

Карагандинский университет Казпотребсоюза

УДК 352+332.1

На правах рукописи

**ПУПЫШЕВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА**

**Институциональные условия формирования системы самоуправления в  
сельских округах**

8D04103 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание степени  
доктора философии (PhD)

Научные консультанты  
кандидат экономических наук,  
профессор  
М.К. Жетписбаева

доктор экономических наук,  
профессор  
Г.М. Филюк

Республика Казахстан  
Караганда, 2026

## СОДЕРЖАНИЕ

	<b>ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....</b>	<b>3</b>
	<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ.....</b>	<b>9</b>
1.1	Теоретические подходы к исследованию местного самоуправления.....	9
1.2	Факторы, принципы и модели местного самоуправления.....	24
1.3	Международный опыт организации местного самоуправления сельских территорий и возможности его использования в условиях Республики Казахстан.....	34
1.4	Современные методологические подходы и методы в изучении местного самоуправления.....	48
<b>2</b>	<b>АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ОКРУГОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....</b>	<b>57</b>
2.1	Административно-территориальное устройство Республики Казахстан и система местного самоуправления.....	57
2.2	Инструменты развития местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан .....	66
2.3	Финансовая самодостаточность и обеспеченность бюджетов сельских округов .....	83
<b>3</b>	<b>СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ В СЕЛЬСКИХ ОКРУГАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....</b>	<b>107</b>
3.1	Совершенствование нормативно-правовых и организационных основ местного самоуправления.....	107
3.2	Обеспечение бюджетно-финансовой самодостаточности сельских округов как основа местного самоуправления.....	118
3.3	Вовлечение местного сообщества в процессы самоуправления сельскими округами .....	129
	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>145</b>
	<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	<b>149</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ А – Акты внедрения.....</b>	<b>161</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ Б – Анкета для экспертного опроса.....</b>	<b>164</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ В – Анкета для сельских жителей.....</b>	<b>168</b>
	<b>ПРИЛОЖЕНИЯ Г – Сравнительный анализ результатов социологических опросов.....</b>	<b>172</b>

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей диссертации применяются следующие термины с соответствующими определениями:

**Институциональные условия формирования самоуправления** – совокупность факторов, формирующих правовую, административную, организационную и финансовую основы, человеческий капитал, и являющихся базовыми для эффективного функционирования местного самоуправления. Институциональный подход предполагает комплексный анализ нормативно-правовой базы МСУ, организационных форм и взаимодействий между уровнями власти, вовлечения граждан в процессы принятия решений и контроля, кадровых вопросов, бюджетной самодостаточности и финансовой устойчивости, механизмов налогового распределения, а также обеспечение контроля и подотчетности местных органов власти, как перед населением, так и перед вышестоящими органами власти.

GG	– Good Governance
NG	– New Governance
NPM	– New Public Management
PEST	– Political, Economic, Social, Technological
SWOT	– Strengths, weaknesses, opportunities, threats
ВАК	– Высшая аттестационная комиссия
ВНП	– Валовой национальный продукт
ВВП	– Валовой внутренний продукт
ЕАЭС	– Евразийский экономический союз
ИП	– Индивидуальный предприниматель
ИПН	– Индивидуальный подоходный налог
КОКСНВО	– Комитет по обеспечению качества в сфере науки и высшего образования
МНВО РК	– Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан
КПН	– Корпоративный подоходный налог
МСБ	– Малый и средний бизнес
МСУ	– Местное самоуправление
НАО	– Некоммерческое акционерное общество
НДПИ	– Налог на добычу полезных ископаемых
НПО	– Неправительственная организация
ООН	– Организация объединенных наций
ПРКО	– Программа развития Карагандинской области
РК	– Республика Казахстан
РФ	– Российская Федерация
СО	– Сельский округ
СНП	– Сельский населенный пункт
США	– Соединенные Штаты Америки

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В условиях реформирования системы государственного управления Республики Казахстан актуализируются вопросы децентрализации власти, а, следовательно, передачи части функций управления от центра к местным органам власти и самоуправления. Данный процесс, в свою очередь, приводит к увеличению полномочий нижестоящих органов управления и самоуправления за счет вышестоящих, росту числа субъектов, принимающих решения, а также широкому вовлечению населения в процессы принятия решений.

Местное самоуправление одновременно выступает источником власти, и в то же время индикатором ее демократичности и открытости. Французский политический деятель Алексис де Токвиль, один из родоначальников социологии и политических наук во Франции в своей работе «Демократия в Америке» акцентирует внимание на том, что: «Местное самоуправление – залог от чрезмерного индивидуализма: равенство расставляет всех людей в одну шеренгу, не порождая никакой взаимосвязи между ними. Каждой территории следует дать возможность жить своей собственной жизнью с тем, чтобы граждане получили неограниченное количество стимулов действовать сообща, и ежедневно бы ощущали свою зависимость друг от друга» [1].

Местное самоуправление ориентировано на решение вопросов местного значения и наиболее приближено к населению, его развитие ведет к эффективному решению социально-экономических проблем. Президент К.-Ж. Токаев в своем послании народу Казахстана от 16 марта 2022 года говорит: «Мы продолжим передавать реальные полномочия из центра в регионы. Прежде всего, необходимо эффективно разграничить функции государства и институтов местного самоуправления. Надо понимать, что сильная система местного самоуправления – это базовая основа для прямого участия граждан в улучшении качества жизни в своем родном населенном пункте» [2].

Местное самоуправление в современных условиях является механизмом реализации новой парадигмы – человекоцентричного государства, ориентированного на права, интересы и потребности своих граждан. Развитие институтов самоуправления повышает результативность и эффективность решения местных социально-экономических проблем, ввиду наилучшей осведомленности о них населения по сравнению с государственными органами.

Несмотря на особую значимость вопросов МСУ, ее субъектам уделяется неравнозначное внимание. В основном оно сосредоточено на городах, имеющих больший потенциал развития по сравнению с селами. Решение вопросов МСУ в сельских округах Республики Казахстан остается без должного внимания, хотя актуальность его высока ввиду значительной численности сельского населения (7,5 миллионов человек или 36,9% от общей численности населения Казахстана), проживающей на обширной сельской территории и имеющей множество социально-экономических проблем. Все вышеперечисленное обуславливает необходимость исследования широкого круга вопросов, связанных с

институциональными условиями формирования и развития системы самоуправления в сельских округах Республики Казахстан.

**Степень научной разработанности диссертационного исследования.** Вопросам формирования и развития системы местного самоуправления посвящены работы множества авторов. Классические теоретические основы местного самоуправления представлены в работах Ш. Мотескье, К. Гербера, Ж. Г. Турэ, Г. Аренса, О. Лабанда, Э. Мейера, А. Токвиля, Р. Моля, О. Ресслера, О. Гирке, Р. Гнейста, Л. Штейна, Р. Редлиха, П. Ашлей, Г. Еллинека, Б.Н. Чичерина, А.И. Васильчикова, В.Н. Лешкова, В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, О.А. Андреевой, Г.С. Працко и других. Современные теоретические подходы к изучению МСУ изложены в трудах зарубежных авторов D. North, J.R. Commons, V. Ostrom, E. Ostrom, D. Rodrik, P. Lawrence, J. Lorsch, J.P. Scott, J.L. Jermier, J. Pfeffer, G. Salancik, G. Almond, S. Verba, R. Inglehart, H.A. Simon, S.R. Arnstein, D.K. Hart, R. A. Dahl, C.F. Karpowitz, C. Raphael, Curry N., G. Stoker, H. Wolman, C. Pollitt, G. Bouckaert, R. Berne, R. Schramm, T.R. Alter, D.K. McLaughlin, N.E. Melniker, P. Bourdieu, J. Coleman, R. Putnam и других.

Казахстанские авторы Г.С. Сапаргалиев, Н.В. Ювица, К.С. Мухтарова, А.А.-К. Карыбаев, Н.К. Нурланова, И.Н. Дауранов, Ж.Б. Аубакирова, Е.Б. Жатканбаев, М.Е. Жумашева также уделяют значительное внимание вопросам развития МСУ в Республике Казахстан. Казахстанские ученые А.Т. Тлеубердинова, А.А. Сатыбалдин, В.Б. Кулик, Б.Б. Калыкова, А.К. Оралбаева исследуют различные аспекты развития сельских территорий Казахстана.

До настоящего времени степень исследования данной проблемы с учетом казахстанской специфики невелика, поэтому нуждается в дальнейшем изучении, прежде всего, с ориентацией на современные теории и методологические подходы к МСУ. Вышеперечисленные обстоятельства определили выбор темы, цель и задачи исследования.

**Целью диссертационной работы** является разработка теоретических, методологических и практических рекомендаций по совершенствованию системы самоуправления в сельских округах Республики Казахстан.

В соответствии с данной целью были поставлены и решены следующие **задачи**:

- изучить теоретико-методологические основы местного самоуправления;
- описать международный опыт организации местного самоуправления сельских территорий и возможности его применения в условиях Республики Казахстан;
- проанализировать административно-территориальное устройство Республики Казахстан как основу системы местного самоуправления;
- провести анализ инструментов развития местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан;

– исследовать финансовую самодостаточность и обеспеченность бюджетов сельских округов;

– разработать институциональные меры, направленные на совершенствование системы самоуправления в сельских округах Республики Казахстан.

**Объектом исследования** является система местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан.

**Предметом диссертационного исследования** выступает совокупность институциональных, организационных, ресурсных основ, формирующих систему местного самоуправления в сельских округах Казахстана.

**Теоретическая и методологическая база исследования.** Теоретической базой исследования послужили основные положения классических теорий свободной общины, общественно-хозяйственной теории, государственной теории, теории дуализма, а также современных теорий институционального дизайна, децентрализации, ресурсной зависимости, финансовой устойчивости, политической культуры, социальной капитализации и участия общества.

Диссертационное исследование проведено на основе институционального подхода в контексте комплекса методологических стратегий. Применение мультиметодологической стратегии позволило объединить теоретические подходы, такие как индукция, дедукция и абдукция, анализ и синтез, конкретизация и аналогия, с эмпирическими методами: количественными, качественными и смешанными (mixed method), решающими конкретные прикладные вопросы. Изучение документов, наблюдение, сравнение, измерение использовались как базовые методы исследования при изучении теоретических аспектов МСУ, анализа зарубежного опыта, анализа законодательной базы Казахстана по вопросам МСУ; PEST-анализ – для выявления факторов, влияющих на систему местного самоуправления; SWOT-анализ – для определения сильных и слабых сторон МСУ, возможностей и угроз; метод кейс-стади – для исследования конкретных успешных примеров реализации МСУ; экономико-статистический анализ – для анализа состояния системы МСУ; регрессионный и корреляционный анализ – для оценки влияния социально-экономических и демографических факторов на объемы поступлений в бюджеты сельских округов; социологические опросы – для изучения проблем и перспектив развития МСУ. Для обработки статистических данных использовались программы Microsoft Excel, Stata и Loginom.

**Информационной базой диссертационного исследования** послужили нормативно-правовые акты международного и национального уровней, стратегические и программные документы Республики Казахстан, законы, концепции, данные Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, данные Министерства финансов РК, отчеты ревизионных комиссий, периодическая литература, включая электронные издательства, программы развития местных сообществ.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты социологического опроса жителей сельских округов и экспертного опроса государственных служащих сельских акиматов.

**Научная новизна результатов диссертационного исследования.** В ходе диссертационного исследования были получены следующие научные результаты, определяющие его научную новизну:

- применен новый исследовательский подход к теориям местного самоуправления и на его основе уточнено понятие МСУ;
- предложена комплексная «луковая модель» исследования Saunders в местном самоуправлении;
- разработаны меры по институционализации МСУ и усовершенствованная модель организационной структуры МСУ в сельских округах Казахстана;
- выявлены недостатки бюджетно-финансовой устойчивости сельских округов Казахстана и предложены меры по их устранению;
- предложены меры по активизации местных сообществ в целях укрепления МСУ как социального института в Казахстане.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

- взаимосвязь классических теорий местного самоуправления с современными теориями позволяет учитывать изменяющиеся условия системы государственного управления и социально-экономических наук;
- комплексный методологический подход к исследованию местного самоуправления, базирующийся на основе «луковой модели» исследования Saunders, дает возможность учитывать многообразие принципов, факторов и моделей МСУ;
- разработанный комплекс мер институционального характера и предложенная модель организационной структуры МСУ в сельском округе, включающая омбудсменов МСУ и представительные органы (кенесы), способствует усилению основ МСУ и обеспечивает баланс исполнительной и представительной власти, а также общественного контроля;
- рекомендованные меры экономического характера, а также инструменты бюджетной адвокации способствуют обеспечению бюджетно-финансовой устойчивости сельских округов как основы МСУ;

– разработанные меры повышения гражданской активности путем проактивных действий со стороны государственных органов усиливают вовлечение местных сообществ в процессы самоуправления в сельских округах.

**Теоретическая значимость результатов исследования.** Полученные в ходе диссертационного исследования результаты имеют значение для развития теоретических и методологических основ по изучению местного самоуправления. В ходе исследования получены новые знания о местном самоуправлении, комплексном исследовательском подходе к нему, современных междисциплинарных теориях МСУ. Результаты диссертационного исследования могут стать основанием для постановки новых исследовательских задач.

**Практическая ценность результатов исследования.** Полученные в ходе диссертационного исследования результаты будут способствовать развитию системы местного самоуправления в Республике Казахстан. Практическая значимость заключается в возможности применения результатов исследования

научным сообществом, акимами всех уровней, государственными органами, представителями местных сообществ и неправительственными организациями. Выводы, предложения и научно-практические рекомендации могут быть учтены и использованы в процессе законотворческой деятельности, а также при разработке, совершенствовании и реализации стратегий, программ, концепций в сфере местного государственного управления и самоуправления Республики Казахстан. Материалы, содержащиеся в диссертационной работе, могут быть использованы в учебном процессе при подготовке специалистов по специальностям: «Государственное и местное управление» и «Политология».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации обсуждались на научно-методических семинарах кафедры «Экономической теории и государственного и местного управления» Карагандинского университета Казпотребсоюза. Отдельные научные выводы и предложения были внедрены в деятельность государственных органов, являются частью научно-исследовательского проекта по грантовому финансированию Комитета науки МНВО РК на тему: «Пространственное развитие сельских территорий в контексте устойчивого развития: индикаторы, полюса роста и стратегические направления» (ИРН №АР26102165) (Приложение А).

Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 15 научных трудах, из которых 1 опубликован в журнале, имеющем ненулевой импакт-фактор и входящем в международные информационные ресурсы Scopus и Web of Science, 6 – в научных изданиях, рекомендуемых КОКСНВО МНВО РК, 1 – в периодических изданиях РК и 7 докладов в трудах международных научно-практических конференций, из них 6 за рубежом (Италия, Англия, Польша, Россия).

Результаты диссертационного исследования были доложены и представлены на международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие государства в эпоху глобальных вызовов: приоритеты, проблемы, решения», посвященной 70-летию Восточно-Казахстанского университета имени С. Аманжолова (Усть-Каменогорск Казахстан), международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономических наук и современного менеджмента» (Новосибирск, Россия), международной научной конференции «Scientific Results» (Рим, Италия), международной научной конференции «Scientific Research and Experimental Development» (Лондон, Англия), международной научной конференции «Research Retrieval and Academic Letters» (Варшава, Польша).

**Структура и объем диссертации.** Структура диссертационной работы отражает логику, порядок исследования и алгоритм решения поставленных задач. Диссертация состоит из содержания, обозначений и сокращений, введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и 4 приложений. Объем диссертационного исследования составляет 160 страниц машинописного текста, включающий в себя 12 таблиц, 80 рисунков, 2 формулы. Список использованных источников насчитывает 188 наименований.

# **1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ**

## **1.1 Теоретические подходы к исследованию местного самоуправления**

В условиях формирования демократии актуализируются вопросы децентрализации власти, а, следовательно, развития местного самоуправления. Исследование теоретических основ МСУ и поиск оптимальной ее модели играет ключевую роль в социально-экономическом прогрессе общества, что является важнейшей задачей любого современного государства. Развитие местного самоуправления в сельских округах способствует обеспечению устойчивого социально-экономического роста, и как следствие, повышению уровня жизни населения сельских граждан. Изучение теоретических аспектов данного вопроса позволяет исследовать институциональные условия его формирования и развития; определить основные факторы, его обуславливающие; выявить правовые, административные и финансовые барьеры, сдерживающие его развитие; установить наиболее подходящие модели и инструменты МСУ, способствующие повышению финансовой устойчивости и бюджетной самодостаточности сельских территорий.

Система МСУ напрямую зависит от институциональных условий ее определяющих. Эта совокупность факторов формирует правовую, административную, организационную и финансовую основы, человеческий капитал, и является базовой для эффективного функционирования местного самоуправления. Институциональный подход предполагает комплексный анализ нормативно-правовой базы МСУ, организационных форм и взаимодействий между уровнями власти, вовлечения граждан в процессы принятия решений и контроля, кадровых вопросов и проблем, бюджетной самодостаточности и финансовой устойчивости, механизмов налогового распределения, а также обеспечение контроля и подотчетности местных органов власти, как перед населением, так и перед вышестоящими органами власти.

В социально-экономических науках не существует универсального подхода к вопросам местного самоуправления, имеется множество теорий и концепций, формировавшихся на протяжении длительного исторического периода времени. В классических подходах, исходя из вопроса самостоятельности МСУ, все это многообразие можно свести к четырем основным теориям, на которых базируются эти подходы: теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория, а также теория дуализма, объединяющая в себе предыдущие три теории. Кроме того, в рамках анализа институциональных условий развития системы местного самоуправления особый интерес представляют современные подходы, объясняющие формирование и особенности функционирования данной системы, такие как: теория институционального дизайна, теория ресурсной зависимости, теория политической культуры, теория участия общества, теория децентрализации, теория финансовой устойчивости, теория социальной капитализации (рисунок 1).

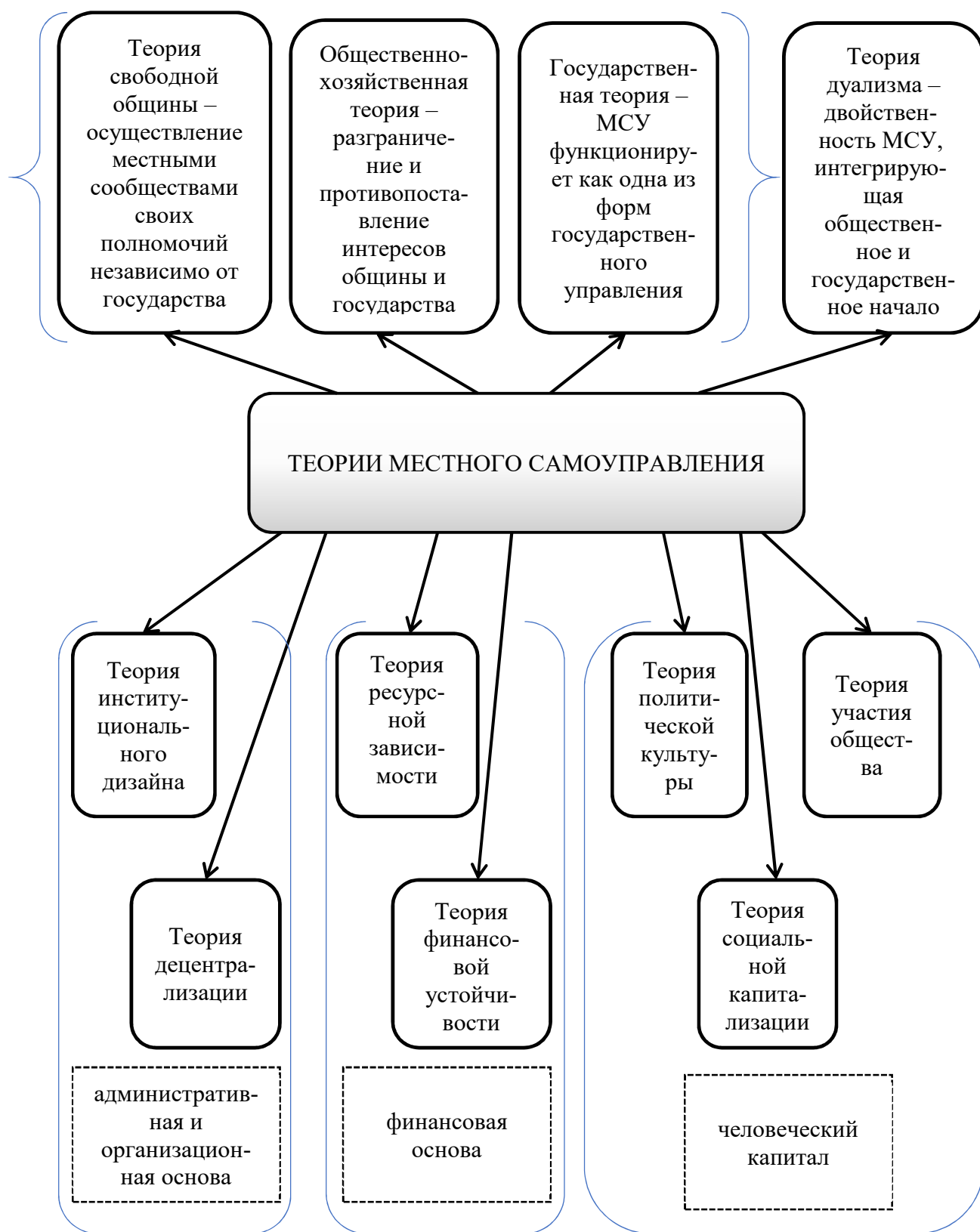


Рисунок 1 – Основные теории местного самоуправления

Примечание – Составлено по источникам [3-6]

Классические теории местного самоуправления получили свое развитие в первой половине XIX века. Это, как уже отмечалось выше теория свободной

общины, общественно-хозяйственная и государственная теории, которые интегрированы в первой половине XX века в теории дуализма (таблица 1).

Таблица 1 – Основные классические теории местного самоуправления

Название теории	Сторонники теории	Период возникновения	Основные постулаты
Теория свободной общины	Ш. Мотескье, К. Гербер, Ж. Г. Турэ, Г. Аренс, О. Лабанд, Э. Мейер, А. Токвиль и др.	Первая половина XIX века	<ul style="list-style-type: none"> <li>– выделение помимо законодательной, исполнительной и судебной властей, четвертой власти – местной;</li> <li>– избираемость органов МСУ членами общины;</li> <li>– государство не создает общину, а лишь признает ее;</li> <li>– осуществление местными сообществами полномочий независимо от государства</li> </ul>
Общественно-хозяйственная теория	Р. Моль, О. Ресслер, О. Гирке, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др.	Первая-вторая половина XIX века	<ul style="list-style-type: none"> <li>– разграничение интересов общины и государства, и даже их противопоставление;</li> <li>– в компетенцию общины входит осуществление хозяйственных дел на местном уровне;</li> <li>– государство не вмешивается в дела общины, но реализует контроль на соответствие законности деятельности местного самоуправления через специальные государственные органы</li> </ul>
Государственная теория	Р. Гнейст, Л. Штейн, В.П. Безобразов, А.Д. Градовский и др.	Вторая половина XIX века	<ul style="list-style-type: none"> <li>– МСУ функционирует в качестве одной из форм государственного управления;</li> <li>– источником МСУ является государственная власть;</li> <li>– осуществляется МСУ непосредственно местным населением, и подконтрольна ему и государству</li> </ul>
Теория дуализма	Г. Еллинек, Б.Н. Чичерин и др.	Первая половина XX века	<ul style="list-style-type: none"> <li>– двойственность местного самоуправления, заключающаяся в интеграции общественного и государственного начал;</li> <li>– сохранение самостоятельности местных сообществ, с одновременным первенством государственных интересов;</li> <li>– четкое разделение функций между представительными и исполнительными органами власти;</li> <li>– активное участие граждан в МСУ через выборы и непосредственные формы участия;</li> <li>– МСУ гарантируется государством и может по поручению государства реализовать определенные государственные задачи</li> </ul>
Примечание – Составлено по источникам [3, с. 22-26; 4, с. 12-14; 5, с. 14-17; 6, с. 157-158]			

Таким образом, теория свободной общины и общественно-хозяйственная теория имеют схожие принципы. Согласно теории свободной общины, система МСУ обладает высокой степенью автономности по отношению к системе государственной власти, что по природе ее невозможно, так как именно на государственном уровне определяются вопросы осуществления МСУ и основные принципы работы органов местной власти. В общественно-хозяйственной теории также постулируется строгое разделение, и даже

противопоставление, интересов государства и местных сообществ. Представители государственной теории придерживаются диаметрально противоположной точки зрения, рассматривая местную власть как часть государственной. Поскольку в современных обществах появился запрос на интеграцию общественных и государственных интересов, то объединение данных теорий произошло в концепции дуализма, ориентированной на их консолидацию. Именно эту двойственную природу МСУ признает большинство современных ученых.

Теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория и теория дуализма внесли значительный вклад в развитие теоретических основ МСУ, но в современном мире не ограничиваются ими. На сегодняшний день существует множество современных концепций, применимых к МСУ. В рамках анализа институциональных условий развития системы местного самоуправления в сельских округах наибольший интерес представляют подходы, объясняющие формирование и особенности функционирования данной системы (таблица 2). Это такие теории, как: теория институционального дизайна, теория ресурсной зависимости, теория политической культуры, теория участия общества, теория децентрализации, теория финансовой устойчивости, теория социальной капитализации.

Таблица 2 – Современные теории, применимые к анализу местного самоуправления

Название теории	Сторонники теории	Период возникновения	Основные постулаты	Применение в местном самоуправлении
1	2	3	4	5
Теория институционального дизайна	D. North; J.R. Commons; V. Ostrom, E. Ostrom; D. Rodrik и др.	Вторая половина XX века	– для обеспечения функционирования системы местного самоуправления необходимо создание эффективных институциональных структур, правил и процедур; – институты определяют способы распределения власти, действующие в них правила и механизмы принятия и реализации решений; – важную роль играют вопросы организации МСУ, делегирования полномочий и ответственности	– анализ формальных структур и органов МСУ; – исследование правового и нормативного поля; – анализ механизмов принятия решений; – оценка уровня децентрализации; – анализ социально-политических норм и ценностей; – изучение механизмов учета потребностей общества; – анализ механизмов соблюдения законов; – оценка мер по обеспечению устойчивости МСУ; – разработка институциональных мер развития МСУ
Теория ресурсной зависимости	P. Lawrence, J. Lorsch; J. P. Scott, J. L. Jermier; J. Pfeffer,	Вторая половина XX века	– органы МСУ зависят от внешних ресурсов, необходимых для их существования и	– анализ воздействия внешних ресурсов на систему МСУ; – анализ влияния финансово-экономический и дру

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
	G. Salancik и др.		эффективного функционирования; – органы МСУ вырабатывают различные механизмы для управления зависимостью от внешних ресурсов	гих видов зависимости местных органов МСУ от центральных; – исследование их значимости в процессе принятия решений; – анализ власти и контроля; – оценка рисков; – разработка механизмов получения финансирования и ресурсов необходимых для развития территорий
Теория политической культуры	G. Almond; S. Verba; R. Inglehart; H.A. Simon; G.A. Kidd и др.	Вторая половина XX века	– убеждения, ценности и нормы общества играют важную роль в формировании политической системы; – в зависимости от уровня политической культуры склонность к участию в социально-политических процессах, а также МСУ значительно варьируется от общества к обществу	– анализ политических убеждений и предпочтений граждан; – оценка уровня гражданской активности населения; – анализ отношения населения к местным политическим институтам; – оценка восприятия легитимности власти, уровень доверия населения к ней; – разработка стратегии развития местного самоуправления на основе ценностей и норм политической культуры
Теория участия общества	S.R. Arnstein; D.K. Hart; R.A. Dahl; C.F. Karpowitz, C. Raphael; Curry N. и др.	Вторая половина XX века	– эффективность МСУ обеспечивается за счет активного участия граждан в процессах принятия и реализации решений; – разные группы общества должны иметь равный доступ к участию и представлению своих интересов в МСУ; – эффективному решению местных проблем способствует взаимодействие между гражданами и органами МСУ	– выявление степени участия граждан в МСУ; – прозрачность и доступность информации для населения; – анализ обоснованности решений граждан; – анализ сотрудничества между гражданами и местными органами власти; – оценка мер по развитию умений граждан участвовать в МСУ; – разработка мер по совершенствованию системы участия граждан в МСУ
Теория децентрализации	E. Ostrom; G. Stoker; H. Wolman; C. Pollitt, G. Bouckaert и др.	Вторая половина XX века	– повышение эффективности управления обеспечивается путем передачи власти и полномочий от центрального уровня местным органам; – децентрализация предусматривает обеспечение финансовой самостоятельности местного уровня;	– анализ степени политической децентрализации сельских округов; – анализ степени их административной децентрализации; – анализ степени финансовой децентрализации сельских округов; – анализ уровня участия граждан в процессах МСУ;

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
			– децентрализация направлена на повышение уровня ответственности местных органов власти перед населением	– соотнесение степени децентрализации с результатами социально-экономического развития территорий; – разработка рекомендаций по обеспечению оптимального уровня децентрализации
Теория финансовой устойчивости	R. Berne, R. Schramm; T.R. Alter, D.K. McLaughlin N.E. Melniker; F.A. Johnson	Конец XX века	– система местного самоуправления определенных территорий требует устойчивой финансовой базы;	– анализ финансового состояния территорий; – анализ структуры доходов; – управление бюджетом; – обеспечение
	D. Roswick; W.N. Adger, A. Jordan; B.W. Honadle, J. Costa, B.A. Cigler; M. Pagano, R.J. Moore и др.		– местные органы самоуправления должны иметь доступ к достаточным финансовым ресурсам для обеспечения качественных услуг и инфраструктуры	стабильности финансовой базы; – эффективность расходов; – разработка стратегий улучшения финансовой устойчивости территорий
Теория социальной капитализации	P. Bourdieu; J. Coleman; R. Putnam; F. Fukuyama и др.	Конец XX века	– основную роль в формировании и развитии МСУ играют общественные отношения и социальные связи; – активное участие граждан в МСУ способствует его развитию и формированию базы социального капитала; – вовлечение граждан в процессы принятия и реализации предложений способствует наилучшему решению местных проблем	– анализ социальных связей в местных сообществах; – исследования обмена ресурсами внутри сообществ; – оценка степени участия граждан в МСУ; – изучение групповой идентичности местных сообществ; – оценка социального капитала как ресурса решения местных проблем; – разработка механизмов использования социального капитала для развития МСУ
Примечание – Составлено по источникам [7-40]				

В целом, теория институционального дизайна представляет собой набор подходов к исследованию институтов и их роли в социальных системах. В рамках тематики диссертационного исследования внимание акцентируется на создании эффективных институциональных структур. Они обеспечивают постепенное и стабильное развитие системы МСУ в соответствии с потребностями сельского населения. Кроме того, ввиду изменчивости внешних условий и необходимости реагирования на них требуется адаптивность к изменениям в институциональных структурах. В рамках исследования МСУ теория институционального анализа помогает понять, как формальные и

неформальные социальные институты влияют на развитие системы МСУ, ее эффективность, устойчивость. Особое внимание отводится способам и формам модернизации существующих институтов для достижения наилучшего результата.

С позиции теории ресурсной зависимости система местного самоуправления напрямую зависит от внешних ресурсов. Под ресурсами понимаются не только финансовые, но и технологические, социальные, организационные, информационные и прочие ресурсы, необходимые для развития МСУ. Местные органы власти используют различные механизмы для управления этой зависимостью. Они могут прибегать к стратегиям диверсификации источников получения ресурсов, устанавливать долгосрочные партнерские отношения с ними, использовать лоббистские методы. Сельские округа в развитии МСУ в наибольшей степени по сравнению с другими административно-территориальными единицами зависят от финансовых (государственных трансфертов, субсидий и прочего), информационных (доступа к актуальной информации), технологических и других ресурсов. Понимание этой зависимости и ее анализ способствует формированию стратегии взаимодействия с другими уровнями управления, а также помогает оптимизировать использование доступных ресурсов, тем самым повышая эффективность МСУ. Применение теории ресурсной зависимости к анализу местного самоуправления помогает понять, как распределение ресурсов влияет на функционирование этой системы, а также выявить потенциальные риски и возможности для улучшения эффективности и устойчивости МСУ.

Теория политической культуры в целом ориентирована на изучение норм, ценностей и убеждений членов местных обществ, существующих в рамках политической системы. При этом политические ценности включают в себя представления о демократии, равенстве, свободе, справедливости и т.п., нормы определяют как население может участвовать (или не участвовать) в местном самоуправлении, а убеждения – взгляды на роль политических институтов, государства, права и обязанности граждан. Следовательно, политическая культура может сформировать как активную гражданскую позицию, так и наоборот, пассивную. Участие граждан в местном самоуправлении, решении проблем местного значения, общественных инициативах, политических процессах также определяется уровнем политической культуры. Ее понимание помогает адаптировать местную политику и программы к потребностям населения, а, следовательно, способствует более устойчивому управлению на уровне местных сообществ.

В теории участия населения ключевым является вовлечение граждан в процессы принятия и реализации решений. Различные группы общества должны иметь равные возможности для участия в МСУ. Информация по поводу принимаемых и реализуемых решений должна находиться в открытом доступе, чтобы граждане имели возможность ее получить. Местные органы власти и гражданское общество выступают партнерами в решении местных вопросов. Теория участия населения в МСУ предусматривает создание механизмов обратной связи от населения, формирование консультативных органов для

взаимодействия граждан и власти, проведение открытых общественных слушаний, и в целом развития «слышащего государства». Особое внимание отводится обучению граждан навыкам участия в МСУ. В совокупности все это обеспечивает повышение эффективности и результативности принятия и реализации решений на местах.

Идеи децентрализации имеют длительную историческую перспективу. Тем не менее, в сформировавшейся теории фокус направлен на рассмотрение децентрализации с позиции анализа эффективности и устойчивости МСУ. Она акцентирует внимание на развитии локальной идентичности, так как местные сообщества более активно участвуют в решении собственных проблем. Благодаря децентрализации реализуется передача финансово-экономических, политических и административных ресурсов на местный уровень, повышается ответственность местных органов власти перед населением. При этом, степень децентрализации в разных странах значительно варьируется. Реализация данной теории на практике позволяет выявить преимущества и ограничения системы МСУ, а также определить, насколько эта система соответствует потребностям местных сообществ, на основании чего разработать рекомендации по применению оптимального уровня децентрализации.

Теория финансовой устойчивости ориентируется на предоставление сельским сообществам финансовых ресурсов, необходимыми для решения местных проблем и стабильного социально-экономического развития территорий. Первоначально она развивалась в контексте исследований в сфере финансов и управления, но на данный момент ее принципы актуализировались, так как финансовая устойчивость системы является одним из ключевых факторов обеспечения стабильности и эффективности управления сельскими территориями. В рамках данной теории осуществляется анализ бюджетов всех уровней, доходов и расходов МСУ, трансфертов и субсидий, финансово-бюджетной обеспеченности и самодостаточности. Применение этой теории в местном самоуправлении способствует выявлению проблемных зон, определению возможностей для улучшения финансового состояния и разработке целенаправленных мер по обеспечению результативности и эффективности данного состояния.

В сельских округах зачастую существует тесные социальные связи, именно в теории социальной капитализации учитывается их важность, так как социальные сети и взаимодействие, осуществляемое внутри них, способствует развитию местной самоуправленческой системы. Благодаря этим взаимодействиям и связям индивиды приобретают социальный капитал, который, в свою очередь, также способствует решению местных проблем. И, наоборот, чем большим социальным капиталом обладают местные сообщества, тем более сильными становятся социальные связи внутри них. Применение теории социального капитала в МСУ способствует выявлению аспектов социального капитала, использование которых повышает качество управления и развития местных сообществ. В сельских сообществах высока теснота связей и контактов, а также уровень доверия друг другу, что способствует более эффективному сотрудничеству и объединению усилий в решении местных

проблем. И это необходимо учитывать. Кроме того, употребляемые в нем методы сетевого анализа актуальны в современных научных исследованиях и употребляются для визуализации и исследования социальных сетей и контактов местных сообществ.

В целом, во второй половине двадцатого века актуализируется вопрос эффективности и результативности МСУ. Существование прежних теоретических его основ становится недостаточным, происходит развитие новых теорий и подходов: институционального дизайна, ресурсной зависимости, политической культуры, участия общества, децентрализации, финансовой устойчивости и социальной капитализации. Именно эти теории фокусируются на создании эффективных институциональных структур местного самоуправления, обеспечении своей деятельности внешними и внутренними ресурсами, создании соответствующей политической культуры, вовлечении и участии граждан в процессах принятия и реализации решений, усилении тенденций децентрализации, в том числе и финансовой, формировании особого рода социального капитала, адаптации управленческих моделей менеджмента к разнообразным потребностям местных сообществ. Данные теории следует рассматривать как часть парадигмы «надлежащего (или эффективного) управления» в МСУ, так как они ориентированы на создание всеобъемлющих условий для эффективного, результативного и ответственного управления и самоуправления на местном уровне.

Теории самоуправления напрямую связаны с современными теориями государственного управления. В конце двадцатого века на основе проводимых в западных странах административных реформ, ориентированных на повышение эффективности и результативности государственного управления, сформулированы основные теории: New Public Management (NPM), Good Governance (GG) и New Governance (NG).

New Public Management, несмотря на значительное разнообразие административных преобразований, предполагает заимствование технологий частных компаний и ориентацию на развитие рыночных процессов внутри государственного сектора. В New Public Management государство является «клиентоориентированным», а «эффективность – это то, что отличает государственный менеджмент в качестве набора принципов и практики от более традиционного «государственного управления» [41]. Данная модель управления предполагает усиление децентрализации, разделение полномочий и ответственности между центральными, региональными и местными уровнями власти и переход к постбюрократическим принципам, повышение конкуренции между поставщиками общественных-значимых услуг, а служащие в ней рассматриваются как производители этих услуг. Особое внимание в менеджериальном подходе уделяется расширению прав граждан, что реализуется через передачу функций мониторинга и контроля от государственных структур на уровень местного самоуправления [42]. Поскольку данная теория ориентировалась, в первую очередь, на экономическую эффективность, то в 1997 году возникла новая более широкая теория Good Governance.

Под термином «Good Governance» понимается: «Участие, прозрачность, ответственность, эффективность, равноправие и верховенство закона» [43]. Ориентация здесь направлена на достижение общественного согласия путем учета голосов всех слоев населения в принятии государственных решений, государственную поддержку субъектов бизнеса, а также расширение всех сфер участия граждан в управлении государством [42, р. 104-105]. Таким образом, осуществляется диалог между государством, обществом и бизнесом. Только через общественное участие, обратную связь государственных органов с населением возможно достичь эффективности государственного управления. Основные принципы Good Governance, распространяемые на участников данной модели управления, изложены в Программе ООН (рисунок 2).



Рисунок 2 – Принципы Good Governance

Примечание – Составлено по источнику [43]

В теории Good Governance, несмотря на значительную роль государства, особое значение придается гражданскому обществу. Это своего рода модель «партнерства» между государством, обществом и бизнесом, а реализация ее на практике может быть затруднена недостаточным уровнем развития гражданского общества. Вместе с тем именно в ней учитываются потребности населения, а принятие решений осуществляется через сотрудничество и совместно разделенную ответственность. Так достигается эффективность государственного управления.

New Governance представляет собой модель «Нового правления» (или сетевого управления) и акцентирует внимание на сетевых принципах организации и необходимости вовлечения множества различных акторов, в качестве которых выступают органы власти, политические партии, гражданские и прочие организации, отдельные граждане, коалиции и т.д. При этом органы власти не рассматриваются как занимающие наиболее высокие позиции, а взаимодействуют с другими участниками на равных [44].

В теории New Governance, несмотря на наличие единой системы взаимосвязанных элементов, отсутствует управленческий акцент. В ней наблюдается поливариативность в принятии решений, а также акцентируется внимание на активном участии всех заинтересованных сторон в управленческих процессах, но с ориентацией на нужды граждан. На данный момент теория получила распространение в идеях «электронной демократии», где система государственного управления рассматривается как открытая, доступная и прозрачная для граждан, ориентированная на общественные интересы, оказание услуг гражданам и частному сектору. Реализуется это посредством современной сетевой инфокоммуникационной среды, так как цифровые технологии создают расширенные возможности для объединения граждан и их влияния на деятельность органов власти.

В целом, современные теории стали особо популярными в контексте новых научных исследований и изменений в социально-политических условиях и взаимодополняют друг друга. Различные страны, и даже отдельные регионы, применяют эти концепции с учетом своих уникальных потребностей и условий. Это закономерно влечет за собой изменения в понимании категории «местное самоуправление», которая представляет значительный интерес для его изучения.

Казахстанским исследователем В.Н. Уваровым государственное управление рассматривается как «влияние государства на социальную систему» [45]. При этом оно связано, в первую очередь, «с исполнительной и административной детальностью государственных органов», а, следовательно, «с организацией процессов управления в различных отраслях экономики, социальной сфере и административно-политическом строительстве» [45, с. 48]. Атаманчук Г.В. дает более обширное определение: «Государственное управление – организующее, регулирующее и оказывающее практическое влияние государства на общественную и частную жизнь с целью упорядочения, сохранения или преобразования, исходя из его властной силы» [46].

Понятие «самоуправление» было сформулировано впервые в конце XVII-го века в Англии и обозначало оно «состояние английского народа, самоуправляющегося с помощью парламента и местных представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников» [47].

Политический деятель Франции Алексис де Токвиль, один из родоначальников теории местного самоуправления в своей работе «Демократия в Америке» акцентирует внимание на том, что: «Местное самоуправление – залог от чрезмерного индивидуализма: равенство расставляет всех людей в одну шеренгу, не порождая никакой взаимосвязи между ними. Каждой территории следует дать возможность жить своей собственной жизнью, с тем, чтобы граждане получили неограниченное количество стимулов действовать сообща, и ежедневно бы ощущали свою зависимость друг от друга» [1, р. 8]. В этом определении акцент ставится на активную гражданскую позицию.

Немецкий ученый Г. Еллинек рассматривал самоуправление как: «Государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление,

которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц» [48]. Именно это определение широко распространилось в связи с тем, что в нем акцентируется внимание на двойственной природе МСУ.

Одни из наиболее известных теоретиков местного самоуправления Р. Редлих и П. Ашлей определяют местное самоуправление «как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву» [49]. Тем самым делая акцент на общественной природе местного самоуправления.

Современные авторы постсоветского пространства придерживаются различных точек зрения и предлагают свои дефиниции «местного самоуправления».

Исследователь А.А. Городилов сосредотачивает внимание на том, что местное самоуправление по сути своей представляет, в первую очередь, право, а не обязанность населения, и, следовательно, под ним необходимо понимать «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона и под свою ответственность, соблюдая интересы местного населения», таким образом подчеркивая правовые аспекты МСУ [50].

Андреева О.А. и Працко Г.С. отмечают, что местное самоуправление «является эффективной формой оптимизации управленческих процессов, в основе которых лежит самодеятельность граждан и институтов гражданского общества» [51]. Это способствует оптимальному решению местных проблем и обеспечивает стабилизацию общественной жизни.

По мнению С.Ю. Кабашова: «Местное самоуправление – это один из ключевых элементов современного демократического государственного устройства и развития..., которому по закону и в точно очерченном круге дел предоставляется самостоятельность для обеспечения управляемости в местных территориальных образованиях» [52]. Фокус внимания здесь сосредоточен на передаче части своих дел от государственного управления местной власти.

С точки зрения М.А. Краснова: «В определении местного самоуправления заложено два смысла и одновременно – общественные и публично-властные начала» [53], то есть, с одной стороны, граждане добровольно участвуют в системе МСУ, а, с другой, это является принудительным, так как она входит в систему органов государственной власти.

Калиниченко Л.А., Адамская Л.В. утверждают: «Местное самоуправление имеет социальную природу и соединяет в себе важнейшие качества: с одной стороны власть, с другой – самоуправление народа, третье – самостоятельный хозяйствующий субъект» [54]. Тем самым исследователи рассматривают МСУ с трех основных позиций, уделяя внимание не только МСУ как органу местной власти и одновременно самоуправления населения, но и делая акцент на его хозяйствующих функциях, ведь оно ориентировано и на решение социальных вопросов, благоустройства территорий и обеспечение благополучия граждан на местах, приблизив их осуществление непосредственно к населению.

Казахстанские авторы Г.С. Сапаргалиев, Н.В. Ювица, К.С. Мухтарова, А.А.-К. Карыбаев, Н.К. Нурланова, И.Н. Дауранов, Ж.Б. Аубакирова, Е.Б. Жатканбаев, М.Е. Жумашева также уделяют значительное внимание данному вопросу. Казахстанские ученые А.Т. Тлеубердинова, А.А. Сатыбалдин, В.Б. Кулик, Б.Б. Калыкова, А.К. Оралбаева исследуют различные аспекты развития сельских территорий Казахстана.

Ученый, д.э.н., профессор Н.В. Ювица дает следующее определение: «Местное государственное управление – деятельность органов, назначаемых центральной властью для управления на местах. Местное самоуправление – деятельность граждан и структур, которые избираются непосредственно населением территории для решения местных проблем» [55]. Таким образом, автор проводит различие между местным государственным управлением и местным самоуправлением.

Казахстанский исследователь Е.А. Садырбаев подчеркивает, что в Казахстане действует система местного государственного управления, построенная на основе сближения двух систем: системы государственного управления и системы самоуправления, при этом: «местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и посредством органов местного самоуправления» [56].

Д.ю.н., профессор Г.С. Сапаргалиев конкретизирует: «1) местное самоуправление связано с местным государственным управлением, является продолжением осуществления управления со стороны государства местными делами; 2) именно в силу этого государство участвует в финансировании местного самоуправления; 3) в управлении местными делами участвуют государственные служащие (выбираемые, назначаемые и т.д.); 4) в управлении местными делами основную роль играют местное население, избираемые им органы; 5) органы местного самоуправления обладают разной степенью самостоятельности» [57].

Казахстанский автор К.С. Мухтарова акцентирует внимание на государственной природе местного самоуправления и разграничении полномочий между его уровнями по вертикали «республика (центр) – область – район – городские и сельские населенные пункты», что в результате приведет к «эффективной схеме взаимодействия центральных государственных и местных исполнительных органов» [58]. Карыбаев А.А.-К. также рассматривает развитие местного самоуправления через «передачу части государственных функций на местный уровень» [59].

Казахстанский ученый, д.э.н., профессор Н.К. Нурланова в монографии, посвященной вопросам анализу МСУ в Казахстане, пишет: «Местное самоуправление основано на уникальном институте – местном сообществе граждан, проживающих на одной территории, имеющих собственный орган управления и устойчивое социально-экономическое взаимодействие, в основе которого лежат идеи коммунитаризма» [60]. Вместе с тем, «современное местное самоуправление как специфическая форма власти одновременно содержит в себе два начала: общественное и государственное, что позволяет говорить о смешанном или комбинированном – общественно-государственном

характере...» [60, с. 18]. К.э.н. И.Н. Дауранов уточняет, что местное самоуправление разнообразно, его формы и методы варьируются и зависят от целого ряда факторов, в первую очередь от действующей модели государственного управления [61].

Казахстанский исследователь Ж.Б. Аубакирова отмечает, что несмотря на многообразие понятий МСУ, его следует рассматривать как «действенный механизм вовлечения городского и сельского населения в местное управление и непосредственное решение важных проблем» и вместе с тем, сущность его исходит из понимания особенностей государственного управления [62]. Такова двойственная природа местного самоуправления.

Казахстанские авторы Е.Б. Жатканбаев и М.Е. Жумашева в ходе исследования проблем местного управления и самоуправления, а также путей их решения отмечают, что МСУ: «являясь уровнем публичной власти, одновременно выступает и формой самоорганизации граждан, без чего невозможно успешное формирование гражданского общества» [63]. Так они акцентируют внимание на двойственном характере МСУ.

В целом, все многообразие подходов к определению местного самоуправления можно разделить на три основных, исходя из того, на что делается акцент: государственная природа МСУ, общественная его природа, либо двойственная государственно-общественная природа МСУ.

Таблица 3 – Основные подходы к определению «местное самоуправление»

Акцент	Авторы	Основное положение
Государственная природа МСУ	Р. Гнейст, Л. Штейн, С.Ю. Кабашова, Е.А. Садырбаев, Г.С. Сапаргалиев, К.С. Мухтарова, А.А.-К. Карыбаев	МСУ есть часть государственного управления и подконтрольна ему
Общественная природа МСУ	А. де Токвиль, Ш. Мотескье, К. Гербер, Ж. Г. Турэ, Г. Аренс, О. Лабанд, Э. Мейер, Р. Моль, О. Ресслер, О. Гирке, Р. Редлих, П. Ашлей, О.А. Андреева, Г.С. Працко	Автономное управление и решение местными сообществами собственных проблем без вмешательства со стороны государства
Двойственная государственно-общественная природа МСУ	Г. Еллинек, А.А. Городилов, М.А. Краснов, Л.А. Калиниченко, Л.В. Адамская, Н.К. Нурланова, Н.В. Ювица, И.Н. Дауранов, Ж.Б. Аубакирова, Е.Б. Жатканбаев, М.Е. Жумашева	Интеграция в МСУ общественного и государственного начал
Примечание – Составлено по источникам [1, р. 28; 48, с. 498; 49, с. 25; 50, с. 277-278; 51, с. 55; 52, с. 4; 53, с. 357; 54, с. 10; 55, с. 28; 56, с. 137; 57, с. 173; 58, с. 5; 59, с. 28; 60, с. 7-18; 61, с. 32-33; 62, с. 10-11; 63, с. 87]		

Существует и множество других определений МСУ, что обусловлено высоким уровнем структурного и процессуального плюрализма, а также непрерывными научными исследованиями, происходящими в данном направлении. Вульфович Р.М. на основе исследования, проведенного в 2018-2020 годах, выявил высокий уровень интереса ученых различных направлений к проблемам местного самоуправления. Так, в частности, за указанный период в журналах базы Scopus выявлено 247 статей, затрагивающих различные аспекты

организации и функционирования систем МСУ; в журналах из списка ВАК – 124 статьи, по вопросам МСУ, анализа проблем местной власти и особенностей развития местной экономики; в журналах стран Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Туркмения, Таджикистан, Узбекистан) данная проблематика представлена более узко – всего 33 статьи [64].

В современных научных исследованиях и практиках общепризнанной теоретической базой является определение, данное в Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [65]. Исходя из основных положений этой хартии, МСУ создается в определенных административно-территориальных единицах, то есть во всех населенных пунктах, начиная от самых крупных городов, и заканчивая мелкими городами, селами, поселками, аулами и т.д.

В целом, современные определения учитывают двойственную государственно-общественную природу местного самоуправления. С одной стороны, МСУ является властью производной от государственной, а с другой стороны, она предполагает автономное решение местными сообществами собственных проблем без вмешательства со стороны государства. Исследователи В.Г. Игнатов и В.В. Рудой отмечают: «Двойственная природа местного самоуправления – его главная сущностная черта» [66]. Отражается эта двойственная природа и в механизмах формирования и реализации МСУ, и в его финансировании. Органы местного самоуправления выступают представителями государства на местном уровне и подконтрольны ему.

По нашему мнению, за счет интеграции теоретических понятий и концептуальных основ, на основе объединения теорий дуализма, институционального дизайна, ресурсной зависимости, политической культуры, участия общества, децентрализации, финансовой устойчивости, социальной капитализации можно усовершенствовать определение «местное самоуправление», понимая под ним: Социальный институт в широком смысле данного слова, формирующийся под влиянием двойственного государственно-общественного характера взаимодействий его элементов; реализующий самостоятельное решение хозяйственных и иных дел определенной административно-территориальной единицы, исходя из имеющихся ресурсов и под контролем и ответственностью государственных органов власти; ориентированный на достижение определенного результата. Таким образом акцентируется внимание на институциональной природе местного самоуправления.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Институциональные условия формируют систему местного самоуправления. Они включают в себя нормативно-правовую базу МСУ, организационную структуру МСУ и формы взаимодействия между уровнями власти, систему участия граждан в МСУ, бюджетную самодостаточность и финансовую устойчивость территорий, механизмы налогового распределения, а

также обеспечение контроля и подотчетности местных органов власти. В совокупности своей эти условия определяют эффективность функционирования системы самоуправления.

2. В современных научных исследованиях подходы к изучению местного самоуправления многообразны. Исходя из пределов самостоятельности МСУ, выделяют теорию свободной общины, общественно-хозяйственную теорию, государственную теорию, а также теорию дуализма, интегрирующую в себе общественное и государственное начало. В рамках анализа институциональных условий развития системы МСУ особый интерес представляют современные теории, объясняющие формирование и особенности функционирования данной системы. На административной и организационной основе базируются теории институционального дизайна и децентрализации, на финансовой основе – теории ресурсной зависимости и финансовой устойчивости, на человеческом капитале – теории политической культуры, социальной капитализации и участия общества. Теории самоуправления напрямую связаны с современными теориями государственного управления: New Public Management, Good Governance и New Governance.

3. Понятие «самоуправление» претерпело значительную эволюцию, начиная с XVII-го века. Приведенное выше определение, данное в Европейской Хартии местного самоуправления, является общепризнанной теоретической базой в современных научных исследованиях. На данный момент, исходя из проведенного анализа, определения местного самоуправления западных, постсоветских и казахстанских авторов разделены на три основных направления в зависимости от акцента: на государственную природу МСУ, общественную его природу, либо двойственную государственно-общественную природу МСУ. На основе данных теорий и подходов путем интеграции, с учетом институциональных особенностей, автором уточнено определение местного самоуправления.

4. В современной науке произошла плюрализация концептуальных основ МСУ и его определений. Это, в свою очередь, требует использования новых методологических подходов и исследования его факторов, принципов и моделей. На данный момент их множество, как в самой экономике, так и в смежных науках. В рамках вопросов формирования системы самоуправления в сельских округах нужно акцентировать внимание на основных из них.

## **1.2 Факторы, принципы и модели местного самоуправления**

Для понимания институциональных условий формирования местного самоуправления, исходя из сложности и многоаспектности изучаемого объекта, необходимо применять комплексный подход, так как системы местного самоуправления разнообразны, что зависит от множества факторов. Казахстанский исследователь Н.К. Нурланова отмечает, что: «Процесс формирования организационных и институциональных основ местного самоуправления длительный, сложный и противоречивый. Связанные с этим проблемы в разных странах решаются с использованием различных форм и методов, что обусловлено влиянием многообразных, органически

взаимосвязанных между собой факторов. В их число входят: особенности государственного устройства и используемая форма правления, уровень социально-экономического развития, исторически сложившиеся национальные культурные традиции. В связи с этим, несмотря на богатый исторический опыт, накопленный в ходе общественного развития современной цивилизации, до настоящего времени не разработано общепризнанной универсальной модели местного самоуправления» [60, с. 38].

Местное самоуправление, представляя собой целостную систему, и состоит из комплекса взаимосвязанных между собой элементов. Казахстанский исследователь О.Е. Комаров в работе «Проблемы и перспективы институционализации местного самоуправления в Республике Казахстан» [67] объединяет все их многообразие в четыре основные группы. Данные элементы обобщены в таблице 4.

Таблица 4 – Элементы местного самоуправления

Группа элементов	Составляющие	Особенность
Формы прямого (непосредственного) осуществления населением МСУ	– участие в выборах в органы МСУ; – отзыв выборных лиц МСУ; – участие в сходах и собраниях МСУ; – голосование по различным местным вопросам и т.д.	Особую роль в формах прямого участия населения в МСУ играет голосование на выборах, так как остальные формы непосредственного участия могут не применяться долгое время
Деятельность органов МСУ	– деятельность коллегиальных органов МСУ; – деятельность единоличных выборных должностных лиц органов МСУ; – деятельность единоличных назначенных должностных лиц органов МСУ	Деятельность органов МСУ напрямую зависит от решений, принятых через формы прямого осуществления населением МСУ, а эти решения являются обязательными для исполнения
Инициативные формы участия жителей в МСУ	– участие в публичных слушаниях; – территориальное общественное самоуправление; – сходы и собрания граждан по месту жительства; – обращения в органы МСУ	На инициативную деятельность населения органы МСУ обязаны реагировать, но они вправе принимать или не принимать к исполнению эти предложения, отказаться от их реализации
Деятельность государственных органов на местах	– взаимодействие с органами МСУ; – исполнение решений органов МСУ; – обеспечение возможностей для участия населения в МСУ	Деятельность государственных служащих на местах имеет целью реализацию исполнения решений, принятых органами МСУ, или населением непосредственно
Примечание – Составлено по источнику [67]		

В ходе анализа институционализации местного самоуправления, наряду с комплексным подходом, необходимо использовать междисциплинарную методологию исследования, именно она позволяет выявить и учесть влияние основных внутренних и внешних факторов. Методом, позволяющим это сделать, является PEST-анализ. Он позволяет выявить основные политические, социальные, экономические и технологические факторы, влияющие на систему местного самоуправления в сельских округах (рисунок 3).



Рисунок 3 – PEST-анализ факторов, влияющих на систему местного самоуправления в сельских округах

Примечание – Составлено по источнику [66, с. 198]

Таким образом, к основным факторам, влияющим на формирование системы местного самоуправления отнесены политические, экономические, социальные и технологические. Среди них наблюдается большое разнообразие, которое необходимо учитывать при принятии решений в вопросах развития МСУ, особенно на нижних уровнях, где значительно возрастает ответственность за риски принятых решений. Помимо факторов, влияющих на систему МСУ, важное значение имеют принципы МСУ.

Казахстанский автор А.А. Таранов в исследовании вопросов МСУ значительное внимание отводит принципам его организации, отмечая, что: «Принципы являются основополагающими идеями местного самоуправления, исходным началом, в соответствии с которым строится организация и функционирование местного самоуправления. Функции и задачи местного самоуправления тесно связаны с принципами» [68]. Оснований для их классификации множество. Они определяют место территориальной власти в структуре государственной власти. Кроме того, принципы МСУ являются основой законодательства многих стран мира в данной сфере.

Принципы местного самоуправления, имея под собой научную основу, используются как критерии оценки действующих моделей самоуправления, позволяя выявить степень соответствия деятельности МСУ целям местных

сообществ. Основные из них сформулированы в Европейской Хартии местного самоуправления и представлены на рисунке 4 [65].

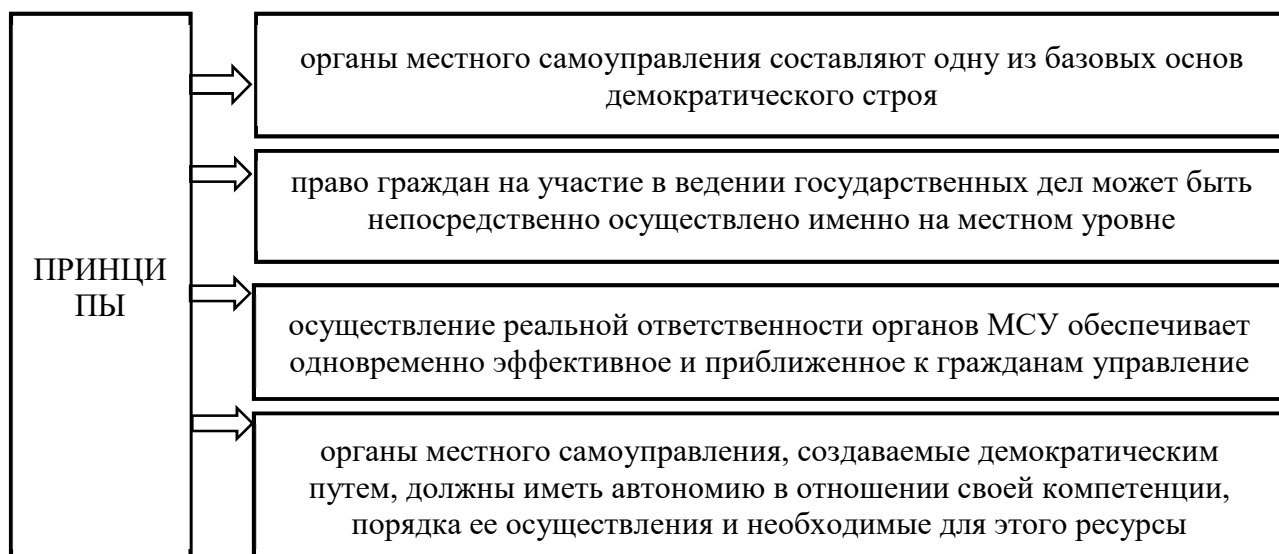


Рисунок 4 – Принципы Европейской Хартии МСУ

Примечание – Составлено по источнику [65]

Местное самоуправление, как уже отмечалось выше, реализуется на базе основополагающих идей – общих принципов, отражающих его признаки и общие требования к его организации и деятельности. Основные из них обобщены и представлены на рисунке 5.

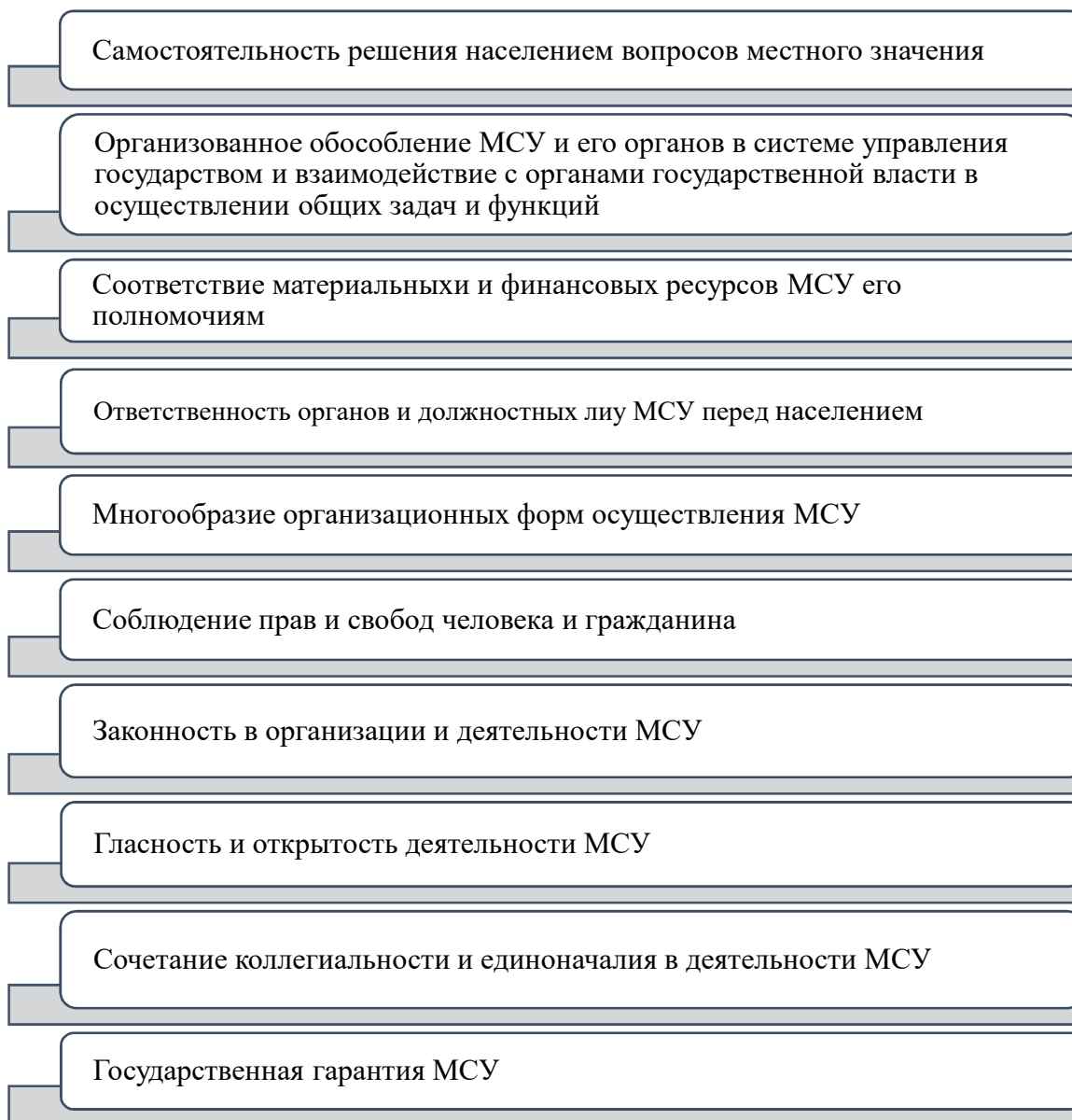


Рисунок 5 – Основные признаки местного самоуправления

Примечание – Составлено по источнику [69]

Несмотря на то, что в общей теории управления предложены различные основания для их выделения и классификации, условно основные принципы представлены двумя группами. Первая из них характеризует местную власть в структуре государственной власти, а вторая – формирование и развитие демократических механизмов функционирования власти на местах (рисунок 6).



Рисунок 6 – Государственно-организационные и демократические принципы местного самоуправления

Примечание – Составлено по источнику [69, с. 73-76]

Первая группа принципов – это государственно-организационная. Она рассматривает МСУ как элемент публичной власти, характеризует его место в системе власти, определяет правовую и организационную самодостаточность и автономность. Вторая группа принципов – демократическая. Самоуправление рассматривается как форма народовластия, особое внимание уделено участию населения в МСУ и становлению демократических форм правления.

Данные принципы являются базовыми и варьируются от страны к стране. В Республике Казахстан государственно-организационные и демократические принципы конкретизированы с учетом страновых особенностей в Разделе 5 Концепции развития местного самоуправления до 2025 года [70]. Они ориентированы на усиление основ МСУ, расширение возможностей участия граждан в МСУ, подконтрольность и подотчетность органов МСУ, их выборность и реформирование деятельности его органов (рисунок 7).

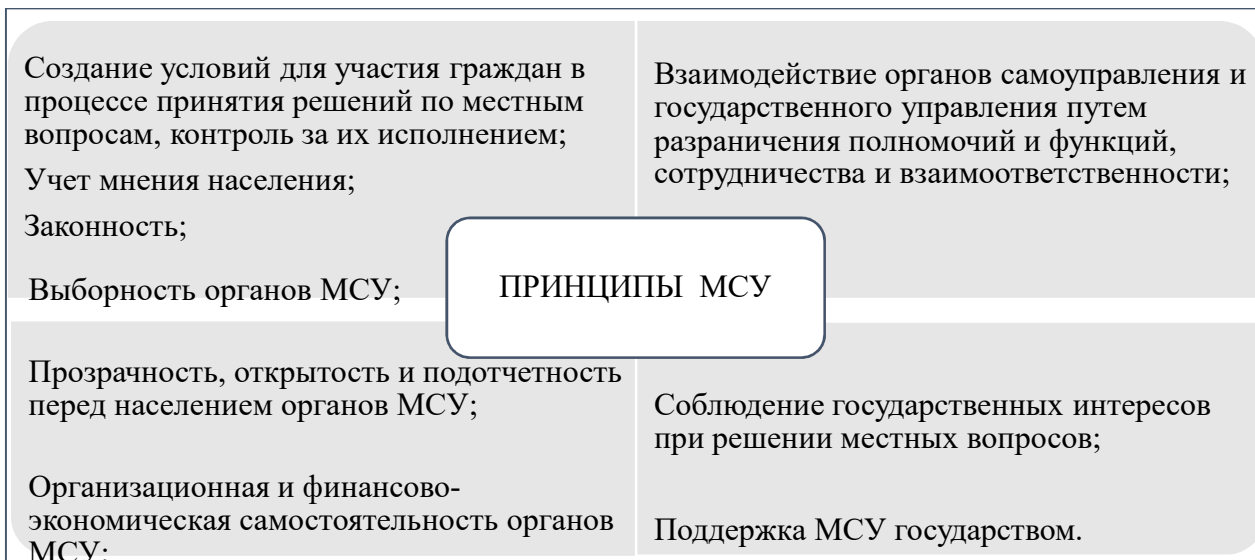


Рисунок 7 – Принципы МСУ Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2025 года

Примечание – Составлено по источнику [70]

Принципы местного самоуправления учитывают, как самостоятельность деятельности органов МСУ, так и их подконтрольность государственным органам; как решение ими проблем местного значения, так и наделение их для этой цели необходимыми ресурсами, в том числе и финансово-экономическими; а также прямую зависимость органов МСУ от населения за счет подотчетности и подконтрольности ему. Принципы местного самоуправления напрямую связаны с его демократическим основанием и используются как критерии оценки действующих моделей самоуправления.

В классических исследованиях принято различать две основные модели МСУ: англосаксонскую и континентальную (наблюдаемую). Поскольку данные модели в чистом виде не существуют, англосаксонская модель перенимает черты континентальной модели, а в странах, где реализуется континентальная модель, местные сообщества получают больше самостоятельности, поэтому современные авторы выделяют третью – смешанную модель МСУ (рисунок 8).



Рисунок 8 – Модели организации местного самоуправления

Примечание – Составлено по источнику [71]

Сравнительный анализ основных моделей местного самоуправления представлен на рисунке 9.

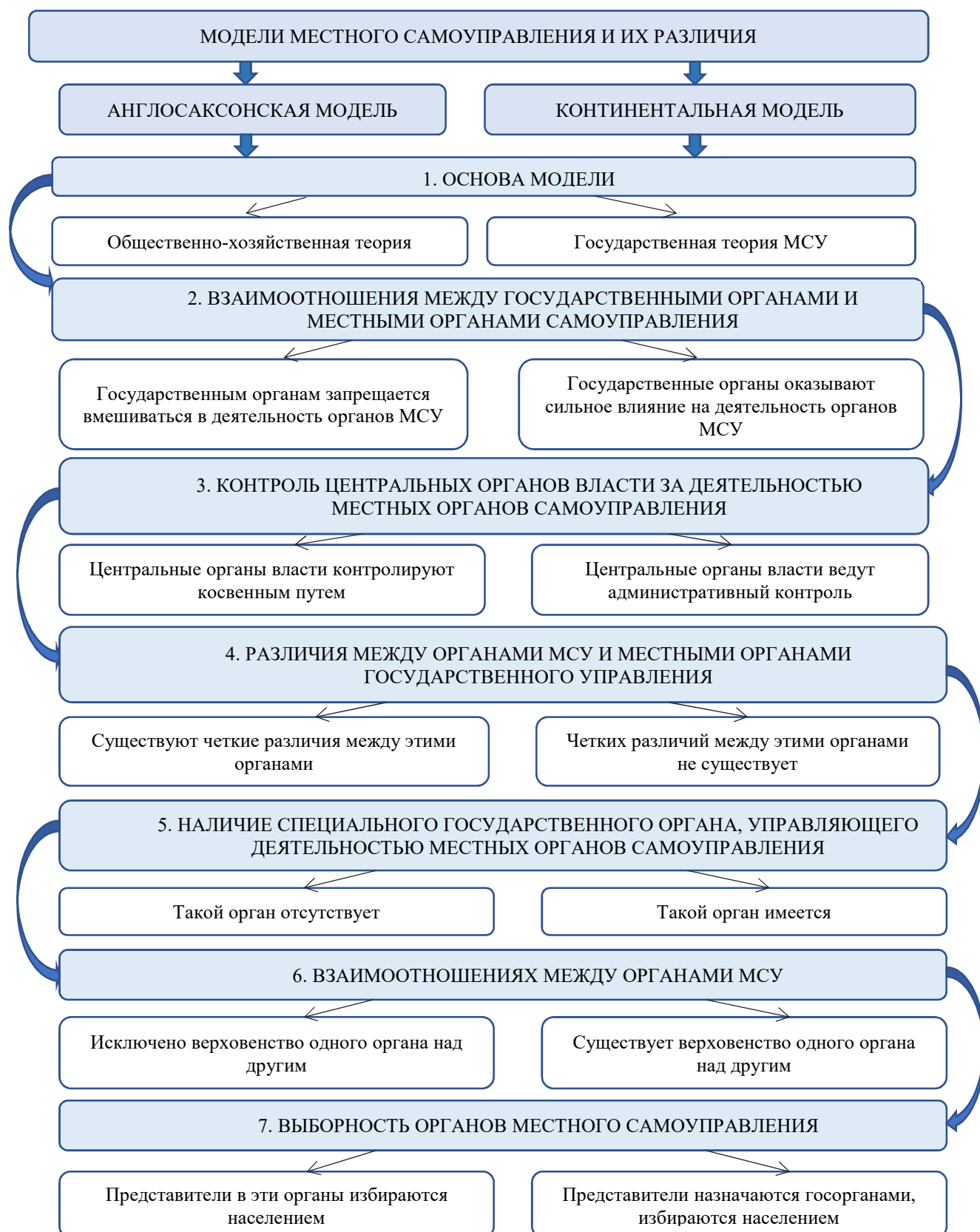


Рисунок 9 – Сравнительный анализ основных моделей МСУ

Примечание – Составлено по источнику [72]

Характеристики моделей местного самоуправления значительно варьируются в зависимости от страны. Тем не менее, они обладают базовыми отличительными особенностями, которые типизируются по различным основаниям. Основными критериями при выявлении принципиальных отличий англосаксонской и наблюдаемой модели выступают степень автономии местных органов власти от центральных и особенности наделения их полномочиями. Каждая из этих моделей имеет свои преимущества и недостатки, а выбор ее определяется историческими, социокультурными и политическими особенностями государства. Кроме того, даже в одной стране с общей моделью МСУ могут наблюдаться различия на региональном уровне. Примерами таких стран являются Германия, Швейцария, Россия, Канада, США и др., опыт которых более подробно рассмотрен в следующем подпункте.

Англосаксонская модель, реализуется в Великобритании, Канаде, Новой Зеландии, Соединенных Штатах Америки, Австралии и т.д.; а континентальная (наблюдаемая) модель – во Франции и странах Западной и Центральной Европы, франкоязычных странах Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока и др. В развитых демократических странах в ходе реализации этих моделей на практике происходит их сближение друг с другом, вплоть до того, что различия между англосаксонской и континентальной моделями перестают иметь принципиальное значение. Ярким примером таких стран являются Германия, Австрия и Япония, где переход к местному самоуправлению произошел на основе государственности, органы муниципальной власти включены в систему государственной власти и наблюдается приоритет решения местных вопросов над общенациональными. В данном случае их относят к смешанной модели МСУ. Нурланова Н.К. отмечает, что в Республике Казахстан МСУ также одновременно включает в себя как государственное, так и общественное начало, что свидетельствует о смешанной или комбинированной модели местного самоуправления [60, с. 18].

Некоторые авторы отдельно выделяют Северо-Европейскую (Скандинавскую) модель местного самоуправления, отличающуюся специфическими особенностями. Обусловлено это тем, что система МСУ Дании, Швеции, Норвегии, Финляндии, Исландии в наибольшей степени соответствует Европейской хартии местного самоуправления: в конституции законодательно закреплён статус органов МСУ; на нижнем (коммунальном) уровне МСУ все жители имеют реальные возможности участвовать в принятии решений и управлении; коммуны обладают правом налогообложения и широким спектром возможностей для автономного решения вопросов местного значения [73].

Несмотря на особенности моделей, принципиальным является то, что местное самоуправление позволяет осуществить гражданам их право на самостоятельное решение местных проблем, а также реализовать принцип иерархичности в управлении государством, когда одновременно наблюдается вертикальное и горизонтальное разделение власти. Кроме того, местное самоуправление в развитых странах ориентировано на удовлетворение потребностей местного населения, ведь именно с помощью него решаются проблемы в сфере образования, здравоохранения, вопросы благоустройства,

поддержания общественного порядка, жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства, содержания местных дорог и т.п. Данные вопросы решаются в основном за счет местных финансовых средств, которые поступают от значительного количества местных налогов, тогда как трансферты и субсидии из центрального бюджета в общем объеме местных бюджетов незначительны.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Местное самоуправление как целостная система, состоит из комплекса взаимосвязанных элементов, объединенных, в свою очередь, в группы. Такими группами являются: формы прямого осуществления населением МСУ, инициативные формы участия, деятельность государственных служащих на местах, и непосредственно сама деятельность МСУ. Каждая из этих групп представлена множеством составляющих элементов, каждый из которых имеет свои особенности. Все элементы МСУ взаимосвязаны между собой и взаимозависимы.

2. Междисциплинарная методология анализа занимает особое место в исследовании МСУ, так как позволяет выявить и учесть влияние основных факторов. PEST-анализ показывает, что к основным факторам, воздействующим на формирование системы МСУ относятся политические, экономические, социальные и технологические. Так как среди них наблюдается большое разнообразие, его необходимо учитывать при принятии решений по вопросам МСУ.

3. Общие принципы, на которых базируется МСУ, отражают его признаки и основные требования к его организации и реализации. Основы их заложены в Европейской Хартии местного самоуправления. Они определяют место территориальной власти в структуре государственной власти. Несмотря на все их современное многообразие, условно они могут быть разделены на две группы, первая из которых характеризует местную власть в структуре государственной власти, а вторая – определяет формирование и развитие демократических механизмов функционирования власти на местах. С учетом страновых особенностей принципы конкретизированы в Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2025 года.

4. Принципы местного самоуправления выступают в качестве критериев оценки действующих моделей МСУ. В современных исследованиях имеется большое разнообразие этих моделей. Все это многообразие можно условно разделить на три основные модели МСУ: англосаксонскую, континентальную (или наблюдаемую) и смешанную (или комбинированную). Они различаются по ряду критериев. Основными критериями при выявлении принципиальных отличий англосаксонской и наблюдаемой модели выступают степень автономии местных органов власти от центральных и особенности наделения их правами и обязанностями. Так как в современном мире англосаксонской и континентальной модели в чистом виде не существует, то появилась смешанная модель МСУ. Казахские авторы в своих исследованиях, также отмечают, наличие в Республике Казахстан смешанной модели МСУ.

5. Разработка концептуальных и методологических основ местного самоуправления, несмотря на значительную теоретическую базу, находится в

процессе развития. Актуальным остается вопрос интеграции современных подходов, фокусирующихся на создании эффективных институциональных структур. Также значительный интерес представляет реализация моделей МСУ на практике. Особенно это касается сельской местности, имеющей свои специфические экономические, социокультурные и политические особенности, что требует тщательного изучения мирового опыта.

### **1.3 Международный опыт организации местного самоуправления сельских территорий и возможности его использования в условиях Республики Казахстан**

Международный опыт развития системы местного самоуправления в сельских округах предоставляет ценные примеры и образцы, которые могут способствовать совершенствованию институциональных условий формирования МСУ. Изучение зарубежного опыта позволяет выявить лучшие практики, которые в последствии могут быть адаптированы и внедрены с учетом особенностей страны. Кроме того, это помогает произвести отбор и предложить наиболее подходящие подходы к управлению сельскими территориями, разработать более обоснованные программы развития сельских общин, предложить новые способы вовлечения граждан для участия в МСУ. В целом укрепить, как нормативно-правовые, так и социальные, финансово-экономические и организационные основы местного самоуправления.

Казахстанский ученый Н.К. Нурланова, отмечая значение изучения мирового опыта, пишет: «Важность изучения многовекового зарубежного опыта деятельности органов местного самоуправления определяется огромным многообразием вариантов решения этой проблемы, зависящим от следующих основных факторов:

- территориально-географическое положение каждой конкретной страны;
- демографическая специфика;
- особенности административного районирования;
- уровень социально-экономического развития;
- особенности территориального размещения производительных сил;
- сложившаяся система управления и взаимоотношений между уровнями этой системы;
- общественно-политическое устройство страны, уровень демократизации общества;
- наличие обоснованной макроэкономической и региональной политики, стратегических целей и задач развития;
- культурные и национальные традиции и др.» [74].

Опыт формирования и развития МСУ сельских территорий довольно разнообразен и значительно варьируется в зависимости, от вышеуказанных факторов, от конкретных задач и стратегических приоритетов развития страны. Наибольший интерес представляет опыт европейских стран, где развитие МСУ имеет длительные исторические традиции.

Опыт Швеции представляет собой пример успешной системы местного самоуправления в сельских районах, базирующийся на децентрализации,

усиленной социальной ориентации и широком участии граждан в МСУ [75-77]. Основными особенностями шведского опыта в развитии МСУ являются:

- территория Швеции поделена на муниципалитеты, которые являются базовым уровнем МСУ. В сельских районах также функционируют сельские муниципалитеты. Они отвечают за управление сельскими территориями, обладают широким спектром компетенций, прав и полномочий;

- в Швеции наблюдается сильная децентрализация, ввиду чего полномочия местных органов власти и местных сельских советов значительны. Они охватывают самостоятельное решение вопросов в области образования, здравоохранения, социального обеспечения, трудоустройства, инфраструктуры и прочих вопросов местного значения;

- активность населения в МСУ велика. Граждане участвуют в выборах представителей в местные советы, общественных слушаниях, в местных референдумах. Они обладают широким перечнем полномочий контроля и надзора за деятельностью местных органов, оказывают им консультативную поддержку, участвуют в обсуждениях по ключевым вопросам на местах;

- для обеспечения финансовой независимости муниципалитетов с учетом особенностей конкретных сельских территорий местные органы власти формируют собственные бюджеты и могут устанавливать свои налоговые ставки;

- для Швеции характерен высокий уровень внедрения инноваций и цифровых технологий в МСУ сельских территорий. Это повышает уровень участия граждан в процессах принятия решений и увеличивает эффективность оказываемых государственных услуг;

- для поддержания качества жизни на селе и обеспечения равенства всех слоев населения сельские районы Швеции активно инвестируются. Вложения эти направлены на развитие инфраструктуры дорог, учреждений здравоохранения, образования, энергетики, а также системы социального обеспечения и занятости. Особое внимание уделяется экологической устойчивости и росту возобновляемых источников энергии. Все это в совокупности обеспечивает достойный уровень жизни в сельских районах.

Опыт развития местного самоуправления Швеции полезен в плане изучения, так как он демонстрирует, что благодаря широкой децентрализации власти, прозрачности и открытости государственного управления, активного участия населения в МСУ, финансовой самостоятельности и самообеспеченности достигается высокий уровень жизни сельского населения и социальное равенство граждан.

Финляндия – еще одна скандинавская страна с длительной историей формирования и развития МСУ, основанной на принципах демократии и широкого гражданского участия [78-80]. Основные особенности финского опыта:

- центральными органами управления в сельских районах Финляндии являются местные сельские советы. Они формируются на выборной основе избранными представителями местного населения;

– местные сельские советы обладают широким кругом полномочий: самостоятельно управляют ресурсами, транспортной и социальной инфраструктурой, образованием, здравоохранением, занятостью, регулированием вопросов землепользования и земельных ресурсов, оказывают поддержку местным предприятиям;

– с целью укрепления демократических процессов гражданам предоставляется право проведения на местах референдумов по ключевым вопросам, а также постоянных общественных слушаний. Это усиливает гражданскую активность населения;

– в Финляндии полностью осуществлена финансовая децентрализация сельских территорий. При этом реализуются государственные и региональные программы, ориентированные на обеспечение устойчивого развития этих территорий. Они направлены на оказание поддержки местным предприятиям и производителям, развитие туристической сферы и увеличение применения возобновляемых источников энергии.

Опыт Финляндии, ее инициативы, нацеленные на повышение качества жизни сельского населения, могут быть использованы Казахстаном при совершенствовании институциональных условий системы МСУ в сельских округах. Ориентация на развитие демократических принципов, бюджетно-финансовую самообеспеченность, расширение полномочий местных органов власти и активизацию населения также полезны для нашей страны.

Польский опыт формирования системы МСУ считается одним из самых успешных в Центральной и Восточной Европе, в том числе в области программ электронного правительства для органов МСУ. Он стал базовым для Казахстана и описан в первой и последующих Концепциях развития местного самоуправления, а также других нормативно-правовых и стратегических документах по этому вопросу. Интересен данный опыт и в плане преобразований МСУ в сельской местности. Польша имеет значительные достижения по развитию МСУ за короткий исторический период. В стране осуществлен целый комплекс реформ по децентрализации власти, развитию сельских территорий и улучшению качества жизни населения [81-83]. Основные особенности польского опыта МСУ заключаются в следующем:

– в начале девяностых годов двадцатого века с началом посткоммунистического периода в Польше реализован комплекс реформ по территориальной реорганизации и укреплению МСУ. В результате изменены границы муниципалитетов и укреплены полномочия сельских районов;

– местное самоуправление в Польше имеет трехуровневую структуру. Низшим уровнем в ней являются сельские гмины, обладающие полномочиями по управлению развитием сельских районов;

– местное население активно вовлечено в МСУ, участвует в общественных слушаниях, консультациях, форумах, выборных процессах, прямом решении местных проблем. Именно граждане избирают прямым голосованием руководителя гмины;

– гмины обладают собственными бюджетами и правом устанавливать собственные налоговые ставки. Вместе с тем, из государственного и регионального уровней активно инвестируется развитие социальной сферы, образования, здравоохранения, поддержание инфраструктуры, рост бизнеса. Это способствует повышению уровня жизни в сельских районах;

– особое внимание уделяется развитию сельского хозяйства и инноваций в нем, и как следствие, поддержке фермеров, улучшению их условий труда, внедрению инновационных решений, и в целом программ модернизации сельских территорий. На селе реализуется комплекс программ, направленных на обеспечение устойчивого развития, экологической безопасности, энергосбережение и рост возобновляемых источников энергии.

Польский опыт развития МСУ интересен для Казахстана в плане схожести исторического контекста, внимания к развитию сельского хозяйства, целенаправленных регулярных усилий страны по укреплению МСУ в сельских районах в целях обеспечения устойчивого поступательного развития и повышения качества жизни сельских жителей. Он стал источником заимствования отдельных институциональных решений, однако не является прямым прототипом, так как казахстанская модель формировалась на основе адаптации зарубежных практик к национальным условиям.

В Федеративной Республике Германия существует единая трехуровневая система субнационального управления. Местное самоуправление базируется на усиленной децентрализации, ориентировано на социальное направление и широкое вовлечение граждан к решению вопросов на местах. В разных федеративных землях МСУ значительно вариативно. Благодаря этому Германия представляет собой пример страны с успешной системой МСУ сельских территорий [84-86]. Основные особенности опыта Германии по развитию МСУ:

– базовыми единицами МСУ на уровне сельских районов являются местные общины. Они возглавляются местными или общинными советами, избираемыми на основе прямого всеобщего голосования населения соответствующих административно-территориальных единиц;

– общинным советам передан широкий перечень полномочий. Они самостоятельно решают вопросы здравоохранения, образования, инфраструктурного развития, трудоустройства, озеленения и благоустройства, пожарной безопасности, социального обеспечения, культуры, досуга и другие вопросы;

– сельское население активно участвует в МСУ. Реализуется это через референдумы, выборы, электронные голосования, публичные слушания, собрания и конференции с гражданами по местным вопросам. Местные общины обладают реальными возможностями влияния на общинные советы;

– общины являются финансово устойчивыми и бюджетно самостоятельными. Им предоставлена возможность самостоятельно собирать местные налоги с населения. Для наиболее эффективного решения местных проблем государство оказывает им финансовую поддержку;

– для оптимального развития сельской местности и улучшения качества жизни его населения особое внимание уделяется неправительственному сектору и привлечению частных инвестиций, поощрению создания сетей партнерства между государственными организациями, неправительственными организациями и частными предприятиями.

Опыт развития МСУ в Германии имеет длительную историю и значительно вариативен. Несмотря на различия, вне зависимости от федеральных земель, модернизация МСУ реализуется в направлении дальнейшей децентрализации власти, повышения финансовой самостоятельности, активного участия граждан и неправительственных организаций в решении местных вопросов. Особое значение придается прозрачности и открытости процессов управления.

Опыт реформирования системы МСУ сельских территорий Швейцарии также представляет интерес ввиду высокой степени децентрализации власти и понимания принципов его организации [87-89]. Основные особенности швейцарского опыта МСУ:

– Швейцария является парламентской республикой. Она имеет незначительную территорию, при этом административно-территориально разделена на 26 кантонов. Каждый кантон обладает широкой автономией и компетенциями. В каждом из них имеется около двух с половиной тысяч общин с собственными самоуправляющимися структурами;

– политика местных общин ориентирована на учет местных особенностей. Принцип децентрализации в Швейцарии является ключевым. Считается, что сначала каждый житель – гражданин своей общины, а затем уже государства;

– в Швейцарии широко развиты формы прямой демократии. Граждане участвуют в принятии решений через референдумы, собрания, общественные слушания, путем голосований, консультаций. Система принятия решений основана на консенсусе, когда представители федерального уровня власти, политических партий, кантонов и общин ориентированы на достижение согласия мнений для достижения стабильности и сохранения ценностей общества;

– компетенция общин широка. В нее входит решение всех местных проблем, вопросы социального обеспечения, образования, здравоохранения, инфраструктуры, транспорта, общественной безопасности, социальных служб, культуры, досуга и другие местные власти ориентированы в решении этих вопросов на потребности жителей и обратную связь с ними;

– особая роль в Швейцарии отводится решению вопросов сохранения природных ресурсов, как следствие, регулированию на местном уровне сферы землепользования и энергоэффективных технологий;

– швейцарские общины являются финансово самостоятельными и имеют собственные источники доходов. Граждане страны платят налоги в конфедеративный бюджет, бюджет кантона и своей общины. Проекты и программы сельских районов преимущественно финансируются из бюджетов общин.

Опыт развития МСУ в Швейцарии показывает, что усиленная децентрализация и прямая демократия, политический плюрализм, а также активное участие граждан, местное финансирование проектов и программ ведут к успешному развитию системы местного самоуправления.

Болгария – европейская страна с небольшим опытом децентрализации. Тем не менее, в ней уделяется значительное внимание данному вопросу, и ее опыт интересен для Казахстана [90-92]. Основные аспекты развития этого опыта:

- реформирование Болгарии направлено на усиление децентрализации и делегирование полномочий от государственного уровня местному уровню власти. Сельские общины малочисленны, поэтому значительное внимание отводится их укрупнению для повышения эффективности государственного управления и качества оказываемых государственных и социальных услуг;

- представители сельских общин участвуют в принятии решений на местах, взаимодействуют с местными органами власти и наделены функцией контроля за ними;

- деятельность местных общин направлена на повышение качества жизни. Они самостоятельно и под собственную ответственность решают вопросы образования, здравоохранения, социального обеспечения, инфраструктурного развития. Уделяют особое внимание вопросам водоснабжения, дорог, энергетики и поддержания других социально-экономических объектов;

- в Болгарии принят ряд мер, направленных на увеличение местных бюджетов. Это привело к укреплению финансовой самостоятельности сельских районов, но все еще сохраняется их зависимость от областного бюджета;

- активно реализуются целевые программы развития сельских территорий, ориентированы они, в первую очередь, на поддержку сельского хозяйства, предпринимательства и социального обеспечения на селе.

Болгарский опыт развития МСУ имеет не столь длительные исторические традиции, тем не менее, представляется интересным с точки зрения модернизации системы государственного управления, ориентации на децентрализацию и учет потребностей местного населения. Особое внимание здесь уделяется развитию сельского хозяйства, что составляет финансовую базу МСУ, поддержке местных органов власти ресурсами для эффективного осуществления их функций, активному вовлечению граждан в вопросы МСУ.

Опыт Украины в формировании системы местного самоуправления сельских территорий интересен для Казахстана, так как активизировался данный процесс также именно в постсоветский период [93-98]. Особенности данного опыта заключаются в следующем:

- политика Украины в области МСУ получила активное развитие в посткоммунистический период в соответствии с европейскими стандартами, гарантирована Конституцией и законом о местном самоуправлении. Она ориентирована на децентрализацию власти. Полномочия перераспределяются от центрального уровня власти к территориальным общинам (местным громадам) и соответствующим советам. В этих условиях происходит постепенная передача

административных и финансовых ресурсов, усиливается ответственность местных органов власти, в том числе сельских громад;

– базовой единицей МСУ являются местные громады, которые возглавляют главы громад. Они избираются непосредственно жителями соответствующей громады на основе прямого избирательного права;

– сельские громады обладают широким перечнем полномочий в области здравоохранения и образования. Их деятельность ориентирована на реализацию программ по увеличению доступности медицинского обслуживания, образования, культуры и спорта в сельских районах, управление образовательными, медицинскими и иными учреждениями. Они решают вопросы развития инфраструктуры (дорог, водоснабжения, энергоснабжения др.), социального обеспечения, занятости, правопорядка, оборонной деятельности, планируют и реализуют различные программы и проекты. Их работа направлена на улучшение качества жизни сельского населения;

– особое внимание в процессах развития МСУ уделяется стимулированию активного участия граждан. На данный момент в качестве инструментов для участия сельского населения в принятии значимых решений внедрены и реализуются механизмы общественного участия, референдумы, общественные слушания, консультации и собрания. Осуществляется общественный контроль над деятельностью органов МСУ;

– в Украине осуществляется финансовая децентрализация, внедрены и реализуются меры по увеличению доходной базы местных громад. Местные органы власти обладают правами собственности на недвижимость, имеют собственные налоги и могут формировать свои бюджеты;

– на местном уровне управление внедрены электронные системы управления. Это способствует результативному оказанию государственных услуг, увеличивает прозрачность и открытость, снижает бюрократию.

Опыт Украины полезен для Казахстана и всех постсоветских стран, ориентированных в своем развитии на децентрализацию и укрепление МСУ, в силу исторических традиций находящихся в начале пути модернизации. Важным в этом процессе является взаимодействие между органами власти и местным населением. Реформирование МСУ в Украине на данный момент затруднено геополитической ситуацией. Тем не менее, опыт этой страны актуален для Казахстана ввиду схожести целого ряда факторов.

В Беларуси, как и ряде других стран постсоветского пространства, также наблюдается усиление децентрализации и акцент на развитии системы местного самоуправления в сельских районах [99-102]. Ключевые особенности развития МСУ в Беларуси заключаются в следующем:

– децентрализация осуществляется путем передачи полномочий от областного уровня управления к районному и поселковому. Сельские поселения управляются сельскими советами. Их члены избираются напрямую жителями соответствующих административно-территориальных единиц;

– местные граждане активно содействуют в решении сельских проблем, участвуют в общественных слушаниях и советах. Кроме того, местные власти

взаимодействуют с различного рода общественными организациями и объединениями, специализирующимися на определенных вопросах;

– значительное внимание в Беларуси уделяется развитию сельского хозяйства. В стране реализуется целый комплекс специальных программ по развитию аграрного сектора и сельской инфраструктуры. Сельские советы также отвечают за их реализацию. Кроме того, к их полномочиям относится социальное обеспечение, трудоустройство, инфраструктура, здравоохранение, образование, строительство и обслуживание социальных объектов. Основная цель – обеспечение устойчивого развития сельских территорий и повышение качества жизни сельского населения;

– для облегчения административных процессов, обеспечения открытости и прозрачности в системе МСУ Беларуси применяются цифровые решения и электронное управление.

Опыт развития МСУ в Беларуси полезен для Казахстана, в первую очередь, в связи с ориентацией на аграрный сектор экономики, так как именно развитие сельского хозяйства формирует финансовую самостоятельность сельских территорий, что является базой местного самоуправления.

Опыт Российской Федерации, несмотря на различия в государственном устройстве, также полезен для Казахстана. Активное развитие местного самоуправления в направлении децентрализации началось в России также в постсоветский период [103-107]. Несмотря на значительное разнообразие реализуемых практик, имеются и схожие характеристики:

– Россия является федерацией, и децентрализация в ней ориентирована на перераспределение полномочий и ресурсов, в том числе и финансовых, от центрального уровня власти региональным и местным уровням;

– формирование и развитие системы МСУ гарантируется Конституцией страны и законом о местном самоуправлении. В них закреплены основные принципы, полномочия и особенности МСУ и его органов, а также множество других вопросов по этому направлению;

– сельские поселения, состоящие из нескольких населенных пунктов, и входящие в состав муниципальных районов, имеют собственные органы МСУ. Данные органы не относятся к системе государственных органов власти и избираются напрямую населением. В то время как, главы местных советов могут избираться жителями на основе прямого избирательного права и назначаться в соответствии с законом;

– местные сельские органы МСУ имеют свой широкий круг полномочий. Они решают вопросы территориальной организации, общественного порядка, формирования и распределения местного бюджета, развития социальной сферы, образования, здравоохранения, культуры и спорта, социального обеспечения, благоустройства, занятости, инфраструктурные вопросы и другие. Особое значение уделяется развитию сельского хозяйства, предпринимательства на селе и устойчивому развитию села;

– сельское население вовлечено в участие в МСУ через местные референдумы, сходы и собрания, общественные слушания, конференции,

опросы, а также выборы должностных лиц. Особая роль отводится общественным организациям, созданным на добровольных началах и специализирующимся на решении определенных проблем;

– финансово-экономической основой МСУ сельских поселений является право на собственность и распоряжение ею, а также местные налоги и сборы, составляющие отдельный местный бюджет. Кроме того, из бюджетов вышестоящих уровней осуществляется финансовая поддержка сельских территорий, включающая в себя субсидии, трансферты, гранты, направленные на развитие сельского хозяйства, инфраструктуры, социальной сферы и качества жизни населения сельских районов;

– в целях обеспечения прозрачности, открытости и эффективности МСУ внедряются и применяются инновационные цифровые технологии и электронное управление.

Опыт Российской Федерации, с учетом различий в государственном устройстве, может быть применен в Казахстане. Касается это основных направлений развития органов МСУ, особенностей и механизмов обеспечения финансовой самодостаточности сельских территорий, инициатив развития сельского хозяйства и вовлечения сельского населения в процессы МСУ.

Для развития системы МСУ в Республике Казахстан необходимо изучать не только опыт европейских стран и стран постсоветского пространства, но и уделять внимание рассмотрению опыта развитых стран Северной Америки. Канада, также, как и Россия, является федеративным государством, поэтому система МСУ значительно варьируется в различных административно-территориальных единицах (провинциях) [108-110]. Обобщая особенности канадской системы МСУ, можно выделить ее основные характеристики:

– Канада также ориентирована на децентрализацию власти путем передачи полномочий федерального уровня управления к провинциям и муниципалитетам. Основную роль в решении местных проблем играют муниципалитеты. Хотя они существенно ограничены в своей деятельности;

– МСУ в сельской местности реализуется через сельские муниципалитеты, включающие в себя несколько сельских общин и возглавляемые муниципальными советами или исполнительными комитетами. Их представители избираются на основе прямого избирательного права;

– к полномочиям муниципальных сельских советов относятся вопросы землепользования, правопорядка, образования и здравоохранения, охраны окружающей среды, занятости, транспорта, водоснабжения, поддержания инфраструктуры и другие. Особое место отводится решению проблем развития сельского хозяйства;

– местное сельское население вовлечено в местное самоуправление через референдумы, выборы в органы МСУ, общественные слушания и консультации. Общественные организации и объединения также принимают активное участие в решении местных проблем;

– широко распространена практика установления партнерских отношений и сотрудничества между сельскими муниципалитетами и предпринимателями, а

также представителями общественных объединений. Это позволяет учитывать их опыт и мнения при разработке и реализации программ местного значения, привлекать дополнительные ресурсы. Особая роль отведена учету позиций коренных народов Канады. Эти сообщества имеют собственные формы управления и своих представителей в муниципальных советах;

– муниципальные советы финансово самостоятельны. Они владеют собственностью, определяют и проводят свою налоговую политику. Бюджеты данного уровня формируются в основном за счет налогообложения на местном уровне, но получают субсидии и гранты из федерального уровня и провинций.

Система МСУ в Канаде значительно вариативна в зависимости от провинции и региона, так как страна является федерацией. При этом, в ней уделяется значительное внимание вопросам местного самоуправления, тщательно изучаются и подбираются лучшие мировые практики, применяется научно-обоснованный подход. Особое место отводится гражданскому обществу и взаимодействию местных органов власти с предпринимателями и представителями общественных объединений.

Соединенные Штаты Америки (США) – это также федеративное государство, в котором опыт развития МСУ имеет длительную историю и значительно варьируется [111-114]. Данный опыт имеет общие аспекты, представляющие интерес для Казахстана:

– для США характерна широкая децентрализация и значительная независимость (в том числе и финансовая) муниципалитетов и тауншипов от вышестоящих округов, штатов и центрального правительства. Отсутствует прямое подчинение органов МСУ органам государственной власти. В сельских районах административно-территориальными единицами выступают тауншипы, где самоуправление наиболее приближено к населению;

– поскольку страна является федерацией, то местные органы управления, исходя из принципа широкой автономии и местных потребностей, могут принимать собственные законы и иные нормативно-правовые документы в пределах Конституции. Такая концепция, называемая «Home rule». Это позволяет лучше учитывать разнообразие местных особенностей и условий;

– к полномочиям МСУ в сельских районах США относятся вопросы здравоохранения и образования, социального обслуживания, коммунального хозяйства, оказания социальных услуг, развития инфраструктуры и другие. Значительное внимание уделяется поддержке сельского хозяйства;

– в вопросах общественного участия особое значение отведено избирательному праву. Граждане реализуют его через прямое участие в выборах глав органов МСУ, членов местных советов и прочих местных должностных лиц. Кроме того, местное население голосует на референдумах, участвует в общественных слушаниях и консультациях и т.д. Для обеспечения устойчивого развития сельских территорий местными органами управления активно привлекаются общественные некоммерческие организации, представители частного бизнеса и группы общественников;

– для США характерна фискальная автономия. Местные бюджеты формируются за счет собственной налоговой базы. Также имеются разного рода программы поддержки сельских районов, как на федеральном уровне, так и на уровне штатов и округов.

Изучение опыта развития МСУ Соединенных Штатов Америки является полезным для Казахстана в плане применения принципов местной автономии, построения эффективных электоральных процессов, укреплении взаимодействия между органами МСУ и гражданским обществом в целях обеспечения комплексного развития обширных сельских районов.

В Китайской Народной Республике значительная часть населения (2/3 жителей) проживает в сельской местности. Правительство страны проводит активное реформирование, направленное на модернизацию системы МСУ в целях улучшения качества жизни и устойчивого социально-экономического развития сельских районов [115-117]. Основные особенности МСУ Китая:

– система административно-территориального деления страны является трехуровневой: провинции, уезды и волости. Ввиду многочисленности населения и обширности территорий система МСУ пятиуровневая. Она включает провинции, округа, уезды, волости и деревни. Внутри они дополнительно дифференцированы;

– органы МСУ – комитеты, которые управляются собраниями народных представителей. Их депутаты избираются в ходе прямых выборов населения. Деятельность собраний включена в общую систему государственного управления Китая;

– низовым звеном МСУ являются комитеты сельского населения, члены которых также избираются населением соответствующих сел. На местах функционируют исполнительные органы управления – народные правительства, образующиеся собраниями народных представителей. Таким образом в Китае реализуется как называемая «деревенская демократия»;

– комитеты сельского населения решают спорные местные вопросы, защищают права местных граждан, отвечают за развитие образования, здравоохранения, спорта, строительство и инфраструктуру, охрану общественного порядка, борьбу со стихийными бедствиями, поддержку армии и прочие административные задачи. Особое внимание уделяется развитию сельского хозяйства и поддержке фермеров;

– в Китае широко распространена проблема бедности, особенно жителей сельских районов. Китайским правительством активно внедряются программы поддержки сельских семей, обеспечения доступа сельских жителей к медицинским и образовательным услугам. Разработаны и реализуются крупные инвестиционные проекты экономического развития села и программы финансового субсидирования инфраструктуры сельских территорий: водоснабжения, дорог, объектов образования, здравоохранения, спорта и т.п.;

– в сельском хозяйстве основное внимание уделяется созданию кооперативных хозяйств. Большое значение придается поддержке фермеров в

отдаленных районах. Существуют отдельные программы для развития туризма в целом, а также агро- и экотуризма;

– население активно вовлекается в процессы МСУ. Особое значение имеет обучение сельского населения и местных управленческих кадров.

В последнее десятилетие МСУ в Китае получило активное развитие, несмотря на сохранение централизации власти. Именно оно позволяет оперативным способом решать местные проблемы, содействует улучшению качества жизни сельского населения и борьбе с бедностью. Опыт Китая в плане формирования «деревенской демократии», поддержки социально-экономического обновления села полезен для Казахстана.

Японский опыт формирования и развития МСУ в силу специфики страны отличается своими уникальными особенностями, но имеет общие характеристики и представляет интерес для Казахстана [118, 119]. Он отличается следующими особенностями:

– в Японии существует двухуровневая система управления, состоящая из префектур и многочисленных муниципалитетов. Муниципалитеты имеются в городской и сельской местности. В них функционируют обычные органы МСУ и специальные органы МСУ. К специальным относятся органы регионального развития, ассоциации МСУ, финансово-экономические органы. В поселковых округах на основе прямого избирательного права избирается поселковое собрание. Его возглавляют избираемые местными жителями старосты;

– органы МСУ Японии обладают полномочиями для решения вопросов образования, здравоохранения, культуры и спорта, землепользования, правопорядка, развития инфраструктуры и благоустройства, уходу за пожилыми людьми. Роль аграрного сектора в этой стране велика, особое значение уделяется развитию сельского хозяйства;

– японские граждане активно участвуют в местном самоуправлении. Это выражается в высокой их инициативности в выборных процессах и вовлеченности в консультации и обсуждения по местным проблемам;

– сельские районы Японии обладают финансовой самодостаточностью. Их бюджеты формируются в основном из местных источников: собственная налоговая база, штрафы, пошлины, компенсации. Субсидируются они также под разные цели из муниципальных фондов. В наибольшей степени под развитие сельского хозяйства. Финансируются программы устойчивого развития сельских территорий, обеспечения энергоэффективности, решения экологических проблем, технологического развития;

– в целях привлечения жителей в сельские районы в Японии активно разрабатываются программы, направленные на создание комфортных условий проживания и труда, рост сельскохозяйственных и региональных предприятий, фермерских хозяйств.

Развитие местного самоуправления в Японии можно охарактеризовать как комплексное. В данной стране реализуется смешанная модель МСУ и осуществляется сбалансированный подход к управлению государством на

местном уровне, что также полезно для Казахстана ввиду схожести моделей местного самоуправления.

Международный опыт развития местного самоуправления обобщен и представлен довольно широко. Помимо рассмотрения зарубежного опыта отдельных стран в развитии местного самоуправления сельских территорий, особый интерес в рамках данной тематики представляет мировая практика омбудсменов или уполномоченных по правам МСУ, являющихся независимой структурой, цель которой – обеспечение и защита прав граждан на местном уровне.

Институт омбудсменов МСУ появился и получил свое распространение в пятидесятых-шестидесятых годах двадцатого века. Актуализировался он в связи с непрозрачностью и закрытостью муниципальных управленческих процессов, а также угрозой нарушения прав граждан на местах [120]. В большинстве случаев омбудсмены являлись административными служащими или чиновниками, но за ними закреплялись гарантии независимости. Деятельность их заключалась в основном в рассмотрении и принятии решений по поводу жалоб в отношении органов МСУ и их действий или бездействий. Таким образом, они осуществляли роль посредника между местными властями и населением, реагируя на заявления граждан и решая проблемы, вытекающие из недостатков в работе органов МСУ.

На данный момент институт омбудсменов местного самоуправления хорошо изучен, ему посвящено множество работ, в которых рассматриваются особенности деятельности омбудсменов в разных странах мира, проводится их сравнительный анализ [121-123].

По мнению российского исследователя А.А. Ларичева в целом институт омбудсменов характеризуется следующими основными чертами:

- «расширенный круг объектов контроля со стороны омбудсмена, включающий не только аффилированные с муниципалитетом организации, но и иные, задействованные в решении местных вопросов;
- контроль за внутриорганизационными вопросами деятельности муниципальных институтов;
- особый правовой статус омбудсмена в качестве дополнительного звена защиты прав граждан и организаций, не связанный с общими юрисдикционными инструментами» [124].

Институт омбудсменов МСУ функционирует во многих странах мира. В Великобритании – это Local Government Ombudsman, во Франции – Défenseur des droits, в Германии – Landesbeauftragter für die Bürger, в Испании – Defensor del Pueblo, в Норвегии – Kommuneombud, в Финляндии – Kunnallisvaltuutettu, в Швеции – Kommuneombudsmannen, в Нидерландах – Nationale ombudsman, в Болгарии – Ombudsman na Repablika Balcariya, в Канаде – Ombudsman, в Австралии – Ombudsman. В Польше на региональном уровне существует институт комиссаров с аналогичными функциями.

Уровень, на котором установлен и функционирует институт омбудсменов МСУ, может варьироваться. В Канаде, Австралии и Польше, например, он представлен на региональном уровне, а в Великобритании – на национальном. Тем не менее, деятельность их имеет общие черты и характеристики:

- омбудсмены МСУ независимы от местных органов власти;
- они осуществляют свою деятельность в интересах местного населения;
- их основная функция заключается в приеме и рассмотрении жалоб от граждан в отношении местных властей и органов МСУ;
- они разрабатывают рекомендации по устранению выявленных нарушений и улучшению качества работы органов МСУ и местной власти;
- их деятельность помогает разрешить конфликтные ситуации между гражданами, местными властями и органами МСУ;
- они информируют и консультируют граждан об их политических правах и обязанностях, возможностях и полномочиях в МСУ;
- омбудсмены реализуют образовательные программы в сфере МСУ;
- они сотрудничают с представителями гражданского общества с целью представления его интересов в МСУ;
- их деятельность способствует повышению открытости и прозрачности местных органов власти, увеличивает их ответственность перед населением.

Несмотря на особенности и разнообразие форм омбудсменов МСУ в различных странах мира, в целом институт омбудсменов реализует общественно-государственный и общественный контроль над органами МСУ. Он также защищает права граждан на местах и осуществляет профилактику нарушений этих прав. В совокупности его деятельность способствует развитию местного самоуправления. Детальное изучение и внедрение наилучших практик данного опыта укрепит развитие МСУ в Республике Казахстан.

Подводя итоги всему вышеизложенному необходимо отметить:

1. Изучение опыта зарубежных стран позволяет вывить лучшие мировые практики, которые могут быть внедрены и использованы с учетом местных особенностей. Они помогают избежать повторения уже совершенных ошибок и использовать ресурсы более эффективно. Международный опыт предлагает более инновационные и эффективные подходы к управлению сельскими территориями, разработке научно-обоснованных программ модернизации сельских районов. Кроме того, изучение мирового опыта позволяет быть в курсе глобальных тенденций и инноваций в сельском развитии, что полезно для укрепления сельской экономики и обеспечения ее устойчивости. При этом не следует копировать систему МСУ других государств. Необходимо анализировать зарубежный опыт комплексно, научно-обоснованно выбирать определенные элементы, приемлемые для Казахстана с учетом его национальных, территориальных и политических особенностей.

2. Исследование опыта зарубежных стран является значимым для Казахстана, так как дает возможность выявить наиболее подходящие для нашей страны модели и практики. Их применение позволяет создать эффективную систему МСУ в сельских округах. Вышеописанные скандинавские страны (Швеция и Финляндия) и европейские страны (Германия и Швейцария) имеют наиболее длительную историю развития системы МСУ с множеством успешных примеров управления сельскими общинами. Ввиду этого их опыт ценен для Казахстана. Опыт стран Восточной Европы (Польша и Болгария), а также

постсоветских стран (Украина, Беларусь и Россия) в исторической перспективе не столь длителен. Однако, интересен для Казахстана ввиду важности территориальных реформ и формирования системы МСУ. Опыт североамериканских стран (Канады и США) также может быть применен в Республике Казахстан. Особенно это касается внедрения эффективных электоральных процессов, поддержания автономии общин на местах, создания партнерских отношений между местными органами власти, гражданским обществом и предпринимателями для обеспечения устойчивого развития сельских территорий. Китайский опыт развития МСУ интересен для Казахстана ввиду большой численности сельского населения и значительной сельской местности. В этой стране при наличии жесткого государственного регулирования наблюдаются тенденции к децентрализации, распространяющиеся и на уровень сельских районов. Опыт смешанной модели МСУ Японии представляет собой пример сбалансированного подхода, который также может быть применен с учетом страновой специфики. Отдельный интерес представляет для нашей страны опыт представительных выборных форм управления в сельской местности, который на данный момент успешно реализуется в Германии, Китае и Швеции. Это указывает на актуальность введения кенесов в Казахстане.

3. Особый интерес для Казахстана представляет опыт стран, где развивается институт омбудсменов местного самоуправления. Данный институт ориентирован на принципы открытости и прозрачности в деятельности органов МСУ. Он помогает гражданам из отдаленных сельских районов добиваться решения их проблем. На данный момент наработана значительная мировая практика омбудсменов местного самоуправления, выполняющих роль посредника между гражданами и местными властями, и обеспечивающими защиту прав граждан на местном уровне, профилактику их нарушений. Особенности организации и деятельности омбудсменов МСУ варьируются в зависимости от страны. Имеются как его национальные, так и региональные формы. Несмотря на их разнообразие, основными функциями омбудсменов МСУ выступают общественный и общественно-государственный контроль над деятельностью органов МСУ.

4. В целом, в формировании системы местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан необходимо опираться на значительную теоретическую базу, научно-обоснованные подходы, а также международный опыт МСУ. Применять его необходимо с учетом особенностей нашего государства. Особое внимание следует уделять современным методологическим подходам и применению широкого спектра методов в изучении МСУ.

#### **1.4 Современные методологические подходы и методы в изучении местного самоуправления**

В ходе исследования местного самоуправления, его проблем и пробелов используется множество разнообразных методологических подходов. В целях более глубокого понимания сути данного исследования предпочтительно использовать так называемую «луковую модель» исследования Saunders (рисунок 10). Исследовательская луковица системно и последовательно

позволяет подойти к выработке методологии через логически выстроенные этапы: философия исследования; подход к исследованию; выбор методологии; исследовательская стратегия; временной интервал; сбор данных и анализ.

Поэтому именно такой дизайн методологии в форме луковицы широко применяется в современных социогуманитарных науках.



Рисунок 10 – «Луковая модель» исследования

Примечание – Составлено по источнику [125]

С позиции первого элемента луковицы (философского обоснования) данное исследование следует отнести к институциональной парадигме МСУ, исходя из которой, МСУ рассматривается как установленная нормативно-правовая система (совокупность институтов), организующая и обеспечивающая самостоятельное решение местных вопросов и проблем органами местного самоуправления и населением непосредственно. Фокусом данной парадигмы являются правовые, организационные, административные и структурные аспекты деятельности МСУ как демократического института, обеспечивающего через децентрализацию целостность и стабильность государственной системы. При этом органы МСУ рассматриваются как часть более широкой системы. В целом, институциональная парадигма МСУ представляет собой комплексный подход, интегрирующий в себе совокупность вышеописанных взглядов и концепций, разработанный как зарубежными, так и казахстанскими учеными и исследователями.

Вторым элементом «исследовательской луковицы» является определение подхода к исследованию. В самом общем виде это дедуктивный и индуктивный подходы. Так как целью данного исследования служит выявление проблем системы самоуправления в сельских округах Республики Казахстан и на основе этого выработка путей их совершенствования, то эти подходы применяются в комплексе. Изначально выдвигается гипотеза, что эти проблемы есть, и необходимо достоверные знания, их подтверждающие – и это и есть дедуктивный подход. С другой стороны, индуктивный подход позволяет

аккумулировать выявленные проблемы и сложности. Исследование не может быть полностью дедуктивным или индуктивным, с учетом этого целесообразно дополнено оно абдуктивным подходом. Он позволяет через исследование фактов и теорий предложить различные гипотезы, но не ограничиваться ими, а более глубоко познавая проблему, выявить пути ее решения [126].

Целесообразность применения такого комплексного анализа к местному самоуправлению обусловлена рядом причин:

- поскольку система МСУ является подсистемой государства, следует рассматривать ее нормативно-правовую основу, вопросы разграничения полномочий между органами государственного управления и местного самоуправления, а также общее значение МСУ в процессе решения общегосударственных социально-политических и экономических вопросов;

- характеризуя МСУ как систему местного развития, нужно исследовать технологии и инструменты управления ее как особый вид профессиональной управленческой деятельности, а также ее субъектов, механизмы и формы совершенствования;

- исследуя МСУ как систему организации жизни людей на определенной территории, следует выявлять социально-политические, экономические, социокультурные предпосылки формирования этой системы, а также существующие на данный момент формы самоорганизации населения, их особенности, задачи, проблемы и способы деятельности.

Следующий элемент «луковой модели исследования» – методологический выбор, так как полученные в ходе исследования данные могут реализовываться в контексте различных методологических стратегий: количественной, качественной и смешанной (mixed method) [127]. В ходе исследования местного самоуправления, его проблем и пробелов в развитии комплексно используются эти подходы.

Количественный подход широко применяется в экономике и базируется на оценке путем использования количественных (статистических) показателей. Данный подход напрямую связан с выработкой и принятием управленческих решений, и включает в себя системный анализ, моделирование, программирование и т.п. Качественный подход больше ориентирован на измерение социальных феноменов, к которым и относится МСУ. Данный подход напрямую определяет содержание и эффективность принимаемых управленческих решений, зависит в большей степени от внутренней и внешней политической и социально-экономической ситуации, в которой находится объект. К нему, в первую очередь, относится анализ письменных источников. Смешанный подход позволяет анализировать экспертные оценки, анкетирования, интервью, результаты корреляционного анализа [60, с. 82-83].

В рамках четвертого компонента «исследовательской луковицы» – исследовательская стратегия – выбрана мультиметодологическая стратегия. Различные подходы (описанные выше) и методы используются как параллельно, так и последовательно. Они интегрируются воедино только на этапе выводов. Данная стратегия увеличивает количество разных по своей сути результатов.

Поскольку мультиметодологическая стратегия включает в себя концептуальное представление о методах исследования, то в вопросах изучения местного самоуправления необходимо применение целого их комплекса.

Как отмечает исследователь Пономарев А.Б.: «Метод – это способ теоретического или экспериментального исследования какого-либо явления или процесса. Метод является инструментом решения главной задачи науки – открытия объективных законов действительности» [128]. В целом: «Под методами научного исследования понимают способы и приемы исследования процессов и явлений, основанные на доказательном, системном и рациональном подходах. В современной методологии количество таких методов велико и варьируется в зависимости от критериев, положенных в основу их классификации. Выбор методов зависит от множества факторов, но, в первую очередь, обусловлен объектом исследования, то есть системой местного самоуправления в сельских округах» [129]. Основные методы, используемые в изучении МСУ – это, как уже отмечалось выше, количественные и качественные, а также теоретические и эмпирические.

Теоретические методы, такие как индукция, дедукция и абдукция заложены в основу исследовательского подхода. Индукция представляет из себя умозаключение, сделанное от частного к общему, дедукция – об общего к частному, а абдукция – углубленный поиск научных гипотез, позволяющих раскрыть внутренний механизм и дать им объяснение. Применены и другие теоретические методы: анализ, синтез, конкретизация, абстрагирование, аналогия. Для достижения оптимального результата эти методы в диссертационном исследовании используются комплексно [128, с. 24-27].

При изучении местного самоуправления, в том числе в сельских округах, используется множество вышеописанных теоретических методов, но особое значение уделено применению эмпирических методов. Именно они решают конкретные прикладные вопросы, и позволяют подтвердить или опровергнуть гипотезы исследования. Эмпирические методы могут быть как количественными, так и качественными, и даже смешанными (таблица 5). Количественные фокусируются на сборе и анализе количественных данных, результаты их представляются в числовом или графическом изображении. Это в данном случае опросы, регрессионный и корреляционный анализ и т.д. Качественные методы позволяют собрать описательную информацию посредством наблюдения, интервью и даже анализа документов. Использование этих методов предполагает обращение в той или иной форме к деятельности органов чувств человека, опору на чувственные формы отражения действительности [130]. В современной методологии происходит смешивание количественных и качественных методов исследования.

Таблица 5 – Основные методы научного исследования, примененные в изучении местного самоуправления в сельских округах

Метод	Основное содержание
1	2
Изучение документов	Использован как базовый метод исследования, так как он является обязательным процессуальным компонентом каждого научного исследования. Источником информации в данном случае выступает разного рода документация в сфере МСУ: законы Республики Казахстан, нормативно-правовые акты, документация государственных и иных учреждений и организаций, архивные документы, монографии, статьи и многое другое. На его результативность влияет полнота и ширина охвата изучаемых материалов, а также открытость информации
Наблюдение	Позволяет увидеть различные стороны изучаемых процессов и явлений. Проводится исследователем, как в естественных, так и в искусственно создаваемых условиях, как скрытым, так и открытым способом. При анализе полученных материалов нужно учитывать личность исследователя, его субъективизм, личные особенности и психологическое состояние, которые могут существенно влиять на восприятие, и, следовательно, исказить результаты исследования. Наблюдение проведено в сельских округах
Сравнение	Сопоставление изучаемой системы местного самоуправления Казахстана и процесса ее формирования с уже исследованными ранее с целью определения общих черт, отличий и траектории развития. В ходе исследования международного опыта система МСУ, существующая в Казахстане, сравнивается с другими странами, в том числе с целью перенимания опыта. Также проводится сравнительный анализ особенностей сельских округов между собой, делаются соответствующие выводы
Измерение	Осуществляется путем расчетов и сравнения одних величин с другими, принятыми за эталон. Изучению подвергаются устойчивые количественные измеряемые характеристики объекта. Эти количественные характеристики переходят в качественные. Измерить можно общие социально-экономические показатели и бюджеты отдельных сельских округов. Осуществляется анализ статистических данных Бюро Национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, Министерств и ведомств РК, данных акиматов и ревизионных комиссий
PEST-анализ и SWOT-анализ	PEST-анализ позволяет выявить политические, экономические, социальные и технологические факторы, влияющие на систему местного самоуправления в сельских округах. SWOT-анализ позволяет увидеть сильные и слабые стороны, возможности и угрозы для развития МСУ
Метод кейс-стади	Всесторонний анализ темы МСУ, а также конкретных примеров его реализации. Изучение успешных моделей МСУ в отдельных сельских округах. Анализ факторов успеха и проблемных аспектов их функционирования
Экономико-статистический анализ	Данный метод применен для оценки динамики бюджетных поступлений и расходов сельских округов; анализа уровня самодостаточности, доходной и расходной части местных бюджетов; сравнительного анализа социально-экономических показателей сельских территорий и уровня их социально-экономического развития
Регрессионный и корреляционный анализ	Расчет коэффициентов корреляций по ряду социально-экономических и демографических факторов с объемами поступлений в бюджеты сельских районов и сельских округов, с объемами их доходов (без учета трансфертов), с объемами трансфертов. Комплексные расчеты и анализ коэффициентов Пирсона, измеряющих силу и направление между двумя числовыми переменными, произведены на платформе Loginon, облегчающей анализ больших массивов данных, при этом расчеты производятся оптимальным образом

Продолжение таблицы 5

1	2
Опрос общественного мнения	Самый распространенный эмпирический метод. Подразделен на письменный (анкетирование) и устный (интервью). Для получения подробной информации скомбинирован. Соблюдена анонимность. В качестве респондентов выступают жители сельских округов (выборка составила 525 человек). Обработка полученных данных осуществлена как MS Excel, так и в Stata
Экспертный опрос	В качестве опрашиваемых выступают эксперты – государственные служащие (в количестве 175 экспертов). Обработка полученных данных осуществлена как MS Excel, так и в Stata. По итогам на основе экспертных заключений разрабатываются рекомендации по совершенствованию местного самоуправления
Примечание – Составлено по источнику [131]	

Таким образом, исследование вопросов местного самоуправления базируется на множестве теоретических и эмпирических методов, а также количественных, качественных и смешанных стратегий. Данные методы, в зависимости от того, насколько качественно они были применены, имеют достоинства и недостатки. Последовательность их в мультиметодологической стратегии зависит от особенностей системы МСУ в сельских округах как объекта исследования, целей, задач и гипотез, обозначенных исследователем, от фокуса внимания и особенностей познающего субъекта. В изучении МСУ обязательным является применение методов экономико-статистического анализа, в частности для расчета коэффициентов корреляций тесноты связей. Применение данных методов позволяет глубже исследовать социально-экономическое состояние сельских округов, выявить проблемные зоны и предложить обоснованные решения для улучшения системы МСУ. Данный дизайн исследования способствует выработке дальнейших путей решения заявленной проблемы.

Временной интервал исследования как элемент «исследовательской луковицы» начиная от определения проблемы и заканчивая анализом собранных материалов, зависит от цели исследования, его объекта и доступности информации. Имеет свои ограничения, так как любые социально-экономические данные теряют свою актуальность. План исследования четко вписан в определенный временной горизонт, что, в свою очередь, является одним из ограничений для исследователя, и, одновременно, риском.

Сбор данных и их анализ – заключительный элемент «луковой модели» исследования, напрямую зависящий от предыдущих элементов. Методы и инструменты сбора данных напрямую зависят от предметного поля, то есть институциональных условий, формирующих систему самоуправления в сельских округах. Комплекс примененных исследовательских методов, описанных в методологическом подходе, требует использования собственных инструментов, то есть средств для сбора и анализа [127, с. 19].

В ходе изучения документов осуществляется анализ Конституции и законов Республики Казахстан, нормативно-правовых актов, концепций, документации по вопросам формирования и развития системы местного самоуправления, сайтов государственных органов и министерств, а также

монографий, статей и других источников по данной тематике. Применимы к данным инструментам и сравнение с измерением, PEST- и SWOT-анализ, а также метод кейс-стади.

Произведен экономико-статистический анализ данных Бюро Национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан, а также официальных данных Министерства национальной экономики Республики Казахстан, программ развития местных сообществ, бюджетных данных.

С помощью методов математической статистики выявлялись взаимосвязи коэффициентов по ряду социально-экономических и демографических факторов с объемами поступлений в бюджеты сельских районов и сельских округов, с объемами их доходов (без учета трансфертов), с объемами трансфертов. В частности, осуществлены расчеты и анализ коэффициентов корреляции Пирсона, измеряющих силу и направление между двумя числовыми переменными по следующей формуле (1):

$$r_{xy} = \frac{\sum(x_i - \bar{x}) * (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 * \sum(y_i - \bar{y})^2}} \quad (1)$$

где  $r_{xy}$  – коэффициент корреляции;

$x_i$  – значения переменной  $x$ ;

$y_i$  – значения переменной  $y$ ;

$\bar{x}$  – среднее арифметическое для переменной  $x$ ;

$\bar{y}$  – среднее арифметическое для переменной  $y$ .

При этом, значения коэффициента корреляции варьируется до  $\pm 1$ , и чем больше  $r_{xy}$ , тем выше теснота связи между исследуемыми переменными.

За основу взяты социально-экономические характеристики и бюджетные данные по сельским районам Карагандинской области: Абайскому, Актогайскому, Бухар-Жыраускому, Каркаралинскому, Нуринскому, Осакаровскому, Шетскому; и по 40 сельским округам Карагандинской области.

С учетом комплексной методологии с целью изучения проблем и перспектив развития местного самоуправления в сельских округах на примере Карагандинской области проведено два социологических опроса: опрос общественного мнения жителей сельских округов и экспертный опрос государственных служащих (акимов и сотрудников акиматов).

Опросы проведены во всех сельских районах Карагандинской области: Абайском, Актогайском, Бухар-Жырауском, Каркаралинском, Нуринском, Осакаровском, Шетском. Они реализованы в гибридном оффлайн и онлайн формате на государственном и русском языках. Каждая из анкет содержит по пятнадцать вопросов (Приложения Б, В). Обработка полученных данных осуществлена в MS Excel и в Stata.

При проведении опроса жителей сельских округов применена квотная выборка. Она обеспечивает статистически репрезентативную модель, так как формируется пропорционально доле сельского населения каждого района в общей численности сельского населения области. Это обеспечивает

территориальную репрезентативность. Кроме того, в качестве квот выступили пол и возраст респондентов.

Общая численность сельского населения Карагандинской области – 206545 человек. При квотной выборке в  $n=525$  человек (в возрасте от 18 лет и старше), в отношении генеральной совокупности обеспечивается доверительная вероятность выборки в 95% с предельной ошибкой выборки  $\pm 5\%$ .

В опросе приняло участие 525 человек, из них пропорционально численности населения Абайский район составил 14,4%, Актогайский – 7,5%, Бухар-Жырауский – 25,4%, Каркаралинский – 10,1%, Нуринский – 10,5%, Осакаровский – 14,3%, Шетский – 17,8%. Мужчины составили 48,2%, женщины – 51,8%. Люди в возрасте от 18 до 29 лет – 23,2%, от 30 до 40 лет – 22,1%, от 41 до 50 лет – 19,8%, от 51 до 61 года – 17,3%, от 62 лет и старше – 17,6%.

Количество сельских округов в Карагандинской области составляет 151. В экспертном опросе приняли участие 175 респондентов (акимов и сотрудников акиматов), что приближено к сплошному исследованию. В отношении генеральной совокупности обеспечивается доверительная вероятность выборки в 98% с предельной ошибкой выборки  $\pm 2\%$ .

Комплексное понимание ситуации обеспечивается сочетанием двух видов опросов, а также их проведением в гибридном оффлайн и онлайн форматах на государственном и русском языках. В целом это повышает репрезентативность полученных результатов.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Дизайн исследования напрямую определяет валидность и надежность полученных результатов. Выбранная модель «исследовательской луковицы» в этом смысле является оптимальной для описания логики и содержания диссертационного исследования. Поэтапная выработка методологии, начиная от философии исследования и заканчивая сбором данных и их анализом, позволяет создать общую логику исследования через понимание процессуальных аспектов и общей ориентации работы.

2. «Луковая модель» исследования включает в себя такие этапы как: философия исследования, подход к исследованию, выбор методологии, стратегия, временной горизонт, сбор данных и их анализ. Каждый из данных этапов имеет свои особенности и характеристики. Строгое их соблюдение обеспечивает достоверность полученных результатов.

3. С позиции философского обоснования диссертационное исследование относится к институциональной парадигме МСУ. Оно аккумулирует в себе дедуктивный, индуктивный и абдуктивный подходы к исследованию. При этом методологический выбор сочетает в себе комплекс теоретических и эмпирических методов, а также количественных, качественных и смешанных стратегий. В качестве дизайна исследования выбрана мультиметодологическая стратегия, при которой совокупность подходов и методов используется одновременно параллельно и последовательно. Диссертационное исследование четко вписано в определенный временной интервал. Отобранный комплекс методов и инструментов позволяет осуществлять сбор и анализ данных оптимальным образом.

4. В целом, комплексный исследовательский подход к местному самоуправлению наиболее актуален в современных научных исследованиях. Он учитывает многообразие принципов, факторов и моделей МСУ. Местное самоуправление содержит в себе и элементы государства, и элементы гражданского общества. Его формирование и развитие в соответствии с выше проанализированными подходами происходит на основе объективных и субъективных факторов. Институциональные условия формирования местного самоуправления охватывают широкий спектр аспектов, включая законодательно-нормативное регулирование, институциональную структуру, финансовое обеспечение и вопросы участия граждан в МСУ и требуют дополнительного исследования.

## **2 АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ОКРУГОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

### **2.1 Административно-территориальное устройство Республики Казахстан и система местного самоуправления**

Административно-территориальное устройство в Республике Казахстан является основой, в рамках которой формируется и функционирует система местного самоуправления. На базе него реализуются полномочия всех уровней власти, осуществляется бюджетная самостоятельность и формы участия населения в МСУ. Оно выступает не только системой территориального разграничения, но и юридически закрепленной формой пространственной организации системы государственного управления.

Действующая в Республике Казахстан система местного самоуправления осуществляется на всех уровнях административно-территориального деления, основными его звеньями являются область, район и сельский округ. В Законе Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве» от 8 декабря 1993 года, введенном в действие постановлением Верховного Совета РК от 8 декабря 1993 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.07.2024) обозначены основные категории и характеристики административно-территориальных единиц. В частности, в Статье 2 указано, что «Область состоит из городов областного значения и районов. Район – из городов районного значения, сел, поселков и сельских округов с общей численностью населения более 300 тысяч человек. Сельский округ состоит из двух и более сельских населенных пунктов с общей численностью населения не менее 500 человек» [132].

Масштабные изменения в административно-территориальном устройстве Казахстана произошли в 2022 году, в результате чего были образованы три новые области: Абайская (выделена из Восточно-Казахстанской), Жетісу (выделена из Алматинской) и Ұлытау (выделена из Карагандинской). Таким образом количество регионов увеличилось с 14 до 17. Особый акцент в рамках данного реформирования сделан на укрупнение сельских населенных пунктов в целях обеспечения поддержки сельских и периферийный территорий.

По данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан за последние десять лет наблюдается стабильный тренд сокращения численности сельских населенных пунктов. Так, если в 2016 году их число составляло 6693, то в 2017 году их насчитывалось 6668, в 2018 году – 6573, в 2019 году – 6454, в 2020 году – 6416, в 2021 году – 6382, в 2022 году – 6357, в 2023 году – 6295, в 2024 году – 6256 и, наконец, в 2025 году – 6124 (рисунок 11) [133]. Таким образом, за десять лет число сельских населенных пунктов РК уменьшилось на 569 единиц.

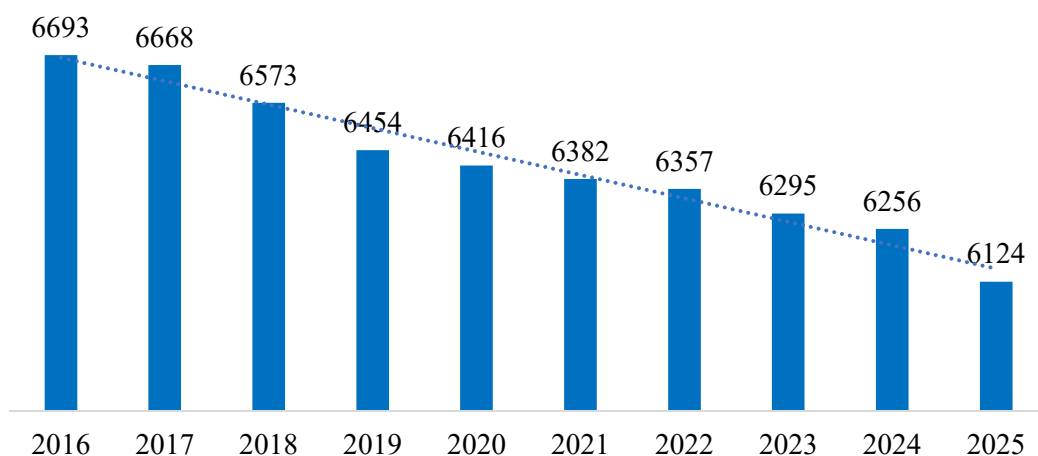


Рисунок 11 – Динамика количества сельских населенных пунктов Республики Казахстан за десять лет, в чел.

Примечание – Составлено по источнику [133]

Согласно данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК на 1 июля 2025 года количество областей в стране составляет 17, районов – 195, городов – 87, в том числе республиканского значения – 3, сельских округов – 2 159, поселков – 29, сел – 6 124, в которых проживает 36,9% населения [133]. Административно-территориальное деление РК за 2025 год представлено в таблице 6.

Таблица 6 – Административно-территориальные единицы Республики Казахстан на 1 июля 2025 года

Населенный пункт	Районы	Населенные пункты				Аппарат акима			
		города		поселки	села	сельские округа		поселков ые	сельские
		област ного значения	район ного значения			всего	из них из 1 СНП		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Республика Казахстан	195	39	48	29	6124	2159	508	27	105
Абай	10	2	2	2	320	134	39	2	-
Акмолинская	17	3	8	5	589	191	19	5	38
Актюбинская	14	1	7	-	312	133	32	-	2
Алматинская	9	2	3	-	368	131	33	-	-
Атырауская	7	1	1	-	153	67	23	-	-
Восточно-Казахстанская	11	2	4	1	350	103	10	-	2
Западно-Казахстанская	12	1	1	3	405	147	25	3	-
Жамбылская	12	1	3	-	353	146	38	-	3
Жетісу	8	2	4	-	350	112	15	-	-
Карагандинская	9	6	2	8	342	151	54	7	5
Костанайская	16	4	2	3	492	156	27	3	36
Кызылординская	7	2	2	2	223	142	97	2	-

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Мангистауская	5	2	1	-	59	34	24	-	12
Павлодарская	10	3	-	3	352	119	14	3	4
Северо-Казахстанская	13	1	4	-	590	186	26	-	-
Туркестанская	14	3	4	-	794	174	21	-	3
Ұлытау	2	3	-	2	72	33	11	2	-
г. Астана	6	-	-	-	-	-	-	-	-
г. Алматы	8	-	-	-	-	-	-	-	-
г. Шымкент	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Примечание – Составлено по источнику [133]									

В 2025 году наибольшее количество сельских округов приходится на Акмолинскую (191 сельский округ), Северо-Казахстанскую (186), Туркестанскую (174), Костанайскую (156), Карагандинскую (151), Западно-Казахстанскую (147), Жамбылскую (146), Кызылординскую (142), Абай (134), Актюбинскую (133), Алматинскую (131) области. Затем идут Павлодарская (119), Жетісу (112), Восточно-Казахстанская (103) области. Наименьшее количество сельских округов в Атырауской (67), Мангистауской (34) областях и Ұлытау (33) [133].

В 2022 году количество сел составляло 6854, в 2023 году их было уже 6295, в 2024 году – 6256, а в 2025 году – 6124. Следовательно, произошло сокращение на 730. При этом, если в 2025 году количество сельских округов составило 2159, то в 2024 году их было 2169, в 2023 году – 2177, в 2022 году – 2178, а в 2021 году – 2180. Таким образом, за пять лет их количество сократилось на 21 единицу [133]. В среднем, на один сельских округ приходится 3 села и 3,3 тысячи жителей [134].

Данные по численности сельского населения Казахстана в разрезе регионов в динамике за десять лет свидетельствуют о стабильном его количестве: в 2016 году – 7475029 тыс. человек, в 2025 году – 7510284 тыс. человек (таблица 7). По итогам 2025 года наибольшее количество сельского населения проживает в Туркестанской – 1612638 чел., Алматинской – 1257238 чел. и Жамбылской областях – 686997 чел. Сельское население Карагандинской области составляет только 18,2%, при этом за десять лет наблюдается его сокращение с 235648 человек до 204224 человек, или на 13,3% [133].

Таблица 7 – Динамика численности сельского населения Республики Казахстан за десять лет, в чел.

Область	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Республика Казахстан	7 475 029	7 504 929	7 560 310	7 608 582	7 644 254	7 677 766	7 457 441	7 501 213	7 525 922	7 510 284
Абай	276 278	271 184	264 638	261 232	257 062	253 641	243 324	239 452	235 033	228 603
Акмолинская	382 789	375 089	377 043	376 455	372 608	368 574	347 501	346 016	342 266	336 992

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Актюбинская	260 562	259 277	255 126	254 738	253 230	252 975	235 615	235 692	235 735	231 902
Алматинская	1 083 963	1 115 676	1 157 960	1 184 798	1 09 713	1 229 037	1 187 329	1 210 685	1 231 296	1257 238
Атырауская	268 644	271 276	275 976	282 985	289 946	296 228	305 185	310 620	314 202	319 849
Восточно- Казахстанская	282 285	278 574	271 811	266 706	261 356	257 241	250 050	246 835	243 106	238 238
Западно- Казахстанская	318 993	316 394	313 009	312 455	311 835	312 434	301 025	301 324	301 501	297 599
Жамбылская	660 009	665 400	672 109	677 230	680 785	683 964	687 722	691 220	691 776	686 997
Жетісу	389 484	389 977	391 831	393 747	391 499	390 914	389 516	388 127	386 852	382 925
Карагандинская	235 648	232 105	229 181	228 322	226 048	223 518	214 667	212 201	208 867	204 224
Костанайская	391 115	384 943	377 346	371 653	364 224	358 792	322 458	316 977	312 286	304 551
Кызылординская	431 077	432 000	436 650	442 015	445 130	449 369	437 687	442 459	446 768	447 768
Мангистауская	341 022	355 105	375 172	391 251	406 252	415 969	409 801	420 148	428 606	434 485
Павлодарская	223 426	221 699	220 754	221 237	220 817	220 197	223 312	222 058	220 722	216 736
Северо- Казахстанская	318 877	312 209	306 002	301 006	295 083	289 699	279 968	275 169	270 749	263 947
Туркестанская	1 559 583	1 573 047	1 584 634	1 591 063	1606 944	1 623 514	1 575 857	1 595 909	1 609 998	1612 638
Ұлытау	51 274	50 974	51 068	51 689	51 722	51 700	46 424	46 321	46 159	45 592
Примечание – Составлено по источнику [133]										

Таким образом, количество сельского населения в Казахстане за десять лет увеличилось на 35255 человек. При этом, согласно данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК доля сельского населения в общей численности населения Республики Казахстан составляла в 2016 году 42,3%, а в 2025 году – 36,9% [133]. Это, несмотря на принимаемые меры, свидетельствует о негативной динамике и серьезной проблеме в данном вопросе, что является основой для дальнейшего исследования финансовой самодостаточности и обеспеченности бюджетов сельских округов.

В Карагандинской области в динамике за десять лет, при том, что численность городского населения остается стабильной (в 2015 году – 918556 чел., в 2024 году – 928097 чел.), произошло сокращение сельского населения на 30111 человек во всех семи районах области (таблица 8).

Таблица 8 – Динамика численности населения сельских районов Карагандинской области, в чел.

Район	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год
Карагандинская область	236 656	233 876	230 643	228 751	227 185	224 783	222 250	213 434	210 534	206 545
Абайский район	30 568	30 493	30 341	30 221	30 145	29 991	29 768	30 632	30 247	29 786
Актогайский район	17 780	17 559	17 367	17 312	17 255	17 088	16 884	15 773	15 669	15 430
Бухар-Жырауский район	58 391	57 784	57 234	57 109	56 949	56 548	56 068	54 033	53 394	52 614
Каркаралинский район	29 497	28 943	28 285	27 726	27 303	26 773	26 340	21 853	21 420	20 869
Нуринский район	23 972	23 426	22 807	22 532	22 295	22 051	21 779	22 498	22 156	21 621
Осакаровский район	32 458	32 147	31 701	31 276	30 931	30 520	30 127	30 442	30 033	29 489
Шетский район	43 755	43 301	42 701	42 379	42 121	41 636	41 110	38 203	37 615	36 736
Примечание – Составлено по источнику [133]										

В целом, сокращение числа сельских округов, сельских населенных пунктов, соответственно, сельского населения является актуальной проблемой для Казахстана, что является основой для дальнейшего диссертационного исследования вопросов финансовой самостоятельности и обеспеченности бюджетов сельских округов.

По итогам сельскохозяйственной переписи населения по сравнению с переписью 2006-2007 годов произошли структурные изменения, в том числе возросла роль предприятий в устойчивости аграрного сектора. За данный период количество сельскохозяйственных предприятий возросло более чем в 2,2 раза – с 9,5 тысяч до 20,9 тысяч, а крестьянских и фермерских хозяйств, а также индивидуальных предпринимателей увеличилось на 38% – с 194,3 тысяч до 268,3 тысяч. При этом, число личных подсобных хозяйств сократилось на 31% – с 2191,3 тысяч до 1502,0 тысяч, что отражает продолжение тенденции снижения роли личных подсобных хозяйств в сельскохозяйственном производстве [135].

Тем не менее, наблюдается разрыв в условиях жизни городского и сельского населения. По индикаторам уровня жизни в 2024 году уровень бедности сельского населения в Казахстане составил 6,9%, а городского – 3,8%. Доходы домашних хозяйств в среднем на душу населения составляют для сельских жителей 80975 тенге, в то время как в городе – 109886 тенге. Денежные расходы сельских жителей на душу населения – 77762 тенге, тогда как для города – 109532 тенге.

Остается актуальной и проблема самозанятости, так как самостоятельно занятое население в селе составляет 33,1%, а наемные работники – 66,9%, в то время как в городе – 18,3 и 81,7% соответственно. Уровень безработицы в селе и в городе одинаковый 4,6% на 3-й квартал 2025 года [133]. 52% сельских населенных пунктов РК являются малочисленными, только половина (опорные и спутниковые) имеют потенциал развития. Имеются и существенные инфраструктурные отставания, при этом предоставление коммунальных и социальных услуг в сельской местности обходится государству дороже, чем в городах ввиду разрозненности и значительности территорий.

В Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 9 октября 2019 года №185, (утратила силу Указом Президента РК от 21.02.2022 №812) [136] в целях сбалансированного территориального развития в качестве одного из ориентиров определено становление сельских территорий путем обеспечения региональных стандартов качества жизни благодаря укрупнению сельских округов. Реализация модели «люди к инфраструктуре» позволяет повысить доступность и качество базовых государственных и социальных услуг, что в целом повышает качество жизни на селе и способствует сохранению сельского населения.

В Плане территориального развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденном Указом Президента РК от 21 февраля 2022 года №812 [137] в качестве одного из принципов территориального развития определена самостоятельность регионов. При этом местные исполнительные органы власти должны обладать достаточными полномочиями и ресурсами для решения местных проблем. В рамках Подхода 1. «Институциональное обеспечение территориального развития» для распределения полномочий между уровнями государственного управления указаны следующие меры: дальнейшая фискальная децентрализация, в частности передача отдельных налогов и платежей в местные бюджеты, а также пересмотр объемов трансфертов; передача части функций центральных органов в масти местным исполнительным органам; развитие МСУ, в том числе расширение проекта «Бюджет народного участия».

В рамках Подхода 2. «Снижение разрывов в базовых государственных услугах между регионами» запланированы меры обеспечения базового качества жизни в селах в соответствии с Системой региональных стандартов по принципу «Люди к инфраструктуре» с ориентацией на опорные сельские населенные пункты, где: «Опорный сельский населенный пункт – благоустроенный сельский населенный пункт, в котором создается инфраструктура для обеспечения государственными услугами и социальными благами проживающему в нем населению и жителям прилегающих сельских населенных пунктов (спутниковых СНП)» [137]. По прогнозным параметрам данного документа запланировано достижение к 2025 году обеспеченности опорных и спутниковых сельских населенных пунктов социальными благами и услугами в соответствии с системой региональных стандартов на уровне 100% во всех регионах Казахстана.

В этой связи актуализируются проблемы укрупнения сельских округов ввиду оттока населения из сельской местности по причине недоступности основных социально-экономических благ и недостаточного доступа граждан к инфраструктуре. Это способствует росту значения МСУ, особенно в сельских округах. Используя возможности и потенциал МСУ, возможно оптимальным образом решать вопросы сельских территорий, что ведет к повышению их социальной привлекательности и сохранению сельского населения.

Сельский округ одновременно является административно-территориальной единицей и низовым уровнем в системе МСУ, в этом и выражается его двойственная природа. С одной стороны, он является

элементом государственной вертикали власти, с другой стороны, формой реализации МСУ. Границы его территории, соответствующие юрисдикции, структура органов управления, бюджетная система и имущественная основа закреплена законодательно. Следовательно, административно-территориальная организация выступает своего рода юридическим каркасом для выстраивания системы МСУ.

Как уже отмечалось выше, органы местного самоуправления и порядок их образования варьируются в зависимости от административно-территориальной единицы. Данная система представлена в таблице 9.

Таблица 9 – Система местного самоуправления в Республике Казахстан

Административно-территориальные единицы	Органы местного самоуправления	Порядок образования
Область, город республиканского значения и столица республики	Аким – глава местного исполнительного органа	Назначается Президентом РК с согласия соответствующего (-их) маслихата (-ов)
	Акимат – местный исполнительный орган	Формируется акимом при согласовании персонального состава с соответствующим маслихатом
	Маслихат – местный представительный орган	Избирается населением на пять лет по смешанной избирательной системе
	Территориальный совет МСУ (в городах Астана, Алматы, Шымкент) – консультативно-совещательный орган	Создается решением маслихата в составе, предложенном акимом как консультативно-совещательный орган
Район, город областного значения	Аким – глава местного исполнительного органа	Назначается акимом области
	Акимат – местный исполнительный орган	Формируется акимом при согласовании персонального состава с соответствующим маслихатом
	Маслихат – местный представительный орган	Избирается населением на пять лет по мажоритарной избирательной системе
	Территориальный совет МСУ (в городах областного значения) – консультативно-совещательный орган	Создается решением маслихата в составе, предложенном акимом
Район в столице республики, городах республиканского и областного значения	Аким – глава местного исполнительного органа	Назначается акимом столицы республики, города республиканского и областного значения с согласия маслихата
	Аппарат акима – орган исполнительной власти	Образуется акимом столицы республики, города республиканского и областного значения
Город районного значения, поселок, сельский округ, село	Аким – глава местного исполнительного органа	Избирается населением на четыре года
	Аппарат акима – орган исполнительной власти	Образуется акиматом соответствующего района или города областного значения
	Сход – сбор по наиболее важным вопросам местного значения	Участвуют все члены местного сообщества
	Собрание – сбор по текущим вопросам местного значения	Участвуют делегированные члены местного сообщества, избираемых сходом
Примечание – Составлено по источникам [138, 139]		

Порядок образования и полномочий всех органов МСУ, в том числе местных исполнительных и представительных органов, ограничен рамками соответствующих административно-территориальных единиц. Граждане Казахстана участвуют в МСУ в качестве членов местного сообщества, принадлежность к которым определена, в первую очередь, регистрацией по месту жительства в соответствующей административно-территориальной единице, в границах которой реализуется МСУ, формируются и функционируют его органы.

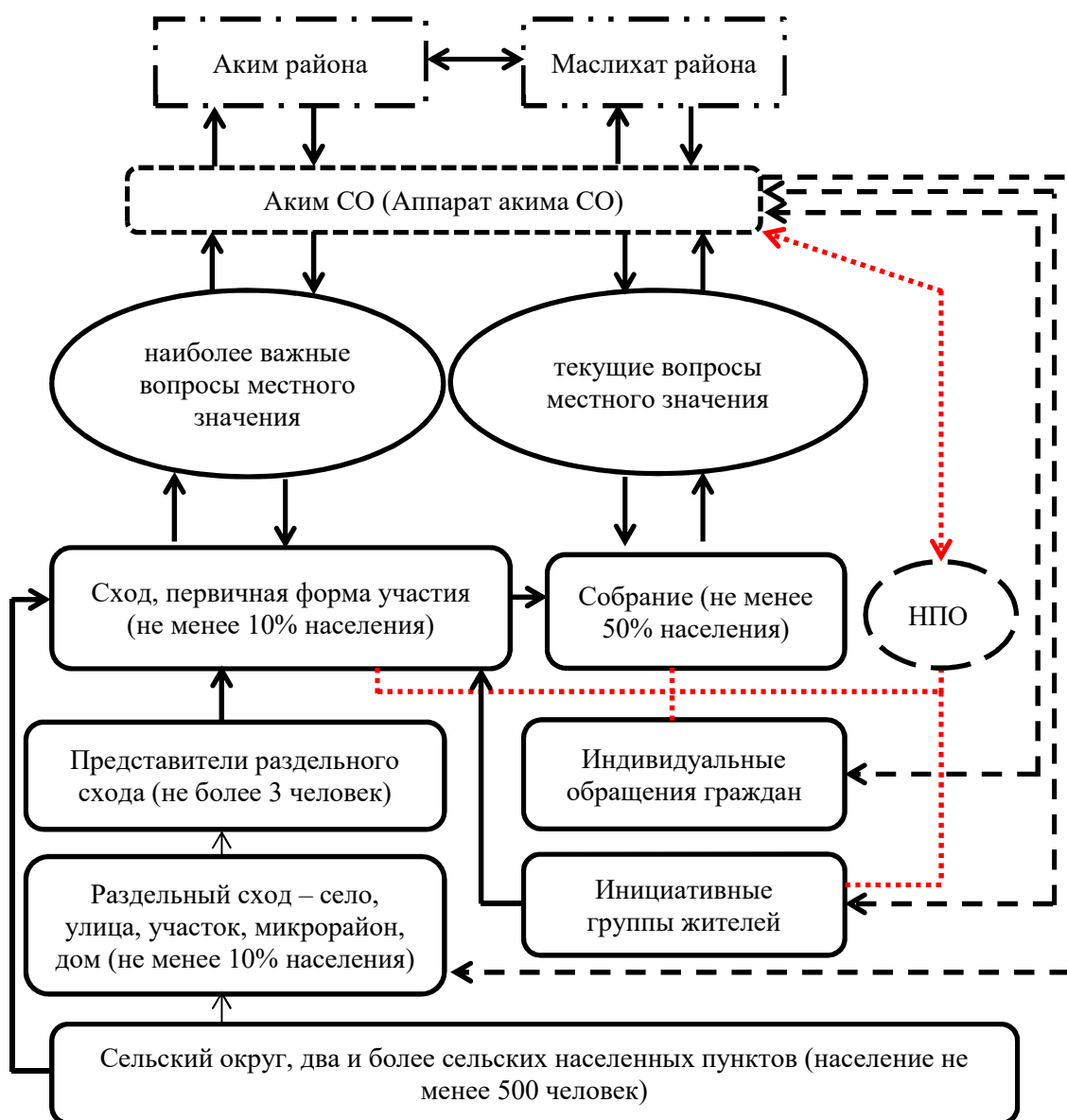


Рисунок 12 – Система местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан

Примечание – Составлено по источнику [138]

В сельских округах особую роль в развитии МСУ наряду с акимами играют местные сообщества. Так на их территории для решения вопросов местного значения проводятся сходы и собрания местного сообщества (рисунок 13). При

этом в сходах местного сообщества участвуют непосредственно сами члены местных сообществ с целью решения наиболее важных вопросов местного значения, а в собраниях – представители, делегированные сходом местного сообщества [138].

Сходы сельских сообществ проводятся по ключевым вопросам минимум один раз в год. Ввиду того, что сельские округа включают в себя несколько населенных пунктов, возможно проведение отдельных сходов в каждом из них для пропорционального выбора представителей в общий сход. На собраниях сельских сообществ обсуждаются текущие вопросы, поэтому проводятся они значительно чаще, но и влияние их более конкретизировано. Участники сходов и собраний принимают решения, с которыми вправе соглашаться, либо не соглашаться аким. В случае несогласия в ходе повторного обсуждения, итоговое решение по данному вопросу принимает вышестоящий аким.



Рисунок 13 – Сходы и собрания сельского сообщества Республики Казахстан

Примечание – Составлено по источнику [138]

Свидетельством институциональных сдвигов с точки зрения развития местного самоуправления является отказ от административного назначения акимов базового уровня и введение прямых выборов акимов сельских округов. Конституционный Закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года №2464

«О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 01.01.2024 [139]) регулирует выборы акимов и выборы в органы МСУ РК. Начиная с 2021 года жители сельских округов напрямую участвуют в выборах акимов сельских округов, а вектор ответственности местных акимов смещается в сторону населения. В целом это способствует усилению подотчетности, развитию элементов МСУ, при сохранении гибридного характера взаимосвязи во властной вертикали.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Административно-территориальное устройство, с точки зрения институционального анализа, представляет собой систему разграничения территории, а также юридически закрепленную форму пространственной организации управления. В этой связи сельские округа одновременно выступают административной единицей и базовым уровнем МСУ. Они функционируют в условиях сочетания принципов централизации и децентрализации, обладают определенной автономией в решении вопросов местного значения, но существенно зависят по ряду организационных и финансовых вопросов от вышестоящих уровней.

2. На уровне сельских округов органы МСУ представлены акимом, избираемым непосредственно населением, и его аппаратом – органы исполнительной власти, сходами и собраниями местного населения. Нормативно-правовые основы, порядок образования и полномочия всех органов МСУ, в том числе местных исполнительных органов, базируются на совокупности конституционных положений, отраслевом законодательстве и системе документов стратегического планирования. Ограничены они рамками соответствующих административно-территориальных единиц.

3. В целом, в системе МСУ Казахстана сельский округ скорее выступает административно-территориальной единицей, встроенной в систему государственного управления, чем территориальной общиной с органами управления, способными принимать автономные решения в целях местного развития территорий. Для устранения данной диспропорции необходимо укрепление организационного статуса сельского округа. Достичь этого возможно путем нормативного оформления четкой и единообразной структуры МСУ. При этом необходима функциональная привязанность всех органов и участников МСУ как на уровне округа, так и в общей системе территориального управления.

## **2.2 Инструменты развития местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан**

Формирование и развитие местного самоуправления определяется не только экономическими, историческими, географическими факторами, но и институциональными условиями, сложившимися в определенной стране. Эти условия формирования системы МСУ охватывают широкий спектр вопросов, в том числе, включают законодательно-нормативное регулирование, институциональную структуру, финансово-экономическую основу и вопросы участия в этих процессах граждан. Институциональные условия отражают

изменения количественных и качественных параметров, устанавливают принципы и правила взаимодействия субъектов МСУ, распределение и применение финансовых и прочих ресурсов.

В целом, институты можно рассматривать как легитимные правила, которые обеспечивают их выполнение, структурирующие взаимодействия между агентами данного института. Таким образом, институты ориентированы на обеспечение эффективности взаимоотношений между агентами, то есть снижение их транзакционных издержек и рисков в принятии решений. Особое место среди институтов занимает государство. Именно оно выступает источником институциональных преобразований, гарантом и защитником интересов общества. Государственные структуры ответственны за выполнение основных целей социально-экономического развития. Именно от их деятельности зависит качество институциональных преобразований, целью которых является развитие экономики территорий [140].

Президент Республики Казахстан неоднократно определял работу по развитию МСУ в качестве одной из приоритетных задач государства. В его Послании народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года Касым-Жомарт Кемелевичем Токаевым обозначено: «Успешная политическая модернизация и развитие гражданского общества невозможны без дальнейшего углубления процесса децентрализации власти. Мы продолжим передавать реальные полномочия из центра в регионы. Прежде всего, необходимо эффективно разграничить функции государства и институтов местного самоуправления. Надо понимать, что сильная система местного самоуправления – это базовая основа для прямого участия граждан в улучшении качества жизни в своем родном населенном пункте» [2].

С приобретением независимости ключевую роль в укреплении местного самоуправления в Республике Казахстан, а также включении граждан в решение вопросов местного значения играют инструменты МСУ. Именно они создают условия для открытости, прозрачности и эффективности местного самоуправления, а также активного вовлечения граждан в жизнь своих сообществ. Важнейшими инструментами МСУ являются нормативно-правовые акты международного и национального уровней и программно-стратегические документы Республики Казахстан, в которых регламентируют данные вопросы.

Казахстан присоединился к Европейской хартии местного самоуправления, принятой в 1985 году, в которой в Статье 3 обозначено, что: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [65]. При этом право это должно «осуществляться советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования» [65]. Они могут иметь и подотчетные им исполнительные органы, а также граждане имеют право участвовать в МСУ и напрямую в любых формах допускаемым по закону. Кроме того, четко определено: «Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по

возможности, в Конституции государства» [65]. Согласно положениям данной Хартии, МСУ должно создаваться на всех территориях с компактным проживанием населения, то есть во всех населенных пунктах – городах, селах, поселках, аулах и других населенных пунктах.

Местное самоуправление, являясь важнейшим элементом демократического общества, признает права местных сообществ самостоятельно, при этом под собственную ответственность, решать проблемы местного значения. С принятием Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года система МСУ получила свой конституционно-правовой статус. В Конституции Республики Казахстан от 15 марта 2026 года местному государственному управлению и самоуправлению посвящен Раздел IX. В статье 91 Пункт 1 и 2 Конституции РК закреплено, что: «В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы МСУ в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения» [141]

В то время как: «Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории» [141]. При этом, местными представительными органами являются маслихаты, а местными исполнительными органами – акиматы, возглавляемые акимами соответствующих административно-территориальных единиц. Таким образом, маслихаты одновременно выступают органами местного государственного управления и самоуправления, а граждане участвуют в качестве членов местных сообществ в решении наиболее важных местных вопросов в как непосредственно, так и через выборные органы.

Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», принятый 23 января 2001 года, в Главе 1 «Общие положения» проводит разграничение между местным государственным управлением и местным самоуправлением. Под местным государственным управлением понимается: «деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории» [138], а под местным самоуправлением – «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами» [138].

Далее указывается, что: «Аким области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов

местного самоуправления. Формой деятельности местного сообщества являются «сход местного сообщества и собрание местного сообщества» [138].

Конституция Республики Казахстан и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» определяют институциональную основу МСУ. Конституция устанавливает местное самоуправление и принципы его организации, закон определяет организационную, функциональную и финансовые основы МСУ. В целом, данный закон отражает конституционные нормы и регламентирует две различные системы: систему местного государственного управления и МСУ.

Деятельность местного самоуправления определяется системой государственного планирования через иерархию нормативно-правовых актов. Действующая Система государственного планирования Республики Казахстан утверждена постановлением Правительства РК от 29 ноября 2017 года №790 (с изменениями и дополнениями от 15.08.2025 №632) [142]. Данная система является комплексом документов краткосрочного и долгосрочного периодов и направлена на достижение социально-экономических результатов, решение вопросов повышения благосостояния граждан и оптимизации имеющихся ресурсов на всех уровнях власти.

Стратегические документы являются инструментом развития МСУ. Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства, предложенная в Послании Президента Республики Казахстан – лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года [143] ориентирована на модернизацию системы МСУ через наделение сельских акимов дополнительными полномочиями, введение их выборности, усиление общественного влияния граждан на ситуацию на местах.

Стратегия «Казахстан-2050» (рисунок 14), как уже отмечалось выше, ориентирована на трансформацию системы МСУ, в первую очередь, предоставляя сельскому населению реальные возможности для самостоятельного решения вопросов местного значения, что в целом способствует повышению эффективности системы МСУ в сельских округах.

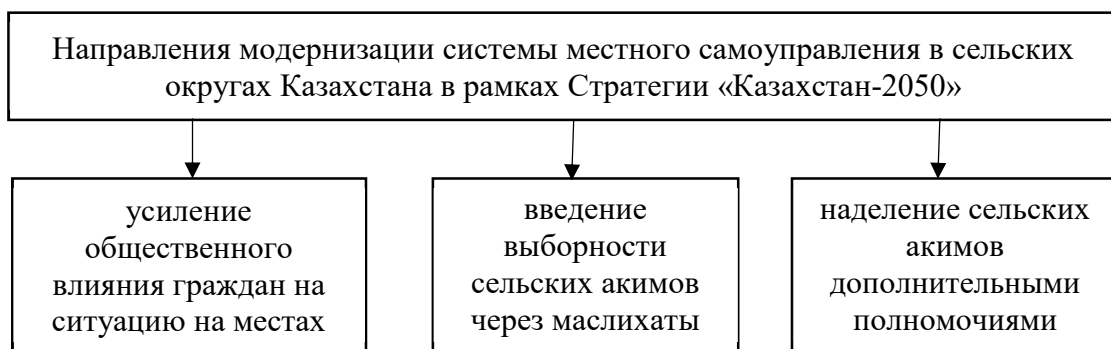


Рисунок 14 – Модернизация системы местного самоуправления в сельских округах Казахстана в рамках Стратегии «Казахстан-2050»

Примечание – Составлено по источнику [143]

В рамках Программы Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов» [144] также были обозначены два основных направления в усилении роли сельских граждан в развитии местного самоуправления: расширение возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного самоуправления, передача несвойственных государству функций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям, а также внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления на уровне сельского округа, аула, села, поселка (рисунок 15). В данном документе целом, обозначены ориентиры, на которые необходимо ориентироваться при решении этого вопроса [145].

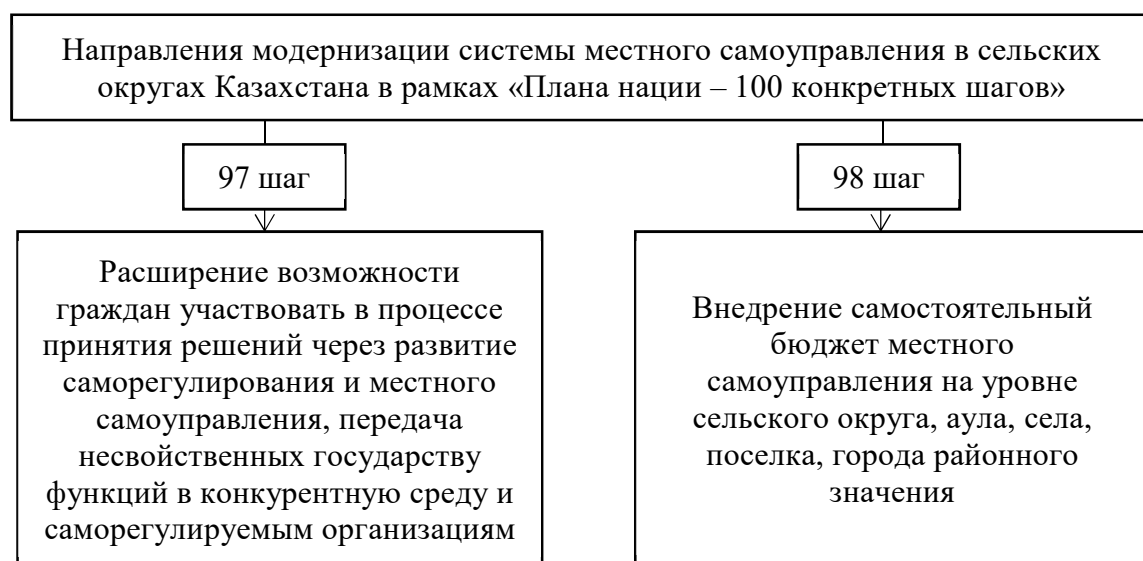


Рисунок 15 – Модернизация системы местного самоуправления в сельских округах Казахстана в рамках «План нации – 100 конкретных шагов»

Примечание – Составлено по источнику [144]

Инициативы Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного постановлением Правительства РК от 30 ноября 2017 года №799, (утратил силу Указом Президента РК от 30.07.2024 №611) [146] также ориентировались на укрепление местного самоуправления в сельских округах. Реформа 5 «Сильные регионы и урбанизация» предполагала реализацию двадцати трех инициатив, направленных на увеличение ВВП страны за счет экономического роста регионов (рисунок 16). Для укрепления органов МСУ в рамках данного плана предлагалось дальнейшая децентрализация и делегирование полномочий нижестоящим органам местной власти, снижение целевых трансфертов и субсидий благодаря повышению экономической самостоятельности регионов, решение вопросов обеспечения квалифицированными управленческими кадрами.



Рисунок 16 – Направления модернизации системы местного самоуправления в сельских округах Казахстана в рамках «Стратегического плана развития РК до 2025 года»

Примечание – Составлено по источнику [146]

Кроме того, предусматривалось создание специального представительного органа в сельских территориях, позволяющего местному населению участвовать в утверждении бюджета, увеличение доходных источников бюджетов МСУ, введении дополнительных мер социальной поддержки государственных служащих. В свою очередь, подотчетность местных властей обеспечить путем повышения компетенций маслихатов в бюджетных вопросах; создания специального независимого исследовательского ведомства, оказывающего поддержку маслихатам в бюджетном процессе; усиления отчетности (ее полноты, доступности, прозрачности и достоверности) перед населением, экспертным сообществом и представителями бизнеса. Таким образом, планировалось укрепить финансовые основы МСУ, а также простимулировать участие граждан в бюджетном процессе и управлении государственными финансами на местном уровне [146]. При этом, в ключевых национальных индикаторах Стратегического плана развития РК до 2025 года индикаторы по развитию МСУ не отражены.

В дальнейшем Стратегический план развития Республики Казахстан трансформировался в Национальный план развития РК до 2025 года. Необходимость данной модернизации обусловлена внедрением управления по результатам в казахстанскую государственную практику. Национальный план развития уже определяет общенациональные приоритеты с измеримыми стратегическими показателями роста по ним в динамике в разрезе регионов и городов республиканского значения.

Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержден постановлением Правительства РК от 15 февраля 2018 года №636 (утратил силу Указом Президента РК от 30.07.2024 №611) [147]. В нем в

общенациональном приоритете 10 «Сбалансированное территориальное развитие» также уделено внимание вопросу МСУ. В частности обозначено, что принципиальным для Казахстана является переход от централизации к децентрализации и повышению самостоятельности регионов. Необходимо определение «точек роста», которыми являются опорные сельские населенные пункты и села с потенциалом развития. Для дальнейшего развития МСУ нужно упростить бюджетные процедуры, ввести прямые выборы акимов районов, городов районного значения, поселков, сел и сельских округов, усилить самостоятельность и ответственность представительных и исполнительных органов на местах, одновременно укрепить подотчетность местных властей населению через общественный контроль и гражданские институты [147]. Определена необходимость разработки новой концепции МСУ. В качестве индикативного показателя определен «Уровень удовлетворенности и качество работы местных исполнительных органов» 80%.

В Национальном плане развития Республики Казахстан до 2029 года, утвержденном Указом Президента РК от 30 июля 2024 года №611 [148] обозначены новые точки роста государства. В разделе «Комфортная среда» указывается проблема дисперсности и малого размера сел, в связи с чем необходимо изменение административно-территориального устройства с целью укрупнения сельских округов. Это способствует достижению ключевых показателей системы региональных стандартов. Для устранения данной проблемы введен ключевой национальный индикатор обеспеченности сельских населенных пунктов социальными благами и услугами в соответствии с системой региональных стандартов с 65,5% 2024 года до 71,0% в 2029 году. Другие индикаторы и приоритеты развития МСУ не обозначены [148].

«Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года», утверждена Указом Президента РК от 26 февраля 2021 года №522 (в редакции Указа Президента РК от 10.06.2025 №904, с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 26.08.2025 №975) [149], обосновывает необходимость пятого этапа реформирования системы государственного управления, в том числе, путем решения проблемы неразвитости местного самоуправления. Достижения в развитии МСУ:

- сформированы органы МСУ;
- определен порядок формирования, проведения и полномочий собраний и сходов местных сообществ;
- введены выборы акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов;
- внедрены бюджеты четвертого уровня;
- стартовала реформа коммунальной собственности МСУ [149].

Вместе с тем, в Концепции отмечается низкая вовлеченность местного населения в МСУ, отсутствие достаточных финансовых полномочий для решения проблем на местах, недостаточное внимание к вопросам местных сообществ, а также административная и финансовая зависимость акимов села, поселка и сельского округа от вышестоящего акима. Для устранения данных

проблемных зон необходимо дальнейшее совершенствование МСУ, основные направления которого представлены на рисунке 17.

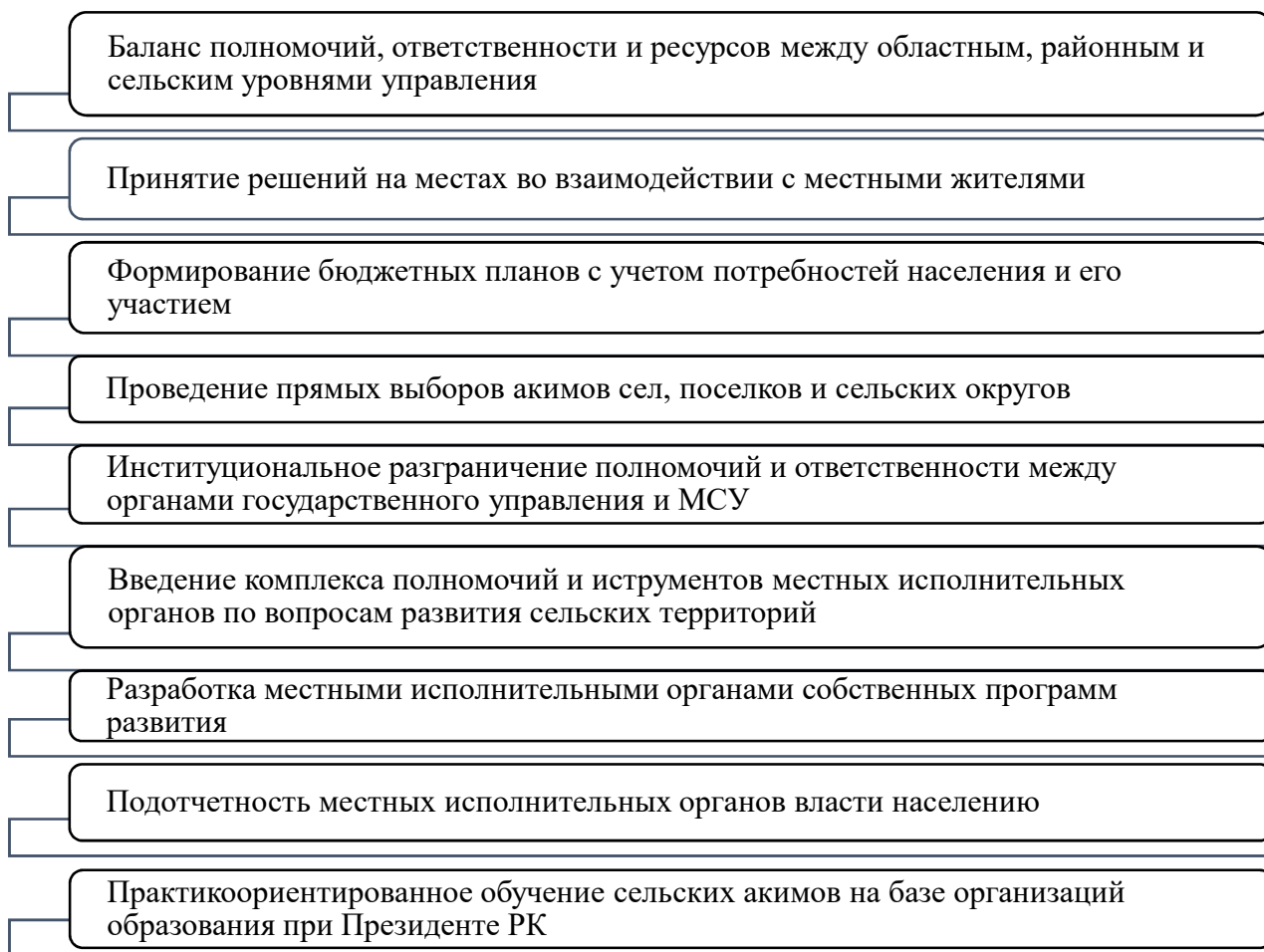


Рисунок 17 – Направления совершенствования системы местного самоуправления в сельских округах Казахстана в рамках Концепции развития государственного управления Республики Казахстан до 2030 года

Примечание – Составлено по источнику [149]

Согласно Плану действий по реализации Концепции государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года, утвержден Постановлением Правительства РК от 8 июля 2021 года №470 [150], в целях построения эффективной системы МСУ с децентрализованной властью, где население вовлечено в принятие решений по вопросам местного значения, было изначально запланировано четыре проекта (рисунок 18), реализация которых позволяла оперативно удовлетворять потребности граждан, расширить возможности участия населения в принятии решений на местном уровне, а также повысить уровень доверия общества к местным исполнительным органам власти.



Рисунок 18 – Первоначальные меры по развитию местного самоуправления в рамках Плана Концепции развития государственного управления Республики Казахстан до 2030 года

Примечание – Составлено по источнику [150]

С учетом изменений в Плате по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (в редакции постановления Правительства РК от 18.08.2025 №637) [151] остался только один целевой индикатор по направлению развития местного самоуправления – увеличение уровня самодостаточности сельских округов до 36,5% к 2030 году.

Масштабное целенаправленное реформирование системы местного самоуправления в сельских округах Казахстана осуществлялось на основе «Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан на 2013-2020 годы», утвержденной Указом Президента РК от 28 ноября 2012 года №438 [152], благодаря чему достигнуты определенные результаты:

- для повышения уровня прозрачности и подотчетности местных властей населению, а также роста заинтересованности жителей сельских территорий в принятии решений по вопросам местных проблем и усиления контроля за их исполнением введены прямые выборы акимов сельских округов, сел, поселков;

- на всех уровнях самоуправления, в том числе на уровне сельских округов, реализуются ежегодные отчетные встречи акимов перед населением, на которых происходит информирование местного сообщества об основных достигнутых результатах и планах деятельности;

– во всех сельских округах введен четвертый уровень бюджетной системы, тем самым сельские округа получили возможность формировать собственный бюджет и управлять своей коммунальной собственностью (хотя проблема финансовой самодостаточности сел до сих пор полностью остается нерешенной) [145, с. 77].

Тем не менее, в системе МСУ в сельских округах Казахстана оставался актуальным ряд проблем:

– административная и финансовая зависимость акимов сельских округов от вышестоящих районных и областных акимов. Сохранялась она ввиду нерешенности вопроса владения и распоряжения местными финансовыми средствами и имуществом. Связано это с отсутствием в сельских округах необходимых представительных органов, что, в свою очередь, не дает возможности полноценно решать актуальные местные проблемы. Кроме того, в сельских округах в местных бюджетах не заложено оформление документации на объекты коммунальной собственности ввиду ее высокой стоимости. В итоге данная проблема ведет к невозможности финансирования этих объектов (дорог, зданий, трубопроводов и т.д.) из местного бюджета. В целом же, утверждение бюджетов сельских округов осуществляется на уровне районных маслихатов, не учитывающих запросы населения в решении местных проблем;

– дублирование полномочий и обязанностей органов местного государственного управления и МСУ. Кроме того, требования к работе аппарата акима сельского округа приближены к требованиям к работе центральных государственных органов и их сотрудников. Они являются завышенными для сельской местности. Аппарат акима сельского округа образуется, реорганизуется и упраздняется акиматом района. В виду этого необходимо пересмотреть финансовые, организационные и кадровые требования к сотрудникам аппарата акима с учетом повышения оперативности их работы;

– вопросы создания механизмов для активного участия сельского населения в осуществлении МСУ, что необходимо для повышения эффективности МСУ. На данный момент наблюдается недостаточная политическая и гражданская активность населения на местном уровне. Наблюдается невысокий уровень вовлеченности граждан в процессы принятия решений и осуществление контроля за исполнением решений. Также сельское население практически исключено из участия в бюджетном процессе, хотя такие возможности должны предоставляться органами исполнительной власти, законодательными органами власти и контролирующими органами в течении всего бюджетного процесса;

– низкая наполняемость собственной доходной базы сельского самоуправления. Местные бюджеты значительно зависят от размеров межбюджетных трансфертов и субсидий. Усугубляется эта проблема несбалансированностью сельских бюджетов, проявляющейся в значительной их диспропорции в зависимости от экономики сельских округов и численности населения. Так, например, наименьший бюджет местного самоуправления

сельского округа составляет 2,8 миллиона тенге, а наибольший – 2,5 миллиарда тенге, тогда как средний равен 107 миллионов тенге [72, с. 199-200].

В Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Постановлением Правительства РК от 18 июня 2021 года №420 (внесена на рассмотрение Президента РК) [153] отмечены достижения реализации предыдущей концепции на 2013-2020 годы, вместе тем обозначены и нерешенные вопросы. В связи с этим выделены основные направления дальнейшего совершенствования системы МСУ:

- разработка и внедрение инструментов вовлечения граждан в МСУ, в том числе путем использования цифровых технологий, современных подходов, повышения правовой грамотности населения, задействования потенциала неправительственных организаций;

- разработка интернет-портала МСУ с публикацией планов развития сельских округов, информации по бюджетным вопросам, решениям представительных и исполнительных органов;

- расширение полномочий сходов местных сообществ в сельских округах;

- преобразование собраний местного сообщества в сельских округах в представительные органы – Кенесы наиболее близкие к населению, имеющие собственные полномочия и компетенции, члены которых избираются непосредственно местными жителями;

- внедрение прямых выборов акимов сельских округов, расширение их полномочий и введение их ответственности непосредственно перед Кенесом;

- предоставление акиму сельского округа доступа к информационным базам государственных органов;

- реализация пилотного проекта администрации МСУ вместо действующего аппарата акима сельского округа с расширенными возможностями и полномочиями;

- внимание вопросам взаимодействия акимов сельских округов с акимами районов;

- усиление фискальной децентрализации путем расширения финансово-экономической базы бюджетов МСУ за счет передачи дополнительных видов поступлений из вышестоящих уровней, инвентаризации коммунальной собственности, а также отказа от бюджетных изъятий из сельских округов в пользу вышестоящих бюджетов;

- усовершенствование методики расчета трансфертов, выделение целевых трансфертов с учетом потенциала развития сельских населенных пунктов, а трансфертов общего характера исходя из региональной специфики;

- совершенствование административно-территориального устройства для перехода к модели «люди к инфраструктуре», повышающей качество жизни населения [153].

Таким образом, в Концепции развития местного самоуправления РК до 2030 года отражены основные инициативы Стратегического плана развития РК до 2025 года.

Дальнейшее реформирование и преемственность приоритетных направлений системы МСУ продолжено в рамках «Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2025 года», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года №639 [70] (с изменениями, внесенными указами Президента РК от 26.11.2022 № 5, от 10.04.2023 №190, от 03.01.2024 №428). Перспективы комплексного реформирования МСУ в сельских округах Казахстана, исходя из данной концепции, направлены на:

- проведение прямых выборов акимов сельских округов;
- дальнейшее поэтапное разграничение полномочий органов местного государственного управления и МСУ, передача части функций на уровень сел;
- повышение прозрачности деятельности акимов и усиление их ответственности перед гражданами;
- привлечение представителей сельских сообществ к участию в бюджетном процессе за счет утверждения местных бюджетов путем прохождения общественной экспертизы;
- повышение заинтересованности жителей сельских округов в решение вопросов местного значения за счет информационно-разъяснительной работы, направленной на обучение населения основам МСУ, используя возможности неправительственного сектора;
- создание на базе возможностей интернет-ресурсов единой платформы государственных органов, на которой в обязательном порядке публикуются планы развития сельских округов, решения представительного органа, информация о бюджетах, их тратах и поступлениях, для усиления взаимодействия органов местного самоуправления с местным населением;
- проведение конкурсов проектов по благоустройству сельских территорий с открытым общественным голосованием и дальнейшей их реализацией;
- создание специальных центров коллаборации сельского населения (Community center), где жители могут собираться, обсуждать местные проблемы, получать электронные государственные услуги, или другие бытовые услуги;
- расширение полномочий сходов местного сообщества в вопросах обозначения приоритетных целей и задач местного сообщества, определения сроков их выполнения, согласования планов развития, изменения административно-территориального устройства, осуществления контроля за акимом сельского округа;
- дальнейшее расширение полномочий собраний местного сообщества, выбор их членов из числа общественных медиаторов для согласования правил благоустройства местных территорий, мест выпаса животных, перечня платных услуг аппарата акима;
- расширение функций акимов сельских округов и аппарата акима сельского округа в целях оперативного решения местных проблем,

самостоятельного осуществления деятельности по благоустройству территорий, озеленению населенных пунктов, санитарных работ и т.п.;

– предоставление акиму сельского округа и его аппарату доступа к единой платформе государственных органов;

– дальнейшее повышение бюджетной самодостаточности сельских округов за счет фискальной децентрализации через расширение доходной базы МСУ, реализуемой посредством передачи части налогов и платежей на местный четвертый уровень, а также расширения имущественных прав;

– совершенствование межбюджетных отношений и методики начисления межбюджетных трансфертов общего характера с целью стимулирования региональной экономики и роста доходов местных бюджетов;

– упрощение процедуры корректировки бюджета сельского округа (при согласовании с собранием местного сообщества) с целью оптимизации перераспределения средств между бюджетными программами;

– совершенствование административно-территориального устройства по принципу «люди к инфраструктуре», в том числе путем объединения сельских округов [70].

В качестве целевых индикаторов в Концепции развития местного самоуправления РК до 2025 года определены:

1. Достижение обеспечения уровня самодостаточности бюджетов четвертого уровня 25% в 2024 году и 30% в 2025 году.

2. Охват 100% аппаратов акимов сельских округов доступом к Единой платформе интернет-ресурсов государственных органов в 2024 году [70].

На данный момент эти целевые индикаторы достигнуты не в полном объеме. Здесь необходимо учитывать, что многие мероприятия изначально запланированы с учетом продолжения трансформации в рамках этапа до 2030 года. Дальнейшее нормативно-правовое закрепление МСУ требует разработки и введения отдельного закона. Развитие МСУ необходимо продолжить в рамках «Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2030 года».

«Концепция развития сельских территорий Республики Казахстан на 2023-2027 годы» утверждена постановлением Правительства РК от 28 марта 2023 года №270 (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РК от 01.07.2023 №539) [154] и ориентирована на развитие сельских территорий. Особое внимание в ней уделено формированию условий для становления МСУ и самоорганизации сельского населения. Концепция выстроена на человекоцентричных принципах, где повышение качества жизни сельского населения, рост социально-экономического потенциала сельских территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на селе, ведут к совершенствованию сельских территорий Казахстана в целом.

Концепция интегрирует в себе территориальную дифференциацию и институциональный подход. В ней выделены нерешенные проблемы МСУ: недостаточное финансирование сельских территорий, нехватка кадровых

ресурсов, низкая степень вовлечения граждан в решение вопросов МСУ, а также зависимость бюджетов МСУ от вышестоящих бюджетов. С целью решения данных проблем в Концепции обозначены пути:

- совершенствование законодательства по вопросам развития сельских территорий и административно-территориального законодательства;
- передача на четвертый уровень бюджета дополнительных налогов и платежей;
- наделение акимов сельских округов дополнительными полномочиями и функциями;
- изменение методики расчета общих трансфертов с учетом системы региональных стандартов;
- обеспечение открытости деятельности органов государственной власти и МСУ;
- введение нового алгоритма мониторинга развития сельских населенных пунктов местными исполнительными органами;
- расширение мер поддержки кадров на селе;
- усиление контроля за деятельностью местных государственных органов и органов МСУ [154].

В целом, Концепция развития МСУ является институциональной базой местного самоуправления, так как она определяет функционирование институтов МСУ, распределение полномочий между ними, а также механизмы участия. Концепция развития сельских территорий обозначает целевой контекст, так как институты МСУ выступают в качестве исполнителей плана действий по социально-экономическому росту сельских территорий. Обе они базируются на дифференцированном территориальном подходе, улучшении условий жизни в сельской местности, усилении в этом процессе роли органов МСУ. В дальнейшем для развития МСУ в сельской местности необходимо вводить и применять цифровые сервисы в целях обеспечения равного доступа к услугам, усилить мониторинг и контроль маслихатов и местных граждан за реализацией сельских проектов, разработать и применять меры по обеспечению достаточности финансирования МСУ, использовать помимо количественных показателей результативности, качественные. В совокупности данные меры позволят усилить устойчивость достигнутых результатов.

Концепция регионального развития Республики Казахстан на 2025-2030 годы утверждена постановлением правительства РК от 25 августа 2025 года №679 [134]. В ней также отражен ряд сложностей в развитии МСУ:

- нехватка полномочий и ресурсов (в том числе финансовых) для решения имеющихся сложностей и проблем;
- значительная зависимость местных бюджетов от трансфертов;
- чрезмерная отчетность местных государственных органов перед вышестоящими органами власти;
- затруднения в формулировках показателей оценки эффективности деятельности государственных органов;
- невысокая степень вовлеченности граждан в деятельность МСУ [134].

Концепция регионального развития ориентирована на сельские территории. Как и вышеприведенные концепции, она базируется на дифференцированном подходе и указывает на необходимость поиска «точек роста», позволяющих увеличивать собственную доходную базу сельских округов. В ней сформулированы следующие основные изменения, направленные на становление системы МСУ:

- дальнейшая фискальная децентрализация и укрепление доходной части местных бюджетов путем расширения их налоговой базы за счет новых инвестиционных проектов и перераспределения доходов местных бюджетов;
- укрепление кадрового потенциала местных исполнительных органов власти;
- улучшение качества жизни сельского населения в соответствии с системой региональных стандартов путем модернизации инфраструктуры сел;
- сокращение бедности в сельской местности через повышение доступности ресурсов развития;
- создание «Цифровой карты семьи» для снижения нагрузки сельских акимов путем перехода к современным методам сбора данных с разработкой модуля «Цифровое рабочее место акима сельского округа» [134].

При этом, согласно целевым индикаторам, уровень централизованного и автоматизированного сбора данных в процессе создания аналитической отчетности должен составить к 2030 году 100% по сравнению с 25% 2025 года; а уровень обеспеченности сел социальными благами и услугами в соответствии с системой региональных стандартов – 71,7% в 2030 году по сравнению с 66,6% в 2025 году.

Напрямую с «Концепцией развития сельских территорий Республики Казахстан на 2023-2027 годы» связан проект «Ауыл – Ел бесігі». Данный проект реализуется с целью улучшения качества жизни сельского населения и повышения благосостояния сельских жителей Казахстана. Он целенаправленно ориентирован на модернизацию сельской инфраструктуры (дорог, объектов здравоохранения, образования, электро и водоснабжения, культуры, спорта и др.), развитие опорных сел, создание новых рабочих мест и поддержку предпринимательства на селе. Данный проект за счет средств республиканского и местных бюджетов, государственно-частного партнерства, решает практические задачи, поставленные в рамках Концепций. При этом он усиливает значение местных органов власти и сельского населения в выборе приоритетов финансирования.

Проект «Ауыл аманаты» направлен на повышение доходов жителей села через развитие сельского предпринимательства путем предоставления льготных кредитов для развития бизнеса в данной сфере, создание коопераций (в том числе, малых промышленных зон) и создание цепочек сбыта продукции. Предполагает проект и развитие необходимой сельской инфраструктуры. Проекты подвергаются критике центральными органами власти, в первую очередь, за измеряемость количественными показателями, а не качественными,

отсутствие учета экономического эффекта, неравномерный охват населенных пунктов. Несмотря на критику, реализация проектов продолжена.

В целом, концепции встроены в систему государственного планирования и относятся к среднему уровню системы стратегического планирования. Они напрямую влияют на планы развития областей, которые включают мероприятия на уровне регионов и определяющие программы развития местных сообществ. Планы развития областей устанавливают конкретные цели, направления и индикаторы. Тем не менее, вопросам развития местного самоуправления в них практически не уделяется внимания. Например, в Плане развития Карагандинской области на 2021-2025 годы обозначены приоритетные направления роста региона, но не описана роль институтов МСУ в данном процессе, обозначены лишь финансовые показатели местных бюджетов. В Комплексном плане развития Карагандинской агломерации на 2025-2029 годы, утвержденном постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 февраля 2025 года №71 [155], вопросам развития МСУ внимание не уделяется.

На основе Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и Концепции МСУ на местном уровне приоритетные направления развития сельских округов закреплены в программах развития местных сообществ, на их основе в дальнейшем формируется бюджет сельского округа. Данные программы разрабатываются аппаратами акима сельских округов сроком на три года и согласуются с собраниями местных сообществ.

Анализ этих программ по Карагандинской области показывает, что они не унифицированы, отличаются по структуре и степени конкретизации общих демографических и социально-экономических характеристик сельских округов, текущей ситуации, планов мероприятий по их реализации. В том числе форм указания сроков, объемов и источников финансирования. Кроме того, при определении количества членов собрания местного сообщества не соблюдается Типовой регламент собрания местного сообщества, утвержденный Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 7 августа 2017 года №295, зарегистрированный в Министерстве юстиции РК 8 сентября 2017 года №15630 [156]. В связи с чем, необходимо закрепление единой формы и методологии составления программ развития местных сообществ.

Реализация перспективных направлений развития системы МСУ в сельских округах Казахстана позволяет более эффективно решать местные проблемы. В свою очередь это способствует экономическому выравниванию уровня жизни в отдаленных сельских населенных пунктах, стабилизирует социально-экономическую и политическую ситуацию, снимает социальное напряжение, а также решает множество других проблем. Тем не менее, на данный момент остается целый ряд проблемных вопросов, решение которых предлагается продолжить в рамках дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в сфере МСУ (таблица 10).

Таблица 10 – SWOT-анализ инструментов развития местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан

Strengths (Сильные стороны)	Weaknesses (Слабые стороны)
<p>Создание нормативно-правовых основ МСУ.                      Поэтапная реализация реформирования системы МСУ.                      Законодательное закрепление решения местных вопросов местными органами власти.                      Интеграция реформирования МСУ с реформами системы государственного управления.                      Закрепление четкой исполнительной вертикали государственной власти.                      Введение прямых выборов акимов сел, поселков и сельских округов.                      Закрепление практики отчетности акимов.                      Формирование механизмов непосредственного и косвенного участия населения в МСУ.                      Непосредственное участие местного населения в МСУ через сходы и собрания местных сообществ.                      Введение бюджетов четвертого уровня</p>	<p>Отсутствие четкого разграничения понятий, полномочий и функций местного государственного управления и местного самоуправления.                      Сочетание в одном институте функций МСУ и государственного управления.                      Недооценка ответственности и подконтрольности акимов и депутатов маслихатов перед населением.                      Высокая зависимость от полномочий акимов других органов МСУ.                      Слабое внимание квалификации кадров в вопросах МСУ на местах.                      Отсутствие в сельских населенных пунктах представительных органов.                      Недостаточное внимание формам и механизмам непосредственного участия граждан в МСУ.                      Разрешительный порядок проведения сходов и собраний МСУ.                      Недостаточное внимание роли гражданского общества.                      Финансовая зависимость бюджетов четвертого уровня</p>
Opportunities (Возможности)	Threats (Угрозы)
<p>Постепенное укрепление основ МСУ в сельской местности.                      Дальнейшее развитие финансовой децентрализации.                      Совершенствование межбюджетной политики.                      Введение цифровых технологий, решений и платформ.                      Повышение роли неправительственных объединений и инициативных групп в развитии МСУ.                      Развитие инвестиционного и проектного подходов в сельской местности.                      Заимствование успешных международных практик формирования и развития МСУ.                      Использование ресурсов международных программ для обучения МСУ и ее модернизации</p>	<p>Несоответствие нормативно-правовой базы МСУ современным требованиям.                      Усиление централизации в кризисных социально-экономических условиях.                      Ограниченность бюджетов на реализацию инструментов развития МСУ.                      Социально-экономический разрыв между городскими и сельскими территориями.                      Сильная зависимость местных бюджетов от трансфертов и субсидий.                      Недоверие населения органам власти на местах                      Ограниченность единой платформы интернет-ресурсов государственных органов и органов МСУ.                      Формальные подходы к мониторингу и оценке инструментов МСУ</p>
Примечание – Составлено автором	

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. В современных условиях успешная политическая модернизация страны во-многом зависит от системы местного самоуправления. В Республике Казахстан осуществляется поэтапная институционализация местного самоуправления: реализуется структурная реформа государственно-управленческой системы, внедряется децентрализация на базе смешанной модели МСУ, поэтапно создаются и обновляются нормативно-правовые основы

МСУ. Нормативные и правовые акты международного и национального уровня, программные и стратегические документы являются важнейшими инструментами развития местного самоуправления.

2. В Конституции Республики Казахстан определена значимость МСУ и ее базовые основы. «Закон о местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» устанавливает основные положения и нормы для осуществления деятельности органами государственного управления и местного самоуправления. В стратегических документах определены направления модернизации и дальнейшего укрепления МСУ. В «Концепции развития государственного управления Республики Казахстан до 2030 года», «Концепция развития сельских территорий Республики Казахстан на 2023-2027 годы», «Концепция регионального развития Республики Казахстан на 2025-2030 годы» обосновывается необходимость поэтапного преобразования системы МСУ и ее ориентиры. Масштабное целенаправленное реформирование системы МСУ в сельских округах Казахстана реализуется на основе поэтапного принятия и реализации Концепций развития местного самоуправления. SWOT-анализ данных инструментов показывает наличие как сильных сторон, так и слабых, как возможностей, так и угроз.

3. Несмотря на создание значительной нормативно-правовой базы, обозначенные в ней направления модернизации реализованы не полностью. Анализ нормативно-правовых документов системы государственного планирования показал, что в них уделяется внимание вопросам выборности акимов, формированию и усилению бюджетов четвертого уровня, механизмам развития сельских округов, вовлечению граждан в процессы МСУ и многим другим проблемам. Вместе с тем, до сих пор наблюдается поиск формы системы МСУ. Существует множество проблем теоретического и практического плана. Остаются нерешенными вопросы финансовой самостоятельности бюджетов четвертого уровня, создания механизмов, усиливающих прозрачность и эффективность межбюджетных трансфертов, формирования возможностей привлечения инвестиций в сельские округа, которые будут проанализированы далее. Особое внимание следует уделить созданию представительных органов в сельской местности, вопросам вовлечения населения в МСУ, подконтрольности и подотчетности местных государственных органов власти и органов МСУ перед жителями. Отдельная проблема – развитие кадрового потенциала органов МСУ. В целом необходимы линейность и последовательность реформ, проводимых в системе местного самоуправления.

### **2.3 Финансовая самостоятельность и обеспеченность бюджетов сельских округов**

В современных социально-политических условиях обеспечение и укрепление финансовой устойчивости сельских территорий становится актуальной задачей государства. Исследование и обоснование эффективных механизмов укрепления этой самостоятельности имеет важное значение для устойчивого развития регионов Казахстана. Актуализируются эти вопросы в

условиях современных вызовов усиления урбанизации, миграции населения из сельских районов, продолжающейся децентрализации и цифровизации экономики. Сельские округа, выступая базовым уровнем системы МСУ, играют ключевую роль в этом процессе. Комплексный подход к развитию территорий и понимание многоаспектности его проблем способствует укреплению финансовой устойчивости. Особое внимание в этой связи необходимо уделять:

- необходимости развития агропромышленного комплекса, так как сельские территории являются основными аграрными зонами. Они играют важную роль в продовольственной безопасности страны в целом. Исследование их финансовой самодостаточности помогает определить: как используются ресурсы и какие меры нужно предпринимать для стимулирования развития сельского хозяйства;

- особенностям регионального неравенства, так как существует социально-экономическое неравенство между городскими и сельскими территориями. Исследование финансовой самодостаточности местных бюджетов позволяет оценить возможности обеспечения финансовых потребностей;

- устойчивости и разнообразию экономики, так как финансовая самодостаточность сельских бюджетов содействует укреплению экономики регионов. Разнообразие источников местных доходов способствует смягчению последствий в случае негативных изменений в отдельных отраслях;

- важности государственной поддержки, особенно в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. Здесь исследование финансовой самодостаточности сельских бюджетов позволяет получить дополнительные трансферты и субсидии;

- рациональному управлению, оказывающему прямое влияние на финансовую самодостаточность. Это позволяет реализовать оптимальное управление местными бюджетами, выявлять проблемы, рационально использовать имеющиеся ресурсы, планировать расходы, привлекать инвестиции для разработки программ развития сельских территорий;

- развитию инфраструктуры, включая дороги, транспорт, образование, здравоохранение и многое другое. В свою очередь, это способствует повышению качества жизни населения, так как самодостаточность бюджетов сельских территорий стимулирует развитие местного предпринимательства, сельского хозяйства, а также создает новые рабочие места;

- развитию туризма, в частности агротуризма и экотуризма, являющихся источником пополнения местных бюджетов, где исследование финансовой самодостаточности позволяет оценить эти возможности [157].

В зарубежных исследованиях наблюдается большое разнообразие подходов к пониманию самодостаточности отдельных территорий. Исследователи Возняк Г., Сташишин А. и Коваль В. [158] разработали научно-практический подход, базирующийся на интегральной оценке комплекса финансовых параметров, влияющих на социально-экономическое развитие территорий. При изучении этих взаимосвязанных параметров используются

количественные и качественные методы, что уменьшает влияние субъективных факторов. Его стратегическая значимость – обеспечение долгосрочного роста и процветания территории. Этот подход имеет и практическое применение, так как может быть использован органами МСУ, государственными и исследовательскими организациями в целях определения оптимальных стратегий развития территорий, оптимизации бюджетных процессов, обеспечения устойчивости местных экономик [157, р. 139].

Бриджер Дж. и Альтер Т. [159] исследуют вопросы децентрализации, отмечая приоритетность вопросов местного развития благодаря инструментам финансовой политики и роста социального капитала местных сообществ. Егорычева С. и Лахижа М. [160] рассматривают финансовую самодостаточность сообществ с позиции делегирования полномочий местным органам самоуправления. Управлять финансовыми ресурсами необходимо с позиции перспективных возможностей территориальных сообществ, что реализуется за счет оптимизации управления. Финансово самодостаточными являются сообщества, способные покрывать обязательства в полном объеме.

Люта О. и Пигуль Н. [161], а также Потсенко Ю. [162] в своих исследованиях акцентируют внимание на решении вопросов местного значения в пользу жителей, а также ресурсах и возможностях для осуществления полномочий органов МСУ. Финансовая самодостаточность сообществ важна в контексте достижения необходимого уровня благосостояния граждан [163]. Важны и управленческие эффекты, оказывающие существенное влияние на социально-экономическое развитие местных сообществ [164]. При этом, в качестве местных ресурсов могут выступать культурные традиции, обряды и т.п., использующиеся для развития территории с помощью соответствующей политики и программ [165].

Ряд исследователей предлагает оценивать финансовую самодостаточность сельских общностей по доходам местного бюджета, другие – по индексной модели с системой параметров, характеризующих внутренний потенциал территориального сообщества и эффективность его управления [166]. Возняк Г. и Коваль В. предлагают разработать механизмы укрепления финансовой самодостаточности общин в условиях нестабильности, так как расширение полномочий МСУ в части администрирования местных налогов и сборов, а также усиление контроля за их поступлениями позволяет получать дополнительные доходы в местные бюджеты [167].

С момента объявления Целей устойчивого развития подчеркивается необходимость ее локализации. В этом контексте устойчивое развитие сельских территорий по-прежнему остается относительно неисследованной областью, особенно в контексте использования бюджета участия как инструмента достижения целей устойчивого развития. Лишь немногие страны ввели на практике в сельской местности правовые нормы, позволяющие создавать эти бюджеты на основе широкого участия населения [166, р. 139].

Учитывая разнообразие сельских территорий Казахстана, в обеспечение финансовой самодостаточности сельских бюджетов требуется применение комплексного подхода (рисунок 19).



Рисунок 19 – Комплексный подход к факторам, влияющим на финансовую самодостаточность сельских бюджетов

Примечание – Составлен по источнику [157, р. 141]

Финансовая самодостаточность бюджетов сельских территорий является важным аспектом развития региональной экономики. Она позволяет обеспечивать социальные и инфраструктурные нужды населения, улучшать качество жизни и развивать территорию. Базовые факторы финансовой самодостаточности бюджетов в Казахстане представлены на рисунке 20. Данные факторы являются основными и во многом зависят от конкретных условий региона.

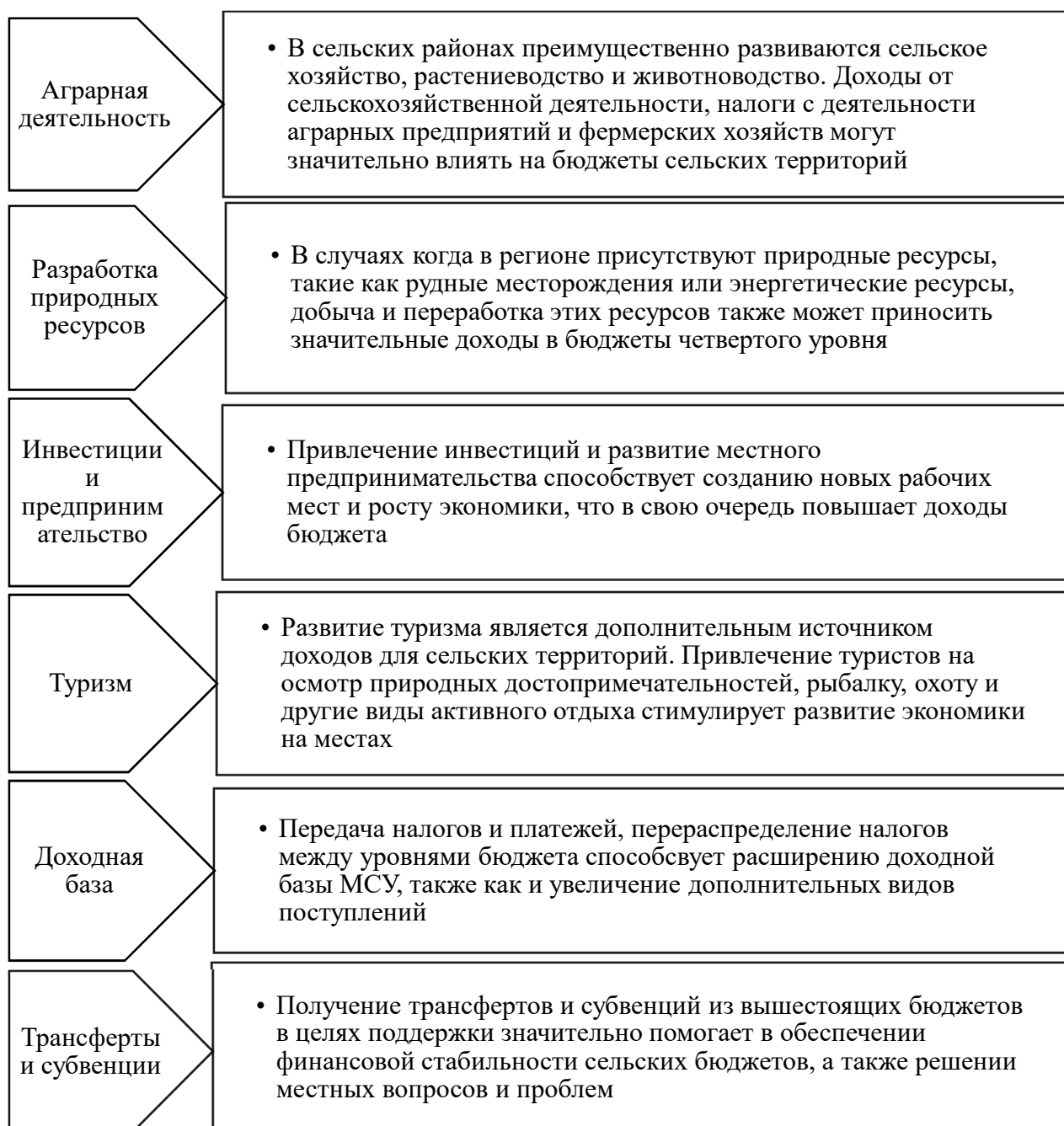


Рисунок 20 – Факторы финансовой самодостаточности бюджетов сельских территорий

Примечание – Составлен по источнику [157, р. 140]

Сельские территории, как уже отмечалось ранее, являются местом проживания значительной части населения Казахстана – 7,5 млн. чел. (36,9% от общей численности населения страны). Обеспечение финансовой самодостаточности бюджетов сельских районов способствует реализации социальной справедливости и равных возможностей. Развитие сельских территорий играет важную роль в укреплении устойчивости всей экономики страны, а повышение самодостаточности бюджетов четвертого уровня, введенных в 2018 году, позволяет уменьшить их зависимость от

республиканского и областного бюджетов, тем самым смягчив воздействие социально-экономических колебаний.

Бюджет, являясь основным элементом бюджетной политики, позволяет государству реализовывать единый социально-экономический план. Посредством него аккумулируются денежные ресурсы, которые далее применяются для решения социально-экономических вопросов местных сообществ. Бюджетная система Республики Казахстан состоит из четырех уровней (рисунок 21).



Рисунок 21 – Уровни бюджета Республики Казахстан

Примечание – Составлен по источнику [169]

На основе «Концепции по управлению государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года» от 10 сентября 2022 года №1005 [168] в 2025 году разработан «Бюджетный кодекс Республики Казахстан», определяющий виды налоговых и неналоговых поступлений, продажи основного капитала и трансфертов в бюджеты сельских округов (рисунок 22).

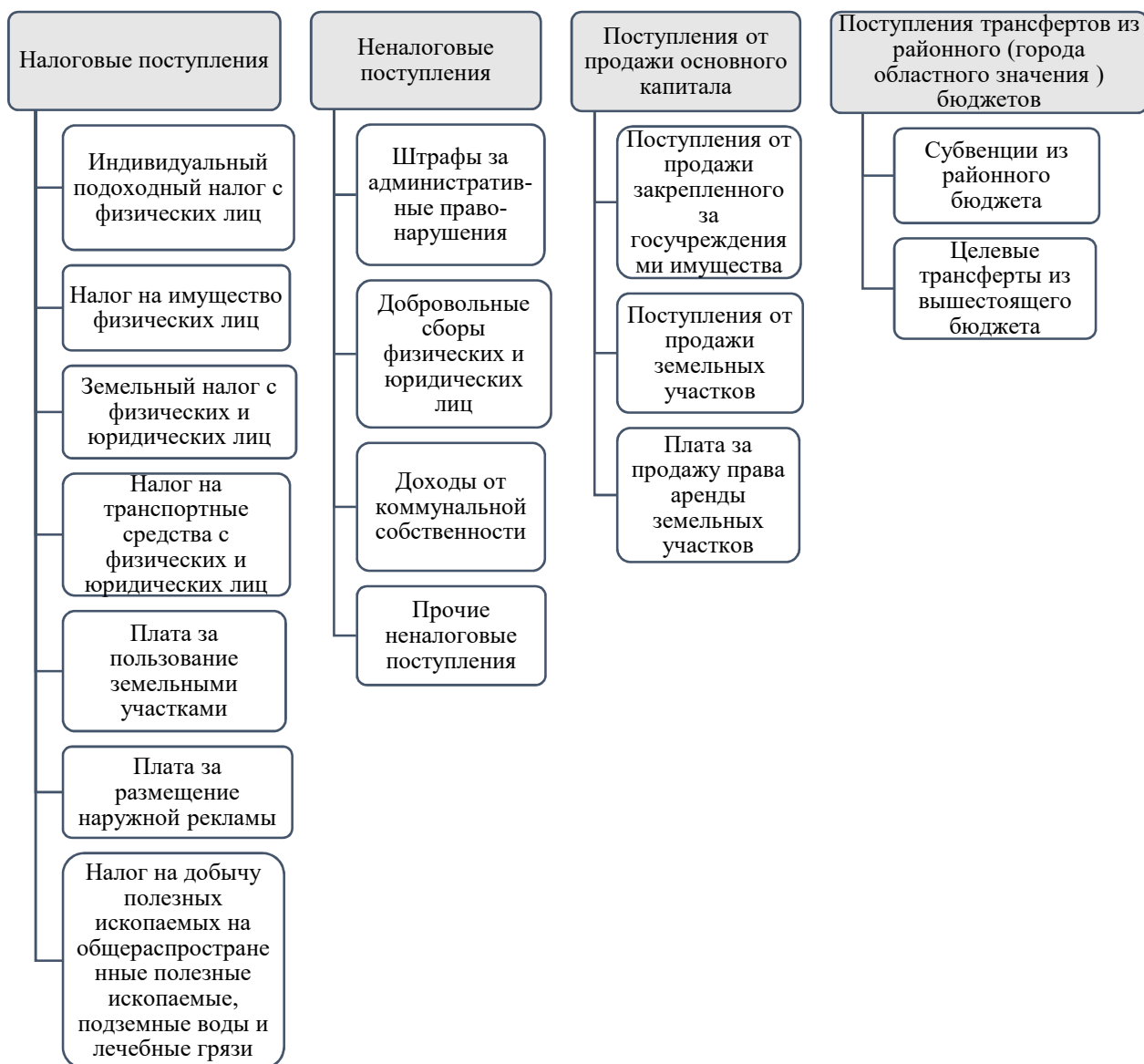


Рисунок 22 – Виды поступлений в бюджеты сельских округов Казахстана в соответствии с Бюджетным кодексом РК

Примечание – Составлено по источнику [169]

Бюджет, являясь основным элементом бюджетной политики, позволяет государству реализовывать единый социально-экономический план. Посредством него аккумулируются денежные ресурсы, которые далее применяются для решения социально-экономических вопросов местных сообществ. Из средств бюджета реализуются социальные программы, поддерживается правопорядок, создаются условия жизни населения, сохраняется окружающая среда и осуществляется множество других функций.

Существует ряд преимуществ и недостатков финансовой самостоятельности сельских бюджетов. Данные преимущества и недостатки представлены на рисунке 23.



Рисунок 23 – Преимущества и недостатки финансовой самодостаточности сельских бюджетов

Примечание – Составлен по источнику [157, р. 142]

Казахстанский исследователь Нурланова Н.К. в рамках изучения финансовых основ МСУ предлагает использовать понятие «бюджетная устойчивость местного самоуправления», под которой необходимо понимать: «Состояние бюджета, описываемое с помощью системы оценочных показателей, отражающих структуру доходов, финансирование расходов, управление муниципальным долгом, которые характеризуются интегральными показателями» [5, с. 7, с. 87]. При этом формируется она рядом внешних и внутренних условий (рисунок 24). На внешние условия органы МСУ оказывают слабое влияние, в то время как внутренние поддаются управлению и контролю с их стороны.

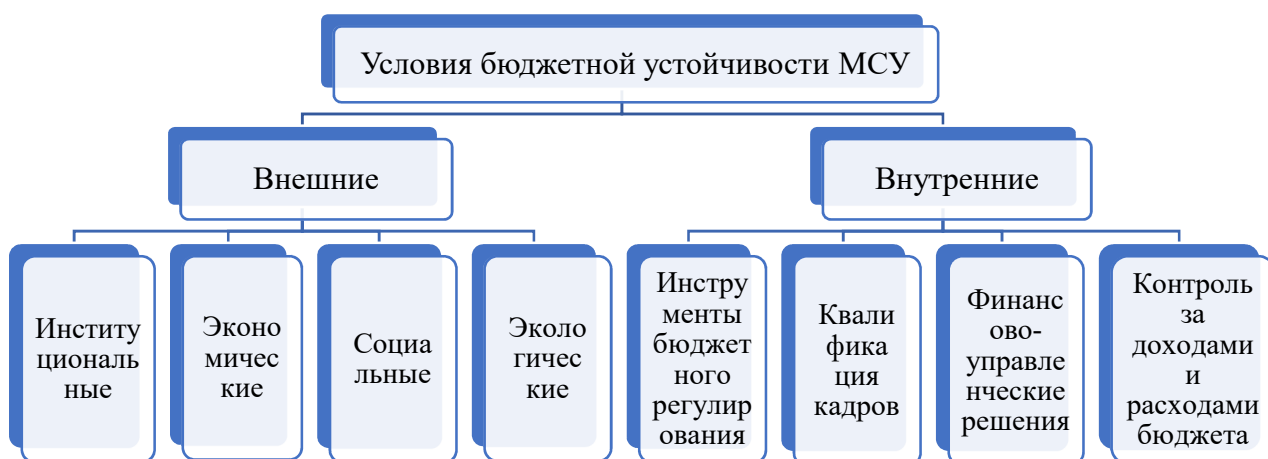


Рисунок 24 – Условия, влияющие на бюджетную устойчивость МСУ

Примечание – Составлен по источнику [5, с. 7-15]

Для обеспечения финансовой самостоятельности сельских территорий важно разрабатывать эффективные стратегии развития, поддерживать разнообразие экономических отраслей, стимулировать инвестиции и поддерживать социальные программы для населения.

Доходы местного бюджета Казахстана (включающие второй, третий и четвертый уровни бюджета) за последние двадцать лет возросли в 19,7 раза – с 740812431,4 тыс. тенге в 2005 году до 14596613084,0 тыс. тенге в 2024 году, а поступления официальных трансфертов увеличились в 26,1 раза – с 280649789,4 тыс. тенге в 2005 году до 7330344168,0 тыс. тенге в 2024 году. В то время как, за последние десять лет доходы местного бюджета возросли в 4 раза – с 3607504742,3 тыс. тенге в 2015 году до 14596613084,0 тыс. тенге в 2024 году, а поступления официальных трансфертов увеличились в 3,7 раза – с 1992917076,2 тыс. тенге в 2015 году до 7330344168,0 тыс. тенге в 2024 году [170] (рисунок 25).

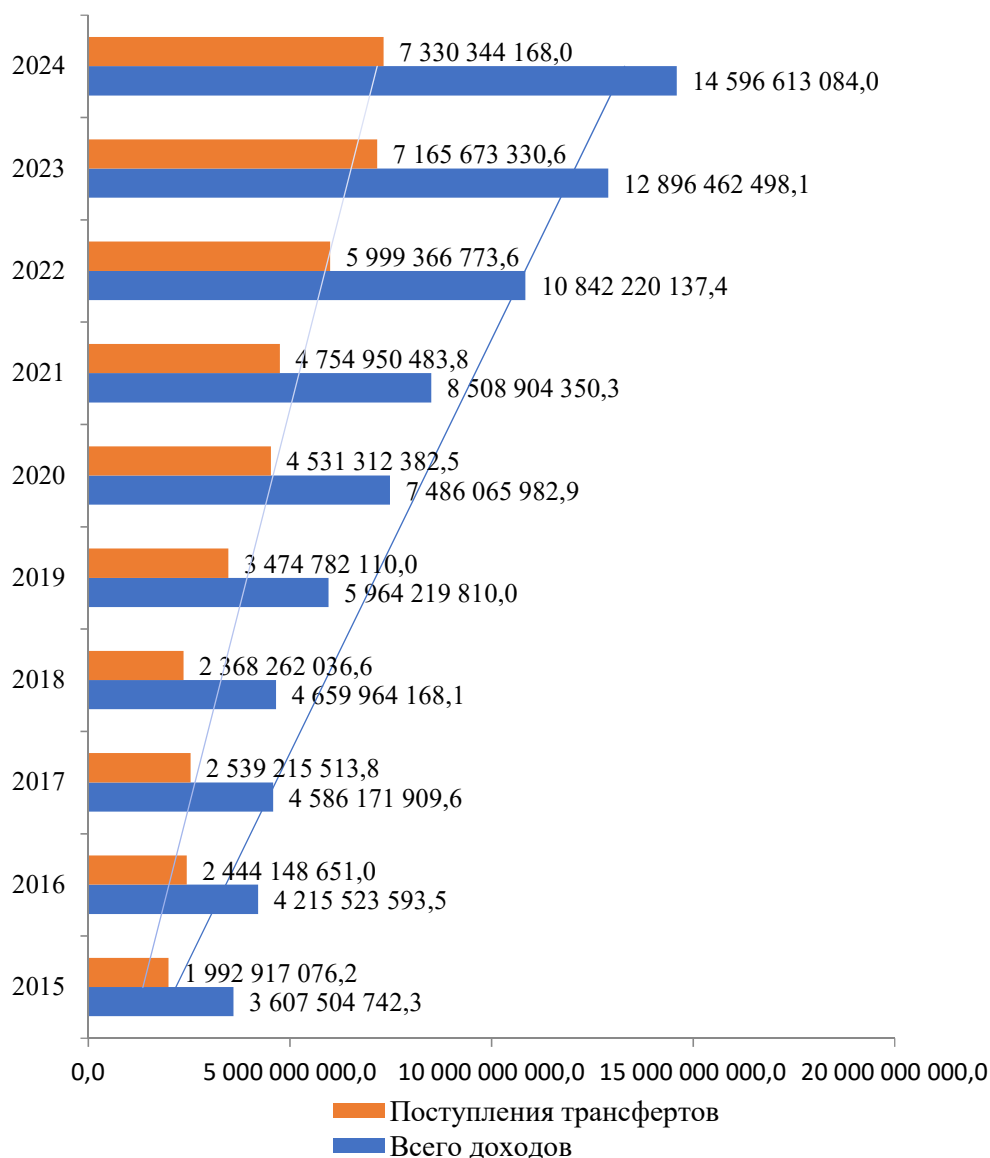


Рисунок 25 – Динамика доходов местного бюджета 2015-2024 годов, в тыс. тенге

Примечание – Составлен по источнику [170]

В структуре доходов местных бюджетов за последние десять лет основным источником доходов продолжают оставаться официальные трансферты. Хотя их удельный вес сократился с 55,2% в 2015 году до 50,2% в 2024 году. Количество налоговых поступлений увеличилось с 41,7% в 2015 году до 45,8% в 2024 году. Количество неналоговых поступлений (несмотря на незначительную их долю в общем объеме доходов) также увеличилось с 1,4 до 2,5%. Поступления от продажи основного капитала продолжают оставаться незначительными – 1,6 и 1,4% соответственно (рисунок 26).

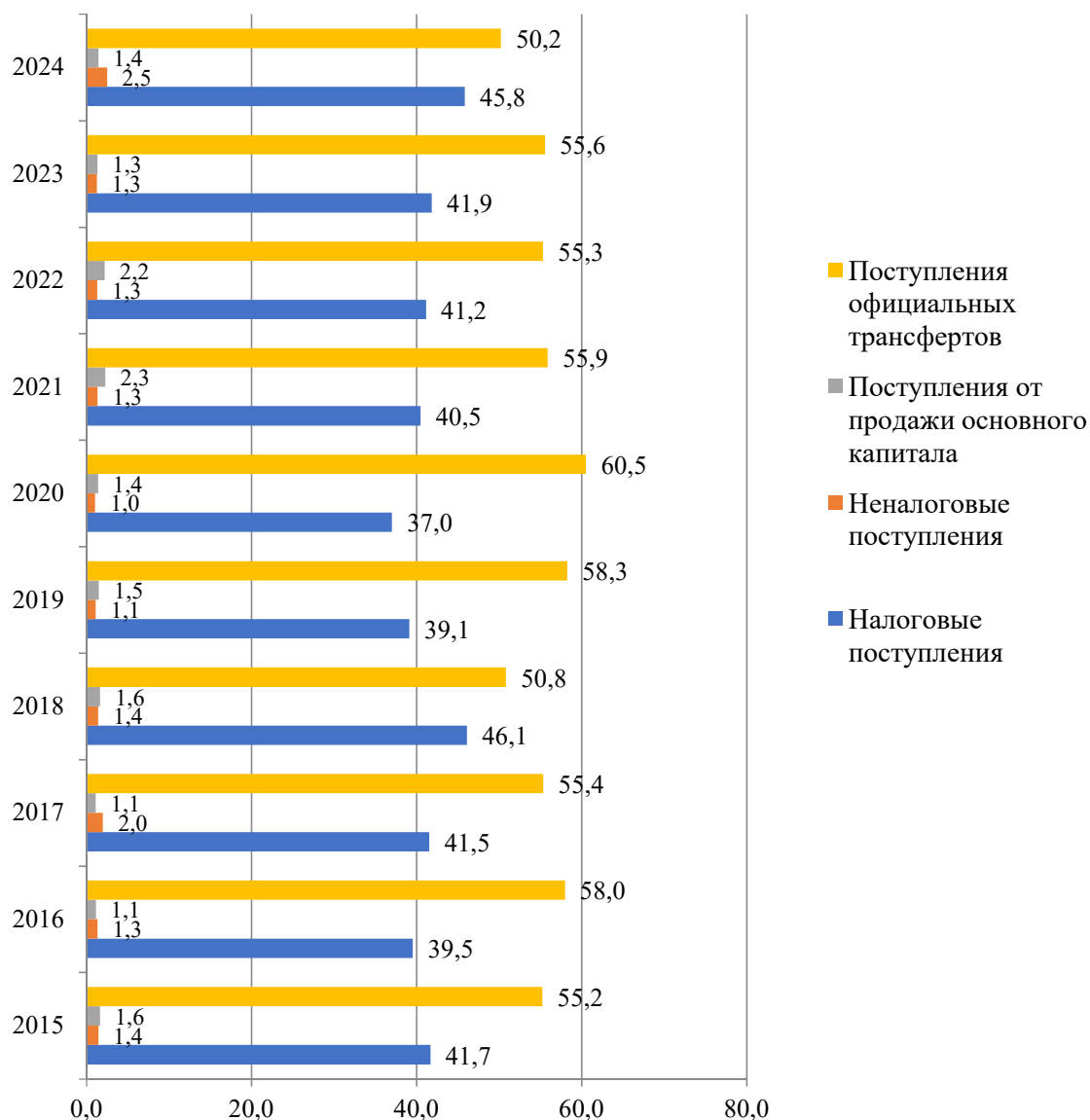


Рисунок 26 – Структура доходов местного бюджета 2015-2024 годов, в %

Примечание – Составлено по источнику [170]

Таким образом, несмотря на значительное увеличение как доходов местных бюджетов Казахстана, так и их трансфертов, доля трансфертов в последний отчетный 2024 год начинает уменьшаться.

В структуре расходов местных бюджетов 2024 года из пятнадцати направлений можно выделить три основных: образование (5827296539,4 тыс. тенге или 31,8%), жилищно-коммунальное хозяйство (2462320253,7 тыс. тенге или 16,1%), транспорт и коммуникации (1412444570,3 тыс. тенге или 9,2%). Трансферты нижестоящим уровням бюджета составляют 509476841,2 тыс. тенге, что составляет 3,3% местного бюджета (рисунок 27).



Рисунок 27 – Расходы местного бюджета 2024 года, в тыс. тенге

Примечание – Составлен по источнику [170]

Собственный бюджет МСУ на уровне сельского округа внедряется с 1 января 2018 года. С этого периода доходы бюджета четвертого уровня увеличились в два раза. По данным Министерства национальной экономики Республики Казахстан самодостаточность бюджетов четвертого уровня в 2018 году составляла 24,9%, в 2019 году – 20,4%, в 2020 году – 9,1%, в 2021 году – 12,9%, в 2022 году – 15,2%, в 2023 году – 21,3%, в 2024 году – 25,3% (рисунок 28). По итогам 2023 года бюджет четвертого уровня достиг 320 миллиардов тенге, из них собственные доходы – 68 миллиардов тенге [170].

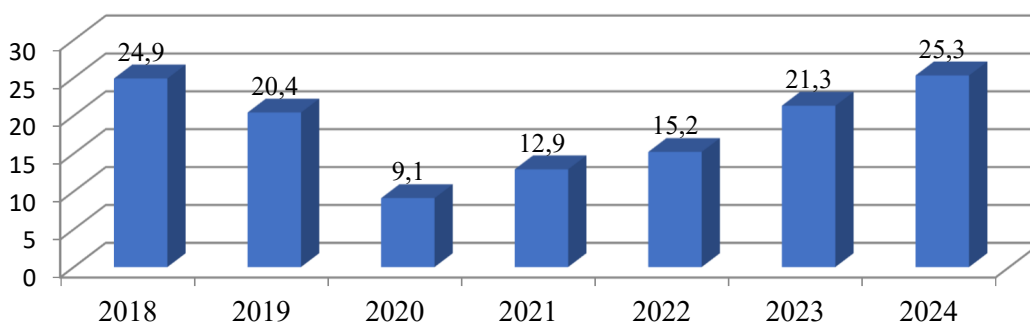


Рисунок 28 – Доля уровня самодостаточности бюджетов сельских округов 2018-2024 годов, в %

Примечание – Составлен по источнику [170]

Таким образом, благодаря передаче дополнительных налогов финансовая самодостаточность бюджетов сельских округов по итогам 2024 года составляет 25,3%, то есть на данный момент она хоть немного, но превысила долю 2018 года – 24,9%. Больше всего расходов тратится на содержание аппаратов сельских акимов, освещение улиц, благоустройство и озеленение населенных пунктов, обеспечение санитарных условий и функционирования дорог, дошкольное обучение и образование. Учитывая хроническое недофинансирование сельских бюджетов, в Плане действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года путем децентрализации налоговой политики предлагается повысить уровень самодостаточности бюджетов сельских округов до 36,5% в 2030 году.

Тем не менее, на данный момент основная часть расходов сельских округов обеспечивается трансфертами. Объемы трансфертов общего характера, исходя из Бюджетного кодекса РК [169] устанавливаются на трехлетний период и в соответствии с методикой расчета представляют собой разницу между прогнозируемыми объемами доходов и затрат сельского округа за определенный период [171]. Целевые текущие трансферты направлены на компенсацию потерь, возникающих ввиду принятия нормативно-правовых актов вышестоящими органами власти. Целевые трансферты на развитие выделяются для осуществления принятых вышестоящими органами местных бюджетных программ развития, они ориентированы на систему региональных стандартов (в соответствии с нормативами для центров сельских округов и опорных населенных пунктов). Поэтому в случае неосвоения в соответствующем периоде они являются возвратными. За счет нецелевых трансфертов происходит обеспечение оказания гарантированных государством услуг, осуществление функций местных исполнительных органов власти, и они являются невозвратными и безвозмездными.

Анализ бюджетов четвертого уровня Карагандинской области по итогам 2024 года (с учетом распределения по семи основным сельским районам) показывает, что собственные доходы составляют только 18,7%, что ниже среднестранового показателя – 25,3%. Основным источником налоговых

поступлений в области является налог на транспорт. В то время как, неналоговые поступления от продажи основного капитала незначительны. В некоторых сельских районах они равны 0 (рисунок 29).

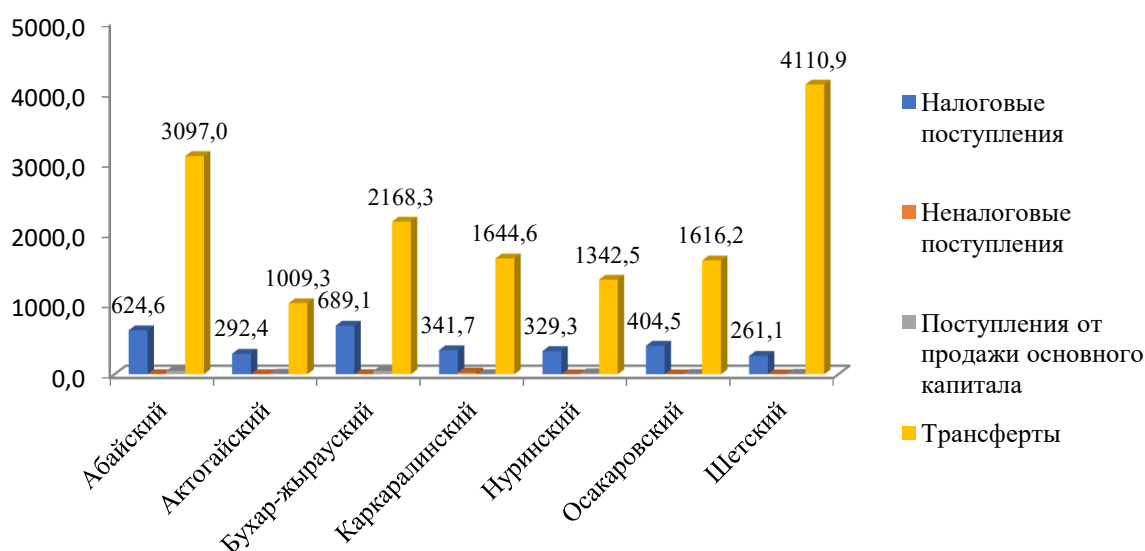


Рисунок 29 – Доходы МСУ по бюджетам четвертого уровня Карагандинской области в 2024 году, в млн. тенге

Примечание – Составлено автором на основе источника [172]

На ряд повторяющихся проблем при формировании и реализации бюджета указывают органы МСУ и ревизионные комиссии:

- отсутствие принципа преемственности при прогнозировании налоговых платежей. Прогнозирование происходит без учета динамики по каждому виду налоговых поступлений, а также без оценки ожидаемых поступлений текущего финансового года с учетом уровня инфляции в прогнозируемом году;

- недостаточное налоговое администрирование и некачественный анализ объектов налогообложения. Это выражается в имеющихся разрывах между прогнозными данными и фактическим поступлением;

- слабая заинтересованность исполнительных органов в пополнении доходной части бюджета МСУ за счет налогов, ввиду пополнения ее трансфертами;

- недостаточно эффективное управление бюджетными ресурсами ввиду отсутствия мониторинга и контроля при реализации бюджетных программ;

- ненадлежащее выполнение функциональных обязанностей представителями органов исполнительной власти в процессе формирования и реализации бюджета;

- недостаточное привлечение местных сообществ в бюджетные процессы, в том числе к мониторингу и контролю за его реализацией.

Первоначально для определения факторов, в наибольшей степени влияющих на объемы поступлений в бюджеты сельских районов Карагандинской области Казахстана на основе имеющихся официальных данных

по социально-экономическим показателям произведены расчеты коэффициентов корреляций по ряду социально-экономических и демографических факторов с объемами поступлений в бюджеты сельских районов, с объемами их доходов (без учета трансфертов), с объемами трансфертов в бюджеты сельских районов (таблица 11). За основу взяты данные по сельским районам Карагандинской области: Абайскому, Актогайскому, Бухар-Жыраускому, Каркаралинскому, Нуринскому, Осакаровскому, Шетскому. Подробные результаты исследования представлены в статье [157, р. 147-154].

Таблица 11 – Коэффициенты корреляций Пирсона для сельских районов Карагандинской области

Изучаемые факторы	Коэффициенты корреляций тесноты связей факторов с объемами поступлений в бюджеты сельских районов, $r$	Коэффициенты корреляций тесноты связей факторов с объемами доходов (без учета трансфертов) в бюджетах сельских районов, $r$	Коэффициенты корреляций тесноты связей факторов с объемами трансфертов в бюджеты сельских районов, $r$
Численность населения	0,65	0,40	0,51
Количество сельских населенных пунктов	0,66	-0,04	0,83
Территория сельского района	-0,30	-0,06	-0,23
Валовый выпуск продукции сельского хозяйства	0,09	-0,21	0,23
Объем промышленной продукции	-0,67	-0,15	-0,54
Розничный товарооборот	0,29	0,63	-0,27
Количество действующих субъектов малого и среднего бизнеса	0,92	0,50	0,64
Объемы выпуска продукции субъектами МСБ	0,60	0,51	0,35
Площадь пахотно-пригодных земель в сельскохозяйственном обороте	-0,43	-0,63	-0,04
Количество безработных	0,26	0,63	-0,15
Поголовье скота во всех категориях	0,26	0,01	0,32
Поголовье крупного рогатого скота	0,38	-0,07	0,57
Количество медицинских организаций (врачебных амбулаторий, медпунктов, больничных организаций)	0,49	-0,30	0,84
Количество государственных объектов культуры	0,27	-0,50	0,78
Примечание – Составлено автором [157, р. 147-148]			

На основе полученных первоначальных результатов, исходя из объекта исследования, далее были произведены более детальные расчеты

коэффициентов корреляции тесноты связи социально-экономических факторов с объемами всех поступлений в бюджеты сельских округов, с объемами доходов (без учета трансфертов) в бюджеты сельских округов, с объемами трансфертов в бюджеты сельских округов Карагандинской области (таблица 12). За основу взяты социально-экономические характеристики и бюджетные данные по 40 сельским округам Карагандинской области.

Таблица 12 – Коэффициенты корреляций Пирсона для сельских округов Карагандинской области

Изучаемые факторы	Коэффициенты корреляций тесноты связей факторов с объемами всех поступлений в бюджеты сельских округов, $r_{xy}$	Коэффициенты корреляций тесноты связей факторов с объемами доходов (без учета трансфертов) в бюджетах сельских округов, $r_{xy}$	Коэффициенты корреляций тесноты связей факторов с объемами трансфертов в бюджеты сельских округов, $r_{xy}$
Численность населения	0,28	0,51	0,06
Количество населенных пунктов, входящих в сельский округ	0,19	0,13	0,08
Территория сельского округа	-0,26	-0,11	-0,24
Земли сельских населенных пунктов	-0,02	0,13	-0,03
Земли сельскохозяйственного назначения	-0,32	-0,06	-0,33
Количество действующих субъектов малого и среднего бизнеса	0,23	0,36	0,13
Экономически активное население	0,20	0,39	-0,02
Количество безработных	0,15	0,37	0,01
Площадь пашенных земель	0,06	0,24	-0,02
Посевная площадь	0,14	0,29	0,06
Площадь пастбищных земель	-0,32	-0,08	-0,32
Доходы растениеводства	-0,07	-0,14	0,03
Поголовье скота во всех категориях	0,17	0,51	-0,07
Поголовье крупного рогатого скота	0,06	0,32	-0,15
Доходы животноводства	-0,09	0,29	-0,21
Количество птицы всех видов	0,29	0,51	-0,03
Количество объектов сферы обслуживания и торговли	0,23	0,47	0,08
Количество медицинских организаций (врачебных амбулаторий, медпунктов, больничных организаций)	-0,03	0,23	-0,21
Количество школ	0,11	0,12	0,01
Количество государственных культурно-досуговых объектов	0,09	0,00	0,08
Примечание – Составлено автором			

Расчеты и анализ коэффициентов Пирсона, измеряющих силу и направление между двумя числовыми переменными, произведены по следующей формуле (2):

$$r_{xy} = \frac{\sum(x_i - \bar{x}) * (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 * \sum(y_i - \bar{y})^2}} \quad (2)$$

где  $r_{xy}$  – коэффициент корреляции;

$x_i$  – значения переменной  $x$ ;

$y_i$  – значения переменной  $y$ ;

$\bar{x}$  – среднее арифметическое для переменной  $x$ ;

$\bar{y}$  – среднее арифметическое для переменной  $y$ .

При этом, значения коэффициента корреляции варьируется до  $\pm 1$ , и чем больше  $r_{xy}$ , тем выше теснота связи между исследуемыми переменными.

В целом, расчеты показали, что к факторам, от которых в большей степени зависят объемы поступлений в бюджеты сельских районов, а также объемы их доходов (без учета трансфертов) можно отнести:

– количество действующих субъектов малого и среднего бизнеса ( $r=0,92$  и  $r=0,50$  соответственно);

– объемы выпуска продукции субъектами МСБ ( $r=0,60$  и  $r=0,51$  соответственно);

– численность населения ( $r = 0,65$  и  $r = 0,40$  соответственно);

– розничный товароборот ( $r = 0,29$  и  $r = 0,63$  соответственно);

– количество безработных ( $r = 0,26$  и  $r = 0,63$  соответственно).

По результатам произведенных расчетов по сельским округам, значительной тесноты связей ни по одному социально-экономическому параметру не наблюдается. Средняя теснота связи зафиксирована у доходов бюджетов сельских округов (без учета трансфертов) с численностью населения ( $r=0,51$ ), что указывает на то, что демографические характеристики являются базовыми доходобразующими факторами сельских округов, так как влияют на объем потребления товаров и услуг, определяют количество хозяйствующих субъектов, формируют налоговую базу. График линии регрессии, описывающий эти зависимости, изображен на рисунке 30.

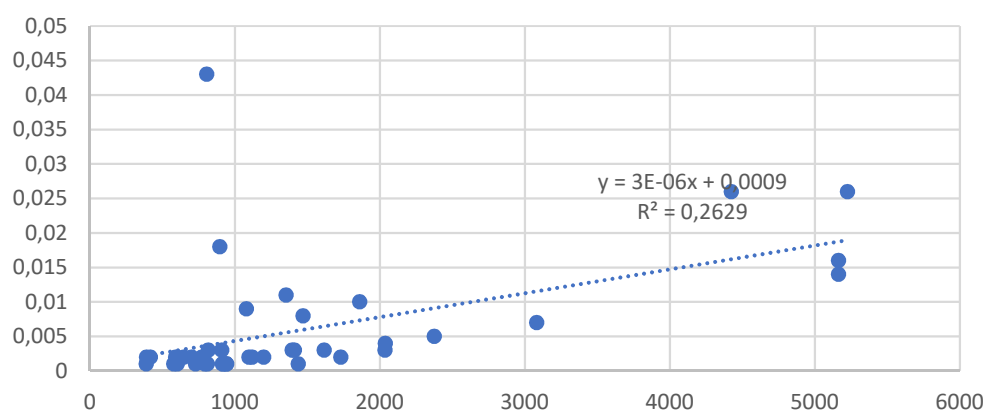


Рисунок 30 – Модель корреляции объемов доходов в бюджетах сельских округов с численностью населения

Примечание – Составлено автором

Также выявлена средняя теснота связей с поголовьем скота во всех категориях ( $r=0,51$ ) и количеством птицы всех видов ( $r=0,51$ ) с объемами доходов. Графики линий регрессии, описывающие полученные данные, изображены на рисунках 31, 32. Связь с поголовьем скота во всех категориях и количеством птицы всех видов напрямую отражает аграрную специфику сельских округов. При этом средняя степень корреляции указывает на значительную долю сельскохозяйственного производства личными подсобными хозяйствами, что приводит к ограниченности фискального эффекта на местный бюджет.

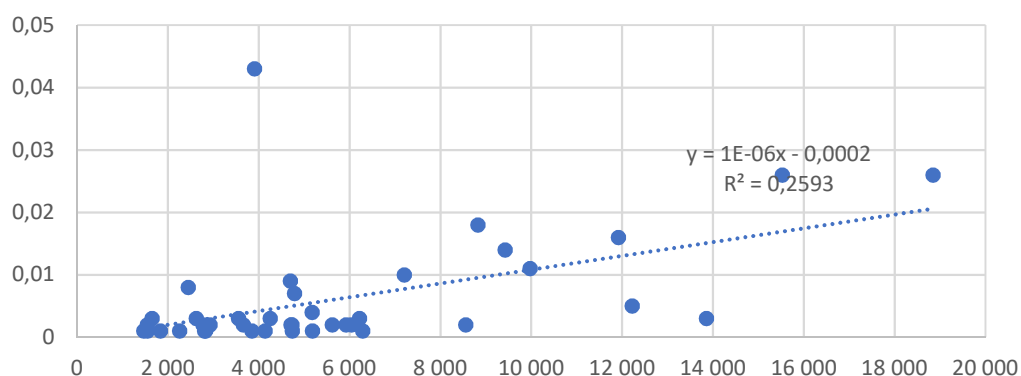


Рисунок 31 – Модель корреляции объемов доходов в бюджетах сельских округов с поголовьем скота во всех категориях

Примечание – Составлено автором

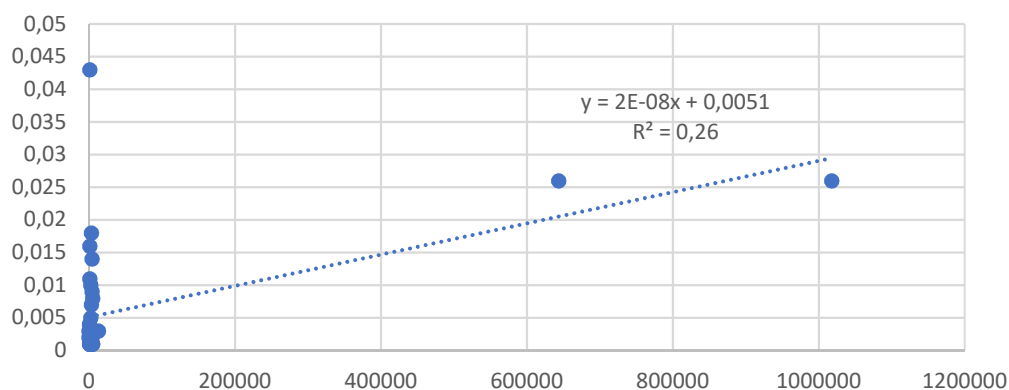


Рисунок 32 – Модель корреляции объемов доходов в бюджетах сельских округов с количеством птицы всех видов

Примечание – Составлено автором

Средняя теснота связей зафиксирована между объемами доходов сельских округов и количеством объектов сферы обслуживания и торговли ( $r=0,47$ ) (рисунок 33), что является показателем их значимости в качестве источника собственных доходов сельского округа, хотя средняя теснота связи свидетельствует о малых масштабах этих объектов и низкой добавленной

стоимости услуг и товаров в сельской местности. По остальным показателям эта связь либо минимальна, либо отсутствует.

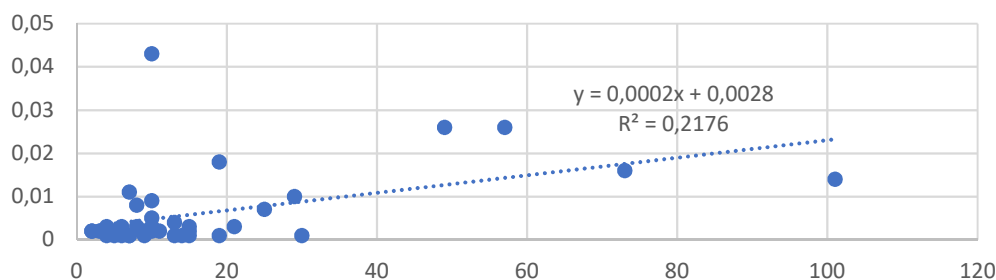


Рисунок 33 – Модель корреляции объемов доходов в бюджетах сельских округов с количеством объектов сферы обслуживания и торговли

Примечание – Составлено автором

У доходов бюджетов сельских округов теснота связи чуть ниже средней имеется с количеством экономически активного населения ( $r=0,39$ ), количеством безработных ( $r=0,37$ ), количеством действующих субъектов малого и среднего бизнеса ( $r=0,36$ ) (рисунок 34, 35, 36).

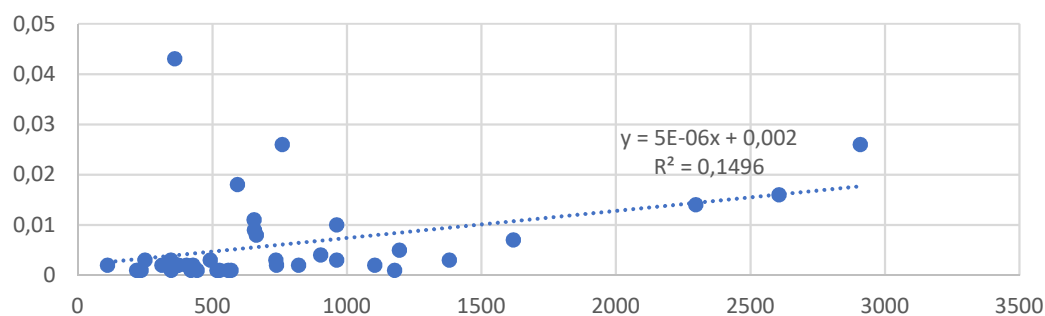


Рисунок 34 – Модель корреляции объемов доходов в бюджеты сельских округов с количеством экономически активного населения

Примечание – Составлено автором

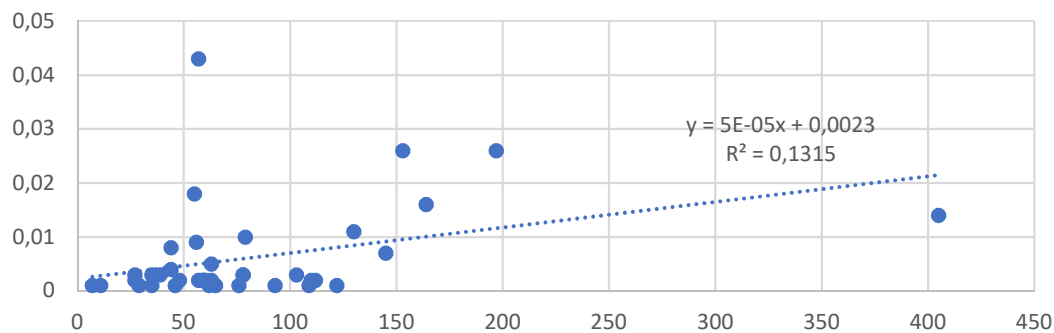


Рисунок 35 – Модель корреляции объемов доходов в бюджеты сельских округов с количеством действующих субъектов малого и среднего бизнеса

Примечание – Составлено автором

Снижение тесноты корреляций доходов бюджетов сельских округов с количеством экономически активного населения, а также количеством действующих субъектов МСБ свидетельствует об институциональном разрыве между экономической активностью населения и доходами местных бюджетов, что может быть обусловлено, в свою очередь, регистрацией субъектов МСБ вне территории фактического осуществления деятельности, а также поступлением налоговых отчислений в вышестоящие уровни бюджета.

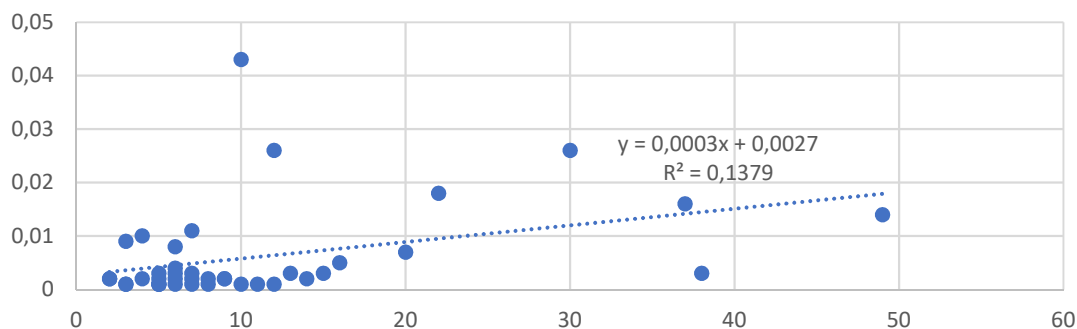


Рисунок 36 – Модель корреляции объемов доходов в бюджеты сельских округов с количеством безработных

Примечание – Составлено автором

Корреляция объемов доходов в бюджеты сельских округов с количеством безработных, число которых является незначительным, не оказывает прямого влияния на доходную базу местных бюджетов, а безработица скорее влияет на расходную, чем доходную часть.

У доходов бюджетов сельских округов теснота связи чуть ниже средней также с поголовьем крупного рогатого скота ( $r=0,32$ ) (рисунок 37), что отражает аграрную специфику сельских округов.

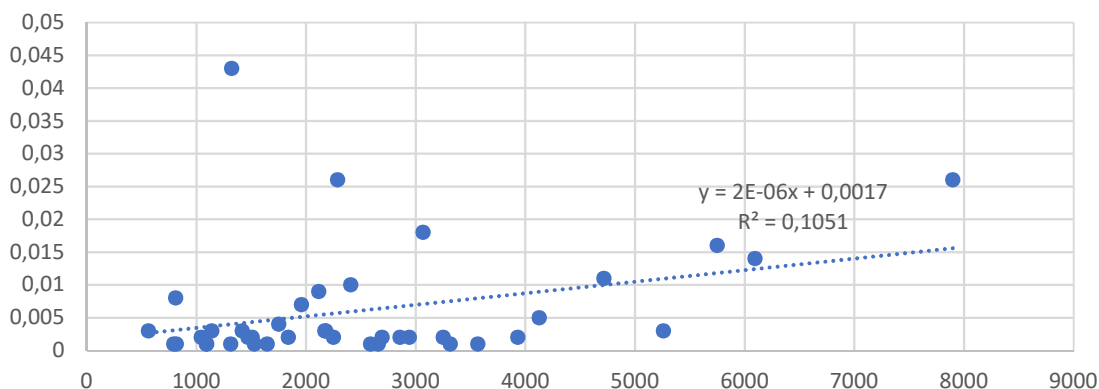


Рисунок 37 – Модель корреляции объемов доходов в бюджеты сельских округов с поголовьем крупного рогатого скота

Примечание – Составлено автором

Графический анализ показывает, что эмпирические значения средне приближены к линии регрессии. Это свидетельствует о средней тесноте взаимосвязи между доходами в бюджетах сельских округов (без учета трансфертов) с такими социально-экономическими показателями, как численность населения, поголовье скота во всех категориях, количество птицы всех видов, количество объектов сферы обслуживания и торговли. Чуть ниже средней – зависимость с количеством экономически активного населения, количеством безработных, количеством действующих субъектов МСБ и поголовьем крупного рогатого скота.

Результаты корреляционного анализа показывают, что объемы всех поступлений в бюджеты сельских округов характеризуются теснотой связи ниже средней, низкой или обратно пропорциональной. Максимальные коэффициенты корреляции здесь на уровне  $r=0,29-0,23$ , что демонстрирует ограниченное влияние собственных доходов на развитие территории.

Ниже средней связь с количеством птицы ( $r=0,29$ ), а следовательно развитие птицеводства, как и в целом сельского хозяйства, оказывает слабое влияние на формирование устойчивой доходной базы местных бюджетов, так как значительная ее часть осуществляется в личных подсобных хозяйствах, а также налоговые поступления здесь минимальны (рисунок 38).

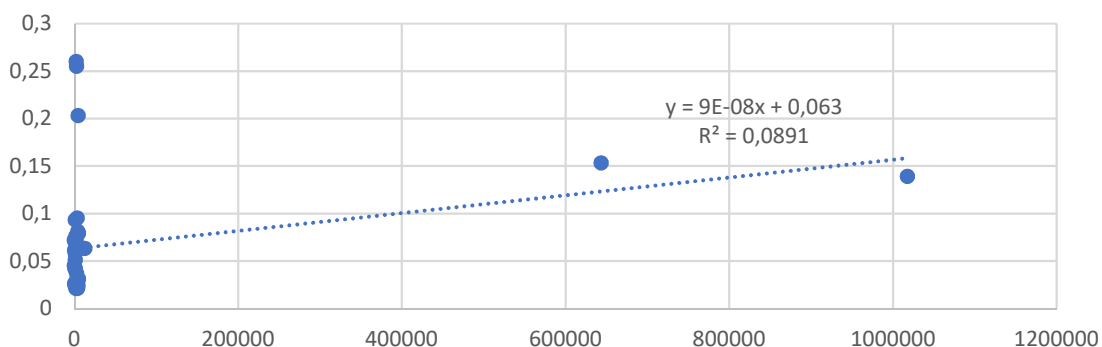


Рисунок 38 – Модель корреляции объемов поступлений в бюджеты сельских округов с количеством птицы

Примечание – Составлено автором

У объемов всех поступлений в бюджеты сельских округов теснота связи ниже средней также с численностью населения ( $r=0,28$ ) и количеством действующих субъектов МСБ ( $r=0,23$ ) (рисунок 39, 40). Следовательно, демографический потенциал слабо трансформируется в бюджетные поступления ввиду невысокого уровня доходов сельского населения, а также объемами трансфертов, не зависящими от численности проживающих на данной территории. В то время как теснота связи с количеством действующих субъектов МСБ, как уже отмечалось выше, свидетельствует об институциональном разрыве между предпринимательской деятельностью и бюджетной обеспеченностью на уровне сельских округов ввиду незначительных масштабов предпринимательства в сельской местности, а также регистрацией субъектов

МСБ за пределами фактической территории деятельности, выплаты налогов в бюджеты вышестоящего уровня.

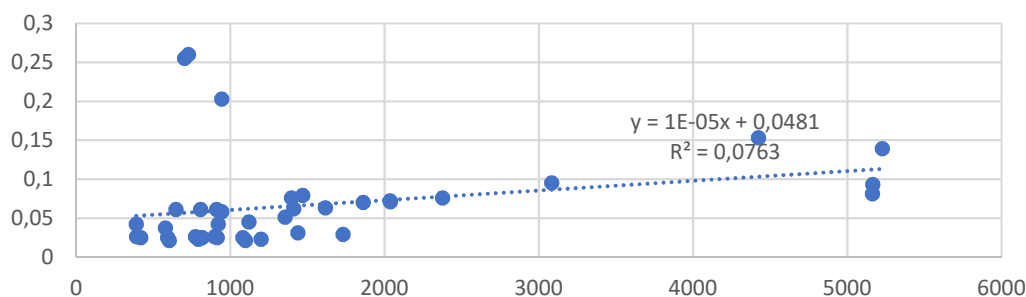


Рисунок 39 – Модель корреляции объемов поступлений в бюджеты сельских округов с численностью населения

Примечание – Составлено автором

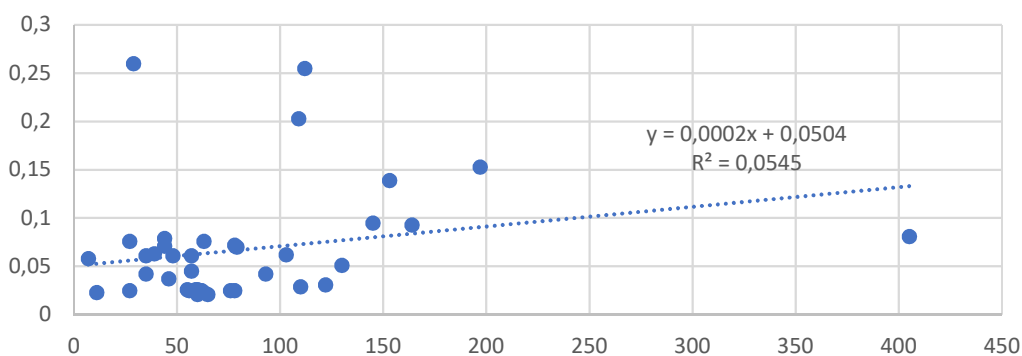


Рисунок 40 – Модель корреляции объемов поступлений в бюджеты сельских округов с количеством действующих субъектов МСБ

Примечание – Составлено автором

Согласно полученным данным, не наблюдается значительных корреляций между объемами трансфертов в бюджеты сельских округов ни с одним из факторов. Это свидетельствует о том, что трансферты в бюджеты четвертого уровня направляются все зависимости от социально-экономических характеристик сельского округа. Следовательно, механизм межбюджетного распределения не опирается на объективные параметры развития территории, а трансферты при этом носят административный, а не экономически обусловленный характер, и ориентированы не на развитие, а на выравнивание территориального развития путем обеспечения необходимого уровня расходных обязательств сельских округов. Это указывает на высокую централизацию бюджетной системы.

В целом, как уже отмечалось выше, коэффициенты корреляций по сельским районам выше, чем по сельским округам. Это еще раз свидетельствует о проблеме укрупнения сельских населенных пунктов, в том числе в целях масштабирования социально-экономических показателей, что способствует укреплению финансовой базы МСУ.

К факторам, от которых в наибольшей степени по сравнению с другими зависят объемы доходов в бюджеты сельских округов (без учета трансфертов) относятся: численность населения, поголовье скота во всех категориях, количество птицы всех видов, количество объектов сферы обслуживания и торговли, количество экономически активного населения, количество безработных, количество действующих субъектов малого и среднего бизнеса, поголовье крупного рогатого скота. В то время как объемы поступлений в бюджеты сельских округов в наибольшей степени коррелируют с численностью населения, количеством действующих субъектов малого и среднего бизнеса, количеством птицы. Тогда как, объемы трансфертов в бюджеты сельских округов напрямую не зависят от социально-экономических характеристик сельского округа.

Таким образом демографические характеристики, являются базовым доходообразующим фактором местных бюджетов. Связь с остальными социально-экономическими показателями определяется аграрной спецификой сельских округов и свидетельствует об определенных сложностях, решению которых необходимо уделять особое внимание, так как они напрямую влияют на налогооблагаемую базу. Поскольку с остальными показателями связь доходов бюджетов сельских округов либо незначительна, либо обратно пропорциональна, то это является показателем структурных ограничений бюджетной системы сельских округов и отсутствием собственных возможностей расширения доходных полномочий.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Сельские территории играют важную роль в социально-экономическом развитии страны. Обеспечение их финансово-экономической самодостаточности оказывает прямое влияние на качество жизни населения. В современных научных исследованиях наблюдается значительное разнообразие подходов к пониманию финансовой самодостаточности сельских территорий. Данные подходы заостряют внимание на значимости финансовых показателей, инструментах финансовой политики, доходах местного бюджета, социальном капитале сельских сообществ, оптимизации процессов управления, ресурсах для осуществления полномочий органов МСУ. При этом финансово самодостаточными можно считать только сообщества, способные покрывать свои обязательства в полном объеме.

2. Ввиду разнообразия сельских территорий Казахстана, в обеспечение финансовой самодостаточности сельских бюджетов требуется применение комплексного подхода. Экономические, социальные, экологические факторы, сельское хозяйство, земельные отношения, инфраструктура и сервисы, туризм и рекреация, государственная поддержка и финансирование являются базовыми факторами, оказывающими влияние на эту самодостаточность. Особо значимы для бюджетов четвертого уровня трансферты и субвенции из вышестоящих бюджетов.

3. Основой экономической самодостаточности является бюджет. Бюджеты сельских округов Казахстана формируются из налоговых и неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала, но, в первую

очередь, за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов. При этом экономическое разнообразие, социальная поддержка и развитие инфраструктуры дают определенные преимущества, в том время как демографические изменения, отраслевая зависимость, ограниченные ресурсы и сезонность сдерживают их. Бюджетная устойчивость формируется благодаря комплексу внешних и внутренних условий.

4. За последние десять лет наблюдается увеличение доходов местного бюджета Республики Казахстан в четыре раза. При этом, в динамике за последние двадцать лет они возросли существенно – в двадцать раз. Доля трансфертов в их объеме, несмотря на уменьшение, по-прежнему составляет основную часть. В структуре расходов основными являются образование, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и коммуникации. Несмотря на введение с 2018 года бюджетов сельских округов и введение мер по обеспечению их финансовой самостоятельности, на данный момент она составляет порядка 25% и не является достаточной. Таким образом сохраняется значительная зависимость бюджетов этого уровня от трансфертов.

5. Расчеты коэффициентов корреляций социально-экономических и демографических характеристик с объемами доходов в бюджеты сельских округов показывают, что в наибольшей степени они зависят от численности населения и экономических факторов: количества действующих субъектов МСБ, экономических активного населения и безработных и т.д. Объемы трансфертов в бюджеты сельских округов напрямую не зависят от социально-экономических характеристик сельского округа. Отсутствие достаточных финансовых ресурсов, является сдерживающим фактором в развитии МСУ. В целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий необходима разработка эффективных стратегий и механизмов укрепления их собственной финансовой базы. В целом, Республике Казахстан следует продолжить совершенствование мер, направленных на модернизацию системы МСУ.

### **3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ В СЕЛЬСКИХ ОКРУГАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

#### **3.1 Совершенствование нормативно-правовых и организационных основ местного самоуправления**

В Республике Казахстан на данный момент приняты значительные меры по развитию нормативно-правовой базы местного самоуправления, укреплению ее финансовых основ, анализ которых представлен во второй главе диссертации. Введены прямые выборы акимов сел, поселков и сельских округов. Сельские территории наделены отдельными бюджетами. Тем не менее эти бюджеты являются недостаточными, что приводит к бюджетной зависимости. Таким образом, пока не достигнут баланс полномочий, ответственности и ресурсов между областным, районным и сельским уровнями. Равно как и не произошло разграничения полномочий органов государственного управления и местного самоуправления. Необходимы и отдельные меры по усилению контроля населения и гражданских институтов за работой местных исполнительных органов власти. Не созданы представительные органы на селе. Дальнейшая трансформация системы МСУ в значительной степени зависит от качества и согласованности нормативно-правовой базы, гарантированности прав сельских сообществ на самостоятельное решение местных вопросов.

В Республике Казахстан отсутствует отдельный закон, регулирующий сферу МСУ, наблюдается размытая зона полномочий и ответственности между уровнями МСУ. Это приводит к дисбалансу в системе планирования и исполнения на уровне сельских округов. Кроме того, в сельских округах отсутствует отдельный представительный орган, что не позволяет эффективно решать проблемы местных жителей. Действующая организационно-правовая форма аппарата сельского акима ограничивает оперативность и результативность его работы. Проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», устраняющий данные недостатки, разработан, опубликован, прошел публичные обсуждения, в том числе на сайте открытых нормативно-правовых актов в мае-июне 2021 года, 30 декабря 2022 года внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента, но до сих пор не принят.

Несмотря на различные экспертные точки зрения по данному вопросу, в целом принятие отдельного закона о местном самоуправлении в Казахстане, позволит закрепить гибридный, но автономный формат МСУ в сельской местности, разграничить компетенции, ответственность и механизмы взаимодействия местной администрации в сельских округах и органов самоуправления, усилить роль гражданского общества и участия населения в управлении территориями, создать представительные органы (советы) для решения проблем на местах.

Данный закон представляет собой самостоятельный нормативно-правовой документ, определяющий функционально-организационную, финансово-экономическую и имущественную основу МСУ. Его принятие способствует усилению децентрализации, дальнейшим институциональным изменениям, росту финансово-экономической самодостаточности сельских округов,

повышению эффективности государственного управления за счет усиления подконтрольности и подотчетности, и в целом повышению качества жизни сельского населения.

Комплексный анализ законодательства по вопросам местного самоуправления показывает необходимость введения более целостной нормативной среды. При этом, функции, полномочия и ответственность органов МСУ, в том числе в сельских округах, должны быть определены более четко и ясно. Для этого необходимо:

1. Ввести единый понятийный аппарат в сфере МСУ и закрепить унифицированные определения ключевых категорий, таких как: «местное сообщество», «вопросы местного значения», «органы местного самоуправления», «формы непосредственного участия населения в МСУ».

2. Разработать и принять отдельный закон «О местном самоуправлении». Данный закон должен четко разграничивать полномочия местных исполнительных органов власти и органов МСУ, устанавливать стандарты организации МСУ в сельских округах и стандарты вовлечения населения, а также требования прозрачности и подотчетности.

3. Законодательно закрепить принцип субсидиарности для передачи максимального объема полномочий на местный уровень, а также недопустимости передачи этих полномочий без соответствующего обеспечения ресурсами, в том числе финансовыми.

4. Уточнить статус органов МСУ в сельском округе как самостоятельных участников публично-правовых отношений, имеющих право инициировать решения по местным вопросам на уровне района и области.

5. Детализировать и расширить перечень вопросов местного значения, закрепив на этом уровне часть функций социально-экономического развития, таких как поддержка микропредпринимательства, инициативы занятости, развитие сельской кооперации и т.п.

6. Усилить кадровую самостоятельность путем закрепления требований к профессиональной подготовке и повышению квалификации сотрудников органов МСУ, а также введением прозрачности процедур назначения и освобождения их от должности.

7. Законодательно закрепить обязанности избранных акимов отчитываться перед населением о выполнении их предвыборных программ ежегодно в четвертом квартале. Кроме того, ввести механизмы досрочного освобождения акимов сельских округов в случае их неисполнения (по инициативе населения, либо политической партии, от которой выдвинут кандидат).

8. Детализировать процедуры участия населения в МСУ, четко разграничить и описать все современные формы вовлечения населения, обозначить роль неправительственных организаций и институтов гражданского общества в этом процессе.

9. Закрепить правовые последствия решений местных сообществ. Определить перечень ситуаций, когда решения, принятые на собраниях и сходах МСУ являются обязательными для исполнения, а когда носят рекомендательный характер.

10. Детализировать правовые механизмы общественного мониторинга и контроля через усиление прав общественных структур и закрепление обязанности органов МСУ и акиматов к публикации расширенного перечня документов в открытых источниках, включая данные о коммунальном имуществе, договорах аренды и т.п. В том числе на электронных платформах.

11. Предусмотреть электронные процедуры принятия решений органами МСУ, сбора гражданских инициатив, общественных слушаний в сельских округах ввиду разрозненности сельских территорий.

12. Закрепить права сельского округа самостоятельно распоряжаться объектами коммунальной собственности через аренду, государственно-частное партнерство и т.п. Одновременно усилить требование к прозрачности и подотчетности в бюджетных вопросах.

13. Законодательно закрепить постоянно действующие выборные представительные органы в сельских округах – Кеңесы, формируемые жителями сельского округа. Сделать их решения обязательными для выполнения.

14. В соответствии с актуальными условиями цифровизации предоставить сельским акимам полный доступ к использованию современных информационных платформ и государственных баз данных в рамках создания «Цифрового рабочего места акима сельского округа».

Введение данных нормативно-правовых мер позволит установить целостную нормативную среду местного самоуправления. Благодаря их реализации детализируется статус сельского округа, будут созданы реальные имущественные и финансовые основы для осуществления МСУ на местах. Кроме того, это обеспечит положительный мультипликативный эффект. Снижение институциональной неопределенности, повышение предсказуемости решений, рост доверия населения к органам МСУ, ведет к формированию условий по вовлечению жителей сельских округов в местное самоуправление.

Укреплению статуса сельского округа, выстраиванию взаимодействия между уровнями власти, а также развитию институтов общественного участия в МСУ, способствует совершенствование организационной структуры. На данный момент она представляет собой во многом переходную модель. Элементы МСУ в ней встроены в систему местного государственного управления и подчинены вертикали государственной власти. В этих условиях акиматы являются ключевым субъектом принятия решений, а сельские сообщества ограничены в плане влияния на планирование, реализацию и контроль над ними.

В МСУ Казахстана, как уже отмечалось выше, сельский округ скорее выступает административно-территориальной единицей. Он встроен в систему государственного управления, не является автономной территориальной общиной с самостоятельными органами управления, способными принимать решения в целях устранения проблем. Для преодоления данной диспропорции необходимо укрепление организационного статуса сельского округа. Это достигается путем нормативного оформления четкой и единообразной структуры МСУ, функциональной привязанностью всех органов и участников МСУ на уровне округа и общей системы территориального управления.

Усиление общественного участия возможно путем закрепления регулярных практик коллективного обсуждения не только через сходы и собрания, но и неформальные общинные институты, включающие различные слои населения в целях учета их мнения. Важны практики проектного участия и инициативного бюджетирования, поддержка самоорганизующихся для решения определенных вопросов групп населения.

Организационная структура МСУ в сельских округах носит переходный характер, где элементы самоуправления институционально встроены в систему местного государственного управления, значительно зависят от нее не только организационно, но ресурсно и кадрово. Четкое функциональное разграничение ролей создает сбалансированную систему управления.

Повышение легитимности принимаемых решений на уровне сельского округа достигается путем развития институтов участия населения: институционализации сходов и собраний местных сообществ, формирования и введения дополнительных структур МСУ в сельских округах, поддержке самоорганизующихся структур граждан, внедрения инициативного бюджетирования, функционирования представительных органов на местах. Исходя из этого, предлагается новая модель МСУ в сельском округе (рисунок 41).

Местное сообщество (жители сельского округа) выступают источником публичной власти. К их функциям должно относиться формулирование нужд и приоритетов развития местной территории, выражение проблем и запросов по ним, инициирование встреч по вопросам местного значения, участие в общественных обсуждениях, опросах общественного мнения. Кроме того, они могут самостоятельно решать проблемы на местах, участвовать в выборах акима, мониторинге и оценке его деятельности. Реализация этих функций возможна со стороны сходов (раздельных и постоянных) и собраний МСУ, а также инициативных индивидов, групп жителей.

Сходы и собрания местных сообществ являются высшей формой непосредственной демократии на сельском уровне, подробно описаны во второй главе диссертации. Они формулируют волю местных сообществ, направляют ее акиму как представителю исполнительной власти. На сходы и собрания местного сообщества на уровне сельского округа возложены функции общественных советов. Они занимаются предварительным рассмотрением программ развития, планов по социально-экономическим и бюджетным вопросам, анализом и подготовкой заключений и рекомендаций по решениям акима, взаимодействием с населением, представителями НПО, предпринимателями, инициативными группами населения. Кроме того, местные предприятия и предприниматели способны финансово субсидировать и самостоятельно решать отдельные местные вопросы.

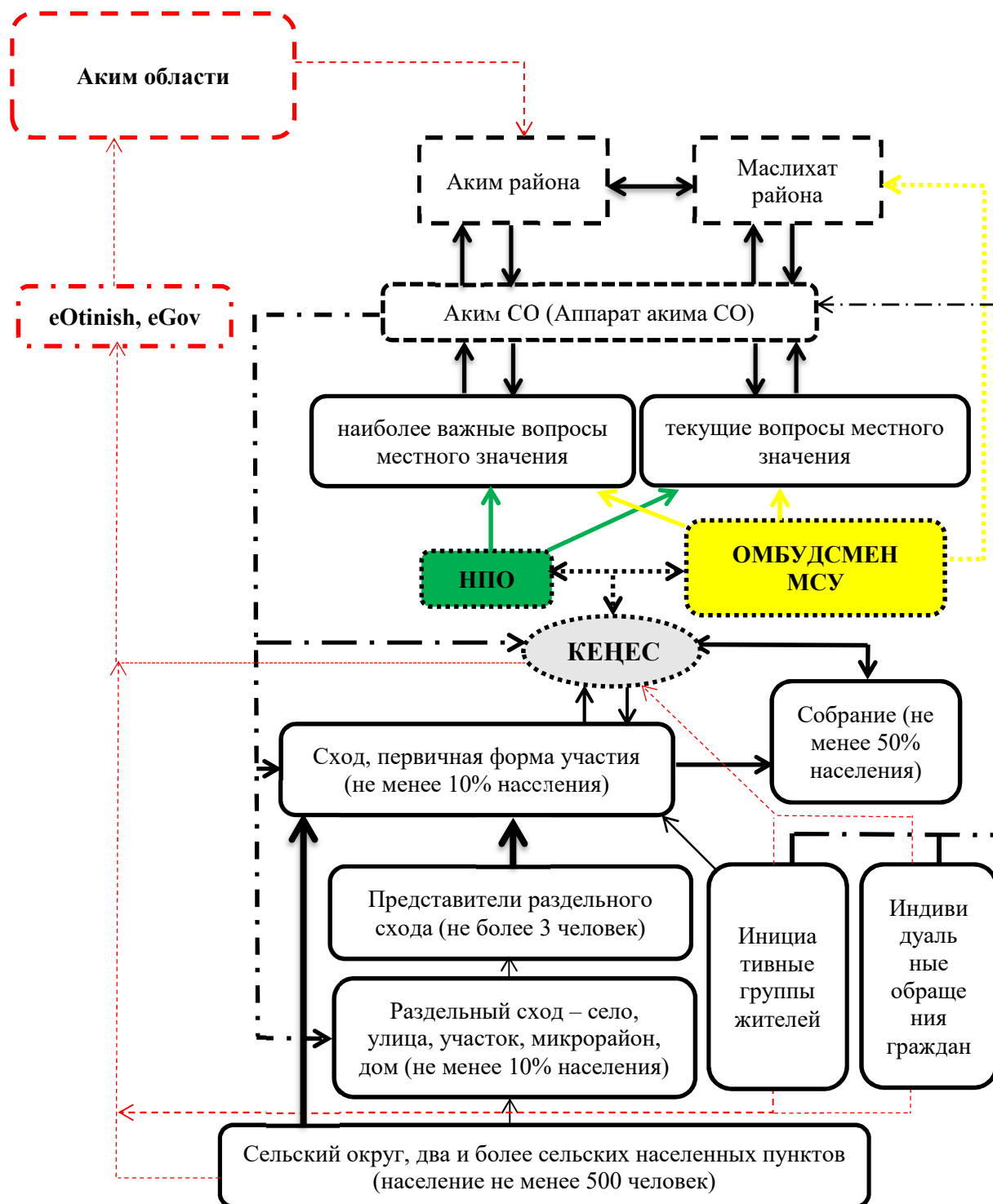


Рисунок 41 – Предлагаемая организационная модель МСУ в сельском округе Республики Казахстан

Примечание – Составлено автором

В целях устранения институционального разрыва, существующего между акимом и населением сельского округа, предлагается введение кенеса – выборного представительного органа. Он формируется жителями соответствующего сельского округа и связывает местное сообщество и

общественные структуры с акимом. Представители кенеса избираются из числа местных жителей напрямую населением соответствующих сельских округов сроком на четыре года. Предполагается, что в члены кенеса должны избираться наиболее уважаемые и авторитетные граждане сельского округа. Количество его членов должно составлять от 3 до 7 человек, из расчета: в сельских округах до 1000 человек – 3 члена, от 1000 до 1500 человек – 5, от 1500 человек и выше – 7. Этот орган является постоянно действующим, решения его носят обязательный характер. Помимо представительской, он выполняет нормотворческую и контрольную функцию, наделен достаточным уровнем легитимности для взаимодействия и влияния на акима и вышестоящие органы власти.

Опыт шведской модели МСУ показывает, что именно представительные органы, избираемые напрямую населением на местах, обладают широкими полномочиями по планированию, бюджету, налогам, целям и приоритетам развития, мониторингу и контролю, не ограничиваясь консультационной функцией. Исполнительные органы осуществляют реализацию их решений. Такая модель является универсальной независимо от размера территории, численности населения и социально-экономического потенциала.

В немецкой модели центральным элементом МСУ является муниципальный совет, который также является представительным органом, избираемым населением. Именно он принимает решения по ключевым вопросам социально-экономического развития, утверждает бюджет и программы, осуществляет контроль за мэром и его администрацией. Подотчетность исполнительной власти населению осуществляется благодаря представительному органу.

В условиях сильной централизации государственной власти возможно развитие МСУ, в том числе на низовом уровне. В Китае первичным звеном самоуправления является комитет сельских жителей. Он не входит в систему органов государственной власти, избирается непосредственно жителями села. Этот комитет является постоянно действующим, обладает правом принятия нормативно-правовых документов с учетом специфики отдельного села, распределения ресурсов, регулирования землепользования, решения социально-экономических вопросов. Помимо постоянно действующего комитета, по мере необходимости проходят собрания сельских жителей. Так соблюдается баланс между прямой и представительной демократией.

Институционализация кенеса в качестве выборного постоянно действующего органа МСУ в Казахстане, принимающего решения по вопросам местного значения и контролирующего акима, позволяет закрепить более четкую иерархию органов. Сходы и собрания, несмотря на их значение, носят эпизодический характер и ограничены в плане системного участия. Аким и акиматы являются исполнительным и политико-административным центром.

Кенес, как постоянно действующий представительный орган, способен, исходя из воли местного населения, принимать решения по вопросам местного значения. Данный орган должен совмещать в себе традиционные формы, такие как совещательный совет, общинные сходы, и современные принципы представительной демократии в соответствии с международными стандартами

МСУ. В целом, введение кенесов в качестве представительного органа снизит дисбаланс между административно-исполнительной и представительной составляющими местной власти, усилит влияние населения, повысит ответственность акима перед местным сообществом. Кенесы напрямую должны взаимодействовать с омбудсменами МСУ и НПО.

В целях усиления местного самоуправления предлагается внедрение института омбудсменов МСУ. Подобный институт функционирует в различных зарубежных странах [121, р. 3-500; 122, р. 3-144; 123, р. 424-446; 124, с. 185-191]. Данный международный опыт описан в первой главе диссертации.

Районный омбудсмен МСУ должен являться должностным лицом при маслихате района и обладать независимым статусом в пределах своей компетенции. Целесообразно внедрять институт омбудсмена МСУ не на уровне сельских округов, а на уровне районов. Так создание института омбудсменов на уровне сельских округов будет связано с зависимостью омбудсмена от акима и сельских элит. Создание институтов омбудсменов на районном уровне позволит омбудсмену дистанцироваться от влияния акимов сельских округов и бюрократического аппарата.

Располагаясь в районе маслихате, а не в акимате, омбудсмен будет иметь институциональную независимость от исполнительных органов, что соответствует международным рекомендациям [173]. Маслихат района должен назначать районного омбудсмена по открытой процедуре и на фиксированный срок – четыре года. Подотчетность районного омбудсмена должна осуществляться раз в год (в конце года) непосредственно районному маслихату, кенесу и населению сельского округа.

В компетенции районного омбудсмена МСУ должны входить следующие вопросы: реализация решений сходов и собраний, содействие в спорных вопросах между населением и акимом (аппаратом акима), между населением и коммунальными службами, консультирование по бюджетным вопросам. Полномочия районных омбудсменов МСУ должны включать следующие действия: запрос документации, участие в заседаниях сходов и собраний, кенесов, проведение медиации, предложение рекомендаций, консультации с маслихатом. Районный омбудсмен МСУ не должен иметь права голоса на сходах и собраниях, не может заменить функции прокурора или акима, не может выступать в роли административного суда.

Деятельность районного омбудсмена должна быть направлена на медиацию между местным населением и исполнительной властью на местах. Желательно, чтобы он имел юридическое образование. Омбудсмен должен выступать гарантом справедливости и его заработная плата должна выплачиваться непосредственно из областного бюджета. Омбудсмен должен проверять, какие ответы населению дает аким, являются ли ответы законными и своевременными, не нарушает ли аким права местных жителей. Данные меры позволяют снизить влияние неэффективного администрирования, несправедливых решений, злоупотребления властью, бюрократии и волокиты.

В сельских округах важно, чтобы каждый житель мог иметь возможность индивидуально обратиться к омбудсмену МСУ, например, на бездействие акима,

сотрудников акимата, коммунальных служб. Группа жителей может обратиться к омбудсмену по проблеме игнорирования акимом протокола схода или собрания. Омбудсмен в своей деятельности может давать рекомендации и заключения, а аким или аппарат акима обязаны предоставить мотивированный письменный ответ в установленные сроки. Внедрение института районных омбудсменов МСУ позволит создать буфер между населением и исполнительной властью. Данный буфер дает возможность не выводить проблему населения сразу в вертикальную плоскость на уровень районного акима, областного акима, или доводить проблему до судебных разбирательств.

Создание института омбудсменов МСУ позволит получить жителям сельских округов понятный и бесплатный канал защиты от неэффективной работы местной администрации, снижать зависимость системы МСУ от акима и его аппарата, сопровождать решения кенесов, сходов и собраний. Районный маслихат через институт омбудсменов может иметь независимый канал получения информации о системных проблемах и конфликтах на местах.

Исследование казахстанских авторов, посвященное работе неправительственных организаций в сельских районах Республики Казахстан, выявило, что деятельность НПО значительно влияет на решение местных проблем, развитие социальной инфраструктуры сельских территорий [174]. Это подтверждает необходимость активизации граждан в МСУ и реализации общественно значимых проектов. Следовательно, вышеописанные практики необходимо перенимать и развивать.

Взаимодействие районного омбудсмента, кенеса и неправительственных организаций должно строиться на партнерской основе, для решения проблем местного населения. Омбудсмен вступает в роли независимого института рассмотрения жалоб, кенес в качестве постоянно действующего представительного органа, институт НПО выступает в роли помощника населения в реализации проектов, организационных вопросах, документах, разъяснительной и просветительской работе.

Например, жители сельского округа могут с помощью НПО написать обращение о неудовлетворительном состоянии местной дороги, собрать фотографии проблемных участков, организовать сбор подписей, проанализировать ответы акимата, выбрать представителей группы и передать жалобу омбудсмену. В свою очередь, омбудсмен может запросить у акимата объяснение и документацию, проверить сроки и законность, потребовать мотивированный ответ, предложить решение или рекомендации исполнительной власти по решению данной проблемы. НПО может контролировать исполнение акима по устранению проблемных участков дороги, смотреть на месте за ходом ремонтных работ, в случае нареканий по ремонту фиксировать и подавать заявление в акимат, при грубых и системных нарушениях поднимать проблемные вопросы в кенесе, способствовать принятию коллективного решения и оформлению протокола. При выявлении системных нарушений НПО может собрать сводку по количеству нарушений и ответов акимата и передать ее омбудсмену. В свою очередь омбудсмен может провести системную проверку и разработать рекомендацию по району или отдельному сельскому округу.

В случаях, когда институт омбудсменов не может содействовать решению проблемы жителей сельского округа, проблема должна переходить далее в вертикальную плоскость, а именно к районному акиму и районному маслихату. Если проблема жителей сельского округа не может решиться на районном уровне, необходимо предусмотреть возможность обращения представителей кенеса через информационные системы eOtinish и eGov непосредственно к акиму области. Если их проблема не решается и через акима области, то с ней можно обратиться в судебные органы согласно Административному процедурно-процессуальному кодексу Республики Казахстан [175]. Кроме того, в случае нарушения законодательства сельские жители имеют право обратиться в прокуратуру.

В рамках предлагаемой организационной модели МСУ с отдельными обращениями жители сельских округов посредством омбудсмена могут обращаться к акимам своих сельских округов и их аппарату. В случае невозможности их решения на сельском уровне, согласно вертикальной иерархии, они должны переходить на районный уровень к районным акимам и районным маслихатам. В случае не удовлетворения индивидуального вопроса на уровне района, гражданин может иметь возможность обратиться через информационные системы eOtinish и eGov непосредственно к акиму области и т.д.

В целом, введение института омбудсменов МСУ способствует усилению подотчетности и открытости местной власти перед населением. Омбудсмены, по сути, выступают посредниками между местными сообществами и административной системой. Происходит расширение обратной связи между населением и органами МСУ, увеличение возможностей жителей влиять на принимаемые решения, усиление принятия решений кенесов и сходов. Омбудсмены являются источником рекомендаций для центральных и региональных органов власти по совершенствованию нормативно-правовой, организационной и финансовой базы МСУ.

Аким сельского округа является должностным лицом, главой МСУ и местного государственного управления в сельском округе. Его деятельность напрямую влияет на развитие соответствующих административно-территориальных единиц. В своих решениях аким должен опираться на волю местного сообщества, его рекомендации и предложения. Именно он несет персональную ответственность за результативность управленческих решений.

Аппарат акима сельского округа имеет статус административно-исполнительной структуры, основные функции которой состоят в обслуживании деятельности акима и его решений: это организационно-правовая, финансово-экономическая, социально-инфраструктурная деятельность, а также работа с населением и общественными структурами. Под конкретные задачи и проблемы при акиме сельского округа могут создаваться рабочие группы и проектные команды. Они могут быть временными и постоянными, и интегрируют усилия администрации и населения округа для более эффективного решения задач.

Взаимодействие с районным акимом и Маслихатом, районными и областными органами власти, НПО осуществляется акимом сельского округа

через выстроенные регулярные каналы интеракции. С районным акиматом и Маслихатом взаимодействие осуществляется в рамках согласования проектов, межбюджетных отношений, в целях организационной и прочей поддержки; от областных органов власти зависит реализация отраслевых программ. Кроме того, предприятия, представители НПО, спонсоры и т.д. способны обеспечивать финансирование социальных проектов. Этим участникам необходимо рассматривать как ресурсных и институциональных партнеров, и выстраивать взаимоотношения с ними, исходя из данной установки.

Предложенная организационная модель МСУ позволяет рассматривать сельский округ не только как нижнее звено административной системы, но и как субъект МСУ. При этом он способен инициировать, координировать, реализовывать и контролировать политику развития в интересах местных сообществ. Это способствует устойчивому развитию сельских территорий. Таким образом, они становятся более сбалансированными и подотчетными, так как исполнительная власть на уровне сельского округа функционирует в единстве с представительным органом. Основывается она на волеизъявлении местного сообщества, а также находится под регулярным мониторингом и контролем независимого института защиты прав и интересов местных граждан.

В современных реалиях в условиях значительного внимания вопросам цифровизации, а также создания Министерства искусственного интеллекта и цифрового развития, особое внимание следует уделить Единой платформе Интернет-ресурсов государственных органов управления и органов МСУ [176]. Данная платформа предусмотрена в Концепции развития местного самоуправления в РК до 2025 года и должна включить в себя все уровни МСУ.

На уровне сельских округов данный вопрос особенно актуален ввиду неравенства в цифровых компетенциях и значительной кадровой нагрузки. Централизованная платформа решает данную проблему. Она позволяет перейти от фрагментарной модели цифрового присутствия государства к единой цифровой системе, выступает институциональным инструментом цифрового государства с единым техническим обязательным стандартом. Ее функционал должен содержать: публикацию планов развития сельских округов, гражданские инициативы, данные о поступлениях в бюджет и расходах, решениях представительного органа, отчетные документы акима, итоги общественных слушаний, принимаемые нормативные акты, отчеты ревизионных комиссий.

При расширении цифровая платформа может также включить в себя страницы местных представительных органов (например, кенеса), онлайн-обсуждения и голосования, интеграцию с eGov mobile, eGov, Open Budget, eOtinish, Smart Data Ukimet. Важным условием является поддержание актуальности и доступности информации для всех граждан, ее открытость, доступность и единообразие.

При расширении Единой платформы Интернет-ресурсов государственных органов управления и органов местного самоуправления в сельских округах рекомендуется исходить из их особенностей и ограничений. Необходимо:

- разрабатывать профиль сельского округа по упрощенной функциональной архитектуре с интуитивно понятной структурой и разделами:

«Аким и акимат», «Кенес сельского округа», «Сходы и собрания», «Бюджет», «Проекты и инициативы жителей» и т.д.;

– интегрировать в структуру платформы страницы государственных органов и органов МСУ, объединив исполнительные и представительные органы;

– предусмотреть цифровые инструменты участия населения и его взаимодействия с государственными органами и органами МСУ: модули онлайн сходов и собраний, онлайн-предложений, цифрового бюджета участия, онлайн-голосования, онлайн-обсуждения, обратная связь;

– укрепить механизмы подотчетности и общественного контроля путем внедрения публичных дашбордов сельских округов, отражающих реализацию проектов, исполнение бюджета, динамику обращений граждан и результативность по ним. Особое внимание уделить, как уже отмечалось выше, интеграции с системой eOtinish в целях обеспечения агрегированной статистики. Внедрить отдельный блок взаимодействия с омбудсменом МСУ для подачи обращений ему, публикации его информации и докладов;

– автоматизировать обновление контента за счет интеграции платформы с системами eGov mobile, eGov, Open Budget, eOtinish, Smart Data Ukimet и др. для сокращения непроизводственных издержек сельских округов и дублирующей отчетности;

– особое внимание в рамках школы сельских акимов уделять модулю «Цифровое развитие села», в частности цифровым продуктам и искусственному интеллекту в работе сельских акимов, актуальность которого заявлена в рамках Диалог-платформы сельских акимов. Также организовывать соответствующие целевые программы для работников акиматов сельских округов.

В целом, Единая платформа Интернет-ресурсов государственных органов управления и органов МСУ, функционирующая, в том числе в сельских округах, позволит обеспечить равный доступ к качественным государственным Интернет-ресурсам. Это обеспечит снижение финансовой и кадровой нагрузки на местах. Таким образом создается единый системный цифровой контур на всех уровнях МСУ, возрастает прозрачность и открытость органов государственного управления и местного самоуправления, происходит формирование новой управленческой культуры, ориентированной на открытое и сервисное МСУ.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Проведенный анализ показывает необходимость введения унифицированной и целостной нормативной среды, где функции, полномочия и ответственность органов МСУ, в том числе в сельских округах, определены более четко и ясно. Утверждение отдельного закона «О местном самоуправлении» – необходимый шаг в институционализации МСУ. Его введение в действие позволит установить целостную нормативную среду местного самоуправления, создать условия для участия населения в МСУ, учитывать особенности местных сообществ, создать твердые имущественные и финансовые основы для осуществления МСУ на местах.

2. На данный момент существует четкая административная подчиненность действующей системы МСУ на всех уровнях. Это усугубляется отсутствием представительных органов МСУ на селе, слабой ролью и влиянием сходов и собраний на принятие управленческих решений. В связи с этим необходима институционализация выборных представительных органов (кенесов) на уровне сельских округов, по примеру Германии, Швеции и Китая. Данные органы должны быть наделены функциями принятия решений, мониторинга и контроля. Кроме того, необходим институт омбудсменов местного самоуправления, выступающий в качестве консультативного органа по вопросам МСУ и органа внешнего контроля. В совокупности введение кенесов и омбудсменов МСУ, а также усиление роли неправительственных организаций обеспечит баланс исполнительной, представительной власти и общественного контроля. Предложенная модель организационной структуры МСУ в целом способствует развитию местного самоуправления в интересах населения.

3. Цифровая трансформация является одним из базовых инструментов усиления МСУ. Она позволяет расширить возможности доступа и участия населения к МСУ, повысить прозрачность деятельности государственных органов и органов МСУ, усилить роль представительных органов и создать открытые механизмы управленческой и бюджетной подотчетности. Оптимальная модель такой трансформации – интеграция цифровых инструментов МСУ в существующую на данный момент цифровую инфраструктуру Республики Казахстан. Реализовываться она должна путем расширения уже действующих государственных систем. Это существенно снижает функциональные и финансовые барьеры, обеспечивает единый стандарт. Интеграция в данную платформу представительных органов, инструментов участия населения и механизмов общественного контроля способствует устранению разрыва между городскими и сельскими территориями, выравниванию сельских территорий между собой. В целом устойчивое развитие МСУ сельских округов возможно лишь при одновременном совершенствовании нормативно-правовых, организационных и цифровых мер.

### **3.2 Обеспечение бюджетно-финансовой самодостаточности сельских округов как основа местного самоуправления**

Бюджетно-финансовая самодостаточность, как уже отмечалось во второй главе в ходе анализа финансовой самодостаточности и обеспеченности бюджетов, выступает основой МСУ, в первую очередь, на уровне сельских округов, так как они являются базовым уровнем данной системы. О бюджетно-финансовой самодостаточности свидетельствует сбалансированность доходов и расходов, эффективная межбюджетная политика, рациональное использование бюджетных средств, публичность и прозрачность бюджетного процесса, а также способность бюджетов данного уровня обеспечивать выполнение возложенных на них функций и полномочий.

Сельские территории наделены отдельными бюджетами, но данные бюджеты являются недостаточными для решения местных проблем. Это обусловлено совокупностью институциональных, управленческих и

организационных ограничений и приводит к бюджетной зависимости. Пока не достигнут баланс полномочий, ответственности и ресурсов между уровнями местного государственного управления и самоуправления. За сельскими округами закреплён минимальный набор налоговых и неналоговых источников дохода. В межбюджетных отношениях сохраняется значительная зависимость от трансфертов из вышестоящих бюджетов, расчет их начисления не учитывает пространственных особенностей сельских территорий. Формируется слабая доходная база и высокая зависимость от трансфертов, препятствующие сбалансированному развитию местного самоуправления в сельских округах.

Возможность решать вопросы местного значения, обеспечивать необходимое качество жизни населения, развивать сельские территории, поддерживать их инфраструктуру напрямую зависит от степени финансовой самостоятельности бюджетов четвертого уровня. Их введение в 2018-2020 годах значительно способствовало развитию МСУ. Тем не менее, на данный момент сохраняется значительная ограниченность собственных доходов и зависимость бюджетов этого уровня от трансфертов из вышестоящих уровней. Перечень данных проблем значителен, основные проблемы управления бюджетами четвертого уровня представлены на рисунке 42.

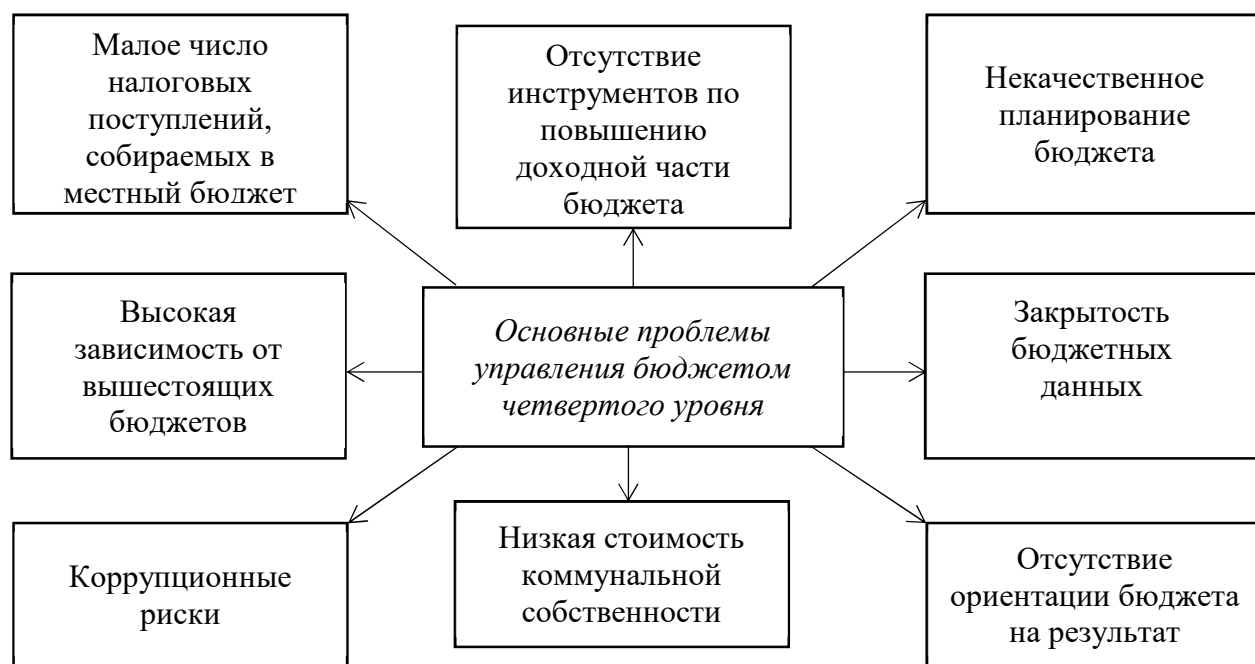


Рисунок 42 – Основные проблемы управления бюджетом четвертого уровня

Примечание – Составлено автором

Анализ существующей системы межбюджетных отношений и проблем управления четвертым уровнем бюджета в Казахстане указывает на ряд черт:

– бюджет четвертого уровня – инструмент, необходимый для развития сельских территорий, однако перечень видов поступлений в него, утвержденный в Бюджетном кодексе РК, является недостаточным для эффективного осуществления функций, возложенных на акимов сельских округов;

– бюджет четвертого уровня включает в себя малое количество налогов. Ставки по ним устанавливаются на центральном уровне. На сельском уровне объективно отсутствуют инструменты по повышению собственной доходной базы. Это усугубляется низкой стоимостью и инвестиционной привлекательностью местного коммунального имущества. Налоговые поступления, источники взимания которых находятся на сельских территориях, направляются в районный, областной и республиканские бюджеты;

– отсутствие ориентации бюджетов четвертого уровня на результат, так как программы развития местных сообществ не включены в систему государственного планирования, где низшим уровнем является областной, на котором принимается План развития. Предвыборные программы избираемых акимов сельских округов не включены в планы регионального развития. На уровне сельского округа бюджеты формируются экстраполяцией на основе предыдущего финансового периода. Они ориентированы на выделение средств из вышестоящего бюджета без учета налогового, инфраструктурного и инвестиционного потенциала сельского округа;

– закрытость бюджетных данных этого уровня. Местные сообщества практически не привлекаются к участию в бюджетных процессах. В открытых источниках размещаются уже утвержденные бюджетные программы. Существует сложность навигации и поиска этих данных. В целом, все это снижает доверие к МСУ;

– обеспечение бюджетов четвертого уровня происходит в основном за счет субвенций и целевых трансфертов из вышестоящих бюджетов. Их выделение не зависит от системы региональных стандартов для населенных пунктов, реализация которой ориентирована на трансформационный переход к модели «Люди к инфраструктуре».

Результаты выше приведенного корреляционного анализа показали, что наибольшая теснота связи у доходов бюджетов сельских округов наблюдаются с демографическими характеристиками, являющимися базовыми доходобразующими факторами, напрямую влияющими на потребление товаров и услуг, определяющими количество хозяйствующих субъектов, а также формирующими налоговую базу. Следовательно, необходимо создавать соответствующие условия жизни и усилить государственные меры поддержки, направленные на привлечение населения в сельскую местность.

Анализ выявил аграрную специфику сельских округов, при этом указал на то, что значительная доля сельского производства осуществляется личными подсобными хозяйствами. Это свидетельствует о важности государственных мер поддержки развития агропромышленного комплекса, в том числе как финансовой основы МСУ сельских территорий.

Подтверждена и значимость объектов сферы обслуживания и торговли в качестве собственных источников доходов сельских округов. В то время как, снижение тесноты корреляции доходов бюджетов сельских округов с количеством экономически активного населения и действующих субъектов малого и среднего бизнеса свидетельствует о наблюдающемся разрыве между экономической активностью населения и доходами соответствующих бюджетов.

Это обусловлено, в свою очередь, имеющейся проблемой: регистрацией субъектов МСБ вне территории фактического осуществления деятельности, а также поступлением налоговых отчислений от них в вышестоящие бюджеты.

Для решения данных проблем необходимо усилить налогооблагаемую базу путем принятия государственных мер, направленных на развитие агропромышленного комплекса. Особое внимание уделить массовой сельскохозяйственной кооперации, с отдельным акцентом на недопущение практики создания объединений-посредников для скупки сырья у личных подсобных хозяйств с последующей перепродажей переработчикам. Использовать потенциал социально-предпринимательских корпораций для усиления доходной базы налоговых поступлений сельских округов.

По результатам вышеприведенного анализа уровень самодостаточности бюджетов четвертого уровня возрос незначительно. В 2018 году он составлял 25,3%, в 2024 году – 25,3%. Это свидетельствует об отсутствии динамического роста. Для решения данной проблемы необходимо продолжить меры фискальной децентрализации в направлении дальнейшей передачи дополнительных доходных источников бюджетам сельским округам. Предлагаемые меры представлены на рисунке 43.

Для улучшения финансовой обеспеченности бюджетов сельских округов наиболее эффективным является закрепление за ними дополнительно территориально привязанных источников, а не введение новых налогов, сборов и платежей. Предлагается передать следующие виды плат, налогов и сборов:

– плата за негативное воздействие на окружающую среду (30% платы остается в сельском округе, 70% платы перечисляется в областной бюджет). Часть платы в виде 30% справедливо оставлять в тех сельских округах, на территориях которых расположены карьеры, производства, производственные объекты загрязняющие местную территорию. Сельский округ должен получать компенсацию, так как несет локальные издержки за пыль с карьеров, выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, сбросы и т.п. Для снижения экологической нагрузки сельские округа должны иметь возможность проводить озеленение для снижения влияния пыли, санитарную очистку, развивать экологическую инфраструктуру и т.д. С появлением данного финансового источника, у сельского округа появляются стимулы контролировать экологическую ситуацию и дисциплину, устранять и контролировать источники загрязнения, бережнее относиться к экологии сельской территории.

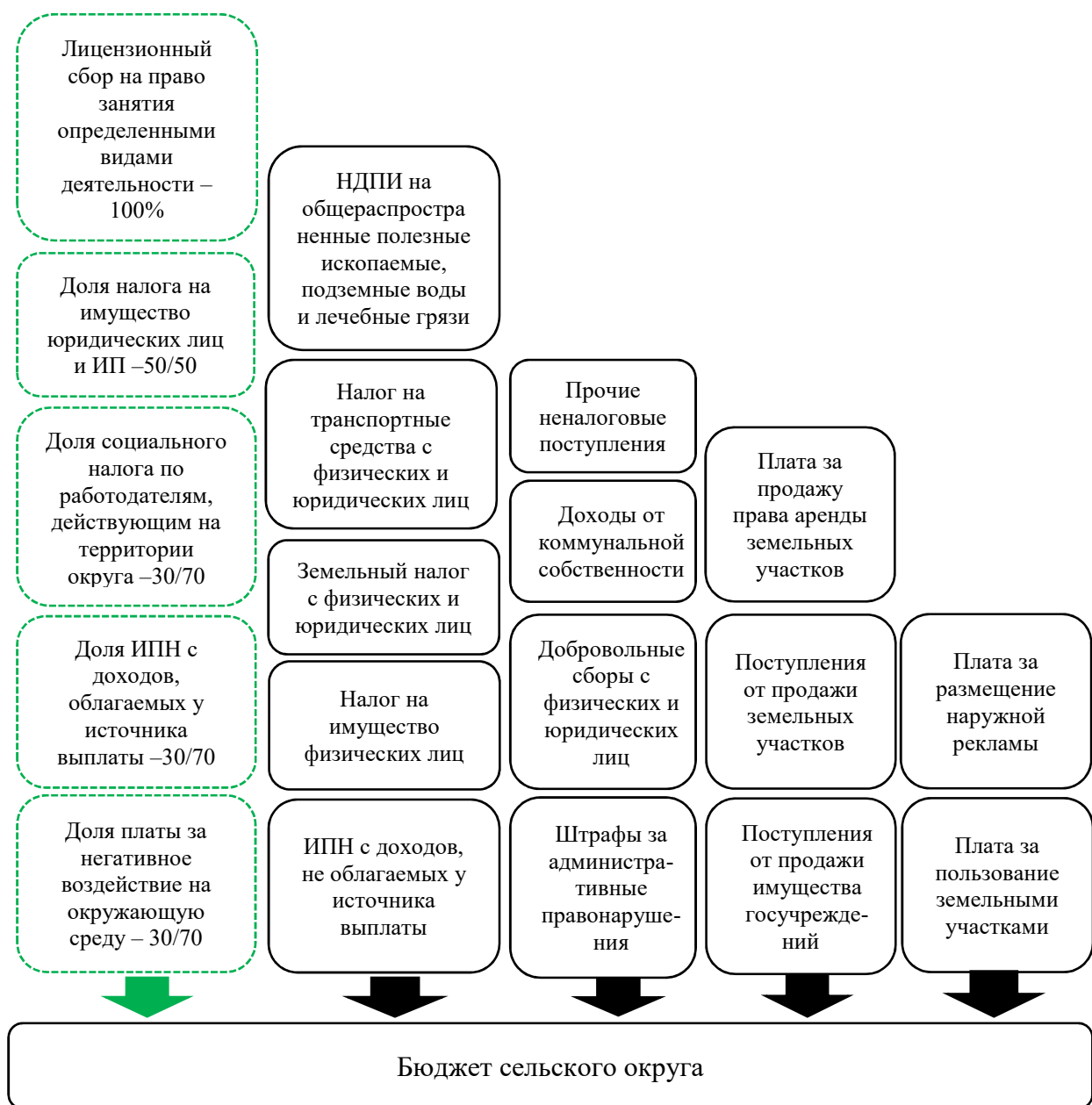


Рисунок 43 – Усиление фискальной децентрализации бюджетов четвертого уровня

Примечание – Составлено автором

– Доля ИПН с доходов, облагаемых у источника выплаты (30% налога остается в сельском округе, 70% налога перечисляется в районный бюджет). Часть данного налога непосредственно должна оставаться на той территории, где работает человек. Данная мера позволит дать стимулы местным исполнительным органам в способствовании созданию рабочих мест в сельских округах и развитию официальной занятости, тем самым увеличивая доходную часть бюджета. На данный момент данный налог зачисляется в районный бюджет и передача части налога в размере 30% сельским округам возможна через механизм межбюджетного распределения. Президент РК Токаев К.-Ж.К. на диалоговой платформе сельских акимов высказал тезис: «Плати налоги там,

где работаешь». Исходя из этого, необходимо развивать и совершенствовать процессы администрирования.

1. Доля социального налога по работодателям, действующим на территории округа (30% налога остается в сельском округе, 70% налога перечисляется в районный и областной бюджет). Передача части налога в размере 30% сельским округам, также способствует развитию занятости и экономической активности. Привязка 70% к районному бюджету позволит сохранить устойчивость доходов, так как районный бюджет остается основным носителем расходов и управленческих затрат на районном уровне.

2. Налог на имущество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (50% налога остается в сельском округе, 50% налога перечисляется в районный бюджет). Недвижимость непосредственно закреплена за определенной территорией, поэтому имущество юридических лиц и ИП расположенных в сельском округе должно приносить доход местному бюджету. Данный налог соотносится с местными услугами: дороги, освещение, уборка и благоустройство, инженерная и пожарная инфраструктура. Международные эксперты отмечают, что местные власти должны обладать большими полномочиями непосредственно по имущественным налогам [177]. По новому налоговому кодексу данный вид налога относится к районному бюджету, к бюджету сельского округа относится налог на имущество физических лиц. Было бы рационально, использовать часть налога на имущество юридических лиц и ИП в размере 50%, на нужды сельского округа. Раздельное использование поступлений от данного налога позволяет:

Во-первых, соблюдать компромисс между интересами района и сельского округа. Передача 100% налога в сельский округ привела бы к потере устойчивости доходной базы района. Оставление 100% налогов в районе, снижает мотивацию сельского округа к развитию предпринимательства, инфраструктуры и привлечению инвестиций. Разделение налога способствует развитию, так как выгоды от роста налоговых поступлений распределяются поровну между двумя уровнями.

Во-вторых, передача 50% налога на имущество юридических лиц и ИП обеспечивает принцип справедливости, так как налог на имущество привязан к конкретной территории, уплата и отчетность осуществляется по месту нахождения объектов налогообложения. Объект налогообложения является недвижимым, расположенным в конкретной местности (теплицы, склады, производственные площадки, магазины и т.д.), поэтому часть налога должна оставаться в данной местности для возможностей развития местной инфраструктуры.

Стоит отметить, что данный налог необходимо взимать по месту нахождения объекта, в зависимости от структуры экономики района оставлять сельским округам по решению маслихата промежуток взимания налога максимально 50% или минимально 30%, а также сохранить механизм выравнивания внутрирегиональных диспропорций и стандартов.

– Лицензионный сбор на право занятия определенными видами деятельности (100% налога должно оставаться в сельском округе). Данный сбор

можно рассматривать как дополнительный инструмент получения дохода сельского округа. Сбор необходимо передать из районного бюджета в бюджет сельского округа, так как база по такому сбору «узкая» и «нерегулярная» для районного бюджета. Платеж носит разовый характер, и перечисляется при выдаче лицензии, переоформлении и выдаче дубликата лицензии ограниченного перечня видов деятельности по месту нахождения налогоплательщика. Передача лицензионного сбора позволит незначительно повысить финансовую самостоятельность бюджета сельского округа.

В целом, дальнейшая фискальная децентрализация способствует формированию стимулов для развития МСБ, расширению налогооблагаемой базы без дополнительного давления на бизнес, росту устойчивости доходов населения, уменьшению зависимости от трансфертов и усилению бюджетно-финансовой самодостаточности сельских округов. При этом необходимо законодательно закрепить постановку юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на регистрационный учет в органах государственных доходов на территории фактического осуществления деятельности.

Данные предложения могут быть использованы при внесении изменений и дополнений в вопросах совершенствования бюджетного законодательства и законодательства в сфере местного самоуправления. Они ведут к повышению заинтересованности акимов сельских округов в расширении налогооблагаемой базы. Ее рост позитивным образом отражается на решении проблем местного значения. Особое внимание необходимо уделять развитию цифровой инфраструктуры, позволяющей обеспечить учет, сбор и анализ данных.

На данный момент, как уже отмечалось выше, основная часть расходов сельских округов обеспечивается трансфертами из бюджетов вышестоящего уровня. Объемы трансфертов общего характера, исходя из Бюджетного кодекса РК [169] устанавливаются на трехлетний период и в соответствии с методикой расчета представляют собой разницу между прогнозируемыми объемами доходов и затрат сельского округа за определенный период [171].

Целевые текущие трансферты направлены на компенсацию потерь, возникающих ввиду принятия нормативно-правовых актов вышестоящими органами власти. Целевые трансферты на развитие выделяются для осуществления принятых вышестоящими органами местных бюджетных программ развития. Они ориентированы на систему региональных стандартов (в соответствии с нормативами для центров сельских округов и опорных населенных пунктов), поэтому в случае неосвоения в соответствующем периоде являются возвратными. За счет нецелевых трансфертов происходит обеспечение оказания гарантированных государством услуг, осуществление функций местных исполнительных органов власти. Целевые трансферты выделяются для решения определенных задач и являются невозвратными и безвозмездными.

Вышеприведенный корреляционный анализ показал отсутствие значительных взаимосвязей между объемами трансфертов в бюджеты сельских округов и социально-экономическими характеристиками этих округов. В ходе проведения экспертного опроса акимы также подтверждают отсутствие прямой взаимосвязи по данному вопросу. Механизм межбюджетного распределения не

опирается на объективные параметры развития территорий. Трансферты носят преимущественно административный, а не экономически обусловленный характер, и напрямую не связаны с системой региональных стандартов.

В этой связи необходимо привязать систему выделения целевых трансфертов с системой региональных стандартов. Это позволит привести в соответствие перечень ее объектов и услуг (благ), а также показателей их доступности и обеспеченности необходимой инфраструктурой в центрах сельских округов и опорных сельских населенных пунктах с реальными показателями. При выделении трансфертов должны учитываться пространственные особенности, а также фактические расходы на содержание инфраструктуры. Кроме того, при выделении трансфертов необходимо учитывать площадь сельского округа, его удаленность и экономическую активность.

В международном «Рейтинге открытости бюджета», ориентированном на создание базы для вовлечения общественности в бюджетные процессы, уменьшение нарушений со стороны представителей исполнительной власти и расширение надзора, позиции Казахстана на протяжении всего времени, по показателю общественного участия остаются крайне низкими. По итогам 2023 года они набирают из 100 баллов всего 11 (от 0 до 40 баллов – низкое общественное участие). Если по показателям прозрачности бюджета (63 балла в 2023 году) и бюджетного надзора (61 балл в 2023 году) в целом прослеживаются позитивные тенденции, то по показателю общественного участия вопрос не только не решается, но и усугубляется. Исходя из данного рейтинга, казахстанская общественность по-прежнему имеет недостаточно возможностей для участия в бюджетном процессе (рисунок 44).

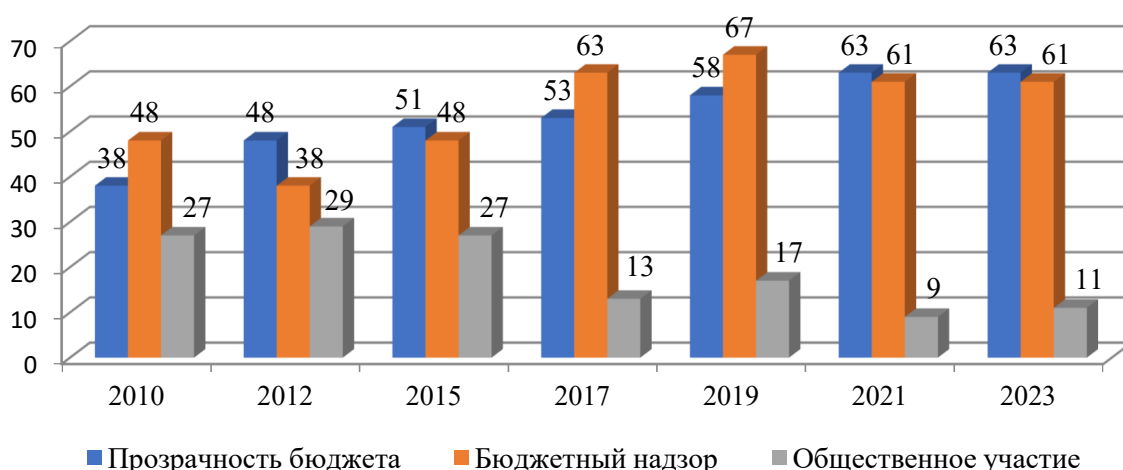


Рисунок 44 – Уровни общественного участия в МСУ

Примечание – Составлено по источнику [178]

На всех этапах бюджетного цикла, начиная от планирования и заканчивая отчетностью, местным сообществам Казахстана законодательно предоставлена возможность участвовать в бюджетном цикле. Это имеет огромную значимость,

так как влияет на прозрачность бюджета. С целью осуществления социально-экономической и политической модернизации государство предоставляет гражданам право на реализацию участия в бюджетном процессе. Участники сельских сообществ получили юридическую возможность с акимом планировать данный бюджет. Это относится и к расходной части. Без согласования с представителями сельских сообществ проект бюджета не направляется на дальнейшее согласование с маслихатом района. Схема бюджетного цикла сельского округа, его основные этапы представлены на рисунке 45.



Рисунок 45 – Схема бюджетного цикла сельского округа

Примечание – Составлено автором

Несмотря на имеющиеся возможности участия в бюджетных процессах, наблюдаются сложности с вовлечением сельского населения в этот процесс. Бюджетная адвокатура является стратегическим подходом, позволяющим гражданам участвовать в бюджетных процессах. Через нее граждане влияют на решения местных органов власти относительно бюджетных вопросов. Это позволяет оптимальным образом устранять местные проблемы за счет получения финансирования. Благодаря ее инструментам сельские сообщества получают реальные возможности участвовать в разработке бюджета, его утверждении, исполнении, мониторинге и контроле. Отдельные граждане, общественные объединения и группы лиц могут вносить бюджетные предложения на местах, вовлекаться в деятельность рабочих комиссий по бюджетным вопросам.

Благодаря бюджетной адвокатуры сельское население получает реальные возможности влияния на распределение местных расходов, что повышает

эффективность их использования. Инструменты бюджетной адвокации значимы не только для гражданского общества (НПО, фондов, благотворительных организаций, волонтерских движений, профсоюзов и объединений по защите интересов, экспертов, СМИ, религиозных объединений и т.д.) и населения, но и для представителей органов МСУ. Их применение способствует оптимальному решению местных проблем. На основе зарубежного опыта предлагается модель бюджетной адвокации МСУ в сельских округах (рисунок 46).

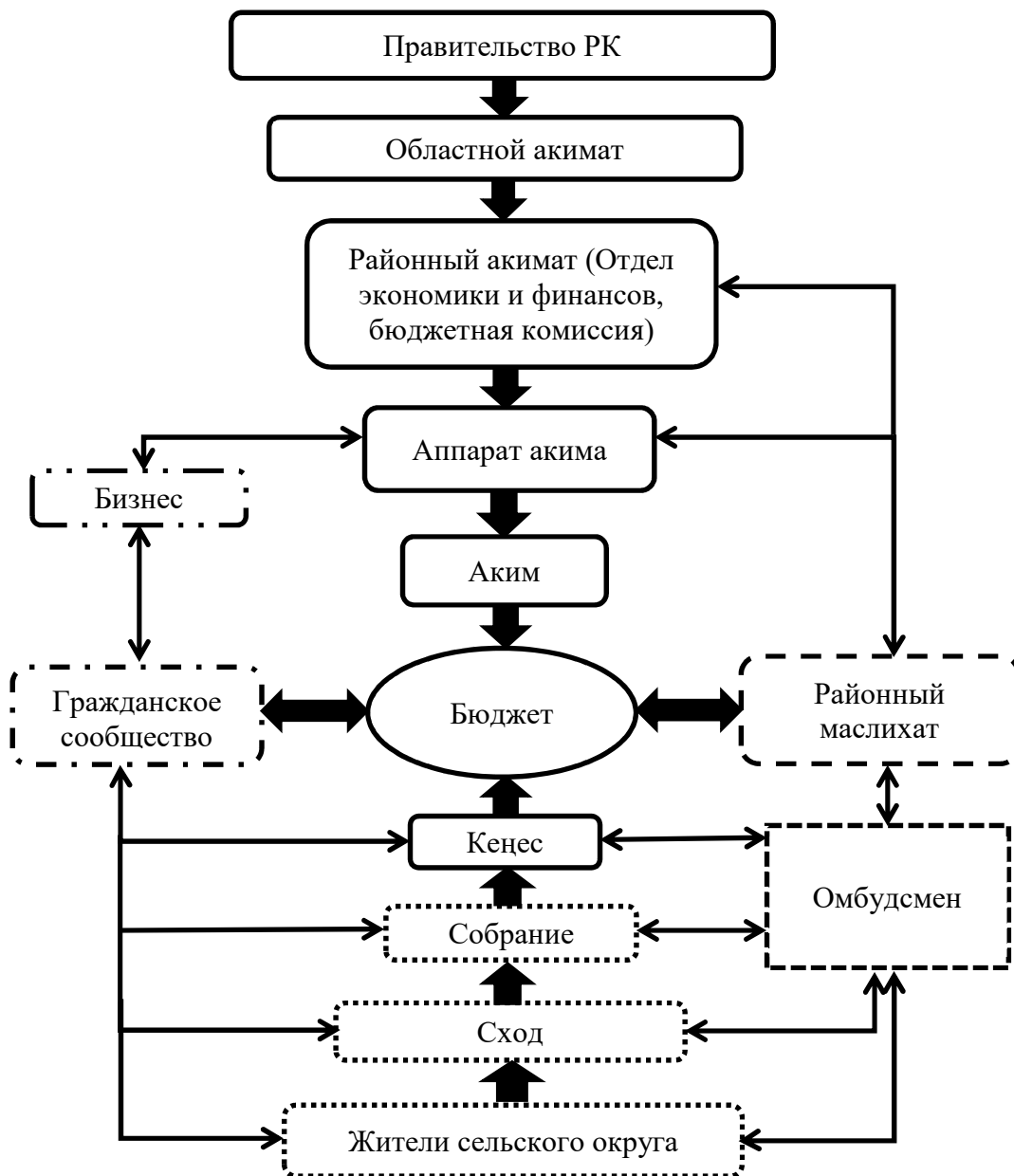


Рисунок 46 – Предлагаемая модель бюджетной адвокации МСУ в сельских округах

Примечание – Составлено автором

В мировой практике существуют примеры программ по подготовке амбассадоров бюджетной адвокации, внедряющих ее инструменты на практике.

Общественные объединения и неправительственные организации Казахстана уже обучают население таким инструментам. Акимов сельских округов необходимо также обучать инструментам бюджетной адвокации, активно поддерживать реализацию данных программ. В конечном итоге это позволяет учитывать общественное мнение в бюджетных вопросах, а, следовательно, повышает эффективность бюджетного процесса.

Для усиления работы бюджетной адвокации на селе необходима модернизация нормативно-правовой базы, с учетом внедрения механизмов вовлечения сельских жителей в бюджетный процесс. Также необходимо введение в Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» термина «бюджетная адвокация», понимая под ним стратегический подход, направленный на воздействие принимаемых органами власти решений по бюджетным вопросам. В целом, это позволит сельским сообществам участвовать в формировании бюджета, внесении изменений в него, перераспределении его на местах с учетом актуализации проблем.

Подводя итоги вышеизложенному необходимо отметить:

1. Обеспечение бюджетно-финансовой самодостаточности сельских округов является основой развития местного самоуправления. Данный процесс начался в 2018 году и требует дальнейшего совершенствования. От степени финансовой самостоятельности бюджетов четвертого уровня напрямую зависит способность решать вопросы МСУ, развивать сельские территории, поддерживать необходимую инфраструктуру и обеспечивать качество жизни населения.

2. Анализ управления четвертым уровнем бюджета указывает на определенные проблемы. Перечень видов поступлений в бюджет данного уровня является недостаточным для выполнения функций и полномочий, возложенных на акимов сельских округов. На местном уровне отсутствуют инструменты по повышению собственной доходной части бюджета, местная коммунальная собственность обладает низкой стоимостью, а часть взимаемых налогов с данной территории направляется в районный бюджет. Отсутствует ориентация бюджета на результат, формирование его происходит шаблонно на основе предыдущего финансового периода. Наблюдается закрытость бюджетных данных, местные сообщества практически не привлекаются к бюджетному процессу. В целом, имеется высокая зависимость от трансфертов из вышестоящих бюджетов.

3. Дальнейшая фискальная децентрализация способствует укреплению основ местного самоуправления. В целях ее усиления необходимо передать часть налоговых и специальных поступлений из областного и районного (города областного значения) бюджетов в бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа согласно представленной схеме. Данные предложения способствуют расширению налоговой базы без дополнительного давления на бизнес. Кроме того, необходимо пересмотреть механизм межбюджетного распределения с учетом системы региональных стандартов в центрах сельских округов и опорных сельских населенных пунктах. В целях привлечения местного населения в бюджетный процесс необходимо уделить особое внимание развитию бюджетной адвокации в сельских округах, а также деятельности ее

амбассадоров. Совокупность данных мер позволит достичь сельским округам Республики Казахстан наибольшего развития местного самоуправления.

### **3.3 Вовлечение местного сообщества в процессы самоуправления сельскими округами**

Становление местного самоуправления базируется на развитии местных сообществ, их взаимодействии с местной исполнительной властью и вовлечении в процессы принятия решений на местном уровне. Несмотря на принимаемые институциональные и финансовые меры, формирование системы МСУ в сельской местности возможно лишь при активном участии сельских сообществ. Особую роль в этом процессе играет способность сельских сообществ к участию в управлении и решению социально-экономических задач силами общественности. Это достижимо лишь при должном уровне знаний, информированности и готовности населения.

Граждане Республики Казахстана участвуют в МСУ в качестве членов местного сообщества. Как уже отмечалось выше, они наделены правом выбора депутатов маслихатов соответствующих административно-территориальных единиц, а также отзыва депутатов. Обладают правом участвовать в общественных слушаниях, обращаться с жалобами и предложениями в государственные органы. Сельские жители имеют право избирать акимов сельских округов путем прямых выборов. Тем не менее, основными формами вовлечения населения сельской местности в МСУ остаются сходы и собрания местных сообществ [138; 139]. Формы участия могут быть общераспространенными и закрепленными законодательно, а могут быть установлены на уровне конкретного сообщества и определены в уставе местного сообщества.

Общественное участие предполагает переговорный процесс между гражданами и лицами, принимающими окончательные решения по проблемам местного населения. Тогда как, вовлечение общественности включает проактивные действия лиц, которые должны принимать данные решения с учетом позиций местного населения. Сами члены местного сообщества могут быть не осведомлены о принятии подобных программ и решений. Преимуществами вовлечения общественности в управление на местном уровне служат учет мнений сельского сообщества о нуждах и потребностях, а также рост доверия населения к органам МСУ.

Общественное участие в МСУ способствует повышению качества управления. Казахский исследователь Чеботарев А.Е. отмечает, что: «Дальнейшее развитие МСУ во многом зависит от уровня участия в его осуществлении жителей городских и сельских населенных пунктов. Поэтому так важно развивать формы и механизмы данного участия» [179, 180].

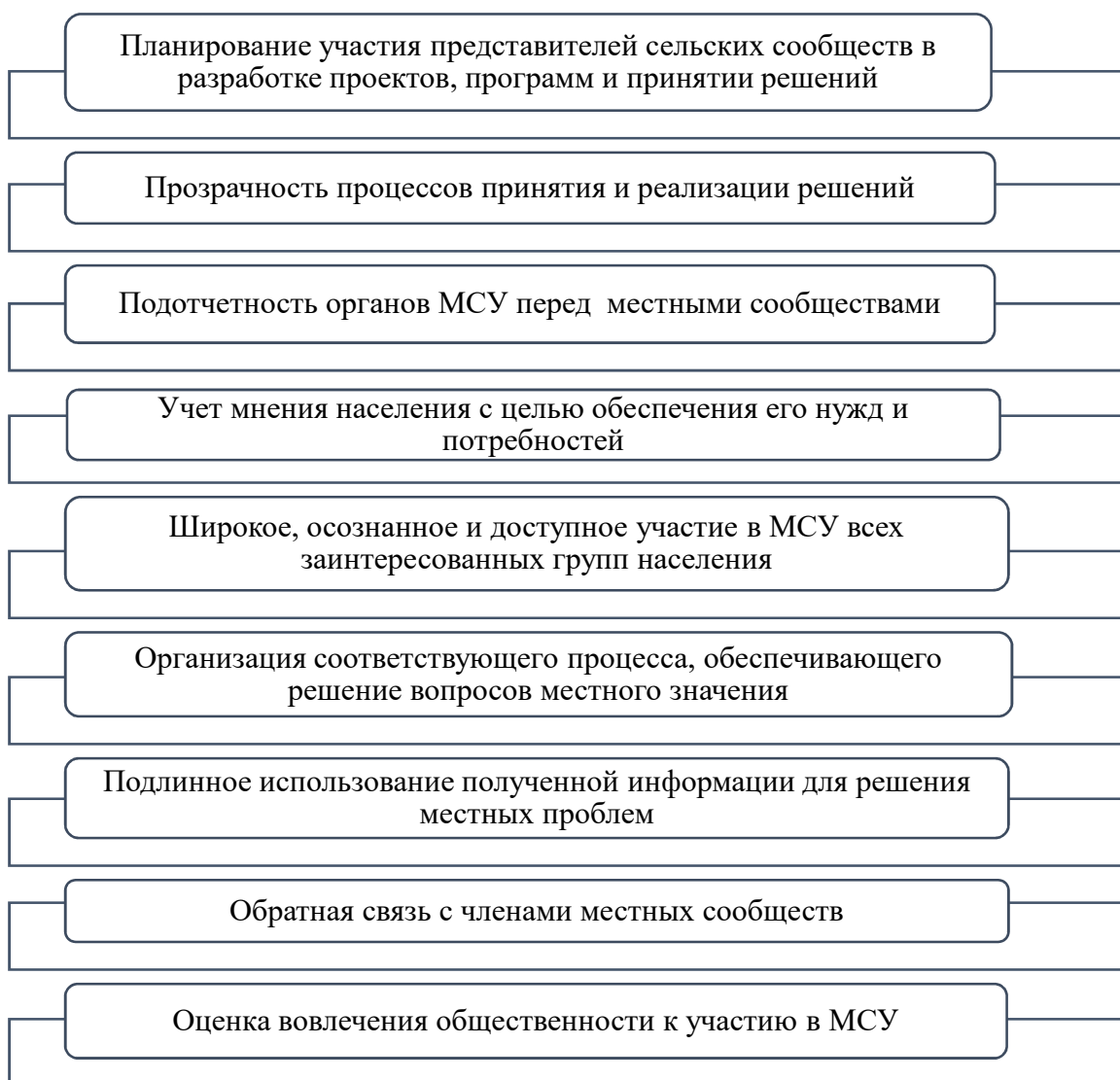


Рисунок 47 – Принципы вовлечения общественности в МСУ

Примечание – Составлено автором по источнику [180, с. 5-7]

Кодекс рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы [181] устанавливает четыре основных уровня общественного участия от наименьшей до наибольшей степени вовлеченности: информирование, консультирование, диалог и партнерство. Информирование предполагает открытый и свободный доступ к информации для граждан на всех этапах принятия решений МСУ, что позволяет реализовать функцию общественного контроля. Консультирование предусматривает широкое обсуждение различного рода вопросов органами местной власти с организациями гражданского общества. Диалог представляет собой двухстороннюю коммуникацию между органами местной власти, гражданами и организациями гражданского общества. Партнерство включает разделение не только принятия решений, но и ответственности за процесс их принятия и реализации.

Международной Ассоциацией Общественного участия (The International Association for Public Participation – IAP2) [182] разработано пять уровней данного участия в зависимости от степени влияния местных сообществ на принимаемые решения, варьирующихся от низкой до высокой степени (рисунок 48). Информирование и консультирование представляют собой минимальное общественное участие; вовлеченность, сотрудничество и предоставление полномочий считаются реальным участием ввиду того, что требуют внесения изменений в проекты решений исходя из предложений и пожеланий общественности.

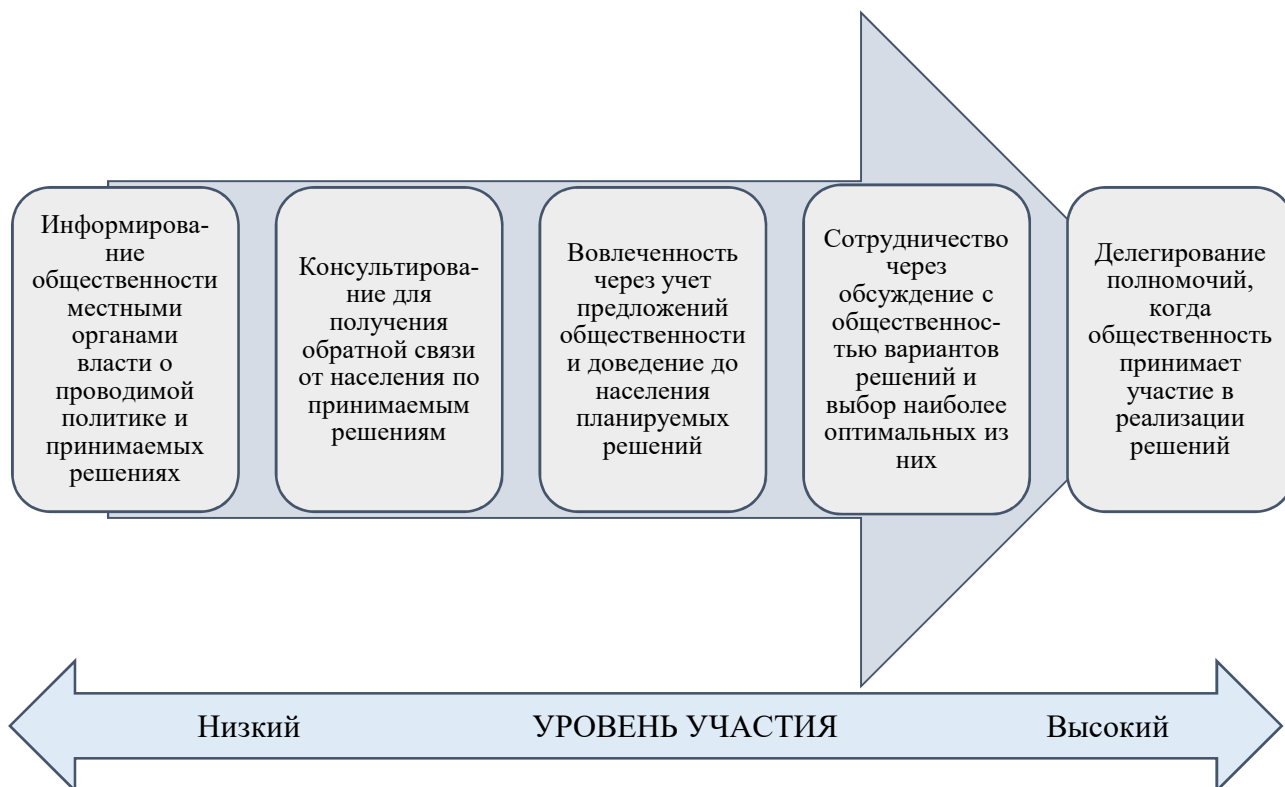


Рисунок 48 – Уровни общественного участия в МСУ

Примечание – Составлен по источнику [180, с. 11-13]

В Республике Казахстан, особенно на уровне сельских округов, наиболее распространены первые два уровня общественного участия: информирование и консультации. В частности, согласно Закону «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [138] решения, принимаемые сходами или собраниями местных сообществ, доносятся до населения через средства массовой информации или другими способами, что и является по сути информированием.

Примерами консультирования является проведение сходов и собраний местных сообществ, а также общественных слушаний. В Казахстане отсутствует единый электронный реестр решений сходов и собраний (в том числе с фильтрацией по региону или теме), что затрудняет анализ. Отсутствуют и итоговые отчеты по выполнению их протокольных решений. Для выявления

проблематики сходов, собраний и слушаний проведен контент-анализ 142 протоколов Карагандинской области за 2023-2025 годы. В ходе него выявлено, что основную тематику составляют: инфраструктура (дороги, водоснабжение, освещение и т.п.) – 29,7%, социальная сфера (образование, медицинское обслуживание, культура и т.д.) – 22,3%, вопросы благоустройства населенных пунктов и экологические проблемы – 18,1%, отчеты акимов и бюджетные вопросы – 14,9%, занятость и социальная поддержка – 9,3% и другое – 5,7%. В целом, наблюдается неравномерность публикаций. Далеко не все сельские округа размещают протоколы в открытом доступе. Наблюдается слабая обратная связь, так как протоколы просто констатируют итоговое решение.

Наблюдаются и более высокие уровни общественного участия в МСУ. Согласование с собранием местных сообществ плана поступлений и расходов – пример вовлеченности. В то время как, утверждение данного плана с собранием – пример сотрудничества местного сообщества и акима.

Грантовое стимулирование со стороны государства – один из путей повышения гражданской активности на местах. Оператором предоставления государственных грантов в Казахстане в целях осуществления социальных проектов и повышения потенциала сообществ, в том числе и сельских, выступает НАО «Центр поддержки гражданских инициатив». Сельские неправительственные организации имеют возможность получать малые гранты государства. Для масштабирования данной деятельности необходимо обучение сельских НПО финансовым, правовым вопросам, связанных с их деятельностью, что позволит расширить участие населения в решении местных проблем [183].

Примерами сотрудничества с местными сообществами в Карагандинской области являются составление планов по управлению пастбищами, а также инициативные собрания, проводимые в Нуринском и Абайском районах. На них сами жители предлагают конкретные проекты и реализуют их софинансирование благодаря поддержке спонсоров-сельхозпроизводителей (например, Товарищество с ограниченной ответственностью «Құлан-Өтпес», крестьянские хозяйства «Абдыкерев», «Бахтияр» и «Береке»).

Модель «Государство+бизнес+население» напрямую обеспечивает вовлечение граждан в МСУ, снижает нагрузку на бюджет, способствует открытому взаимодействию государственных органов и населения. Сельские округа имеют свои Telegram-чаты, некоторые акимы сельских округов имеют свои страницы в Instagram, где жители имеют возможность напрямую обратиться по своим проблемам, мониторить их решение. Вместе с тем, наблюдается слабая публичность и освещение проводимых мероприятий, недостаточная инициативность местных групп населения, низкий уровень гражданской компетентности, а также объективно обусловленное большими размерами сельской территории цифровое неравенство.

Начиная с 2021 года, сельские жители получили возможность напрямую участвовать в выборах акимов сельских округов, что является прямой формой участия в МСУ. Всего с 2021 по 2024 годы в Казахстане избран 2641 сельский аким. Это составляет более 97%. При этом около 70% заняли эту должность первый раз. По Казахстану наблюдается неравномерность электоральной

активности: явка на выборах акимов сельских округов варьируется от 50% до свыше 80%, конкуренция в среднем составляет 3-4 кандидата, на первых этапах выборов около 60% кандидатов зарегистрированы как самовыдвиженцы, а остальные как представители партий [184]. С ноября 2023 года в Казахстане введены пилотные выборы акимов районов. На данный момент населением напрямую избрано 52 акима районов. Данный процесс приостановлен до принятия взвешенного решения по этому вопросу.

В целом, введение прямых выборов акимов сельских округов способствует увеличению их зависимости от доверия и поддержки местного населения. Тем не менее, наблюдается и зависимость акимов данного уровня от вышестоящих органов власти, влияние кадровых и иных связей, возможностей использования ресурсов партийных представителей, в отличие от самовыдвиженцев. Также исследователи отмечают в качестве ограничения обязательную норму высшего образования для кандидатов (так как кандидаты из села в основном имеют средне-специальное образование), отсутствие института качественных наблюдателей в селах, ограниченное распространение Интернета, что является сдерживающим фактором агитационной компании [185]. Для нарастания положительного эффекта от проводимой реформы необходимы дополнительные программы по повышению политической осведомленности сельского населения, усиление механизмов независимого наблюдения и прозрачности выборов, расширение полномочий МСУ на местах, дальнейшей цифровизации.

Реформирование системы МСУ в Республике Казахстан ориентировано на расширение возможностей общественного участия и вовлечения населения в эти процессы. В мировой практике существует множество примеров установления результативного взаимодействия между местными государственными органами и общественностью, а также привлечения населения к участию в бюджетных процессах. Такие практические примеры представлены международной сетью Global Initiative for Fiscal Transparency [186].

В казахстанской практике также существуют аналогичные примеры. В 2019 году при поддержке Министерства информации и общественного развития РК реализован масштабный проект по содействию местным сообществам в развитии МСУ «Продвижение гражданского диалога и участия как основы местного самоуправления». Общественный фонд Transparency Kazakhstan в 2019-2021 годах разработал интерактивную карту сельских бюджетов, в которой отражены бюджеты более трех тысяч сельских округов, сел, поселков и городов районного значения [187]. В 2024 году в Алматинской и Павлодарской областях Частным фондом информационной поддержки осуществлен проект «Бюджетная адвокатура для сельских сообществ». В 2024-2025 годах в Павлодарской, Западно-Казахстанской областях, областях Жетісу и Ұлытау общественным фондом «Десента» реализован проект «Соучаствующее управление – разделенная ответственность», ориентированный на обучения сельского населения для повышения потенциала сел и увеличения доходной базы сельских округов. В течении последних четырех лет на постоянной основе в Акмолинской и Восточно-Казахстанской областях функционирует Фонд устойчивого развития сельских территорий.

Как уже отмечалось выше, с 2018 года в Казахстане введены бюджеты четвертого уровня. Актуализируются в связи с этим вопросы привлечения в бюджетный процесс местного населения. Бюджетная адвокация позволяет сельским сообществам вовлекаться в процессы формирования бюджета, внесения изменений в него, контроля за его исполнением, перераспределением на местах с учетом актуальности проблем. Кроме того, необходима предварительная отчетность по исполнению бюджетов. Местные сообщества должны получить реальные возможности внесения корректировок в бюджет, полномочия по контролю за исполнением бюджета, инициированию и участию в аудиторских проверках. Значимы и их возможности влиять на использование неизрасходованных средств, вносить замечания в итоговую отчетность и контролировать их устранение [188]. Помимо бюджетной адвокации важны замеры общественного мнения в виде опросов, фокус-групповых исследований, общественных слушаний.

С целью изучения проблем и перспектив развития местного самоуправления в сельских округах Карагандинской области согласно описанной ранее методологии проведено два социологических опроса: опрос общественного мнения жителей сельских округов с выборкой 525 человек (в возрасте от 18 лет и старше) и экспертный опрос 175 государственных служащих (акимов и сотрудников акиматов).

Опросы проведены во всех сельских районах Карагандинской области: Абайском, Актогайском, Бухар-Жырауском, Каркаралинском, Нуринском, Осакаровском и Шетском. Они реализованы в гибридном оффлайн и онлайн формате на государственном и русском языках. Каждая из анкет содержит по пятнадцать вопросов (Приложения Б, В). Обработка полученных данных осуществлена в MS Excel и в Stata.

При проведении опроса жителей сельских округов применена квотная выборка. В качестве квот выступили сельский район, пол и возраст респондентов. Более детально методология проведения опросов описана в первой главе диссертации при рассмотрении исследовательской луковицы Saunders. Подробные результаты социологических опросов представлен в (Приложении Г).

Опросы показали, что большинство сельских жителей (65,3%), также как и государственных служащих в сельских округах (80,6%), осведомлено, что местное самоуправление представляет собой систему, где население при помощи акиматов или представительных органов (маслихатов) решает вопросы местного значения (рисунок 49). Количество тех, кто не знает, что представляет из себя МСУ значительно ниже.

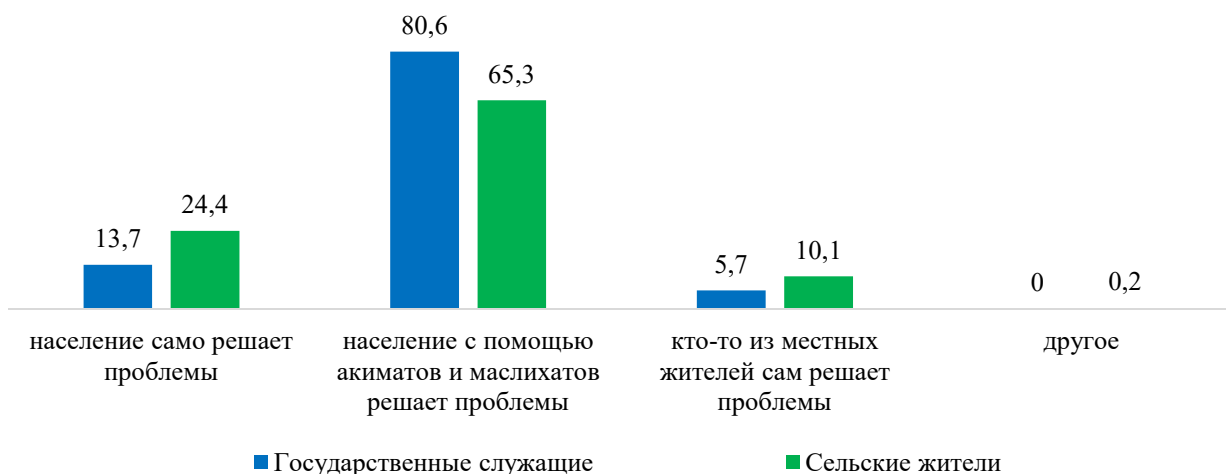


Рисунок 49 – Диаграмма распределения мнений о понимании местного самоуправления, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Сельские жители отводят особую роль учету мнения населения в процессе решения проблем села – 43,2%. Государственные служащие ввиду своей профессиональной специфики полагают: МСУ в большей степени способствует исполнению локальных задач путем усиления обратной связи между акимами и населением (60,6%), а затем за счет учета мнения жителей села (44,6%).

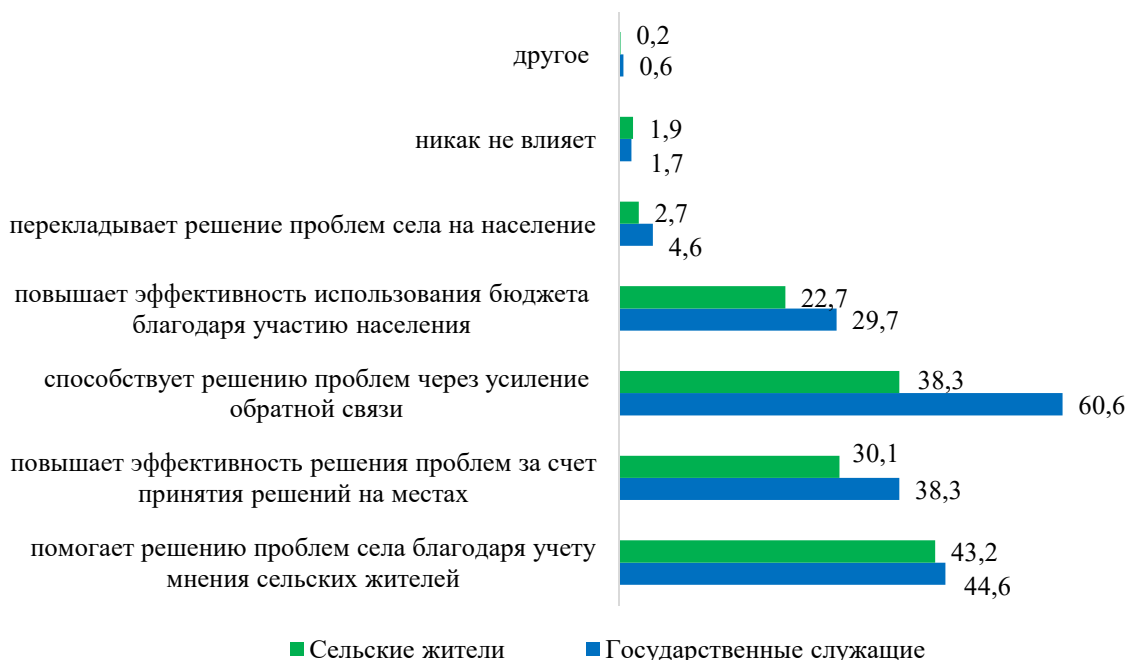


Рисунок 50 – Диаграмма распределения мнений о влиянии МСУ, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Отмечают наличие местного самоуправления в местах их проживания большинство государственных служащих (84,6%) и сельских жителей (66,3%). Заявляют об его отсутствии только 5,7% и 18,1% соответственно. Жители сел полагают, что оно представлено, в первую очередь, акимом и акиматом (46,7%), а также сходами и собраниями местного сообщества (40,2%), гражданскими активистами (11,8%), маслихатом (5,5%) и НПО (2,3%). Представители исполнительных органов власти считают, что, во-первых, оно представлено сходами и собраниями местных сообществ (67,4%), и далее акимом и акиматом (38,3%), гражданскими активистами (14,3%), НПО (10,9%) и маслихатом (9,7%). Обе категории респондентов сошлись во мнении, что местное самоуправление устраняет проблемы их населенных пунктов частично. Данный вариант ответа выбрало 50,3% государственных служащих и 44,2% сельских жителей. По мнению 37,7% акимов и сотрудников акиматов, а также 35,4% сельчан оно решает их полностью. Не решает 5,1% и 14,3% соответственно (рисунок 51).

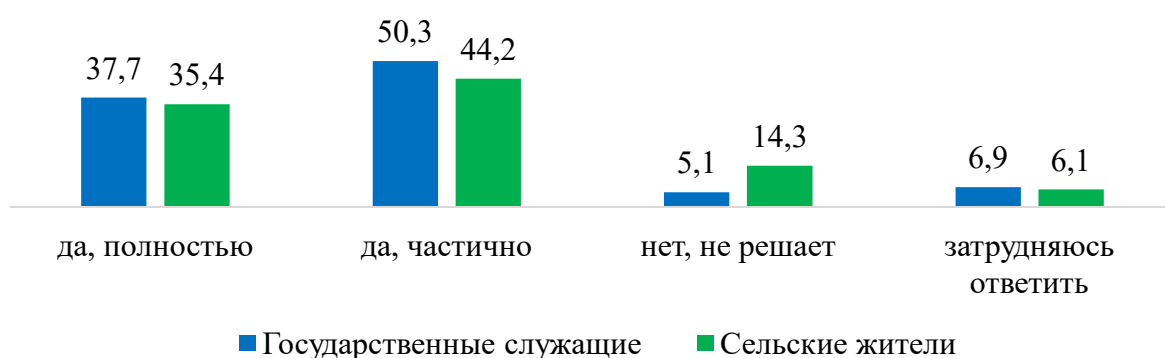


Рисунок 51 – Диаграмма распределения мнений о роли МСУ в решении проблем населенных пунктов, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Местное самоуправление способствует решению проблем населенных пунктов. В силу своей профессиональной специфики государственные служащие отводят ему более значимую роль в этом процессе. По их мнению, развитие МСУ способствует устранению проблем благоустройства и озеленения (57,7%), жилищно-коммунального хозяйства (52,6%), уборки местной территории (48,6%), ремонта и содержания дорог (44,6%), поддержки социально-уязвимых групп населения (34,9%), досуговых, спортивных и культурных вопросов (26,9%), обеспечения населения услугами дошкольного и школьного образования (22,9%), медицинскими услугами (20,6%).

Сельские жители при ответе на данный вопрос отдают приоритет МСУ в решении вопросов жилищно-коммунального хозяйства (50,7%), благоустройства и озеленения (42,1%), ремонта и содержания дорог (35,2%), уборки местной территории (26,9%). Значение местного самоуправления в решении остальных вопросов, по их мнению, является менее значимым. Полагают, что МСУ не может решать никакие вопросы на местах 11,8% жителей сел и 9,7% государственных служащих (рисунок 52).

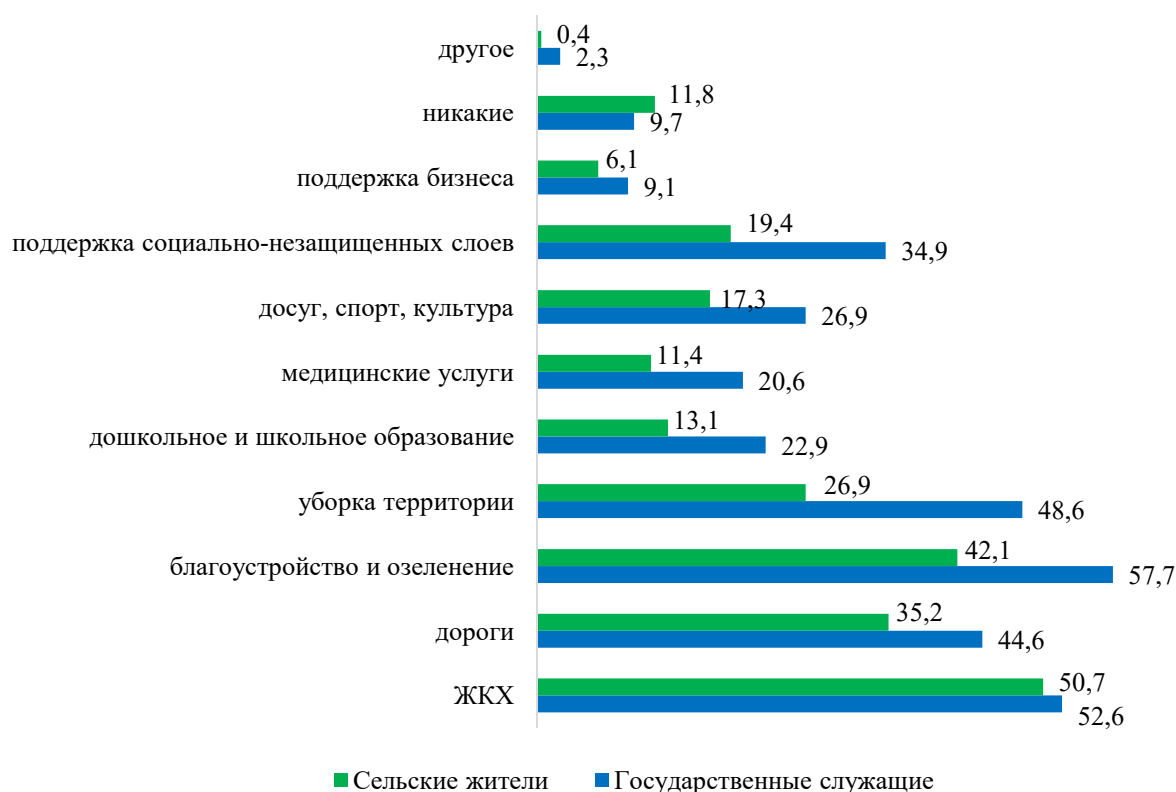


Рисунок 52 – Диаграмма распределения мнений о проблемах населенных пунктов, решаемых МСУ, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Основным источником получения информации о вышеперечисленных проблемах для акимов и сотрудников акиматов являются встречи с населением (77,1%) и личные обращения граждан (67,4%). Менее важны в этом вопросе электронные (33,7%) и телефонные (31,4%) обращения граждан. В качестве наименее важного источника информации государственными служащими отмечен личный опыт и наблюдения (13,7%).

Источником получения информации о проблемах населенных пунктов являются встречи акимов с населением, что обуславливает важность обсуждаемых в ходе них вопросов. Государственные служащие относят к числу наиболее значимых для обсуждения проблем реализацию планов развития местных сообществ (59,4%), жилищно-коммунальные вопросы (58,3%), проблемы ремонта и содержания дорог (57,1%). Они придают важное значение проблемам благоустройства и озеленения населенных пунктов (51,4%), осуществлению поручений Президента и Правительства (40,6%) и обеспечению населения медицинскими услугами (30,3%). Остальные проблемы, по их мнению, не столь важны. Сельские жители на встречах с акимом считают важным обсуждение жилищно-коммунальных вопросов (45,9%), реализации планов развития местных сообществ (43,4%), ремонта и содержания дорог (43,0%), озеленения и благоустройства (42,1%), а также обеспечения населения медицинскими услугами (30,3%) (рисунок 53). В целом, значимость

приоритетов, обсуждаемых на встречах акимов с населением, у сельских жителей и государственных служащих совпадает, но сельчане придают всем вопросам меньшее значение по сравнению с государственными служащими.



Рисунок 53 – Диаграмма распределения мнений об актуальности вопросов, обсуждаемых на встречах акима с населением, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Большинство государственных служащих и сельских жителей полагает, что местный бюджет является недостаточным (отдали предпочтение данному варианту ответа 71,4% государственных служащих и 67,6% сельских жителей). Характеризует его как достаточный незначительное количество респондентов (17,2% и 16,8% соответственно) (рисунок 54). Это свидетельствует о том, что финансовая самодостаточность бюджетов является серьезной проблемой.

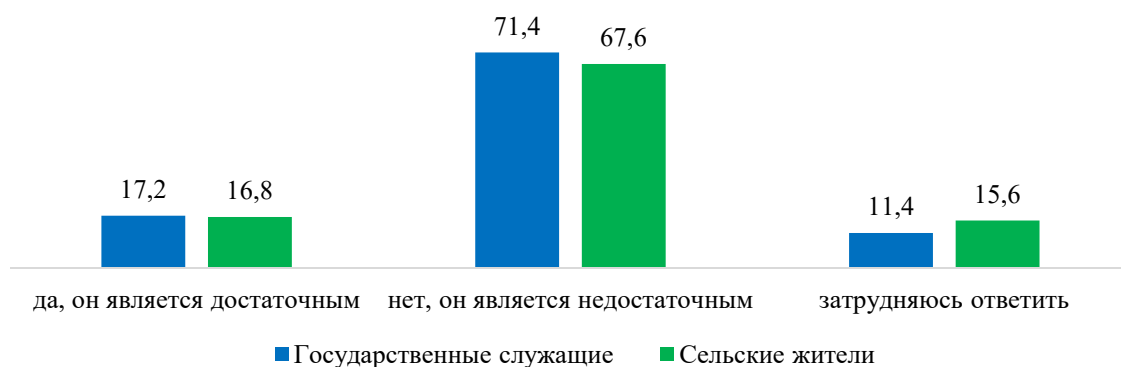


Рисунок 54 – Диаграмма распределения мнений о достаточности местного бюджета для решения местных проблем, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Решать проблему увеличения местных бюджетов, в-первую очередь, по мнению опрошенных, должно государство. Большинство государственных служащих (64,6%) и сельских жителей (63,4%) считают, что оно должно увеличить объемы трансфертов в местные бюджеты. Кроме того, по мнению 44,6% экспертов и 37,9% сельчан предприниматели должны принимать участие в формировании бюджета, что решит проблему его наполняемости. Государственные служащие также придают важное значение передаче на местный уровень дополнительных налогов (рисунок 55).

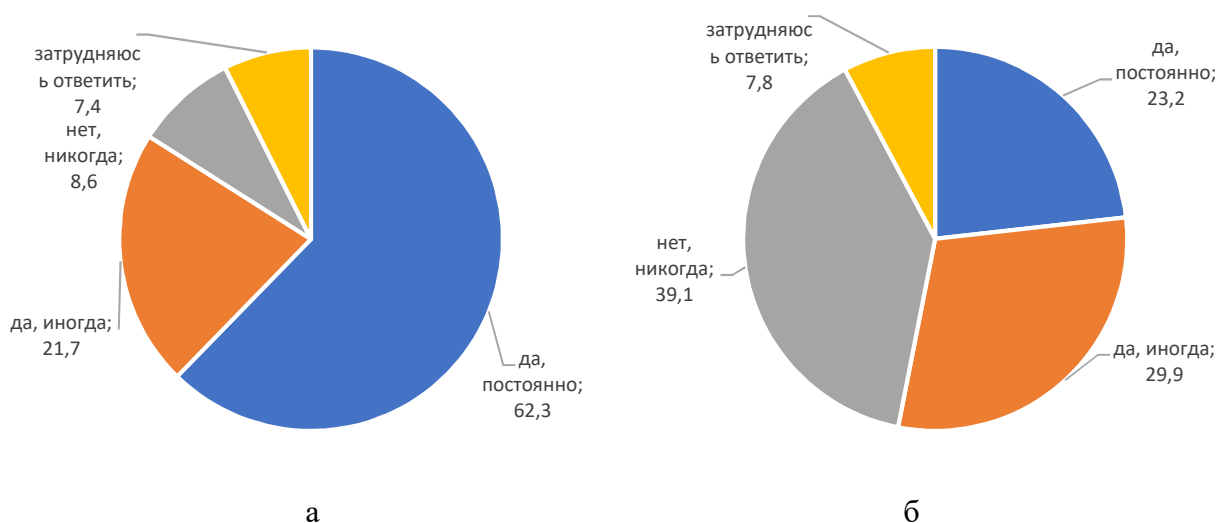


Рисунок 55 – Диаграмма распределения мнений о мерах по увеличению бюджета, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Сравнительный анализ ответов государственных служащих и сельских жителей на вопрос о привлечении населения в распределение бюджета

показывает значительные расхождения. Большинство акимов и сотрудников акиматов (62,3%) отмечают, что они постоянно привлекают местные сообщества к данному процессу, а еще 21,7% – время от времени. Никогда этого не делают, по их собственному мнению, только 8,6%. При этом 39,7% сельских жителей указывают, что они никогда не участвуют в распределении бюджета. И только 23,2% из делают это постоянно, а 29,9% иногда. По данному вопросу наблюдается значительный разрыв между реальной ситуацией и тем, как транслируют ее государственные служащие.



а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок 56 – Диаграмма распределения мнений об участии населения в распределении местного бюджета, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Успешность развития местного самоуправления в Казахстане, в первую очередь, зависит от деятельности акимов и акиматов. Так считают 51,4% государственных служащих и 47,8% сельских жителей. В этом процессе, по их мнению, также важна роль самого народа (48,6 и 38,3% соответственно), сходов и собраний местных сообществ (40,6 и 23,4% соответственно). Эксперты считают, что уровень развития предпринимательства является основным фактором, влияющим на МСУ (46,9%). Также, по их мнению, значимо в данном вопросе влияние количества жителей сельского округа (42,9%) и правовая база МСУ (36,6%).

Половина жителей сел, согласно их ответам, участвует в местном самоуправлении. Из них 27,2% полагают, что это долг каждого гражданина, и реализуют его. 26,3% участвуют в МСУ, так как это помогает решить местные проблемы. Оставшаяся половина не принимает участие в местном самоуправлении аргументируя это тем, то они не знают, как это делать (20,9%), это не их обязанность (14,7%), им это не интересно (10,7%) (рисунок 57).

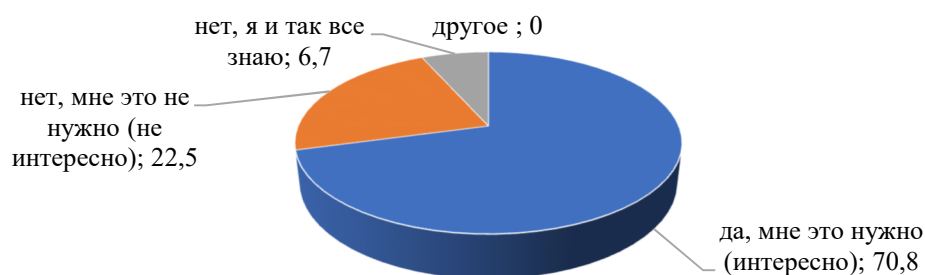


Рисунок 57 – Диаграмма распределения мнений об интересе сельского населения к МСУ, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Развитию самоуправления способствует целенаправленная реализации комплекса мер по его совершенствованию. Государственные служащие полагают, что для развития МСУ в их населенных пунктах необходимы желание и заинтересованность самого населения (50,9%), увеличение бюджета (49,7%), поддержка со стороны вышестоящих органов власти (46,9%), обучение населения участию в МСУ (45,7%). Остальные меры, по их мнению, являются менее значимыми. Сельские жители считают, что данный процесс зависит, в первую очередь, от финансирования (51,8%), поддержки со стороны вышестоящих государственных органов (42,9%), желания самого населения (39,2%) и обучения населения участию в МСУ (37,3%) (рисунок 58).

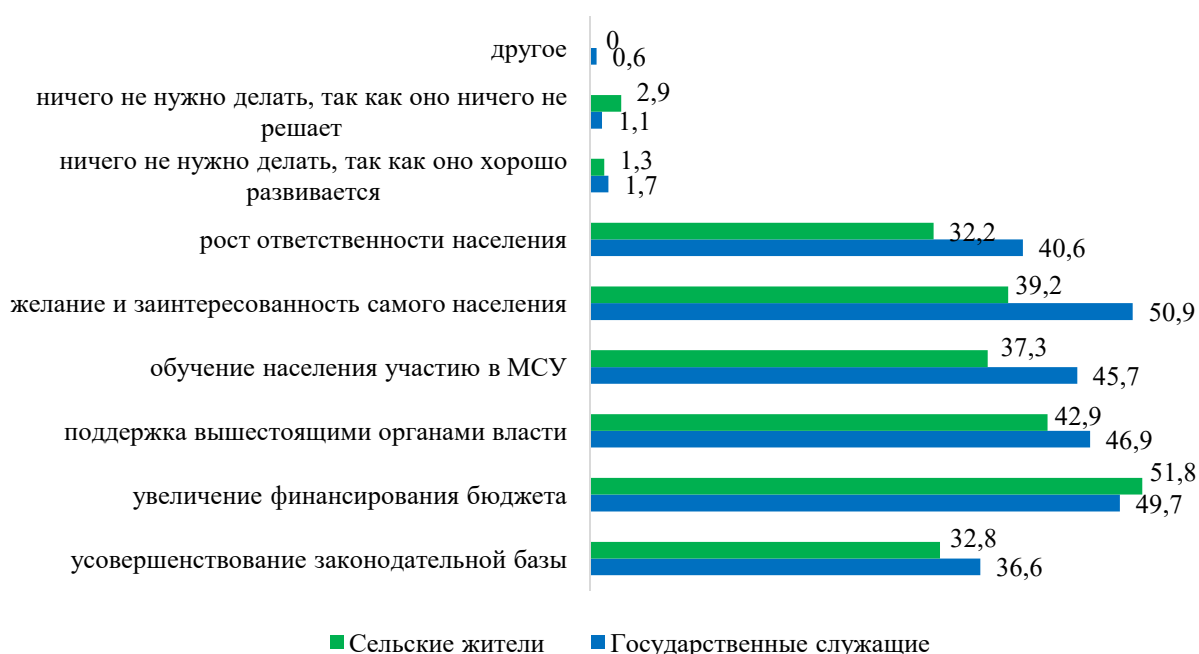


Рисунок 58 – Диаграмма распределения мнений о мерах МСУ, в %

Примечание – Составлено по результатам опросов

Таким образом, сравнительный анализ проведенных социологических опросов показывает значительный интерес к тематике местного самоуправления. В целом, и государственные служащие, и сельские жители понимают важность данного процесса, его проблемы и перспективы. Эксперты и сельское население отмечают многофакторность МСУ. Отводят важную роль в этом процессе желанию и заинтересованности самого населения к участию в МСУ. Сельские жители отмечают, что хотят знать больше о возможностях участия в местном самоуправлении, так как им это интересно и нужно, но в достаточной мере не осведомлены о том, как это можно сделать. Это свидетельствует о необходимости принятия мер в данном направлении.

В целях повышения правовой, гражданской и бюджетной грамотности и осведомленности на местном уровне необходимо организовать в каждом сельском округе консультативно-образовательную площадку «Школа местного самоуправления и местного бюджета» (рисунок 59).

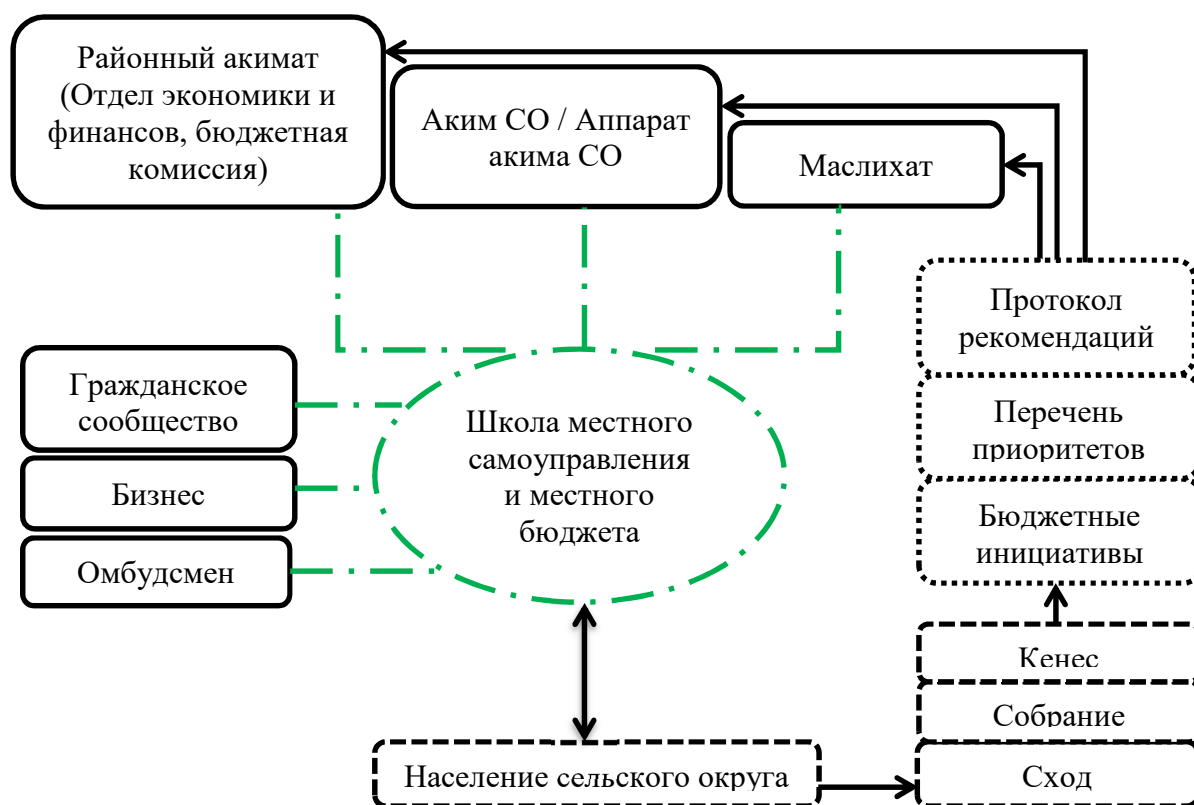


Рисунок 59 – Школа местного самоуправления и местного бюджета

Примечание – Составлено автором

В этой школе могут принимать участие все жители сельского округа. Ее роль заключается в повышении бюджетной грамотности, правовом образовании сельского населения. Она способствует формированию культуры участия в МСУ, помогает преобразовать проблемные вопросы в инициативы и предложения, проводит обучение выбору приоритетных задач. В целом, помогает развитию диалога между государственными структурами и местным

населением. Обучение в школе могут проводить НПО и эксперты через государственный социальный заказ, а также Академия государственной службы, акимат, омбудсмены МСУ – бесплатно. Располагаться школа может в домах культуры, школах, библиотеках, центрах досуга и других доступных зданиях.

Во взаимодействии со «Школой местного самоуправления и местного бюджета» роль акима сельского округа заключается в предоставлении планов развития, информации о имеющихся ресурсах, финансовых ограничениях, рассмотрении предложений населения, разъяснении отдельных вопросов и участии в диалоге с населением. Районный аким может содействовать повышению грамотности населения в вопросах МСУ, разъяснению бюджетных процессов и правил, в целом обеспечивать связь между инициативами сельского округа и бюджетным планированием района. При взаимодействии со «Школой МСУ и местного бюджета» маслихаты способствуют обеспечению публичности и подотчетности, поддерживают обратную связь с населением, содействуют просвещению по вопросам МСУ и бюджетным процессам.

В развитии данной школы важна роль гражданского общества. Взаимодействие с ней осуществляется через НПО, инициативные группы, волонтеров, различные общественные объединения, активистов, средства массовой информации и т.д. Гражданское общество способно содействовать формированию социального капитала сельского округа, обучать население, выявлять проблемные вопросы и скрытые запросы населения.

Бизнес, как уже отмечалось выше, может являться спонсором и прямым участником местного развития. Он может софинансировать инициативы населения, предоставлять технику, оборудование, реализовывать партнерские проекты, принимать участие в решении проблемы занятости и социально-экономических вопросов. Важно, чтобы отношения между предпринимателями и школой строились на принципах партнерства и прозрачности.

Омбудсмен МСУ во взаимодействии со «Школой МСУ и местного бюджета» выступает гарантом прав сельского населения. Его роль заключается в формировании доверия к данной школе. Омбудсмен, как уже отмечалось выше, должен иметь юридическое образование. Он может консультировать население по правовым вопросам, вопросам МСУ и бюджетирования.

Население сельских округов должно иметь площадку для обучения и формирования навыков в вопросах МСУ. Такой площадкой может успешно выступать «Школа местного самоуправления и местного бюджета». Данная школа способна содействовать повышению качества вовлечения населения в самоуправление и бюджетирование. Она не подменяет собой сходы, собрания и кенесы, не утверждает решения. Школа предоставляет возможность правильно и адресно формировать запросы, инициативы, приоритеты и рекомендации. Благодаря этой школе развиваются навыки реального участия в обсуждении местных вопросов и проблем, подготавливаются общественные инициативы на сельском уровне. В итоге, деятельность «Школы МСУ и местного бюджета» способствует снижению конфликтов на местном уровне, повышению качества инициатив населения, усилению прозрачности МСУ.

Подводя итог вышеизложенному необходимо отметить:

1. Обзор и анализ действующих в Республике Казахстан форм и механизмов участия сельского населения в самоуправлении свидетельствует об их ограниченности при реализации на практике. Наблюдается целый ряд сложностей и проблем, связанных с их исполнением. МСУ предполагает реализацию прав местного населения самостоятельно решать имеющиеся проблемы под свою ответственность. В системе МСУ граждане выступают не только объектами управленческих воздействий, но и субъектами, способными содействовать местному развитию. Основными формами вовлечения граждан в МСУ выступают сходы и собрания местных сообществ. Любой сельский житель имеет право принимать участие в общественных слушаниях, выборных процессах, обращаться в государственные органы и органы МСУ и другое. Вовлечение населения в процессы МСУ предполагает проактивные действия со стороны местных органов власти. Данные действия должны быть направлены на активное привлечение сельских жителей к решению местных проблем.

2. В Казахстане особую актуальность в развитии МСУ имеют вопросы участия граждан в бюджетном процессе. При этом важна заинтересованность государственных органов, обеспечивающих доступ и возможности бюджетного участия. Бюджетная адвокация является стратегическим подходом, позволяющим населению оказывать влияние на принятие бюджетных решений и финансирование местных проблем. Обучение ее инструментам дает возможность сельским сообществам принимать участие в формировании бюджета, вносить корректировки в него, перераспределять его на местах с учетом изменений и актуализации проблем.

3. Проведенные опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что большинство жителей сельских округов понимает важность развития МСУ. По данной тематике приоритеты государственных служащих и сельских жителей в целом совпадают. Однако, акимы и сотрудники акиматов придают большее значение всем аспектам МСУ. Сельское население осведомлено о наличии местного самоуправления в местах их проживания, проявляет интерес к данной теме, но в большинстве своем в МСУ не участвует. Это свидетельствует о необходимости принятия дополнительных мер со стороны государства, направленных на вовлечение местного населения к участию в МСУ.

4. Повышению правовой, гражданской и бюджетной грамотности на сельском уровне способствует создание консультативно-образовательной площадки «Школа местного самоуправления и местного бюджета». Кроме того, Республике Казахстан необходимо продолжить совершенствование мер, направленных на трансформацию системы МСУ. Дальнейшая модернизация должна быть ориентирована на преобразование нормативно-правовых и организационных основ МСУ, обеспечение бюджетно-финансовой самодостаточности сельских округов, усиление вовлечения населения в процессы местного самоуправления.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Современные исследования показывают, что институциональные условия формируют систему местного самоуправления. Они являются базовыми для функционирования МСУ и включают нормативно-правовую, организационную, административную и финансовую основы. Институциональный подход направлен на комплексный анализ нормативно-правовой базы МСУ, организационных форм, взаимодействий уровней власти, вовлечения граждан в процессы МСУ, бюджетной самодостаточности и финансовой устойчивости. Особое место в нем отведено обеспечению контроля и подотчетности местных органов власти перед населением и вышестоящими органами.

2. В социально-экономических науках не существует универсального подхода к исследованию вопросов местного самоуправления. На данный момент имеется множество теорий, сформировавшихся на протяжении длительного исторического периода времени. Классические теории – это теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория и теория дуализма.

Наибольший интерес в рамках анализа институциональных условий развития системы самоуправления в сельских округах представляют современные теории. Они объясняют формирование и особенности функционирования этой системы по разным основаниям. Теории институционального дизайна и децентрализации базируются на административной и организационной основе. Теории ресурсной зависимости и финансовой устойчивости ориентированы на финансовую основу МСУ. Теории социальной капитализации, политической культуры и участия общества сфокусированы на развитии человеческого капитала. Классические и современные теории взаимодополняют друг друга.

Предложенная интегрирующая система теорий МСУ позволяет рассматривать местное самоуправление, в первую очередь, как социальный институт в широком смысле данного слова. Формируется данный институт под влиянием двойственного государственно-общественного характера, зависит от имеющихся ресурсов и ориентирован на достижение определенного результата.

3. Предложенный в диссертационной работе комплексный методологический подход к исследованию местного самоуправления базируется на основе «луковой модели» Saunders. Данный подход позволяет учитывать многообразие принципов, факторов и моделей МСУ. В нем использована институциональная парадигма. Местное самоуправление рассматривается как установленная нормативно-правовая система, организующая и обеспечивающая самостоятельное решение местных проблем органами МСУ и непосредственно населением. Комплексный методологический подход аккумулирует в себе методы дедукции, индукции и абдукции. Методологический выбор сочетает комплекс теоретических и эмпирических методов, количественных, качественных и смешанных стратегий. Данная мультиметодологическая стратегия наиболее оптимальна в исследовании МСУ.

4. В системе местного самоуправления Республики Казахстан сельский округ скорее является административно-территориальной единицей, чем территориальной общиной с органами управления, принимающими автономные решения. В административно-территориальном делении РК произошли серьезные изменения. Особый акцент в рамках данного реформирования сделан на укрупнение сельских населенных пунктов. В результате произошло их значительное сокращение, а также уменьшение количества сельских округов. Несмотря на меры, принимаемые государством, доля сельского населения в общей численности населения РК сокращается. В данных условиях усиливается зависимость социально-экономической и политической модернизации страны от системы МСУ.

5. В Республике Казахстан реализуется поэтапная институционализация местного самоуправления. Осуществляется структурное реформирование государственно-управленческой системы, усиливается децентрализация на основе смешанной модели МСУ, поэтапно обновляются и создаются новые нормативно-правовые основы МСУ. Важнейшими инструментами развития местного самоуправления выступают нормативные и правовые акты международного и национального уровня, программные и стратегические документы.

Проведенный в диссертационном исследовании комплексный анализ законодательства по вопросам МСУ свидетельствует о необходимости введения более целостной нормативной среды. Функции, полномочия и ответственность органов МСУ в сельских округах должны быть определены более четко и ясно. Необходимо принятие отдельного закона о местном самоуправлении в Республике Казахстан. Это позволит определить организационную, функциональную, финансово-экономическую и имущественную основы МСУ, решит ряд других вопросов нормативно-правового характера.

6. На данный момент в Казахстане на уровне сельских округов органы МСУ представлены акимом, избираемым напрямую населением, его аппаратом, а также сходами и собраниями местного сообщества. Полномочия данных органов определены нормативно-правовыми документами и ограничены рамками определенных административно-территориальных единиц.

В диссертационном исследовании предложена усовершенствованная организационная модель местного самоуправления в сельском округе Республики Казахстан. Она предполагает включение в нее помимо местного сообщества и акима сельского округа, представительного органа – кенеса, а также блока независимого консультирования и контроля – института омбудсменов МСУ.

Местное сообщество является источником публичной власти и участвует в МСУ в различных формах. Аким сельского округа – должностное лицо, глава МСУ и местного государственного управления. Его аппарат представляет собой исполнительный орган, обеспечивающий обслуживание деятельности акима и его решений.

На основе исследования международного опыта, в частности таких стран как Германия, Швеция и Китай, обоснована объективная необходимость

введения представительных органов в сельских округах. Эти органы принимают решения по вопросам местного значения, представляют интересы сельского населения и контролируют деятельность исполнительных органов. Они должны функционировать на постоянной основе. Представители их избираются непосредственно населением соответствующих административно-территориальных единиц. Институционализация кенеса в Казахстане позволяет закрепить более четкую иерархию органов МСУ в сельских округах.

Институт омбудсменов местного самоуправления также широко распространен в зарубежной практике. Омбудсмены являются уполномоченными в вопросах самоуправления и прав местных сообществ. Они обладают независимостью от акимов и кенесов. Основными их функциями является консультирование, информирование, мониторинг и контроль за состоянием МСУ на местах. Они являются также источником рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой, организационной и бюджетно-финансовой основы МСУ.

Предложенная организационная модель МСУ в сельском округе позволяет обеспечить баланс представительной, исполнительной власти и общественного контроля и способствует развитию местного самоуправления с учетом интересов населения.

7. Ввиду неравенства в цифровых компетенциях и значительной кадровой нагрузки на уровне сельских округов особое внимание в диссертационном исследовании уделено Единой платформе Интернет-ресурсов государственных органов управления и органов МСУ. Профиль ее должен формироваться по упрощенной функциональной структуре. В нее необходимо интегрировать страницы государственных органов и органов МСУ. Также следует предусмотреть цифровые инструменты участия населения во взаимодействии с государственными органами и органами местного самоуправления. Нужно автоматизировать обновление контента за счет интеграции платформы с системами eGov mobile, eGov, Open Budget, eOtinish, Smart Data Ukimet и другими. В рамках школы сельских акимов особое внимание следует уделять модулю «Цифровое развитие села», цифровым продуктам и искусственному интеллекту.

8. Анализ управления бюджетом четвертого уровня указывает на имеющиеся проблемы и сложности. Перечень налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты данного уровня является недостаточным для выполнения акимами сельских округов их функций и полномочий. Основная проблема – его низкая бюджетно-финансовая самостоятельность и высокая зависимость от трансфертов из вышестоящих бюджетов.

На основе проведенного корреляционного и экономико-статистического анализа разработаны предложения по повышению бюджетно-финансовой самостоятельности сельских округов Казахстана. Предложена и обоснована схема передачи доли определенных налогов, плат и сборов из районного и областного бюджета в бюджеты сельских округов. Кроме того, обозначена необходимость корректировки механизма межбюджетного распределения с

учетом системы региональных стандартов в центрах сельских округов и опорных селах.

Для привлечения местного населения в бюджетный процесс обоснована необходимость развития бюджетной адвокации в сельских округах, а также деятельности ее амбассадоров. Введение данных мер позволит достичь наибольшего роста местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстана.

9. Опрос сельских жителей и экспертный опрос, проведенные в Карагандинской области в рамках диссертационного исследования, показали, что большинство населения осознает важность развития МСУ. На данный момент сельское население слабо вовлечено в осуществление местного самоуправления. Согласно шкале общественного участия основными формами остаются информирование общественности государственными органами власти и консультирование ими по вопросам местного значения.

Для увеличения вовлечения населения в этот процесс важны проактивные действия со стороны государственных органов власти. Именно они способствуют усилению общественного участия в самоуправлении. В связи с этим разработана идея организации консультативно-образовательной площадки «Школа местного самоуправления и местного бюджета».

В целом, задачи, поставленные в диссертации, решены в полном объеме. Проведено комплексное исследование институциональных условий формирования системы самоуправления в сельских округах Казахстана. Разработаны практические рекомендации по совершенствованию нормативно-правовых и организационных основ МСУ, обеспечению бюджетно-финансовой самодостаточности сельских округов и усилению вовлечения местных сообществ в процессы самоуправления сельскими округами Казахстана.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Tocqueville A. Democracy in America. – Chicago: University of Chicago Press, 2000. – 722 p.
- 2 Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев. Новый Казахстан: путь обновления и модернизации: послание народу Казахстана (16 марта 2022 года) // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta>. 10.02.2025.
- 3 Горбатюк Е.С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. – 2015. – №1. – С. 21-27.
- 4 Иванов И.В. Эволюция теорий местного самоуправления // Теории и проблемы политических исследований. – 2020. – Т. 9, №2А. – С. 11-16.
- 5 Формирование системы местного самоуправления в Казахстане: особенности и перспективы: монография / под ред. Н.К. Нурлановой. – Вена, 2015. – 208 с.
- 6 Куценко Д.О. Анализ политико-правовых моделей организации местного самоуправления // Управленческое консультирование. – 2020. – №5. – С. 154-165.
- 7 North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – NY.: Cambridge University Press, 1990. – 152 p.
- 8 Commons J.R. Institutional Economics // American Economic Review. – 1934. – Vol. 21. – P. 648-657.
- 9 Ostrom V., Ostrom E. Public goods and public choices // In book: Alternatives for delivering public services: toward improved performance. – Boulder, 1977. – P. 7-49.
- 10 Ostrom E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework // Policy Studies Journal. – 2011. – Vol. 39, №1. – P. 7-27.
- 11 Rodrik D. One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth. Princeton. – Princeton: Princeton University Press, 2007. – 257 p.
- 12 Круглова М.С. Теория институционального дизайна: от поисков идеальных институтов к работам блумингтонской школы // Современная экономическая теория. – 2018. – Т. 6, №4. – С. 17-28.
- 13 Lawrence P., Lorsch J. Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. – Boston, 1986. – 289 p.
- 14 Scott J.P., Jermier J.L. Resource Dependence and Interorganizational Relations // Administration & Society: spic. ed. – 1976. – P. 41-55.
- 15 Pfeffer J., Salancik G. R. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. – Redwood City: Stanford Business Classics, 2003. – 336 p.
- 16 Pfeffer J. Organizations and Organization Theory. – Boston: Pitman, 1982. – 378 p.
- 17 Almond G., Verba S. The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. – Thousand Oaks, 1989. – 392 p.
- 18 Inglehart R. The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics. – Princeton: Princeton University Press, 2015. – 496 p.
- 19 Simon H.A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. – Ed. 4th. – NY.: Free Press, 1997. – 384 p.

- 20 Kidd G.A. American Opinion on World Affairs in the Atomic Age. – Princeton: Princeton University Press, 1948. – 152 p.
- 21 Arnstein S.R. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners. – 1969. – Vol. 35, №4. – P. 216-224.
- 22 Hart D.K. Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation // Public Administration Review. – 1972. – Vol. 32. – P. 603-621.
- 23 Dahl R.A. On Political equality. – New Haven: Yale University Press, 2006. – 142 p.
- 24 Karpowitz C.F., Raphael C. Deliberation, Democracy and Civic Forums: Improving Equality and Publicity. – Cambridge: Cambridge University Press, 2014. – 401 p.
- 25 Curry N. Community Participation in Spatial Planning: Exploring Relationships Between Professional and Law Stakeholders // Local Government Studies. – 2012. – Vol. 38, №3. – P. 345-366.
- 26 Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. – Cambridge, 1990. – 280 p.
- 27 Stoker G. Decentralization and Local Government // Social Policy and Administration. – 1987. – Vol. 21, №2. – P. 157-170.
- 28 Wolman H. Decentralization: what it is and why we should care. – Oxford, 1990. – 257 p.
- 29 Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. – Ed. 3rd. – Oxford, 2011. – 392 p.
- 30 Berne R., Schramm R. The fiscal analysis for governments. – NJ: Prentice-Hall, 1986. – 432 p.
- 31 Alter T.R., McLaughlin D.K., Melkner N.E. Analysing local government fiscal capacity <https://scholar.google.com/>. 16.08.2024.
- 32 Johnson F.A., Roswick D. Local Fiscal Capacity // In book: Local Government Finance: Concepts and Practices. Peterson J. E., Strachota D. – Chicago, 1991. – P. 177-198.
- 33 Adger W.N., Jordan A. Governing Sustainability. – London: Cambridge University Press, 2009. – 358 p.
- 34 Honadle B.W., Cigler B.A., Costa J. Fiscal Health for Local Governments. – London: Academic Press 2003. – 271 p.
- 35 Pagano M., Moore R. J. Cities and Fiscal Choices: A New Model of Urban Public Investment. – Durham: Duke University Press, 1985. – 208 p.
- 36 Bourdieu P. Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste. – Cambridge: Harvard University Press, 1984. – 632 p.
- 37 Coleman J.S. Foundations of Social Theory // Social Forces. – 1990. – Vol. 69, №2. – P. 625-633.
- 38 Putham R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. – Princeton (NJ), 1994. – 274 p.
- 39 Putham R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. – NY., 2000. – 541 p.

- 40 Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. – NY., 1995. – 480 p.
- 41 Красильников Д., Сивинцева О., Троицкая Е. Современные западные управленческие модели // Теории политики, экономики и управления. – 2014. – №2. – С. 45-62.
- 42 Череева Б.Т. Современные концепции государственного управления: теория и практика // Central Asian Economic Review. – 2019. – Vol. 2, №125. – P. 103-112.
- 43 UNDP. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document, 1997 // <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf>. 10.07.2024.
- 44 Нисневич Ю.А., Хахунова А.К. Методология сравнительного анализа и классификационного распределения систем государственного управления // Полис. Политические исследования. – 2015. – №4. – С. 75-96.
- 45 Уваров В.Н. Теория государственного управления: учеб. – Петропавловск, 2006. – 473 с.
- 46 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. – 399 с.
- 47 Косак А.В. О дефиниции понятия «местное самоуправление» // Вестник Югорского государственного университета. – 2008. – Вып. 4(11). – С. 49-53.
- 48 Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 750 с.
- 49 Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. – 102 с.
- 50 Городилов АА. Государственное устройство и право. – Изд. 3-е, перер. и доп. – М.: Директ-Медиа, 2023. – 428 с.
- 51 Андреева О.А., Працко Г.С. Институционализация местного самоуправления в категориях теории государства и философии права // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 2(117). – С. 54-58.
- 52 Кабашов С.Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации: учебное пособие. – Изд. 5-е., перер. – М., 2022. – 345 с.
- 53 Краснов М.А. Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов. – Изд. 2-е., перер. и доп. – М., 2020. – 511 с.
- 54 Калининченко Л.А. Местная администрация. – М.: Прометей, 2018. – 262 с.
- 55 Ювица Н.В. Местное самоуправление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели // Управление. – 2019. – Т. 7, №1. – С. 26-34.
- 56 Садырбаев Е.А. Современные тенденции в развитии местного самоуправления в Республике Казахстан // Вестник Карагандинского университета. Серия «Экономика». – 2017. – №4(88). – С. 138-144.
- 57 Сапаргалиев Г.С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. – 2020. – №4(62). – С. 173-176.

- 58 Мухтарова К.С. Развитие успешного взаимодействия местного самоуправления в соответствии с мировыми стандартами в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2016. – №6(118). – С. 4-8.
- 59 Карыбаев А.А.-К., Сайтова Ш.А., Иржанов А.С. Государство и конкуренция: экономические перспективы передачи функций и укрепление местного самоуправления в Казахстане // Государственный аудит. – 2023. – №4(61). – С. 26-34.
- 60 Формирование системы местного самоуправления в Казахстане: особенности и перспективы: монография / под ред. Н.К. Нурлановой. – Вена, 2015. – 208 с.
- 61 Дауранов И. Местное самоуправление в Казахстане: состояние и перспективы развития // Маслихат и акимат. – 2016. – №6. – С. 31-42.
- 62 Аубакирова Ж.Б. Совершенствование системы местного самоуправления в Республике Казахстан: дис. ... док. PhD: 8D04103. – Караганды, 2024. – 208 с.
- 63 Жатканбаев Е.Б., Жумашева М.Е. Проблемы местного управления и самоуправления и некоторые пути их решения // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2016. – №3(115). – С. 86-92.
- 64 Вульфович Р.М. Проблемы определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления // Управленческое консультирование. – 2021. – №12. – С. 17-32.
- 65 Европейская хартия местного самоуправления. – Страсбург, 15 октября 1985 года // [http://prg.kz/document/?doc\\_id=1010970&pos=4;111](http://prg.kz/document/?doc_id=1010970&pos=4;111). 22.10.2024.
- 66 Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Р-на-Д.: Феникс, 2005. – 480 с.
- 67 Комаров О.Е. Проблемы и перспективы институционального местного самоуправления в Республике Казахстан: монография. – Павлодар: ПГПИ, 2016. – 160 с.
- 68 Таранов А.А. Муниципальное право. – Алматы: Юрист, 2008. – 152 с.
- 69 Султанов Е.Е. Классификация принципов местного самоуправления // Ученые записки Казанского государственного университета. – 2008. – Т. 150, кн. 5. – С. 73-78.
- 70 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года: утв. 18 августа 2021 года, №639 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>. 29.10.2024.
- 71 Жетписбаева М.К., Мусатаева А.А., Гимранова Г.И. Основы организации местного управления и самоуправления: учеб. пос. – Караганда, 2018. – 128 с.
- 72 Пупышева Т.Н., Жетписбаева М.К. Вопросы формирования системы местного самоуправления в сельских округах Республики Казахстан // Вестник КазУЭФМТ. – 2022. – №2(47). – С. 195-203.
- 73 Бойко Г.А., Королева Г.А. Модели организации местного самоуправления: анализ международного и российского опыта // Матер. 12-й междунар. науч.-практ. конф. «Глобальные проблемы модернизации национальной экономики». – Тамбов, 2023. – С. 522-535.

74 Нурланова Н.К. Экономические аспекты развития системы местного самоуправления: опыт и практика // Вопросы территориального развития. – 2015. – №2(22). – С. 1-17.

75 Fred M. Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective // Local Government Studies. – 2020. – Vol. 46, №3. – P. 351-370.

76 Johansson T., Siverbo S. Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government a multi-theoretical study using data from Sweden // Financial Accountability & Management. – 2009. – Vol. 25, №2. – P. 197-224.

77 Bergsröm T., Franzke J., Kuhlmann S. et al. The Future of Local Self-Government. – Cham: Palgrave Macmillan, 2021. – 291 p.

78 Pekkola E., Johanson J.-E., Mykkänen M. Finnish Public Administration. – Cham: Palgrave Macmillan, 2023. – 15 p.

79 Arto H. Nordic local government: a success story, but will it last? // The international J of public sector management. – 2015. – Vol. 28, №2. – P. 136-149.

80 Vakkala H., Sinervo L.-M., Jäntti A. local self-government in Finland // In book: Local Self-Government in Europe. – Maribor, 2021. – P. 173-205.

81 Kuhlmann S., Dumas B.P., Heuberger M. The Capacity of Local Governments in Europe. Autonomy, Responsibilities and Reforms. – Cham, 2022. – 121 p.

82 Mikula Ł., Walaszek M. The Evolution of Local Public Service Provision in Poland // In book: Public and Social Services in Europe. – London: Palgrave Macmillan, 2016. – P. 169-183.

83 Jasiński J., Żabiński M. Quality Management and Sustainable Development in Local Communes – Evidence from Poland // Public Organization Review. – 2022. – Vol. 22. – P. 763-782.

84 Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D. et al. Public Administration in Germany. – Cham: Palgrave Macmillan, 2021. – 416 p.

85 Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation // Local Government Studies. – 2019. – Vol. 45, №1. – P. 1-23.

86 Kuhlmann S., Wollmann H. Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe. – Cheltenham, 2019. – 209 p.

87 Linder W., Mueller S. Swiss Democracy. – Cham: Palgrave Macmillan, 2021. – 295 p.

88 Egner B., Heinelt H., Lysek J. et al. Perspectives on Local Governance Across Europe. – Cham: Palgrave Macmillan, 2022. – 375 p.

89 Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. et al. Patterns of Local Autonomy in Europe. – Cham: Palgrave Macmillan, 2019. – 359 p.

90 Placek M., Ochraha F., Pucek M.J. et al. The Fiscal Decentralization in Bulgaria // In book: Fiscal Decentralization Reforms. – Cham, 2020. – P. 51-60.

91 Ladner A., Baldersheim H. Local Governance in Europe. – Cham: Palgrave Macmillan, 2021. – 287 p.

92 Doitchinova J., Stoyanova Z., Harizanova-Bartos H. Innovative approaches and innovations in rural development in Bulgaria // *Proceed. internat. conf. on innovations in science and education.* – Prague, 2019. – P. 81-87.

93 Wright G., Slukhai S. Decentralization Policy in Ukraine: How Voluntary Amalgamation, Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy.* – 2021. – Vol. 14, №1. – P. 311-343.

94 Malik M Yo., Zaburanna L. Rural development in terms of decentralization the authority // *Ekonomika APK.* – 2017. – №7. – P. 109-110.

95 Vasylytsiv T., Biletska I., Mulska O. Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience // *Management Theory & Studies for Rural Business & Infrastructure Development.* – 2021. – Vol. 43, №2. – P. 276-287.

96 Siryk Z., Popadynets N., Pityulych M. et al. Decentralization of local self-government under the conditions of administrative-territorial reform in Ukraine // *Accounting.* – 2021. – Vol. 7, №4. – P. 781-790.

97 Reznik O.M., Riadinska V.O., Kuybida V.S. et al. Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine // *International Journal of Management.* – 2020. – Vol. 11, №4. – P. 576-584.

98 Oleinikova O. Decentralization Reform: An Effective Vehicle for Modernization and Democratization in Ukraine? // In book: *Decentralization, Regional Diversity and Conflict. Federalism and Internal Conflicts.* – Cham, 2020. – P. 311-338.

99 Palchyk H., Baradzenia V., Bandarenka N. Reform of the Civil Service in the Republic of Belarus: Insights and Challenges // In book: *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries.* – Singapore, 2022. – P. 107-137.

100 Кодавбович В.А. Становление местного самоуправления в Беларуси // *Конституционное и муниципальное право.* – 2016. – №6. – С. 73-77.

101 Манин С.Н., Акимова И.Ю. История развития местного самоуправления // *Институт местного самоуправления в системе публичной власти: матер. всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участ.* – Орехово-Зуево, 2016. – С. 173-180.

102 Мясникович М.В. Теория и практика местного управления и самоуправления: состояние, проблемы и предложения. – Минск, 2020. – 157 с.

103 Egorova M., Andreeva L., Andreev V. et al. Digitalization of public Procurement in the Russian Federation: Case Study // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy.* – 2021. – Vol. 14, №1. – P. 87-106.

104 Beuermann D.W., Amelina M. Does participatory budgeting improve decentralized public service delivery? Experimental evidence from rural Russia // *Economics of Governance.* – 2018. – Vol. 19, №4. – P. 339-379.

105 Busygina I., Filippov M., Taukebayeva E. To decentralize or to continue on centralization track: The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan // *Journal of Eurasian Studies.* – 2018. – Vol. 9. – P. 61-71.

106 Авдеев Д.А., Николаев А.С., Саленко А.В. и др. Проблематика организации публичной власти в России. – Тюмень, 2023. – 242 с.

- 107 Абрамов Р.А., Тонких А.П., Афанасьев И.В. и др. Формирование системы местного самоуправления в условиях государственной поддержки // Вопросы истории. – 2021. – №3. – С. 274-281.
- 108 Jametti M., Joanis M. Elections and de facto expenditure decentralization in Canada // *Economics of Governance*. – 2020. – Vol. 21, №3. – P. 275-297.
- 109 Lakshmanan V.I., Chockalingam A., Murty V.K. et al. Smart Villages: Bridging the Global Urban-Rural Divide. – Cham: Springer, 2022. – 495 p.
- 110 Nicolini M., Valdesalici A. Local Governance in Multi-Layered Systems. – Cham: Springer, 2023. – 488 p.
- 111 Rosenbaum A. Decentralization and Local Governance // *Comparing US and Global Perspectives*. – 2013. – Vol. 14, №1. – P. 11-17.
- 112 Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пос. – М., 2017. – 271 с.
- 113 Larina L.A. Khazova V.E. Organization and Operation of Local Governments in the Counties of the United States // *International Journal of constitutional and state law*. – 2019. – №4. – P. 40-48.
- 114 Медведев Н.П. О некоторых особенностях местного самоуправления в США: опыт для России // *Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права*. – 2020. – №1(19). – С. 26-35.
- 115 Zhuo Ch., He Zh., Liu Ch. The financing of local government in China: Stimulus loan wanes and shadow banking waxes // *Journal of Financial Economics*. – 2020. – №137. – P. 42-71.
- 116 She X. Understanding Local Agency in China's Policy Reform. – Cham: Palgrave Macmillan, 2021. – 267 p.
- 117 Guo Sh., Wen L., Wu Ya. et al. Fiscal Decentralization and Local Environmental Pollution in China // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. – 2020. – Vol. 17, №22. – P. 1-17.
- 118 Muramatsu M. Local Power in the Japanese State. – Oakland: University of California Press, 2021. – 209 p.
- 119 Donglan H. The Concept of «Self-Government» across Cultures: From the Western World to Japan and China // *Cultura*. – 2018. – Vol. 15, №2. – P. 53-72.
- 120 Ларичев А.А. Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, №4. – С. 86-97.
- 121 *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* / ed. R. Gregory, P. Giddings. – Amsterdam: IOS Press, 2000. – 502 p.
- 122 O'Brien N., Seneviratne M. Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability. – London, 2017. – 145 p.
- 123 Thomas R. The English Local Government and Social Care Ombudsman: Systemic administrative justice and bureaucratization // *Public Law*. – 2023. – №2. – P. 424-447.

124 Ларичев А.А. Омбудсмены в сфере местного самоуправления: опыт правового регулирования и деятельности в англосаксонских государствах // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – №4. – С. 185-192.

125 Saunders M., Lewis P., Thornhill A., Bristow A. Understanding research philosophy and approaches to theory development // In book: Research Methods for business students. – New York: Pearson, 2023. – P. 128-171.

126 Батталов Н.Н. Управление эффективностью деятельности местных исполнительных органов Республики Казахстан: дис. ... док. PhD: 8D04103. – Алматы, 2025. – 211 с.

127 Тихонова Е.В., Косычева М.А. Дизайн эмпирического исследования: функциональное содержание и информативность // ХИПС. – 2023. – №1. – С. 11-21.

128 Пономарев А.Б. Методология научных исследований: учеб. пос. – Пермь, 2014. – 186 с.

129 Pupyshcheva T.N. Applying of scientific research methods in the study of local self-government in rural districts of Kazakhstan // Сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. «Социально-экономическое развитие государства в эпоху глобальных вызовов: приоритеты, проблемы, решения», посв. 70-лет. ВКУ им. С. Аманжолова. – Усть-Каменогорск, 2022. – С. 100-105.

130 Методология и методы научных исследований в экономике и менеджменте / под ред. Н.Б. Завьялова, А.Н. Головина, Д.В. Завьялов и др. – М.; Екатеринбург, 2014. – 282 с.

131 Pupyshcheva T. Local self-government in rural districts of the Republic of Kazakhstan: issues of complex research // Proceed. of the 2nd internat. scient. conf. «Scientific Results». – Rome, 2023. – P. 60-65.

132 Закон Республики Казахстан. Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан: принят 8 декабря 1993 года, №2572-XXII // [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200\\_.09.01.2025](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200_.09.01.2025).

133 Данные Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан // <https://stat.gov.kz/ru/25.01.2026>.

134 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции регионального развития Республики Казахстан на 2025-2030 годы: утв. 25 августа 2025 года, №679 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs.03.09.2025>.

135 Данные сельскохозяйственной переписи 2025 года // <https://stat.gov.kz/ru/national/agriculture2025/general/>. 05.11.2025.

136 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2030 года: утв. 9 октября 2019 года, №185 (утратил силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/>. 07.10.2025.

137 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Плана территориального развития Республики Казахстан до 2025 года: утв. 21 февраля 2022 года, №812 // [https://prg.kz/document/?doc\\_id=39330661](https://prg.kz/document/?doc_id=39330661). 05.09.2025.

138 Закон Республики Казахстан. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: принят 23 января 2001 года, №148 // [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_.10.02.2025](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_.10.02.2025).

139 Конституционный Закон Республики Казахстан. О выборах в Республике Казахстан: принят 28 сентября 1995 года, №2464 // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004029&doc\\_id2.05.09.2025](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029&doc_id2.05.09.2025).

140 Мишин Н.О. Воздействие институциональных изменений на региональную экономику: теоретические, методические и прикладные аспекты: автореф. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Челябинск, 2013. – 27 с.

141 Конституция Республики Казахстана: принята 17 марта 2026 года, №1206 // [https://prg.kz/document/?doc\\_id=35502996&doc\\_id2.17.03.2026](https://prg.kz/document/?doc_id=35502996&doc_id2.17.03.2026).

142 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан: утв. 29 ноября 2017 года, №790 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>. 06.09.2025.

143 Президент Республики Казахстан – Лидер Нации Н.А. Назарбаев.. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: послание народу Казахстана // <https://adilet.zan.kz/rus>. 08.08.2025.

144 Президент Республики Казахстан. План нации – 100 конкретных шагов: программа // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. 10.08.2025.

145 Pupyshova T.N., Fyliuk H.M., Stavbunik E.A. Problems and prospects of development of local self-government in rural districts of Kazakhstan // Мемлекеттік аудит – Государственный аудит. – 2023. – №4(61). – С. 72-82.

146 Постановление Правительства Республики. О проекте Указа Президента Республики Казахстан. Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 30 ноября 2017 года, №799 (утратило силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000799>. 11.08.2025.

147 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 15 февраля 2018 года, №636 (утратил силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/>. 14.08.2025.

148 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2029 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 30 июля 2024 года, №611 // <https://online.zakon.kz/Document/?>. 22.08.2025.

149 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: утв. 26 февраля 2021 года, №522 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 03.09.2025.

150 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Плана по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: утв. 8 июля 2021 года, №470 // <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/P2100000470/27.06.2023>. 05.07.2025.

151 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Плана по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: утв. 8 июля 2021 года, №470 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000470>. 09.07.2025.

152 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан: утв. 28 ноября 2012 года, №438 // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id.15.07.2025](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id.15.07.2025).

153 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2030 года: утв. 18 июня 2021 года, №420 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000420>. 01.08.2025.

154 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции развития сельских территорий Республики Казахстан на 2023-2027 годы: утв. 28 марта 2023 года, №270 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs.05.08.2025>.

155 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Комплексного плана развития Карагандинской агломерации на 2025-2029 годы: утв. 14 февраля 2025 года, №71 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/.08.09.2025>.

156 Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан. Об утверждении Типового регламента собрания местного сообщества: утв. 7 августа 2017 года, №295 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015630>. 02.10.2025.

157 Pupyshva T., Zhetpisbayeva M., Koshebayeva G. et al. Financial Self-sufficiency of Rural Budgets as the Basis of Local Self-governmen // Montenegrin Journal of Economics. – 2025. – Vol. 21, №1. – P. 137-156.

158 Voznyak H., Stasyshyn A., Koval V. Evaluation of self-sufficiency of territorial communities as the basis for ensuring their sustainable development // Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal. – 2022. – Vol. 8, №4. – P. 151-169.

159 Bridger J.C., Alter T.R. Place, Community Development and Social Capital // Community Development. – 2006. – Vol. 37, №1. – P. 5-18.

160 Yegorycheva S., Lakhizha M. Ensuring financial self-sufficiency of territorial communities: the experience of the countries of the European Union for Ukraine // The Herald of Ternopil National Economic Univ. – 2016. – №1. – P. 64-77.

161 Lyuta O., Pigul N. Self-sufficiency of the territorial community: its essence, composition and directions of support // <http://www.economy.nayka.com>. 10.10.2025.

162 Protsenko Yu. Problems of ensuring financial self-sufficiency of territorial communities of Ukraine // Scientific Bulletin of Poltava University of Economics and Trade. – 2016. – Vol. 5, №77. – P. 33-38.

163 Voznyak H., Mulska O., Bil M. et al. Financial wellbeing of households in instability // Investment Management and Financial Innovations. – 2022. – Vol. 19, №1. – P. 135-144.

164 Storonyanska I., Patytska K., Hrynchyshyn I. et al. Spatial disproportions in development of territorial community under conditions of administrative and financial decentralization // Agricultural and Resource Economics. – 2020. – Vol. 6, №4. – P. 43-62.

165 Silva A.S., Santos H., Ramalho J. et al. Theatre and sustainable territorial communities: a case study in Northern Portugal // Journal of Rural Studies. – 2018. – №63. – P. 251-258.

166 Krupin V., Pelehatyy A. Financial self-sufficiency of rural communities in Ukraine in the context of administrative-territorial reform (on the example of Lviv

oblast) // Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistow Rolnictwa I Agrobiznesu. – 2015. – Vol. 17, №4. – P. 136-141.

167 Voznyak H., Koval V. Mechanisms for strengthening the financial self-sufficiency of territorial communities in conditions of instability: practical aspects // Economic Journal of Lesya Ukrainka Volyn National University. – 2023. – Vol. 1, №33. – P. 61-69.

168 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года: утв. 10 сентября 2022 года, №1005 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 18.03.2025.

169 Кодекс Республики Казахстан. Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 15 марта 2025 года, №171-VIII // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171#z3974>. 26.03.2025.

170 Данные Министерства финансов Республики Казахстан // <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru>. 15.01.2026.

171 Приказ Заместителя Премьер-Министра – Министра национальной экономики Республики Казахстан. Об утверждении типовой методики расчетов трансфертов общего характера: утв. 27 мая 2025 года, №38 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G25NT000038>. 28.03.2025.

172 Отчеты об исполнении бюджета ревизионной комиссии по Карагандинской области // <https://www.gov.kz/memleket/entities/>. 18.01.2026.

173 Recommendation CM/Rec (2019) 6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution (Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies) / Committee of Ministers of the Council of Europe // <https://search.coe.int/cm>. 28.03.2025.

174 Косымбаева Ш.И., Нукешева А.Ж., Булхайрова Ж.С. Эффективность управления социальной инфраструктурой сельских территорий // Central Asian Economic Review. – 2020. – №1(130). – P. 44-55.

175 Кодекс Республики Казахстан. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: принят 29 июня 2020 года, №350-VI // [https://prg.kz/document/?doc\\_id=35132264](https://prg.kz/document/?doc_id=35132264). 07.10.2025.

176 Казахстан-2023: тенденции настоящего и контуры будущего: коллективная монография / под ред. Е.В. Тукумов, А.К. Нурша, Н.Н. Сакуов и др. – Астана, 2023. – 294 с.

177 Slack E., Bird R.M. The Political Economy of Property Tax Reform // <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/04>. 10.12.2025.

178 Open budget survey // <https://internationalbudget.org/>. 12.01.2026.

179 Чеботарев А.Е. Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования: аналит. докл. – Астана, 2023. – 106 с.

180 Айтенова Ш. Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне. – Астана, 2015. – 64 с.

181 Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process // <https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation>. 20.08.2025.

182 The International Association for Public Participation // <https://www.iap2.org/mpage/Home>. 04.11.2025.

183 Жолдыбалина А., Ахметжанов С., Токтаров Е. Местные сообщества в селах как форма гражданского участия: проблемы и перспективы // Казахстан-Спектр. – 2022. – Т. 104, №4. – С. 21-33.

184 Данные министерства национальной экономики Республики Казахстан // <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/1?lang=ru>. 23.01.2026.

185 Кумысбеков А., Данилов А., Аяганова А. Прямые выборы сельских акимов: анализ итогов, рисков и прогноз // Казахстан-Спектр. – 2022. – Т. 101, №1. – С. 39-57.

186 Международная сеть Global Initiative for Fiscal Transparency // <https://data.fiscaltransparency.net/>. 14.11.2025.

187 Transparency Kazakhstan. Развитие местного самоуправления в Казахстане: анализ бюджетов четвертого уровня: в 2 т. / под ред. О.В. Шиян. – Алматы, 2020. – Т. 1. – 110 с.

188 Пупышева Т.Н., Жетписбаева М.К. Вопросы вовлечения сельских граждан Казахстана в бюджетный процесс // Вестник КазУЭФМТ. – 2023. – №1(50). – С. 257-264.

# ПРИЛОЖЕНИЕ А

## Акты внедрения»

«ҚАРАҒАНДЫ ОБЛЫСЫНЫҢ  
ІШКІ САЯСАТ  
БАСҚАРМАСЫ»  
МЕМЛЕКЕТТІК МЕКЕМЕСІ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ «УПРАВЛЕНИЕ  
ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ  
КАРАГАНДИНСКОЙ ОБЛАСТИ»

100005, Караганда қ., Қазыбек би атындағы ауданы, Отырар көшесі, 13  
тел: (7212) 506656  
«ҚР Қаржы Министрлігінің Қызметсіздік Комитеті» РММ  
ЖСҚ КЗ85070102КХН3001000 ІСКК ККМҮКЗ2А ІСНІ 021240902128

100005, с. Караганда, район аты Қазыбек би, ул.Аманжолы 13,  
тел: (7212) 506656  
РГУ «Бюджеттің қызметсіздік Министрлігінің филиалы РҚ»  
ІІІІІ КЗ85070102КХН3001000 ІІІІІ ККМҮКЗ2А ІІІІІ 021240902128

11.02.2026 № 1-3-21/1

### Акт

о внедрении результатов диссертационного исследования  
Пупышевой Татьяны Николаевны на тему: «Институциональные  
условия формирования системы самоуправления в сельских округах»

Настоящим Актом удостоверяется, что результаты диссертационного исследования Пупышевой Т.Н. на тему: «Институциональные условия формирования системы самоуправления в сельских округах», полученные в ходе исследования обладают актуальностью и новизной:

- введение комплексного методологического подхода и применение современных методов мониторинга и анализа в исследовании общественно-политической ситуации в регионе в целом, и проблем местного самоуправления в частности;

- внедрение новых форм взаимодействия государственных органов, институтов гражданского общества и местного населения, а также формирование механизмов обратной связи с целью оптимального решения социально-экономических проблем;

- введение мер повышения гражданской активности и вовлечения граждан в процессы принятия решений путем проактивных действий со стороны государственных органов.

Предложенные рекомендации Пупышевой Т.Н. имеют практическую значимость и будут использованы в деятельности ГУ «Управление внутренней политики Карагандинской области».

Заместитель руководителя управления



Ж.А. Сагимбаева

000547



100400, Караганда обл., Бұхар жырау ауданы,  
Ботақара көшесі, Абалбай хана көшесі, 39  
Тел: 8 (72154) 2-34-60, 8 (72154) 2-11-18  
«ҚР Қаржы Министрлігінің Қарағандылық аймақтық РММ  
ЖСҚ КЗ44070103КСН313000 БСК ККМ РКЗ2А БІТІ 950440001148

100400, Карагандинская обл., Бухар-жырауский район,  
пос. Ботакара, улица Абалбай хана, 39  
Тел: 8 (72154) 2-34-60, 8 (72154) 2-11-18  
РГУ «Комитет Казakhstan Министерства финансов РК»  
ИВК КЗ44070103КСН313000 БСК ККМ РКЗ2А БІТІ 950440001148

6 ФЕВ 2026 № 8-32/АБП

### Акт

#### о внедрении результатов диссертационного исследования Пупышевой Татьяны Николаевны на тему: «Институциональные условия формирования системы самоуправления в сельских округах».

Настоящим Актом удостоверяется, что результаты диссертационного исследования Пупышевой Т.Н. на тему: «Институциональные условия формирования системы самоуправления в сельских округах», полученные в ходе исследования обладают актуальностью и новизной:

- внедрение новых форм взаимодействия местных государственных органов с органами местного самоуправления и населением, а также формирование механизмов обратной связи с целью оптимального решения социально-экономических проблем, а также повышения открытости и подотчетности исполнительных органов власти;
- введение мер повышения гражданской активности и вовлечения местного населения в процессы принятия решений путем преактивных действий со стороны местных государственных органов, в том числе путем введения практик создания рабочих групп и проектных команд для интеграции усилий местных государственных органов и сельского населения;
- закрепление единой формы и методологии составления программ развития местных сообществ в целях системности планирования и повышения качества управленческих решений;
- применение инструментов бюджетной адвокации для привлечения граждан в бюджетный процесс на всех его этапах с целью повышения бюджетно-финансовой устойчивости сельских округов.

Предложенные рекомендации Пупышевой Т.Н. имеют практическую значимость и будут использованы в деятельности ГУ «Аппарат акима Бухар-Жырауского района Карагандинской области».



Е. Құсайын

001505

**Акт**  
о внедрении результатов диссертационного исследования  
Пупышевой Татьяны Николаевны на тему: «Институциональные  
условия формирования системы самоуправления в сельских округах»

Настоящим Актом удостоверяется, что результаты диссертационного исследования Пупышевой Т.Н. на тему: «Институциональные условия формирования системы самоуправления в сельских округах», полученные в ходе исследования обладают актуальностью, теоретической и практической значимостью и используются в научно-исследовательском проекте по грантовому финансированию ИРН № AP26102165 «Пространственное развитие сельских территорий в контексте устойчивого развития: индикаторы, полюса роста и стратегические направления»:

- применение комплексного методологического подхода к исследованию, базирующегося на основе «луковой модели» исследования Saunders, что дает возможность учитывать многообразие принципов, факторов и моделей развития сельских территорий;

- результаты анализа административно-территориального устройства Республики Казахстан;

- введение мер институционального характера в целях совершенствования нормативно-правовых основ поддержки сельских территорий.

Проректор по научной работе и инновациям  
Карагандинского университета  
Казпотребсоюза,  
д.э.н., профессор

Сихимбаев М.Р.

Руководитель научно-исследовательского  
проекта по грантовому финансированию  
Комитета науки МНВО РК,  
д.э.н., профессор

Накипова Г.Н.



## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### Анкета для экспертного опроса

Уважаемый государственный служащий, в рамках диссертационного исследования просим Вас ответить на ряд вопросов о перспективах развития местного самоуправления. Для того чтобы ответить на вопрос, выберите тот вариант ответа, который соответствует Вашему мнению и отметьте его. Если ни один из вариантов не совпадает с Вашим мнением, напишите ответ сами. Исследование носит анонимный характер. Данные по нему будут представлены в обобщенном виде. Благодарим за участие!

1. По Вашему мнению, что такое местное самоуправление? (1 выбор)
  - а) когда население само решает местные проблемы;
  - б) когда население с помощью акиматов и/или представительных органов (маслихатов) решает местные проблемы;
  - в) когда кто-то из местных жителей сам берет ответственность и решает местные проблемы;
  - г) другое (напишите) \_\_\_\_\_
  
2. По Вашему мнению, как влияет развитие местного самоуправления на жизнь села? (количество выборов не ограничено)
  - а) помогает решению проблем села благодаря учету мнения сельских жителей;
  - б) повышает эффективность решения проблем за счет принятия решений на местах;
  - в) способствует решению проблем через усиление обратной связи между населением и акимом;
  - г) повышает эффективность использования бюджетных средств благодаря участию населения в распределении бюджета;
  - д) перекладывает решение проблем села на население;
  - е) никак не влияет;
  - ж) другое (напишите) \_\_\_\_\_
  
3. В Ваших селах существует местное самоуправление? (1 выбор)
  - а) да (переход к 4 вопросу);
  - б) нет (переход к 6 вопросу);
  - в) затрудняюсь ответить (переход к 6 вопросу)
  
4. Если да, то кем оно представлено? (количество выборов не ограничено)
  - а) акимом и акиматом;
  - б) маслихатом;
  - в) сходами и собраниями местного сообщества;
  - г) кенесами;
  - д) неправительственными организациями (НПО);
  - е) гражданскими активистами;

ж) другое (напишите) \_\_\_\_\_

5. Местное самоуправление решает проблемы Ваших сел? (1 выбор)

- а) да, полностью;
- б) да, частично;
- в) нет, не решает;
- г) затрудняюсь ответить

6. Какие проблемы Ваших сел решает местное самоуправление?  
(количество выборов не ограничено)

- а) жилищно-коммунального хозяйства (проблемы со светом, водой, канализацией, отоплением, газом и т.п.);
- б) ремонта и содержания дорог;
- в) благоустройства и озеленения;
- г) уборки территории;
- д) обеспечения населения услугами дошкольного и школьного образования;
- е) обеспечения населения медицинскими услугами;
- ж) досуга, спорта и культурных мероприятий;
- и) поддержки социально-незащищенных слоев населения;
- к) поддержки бизнеса;
- л) никакие;
- м) другое (напишите) \_\_\_\_\_

7. Из каких источников Вы чаще всего получаете информацию о проблемах Ваших сел? (не более 3-х выборов)

- а) из личных обращений граждан;
- б) из электронных обращений граждан;
- в) из телефонных обращений граждан;
- г) из встреч с населением;
- д) из личного опыта и наблюдений;
- е) другое (напишите) \_\_\_\_\_

8. По Вашему мнению, какие вопросы, обсуждаемые на встречах акимов с населением, являются наиболее важными? (не более 5-ти выборов)

- а) осуществление поручений Президента и Правительства;
- б) реализация планов развития местных сообществ;
- в) жилищно-коммунальное хозяйство ;
- г) ремонт и содержание дорог;
- д) благоустройство и озеленение;
- е) уборка территории;
- ж) обеспечение населения услугами дошкольного и школьного образования;
- и) обеспечение населения медицинскими услугами;
- к) досуг, спорт и культурные мероприятия;
- л) поддержка социально-незащищенных слоев населения;

- м) поддержка бизнеса;
- н) обратная связь с целью выявления проблем населения;
- п) реализация предвыборных программ;
- р) никакие, так как сходы более эффективны;
- с) другое (напишите)\_\_\_\_\_

9. По вашему мнению, местный бюджет является достаточным для решения местных проблем? (1 выбор)

- а) да, он является достаточным;
- б) нет, он является недостаточным;
- в) затрудняюсь ответить

10. По Вашему мнению, как можно увеличить местный бюджет? (количество выборов не ограничено)

- а) предприниматели должны участвовать в формировании местного бюджета;
- б) нужно передать на местный уровень больше налогов;
- в) нужно увеличить ставки по взимаемым налогам;
- г) государство должно увеличить объем трансфертов в местные бюджеты;
- д) ничего не нужно делать, так как средств достаточно;
- е) другое (напишите)\_\_\_\_\_

11. Вы привлекаете местные сообщества в процесс распределения бюджета? (1 выбор)

- а) да, постоянно;
- б) да, иногда;
- в) нет, никогда;
- г) затрудняюсь ответить

12. От кого, по Вашему мнению, в первую очередь, зависит успешность развития местного самоуправления в селах Казахстан? (не более 3-х выборов)

- а) Президент;
- б) Правительство;
- в) Парламент;
- г) акимы и акиматы;
- д) Маслихаты;
- е) сходы и собрания местного сообщества;
- ж) сам народ;
- з) все вышеперечисленные;
- и) ни от кого;
- к) другое (напишите)\_\_\_\_\_

13. Есть ли в Казахстане закон и другие нормативно-правовые акты, регулирующие систему местного самоуправления? (1 выбор)

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить.

14. По Вашему мнению, какие факторы оказывают большее влияние на развитие местного самоуправления в сельском округе? (количество выборов не ограничено)

- а) количество сел, входящих в сельский округ;
- б) количество жителей сельского округа;
- в) количество трудоспособного населения;
- г) размер территории сельского округа;
- д) удаленность сел от районных органов управления, крупных населенных пунктов и городов;
- е) уровень развития предпринимательства;
- ж) уровень безработицы;
- и) количество населения пенсионного возраста;
- к) материально-техническое обеспечение акимата;
- л) наличие коммунальной собственности;
- м) развитая правовая база местного самоуправления;
- н) другое (напишите) \_\_\_\_\_

15. По Вашему мнению, что нужно для развития местного самоуправления в Ваших населенных пунктах? (количество выборов не ограничено)

- а) усовершенствование законодательной базы;
- б) увеличение финансирования бюджета;
- в) поддержка со стороны вышестоящих государственных органов;
- г) обучение населения участию в местном самоуправлении;
- д) желание и заинтересованность самого населения;
- е) рост ответственности населения;
- ж) ничего не нужно делать, так как оно хорошо развивается;
- и) ничего не нужно делать, так как оно ничего не решает;
- к) другое (напишите) \_\_\_\_\_

В заключении, сообщите, пожалуйста, некоторые сведения о себе:

Название района:

1. Абайский район.
2. Актогайский район.
3. Бухар-Жырауский район.
4. Каркаралинский район.
5. Нуринский район.
6. Осакаровский район.
7. Шетский район.

Благодарим за участие в опросе!

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

### Анкета для сельских жителей

Уважаемый житель села, в рамках диссертационного исследования просим Вас ответить на ряд вопросов о перспективах развития местного самоуправления. Для того чтобы ответить на вопрос, выберите тот вариант ответа, который соответствует Вашему мнению и отметьте его. Если ни один из вариантов не совпадает с Вашим мнением, напишите ответ сами. Исследование носит анонимный характер. Данные по нему будут представлены в обобщенном виде. Благодарим за участие!

1. По Вашему мнению, что такое местное самоуправление? (1 выбор)
  - а) когда население само решает местные проблемы;
  - б) когда население с помощью акиматов и/или представительных органов (маслихатов) решает местные проблемы;
  - в) когда кто-то из местных жителей сам берет ответственность и решает местные проблемы;
  - г) другое (напишите) \_\_\_\_\_
  
2. По Вашему мнению, как влияет развитие местного самоуправления на жизнь села? (количество выборов не ограничено)
  - а) помогает решению проблем села благодаря учету мнения сельских жителей;
  - б) повышает эффективность решения проблем за счет принятия решений на местах;
  - в) способствует решению проблем через усиление обратной связи между населением и акимом;
  - г) повышает эффективность использования бюджетных средств благодаря участию населения в распределении бюджета;
  - д) перекладывает решение проблем села на население;
  - е) никак не влияет;
  - ж) другое (напишите) \_\_\_\_\_
  
3. В Ваших селах существует местное самоуправление? (1 выбор)
  - а) да (переход к 4 вопросу);
  - б) нет (переход к 6 вопросу);
  - в) затрудняюсь ответить (переход к 6 вопросу)
  
4. Если да, то кем оно представлено? (количество выборов не ограничено)
  - а) акимом и акиматом;
  - б) Маслихатом;
  - в) сходами и собраниями местного сообщества;
  - г) Кенесами;
  - д) неправительственными организациями (НПО);
  - е) гражданскими активистами;

ж) другое (напишите) \_\_\_\_\_

5. Местное самоуправление решает проблемы Ваших сел? (1 выбор)

- а) да, полностью;
- б) да, частично;
- в) нет, не решает;
- г) затрудняюсь ответить

6. Какие проблемы Ваших сел решает местное самоуправление?  
(количество выборов не ограничено)

- а) жилищно-коммунального хозяйства (проблемы со светом, водой, канализацией, отоплением, газом и т.п.);
- б) ремонта и содержания дорог;
- в) благоустройства и озеленения;
- г) уборки территории;
- д) обеспечения населения услугами дошкольного и школьного образования;
- е) обеспечения населения медицинскими услугами;
- ж) досуга, спорта и культурных мероприятий;
- и) поддержки социально-незащищенных слоев населения;
- к) поддержки бизнеса;
- л) никакие;
- м) другое (напишите) \_\_\_\_\_

7. По Вашему мнению, какие вопросы, обсуждаемые на встречах акимов с населением, являются наиболее важными? (не более 5-ти выборов)

- а) осуществление поручений Президента и Правительства;
- б) реализация планов развития местных сообществ;
- в) жилищно-коммунальное хозяйство ;
- г) ремонт и содержание дорог;
- д) благоустройство и озеленение;
- е) уборка территории;
- ж) обеспечение населения услугами дошкольного и школьного образования;
- и) обеспечение населения медицинскими услугами;
- к) досуг, спорт и культурные мероприятия;
- л) поддержка социально-незащищенных слоев населения;
- м) поддержка бизнеса;
- н) обратная связь с целью выявления проблем населения;
- п) реализация предвыборных программ;
- р) никакие, так как сходы более эффективны;
- с) другое (напишите) \_\_\_\_\_

8. По вашему мнению, местный бюджет является достаточным для решения местных проблем? (1 выбор)

- а) да, он является достаточным;

- б) нет, он является недостаточным;
- в) затрудняюсь ответить

9. По Вашему мнению, как можно увеличить местный бюджет? (количество выборов не ограничено)

- а) предприниматели должны участвовать в формировании местного бюджета;
- б) нужно передать на местный уровень больше налогов;
- в) нужно увеличить ставки по взимаемым налогам;
- г) государство должно увеличить объем трансфертов в местные бюджеты;
- д) ничего не нужно делать, так как средств достаточно;
- е) другое (напишите) \_\_\_\_\_

10. Жители Ваших сел участвуют в распределении бюджета? (1 выбор)

- а) да, постоянно;
- б) да, иногда;
- в) нет, никогда;
- г) затрудняюсь ответить

11. От кого, по Вашему мнению, в первую очередь, зависит успешность развития местного самоуправления в селах Казахстан? (не более 3-х выборов)

- а) Президент;
- б) Правительство;
- в) Парламент;
- г) акимы и акиматы;
- д) Маслихаты;
- е) сходы и собрания местного сообщества;
- ж) сам народ;
- и) все вышеперечисленные;
- к) ни от кого;
- л) другое (напишите) \_\_\_\_\_

12. Есть ли в Казахстане закон и другие нормативно-правовые акты, регулирующие систему местного самоуправления? (1 выбор)

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить

13. Вы хотели бы знать больше о возможностях участия в местном самоуправлении? (1 выбор)

- А) да, мне это нужно (интересно);
- б) нет, мне это не нужно (не интересно);
- в) нет, я и так все знаю;
- г) другое (напишите) \_\_\_\_\_

14. Вы принимаете участие в местном самоуправлении в Вашем селе? (1 выбор)

- а) да, так как это помогает решить местные проблемы;
- б) да, так как это долг каждого гражданина;
- в) нет, я не знаю, как это делать;
- г) нет, мне это не интересно;
- д) нет, это не моя обязанность;
- е) другое (напишите) \_\_\_\_\_

15. По Вашему мнению, что нужно для развития местного самоуправления в Ваших населенных пунктах? (количество выборов не ограничено)

- а) усовершенствование законодательной базы;
- б) увеличение финансирования бюджета;
- в) поддержка со стороны вышестоящих государственных органов;
- г) обучение населения участию в местном самоуправлении;
- д) желание и заинтересованность самого населения;
- е) рост ответственности населения;
- ж) ничего не нужно делать, так как оно хорошо развивается;
- и) ничего не нужно делать, так как оно ничего не решает;
- к) другое (напишите) \_\_\_\_\_

В заключении, сообщите, пожалуйста, некоторые сведения о себе:

Ваш пол:

- 1. мужской
- 2. женский

Ваш возраст:

- 1. от 18 до 29 лет
- 2. от 30 до 40 лет
- 3. от 41 до 50 лет
- 4. от 51 до 61 года
- 5. от 62 лет и старше

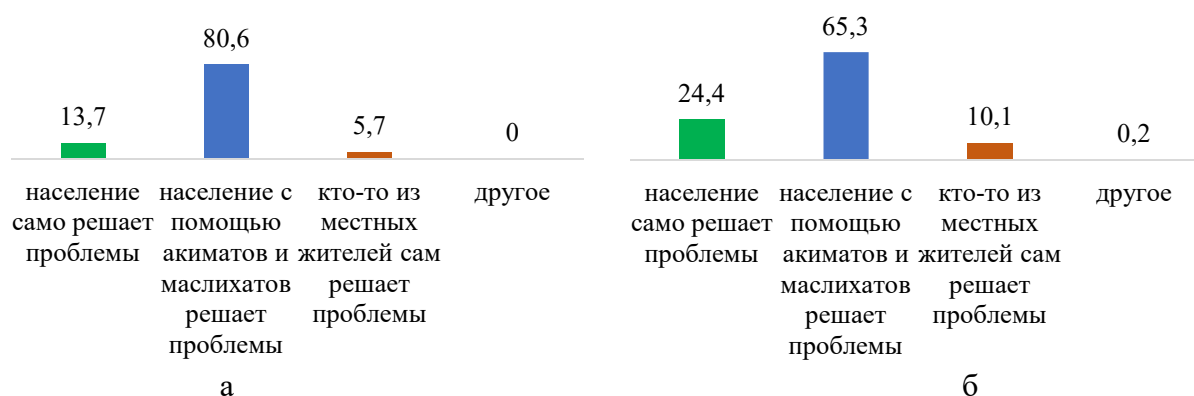
Название района:

- 1. Абайский район
- 2. Актогайский район
- 3. Бухар-Жырауский район
- 4. Каркаралинский район
- 5. Нуринский район
- 6. Осакаровский район
- 7. Шетский район

Благодарим за участие в опросе!

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

### Сравнительный анализ результатов социологических опросов



а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок Г.1 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, что такое местное самоуправление?»

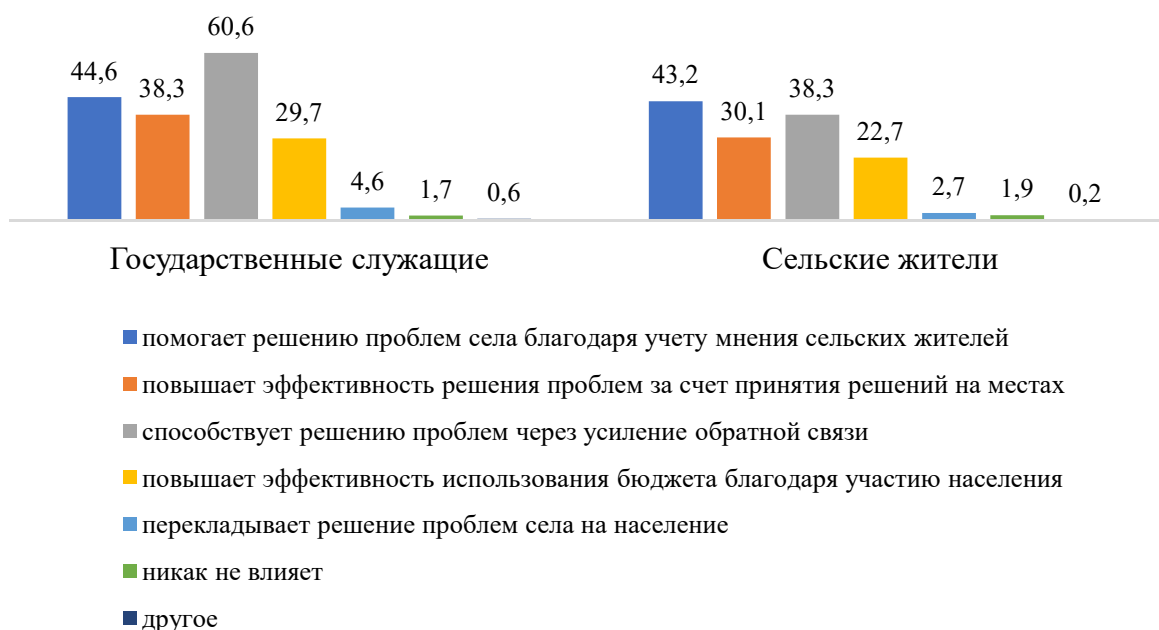


Рисунок Г.2 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, как влияет развитие местного самоуправления на жизнь села?»



Рисунок Г.3 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «В Ваших селах существует местное самоуправление?»

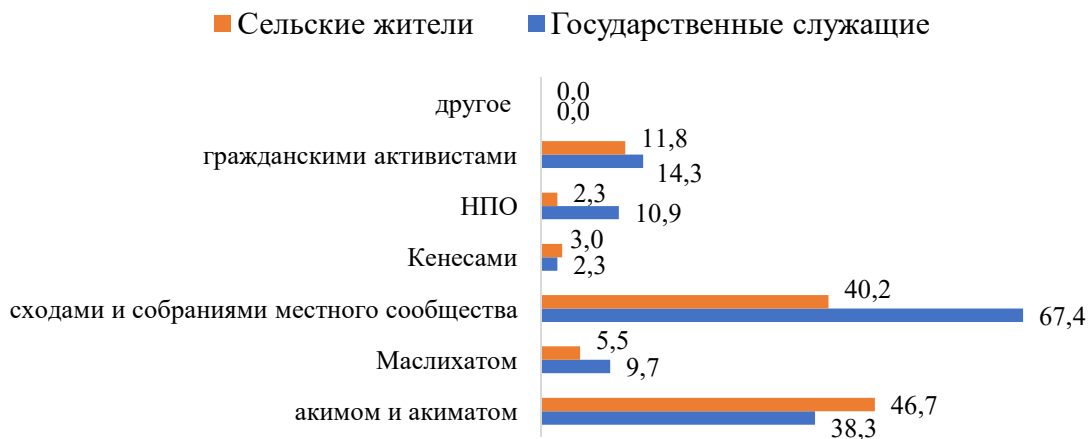
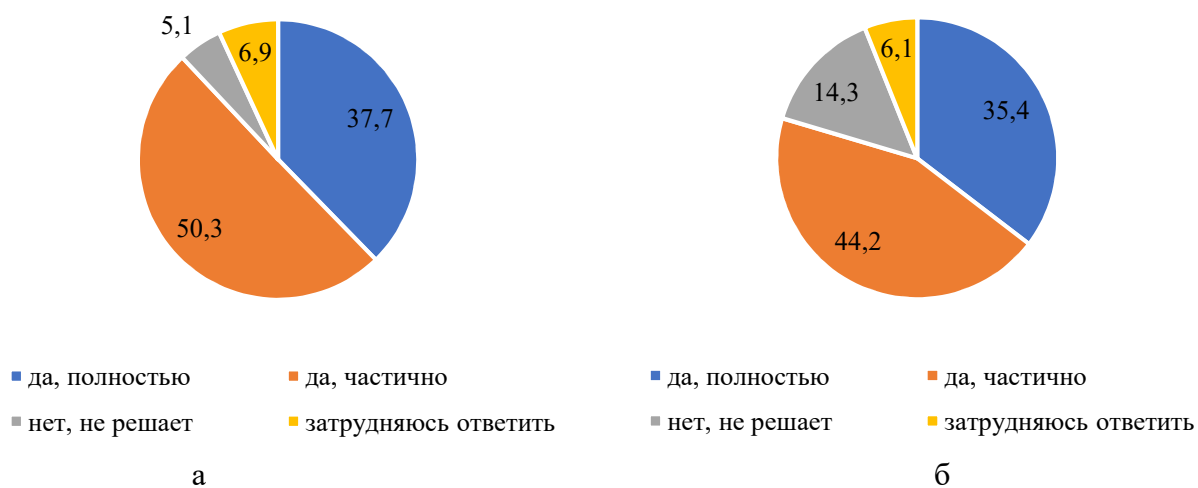
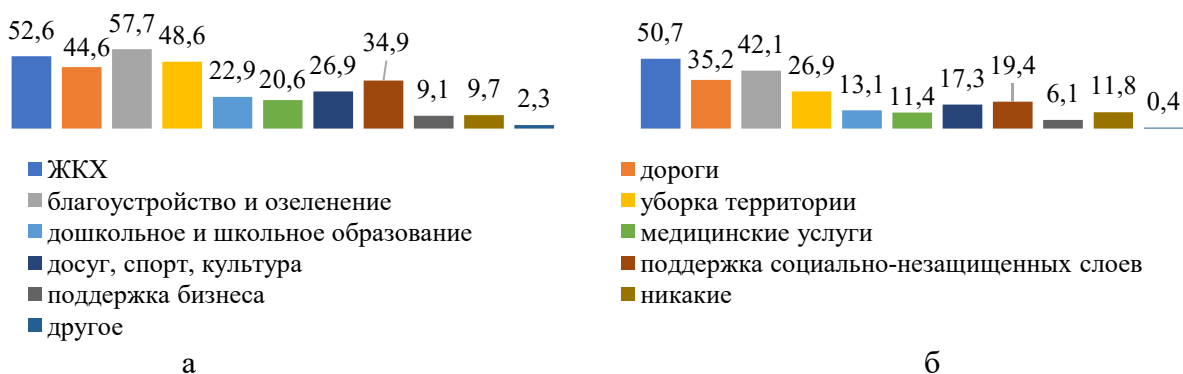


Рисунок Г.4 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Если да, то кем оно представлено?»



а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок Г.5 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Местное самоуправление решает проблемы Ваших сел?»



а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок Г.6 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Какие проблемы Ваших сел решает местное самоуправление?»

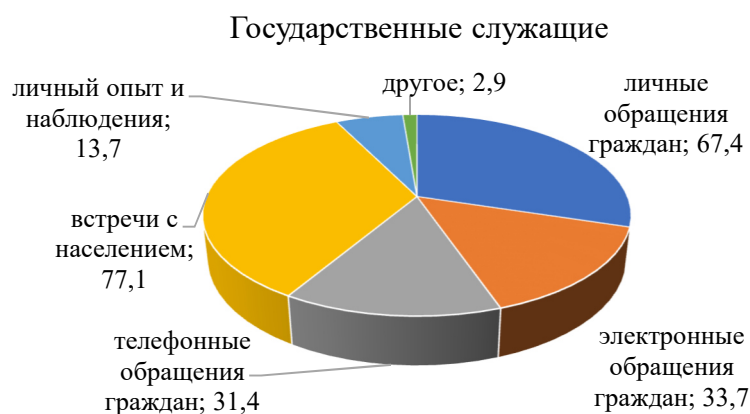


Рисунок Г.7 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Из каких источников Вы чаще всего получаете информацию о проблемах Ваших сел?»



а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок Г.8 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Какие вопросы, обсуждаемые на встречах акимов с населением, являются наиболее важными?»

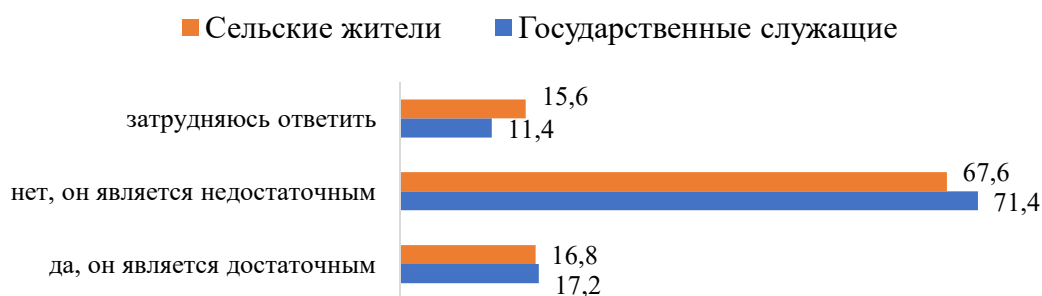
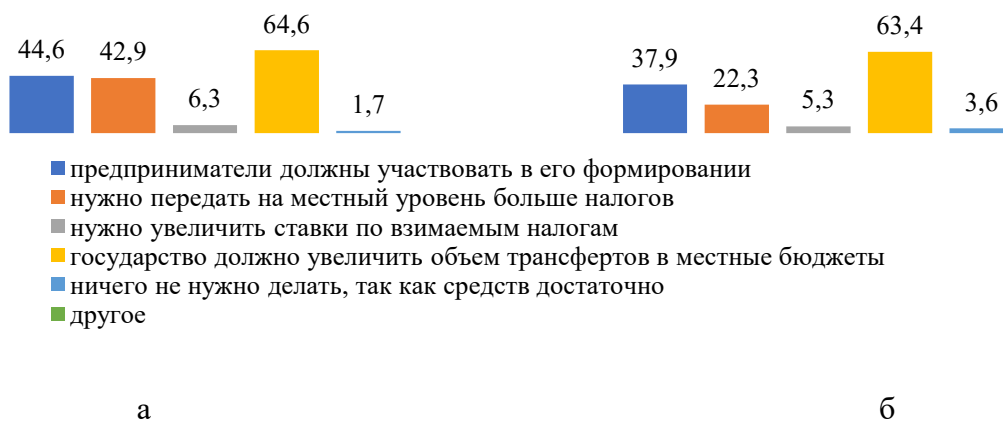


Рисунок Г.9 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Местный бюджет является достаточным для решения местных проблем?»



а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок Г.10 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, как можно увеличить местный бюджет?»

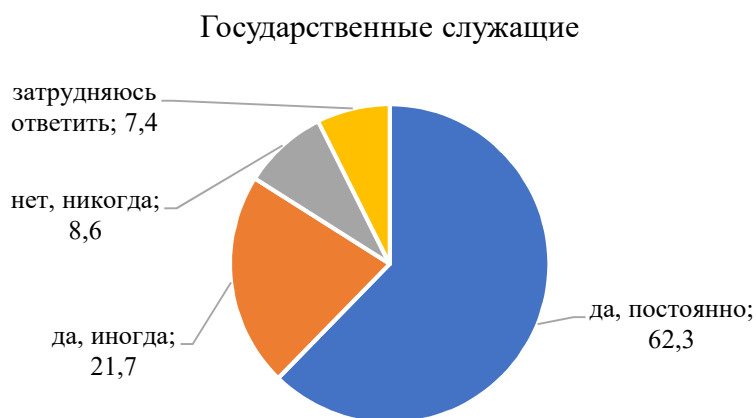


Рисунок Г.11 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Вы привлекаете местные сообщества в процесс распределения бюджета?»

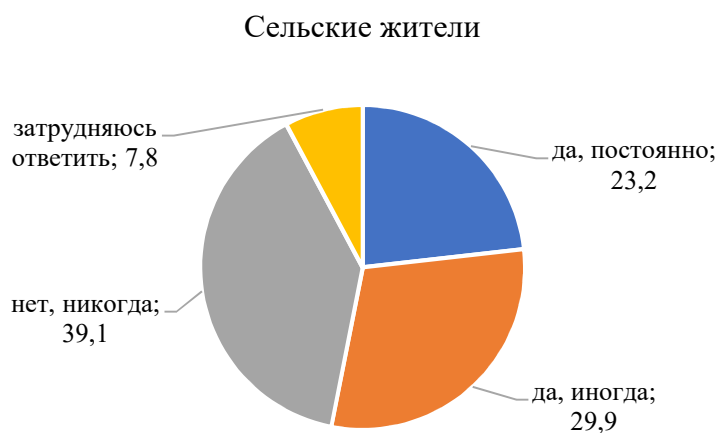


Рисунок Г.12 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Жители Ваших сел участвуют в распределении бюджета?»

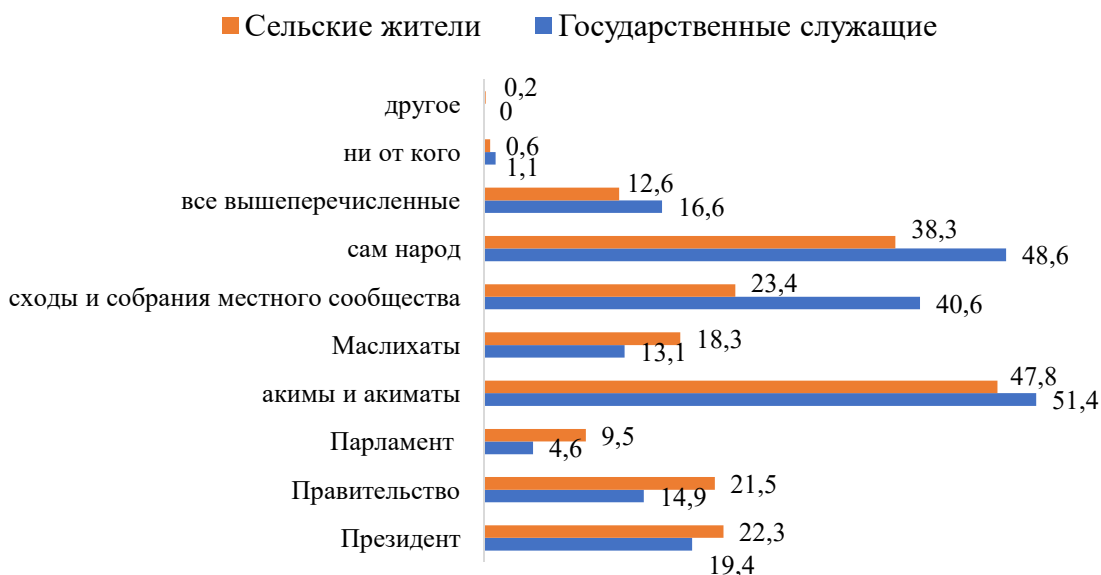


Рисунок Г.13 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «От кого, по Вашему мнению, в первую очередь, зависит успешность развития местного самоуправления в селах Казахстана?»

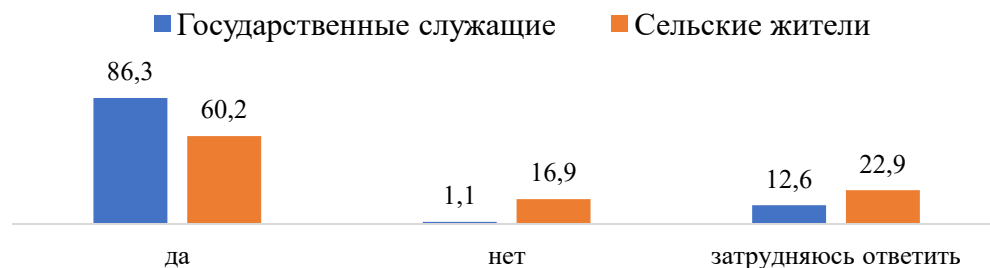


Рисунок Г.14 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Есть ли в Казахстане закон и другие нормативно-правовые акты, регулирующие систему местного самоуправления?»

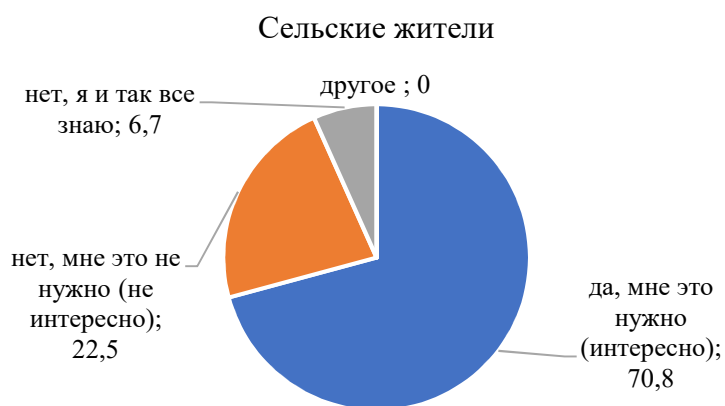


Рисунок Г.15 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Вы хотели бы знать больше о возможностях участия в местном самоуправлении?»

### Государственные служащие



Рисунок Г.16 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, какие факторы оказывают большее влияние на развитие местного самоуправления в сельском округе?»

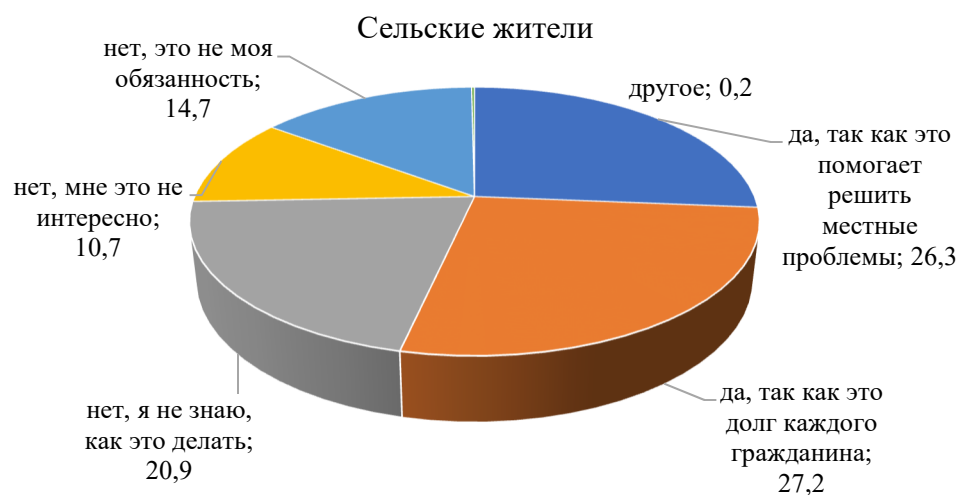
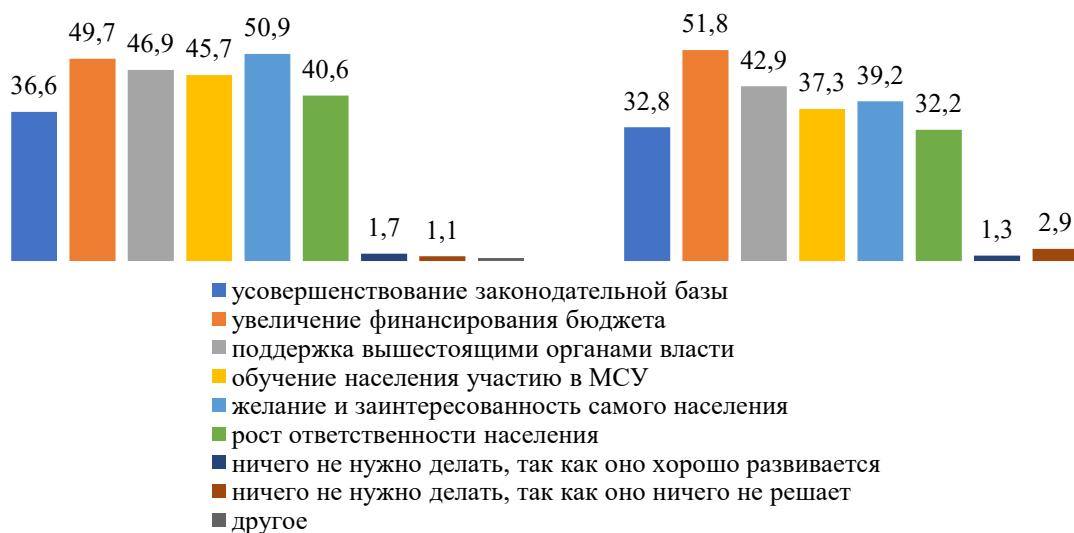


Рисунок Г.17 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Вы принимаете участие в местном самоуправлении в Вашем селе?»



а

б

а – государственные служащие; б – сельские жители

Рисунок Г.18 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, что нужно для развития местного самоуправления в Ваших населенных пунктах?»

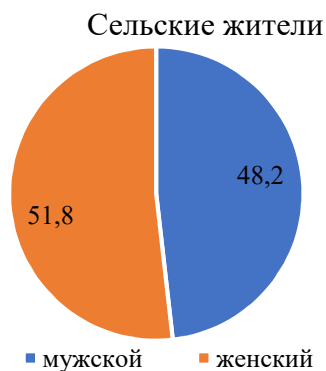


Рисунок Г.19 – Распределение респондентов по полу

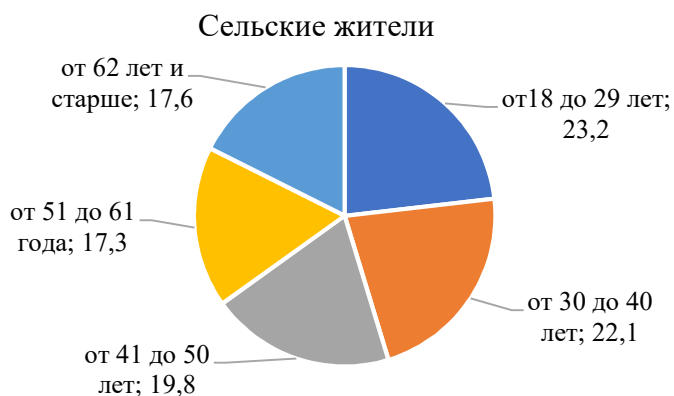


Рисунок Г.20 – Распределение респондентов по возрасту

### Сельские жители

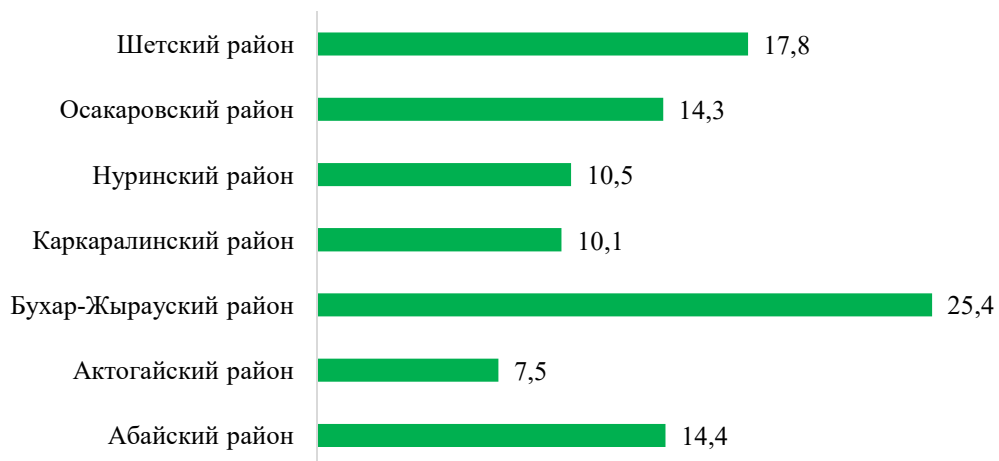


Рисунок Г.21 – Распределение респондентов по районам