зарубежный опыт МСУ на примере США.** Специфика местного самоуправления в США определяется особенностями административно-территориального деления. Как известно, США - федеративное государство. Каждый штат имеет свои собственные законы, которые не должны

противоречить национальным законам.

Учитывая вышеизложенное, в США, система самоуправления определяется конституциями и законами штатов. В США существует два типа окружных советов: Совет уполномоченных и Наблюдательный совет. Первый включает в себя руководство всей практической работой в конкретных областях, второй предусматривает представительство в совете выборных должностных лиц муниципалитетов в пределах округа. В полномочия Совета входит определение ставок местных налогов и размеров сборов, формирование и контроль бюджета, организация и проведение выборов и т.д. [16].

Местные органы власти предоставляют социальные услуги в области образования, культуры, социального обеспечения, а также благоустройства населенных пунктов.

В административной сфере к функциям органов МСУ относятся вопросы, связанные с организацией выборов, с ведением актов гражданского состояния, с обеспечением правопорядка и безопасности в местном сообществе.

Кроме того, органы МСУ в экономической сфере осуществляют управление подведомственными организациями и коммунальным имуществом местного сообщества.

**Зарубежный опыт МСУ на примере Франции.** Деятельность органов МСУ во Франции регулируется Законом № 82-213 от 2 марта 1982 года «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов». Этот закон определяет полномочия муниципалитетов, департаментов, регионов и государства в распределении государственных ресурсов и передаче государственных средств местным органам власти. Закон определяет органы местного самоуправления, режим выборов и статус избранных представителей, условия сотрудничества между муниципалитетами, районами и регионами, а также уровень участия граждан в местной жизни [17].

Во Франции муниципальные советы являются местными органами власти. В их компетенцию входит создание муниципальных предприятий, формирование бюджета и определение местных налогов. Собственность коммуны, в зависимости от ее использования, делится на «общественную» - собственность, предназначенную для общественного пользования, и «частную» - собственность, которой МСУ распоряжается как частный собственник [18].

Следует отметить, что «частная» собственность коммуны имеет черты частного права. Таким образом, муниципальные советы вступают в гражданско-правовые отношения, например, заключая договор аренды принадлежащего им земельного участка. В этом случае совет действует как юридическое лицо.

Муниципальный совет находится под административным контролем центрального правительства.

Следующим фундаментальным звеном в системе государственной

исполнительной власти Франции является департамент. Это тот уровень, на котором работает местная государственная администрация. Эту администрацию возглавляет префект – представитель государства на региональном уровне, а сама администрация наделена довольно большими полномочиями и включает в себя систему базовых служб, обеспечивающих реализацию государственной политики на региональном уровне [18].

**Зарубежный опыт МСУ на примере Российской Федерации.** В РФ органы МСУ наделены полномочиями по решению вопросов местного значения и не входят в систему государственных органов [19].

Органами МСУ в РФ являются:

1. Местная администрация;
2. Выборный (Представительный) орган местного сообщества;
3. Орган, осуществляющий контрольные функции в муниципальном образовании;
4. Руководитель муниципалитета;
5. Иные органы МСУ, определенные в уставе.

Уставом муниципального образования устанавливается порядок деятельности вышеуказанных органов, формирования и срока их полномочий, а также другие вопросы [19].

В отличие от централизованного принципа управления «сверху вниз», когда государство контролирует население, в муниципалитетах реализуются принцип «снизу вверх», когда люди управляют своими делами и решают местные проблемы [20].

МСУ реализуется населением посредством выборов, референдумов, а также посредством других форм прямого волеизъявления.

В РФ вопросы МСУ включают:

1. Функционирование образовательных, медицинских и социальных учреждений;
2. Охрана общественного порядка;
3. Содержание коммунального жилищного фонда, местных автомобильных дорог, коммунальных инженерных сетей;
4. Благоустройство и озеленение территории местного сообщества.

Муниципальные власти могут издавать постановления и решения, содержащие правила поведения. За несоблюдение этих правил предусмотрена административная ответственность. Эти нормативные правовые акты действуют только на территории определенного муниципального образования и распространяются только на граждан этой территориальной зоны.

Органы МСУ в области управления собственностью местного сообщества имеют право:

1. Определить порядок использования природных ресурсов (лесов, водных объектов, муниципальных земель и т.д.);
2. Распоряжаться муниципальной казной, которая представляет собой нераспределенный фонд активов муниципалитета;
3. Управлять имуществом муниципалитета от имени МСУ;

4. Осуществлять контроль за работой подведомственных организаций и служб, расположенных на территории муниципального образования.

При управлении муниципальной собственностью органы МСУ имеют право:

1. Передать муниципальное имущество организациям или частным лицам в хозяйственное ведение;

2. Сдавать в аренду объекты коммунальной собственности;

3. Приватизировать муниципальную собственность - по решению населения.

На основе анализа систем местного самоуправления и управления коммунальной собственностью в зарубежных странах можно сделать следующие выводы:

- деятельность МСУ регулируется отдельным базовым законом;

- на законодательном уровне определены перечни вопросов местного значения и государственных функций, делегированных органам МСУ;

- жизнедеятельность МСУ зависит от материальных и финансовых ресурсов, имеющихся в местном сообществе. Основой этих ресурсов являются коммунальная собственность, средства местного бюджета, трансферты из центрального бюджета.

Все вышеперечисленные подходы могут быть использованы при формировании новой модели МСУ в Казахстане, предусмотренной Концепцией развития местного самоуправления до 2025 года [5].

## Методы исследования

Наиболее распространенным способом научного познания является метод сравнения. К сравнению как методу познания предъявляются специфические требования: соотносить должны только такие предметы и явления, между которыми может быть известная объективная общность; сравнения должны производиться по наиболее влиятельным, существенным основаниям. Таким образом, в рамках данного исследования было проведено разграничение таких понятий, как государственная (коммунальная) и частная собственность. Их соотношение имеет большое значение для правовой регламентации, поскольку основывается на основных критериях сравнения, в частности, на субъектах управления.

Во-первых, метод анализа нормативных актов, статей и монографий помог найти основные сведения об изучаемых элементах. В частности, на основе изучения международных документов, а именно Европейской хартии местного самоуправления и документа ООН «Преобразование нашего мира: повестка дня устойчивого развития до 2030 года», понятие местного самоуправления и его содержание как явление, играющее влиятельную роль в регулировании отношений, возникающих при делегировании полномочий государства и местного самоуправления.

Кроме того, суть метода абстрагирования заключается в мнимом отвлечении от малозначащих свойств, признаков, связей, отношений изучаемых предметов и явлений при одновременном выделении, фиксации одной или нескольких существенных (интересных для исследователя) сторон, свойств изучаемого объекта. Таким образом, его использование было необходимо для выделения особенностей местного самоуправления в разных странах, что в свою очередь позволило найти те положения, которые соответствуют особенностям управления собственностью МСУ.

С помощью метода обобщения осуществляется переход от единичного к общему, от менее общего к более распространенному и фиксируются общие черты и свойства того или иного класса объектов. В контексте данного исследования метод обобщения был использован для обобщения теоретических исследований содержания права собственности и их сопоставления с особенностями и сущностью местного самоуправления.

На основании данных, полученных с использованием вышеназванных методов исследования, разработан ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию управления коммунальным имуществом МСУ.

## Анализ и результаты исследования

В настоящее время экономика РК построена на основе взаимодействия двух типов собственности: государственной и частной. Частная собственность включает частную индивидуальную собственность и различные виды корпоративной (групповой) собственности.

Государственная собственность является основой жизнедеятельности государства и возможностью реализации государством своих функций. Насколько государство может эффективно управлять и распоряжаться своим имуществом, настолько стабильно оно развивается.

Как известно, государственная собственность - это вид собственности, при которой продукты производства, средства и иное имущество принадлежит полностью государству либо на основе совместной (долевой) собственности.

В статье 192 ГК РК регламентированы правовые основы государственной собственности, которая подразделяется на республиканскую и коммунальную. В свою очередь подвидами коммунальной собственности выступают: областная, районная и собственность МСУ.

Как видно из рисунка 1 место коммунальной собственности МСУ в общей структуре собственности рассматривается как особая форма государственной собственности, связанная с местным самоуправлением. Местное сообщество путем своего вклада в уставной капитал различных коммерческих организаций может взаимодействовать с другими формами собственности, образуя различные смешанные формы собственности (рисунок 1).

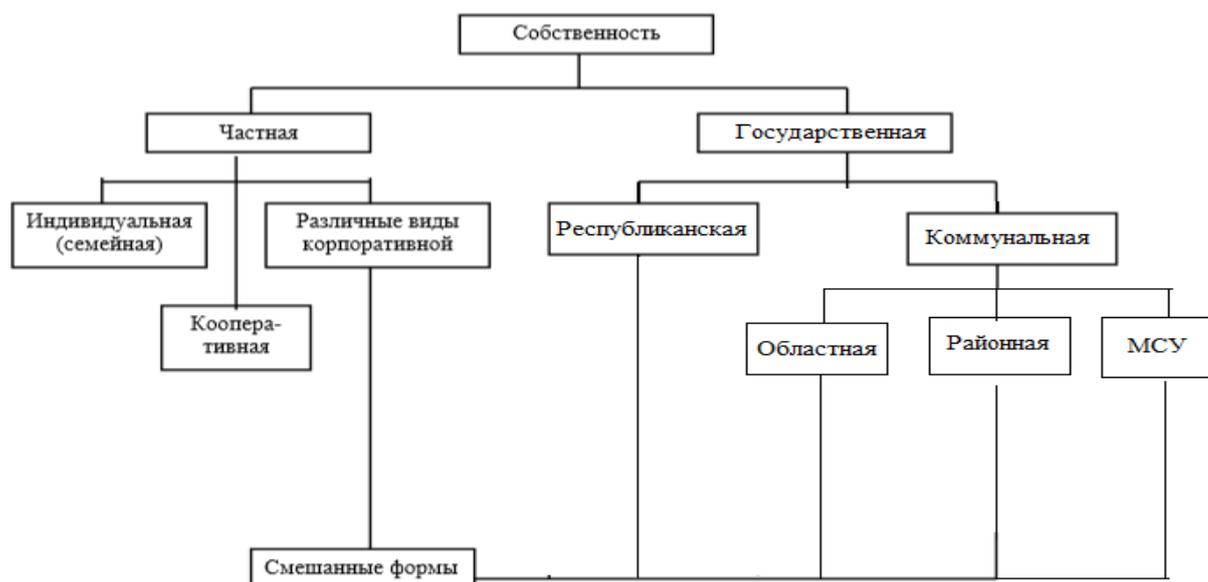


Рисунок 1 – Структура форм собственности

Примечание – Составлено автором на основе источника [11]

В соответствии со статьей 193 ГК РК ряд природных ресурсов (земля,

недра) отнесены к государственной собственности. При этом на условиях и основаниях, установленных законом, земля может передаваться в частную собственность.

К государственной казне относятся средства бюджета, которые не являются закреплёнными за государственными предприятиями или учреждениями.

В целом государственное имущество в зависимости от назначения можно разделить на следующие основные виды:

- имущество, относящееся к природным ресурсам и объектам исторического и культурного наследия;
- имущество, необходимое для реализации функций государственных органов, которое включает казну и имущество государственного учреждения;
- имущество, необходимое для осуществления хозяйственной деятельности, которое включает объекты собственности, закреплённые на балансе государственного предприятия.

Объекты государственной собственности отчуждаются в частную собственность путем приватизации или передачи в уставной капитал юридических лиц. Обратный процесс, связанный с переходом частной собственности в собственность государственную, осуществляется путем проведения национализации.

В РК вышеуказанные процессы регламентированы статьей 249 ГК РК, который указывает на Закон РК «О государственном имуществе» (далее – Закон о госимуществе), детализирующий процедуры их проведения.

Другими источниками поступления имущества в коммунальную собственность в соответствии с Законом о госимуществе являются:

- 1) бюджетные средства;
- 2) объекты собственности, приобретенные коммунальными организациями;
- 3) имущество, конфискованное по решению суда и переданное в состав коммунальной собственности;
- 4) перевод объектов собственности из республиканского уровня в состав коммунальной собственности;
- 5) объекты собственности, приобретенные или созданные в соответствии с заключенными договорами [2].

При осуществлении своих полномочий, обязанностей и функций орган МСУ имеет право приобретать, владеть, пользоваться и отчуждать имущество. Он является балансодержателем движимого и недвижимого имущества местного сообщества и несет ответственность за его администрирование. Орган МСУ осознает, что принадлежащее ему движимое и недвижимое имущество, должно использоваться таким образом, чтобы обеспечить наибольшую выгоду для граждан и местному сообществу.

Местное сообщество, как собственник коммунального имущества МСУ, руководствуется государственными и общественными интересами. Данные интересы могут не совпадать с позицией других частных лиц и

негосударственных организаций.

Отличие общественной собственности местного сообщества от собственности государственной можно объяснить задачами, которые решаются при управлении ими. Общественная собственность удовлетворяет коллективные потребности всех граждан местного сообщества. В процессе управления государственной собственностью решаются «глобальные» задачи: оборона, национальная безопасность, экономическое развитие страны и другие.

При управлении коммунальной собственностью решаются практические хозяйственные задачи, то есть носящие «более локальный» характер; они направлены на решение проблем местного населения на сельских территориях. Коммунальная собственность расположена «ближе к людям» и поэтому оказывает большое влияние на жизнь граждан, проживающих в населенных пунктах, которые ежедневно пользуются объектами коммунальной недвижимости. В связи с чем, более эффективное управление коммунальной собственностью может улучшить их жизнь.

Распределение доходов от эксплуатации объектов недвижимости имеет свои особенности в зависимости от вида собственности. Доходы от частной собственности идут субъектам, которые ее эксплуатируют. Что касается публичной собственности, то публично-правовое присвоение доходов происходит путем передачи их субъектам, занимающихся их получением, - соответствующим местным сообществам. Еще одно отличие заключается в целях управления. Основной целью управления частной собственностью является получение прибыли, тогда как при управлении коммунальной собственностью основной целью является повышение уровня и качества жизни населения местного сообщества.

Особенность коммунальной собственности как объекта управления заключается в том, что она является значимой составляющей комплексного социально-экономического потенциала сельских территорий, а основные предпосылки ее эффективного использования находятся не только в самом сельском округе, но и во внешней среде.

Также коммунальная собственность характеризуется своей социальной направленностью. В основном коммунальная собственность включает объекты социальной, производственной и инженерной инфраструктуры, которым пользуются все лица и организации на территории местного сообщества. Это обусловлено основной целью комплексного социально-экономического развития сельских территорий, заключающейся в обеспечении качества жизни сельского населения, отвечающего социальным запросам общества. Таким образом, данная особенность приводит к необходимости использования коммунальной собственности в соответствии со стратегическими социальными целями и приоритетами инновационного развития сельских территорий.

Особенность коммунальной собственности иногда выражается в ее способности быть использованной для получения прибыли, поскольку она

является важной составляющей социально-экономического потенциала сельского округа. Не всякая коммунальная собственность может приносить доход; поэтому доходное имущество МСУ должно использоваться таким образом, чтобы получать средства на содержание некоммерческого коммунального имущества, имеющего социальную направленность.

Для более полного понимания сущности коммунального имущества необходимо проанализировать ее структуру и субъекты управления. При этом основным компонентом любой формы собственности является субъект управления имуществом.

В настоящее время аппарат акима сельского округа является единственным органом, осуществляющим владение, пользование и распоряжение имуществом МСУ.

На практике чаще всего встречаются следующие способы управления коммунальным имуществом:

1) продажа объектов коммунальной собственности. В результате реализации данного способа имущество переходит в собственность к покупателю, а МСУ взамен получает денежные средства;

2) передача объектов в аренду. Арендатору передается право пользования объектом по назначению, а МСУ сохраняет право распоряжения и получает стабильный доход в виде арендной платы;

3) создание на базе объектов собственности коммунальных учреждений и предприятий. Для оказания услуг населению и осуществления иной хозяйственной деятельности местным сообществом могут создавать подведомственные государственные предприятия;

4) участие в уставном капитале акционерных обществ путем внесения имущества в качестве доли. Местное сообщество наряду с частными лицами выступает соучредителем акционерных обществ и получает доходы в виде дивидендов;

5) развитие объекта собственности путем инвестирования. В собственности МСУ есть объекты, находящиеся в изношенном состоянии и непригодные для эксплуатации. Путем реализации инвестиционных программ качественные характеристики объекта улучшаются, что способствует дальнейшему его использованию по назначению или продажи.

Важным компонентом управления является объект собственности, которым управляет (владеет, распоряжается, использует) субъект. В отличие от объектов частных форм собственности имущество местного самоуправления включает бюджетные средства и объекты собственности, закрепленные на балансе коммунальных юридических МСУ.

**Разграничение функций между органами МСУ и местного государственного управления.** В настоящее время акимат района является учредителем аппарата акима сельского округа и определяет его юридическую судьбу, решает вопросы финансово-хозяйственной деятельности.

Также районный акимат определяет перечень имущества, подлежащее передаче местному сообществу и согласовывает вопросы создания

юридических лиц МСУ.

Кроме того, Аким сельского округа отвечает за проведение государственной политики на сельском уровне и подотчётен в своей деятельности акиму района.

Таким образом, прослеживается финансовая и административная зависимость акима сельского округа от вышестоящего районного уровня.

В связи с чем, на практике, аким района в ряде случаев возлагает на акима сельского округа функции, не входящие в его компетенцию [5].

Так в соответствии с п. 1 ст. 27 Водного кодекса РК сельские водохозяйственные сооружения должны находиться на балансе соответствующих коммунальных предприятий. Однако, в ходе анализа состава коммунальной собственности было выявлено, что в ряде регионов эти объекты переданы на баланс аппарата акима сельского округа, и он несет бремя их содержания.

Общественное объединение «Эхо» в своем исследовании влияния законодательства на практическую реализацию МСУ отмечает, что вопрос разграничения круга вопросов, находящихся в ведении МСУ и органов местной государственной власти, не решен на законодательном уровне в РК. Поскольку действующие акимы и маслихаты являются органами как местного государственного управления, так и органами МСУ. Их «раздвоение» свидетельствует о наличии признаков правовых коллизий в законодательстве РК [21].

Также о необходимости разграничения функции государства и институтов местного самоуправления и четкого определения полномочий маслихатов указал Президент РК Касым-Жомарт Токаев в своем Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 года [6].

Таким образом, основной причиной осуществления аппаратом акима сельского округа не свойственных функций является отсутствие четкого разграничения на сельском уровне функций между органами МСУ и местного государственного управления.

Для решения данной проблемы с учетом правоприменительной практики и международного опыта предлагается на законодательном уровне разграничить вопросы местного значения и делегированные государственные полномочия МСУ в следующем порядке:

1. К вопросам местного значения отнести:
  - 1) формирование, исполнение и контроль над бюджетом;
  - 2) управление коммунальным имуществом;
  - 3) развитие культуры, спорта и сохранение объектов историко-культурного наследия;
  - 4) содержание жилищного фонда;
  - 5) организация водоснабжения населения, водоотведения;
  - 6) дорожная деятельность и транспортное обслуживание населения;
  - 7) благоустройство, озеленение, санитарная очистка, захоронение отходов;

- 8) создание условий для развития предпринимательства.
2. Делегированные государственные полномочия:
- 1) учетная регистрация граждан, составление списков избирателей;
  - 2) ведение учета военнообязанных и призывников;
  - 3) регулирование земельных отношений;
  - 4) сбор налогов и других обязательных платежей в бюджет;
  - 5) осуществление статистического учета;
  - 6) совершение отдельных нотариальных действий;
  - 7) учет безработных и оказание социальной помощи отдельным категориям граждан, по решению представительного органа МСУ;
  - 8) ведение реестра непрофессиональных медиаторов.

Следующим не маловажным шагом является разграничение функции в сфере управления коммунальным имуществом между уровнями государственного управления.

Исходя из сложившейся общей практики управления государственными активами, предлагается определить на центральном уровне функции по разработке единой нормативной базы, регулирующей использование и отчуждение коммунального имущества МСУ.

На областном и районном уровнях закрепить реализационные функции, связанные с передачей имущества в собственность МСУ.

Принятия непосредственных решений по вопросам приватизации, передачи коммунального имущества в пользование, его списание и закрепление на баланс подведомственных организаций необходимо отнести в ведение органов МСУ.

В таблице 1 представлены предложения по разграничению полномочий между государственными органами и органами МСУ в сфере управления имуществом местного сообщества, на основании проведенного автором анализа.

Таблица 1 – Предложения по разграничению полномочий в сфере управления коммунальным имуществом МСУ

Субъекты управления собственностью	Полномочия в сфере управления собственностью
1	2
Центральный уровень (МНЭ РК)	Определение общих принципов разграничения коммунальной собственности.
	Определение порядка использования и отчуждения объектов коммунальной собственности.
	Передача республиканского имущества в собственность местного сообщества.

Продолжение таблицы 1

1	2
	<p>Определение порядка создания коммунальных юридических лиц МСУ, их реорганизации и ликвидации.</p>
<p>Областной и районный уровень (областной и районный акимат)</p>	<p>Передача имущества, находящегося в областной или районной собственности в собственность МСУ.</p>
	<p>Разграничение объектов коммунальной собственности в отношении местных сообществ</p>
<p>Местное самоуправление (исполнительный орган МСУ)</p>	<p>Управление коммунальной собственностью местного сообщества.</p>
	<p>Ведение единого реестра коммунального имущества МСУ.</p>
	<p>Учреждение местным представительным органом коммунальных учреждений и предприятий для реализации отдельных функций МСУ и для ведения хозяйственной деятельности.</p>
	<p>Определение отдельных нормативов административных расходов организаций МСУ, установление порядка ценообразования на услуги (работы), реализуемые подведомственными организациями.</p>
<p>Примечание – Составлено автором на основе источника [2]</p>	

В Республике Казахстан внедрение коммунального имущества МСУ было реализовано поэтапно. Изначально, было внедрено в 2018 году в сельских округах численностью свыше 2000 человек, а с 2020 года внедрено повсеместно.

Для этого решением Правительства РК был определен перечень объектов районной коммунальной собственности, передаваемый в собственность местного сообщества:

1. Имущественные комплексы сельских детских садов и сельских домов культур.
2. Объекты коммунальной собственности, закрепленные на балансе

районных коммунальных учреждений и предприятий.

3. Объекты общего пользования и иное имущество (автомобильная дорога, улица населенного пункта, парк, сквер, место досуга, памятник) [22].

Как видно из Таблицы 2 во всех регионах страны из районного уровня в собственность МСУ передано свыше 203 тысяч единиц коммунального имущества:

здания и сооружения – 3 790;

жилищный фонд – 2822;

транспортные средства – 3525;

объекты жизнеобеспечения населенных пунктов (тепло,-газо-электро,-водоснабжения) – 17 067;

автодороги, улицы – 24 137;

места досуга (парки, скверы, памятники и другие) – 5 124;

прочее имущество – 146 672 [23].

Таблица 2 – Перечень коммунального имущества МСУ в разрезе регионов

№ П/П	Наименование региона	1. Здания	Тип имущества (количество объектов)			
			2. Транспорт	3. Объекты тепло-энерго-водоснабжения	4. Объекты общего пользования	5. Прочее имущество
1	2	3	4	5	6	7
1	Акмолинская область	300	276	1634	1520	8277
2	Актюбинская область	575	193	383	832	0
3	Алматинская область	277	294	1610	8665	8787
4	Атырауская область	801	251	716	466	12879
5	ВКО	714	334	3258	1184	12183
6	Жамбылская область	245	187	346	3722	1686
7	ЗКО	572	215	2638	921	6108
8	Карагандинская область	439	239	1829	1226	499
9	Костанайская область	363	270	522	934	15640
10	Кызылординская область	527	247	2515	1588	12447

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
11	Мангистауская область	124	68	18	1012	8094
12	Павлодарская область	679	443	349	1811	6449
13	СКО	702	318	561	2218	52170
14	Туркестанская область	294	190	688	3162	1453
	ИТОГО	6 612	3 525	17 067	29 261	146 672
Примечание – Составлено автором на основе источника [23]						

Кроме того, органы МСУ являются собственниками (участниками) 2 558 коммунальных юридических лиц: коммунальных учреждений – 2 342, казенных предприятий – 216 [23].

В отраслевой структуре коммунальные учреждения представлены в сфере государственного управления – 2 336, культуры – 6 учреждения. Все казенные предприятия осуществляют деятельность в области культуры, как правило это сельские клубы. С 1 января 2020 года в результате проведенной централизации 162 сельских детских сада переданы на областной уровень.

Следует отметить, что в 4 регионах: Карагандинской, Кызылординской, Мангистауской и Туркестанской области были созданы коммунальные предприятия, осуществляющие деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Сегодня на практике формирование собственности местного сообщества происходит в зависимости от функций органов МСУ. Так, в связи с закреплением функций обеспечения дошкольного образования на областном уровне сельские детские сады были переданы в областную собственность. Кроме того, объекты теплоснабжения были переданы в собственность МСУ, хотя эти объекты не указаны в вышеупомянутом стандартном перечне.

В связи с этим, дальнейшее развитие коммунальной собственности видится в расширении ее состава, формирование которого должно исходить из функций и интересов органов МСУ.

И здесь уместно использовать опыт Российской Федерации по муниципальной собственности, которая формируется в зависимости от целевого назначения [24].

В связи с этим предлагается на законодательном уровне определить следующие назначения коммунального имущества МСУ:

- объекты собственности, необходимые для реализации отдельных государственных функций, переданные органам МСУ;
- объекты, необходимые для обеспечения деятельности представительного органа МСУ и подведомственных ему организаций, а также должностных лиц МСУ;

- объекты, необходимые для решения местных проблем;
- объекты, необходимые для развития предпринимательства на сельском уровне.

Сегодня правоприменительная практика выявила системную проблему, связанную с отсутствием учета и обслуживания объектов общего пользования (улиц, инженерных сетей, сооружений и т.д.), не имеющих документации. Учитывая дотационный характер сельских бюджетов, местные органы власти не располагают средствами для оформления документов [5].

В соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 192 ГК РК ряд природных ресурсов (земля, недра) определены как имущество государственной казны и включены в республиканскую собственность.

Объекты коммунальной собственности, не закрепленные на балансе коммунальных юридических лиц, определяются законодательными актами РК [2].

К этой категории относится государственное имущество, указанное в статье 82 Закона о госимуществе, которое включает дороги, русла рек с прибрежными полосами, порты, плотины, площади и другие общественные объекты.

Следует отметить, что термин «имущество местной казны» в целом не используется в законодательстве РК, за исключением ГК РК, где оно обозначается как неотъемлемая часть государственного имущества. В связи с этим дальнейшее совершенствование управления коммунальной собственностью представляется путем регулирования на законодательном уровне перечня объектов, входящих в местную казну, и порядка его учета и использования.

Таким образом, будет создана правовая основа для включения общественных объектов, на которые отсутствуют правоустанавливающие документы, в состав местной казны и их дальнейшего использования местным сообществом.

**Формирование бюджета МСУ.** Бюджет является основным элементом бюджетной политики и средством реализации государством стратегических и тактических планов развития на определенный период. За счет бюджета реализуются социальные программы, поддерживается правопорядок и обороноспособность, создаются условия для стимулирования инноваций, сохранения окружающей среды и реализации других государственных функций.

В соответствии со статьей 243-5 Бюджетного кодекса РК внедрение сельского бюджета МСУ было осуществлено в 2018 году в селах с населением свыше 2000 человек, а с 2020 года внедрено повсеместно.

Бюджеты МСУ формируются за счет налоговых, неналоговых и других поступлений, и обеспечивают содержание местных и представительных органов и других коммунальных учреждений в целях реализации государственной политики на местном уровне.

Бюджет МСУ подразумевает, что все доходы и расходы формируются и

расходуются на сельском уровне и решения по распределению принимаются с учетом мнения местного сообщества. Самостоятельность означает независимость от вышестоящих уровней бюджетов.

Сельский бюджет является одним из базовых институтов, способствующих государству проводить единую социальную и экономическую политику. Посредством бюджета аккумулируются денежные ресурсы, которые в дальнейшем используются для решения социально-экономических проблем местного сообщества.

Согласно ст. 52-1 Бюджетного кодекса РК поступления в сельские бюджеты состоят из следующих видов:

1. налоговые;
2. неналоговые;
3. от продажи объектов государственной собственности;
4. трансфертов из вышестоящих уровней бюджетов.

В свою очередь налоговые поступления состоят из следующих видов налогов:

1) индивидуальный подоходный налог, не облагаемый у источников выплат, физических лиц, зарегистрированных на территории сельских округов;

2) налог на имущество физ. лиц, имущество которых находится в сельском округе.

3) налог на транспорт с физ. и юр. лиц, зарегистрированных в сельском округе;

4) земельный налог с физ. и юр. лиц на земли населенных пунктов, земельный участок которых находится в сельском округе;

5) налог за размещение наружной рекламы;

Неналоговые поступления включают:

доходы от сдачи коммунального имущества в имущественный наем (аренду);

добровольные сборы физических и юридических лиц;

штрафы, предусмотренные Кодексом «Об административных правонарушениях»;

доходы от продажи государственной собственности.

В бюджеты МСУ поступают денежные средства от продажи коммунального имущества, закрепленного за государственными предприятиями или учреждениями, финансируемыми из сельских бюджетов.

Трансферты из вышестоящего бюджета являются основными источниками поступления в сельские бюджеты.

Параметры сельских бюджетов согласовываются с районным отделом финансов и бюджетного планирования, обсуждаются на собрании местного сообщества и утверждаются районным представительным органом. Исполнение сельского бюджета осуществляется аппаратом акима сельского округа.

Расходы сельских бюджетов в казахстанском Бюджетном кодексе распределены на 19 направлений:

1) расходы, связанные с доставкой тяжело больных граждан в медицинские учреждения, оказывающие первую необходимую врачебную помощь, в экстренных случаях;

2) расходы, предназначенные для функционирования аппарата акима сельского округа;

3) расходы, связанные с организацией работы по похозяйственному учету;

4) расходы, по содержанию государственного жилищного фонда местного сообщества;

5) расходы, направленные на деятельность по записи актов гражданского состояния;

6) расходы связанные с обеспечением санитарии сельских округов;

7) расходы, предназначенные для оказания социальной помощи нуждающемуся населению, на дому;

8) расходы по освещению улиц;

9) расходы на благоустройство и озеленение;

10) расходы на содержание мест захоронений и погребение;

11) реконструкция, строительство, ремонт и содержание автодорог сельских округов;

12) расходы по поддержке культурно-досуговой работы;

13) расходы по обеспечению занятости населения;

14) расходы по организации водоснабжения населенных пунктов;

15) расходы для решения проблем обустройства сельских населенных пунктов в рамках госпрограмм;

16) финансовые расходы для проведения физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на сельском уровне;

17) капитальные расходы государственных учреждений, оказывающих госуслуги или выполняющих виды деятельности по переподготовке кадров и повышению квалификации работников указанных государственных учреждений;

18) трансферты в районный бюджет;

19) инвестиционные проекты из бюджета.

Не допускается финансирование вышеназванных затрат из других уровней бюджетов.

В Европейской хартии местного самоуправления установлено, что полномочия органов МСУ, определяемые законодательными актами, должны находиться в соответствии с их финансовыми ресурсами. Мероприятия по финансовому выравниванию не должны ограничивать органы муниципальной власти в свободе выбора способа реализации своей политики [7].

Однако, анализ практики формирования и исполнения бюджетов МСУ в РК показывает, что вышеуказанные подходы не всегда применяются.

Общественным объединением «Эхо» было проведено социологическое

исследование по оценке влияния изменений законодательства РК на практическое внедрение МСУ. Исследования были проведены в 10 сельских округах 5 регионов РК (по два в каждой). Отобранные сельские округа состояли из нескольких поселков (от 2 до 8), с жителями от 1 тысячи до 35 тысяч человек.

По результатам исследования отмечается, что, несмотря на перечисление доходов от ряда налогов в сельский бюджет, акимы сельских округов считают их недостаточными. Только в двух сельских округах поступления от налогов и неналоговых платежей покрывают 75% бюджетных расходов. В четырех выбранных сельских округах менее 25% расходов покрывается без трансфертов из вышестоящего бюджета [21].

В исследуемых сельских округах 52% жителей считают сельский бюджет недостаточным, затруднились ответить на этот вопрос 39% и всего 8% опрошенных граждан согласились оплачивать больше налогов в бюджет МСУ [21].

Как видно из таблицы 3 во всех регионах страны, за исключением Кызылординской области, наблюдается снижение бюджетных показателей самодостаточности сельских округов за 2020 год по сравнению с 2019 годом (таблица 3).

Таблица 3 – Доля уровни самодостаточности сел в РК, в млн. тенге

Наименование региона	2019 год, факт			2020 года, факт		
	Всего доходов	в том числе:		Всего доходов	в том числе:	
		собственные доходы	в % к общему		собственные доходы	в % к общему
1	2	3	4	5	6	7
<b>ВСЕГО</b>	<b>129 177</b>	<b>32 216</b>	<b>24,9</b>	<b>252 084</b>	<b>33 582</b>	<b>13,3</b>
Акмолинская область	4 106	2 221	54,1	10 557	2 661	25,2
Актюбинская область	6 336	1 015	16,0	13 529	1 127	8,3
Алматинская область	19 465	10 183	52,3	27 704	10 680	38,5
Атырауская область	7 334	1 623	22,1	11 836	1 378	11,6
ВКО	6 503	2 430	37,4	18 201	2 631	14,5
Жамбылская область	12 680	2 385	18,8	27 109	2 278	8,4
ЗКО	4 661	2 035	43,7	9 962	1 484	14,9
Карагандинская область	7 009	962	13,7	18 213	1 229	6,7
Кызылординская область	12 138	1 181	9,7	12 389	1 600	12,9
Костанайская область	4 644	1 313	28,3	26 923	1 360	5,0
Мангистауская область	7 421	971	13,1	14 571	1 446	9,9

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7
Павлодарская область	4 969	576	11,6	14 748	767	5,2
СКО	1 984	988	49,8	13 341	1 271	9,5
Туркестанская область	29 927	4 333	14,5	33 001	3 670	11,1
Примечание – Составлено автором на основе источника [23]						

В структуре доходов бюджетов МСУ налоговые поступления неуклонно снижаются: от 20,1% в 2018 году до 12,9% в 2020 году, что объясняется увеличением роли в формировании доходов бюджетов МСУ трансфертов из районного бюджета: соответственно от 67,4% до 86,6 % за указанный период (таблица 4).

В структуре налоговых поступлений значительна доля налогов на собственность, его доля стабильно составляет более половины налоговых поступления. Следующей важной составляющей налоговых поступлений бюджетов МСУ является подоходный налог с физических лиц, его снижение от 7,9% до 3,8% в последние годы связан с освобождением от уплаты налогов на доходы отдельных категорий налогоплательщиков.

Неналоговые поступления включают доходы от аренды коммунального имущества, части чистой прибыли государственных предприятий, обязательные платежи и сборы, а также штрафы. Их доля составляет менее 1% доходов местного бюджета.

Таблица 4 – Структура доходов бюджетов МСУ в % к итогу

	2018	2019	2020
Доходы	100	100	100
Налоговые поступления в том числе:	20,1	20,2	12,9
<i>подоходный налог</i>	7,9	7,9	3,8
<i>налоги на собственность</i>	12,2	12,3	9,1
Прочие поступления	12,5	0,3	0,5
Трансферты из вышестоящего бюджета	67,4	79,5	86,6
Примечание – Составлено автором на основе источника [23]			

В структуре расходов бюджета МСУ (таблица 5) можно выделить три основных направления: социальная сфера (32,7%), жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт (32,6%) и содержание аппаратов акимов сельских округов (25,5%).

Рассмотрев расходную часть бюджета МСУ (таблица 5), можно сделать вывод, что даже собственных доходов сельского округа недостаточно для покрытия административных расходов аппарата акима сельского округа. В

связи с тем, что собственных доходов на эту статью расходов недостаточно, необходимо выделять трансферты и на них.

Таблица 5 – Структура расходов бюджетов МСУ в % к итогу

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>ЗАТРАТЫ</b>	100	100	100
1. Государственные услуги общего характера в том числе:	23,3	21,2	25,5
<i>Капитальные расходы государственного органа и подведомственных организаций</i>	2,2	1,8	1,6
2. Затраты на социальную сферу	47,7	46,4	32,7
3. Затраты на жилищно-коммунальное хозяйство	13,8	16,8	19,3
4. Транспорт и коммуникации	8,1	6,5	13,3
5. Прочие	2,6	6,1	6,1
6. Трансферты	4,4	3,0	3,0
Примечание – Составлено автором на основе источника [23]			

Сферы жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи являются капиталоемкими, и бюджетные средства на их содержание неуклонно увеличиваются: с 13,8% в 2018 году до 19,3% в 2020 году и с 8,1% до 13,3% соответственно.

Более детальный анализ поступлений и расходов сельских бюджетов составлен на основе данных МНЭ РК по итогам 2021 года [23].

Поступления за 2021 год в бюджет МСУ составили 186,8 млрд. тенге, в том числе:

Доходы – 31,9 млрд. тенге, в т.ч. налоговые – 31,3 млрд. тенге, неналоговые – 0,4 млрд. тенге.

Целевые трансферты – 88,9 млрд. тенге.

Субвенции – 65,9 млрд. тенге.

Наибольший удельный вес 98,3% приходятся на налоговые поступления - 31,3 млрд. тенге, в том числе:

- по налогу на транспортные средства частных лиц – 21,4 млрд. тенге (68,3%),

- по ИПН – 5,1 млрд. тенге (16,2%),

- по налогу на транспортные средства юр. лиц – 1,8 млрд. тенге (5,8%),

- по земельному налогу сельских населенных пунктов – 1,7 млрд. тенге (5,3%),

- по налогу на имущество физических лиц – 1,2 млрд. тенге (3,7%),

- по плате за размещение рекламы – 0,2 млрд. тенге (0,7%).

Несмотря на пандемию Covid – 19, в 2021 году по отношению к 2020 году наблюдается незначительное снижение налоговых поступлений всего на 3,7%. Это связано в основном с уменьшением поступлений ИПН на 47,3% или на 4,6 млрд. тенге, в связи с освобождением от уплаты налогов на доходы субъектов малого предпринимательства сроком на 3 года с 1 января 2020 года.

Расходы (без учета обслуживания долга и займов) бюджетов местного самоуправления за 2021 год составили план – 190,5 млрд. тенге, факт - 187,3 млрд. тенге или 98,3% от плана, в том числе:

- по государственным услугам общего характера – 79,4 млрд. тенге;
- жилищно-коммунальное хозяйство - 49,2 млрд. тенге;
- транспорт и коммуникации – 21,1 млрд. тенге;
- расходы на содержание объектов культуры – 6,8 млрд. тенге;
- социальная помощь и социальное обеспечение – 1,8 млрд. тенге;
- здравоохранение – 0,03 млрд. тенге.

На сегодняшний день, по результатам 4-х летнего опыта управления самостоятельным бюджетом, можно отметить главную проблему – большую зависимость местного сообщества от средств вышестоящего бюджета.

Так, по данным МНЭ РК, удельный вес трансфертов в местные бюджеты, в большинстве случаев, колеблется от 80-90 % [5].

Как видно из рисунка 2 в большинстве Европейских стран в структуре местных бюджетов преобладают собственные доходы. При этом собственные доходы местного сообщества в основном включают местные налоги в Германии, Великобритании, Швеции, Франции, Словении, Венгрии и Португалии. Собственные доходы местных сообществ в Эстонии, Чехии и Литве в большинстве случаев формируются за счет отчислений от общегосударственных налогов. В Финляндии средства, поступающие от коммунальных предприятий, оказывающих коммунальные услуги населению, составляют 2/3 собственных доходов [25].

В зарубежных странах основным источником поступления в бюджеты местных сообществ являются неналоговые и налоговые доходы, которые колеблются от 81 % до 95 %. За исключением Великобритании, которая выделяет целевые гранты местным органам власти для реализации конкретных задач, что составляет 70 % трансфертов [25].

Учитывая хроническое недофинансирование сельского бюджета (собственные доходы покрывают лишь 13,4% расходов этого уровня бюджета), МНЭ предлагает децентрализовать налоговую политику на местном уровне и повысить самостоятельность сельских бюджетов до 35% к 2025 году путем передачи дополнительных видов налогов для МСУ [26].

На данный момент в бюджете МСУ предусмотрены 5 видов налоговых поступлений, это ИПН, налоги на земли и имущество сельских населенных пунктов, налог на транспорт, плата за размещение наружной рекламы.

В целях увеличения налоговой базы местного сообщества предлагаем перечислять доходы от использования земли в сельские бюджеты (единственный земельный налог; доходы от аренды и продажи земельных участков).

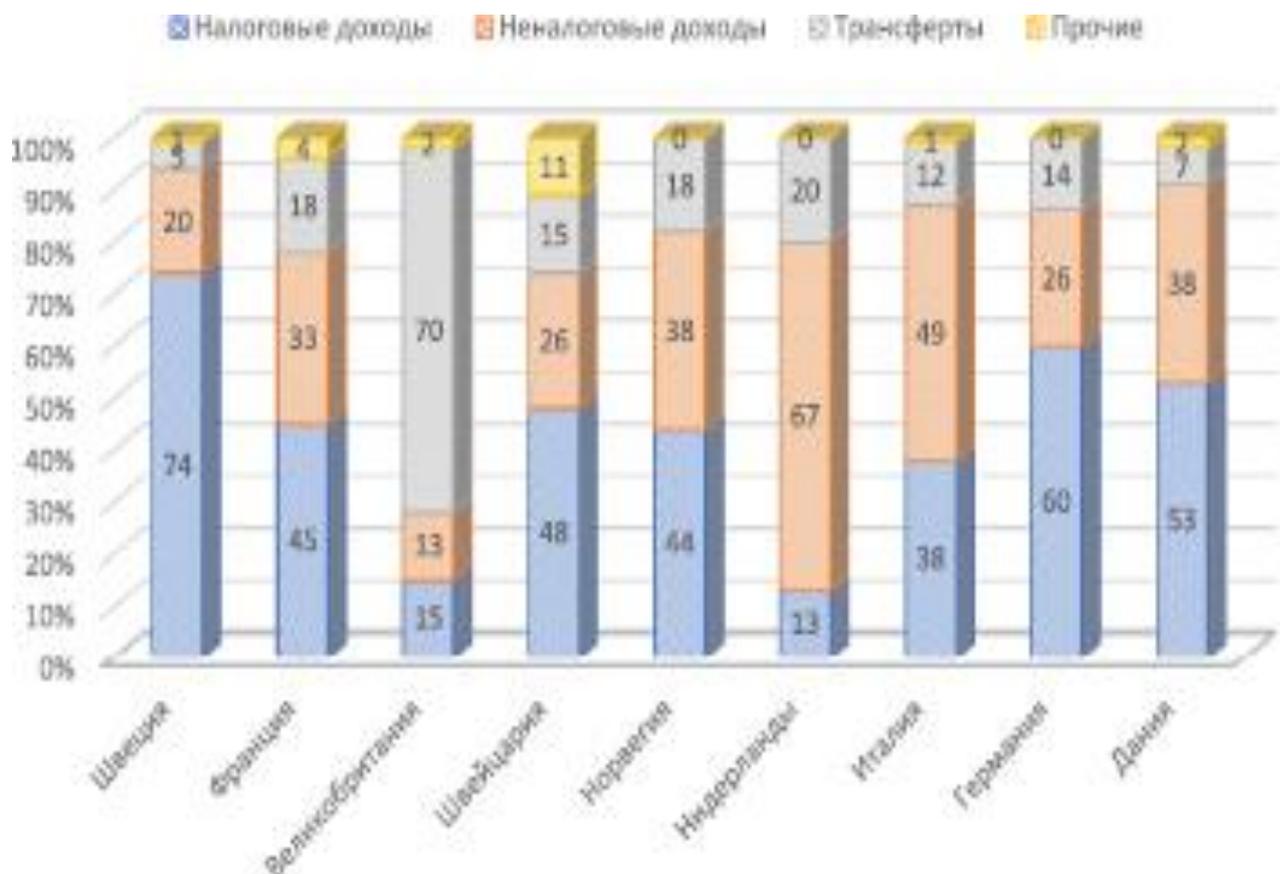


Рисунок 2 – Структура доходов местных бюджетов европейских стран, в %

Примечание – Составлено на основании источника [25]

На основании анализа данных бюджета на 2022 год предполагаемый прирост доходов от вышеуказанных налогов составит около 4,1 млрд тенге [23].

Однако, этого будет недостаточно для достижения вышеуказанного индикатора (35% самодостаточность сельских бюджетов). В связи с чем, принимая во внимание опыт зарубежных стран (Эстонии, Чехии и Литвы), где собственный доход местных бюджетов в основном формируется за счет отчислений от общегосударственных налогов, предлагаем распределить корпоративный подоходный налог с МСП внутри региона между областью и сельским округом. Установление 10%-ного норматива распределения этого налога на сельский округ позволит увеличить доходы сельских бюджетов на 24 990 млн тенге, что в конечном итоге обеспечит достижение индикатора самодостаточности регионов.

Дополнительные источники поступлений в сельский бюджет позволят акиму сельского округа решать насущные проблемы местного значения, связанные с благоустройством и содержанием объектов местной инфраструктуры.

В целом децентрализация налоговой политики на сельском уровне приведет к увеличению доходов местного бюджета и расширению возможностей органов МСУ по удовлетворению общественных потребностей местного сообщества.

**Определение организационно-правовой формы исполнительного органа МСУ.** Местное сообщество обычно использует свою собственность для выполнения функций самоуправления, общественной или коммерческой деятельности. В рыночных условиях местное сообщество действует либо как юридическое лицо от своего имени, либо осуществляет предпринимательскую деятельность с помощью бюджетных или коммерческих компаний, созданных органами МСУ. Ведя бизнес, местные сообщества получают часть своих доходов и в то же время создают конкурентную среду для других предпринимателей.

Кроме того, коммунальные предприятия создают возможности трудоустройства для жителей местного сообщества и обеспечивают рост человеческого капитала на территории.

Предпринимательская деятельность позволяет местному сообществу сотрудничать с другими сельскими округами для решения программ развития, которые они не могут реализовать за счет собственных ресурсов (например, строительство и эксплуатация полигона твердых бытовых отходов). Эта форма использования коммунальной собственности может быть определена представительным органом МСУ или акимом сельского округа. Орган МСУ должен выделять имущество, используемое для хозяйственной деятельности, держать его на особом учете и амортизировать его в соответствии с бухгалтерским учетом хозяйственной деятельности местного сообщества.

Одним из условий участия местного сообщества в коммунальных предприятиях связано с необходимостью предоставления населению общественных услуг, которые не могут быть представлены субъектами частного сектора и содержанием жизненно важных объектов инфраструктуры.

Термин — жизненно важная инфраструктура (critical infrastructure) используется в отношении активов, которые необходимы местному сообществу и обеспечивают функционирование местной экономики. В частности, такие активы включают в себя объекты транспортной системы, телекоммуникации, водоснабжения, теплоснабжения, производство и распределение электроэнергии, здравоохранения, и иные объекты жизнеобеспечения населенных пунктов.

Во многих зарубежных странах местное сообщество участвует в управлении подведомственными организациями используя механизмы корпоративного управления. Органы МСУ определяют основные направления деятельности, порядок формирования доходов, лимиты на отдельные виды административные расходы, а также дивидендную политику и систему оплату труда [27].

На рисунке 3 показаны три типа коммунальных юридических лиц МСУ,

которые могут быть созданы в соответствии с Законом о госимуществе:

- коммунальные учреждения;
- казенные предприятия;
- коммунальные предприятия с правом ведения хозяйственной деятельности.



Рисунок 3 – Организационно-правовые формы юридических лиц МСУ

Примечание – Составлено автором на основании источника [2]

Все коммунальные юридические лица МСУ имеют статус юридического лица, учреждаются аппаратом акима сельского округа по согласованию с акимом района. Данные организации основаны на коммунальной собственности МСУ.

Имущество, закрепленное на балансе коммунальных юридических лиц, можно условно классифицировать в зависимости:

- 1) от состава: на материальные (движимое и недвижимое имущество) и нематериальные активы (интеллектуальная собственность);
- 2) от назначения: имущество, необходимое для выполнения управленческих функций и для реализации хозяйственных функций;
- 3) по доходности: генерирующие доходы и содержащие за счет бюджетных средств.

Коммунальные организации могут быть некоммерческими или коммерческими. При этом имущество коммунального учреждения и предприятия распределению между гражданами и юридическими лицами не

подлежит.

Основной целью коммунального государственного учреждения является предоставление административных, технических и социальных услуг некоммерческого характера, то есть получение прибыли не планируется.

Анализ действующих организационно-правовых форм МСУ, представленный в таблице 6, показывает, что собственник имущества в лице государственных органов полностью обеспечивают финансирование деятельности коммунального учреждения за счет средств бюджета.

Таблица 6 – Анализ организационно-правовых форм МСУ

	<b>Коммунальные учреждения</b>	<b>Казенные предприятия</b>	<b>Предприятия с правом ведения хозяйственной деятельности</b>
Назначение деятельности	Получение доходов не предусмотрено	Предусмотрено получение прибыли	
Собственность на имущество	Государственная собственность, имущество находится в оперативном управлении	Собственность государственная, с правом ведения хозяйственной деятельности	
Источники финансирования	Содержится за счет бюджета	Средства из бюджета и собственный доход от деятельности	
Система оплаты труда	определяется Президентом РК	определяется Правительством РК	определяется самостоятельно
Административные расходы	Лимиты на отдельные виды расходов, установлены Министерством финансов РК		
Статус работника	Государственный служащий	Гражданский служащий	нет
Орган управления	Аким сельского округа	Руководитель (определяется на конкурсной основе)	
Распределение чистого дохода	Не распределяет	Аппарат акима сельского округа определяет размер прибыли направляемый в сельский бюджет	
Примечание – Составлено автором на основе источника [2]			

Коммунальное учреждение использует имущество, закрепленное на балансе, для осуществления уставной деятельности. Органы МСУ как учредители полностью контролируют их деятельность.

Коммунальное предприятие имеет право с согласия учредителя пользоваться и распоряжаться имуществом, приобретенным в ходе своей деятельности, использовать чистый доход от деятельности. Определенная часть чистого дохода предприятия поступает в местный бюджет.

Аппарат акима сельского округа создается, реорганизуется и ликвидируется местным исполнительным органом района.

На аппарат акима сельского округа возлагаются функции исполнительного органа МСУ по решению вопросов местного значения, а также финансовое, материальное и техническое обеспечение деятельности акима сельского округа. Осуществление хозяйственной деятельности не допускается.

Аппарат акима сельского округа является коммунальным учреждением и содержится за счет средств сельского бюджета. Отдельные лимиты административных расходов (служебные и специальные транспорт, командировочные, представительские расходы, услуги связи и т.д.) устанавливаются Министерством финансов РК.

Работники аппарата акима являются государственными служащими, система оплаты труда определяется Президентом РК.

Таким образом, сегодня аппарат акима сельского округа, как юридическое лицо, ограничен законом в выполнении определенных действий, что на местном уровне приводит к невозможности реализации отдельных решений местного сообщества. Например, при отсутствии субъектов частного предпринимательства аппарат акима сельского округа не имеет возможности содержать объекты тепло-, электро- и водоснабжения населенных пунктов. В то же время эти объекты жизненно важны и обеспечивают основные потребности населения.

В качестве решения данной проблемы в целях повышения эффективности реализаций решений местного сообщества предлагается альтернативная форма исполнительного органа местного сообщества – Администрация МСУ.

В таблице 7 показаны сравнительные характеристики Администрации МСУ, составленные автором на основании анализа действующего законодательства и международной практики.

Администрация МСУ является юридическим лицом, учредителем которого будет местный представительный орган МСУ. Это позволит местному сообществу определять ключевые вопросы его деятельности, без вмешательства государственных органов.

Интересы местного сообщества будут реализовываться посредством механизмов корпоративного управления. В состав органов управления Администрации войдут представители местного сообщества, что позволит контролировать на стадии реализации исполнение решений представительного органа МСУ.

При этом представительные органы МСУ как учредители Администрации будут определять стратегию развития, штатные единицы, лимиты на отдельные административные расходы, разрешенные виды

деятельности и порядок осуществления закупок.

В отличие от действующего государственного учреждения Администрация может осуществлять хозяйственную деятельность, получать дополнительные доходы, привлекать необходимых специалистов. Взаимоотношения с государственными органами Администрация МСУ будут строиться на договорной основе.

Таблица 7 – Сравнительные характеристики Администрации МСУ

	<b>Государственное учреждение</b>	<b>Администрация МСУ</b>
Собственность	Государственная	Коммунальная
Учредитель	Акимат района	Представительный орган МСУ
Формирование доходов	Средства бюджета	Бюджетные средства и доходы от хозяйственной деятельности
Система оплаты труда	Определяется Президентом РК	Определяется представительным органом МСУ
Административные расходы	Лимиты, определяются Министерством финансов РК	Лимиты, определяются представительным органом МСУ
Статус работника	Государственный служащий	Гражданский служащий
Орган управления	Аким сельского округа	Коллегиальный орган, с участием представителей местного сообщества
Хозяйственная деятельность	Не осуществляет	Представительный орган МСУ определяет разрешенные виды деятельности
Примечание – составлено автором на основании источника [2]		

В целом, внедрение в законодательство РК организационно-правовой формы Администрация МСУ позволит своевременно реализовывать решения местного сообщества за счет привлечения дополнительных источников дохода и необходимых трудовых ресурсов.

## Заключение

Проведенное исследование позволяет нам сделать ряд выводов. В Казахстане огромное внимание уделяется формированию коммунального имущества МСУ, как самостоятельного института государственной собственности. Президент Касым-Жомарт Токаев не раз отмечал о необходимости децентрализации государственного управления и развития института местного самоуправления, как базовой основы участия граждан в процессе улучшения качества жизни на сельском уровне.

В данном магистерском проекте применен сравнительный анализ коммунального имущества МСУ как важного элемента экономики местного сообщества, его формирование и управление.

Основной целью формирования коммунальной собственности местного самоуправления является повышение самостоятельности органов МСУ в решении вопросов местного значения с учетом интересов всего населения определенной территориальной единицы. Собственность МСУ позволяет более эффективно планировать и распределять имеющиеся ресурсы местного сообщества с учетом интересов населения, что в конечном итоге будет способствовать улучшению условий жизни людей в селах.

Президент Касым-Жомарт Токаев в своем Послании Народу Казахстана от 16 марта 2022 года отметил, о необходимости расширения собственности МСУ, как только у них появятся необходимые ресурсы, они смогут оперативно реагировать на потребности населения и нести ответственность.

Реализация поручения позволит эффективно укрепить систему местного самоуправления и откроет новые возможности для развития сельских территорий за счет участия граждан в управлении коммунальной собственностью через представительные органы местного сообщества.

В данной работе также были исследованы финансово-экономические процессы местного самоуправления. Рассмотрены актуальные проблемы, проанализирован международный опыт, рассмотрены возможные направления совершенствования управления коммунальным имуществом, внесены предложения по совершенствованию законодательной базы формирования и управления коммунальной собственностью.

В работе был изучен опыт развития МСУ в зарубежных странах, этапы становления системы МСУ в Казахстане, проведен анализ формирования коммунального имущества МСУ, разработаны предложения по дальнейшему совершенствованию правовой базы.

Анализ и синтез существующей системы МСУ позволили сделать следующие выводы по ключевым проблемным вопросам, которые препятствуют эффективному функционированию органов местного самоуправления, а именно:

1. Экономическая и административная зависимость акима сельского округа от районного уровня государственного управления снижает самостоятельность органов МСУ в решение повседневных вопросов местного

населения;

2. Отсутствие достаточных финансовых ресурсов, является сдерживающим фактором в развитии МСУ;

3. Имеющиеся законодательные ограничения в деятельности исполнительного органа МСУ являются препятствием для предоставления своевременных и качественных услуг населению.

Рекомендации.

По результатам проведенного исследования, в целях совершенствования управления коммунальным имуществом МСУ и учитывая вышерассмотренные проблемные вопросы, предлагаю следующие рекомендации.

1. На законодательном уровне разграничить функции органов МСУ и органов государственной власти (приложение 2, статья 1).

Предусмотреть в законе «О местном самоуправлении» нормы, обеспечивающие полноценное участие местного населения в управлении местным сообществом, в частности, гарантировать органам МСУ право принимать решения, не противоречащие интересам государства и не зависящие от позиции районного акима.

Для этого необходимо четко разграничить вопросы МСУ и местного государственного управления и предусмотреть в законодательстве механизмы контроля государственных органов за выполнением государственных функций, делегированных органам МСУ.

Принимая во внимание международный опыт, к местным вопросам относятся благоустройство, водоснабжение, содержание жилья, транспортные услуги, управление коммунальной собственностью, создание необходимых условий для предпринимательства в сельской местности.

Органам МСУ могут быть делегированы следующие государственные функции: сбор налогов, выборы, регистрация актов гражданского состояния, организация деятельности полиции и пожарных.

2. Разграничить полномочия между государственными органами и органами МСУ в сфере управления коммунальным имуществом (приложение 2, статья 2).

На центральном уровне предлагается закрепить полномочия по определению единого порядка передачи коммунального имущества в пользование и отчуждение.

За областными и районными акиматами закрепить вопросы передачи их имущества в собственность МСУ.

Принятие решений по вопросам приватизации, передачи коммунального имущества в пользование, его списание и постановке на баланс подведомственных организаций должно быть отнесено к компетенции органов МСУ.

3. Изменить порядок формирования имущества МСУ (приложение 2, статья 3).

В настоящее время процесс формирования коммунального имущества

МСУ осуществляется централизованно под контролем районных органов власти и в собственность МСУ переданы в основном объекты социального характера, не генерирующие доходы.

Вместе с тем, дальнейшее развитие коммунального имущества видится в расширении его состава, формирование которой должно исходить из функций и интересов органов МСУ.

И здесь, используя опыт Российской Федерации, предлагается формировать имущество МСУ в зависимости от назначения:

- необходимые для реализации определенных государственных функций, переданных органам МСУ;
- обеспечение деятельности органов МСУ и его должностных лиц;
- предназначенные для решения местных проблем;
- необходимые для реализации проектов государственно-частного партнерства.

4. Расширить налогооблагаемую базу МСУ. На данный момент в бюджете МСУ предусмотрены 5 видов налоговых поступлений, это ИПН, налоги на землю и имущество сельских населенных пунктов, налог на транспорт, плата за размещение наружной рекламы.

Предлагаем передать дополнительные виды налогов МСУ, такие как: поступления от использования земли (единый земельный налог; поступления от аренды, пользования и продажи земельных участков), а также подоходный налог, поступающий от МСБ (таблица 8, прогнозные данные на 2022 год).

Таблица 8 – Поступления от предлагаемых видов налогов, тыс. тенге

	КБК				
	101111 Корпоративный подоходный налог с юр. лиц, за исключением субъектов крупного бизнеса	104501 Единый земельный налог	105315 Плата за пользование зем.участком	303101 Поступления от продажи зем.участков	303202 Продажа зем.участка
ВСЕГО	249 908 472	80 924	2 653 831	1 289 081	117 270
Примечание – составлено автором на основе источника [23]					

Используя опыт зарубежных стран, предлагаем распределить внутри региона между областью и сельским уровнем подоходный налог от субъектов МСБ. Так как объем поступлений по данному виду налога очень большой (прогноз в 2022 году составил 249,9 млрд. тенге), предлагаем, чтобы 10% поступлений от него зачислялось в бюджет МСУ (24 990 млн. тенге).

Передача налогов за использование земли в сумме 4 140,9 млн. тенге, улучшить администрирование данных налогов, так как на сельском уровне можно четко проследить целевое использование земельных участков.

Для проведения сравнительного анализа поступлений действующих налогов и предлагаемые виды налогов были использованы прогнозные данные на 2022 год в целом по республике. При передаче дополнительных видов налогов из вышестоящих бюджетов, мы видим существенную разницу в пополнении собственного дохода МСУ. Если раньше в сельские бюджеты по республике поступало 31 041,9 млн. тенге, то после передачи дополнительных видов налогов поступления в среднем составят более 60 172,8 млн. тенге (таблица 9).

Таблица 9 – Сравнительный анализ прогноза поступлений в сельские бюджеты, млн. тенге

	<b>Наименование налога</b>	<b>Сумма поступлений</b>	<b>Итого</b>	<b>Всего</b>
Предусмотренные виды налога	ИПН	4 006,8	31 041,9	60 172,8
	Налог на имущество	1 448,7		
	Налог на землю	1 325,6		
	Налог на транспорт	23 900		
	Плата за размещение рекламы	174,4		
	Неналоговые поступления	180,2		
	Продажа ОС	6,2		
Предлагаемые виды налога	Единый земельный налог	80,9	29 130,9	
	Плата за пользование земельными участками	2 653,7		
	Продажа земли	1 406,3		
	КПН с МСБ (10% от общей суммы)	24 990		
Примечание – Составлено автором на основе источника [23]				

Дополнительные источники поступлений в сельский бюджет дадут возможность акиму сельского округа решить насущные проблемы местного значения, связанные благоустройством и содержанием объектов местной инфраструктуры.

5. Ввести альтернативную форму исполнительного органа – Администрацию МСУ, с признаками частноправового характера и с корпоративной формой управления (приложение 2, статья 4).

В отличие от существующего государственного учреждения, Администрация МСУ может осуществлять хозяйственную деятельность и получать дополнительный доход. В то же время представительные органы МСУ как учредители будут определять стратегию развития, штатные единицы, лимиты на отдельные расходы, разрешенные виды деятельности. Администрация МСУ в своей деятельности должна быть полностью подконтрольна представительному органу МСУ.

Для реализации вышеуказанных рекомендаций разработаны соответствующие законодательные нормы (Приложение 2), которые будут рассмотрены на заседании Рабочей группы по разработке проекта закона «О местном самоуправлении», созданной при Министерстве национальной экономики РК.

## Список использованных источников

1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> . Дата обращения: 05.02.2022 г.

2 Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года «О государственном имуществе в Республике Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

3 Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации - 100 конкретных шагов» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

4 Закон Республики Казахстан от 11 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000090>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

5 Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>. Дата обращения: 15.02.2022 г.

6 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> . Дата обращения: 15.02.2022 г.

7 Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. – Страсбург. – URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

8 Табольская В. В. Управление государственной и муниципальной собственностью: учебное пособие для самостоятельной работы студентов направления 38.03.04 Государственное и муниципальное управление // В.В.Табольская, С.И. Жук, А.Н.Макаров. – Набережные Челны: Издательско - полиграфический центр Набережночелнинского института (филиал) К(П)ФУ, 2019. –79 с.

9 Виниченко М.В. Кадровый резерв руководства / М.В. Виниченко // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. - 2014. - № 5. - С.16-30.

10 Габдуалиев М. Муниципальное право Республики Казахстан: Учебное пособие. - Астана: Фолиант. 2015. - 168 с.

11 Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года «Гражданский кодекс Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

12 ООН. //Цели устойчивого развития на 2016–2030 годы. – URL: <https://kazakhstan.un.org/ru/sdgs>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

13 Объединенные города и местные органы власти (ОГМВ). // Официальный сайт. – URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

14 Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR). // Официальный сайт. – URL: <http://www.ccre.org>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

15 Карпа М. Пределы компетенции субъектов государственной службы: особенности определения // Государственное управление и местное самоуправление, 2, 109-116. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2017\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_2_16). Дата обращения: 05.02.2022 г.

16 Чапля О.В. Муниципальное управление в США: обзор. // Юридический научный электронный журнал, 4, 12-18. – URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2016/9.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2016/9.pdf). Дата обращения: 05.02.2022 г.

17 Закон № 82-213 «О правах и свободах муниципалитетов, департаментов и регионов». Франция, Париж, 2 марта 1982 г. – URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>. Дата обращения: 05.02.2022 г.

18 Ворона П.В. Коммуна как основное звено местного самоуправления во Франции. // Сборник академических статей, 3, 1-8. – URL: [http://vivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik3/fail/+Vorona.pdf](http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Vorona.pdf). Дата обращения: 05.02.2022 г.

19 Кабашов С.Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации [Электронный ресурс]: учеб. Пособие // С.Ю. Кабашов. – 4-е изд., стер. – М.: Флинта, 2017. - 345 с.

20 Игнатов В. Г., Рудой В.Л. Местное самоуправление: Учебное пособие. Изд. 2-е. Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 480 с.

21 Общественное объединение «Эхо». Развитие местного самоуправления в Казахстане. // Отчет по оценке влияния изменений законодательства на практику местного самоуправления. – URL: [https://echo.kz/images/reports/msu\\_echo.pdf](https://echo.kz/images/reports/msu_echo.pdf). Дата обращения: 05.02.2022 г.

22 Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 февраля 2014 года № 148 «Об утверждении типового перечня районного коммунального имущества, передаваемого в состав коммунального имущества города районного значения, села, поселка, сельского округа» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000148#z1>. Дата обращения: 15.02.2022 г.

23 Сайт Министерства национальной экономики РК [Интернет ресурс] - URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy>. Дата обращения:

04.03.2022 г.

24 Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Российская Федерация. [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения: 03.04.2022 г.

25 Заярная И.А., Кольцук Н.В. Роль местных бюджетов в обеспечении эффективности управления муниципальными финансами в России и в зарубежных странах // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2020. – № 6-2. – С. 236-240. – URL: <https://vaael.ru/ru/article/view?id=1188>. Дата обращения: 03.04.2022 г.

26 Статья. Концепция развития местного самоуправления: какие полномочия передадут Кеңесу. – URL: [www.inform.kz/ru/konceptsiya-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-kakie-polnomochiya-peredadut-kenesu\\_a3824542](http://www.inform.kz/ru/konceptsiya-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-kakie-polnomochiya-peredadut-kenesu_a3824542). Дата обращения: 11.05.2022 г.

27 Бакирбекова А.М., Дуйсембаев А.А., Байгабулова К.К. Статья. Совершенствование управления государственными активами в Республике Казахстан на основе передового опыта зарубежных стран. – URL: <https://articlekz.com/article/14479>. Дата обращения: 11.05.2022 г.

# Приложение 1

## Акт о внедрении результатов магистерского проекта

Академия государственного  
управления при Президенте  
Республики Казахстан

### Акт о внедрении результатов магистерского проекта «Совершенствование управления коммунальным имуществом местного самоуправления» Абылкасымова Н.Т., магистранта на соискания степени магистра государственного управления по направлению подготовки специальности «7М041000 — Бизнес и управление»

Министерством национальной экономики Республики Казахстан (далее – МНЭ) на постоянной основе проводится работа по выработке предложений по формированию политики в сфере развития местного самоуправления, в том числе по расширению экономической и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

В настоящее время МНЭ разрабатывает проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Магистрант Абылкасымов Н.Т. на основе анализа нормативных правовых актов и международного опыта выработал ряд рекомендаций по совершенствованию управления коммунальным имуществом, в том числе по расширению базы собственности местного самоуправления, которые были использованы в работе Департаментом политики управления государственными активами МНЭ.

Соответствующие нормы будут проработаны в рамках разработки законопроекта «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Заместитель директора  
Департамента политики  
управления государственными  
активами МНЭ



Ж. Темирбаева

## **Приложение 2**

### **Разработанные нормы для включения в проект закона «О местном самоуправлении»**

#### **Статья 1. Функции органов МСУ**

1. К вопросам местного значения относятся:

- 1) формирование, исполнение и контроль бюджета;
- 2) управление коммунальным имуществом;
- 3) развитие культуры, спорта и сохранение объектов историко-культурного наследия;
- 4) содержание жилищного фонда;
- 5) организация водоснабжения населения, водоотведения;
- 6) дорожная деятельность и транспортное обслуживание населения;
- 7) благоустройство, озеленение, санитарная очистка, захоронение отходов;
- 8) создание условий для развития предпринимательства.

2. Делегированные государственные функции МСУ:

- 1) учетная регистрация граждан, составление списков избирателей;
- 2) ведение учета военнообязанных и призывников;
- 3) регулирование земельных отношений;
- 4) сбор налогов и других обязательных платежей в бюджет;
- 5) осуществление статистического учета;
- 6) совершение отдельных нотариальных действий;
- 7) учет безработных и оказание социальной помощи отдельным категориям граждан, по решению представительного органа МСУ;
- 8) ведение реестра непрофессиональных медиаторов.

#### **Статья 2. Функции государственных органов и органов МСУ в сфере управления коммунальным имуществом**

1. МНЭ определяет порядок передачи объектов коммунальной собственности в пользование, в аренду, в доверительное управление и отчуждение коммунального имущества в собственность негосударственных организаций и частных лиц.

2. Акиматы областей (районов) принимают решения по передаче областного (районного) имущества в коммунальную собственность МСУ.

3. Орган МСУ:

1) принимает решение о передаче объектов коммунальной собственности в пользование, в аренду, в доверительное управление и отчуждение коммунального имущества в собственность негосударственных организаций и частных лиц;

2) ведет учет имущества МСУ;

3) принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации организаций МСУ;

4) определяет порядок формирования, учета, управления и распоряжения

имуществом местной казны.

### **Статья 3. Коммунальное имущество МСУ**

В состав коммунального имущества МСУ входят объекты собственности:

- 1) необходимые для реализации определенных государственных функций, переданных органам МСУ;
- 2) способствующих осуществлению деятельности органов МСУ и его должностных лиц;
- 3) предназначенные для решения местных общественных проблем;
- 4) необходимые для реализации проектов государственно-частного партнерства.

### **Статья 4. Администрация МСУ**

1. Администрация является юридическим лицом, учредителем которого выступает представительный орган МСУ.

2. Администрация осуществляет функции, указанные в статье 1 данного законопроекта.

3. Органом управления администрации МСУ является Правление. Правление состоит из трех человек. В состав Правления входят аким сельского округа и два представителя местного сообщества, определяемых представительным органом МСУ. Председателем Правления является аким сельского округа. Положение о Правлении утверждается представительным органом МСУ.

4. Правление:

- 1) принимает решение о назначении на должность и прекращение трудового договора с работниками администрации;
  - 2) утверждает структуру, общую штатную численность;
  - 3) утверждает бюджет (смету расходов);
  - 4) утверждает годовую финансовую отчетность;
  - 5) определяет условия оплаты труда работников;
  - 6) принимает решения о реорганизации, ликвидации организаций МСУ;
  - 7) иные полномочия в соответствии с положением об администрации.
5. Администрация подотчетна представительному органу МСУ.

**Приложение 3**  
**Аналитическая записка по результатам работы, включающая**  
**основные рекомендации для государственного органа**

*Автор проекта: Абылкасымов Н.Т.*  
*магистрант МРА 2020*

*Научный руководитель: Орунханов М.К.*  
*Профессор НИШГП*

<b>Идея проекта</b>	Совершенствование управления коммунальным имуществом местного управления.
<b>Проблемная ситуация (кейс)</b>	<p>Основными и важными условиями развития местного самоуправления являются обеспеченность собственными материальными и финансовыми ресурсами, активность населения, создание благоприятных условий и необходимой инфраструктуры для жизни и развитие предпринимательства.</p> <p>В настоящее время, органы МСУ имея 4-х летний опыт управления коммунальным имуществом, столкнулись с рядом проблемных вопросов.</p> <p>Во-первых, несовершенство законодательной базы, регулирующей формирование собственности местного сообщества. На сегодняшний день вопросы разграничения собственности между МСУ и органами местного государственного управления не решены, и поэтому органы МСУ продолжают выполнять порой нехарактерные функции в экономической и хозяйственной сфере.</p> <p>В соответствии с действующим законодательством РК акимат района является учредителем аппарата акима сельского округа (решает вопросы его образования, реорганизации и упразднения) и определяет перечень имущества, подлежащее передаче в собственность МСУ.</p> <p>Из-за экономической зависимости от районного уровня на практике встречаются случаи, когда на акима сельского округа возлагаются функции, не входящие в его компетенцию [1].</p> <p>Также одной из системных проблем является содержание общественных объектов (дорог, парков, инженерных сетей, зданий и т.д.), на которые отсутствуют правоустанавливающие документы, и они не закреплены на балансе коммунальных юридических лиц. Как правило, такие объекты были построены (приобретены) довольно давно и документы на них не сохранились, а для объектов, построенных так называемым</p>

	<p>«хозспособом», их вообще не было. В настоящее время из-за высокой стоимости услуг оформление документов является неподъемным для сельских бюджетов [1].</p> <p>Во-вторых, существует несоответствие между финансовыми ресурсами местного сообщества и функциями органов МСУ.</p> <p>В настоящее время вопросы, отнесенные законодательством к функциям местного самоуправления, финансируются за счет трансфертов из районных бюджетов. К концу 2020 года доля трансфертов в структуре местных бюджетов составила 87% (218 млрд. тенге) и только около 13% (34 млрд. тенге) собственных доходов было использовано на сельские нужды (благоустройство и вывоз мусора) [1].</p> <p>Таким образом, сельские бюджеты все больше зависят от финансирования из районного бюджета, который имеет целевой характер использования и имеет дефицит собственных средств, выделяемых на сельские нужды.</p> <p>В этих условиях, конечно, местные сообщества теряют свою независимость и экономическую свободу, что, в свою очередь, сказывается на эффективности МСУ.</p> <p>В-третьих, несоответствие правового статуса аппарата акима сельского округа целям и характеру их деятельности. На сегодняшний день аппарат акима сельского округа создан в организационно-правовой форме государственного учреждения, правовой режим которого не предусматривает решения вопросов МСУ, требующих оперативного реагирования с привлечением дополнительных специалистов и финансовых ресурсов, поскольку деятельность государственного учреждения ограничена на законодательном уровне (не имеет права осуществлять хозяйственную деятельность, предоставлять платные услуги, штатные единицы и определенные виды расходов лимитированы).</p> <p>В то же время вышеуказанные вопросы следует рассматривать с учетом поручений Президента РК Касым-Жомарта Токаева, озвученных в Послании Народу Казахстана от 16 марта 2022 года, о децентрализации местного самоуправления и разработке законопроекта «О местном самоуправлении» [2].</p>
<p><b>Имеющиеся решения данной проблемы</b></p>	<p>В Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» не решен вопрос по разграничению круга вопросов, находящихся в ведении органов местного самоуправления и органов местной государственной власти. Так как действующие акимы и маслихаты являются органами как местного государственного управления, так и органами МСУ.</p>

	<p>Их «раздвоение» свидетельствуют о наличии признаков правовых коллизий в законодательстве РК [3].</p> <p>Также о необходимости разграничения функции государства и институтов местного самоуправления и четкого определения полномочий маслихатов указал Президент РК Касым-Жомарт Токаев в своем Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 года. [2].</p> <p>Таким образом основной причиной осуществление аппаратом акима сельского округа не свойственных функций является отсутствие четкого разграничения на сельском уровне функций между органами МСУ и местного государственного управления.</p>
<p><b>Предлагаемое решение данной проблемы</b></p>	<p>По результатам проведенного исследования, в целях совершенствования управления коммунальным имуществом МСУ и учитывая вышерассмотренные проблемные вопросы, предлагаю следующие рекомендации.</p> <p>1. На законодательном уровне разграничить функции органов МСУ и органов государственной власти.</p> <p>Предусмотреть в законе «О местном самоуправлении» нормы, обеспечивающие полноценное участие местного населения в управлении местным сообществом, в частности, гарантировать органам МСУ право принимать решения, не противоречащие интересам государства и не зависящие от позиции районного акима.</p> <p>Для этого необходимо четко разграничить вопросы МСУ и местного государственного управления и предусмотреть в законодательстве механизмы контроля государственных органов за выполнением государственных функций, делегированных органам МСУ.</p> <p>Принимая во внимание международный опыт, к местным вопросам относятся благоустройство, водоснабжение, содержание жилья, транспортные услуги, управление коммунальной собственностью, создание необходимых условий для предпринимательства в сельской местности.</p> <p>Органам МСУ могут быть делегированы следующие государственные функции: сбор налогов, выборы, регистрация актов гражданского состояния, организация деятельности полиции и пожарных.</p> <p>2. Разграничить полномочия между государственными органами и органами МСУ в сфере управления коммунальным имуществом.</p> <p>На центральном уровне предлагается закрепить полномочия по определению единого порядка передачи коммунального имущества в пользование и отчуждение.</p>

За областным и районным акиматом закрепить вопросы передачи их имущества в собственность МСУ.

Принятие решений по вопросам приватизации, передачи коммунального имущества в пользование, его списание и постановке на баланс подведомственных организаций должно быть отнесено к компетенции органов МСУ.

### 3. Изменить порядок формирования имущества МСУ.

В настоящее время процесс формирования коммунального имущества МСУ осуществляется централизованно под контролем районных органов власти и в собственность МСУ переданы в основном объекты социального характера, не генерирующие доходы.

Вместе с тем, дальнейшее развитие коммунального имущества видится в расширении его состава, формирование которой должно исходить из функций и интересов органов МСУ.

И здесь, используя опыт Российской Федерации, предлагается формировать имущество МСУ в зависимости от назначения:

- необходимые для реализации определенных государственных функций, переданных органам МСУ;
- обеспечение деятельности органов МСУ и его должностных лиц;
- предназначенные для решения местных проблем;
- необходимые для реализации проектов государственно-частного партнерства.

### 4. Расширить налогооблагаемую базу МСУ.

Предлагается передать дополнительные виды налогов МСУ, такие как: поступления от использования земли (единый земельный налог; поступления от аренды, пользования и продажи земельных участков), а также подоходный налог, поступающий от МСБ. При передаче дополнительных видов налогов из вышестоящих бюджетов, объем собственных доходов МСУ увеличится с 31 041,9 млн. тенге до 60 172,8 млн. тенге.

5. Ввести альтернативную форму исполнительного органа – Администрацию МСУ, с признаками частноправового характера и с корпоративной формой управления.

В отличие от существующего государственного учреждения, Администрация МСУ может осуществлять хозяйственную деятельность и получать дополнительный доход. В то же время представительные органы МСУ как учредители будут определять стратегию развития, штатные единицы, лимиты на отдельные расходы, разрешенные виды

	<p>деятельности. Администрация должна быть полностью подконтрольна представительному органу МСУ.</p>
<b>Ожидаемый результат</b>	<p>Реализация перечисленных мер позволит более эффективно планировать и распределять имеющиеся ресурсы местного сообщества с учетом интересов населения, что в конечном итоге будет способствовать повышению эффективности управления коммунальной собственностью и улучшению условий жизни людей в селах.</p> <p>При передаче дополнительных видов налогов из вышестоящих бюджетов, доходы сельских бюджетов увеличатся по республике на 29 130,9 млн. тенге.</p>
<b>Литература</b>	<p>1 Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <a href="https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639">https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639</a>. Дата обращения: 15.02.2022 г.</p> <p>2 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – URL: <a href="https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953">https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953</a>. Дата обращения: 15.02.2022 г.</p> <p>3 Общественное объединение «Эхо». Развитие местного самоуправления в Казахстане. // Отчет по оценке влияния изменений законодательства на практику местного самоуправления. – URL: <a href="https://echo.kz/images/reports/msu_echo.pdf">https://echo.kz/images/reports/msu_echo.pdf</a>. Дата обращения: 05.02.2022 г.</p>