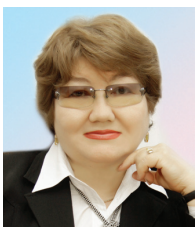


Экономика территорий

© Нурланова Н.К.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ И ПРАКТИКА



НУРЛАНОВА НАИЛЯ КАПЕНОВНА

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по науке
Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан
E-mail: n.k.nurlanova@gmail.com

Целью исследования явилось изучение зарубежной практики организации местного самоуправления, а также исследование институциональных и финансово-экономических возможностей и перспектив развития местного самоуправления в Казахстане.

Статья подготовлена по результатам исследований на тему «Формирование системы местного самоуправления как основы модернизации территориального развития Казахстана: фундаментальные принципы, институты, модели и механизмы» (грант Министерства образования и науки Республики Казахстан 1424/ГФЗ, 2013 – 2015 годы).

В статье исследованы, обобщены и систематизированы существующие модели и позитивный зарубежный опыт местного самоуправления. Обоснована необходимость формирования собственной казахстанской модели системы местного самоуправления и ее поэтапной реализации. Выявлены особенности становления местного самоуправления в городских и сельских населенных пунктах Казахстана, проанализированы финансово-экономические возможности его перспективного развития. Разработаны рекомендации по формированию бюджетов местного самоуправления, совершенствованию системы межбюджетного регулирования в Казахстане.

Государственное и местное управление, местное самоуправление, регион, городские и сельские населенные пункты, местный бюджет.

Целью подготовки данной статьи явилось изучение зарубежной практики организации местного самоуправления, а также исследование институциональных и финансово-экономических возможностей и перспектив развития местного самоуправления в Казахстане.

Необходимость исследования была обусловлена тем, что децентрализация управления и формирование системы местного самоуправления как важнейшей основы демократизации общества требуют анализа возможностей, научного обоснования моделей данной системы и ме-

тодов ее реализации. Такие специфичные факторы, как большая территория и унитарная форма государственного устройства в Казахстане, требуют выбора собственной модели формирования системы местного самоуправления на базе мирового опыта и с учетом местной специфики.

Новизна положений, изложенных в статье, заключается в том, что в ней выявлены страновые особенности формирования системы местного самоуправления, обоснована необходимость поэтапной реализации казахстанской модели. Отличие статьи от других подобных научных работ состоит в том, что в ней обоснованы направления и методы формирования бюджетов местного самоуправления, разработаны рекомендации по совершенствованию системы межбюджетного регулирования в Казахстане путем закрепления доходных источников за уровнями управления.

Практическая значимость данного исследования заключается в том, что рекомендации по формированию источников доходов бюджетов местного самоуправления и его перспективному развитию могут лечь в основу научного обоснования мер по эффективной реализации «Концепции развития местного самоуправления» в Республике Казахстан.

Теоретические аспекты децентрализации управления

Для сильных и успешных государств, войти в первую 30-ку которых стремится в будущем Казахстан, характерны прогрессивные изменения экономики и общества, которые предполагают наряду с технологической модернизацией экономики устойчивый процесс демократизации общества, развитие системы местного самоуправления. Децентрализация управления и последующий переход к самоуправлению заключаются в постепенной передаче прав и необходимых ресурсов, в том числе и финансовых, от центра

к регионам, что позволит повысить качество управления на местном, сельском уровне и расширить участие граждан в решении вопросов местного значения.

Развитие местного самоуправления очень важно для современного государства, стремящегося к формированию экономики нового качества, основанной на знаниях, инновациях и конкурентоспособном человеческом капитале. В условиях новых глобальных вызовов местное самоуправление способно играть стабилизирующую роль в развитии экономики и общества за счет предупреждения и снижения социального напряжения. Оно положительно воздействует на снижение иждивенческих настроений в обществе, увеличивает предпринимательскую активность населения, повышает заинтересованность в максимальном развитии и использовании собственного ресурсного потенциала каждого населенного пункта и местности. В свою очередь это способствует подъему экономики отдаленных районов, сел, аулов и, в конечном счете, выравниванию уровня жизни на всей территории страны.

В Казахстане уже появился ряд современных публикаций исследователей, занимающихся данной проблемой. Эти публикации подготовлены в основном исследователями Института экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан в рамках проекта на тему «Формирование системы местного самоуправления как основы модернизации территориального развития Казахстана: фундаментальные принципы, институты, модели и механизмы». Работы раскрывают конституционно-правовые основы и некоторые концептуальные аспекты формирования местного государственного управления и самоуправления, этапы становления этой системы в Казахстане [2; 3; 6; 7]. Однако данное направление в теоретиче-

ском плане в нашей стране до настоящего времени было слабо разработано, что во многом обусловлено низким уровнем развития институтов самоуправления.

Такие специфические факторы, как большая территория и унитарная форма государственного устройства, требуют выбора собственной модели формирования системы местного самоуправления на базе мирового опыта и с учетом местной специфики. Поэтому в программном документе страны «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» [14] поставлена цель – сформировать новый тип государственного управления. Важными элементами осуществления этой цели должны стать децентрализация и развитие местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления на международном уровне были закреплены Европейской хартией о местном самоуправлении, принятой Комитетом министров Совета Европы. В ней дано следующее определение этому институту: «...местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [5]. Согласно основным положениям данной хартии местное самоуправление должно быть создано на всех территориях компактного проживания населения, т. е. во всех населенных пунктах – городах, поселках, селах, аулах. Однако и в этом документе экономические и финансовые вопросы функционирования местного самоуправления однозначно не решены.

Поэтому становление эффективно функционирующей системы местного самоуправления в стране требует решения проблемы формирования достаточной финансовой и экономической основы для

решения вопросов местного значения. Органы местного самоуправления только тогда будут по-настоящему самостоятельными, когда станут относительно независимыми не только в организационном, но и в финансовом отношении.

Формирование действенной системы местного самоуправления требует изучения накопленного мирового опыта, тщательного исследования имеющихся в мировой практике моделей и концепций управления экономикой отдельных территорий страны. 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.

Зарубежный опыт развития системы местного самоуправления

Страновые различия в системах местного самоуправления проявляются не только в множественности моделей его формирования и развития, но и в условиях, сроках, этапах протекания этого процесса.

Опыт реформ государственного управления в европейских странах показал, что пределы децентрализации обусловлены спецификой местного самоуправления, а общей тенденцией реформ является устранение обстоятельств, ограничивающих местное самоуправление. В мире существует множество моделей местного самоуправления, однако бесспорным остается тот факт, что локальные отношения в мире эволюционировали разными путями, а в современных условиях указанные отношения обретают новые черты.

Для развивающихся стран, в том числе и для стран постсоветского пространства, до недавнего времени отличительной чертой системы управления была тенденция к созданию сильной центральной власти, поскольку первоочередной задачей этих стран после обретения независимости было обеспечение единства и политической целостности страны, а также жесткий контроль и централизованное управление всеми рыночными и демократическими преобразованиями. Однако практика хозяйствования показала неэффективность моделей централизованного управления по следующим причинам:

- не достигается баланс государственных, региональных и местных интересов;
- трудно, а порой и невозможно обеспечить рациональное и эффективное использование местных ресурсов;
- центральные органы государственного управления не всегда способны предоставлять услуги на местный уровень, либо предоставляют ограниченное число услуг, либо предоставляются услуги, не учитывающие местную специфику;
- отсутствие самостоятельности и финансовой обеспеченности на местах подрывает возможность создания экономических и институциональных условий для развития предпринимательства.

Переход к моделям местного самоуправления возможен последовательно, поэтапно. Причем на каждом этапе развития решаются разные задачи в зависимости от конкретного состояния социально-экономического и общественно-политического уклада в стране. И с этой точки зрения интерес представляют страны, имеющие давний и продолжительный опыт децентрализации управления.

Сильно разнятся системы управления на местном уровне в странах с развитой рыночной экономикой, к примеру, в странах, образованных в результате конфедерации ранее независимых штатов, кантонов (таких как США или Швейцария), и системы, возникшие изнутри государств с централизованным управлением [1; 9; 18].

В любом случае в развитых странах на системы местного управления и самоуправления, как правило, возлагаются функции удовлетворения социальных запросов населения: образование, здравоохранение, жилищное строительство, строительство дорог местного значения, обеспечение жилищно-коммунальных услуг, благоустройство населенных пунктов, поддержание общественного порядка и пр. В значительной степени местные расходы в этих странах обеспечиваются за счет доходов от разнообразных местных налогов, различающихся не только по названию, но и по размерам, способам исчисления, удельному весу в общем объеме налогов. При недостатке средств местных бюджетов они пополняются за счет отчислений из централизованных государственных бюджетов. Разнообразие действующих систем местного управления и самоуправления в развитых странах и степень эффективности их функционирования определяются особенностями политического устройства, экономическими, социальными, культурными факторами, сложившимися традициями.

Например, особый интерес для Казахстана представляет опыт Швеции. Разделение функций и задач между государством и коммунами менялось с течением времени. Так, например, в ведомство государства с местного уровня постепенно были переданы полиция, дорожное хозяйство, обеспечение занятости. С другой стороны, в компетенцию коммун переданы вопросы школьного образования, найма учителей. Если первоначально основной задачей ландстингов¹ была организация здравоохранения, то в последние годы (начиная с 1997 года) в ряде из них проводится эксперимент по расширению полномочий и решаемых задач. Так, в сферу ответственности некоторых ландстингов были включены разработка регионального плана развития, транспортное планирование, распределение государственных субсидий между учреждениями региона.

Особой спецификой по сравнению с другими странами отличается шведская система формирования доходов на местном уровне. Во-первых, здесь более половины доходов коммун и ландстингов формируется за счет собственных налоговых поступлений. Так, в структуре доходов коммун подоходный налог составлял 59%, а в структуре доходов ландстингов – 76% [9, с. 76]. Во-вторых, в выравнивании различий в налоговых поступлениях и затратах между отдельными коммунами большую роль играют общие и целевые государственные субсидии. Причем система государственного субсидирования претерпевает постоянные изменения – осуществлен переход от целевых субсидий (до 1992 года они составляли до 90% их общего объема) к общим (их доля возросла до 75% вместо 10% в 1991 году) [9, с. 78-79]. Целевые субсидии сохраняются только на инвестиционные цели и обе-

¹ Ландстинги (landsting) – коммуны регионального уровня в Швеции.

спечение занятости. В-третьих, в 1997 году законодательно было введено новое правило: для коммун и ландстингов, повысивших уровень налоговых ставок по сравнению с 1996 годом, государственные субсидии снижаются на сумму, соответствующую половине дополнительных сборов, поступивших за счет увеличения налога. В-четвертых, принципиально важным для развития системы местного самоуправления в Швеции явилось принятие Риксдагом закона, запрещающего перекладывание на коммуны и ландстинги (субъекты местного самоуправления) новых затрат без предоставления им одновременной возможности их финансирования за счет средств, иных, чем повышение муниципального налога [9]. Принятие такого правового акта представляется позитивным опытом решения противоречий между углублением децентрализации и укреплением регулирующего влияния государства на экономическое развитие регионов страны.

Таким образом, анализ шведской системы самоуправления позволяет сделать вывод о формировании достаточно эффективной системы межкоммунного выравнивания как доходной, так и расходной частей местных бюджетов.

Положительным примером построения рациональных взаимоотношений между центром и регионами является Германия со своей сложной и специфической системой федерального устройства. Здесь, как и в Швеции, разделение доходов и расходов местных и федерального бюджетов сопровождается действием выравнивающих механизмов. Особый финансовый механизм разработан специально для решения задач по подъему и развитию новых земель Восточной Германии. Так, федерацией и 11-ю старыми землями был создан Фонд германского единства, средства которого на 85% распределялись по числу

жителей для покрытия общих финансовых потребностей земель, а на 15% – направлялись на решение задач по формированию рыночной инфраструктуры, улучшению общих условий проживания населения и пр. [18, с. 96].

Компенсационные выплаты в Германии рассчитываются таким образом, чтобы слабые земли получали поддержку в объеме, обеспечивающем не более 95% среднего по стране уровня налоговых поступлений на одного жителя. Такое ограничение введено специально для того, чтобы стимулировать усилия бедных земель по улучшению своего положения.

Для Казахстана интересен опыт Польши, где сложился достаточно высокий уровень организации местного самоуправления по сравнению с другими странами Восточной Европы. Местное самоуправление там сформировано на уровне гминов², районное управление на уровне повъят³ и региональное управление на уровне провинций или воеводств [3; 13].

На уровне гминов (местном) решаются достаточно широкий круг вопросов, таких как поддержка среднего образования, здравоохранения, музеев и других культурных центров, местной полиции, осуществление землеустройства, дорожного строительства, защиты окружающей среды, реализация других задач, касающихся удовлетворения потребностей местного населения. Основными поступлениями из доходных источников среди единиц территориального самоуправления владеют гмины. Гмины также имеют в своей структуре доходов самую большую долю собственных доходов – до 52%, в среднем 36% составляют субсидии и 12% дотации государственного бюджета. Повъяты органично дополняют структуру местного самоуправления, на местный уровень пе-

редается до 40% государственного бюджета, до 60% всех инвестиций в объекты на местах финансируются из местных бюджетов [3].

Согласно Конституции Польши доходы системы самоуправления подразделяются на собственные доходы, общие субсидии и целевые дотации из бюджета государства. Собственными доходами, в частности, являются:

- поступления от локальных налогов (сельскохозяйственный, лесной, на недвижимость, на гражданско-правовые операции, на наследство, дарение, на содержание собак и пр.);
- поступления со сборов (казначейская оплата, торговый, административный);
- налоги на имущество (продажа, аренда);
- доля в налогах, составляющих доход государственного бюджета (подходный налог от физических лиц, подходный налог от юридических лиц) [3].

Изучение опыта развивающихся стран также демонстрирует положительные примеры обязательного финансового обеспечения всех полномочий и ответственности, передаваемых на местный уровень.

Что касается стран постсоветского пространства и Восточной Европы, то здесь процессы децентрализации и развития самоуправления развиваются неоднозначно, а механизмы выравнивания финансового и социального обеспечения развития различных территорий еще недостаточно отработаны. Местные органы власти по-прежнему не имеют реальной самостоятельности и не свободны от контроля из центра, они не имеют законодательных полномочий и, соответственно, материальных и финансовых ресурсов для их осуществления. Например, в Латвии нет местных налогов, а органы местного управления не имеют права вводить новые налоги. Поэтому здесь очень низка доля местных капитальных

² Гмины – поселки, сельские округа и другие административные территориальные единицы в Польше.

³ Повъяты – административные территориальные единицы второго, районного уровня в Польше.

затрат. Существуют только общегосударственные налоги, в числе которых налог на землю и налог на имущество (а с 2000 года – единый налог на недвижимое имущество), передаются на местный уровень, а поступления от подоходного налога распределяются между центральным и местным бюджетами в соотношении 28,4 и 71,6% соответственно [17, с. 18]. Система выравнивания местных финансовых ресурсов в Латвии еще находится в стадии совершенствования, поскольку алгоритм для расчета выравнивания в соответствии с конкретными возможностями каждого уровня бюджета в конкретный год был разным. А это препятствовало стабильному составлению местных бюджетов и возможностям долгосрочного планирования.

Степень развития местного самоуправления, выбор оптимального уровня и вариантов или моделей его реализации в разных странах различны и зависят от множества факторов как экономического, так и социально-политического, демографического, исторического характера. Исследование существующих в мировой практике моделей самоуправления позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, существует большой выбор вариантов, моделей и возможностей организации системы местного самоуправления, сопровождаемый еще большим разнообразием мер и механизмов его реализации.

Во-вторых, степень развития системы местного самоуправления определяется спецификой экономического, социального, политического развития страны, а также особенностями его исторических и культурных традиций. При этом чем выше уровень социально экономического развития и демократизации общества, тем выше возможность становления местного самоуправления и его эффективного развития.

В-третьих, сложившаяся система управления в каждой стране является результатом длительного процесса эволюционных либо кардинальных преобразований и представляет собой не застывшую схему, а постоянно меняющуюся в зависимости от конкретных условий организацию управления.

В-четвертых, в Республике Казахстан возможно использование опыта стран с наиболее развитой системой местного самоуправления (Польша, Германия, Швеция) по формированию механизмов выравнивания доходов и расходов разных территорий. Заслуживает распространения положительный опыт этих стран, касающийся законодательных ограничений по переносу затрат на местный уровень без дополнительного финансового обеспечения.

В-пятых, нет совершенной модели децентрализации управления, приемлемой для всех стран и исторических условий. Использование какого-либо единого рецепта или механическое перенесение опыта институционального устройства системы управления, апробированного и хорошо зарекомендовавшего себя в других странах, может обречь весь процесс на неудачу.

С этих позиций формированию системы местного самоуправления должны предшествовать следующие подготовительные этапы:

- исследование опыта решения проблемы в других странах;
- анализ уровня и динамики экономического и социального развития территорий страны;
- изучение исторического и культурного наследия, других условий и предпосылок;
- поиск оптимальной перспективной стратегии, обеспечивающей поэтапное внедрение принципов самоуправления.

Более целесообразным представляется постепенное проведение институциональных реформ в области формирова-

ния системы местного самоуправления с поэтапным делегированием функций государства с высшего уровня государственной администрации на более низкий – региональный и местный уровни. Такой передаче функций должны предшествовать меры по созданию институциональных условий, укреплению финансовой базы, организационного, кадрового и управленческого потенциалов регионального и местного уровней.

Особенности становления казахстанской модели самоуправления

Исторический опыт Казахстана в области формирования базовых институтов, определяющих траекторию общественного развития страны, свидетельствует, что общинная организация экономики требовала достаточно высокого уровня кооперации труда и коллективных усилий для решения сложных задач, связанных с регулированием как производственно-хозяйственных процессов, так и социально-политических. Поэтому в Казахстане доминировал институт коллективизма как идеологии на низовом первичном уровне управления. Отдельные основополагающие положения и принципы коллективизма в нашей стране имеют глубокие исторические корни. Более того, по нашему мнению, идеи коллективизма, заимствованные у народов Востока и, в частности, у тех, кто населял Центральную Азию, в которой одна из ведущих ролей принадлежала казахскому народу, на современном этапе развития творчески применяются в странах Запада.

Таким образом, несмотря на недостаточность децентрализации управления, в Казахстане существуют исторически сложившиеся благоприятные институциональные предпосылки для формирования полноценной и эффективной системы местного самоуправления. Однако потенциал местного самоуправления, за-

ложенный всем ходом исторического развития казахстанского общества, может быть реализован при условии создания объективно необходимых организационно-экономических и финансовых основ, которые в настоящее время являются недостаточными.

Для того чтобы формируемая казахстанская модель местного самоуправления соответствовала требованиям Европейской хартии местного самоуправления, для повышения эффективности местного управления в Казахстане необходимо в деятельности местных органов власти усилить общественные начала, обеспечить наиболее полное участие населения в решении вопросов местного значения.

Одним из основных проблемных моментов является недостаточная самостоятельность акимов⁴ сельского уровня при осуществлении ими возложенных функций. Нерешенным остается вопрос ограниченности прав владения и распоряжения собственными финансовыми средствами, имуществом и другими ресурсными возможностями. Поэтому предоставление сельскому (поселковому) уровню большей самостоятельности в решении местных проблем, создание на данном уровне полноценных органов власти, закрепление за ним собственного бюджета остаются одними из ключевых и наиболее актуальных на сегодняшний день вопросов регионального развития и управления в Казахстане. Следовательно, актуален вопрос о поэтапном расширении полномочий сельских акимов в принятии решений в хозяйственной и экономической сферах, в решении вопросов о том, как эффективнее использовать имеющиеся местные ресурсы (землю, имущество), реально способствовать росту малого и среднего бизнеса.

⁴ Аким – глава администрации местного и регионального (областного) уровня в Казахстане.

В свою очередь, опыт функционирования казахстанского местного самоуправления к настоящему времени позволяет выявить основные недостатки двух базовых моделей его организации:

– поселенческая модель, которая предполагает создание множества мелких поселенческих образований, что ослабляет финансовую базу местного самоуправления, не обеспечивает комплексного территориального развития, отдаляет органы местного самоуправления от государственной власти и затрудняет контроль со стороны государства;

– региональная модель, в рамках которой создаются достаточно крупные региональные образования, а их количество сокращается, что, в свою очередь, отдаляет местную власть от населения, ограничивает возможности гражданского участия, затрудняет самостоятельное решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения отдельных населенных пунктов.

Поэтому следует выработать синергетический подход к территориальной организации местного самоуправления, который устранил присущие ему недостатки и будет способствовать активизации социально-экономических процессов. Эта модель позволит решить двудединую задачу – выстроить эффективную систему взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В ее рамках возможно определение четких принципов организации местного самоуправления, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и со стороны государства), достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем.

Для преодоления сложившихся диспропорций в социально-экономическом развитии регионов и решения проблем территориальной организации местного самоуправления на сегодняшний день

определенные шаги уже сделаны. В 2012 году разработана и утверждена «Концепция развития местного самоуправления», главной целью которой явилось определение основных концептуальных направлений дальнейшего развития системы местного самоуправления в Казахстане [12]. Согласно данной Концепции, развитие местного самоуправления в республике будет осуществляться в два этапа. На первом этапе (2013 – 2014 гг.) предусматривается расширение потенциала действующей схемы управления на нижних уровнях власти. Другими словами, первоначально повысится качество управления на аульном, сельском уровне и расширится участие граждан в вопросах местного значения. На втором этапе, в период с 2015 по 2020 год, будут решаться вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления, прорабатываться вопросы формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов.

На сегодняшний день в Казахстане уже прошли выборы акимов (мэров) городов районного значения, сельских округов, поселков и сел. Всего было избрано 1534 акима, что составляет 91,7% от общего числа акимов всех уровней в 2454 населенных пунктах, в которых проживают 7 миллионов 632 тысячи казахстанцев [8]. Таким образом, местное самоуправление получило легитимную базу, ставшую основой для его дальнейшего развития. Масштабность данного проекта говорит о том, что государство готово к существенным мерам по модернизации системы государственного управления. Именно акимы городов районного значения, сельских округов, поселков и сел способны решать задачи по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития экономики

и общества региона в соответствии с особенностями и потенциальными возможностями каждой отдельной административной единицы. Выборность акимов на местном уровне должна дать импульс к переходу государственного управления на новый качественный уровень.

Однако выборность акимов местного уровня является лишь первым шагом на пути к развитию системы местного самоуправления и дальнейшей децентрализации управления экономикой и обществом. Необходимость реализации всех задач и этапов концепции требует научного обоснования ряда принципов и механизмов формирования стабильной финансово-экономической базы самоуправления, обеспечивающей устойчивое и стабильное территориальное развитие страны, достижение демократических основ управления в обществе.

Для повышения эффективности местного управления в Казахстане необходимо в деятельности местных органов власти усилить общественные начала, обеспечить наиболее полное участие населения в решении вопросов местного значения.

По сравнению с европейскими странами Казахстан унаследовал более асимметричную центр-периферийную организацию системы местного самоуправления, в которой преобладают столичные города: г. Алматы и г. Астана. При этом столица Казахстана по параметрам городской среды, функциям и доходам явно уступает г. Алматы. Так, г. Алматы как «полюс роста» и другие города-центры выступают фокусом финансовых потоков, коммерческих и административных решений, влияющих на ход экономической жизни на тяготеющей к ним периферии, источниками технологических инноваций.

Периферийные регионы Казахстана, и в особенности сельские территории, характеризуются такими чертами, как отставание по экономическому развитию,

научно-техническому потенциалу, образовательному уровню, транспортной и инженерной инфраструктуре, слабое восприятие нововведений, ограниченный потенциал саморазвития, экономическая зависимость от городов-центров, более высокие риски предпринимательской деятельности.

В развитых странах различия между центрами и периферией стираются в ходе демократизации общества, повышения автономизации органов регионального и местного управления на основе формирования самостоятельных бюджетов, совершенствования межбюджетных отношений и рационального распределения государственных субсидий между регионами, а также повсеместного распространения новых информационных технологий, усиления межрегионального взаимодействия. Большую роль играют законодательные ограничения по переносу затрат на местный уровень без дополнительного финансового обеспечения.

Анализ финансово-экономических возможностей и перспектив развития местного самоуправления в Казахстане

В Казахстане экономическую и финансовую основу деятельности местного государственного управления и самоуправления составляют местный бюджет, имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами, и иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В принципе акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов вправе формировать доходные источники местного самоуправления. Однако данный механизм еще не получил развития, не достигнуто и рациональное распределение функций и полномочий между уровнями власти, допускаются случаи передачи функций на уровень местного самоуправления без подкрепления ис-

точниками финансирования. Главные внутренние противоречия связаны с разграничением функций местного государственного управления и органов местного самоуправления, формированием бюджета и собственности органов местного самоуправления.

В настоящее время доходные источники местного самоуправления в стране формируются из следующих поступлений:

- доходы от аренды государственного имущества, находящегося в управлении акимов городов районного значения, сел, поселков, аулов, сельских округов;

- добровольные сборы с физических и юридических лиц;

- плата за размещение наружной (визуальной) рекламы вдоль автомобильных дорог общего пользования, проходящих через территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, на открытом пространстве и на транспортных средствах, зарегистрированных в данном населенном пункте. При этом плата за размещение наружной (визуальной) рекламы взимается в порядке и по ставкам, определяемым Правительством Республики Казахстан;

- штрафы, взимаемые акимами городов районного значения, сел, поселков, аулов, сельских округов за административные правонарушения, предусмотренные Бюджетным кодексом Республики Казахстан [4];

- иные источники, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

Следует заметить, что с проблемой несбалансированности бюджетной системы в той или иной мере сталкиваются все государства. Вертикальная несбалансированность потенциально заложена в любой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти. Центральные органы власти, осуществляя макроэкономическое регулирование и перераспре-

деление национального дохода, сосредотачивают наиболее важные налоговые источники доходов, ослабляя доходную базу территориальных бюджетов. Обеспечение сбалансированности бюджетов в основном достигается путем выделения трансфертов из вышестоящих бюджетов и осуществления бюджетных изъятий из нижестоящих бюджетов.

Такой механизм действует и в Казахстане, причем, несмотря на периодические усовершенствования в межбюджетных отношениях, до настоящего времени не удается добиться рациональных финансовых потоков.

Оценивая сложившуюся практику развития местного самоуправления, ее законодательную и нормативно-правовую обеспеченность, следует признать, что в современной бюджетной системе Республики Казахстан расходные полномочия, затрагивающие все уровни местного управления и местного самоуправления, реализуются через местные бюджеты и систему межбюджетных трансфертов вышестоящего бюджета в пользу нижестоящего. Наряду с этим аул, село, аульный (сельский) округ, поселок, город районного значения, район в городе наделены правом принимать участие в разработке бюджетных программ. Таким образом, с одной стороны, утверждена Концепция развития местного самоуправления в Казахстане, что является заметным продвижением вперед с точки зрения институционального обеспечения данной системы, но с другой стороны, ее реализация не подкреплена соответствующими поправками в бюджетное законодательство, до сих пор не решена проблема обеспеченности финансовыми средствами органов местного самоуправления. Реализация дополнительных расходных полномочий, которые иницируются местными жителями при условии наличия финансовых ресурсов, сегодня не обеспечена на законодательном уровне.

Современная практика показывает, что реальная бюджетная база для реализации принципа самостоятельности местных органов самоуправления пока не создана. По существу, можно сделать вывод, что в современной бюджетной системе Казахстана сохраняются принципы иерархичности и централизации формирования бюджетов. Из этого, в свою очередь, происходит наличие определенных ограничений для соблюдения принципа самостоятельности бюджетов низовых территориальных уровней. Основными факторами, выступающими в качестве ограничений, являются продолжающееся усиление роли межбюджетных трансфертов и субсидий, ограничения в праве установления местных налогов, а также регулирования их величины, отсутствие реальной собственной налоговой базы для формирования собственного бюджета органов местного самоуправления. Все эти ограничения, по крайней мере на современном этапе, имеют объективные причины.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что принцип самостоятельности местных органов самоуправления может быть реализован только при условии наличия достаточных собственных источников финансовых поступлений в доходную часть бюджета. Только при этом условии может быть обеспечено соответствие доходов и расходов.

В Казахстане исполнение расходных обязательств и связанных с ними функций местными органами самоуправления при отсутствии собственной доходной базы или же ее низкой наполняемости в значительной мере находится в зависимости от размеров межбюджетных трансфертов и субсидий. Это приводит к формированию встречных финансовых потоков из бюджетов разных уровней, что свидетельствует о низкой эффективности межбюджетных отношений.

Так, сохранилась тенденция увеличения объема трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета регионам республики. В восьми регионах доля трансфертов в местных бюджетах составила более 70%, что свидетельствует об усиливающейся ежегодной тенденции их финансовой зависимости от республиканского бюджета [15]. В *таблице* представлены данные об изменении размеров субсидий, получаемых местными бюджетами.

Анализ объемов и динамики субсидий в областные бюджеты показывает, что они достаточно сильно дифференцированы. Наибольший объем субсидий получают местные бюджеты Южно-Казахстанской (25% от общего объема субсидий в стране), Алматинской (12,0%) и Восточно-Казахстанской (10,3%) областей. В бюджете города Астана доля субсидий из вышестоящего бюджета самая низкая – всего 0,8%. Незначительна доля субсидий в бюджетах Западно-Казахстанской и Павлодарской областей – 1,6 и 3,2% соответственно.

Снижение абсолютных объемов субсидий в местные бюджеты наблюдалось в Западно-Казахстанской и Кызылординской областях и в г. Алматы, что можно расценивать как увеличение собственных источников доходов за счет расширения доходной базы и соответствующего роста налоговых поступлений. Здесь речь идет о земельном налоге, налоге на имущество индивидуальных предпринимателей. В формировании местного бюджета на уровне района ключевую роль, как показывает анализ, играют налоговые поступления и поступления трансфертов из вышестоящего бюджета. Неналоговые поступления и поступления от продажи основных средств, как правило, не превышают 1% от общей суммы поступлений в доходную часть бюджета.

Анализ показал, что наибольшая часть местных бюджетов расходует на выполнение следующих полномочий: образование (45,8%), поддержка и разви-

Таблица. Объем и динамика субсидий, получаемых областными бюджетами Республики Казахстан

Регион Казахстана	Объем субсидий, млрд тенге			Темпы роста (снижения) субсидий, %		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.	2013 г. к 2011 г.
Акмолинская область	49,5	53,6	53,1	108,3	99,1	107,3
Актюбинская область	21,8	31,7	32,8	145,4	103,5	150,5
Алматинская область	94,1	103,8	103,8	110,3	100,0	110,3
Восточно-Казахстанская область	81,7	89,6	89,6	109,7	100,0	109,7
Жамбылская область	75,8	85,1	87,1	112,3	102,4	114,9
Западно-Казахстанская область	14	17,1	13,5	122,1	78,9	96,4
Карагандинская область	55,9	61,4	58,6	109,8	95,4	104,8
Костанайская область	48,6	71,6	71,1	147,3	99,3	146,3
Кызылординская область	64,4	52,3	51,2	81,2	97,9	79,5
Павлодарская область	25,8	28,9	27,7	112,0	95,8	107,4
Северо-Казахстанская область	47	50,7	50,8	107,9	100,2	108,1
Южно-Казахстанская область	193,3	216,4	220,3	112,0	101,8	114,0
г. Астана	18	18,3	6,9	101,7	37,7	38,3
Всего по Казахстану	789,9	880,5	865,9	111,5	98,3	109,6

Источники: Прогноз социально-экономического развития РК на 2011 – 2015 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.minplan.kz; 0 республиканском бюджете на 2013 – 2015 годы [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2012 года № 54-V. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=56063; 0 республиканском бюджете на 2014 – 2016 годы [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 03.12.2013 № 148-V ЗРК. – Режим доступа : <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=05517>

тие жилищно-коммунального хозяйства (27,8%), оказание государственных услуг (более 9%), развитие культуры (более 5%), оказание социальной помощи и социальное обеспечение (около 5%), развитие транспорта и коммуникаций (около 2%), поддержание сельхозугодий и развитие земельных отношений (около 3%), архитектура и оборона (менее 1%). Структура расходов в целом в районах однообразна и различается только по доле расходов в разрезе перечисленных функциональных групп. Основным недостатком расходов местных бюджетов является то, что они направляются по большей части на текущие потребности, а не на развитие территории. Причем значительная часть финансовых средств на выполнение полномочий данного уровня управления покрывается за счет межбюджетных отношений района с областным бюджетом – целевых трансфертов на развитие, целевых текущих трансфертов. Можно сделать вывод, что межбюджетные трансферты, поступающие из республиканского бюджета в местные, в целом подчиняются в своем распределении об-

щим принципам, на которых строится вся система трансфертного механизма в межбюджетном регулировании.

Проведенный анализ показал, что закрепленные за бюджетом региона доходы слабо связаны с производственной деятельностью хозяйственных субъектов, расположенных на данной территории. Это говорит о низкой заинтересованности местных органов управления в развитии полноценной, собственной налоговой базы. Таким образом, доходная часть местных бюджетов при сложившейся структуре поступлений не дает органам местного самоуправления возможности в полной мере реализовать функции, которые в соответствии с Концепцией о местном самоуправлении они могли бы исполнять.

Исходя из данных о суммах бюджетных субсидий и изъятий относительно республиканского бюджета [10; 11; 16], можно четко проследить, что только три региона республики (Атырауская, Мангистауская области и г. Алматы) являются донорами вышестоящего бюджета. В тринадцати областях и городе республиканского значения доля трансфертов

в общем объеме доходов превышает поступления собственных доходов. К примеру, в бюджете Южно-Казахстанской области более 80% составляют трансферты и только 20% – собственные источники финансирования, в Кызылординской области трансферты достигали 90%, и даже в индустриально развитой Карагандинской области они превышали 50% источников формирования местного бюджета.

В Концепции развития местного самоуправления до 2020 года [12] рассмотрение вопросов формирования бюджета и собственности органов самоуправления предусмотрено после 2014 года. Но, к сожалению, не расписаны конкретные механизмы и инструменты реализации этого положения.

Согласно Бюджетному кодексу РК, бюджетными полномочиями села и поселки не наделяются, то есть на этом уровне не разрабатывается самостоятельный бюджет. Нижним уровнем, для которого разрабатываются бюджеты и централизованно выделяются государственные бюджетные средства, выступает бюджет района (города областного значения). Поэтому на сегодняшний день большинство районов в стране не имеют возможности самостоятельно обеспечить достаточный уровень поступлений в доходную часть бюджетов, особенно на сельском уровне.

Рекомендации по формированию источников доходов бюджетов местного самоуправления

Какие же источники доходов остаются в таком случае для органов местного самоуправления? Целесообразно внести изменения в Бюджетный кодекс РК, определяющие место бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе.

Следует закрепить за бюджетами местного самоуправления конкретные виды налогов и платежей, чтобы обеспечить формирование бюджета. На уровне сельского округа, поселка или города

районного значения источниками для формирования их бюджетов могут стать следующие виды налогов и платежей.

Во-первых, таким источником может стать часть индивидуального подоходного налога и социального налога, оставляемая в местном бюджете, которая должна определяться в законодательном порядке по дифференцированным нормативам распределения доходов между республиканским и местным бюджетами. Для этого необходимо определение регулируемых видов налогов, установление стабильных на среднесрочный период нормативов их распределения для каждого конкретного региона. Таким методом может быть обеспечено вертикальное выравнивание бюджетов различных уровней с целью исключения механизма бюджетных изъятий и перекрестных, неэффективных финансовых потоков.

Во-вторых, бюджеты местного самоуправления могут быть сформированы за счет таких собственных неналоговых доходных источников, как доходы от оказания платных услуг, добровольные и целевые сборы, взносы благотворительных фондов и спонсоров, сборы за торговлю в специально установленных местах, штрафы за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах, сбор за государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, лицензионный сбор за право занятия отдельными видами деятельности, прочие источники, не противоречащие законодательству.

В-третьих, расширение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления возможно путем передачи им части районной коммунальной собственности (клубы, библиотеки, детские сады и др.) с целью эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов.

Таким образом, для формирования полноценной системы местного самоуправления необходимо перераспределить функции и, соответственно, доходы и расходы между уровнями государственного и местного самоуправления. Учитывая необходимость повышения эффективности предоставления государственных услуг, требуется поэтапное формирование полноценных институтов местного управления и самоуправления с наделе-

нием их полномочиями по самостоятельному решению специфичных вопросов местного, локального значения.

Практическая реализация предложенных направлений формирования бюджетов местного самоуправления позволит расширить полномочия акимов сел и поселков в хозяйственной и экономической сферах, обеспечит финансовую самостоятельность нижестоящего уровня управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ачкасов, В. А. Опыт местного самоуправления на Западе и в России [Текст] / В. А. Ачкасов // Правоведение. – № 4. – 2010. – С. 43–48.
2. Бурлаков, Л. Н. Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления [Текст] / Л. Н. Бурлаков, А. Ж. Сейдахметова // Индустриально-инновационное и конкурентное развитие экономики РК в ходе реализации стратегии «Казахстан-2050». – Астана, 2014. – С. 164–172.
3. Бурлаков, Л. Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане [Текст] / Л. Н. Бурлаков. – Астана, 2006. – 152 с.
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477
5. Европейская хартия местного самоуправления [Текст] : принята Советом Европы 15 октября 1985 года // Народный депутат. – 1993. – № 11. – С. 3–6.
6. Кенжебаева, А. А. Особенности развития корпоративной ответственности [Текст] / А. А. Кенжебаева // Развитие местного самоуправления в Таджикистане: проблемы и перспективы. – Душанбе, 2013. – С. 23–34.
7. Киреева, А. А. Концепции формирования системы местного самоуправления и принципы ее организации [Электронный ресурс] / А. А. Киреева // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 3 (13). – Режим доступа : <http://goo.gl/rS60EP>
8. Литер. – 9 августа 2013 года. – № 144 (2302).
9. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы [Текст] / С. Хэггрут, К. Крунваль, К. Рибельдаль, К. Рюдберк. – Фальчепинг : Шведский институт, 2000. – 120 с.
10. О республиканском бюджете на 2013 – 2015 годы [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2012 года № 54-V. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=56063
11. О республиканском бюджете на 2014 – 2016 годы [Электронный ресурс] : Закон Республики Казахстан от 03.12.2013 № 148-V ЗРК. – Режим доступа : <http://goo.gl/4fqG2l>
12. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан [Текст] : Указ Президента РК от 28 ноября 2012 года № 438 // Казахстанская правда. – 29 ноября 2012 года.
13. Польский путь децентрализации. Местное самоуправление в 1990 – 2006 годах [Текст] : монография / под ред. Р. Станника. – Болеховице : Фонд «Просвещение-Развитие-Окружающая среда», 2006. – 306 с.
14. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» [Текст] // Казахстанская правда. – 14 декабря 2012 года.
15. Прогноз социально-экономического развития РК на 2011 – 2015 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.minplan.kz
16. Сенат Республики Казахстан принял закон о республиканском бюджете на 2015 – 2017 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://goo.gl/f9Yuah>
17. Структура и функционирование местной и региональной демократии. Латвия [Текст] // Децентрализация и развитие местного управления в Казахстане: приоритеты и подходы. – Астана, 1999. – 26 с.
18. ФРГ: взаимодействие федерации и земель [Текст] // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2. – С. 96.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Нурланова Наиля Капеновна – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по науке. Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан. Республика Казахстан, 050010, г. Алматы, ул. Курмангазы, д. 29. E-mail: n.k.nurlanova@gmail.com. Тел.: (727) 262-02-62.

Nurlanova N. K.

ECONOMIC ASPECTS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM DEVELOPMENT: EXPERIENCE AND PRACTICE

The study is aimed at studying the foreign experience to organize local self-government and the institutional and financial-economic opportunities and prospects to develop local self-government in Kazakhstan.

The article is based on the results of the research "Formation of the local government system as a basis for the modernization of Kazakhstan's territorial development: fundamental principles, institutions, models and mechanisms" (supported by the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan 1424/GFZ, 2013 – 2015).

The article summarizes and systematizes the existing models and positive foreign experience of local government. It substantiates the necessity to form the Kazakh model of local self-government and implement it gradually. The work identifies the features to form local self-government in the urban and rural settlements in Kazakhstan, analyzes the economic possibilities of its future development. It presents the recommendations for the creation of local self-government budgets and the improvement of interbudgetary regulation in Kazakhstan.

State and local government, local self-government, region, urban and rural settlements, local budget.

REFERENCES

1. Achkasov V. A. Opyt mestnogo samoupravleniya na Zapade i v Rossii [Experience of Local Government in the West and in Russia]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 2010, no. 4, pp. 43–48.
2. Burlakov L. N., Seidakhmetova A. Zh. Konstitutsionno-pravovye osnovy mestnogo gosudarstvennogo upravleniya i samoupravleniya [Constitutional and Legal Foundations of Local State Administration and Self-Government]. *Industrial'no-innovatsionnoe i konkurentnoe razvitiye ekonomiki RK v khode realizatsii strategii "Kazakhstan-2050"* [Industrial Innovation and Competitive Development of Kazakhstan in the Implementation of the Strategy "Kazakhstan-2050"], Astana, 2014, pp. 164–172.
3. Burlakov L. N. *Modernizatsiya sistemy regional'nogo i mestnogo samoupravleniya v Kazakhstane* [Modernization of the System of Regional and Local Self-Government in Kazakhstan]. Astana, 2006. 152 p.
4. *Byudzhetni kodeks Respubliki Kazakhstan ot 4 dekabrya 2008 goda № 95-IV* [Budget Code of the Republic of Kazakhstan of December 4, 2008 No. 95-IV]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477
5. *Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya: prinyata Sovetom Evropy 15 oktyabrya 1985 goda* [The European Charter of Local Self-Government: Adopted by the Council of Europe of October 15, 1985]. *Narodnyi deputat* [People's Deputy], 1993, no. 11, pp. 3–6.
6. *Kenzhebaeva A. A. Osobennosti razvitiya korporativnoi otvetstvennosti* [Features of the Corporate Responsibility Development]. *Razvitiye mestnogo samoupravleniya v Tadzhikistane: problemy i perspektivy* [Development of Local Government in Tajikistan: Problems and Prospects], Dushanbe, 2013, pp. 23–34.
7. *Kireeva A. A. Kontseptsii formirovaniya sistemy mestnogo samoupravleniya i printsipy ee organizatsii* [The Concepts for the Formation of the Local Self-Government System and the Principles of its Organization]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of Territorial Development], 2014, no. 3 (13). Available at: <http://goo.gl/rS60EP>

8. *Liter* [Liter]. August 9, 2013, no. 44 (2302).
9. Hagrut C., Krunval K., Riberdal K., Rjudebek K. *Mestnoe samoupravlenie v Shvetsii. Traditsii i reformy* [Local Self-Government in Sweden. Traditions and Reforms]. Fal'cheping : Shvedskii institut, 2000. 120 p.
10. *O respublikanskom byudzhete na 2013 – 2015 gody: Zakon Respubliki Kazakhstan ot 23 noyabrya 2012 goda № 54-V* [On the Republican Budget for 2013 – 2015: the Law of the Republic of Kazakhstan of November 23, 2012 No. 54-V]. Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=56063
11. *O respublikanskom byudzhete na 2014 – 2016 gody: Zakon Respubliki Kazakhstan ot 03.12.2013 № 148-V ZRK* [On the Republican Budget for 2014 – 2016: the Law of the Republic of Kazakhstan of December 3, 2013, no. 148-V ZRK]. Available at: <http://goo.gl/4fqG2l>
12. Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazakhstan: Ukaz Prezidenta RK ot 28 noyabrya 2012 goda № 438 [On Approval of the Concept for Local Self-Government Development in the Republic of Kazakhsta: Presidential Decree of November 28 2012 No. 438]. *Kazakhstanskaya Pravda* [Kazakh Truth], November 29, 2012.
13. *Pol'skii put' detsentralizatsii. Mestnoe samoupravlenie v 1990 – 2006 godakh: monografiya* [Polish Way of Decentralization. Local Self-Government in 1990 – 2006: Monograph]. Under editorship of R. Stannik. Bolekhotitse: Fond "Prosveshchenie-Razvitie-Okruzhayushchaya sreda", 2006. 306 p.
14. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan – Lidera natsii N. A. Nazarbaeva narodu Kazakhstana. "Strategiya "Kazakhstan-2050": novyi politicheskii kurs sostoyavshegosya gosudarstva" [Address by the President of the Republic of Kazakhstan, Leader of the Nation, N. A. Nazarbayev to the Population of Kazakhstan "Strategy "Kazakhstan-2050": New Political Course of the Established State"]. *Kazakhstanskaya Pravda* [Kazakh Truth], December 14, 2012.
15. *Prognoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya RK na 2011 – 2015 gg.* [The Forecast of Socio-Economic Development of the Republic of Kazakhstan for 2011 – 2015]. Available at: www.minplan.kz
16. *Senat Respubliki Kazakhstan prinyal zakon o respublikanskom byudzhete na 2015 – 2017 gody* [The Senate of the Republic of Kazakhstan Adopted the Law on the Republican Budget for 2015 – 2017]. Available at: <http://goo.gl/f9Yuah>
17. *Struktura i funktsionirovanie mestnoi i regional'noi demokratii. Latvija* [The Structure and Functioning of Local and Regional Democracy. Latvia]. *Detsentralizatsiya i razvitie mestnogo upravleniya v Kazakhstane: priority i podkhody* [Decentralization and Development of Local Governance in Kazakhstan: Priorities and Approaches], Astana, 1999. 26 p.
18. FRG: vzaimodeistvie federatsii i zemel' [Germany: Cooperation between the Federation and the Regions]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* [Theoretical and Practical Issues of Management], 2001, no. 2, pp. 96.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nurlanova Nailya Kapenovna – Doctor of Economics, Professor, Deputy Director for Science. The Institute of Economics of the Committee for Science of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan. 29, Kurmangazy Street, Almaty, 050010, Kazakhstan. E-mail: n.k.nurlanova@gmail.com. Phone: (727) 262-02-62.

