



КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЖӘНЕ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҚ
КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
 И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
 РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
 ISSN 2788-5283
 eISSN 2788-5291
 ТОМ 80 НОМЕР 3(2025), 12-22

УДК 342.6
ГРНТИ 10.16.02
DOI 10.52026/2788-5291_2025_80_3_12
Научная статья

© Р. Кәрім^{1*}, Е.З. Бекбаев², 2025

¹ ТОО «МакКинзи и Компания Казахстан», Астана, Казахстан

² Университет Кунаева, Алматы, Казахстан
 (e-mail: ¹rustem@outlook.com; ²erzat_bek@mail.ru)

**РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ: УРОКИ
 ЭСТОНСКОЙ МОДЕЛИ И ПОИСК ФИНАНСОВОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ**

Аннотация. В статье представлен комплексный анализ становления и развития институтов местного самоуправления (далее - МСУ) в Республике Казахстан и Эстонской Республике. Актуальность темы обусловлена острой необходимостью совершенствования казахстанского законодательства, поскольку, несмотря на конституционное закрепление права на МСУ (ст. 89), специальный закон, регулирующий его организацию и деятельность, не принимается на протяжении десятилетий, а последний законопроект был отозван из Парламента в 2024 году. В работе проводится углубленный сравнительно-правовой анализ, исследуются теоретические основы МСУ в свете положений Европейской хартии, эволюция национальных законодательств и конституционные нормы о МСУ в Казахстане. Выявляются ключевые институциональные проблемы казахстанской модели, такие как слияние функций государственного управления и самоуправления, нечеткое разграничение компетенций, критическая финансовая зависимость местных бюджетов от центральных трансфертов и, как следствие, низкий уровень вовлеченности граждан. На основе анализа успешного эстонского опыта, характеризующегося высокой степенью автономии, цифровизацией и финансовой децентрализацией, а также на основе обобщения мнений ученых, практиков и результатов полевого исследования современной практики самоуправления в Казахстане, формулируются конкретные предложения. Центральной идеей является реформирование правового статуса исполнительных органов МСУ. В частности, предлагается концептуальное решение о создании исполнительных органов МСУ в форме общественных фондов сельского или городского населенного пункта. Такая организационно-правовая форма призвана повысить финансовую устойчивость, прозрачность и подотчетность местных органов самоуправления, позволяя аккумулировать различные источники финансирования, включая бюджетные средства, частные пожертвования и гранты, для эффективного решения вопросов местного значения.

Ключевые слова: местное самоуправление, институциональная трансформация, децентрализация, финансовая автономия, компетенция органов местного самоуправления, реформа местного самоуправления.

*Автор для корреспонденции. E-mail: rustem@outlook.com

Введение

Процесс реформирования системы публичной власти в Республике Казахстан, продолжающийся с момента обретения независимости, неизменно актуализирует вопросы совершенствования института местного самоуправления (МСУ). Несмотря на конституционное закрепление права граждан на МСУ, практическая реализация этого права, определение оптимального объема полномочий и обеспечение реальной организационно-финансовой автономии местных органов остаются предметом научных дискуссий и правотворческих поисков, на которые обратил внимание Глава государства в своем послании [1]. С момента провозглашения государственной независимости в Конституцию Республики Казахстан 1995 года внесена норма о том, что организация и деятельность МСУ в Казахстане регулируются законом. Для реализации данной конституционной нормы Правительство Республики Казахстан неоднократно вносило в Парламент различные варианты проекта закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», но закон принят не был. Последний раз проект данного закона был внесен в Мажилис Парламента в 2022 году, но в 2024 году законопроект был отклонен и отозван [2;3]. Актуальность настоящего исследования обостряется наличием существенного пробела в научной доктрине: среди ученых-конституционалистов Казахстана отсутствует единый, общепринятый подход к определению самой природы МСУ в рамках национальной системы публичной власти. Дискуссия о том, является ли МСУ формой реализации государственной власти на местах (государственная теория) или же самостоятельным институтом гражданского общества (общественная, дуалистическая теория), остается незавершенной. Эта теоретическая неопределенность, как отмечают современные исследователи, выступает одним из ключевых препятствий для законодателя, который не может выработать устойчивую модель правового регулирования без четкой

концептуальной основы.

В этом контексте сравнительно-правовой анализ опыта стран, прошедших схожий путь трансформации, таких как Эстония, успешно реформировавшая систему МСУ [4], а также глубокое изучение конституционных основ и текущих проблем МСУ в Казахстане, приобретают особую значимость. Целью настоящей статьи является проведение глубокого сравнительного анализа институциональных и правовых аспектов трансформации МСУ в Казахстане и Эстонии, анализ конституционных норм Республики Казахстан (далее - РК) о МСУ, выявление системных проблем и определение перспективных направлений совершенствования законодательства и правоприменительной практики в Казахстане.

Институт местного самоуправления является фундаментальным элементом современных демократических систем управления, обеспечивая гражданам возможность участвовать в решении вопросов, непосредственно затрагивающих их интересы на локальном уровне [5]. Европейская хартия местного самоуправления определяет МСУ как «право и способность местных властей в рамках закона регулировать и управлять значительной частью публичных дел под свою ответственность и в интересах местного населения»². Данное определение подчеркивает такие ключевые аспекты, как политическая, административная и финансовая независимость местных властей, что является необходимым условием для эффективного самоуправления. В научной доктрине МСУ рассматривается как сложный феномен, обладающий двойственной природой: с одной стороны, это элемент государственного механизма, реализующий делегированные государством функции, а с другой – институт гражданского общества, возникающий как результат самоорганизации населения [6]. Теоретическая база исследования основывается на разграничении понятий «государственное управление»

² Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) ETS 122 // URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 16.05.2025).

и «местное самоуправление». Если государственное управление представляет собой деятельность органов государственной власти, основанную на принципе централизма и иерархии, то местное самоуправление, согласно дуалистической теории, является формой публичной власти, не входящей в систему органов государственной власти. Это позволяет чётче обозначить методологическую рамку исследования, направленного на поиск оптимальной модели МСУ для Казахстана, которая бы сочетала самостоятельность в решении вопросов местного значения с эффективным взаимодействием с государственными структурами. Эффективность МСУ во многом зависит от степени децентрализации власти, предполагающей передачу полномочий, ответственности и ресурсов на нижестоящие уровни управления, что позволяет учитывать местные особенности и потребности [7]. При этом важно найти оптимальный баланс между централизацией и децентрализацией, избегая как чрезмерного государственного контроля, так и неконтролируемого роста центробежных тенденций [8].

Материалы и методы

В исследовании применен комплекс общенаучных и специальных методов познания. Основой послужил сравнительно-правовой метод, использованный для сопоставления конституционных норм и текущего законодательства о МСУ Республики Казахстан и Эстонской Республики с целью выявления общих тенденций и специфических особенностей. Проведен анализ научных публикаций, официальных документов и аналитических докладов по исследуемой теме. Формально-юридический метод применялся для толкования и анализа правовых норм, содержащихся в Конституциях, законах и подзаконных актах обоих государств. Исторический метод был использован для изучения эволюции институтов МСУ в Казахстане и Эстонии, что позволило проследить динамику реформ и

выявить причины возникновения современных проблем. Также в работе были задействованы системно-структурный, функциональный и диалектико-логический методы, которые позволили рассмотреть МСУ как целостную систему, проанализировать функции её отдельных элементов и выстроить аргументацию исследования. Проведен анализ научных публикаций, официальных документов и аналитических докладов по исследуемой теме. Выводы подкреплены результатами обобщения современной практики самоуправления, полученными в ходе полевого исследования в трех регионах Казахстана (два города районного значения и восемь сел), включая изучение мнений специалистов-практиков (представителей маслихатов, акиматов, общественных советов).

Результаты

Конституционно-правовые основы и статус органов МСУ в Республике Казахстан.

В Республике Казахстан конституционные нормы обладают высшей юридической силой. Вопросы МСУ регулируются статьей 89 Раздела VIII «Местное государственное управление и самоуправление» Конституции. Пункт 1 статьи 89 гласит: «В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения»³. Данный пункт не вызывает особых разночтений.

Более дискуссионным является пункт 2 статьи 89, который в текущей редакции (после изменений) гласит: «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций»⁴. В первоначальной редакции Конституции

³ Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 16.05.2025).

⁴ Там же.

1995 года данный пункт упоминал выборы как форму непосредственного осуществления МСУ и говорил об органах МСУ в «сельских и городских местных сообществах». Текущая редакция прямо называет маслихаты органами МСУ.

Пункт 3 статьи 89 устанавливает, что «Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом»⁵, а пункт 4 гарантирует «самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом»⁶. Эти нормы трактуются как основание для принятия специального закона о МСУ.

Для реализации конституционных изменений в Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее – Закон о МГУ и МСУ) была внесена Глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении»⁷. Однако в этом законе законодатель пошел по пути расширительного толкования, относя к органам МСУ, помимо маслихатов, также акимов и акиматы, и другие государственные органы. Как отмечает П.В. Своик, после многочисленных неудачных попыток принять закон «О местном самоуправлении» (семь попыток до 2006 года), в 2007 году было объявлено, что местное государственное управление и МСУ – это одно и то же [3].

Такая позиция о единстве государственных органов и органов МСУ (далее - ОМСУ), поддерживаемая рядом исследователей [9; 10; 11], фактически ставит под сомнение необходимость в отдельном законе о МСУ, так как действующий Закон о МГУ и МСУ уже охватывает эти вопросы. Однако, если исходить из того, что ОМСУ, за исключением маслихатов, не должны быть государственными органами (что прямо не запрещено, но и не предписано Конституцией для «других органов МСУ»), то необходимость в специаль-

ном законе сохраняется. Последняя попытка принять такой закон в 2022-2024 годах на основе Концепции развития МСУ до 2025 года также не увенчалась успехом⁸. Проект предусматривал создание кенесов как отдельных органов МСУ, но был отклонен из-за опасений дублирования функций и возможных конфликтов с акиматами [3]. Ключевой причиной остается отсутствие четкого критерия разграничения органов государства и ОМСУ.

Статья 89 Конституции не содержит прямых норм об исполнительных органах МСУ, что создает дополнительную неясность. Представительные органы МСУ (маслихаты, сходы, собрания) определены, но сущность управления во многом заключается в деятельности именно исполнительных структур. Так М.Т. Габдуалиев отмечает, что Конституция допускает дальнейшее формирование «иных» ОМСУ на законодательном уровне [12].

Исследование практики МСУ в трех регионах Казахстана (города районного значения, села), проведенное с участием авторов в 2024 году, показало, что для специалистов на местах приоритетным вопросом является не столько наделение ОМСУ властными полномочиями, сколько их должное финансирование. Единодушное мнение практиков заключается в том, что при наличии достаточного финансирования многие вопросы могут быть решены без дополнительных властных рычагов. Данная позиция согласуется с теоретическими подходами в области фискальной независимости, согласно которым реальная автономия местного самоуправления невозможна без финансовой состоятельности. Отечественные и зарубежные исследователи подчеркивают, что передача полномочий без соответствующих финансовых ресурсов является «пустой» децентрализацией и не приводит к повышению эффективности управления. Таким образом, двуединой проблемой сегодня выступают финансирование си-

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. №148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения: 16.05.2025).

⁸ Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 г. №639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 16.05.2025).

стемы МСУ и правовой статус ее исполнительных органов.

Модель МСУ в Эстонии: автономия и правовые рамки.

Эстонская модель МСУ, напротив, формировалась на принципах Европейской хартии местного самоуправления, которую Эстония ратифицировала в 1994 году, и характеризуется высоким уровнем автономии. Конституция⁹ и Закон «Об организации местного самоуправления»¹⁰ гарантируют волостям и городам право самостоятельно управлять жизнью своих сообществ. Муниципалитеты обладают значительной самостоятельностью в формировании бюджетов, имеют право устанавливать местные налоги¹¹ и управлять муниципальной собственностью. Страна провела административно-территориальную реформу (2015-2017 гг.) для укрупнения муниципалитетов и добилась значительных успехов в цифровизации управления [13]. Тем не менее, эстонская система также сталкивается с вызовами. Наблюдаются определенные тенденции к централизации, например, в вопросах перераспределения функций после упразднения уездного уровня без адекватной финансовой децентрализации. Сохраняются проблемы кадрового обеспечения квалифицированными специалистами и, как и в Казахстане, недостаточной активности населения в решении местных вопросов [14].

Приоритетные вопросы развития МСУ в Казахстане. Исследование современной практики МСУ в трех регионах Казахстана выявило, что для специалистов на местах приоритетным вопросом является не столько наделение ОМСУ дополнительными властными полномочиями, сколько их должное и стабильное финансирование. Практики единодушно утверждают, что при наличии достаточных финансовых ресурсов многие вопросы местного значения

могут быть решены эффективно. Этот вывод, полученный эмпирическим путем, находит подтверждение в доктринальных источниках, посвященных взаимосвязи финансовой автономии и эффективности ОМСУ. Научные подходы как казахстанских, так и зарубежных авторов свидетельствуют о прямой корреляции между долей собственных доходов в местных бюджетах и качеством предоставляемых населению услуг. Высокая зависимость от трансфертов из центрального бюджета, характерная для Казахстана, где по оценкам экспертов она может достигать 80-90% в бюджетах сельских округов, снижает стимулы для ОМСУ к развитию местной экономической базы и подрывает их подотчетность перед населением, переориентируя ее на вышестоящие уровни власти. Таким образом, ключевой двуединой проблемой сегодня выступают финансирование системы МСУ и правовой статус ее исполнительных органов.

Обсуждение

Одной из наиболее острых проблем для казахстанской системы МСУ, выявленной при сравнении с эстонской моделью, является нечеткое разграничение компетенций между государственными органами и ОМСУ. Слияние функций в Законе о МГУ и МСУ ведет к доминированию государственной вертикали, что противоречит духу Европейской хартии местного самоуправления, которая предполагает МСУ как отдельную сферу публичной власти.

Финансовая самостоятельность является краеугольным камнем эффективного МСУ. Статья 9 Европейской хартии МСУ подчеркивает, что ОМСУ должны иметь достаточные собственные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться, и что часть этих ресурсов должна поступать от местных налогов и сборов, ставки которых они

⁹ Конституция Эстонской Республики (принята 28 июня 1992 г.) // URL: https://www.riigikogu.ee/wp-content/uploads/2015/02/3_Pohiseadus_VENE.pdf (дата обращения: 16.05.2025).

¹⁰ Закон Эстонской Республики от 2 июня 1993 г. «О порядке местного самоуправления» // URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502012017004/consolide> (дата обращения: 16.05.2025).

¹¹ Закон Эстонской Республики от 21 сентября 1994 г. «О местных налогах» // URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/529122024017/consolide> (дата обращения: 16.05.2025).

имеют право устанавливать в пределах закона¹². В Казахстане ОМСУ в значительной степени зависят от трансфертов из вышестоящих бюджетов [15]. Механизм «бюджетных изъятий» (статья 79 Бюджетного кодекса РК)¹³ из нижестоящих бюджетов в вышестоящие противоречит принципам финансовой автономии, заложенным в Европейской хартии местного самоуправления. Эстонская система, напротив, предусматривает более широкие права муниципалитетов по установлению местных налогов и использует систему финансового выравнивания для поддержки более слабых муниципалитетов. Также актуальной для Казахстана остается проблема низкой вовлеченности населения в процессы принятия решений [16].

Исходя из проведенного анализа, для Казахстана представляется целесообразным разработать и принять отдельный Закон «О местном самоуправлении», четко разграничивающий функции МСУ от государственного управления и устанавливающий, что органы местного самоуправления, за исключением маслихатов, не являются государственными органами [17; 18].

Учитывая выявленную на практике приоритетность вопроса финансирования и необходимость гибкой структуры, предлагается закрепить в новом законе норму о том, что в соответствии с административно-территориальным устройством РК исполнительные органы МСУ создаются в форме общественного фонда сельского или городского населенного пункта. Такая форма позволит аккумулировать различные источники финансирования (бюджетные средства, пожертвования, гранты) и обеспечит большую прозрачность и подотчетность населению.

Предлагаемая модель общественного фонда как исполнительного органа МСУ является правомерной с точки зрения действующего законодательства Республики Казахстан. Общественный фонд является устоявшейся

организационно-правовой формой некоммерческой организации, регулируемой Гражданским кодексом и Законом РК «О некоммерческих организациях». Для интеграции этой модели в систему публичного управления потребуется придать таким фондам особый публично-правовой статус в профильном законе о МСУ. Данный закон должен будет определить, что такие фонды, оставаясь юридическими лицами частного права, уполномочены на выполнение конкретных задач местного значения, не связанных с осуществлением властных полномочий (например, благоустройство, организация досуга, поддержка социально уязвимых групп). Финансирование из бюджета может осуществляться в рамках государственного социального заказа или целевых трансфертов, что предусмотрено Бюджетным кодексом Республики Казахстан. Механизм подотчетности должен включать обязательную публикацию отчетов, общественные слушания и контроль со стороны представительного органа МСУ (маслихата или кенеса), который будет утверждать устав фонда и состав его попечительского совета.

Для укрепления финансовой основы МСУ необходимо наделить маслихаты реальными полномочиями по введению местных налогов и сборов (из перечня, определенного законодательством) и установлению их ставок, по аналогии с эстонским опытом, пересмотреть механизм «бюджетных изъятий» и разработать отдельный Закон «О местных налогах и сборах». Параллельно следует активно внедрять цифровые технологии для повышения эффективности и участия граждан, используя успешный опыт Эстонии [13], и работать над повышением правовой культуры населения [16].

Заключение

Проведенный анализ конституционных норм, действующего законодательства, мнений экспертов и зарубежного опыта показывает, что система МСУ в Казахстане требует

¹² Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) ETS 122 // URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 16.05.2025).

¹³ Кодекс Республики Казахстан «Бюджетный кодекс Республики Казахстан» от 15 марта 2025 года № 171-VIII // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171> (дата обращения: 16.05.2025).

дальнейшего концептуального и правового реформирования. Несмотря на общий постсоветский старт, Эстония достигла большего прогресса в построении автономной и финансово состоятельной модели МСУ.

Для Казахстана ключевыми вызовами остаются нечеткое разграничение государственного управления и самоуправления, финансовая зависимость ОМСУ и низкий уровень гражданской активности. Предлагаемый подход к созданию исполнительных органов МСУ в форме общественных фондов, наряду с укреплением их финансовой базы и четким разграничением полномочий, может стать одним из путей решения существующих проблем. Правовая конкретизация данной модели требует детальной проработки в рамках предлагаемого нового Закона «О местном самоуправлении». В частности, необходимо четко определить перечень передаваемых функций (например, организация благоустройства, содержание объектов коммунальной

собственности местного значения, проведение культурных мероприятий), которые не требуют государственно-властных полномочий. Правовой статус таких фондов должен быть определен как особый вид некоммерческой организации публичного права, с механизмами контроля со стороны представительного органа МСУ и общества. Ответственность и подотчетность должны обеспечиваться через регулярные публичные отчеты, независимый аудит и возможность отзыва руководства фонда решением представительного органа. Интеграция в правовую систему возможна через внесение соответствующих поправок в Бюджетный кодекс (в части прямого финансирования задач МСУ) и Гражданский кодекс. Реализация этих мер потребует политической воли, комплексного подхода к реформированию законодательства и правоприменительной практики, а также учета лучших международных стандартов и национальных особенностей Республики Казахстан.

Данное исследование было профинансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант №AP23489679).

Вклад авторов

Аннотация, введение, материалы и методы, большая часть обсуждения, заключение, литература, транслитерация и информация об авторах написаны **Кәрім Р.К.** В то же время, и **Бекбаев Е.З.**, и **Кәрім Р.К.** внесли вклад в изучение библиографических источников и формулирование предложений к заключению. Большая часть выводов была основана на исследовании **Кәрім Р.К.**, при этом **Бекбаев Е.З.** предложил, на основе своих исследований, одно из немаловажных нововведений - закрепление формы исполнительных органов МСУ в виде общественных фондов. Данные двух исследований в форму текста данной статьи собрал и преобразовал **Кәрім Р.К.**

Список литературы:

1. Токаев, К-Ж. Послание народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-Kazahstana-1623953> (дата обращения: 16.05.2025).
2. Своик, П. Местное самоуправление по-казахстански: а что не так? Часть 1 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://semey.city/novosti-kazakhstan/43697/> (дата обращения: 11.02.2025).
3. Выступление А.П. Рау 11 января 2023 года в Мажилисе // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/15958> (дата обращения: 11.02.2025).
4. Грибанова, Г.И. Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты // Г.И. Грибанова // Балтийский

регион. — 2020. - №1. - С. 32-53.

5. Пешин, Н.Л. Особенности организации муниципальной власти и местного управления в странах Западной Европы // Н.Л.Пешин // Местное право. - 2019. - №1. - С. 5-18.

6. Чихладзе, Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития // Л.Т. Чихладзе // Журнал российского права. - 2013. - №5. - С. 25-34.

7. Бухвальд, Е.М. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Е.М. Бухвальд // Вестник Института экономики Российской академии наук. - 2020. - №1. - С. 51-68.

8. Щепачев, В.А. О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования публичной власти // В.А. Щепачев // Местное право. - 2017. - №4. - С. 13-19.

9. Сапаргалиев, Г.С. О самоуправлении в Республике Казахстан // Г.С. Сапаргалиев // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2006. - №1. - С. 5-8.

10. Мидельский, С.Л. Краткая история местного самоуправления в Казахстане: традиции и тенденции // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.regionacadem.org/index.php?id=255&lang=pl&option=com_content&view=article (дата обращения: 11.02.2025).

11. Чеботарев, А.Е. Аналитический доклад на тему: «Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования» // А.Е. Чеботарев // - Астана: НАО «Казахстанский институт общественного развития», 2023. - 106 с.

12. Габдуалиев, М.Т. К вопросу определения правового статуса органов местного самоуправления: постановка проблемы // М.Т. Габдуалиев // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2012. - №2(26). - С. 46-48.

13. Матвеева, Н.Ю. Цели, методы работы и возможности электронного правительства на примерах Эстонии и Каталонии // Н.Ю. Матвеева, Е.В. Ольшанская // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. - 2019. - №2. - С. 109-121.

14. Mäeltsemees, S. Local Self-Government in Estonia // S.Mäeltsemees // Administrative Culture. - 2016. - Volume 17. - No. 2. - P. 79-109.

15. Солтангазинов, А.Р. Финансово-экономическая основа местного самоуправления Казахстана: проблемы и перспективы // А.Р. Солтангазинов // Вестник Университета «Туран». - 2018. - №2. - С. 153-158.

16. Ыдырыс, С.С. Активизация гражданского участия населения в деятельности органов местного самоуправления // С.С. Ыдырыс С, Д.О. Тубекова, С.А. Нахипбекова // Economics: the strategy and practice. - 2023. - №18. - С. 207-219.

17. Жанузакова, Л.Т. Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе // Л.Т. Жанузакова // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. - 2021. - №4. - С. 21-30.

18. Сапаргалиев, Г.С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан // Г.С. Сапаргалиев // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. - 2020. - №4. - С. 173-178.

© Р. Кәрім¹, Е.З. Бекбаев², 2025

¹ «МакКинзи и Компания Казахстан» ЖШС, Астана, Қазақстан

² Қонаев университеті, Алматы, Қазақстан

(e-mail: ¹rustem@outlook.com; ²erzat_bek@mail.ru)

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ РЕФОРМАСЫ: ЭСТОНИЯ МОДЕЛІНЕН САБАҚТАР ЖӘНЕ ҚАРЖЫЛЫҚ ТӘУЕЛСІЗДІКТІ ІЗДЕУ

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасы мен Эстония Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару институттарының (ЖӨБ) қалыптасуы мен дамуының кешенді талдауы берілген. Тақырыптың өзектілігі қазақстандық заңнаманы жедел жетілдіру қажеттілігімен түсіндіріледі, өйткені жергілікті өзін-өзі басқару құқығы конституциялық түрде бекітілгеніне қарамастан (89-бап) оның ұйымдастырылуы мен қызметін реттейтін арнайы заң ондаған жылдар бойы қабылданбады, ал соңғы заң жобасы 2024 жылы Парламенттен кері қайтарылып алынды. Мақалада жергілікті өзін-өзі басқарудың тереңдетілген салыстырмалы құқықтық сараптамасы жасалып, Еуропалық Хартия ережелері, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жөніндегі ұлттық заңнаманың және конституциялық нормалардың эволюциясы аясында жергілікті өзін-өзі басқарудың теоретикалық негіздері зерттеледі. Мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару функцияларының біріктірілуі, құзыреттердің анық емес бөлінуі, жергілікті бюджеттердің орталық трансферттерге қаржылық тәуелділігі және соның салдарынан азаматтардың қатысудеңгейінің төмендігі сияқты қазақстандық модельдің негізгі институционалдық проблемалары анықталды. Автономия, цифрландыру және қаржылық орталықсыздандырудың жоғары деңгейімен сипатталатын табысты эстон тәжірибесін талдау негізінде, сондай-ақ ғалымдардың, практиктердің пікірлерінің түйіндемесі және Қазақстандағы заманауи өзін-өзі басқару тәжірибесін далалық зерттеу нәтижелерінің негізінде нақты ұсыныстар тұжырымдалған. Орталық идея – жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органдардың құқықтық мәртебесін реформалау. Атап айтқанда, ауылдық немесе қалалық елді мекеннің мемлекеттік қаражаты түріндегі жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органдарды құрудың тұжырымдамалық шешімі ұсынылады. Мұндай ұйымдық-құқықтық нысан жергілікті маңызы бар мәселелерді тиімді шешу үшін әр түрлі қаржыландыру көздерін, соның ішінде бюджеттік қаражаттарды, жеке қайырымдылықтар мен гранттарды жинақтауға мүмкіндік бере отырып, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қаржылық тұрақтылығын, ашықтығын және есептілігін арттыруға арналған.

Түйінді сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, институционалдық трансформация, орталықсыздандыру, қаржылық автономия, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыреті, жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалау.

© R. Karim¹, E.Z. Bekbaev², 2025

¹ «McKinsey & Company Kazakhstan», Astana, Kazakhstan

² Kunaev University, Almaty, Kazakhstan

(e-mail: ¹rustem@outlook.com; ²erzat_bek@mail.ru)

LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN KAZAKHSTAN: LESSONS FROM THE ESTONIAN MODEL AND THE SEARCH FOR FINANCIAL INDEPENDENCE

Abstract. The article presents a comprehensive analysis of the formation and development of local self-government institutions (LSG) in the Republic of Kazakhstan and the Republic of Estonia. The relevance of the topic is due to the urgent need to improve the Kazakh legislation, since, despite the constitutional enshrinement of the right to LSG (Article 89), a special law regulating its organization and activities has not been adopted for decades, and the last bill was withdrawn from the Parliament in 2024. The work

provides an in-depth comparative legal analysis, examines the theoretical foundations of LSG in the light of the provisions of the European Charter, the evolution of national legislation and constitutional norms on LSG in Kazakhstan. The key institutional problems of the Kazakhstan model are identified, such as the merging of public administration and self-government functions, unclear delineation of competencies, critical financial dependence of local budgets on central transfers and, as a consequence, a low level of citizen engagement. Based on the analysis of the successful Estonian experience, characterized by a high degree of autonomy, digitalization and financial decentralization, as well as on the basis of a summary of the opinions of scientists, practitioners and the results of a field study of modern self-government practices in Kazakhstan, specific proposals are formulated. The central idea is to reform the legal status of local self-government executive bodies. In particular, a conceptual solution is proposed to create local self-government executive bodies in the form of public funds of a rural or urban settlement. Such an organizational and legal form is designed to increase the financial sustainability, transparency and accountability of local self-governments, allowing for the accumulation of various sources of funding, including budget funds, private donations and grants, to effectively address issues of local importance.

Keywords: local self-government, institutional transformation, decentralization, financial autonomy, competence of local self-government bodies, local self-government reform.

References:

1. Tokaev, K-Zh. Poslanie narodu Kazakhstana Novyi Kazakhstan: put obnoveniya i modernizatsii ot 16 marta 2022 g. // Retrieved from <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-Kazakhstana-1623953> (data obrashcheniya: 16.05.2025).
2. Svoik, P. Mestnoe samoupravlenie po-kazakhstanski: a chto ne tak? Chast 1 // Retrieved from <https://semey.city/novosti-kazakhstana/43697/> (data obrashcheniya: 11.02.2025).
3. Vystuplenie A.P. Rau 11 yanvarya 2023 goda v Mazhilise // Retrieved from <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/15958> (data obrashcheniya: 11.02.2025).
4. Gribanova, G.I. Reformy mestnogo samoupravleniya v Estonii: institutsionalnyi kontekst, namereniya i rezultaty // G.I. Gribanova // Baltiyskiy region. - 2020. - №1. - S. 32-53.
5. Peshin, N.L. Osobennosti organizatsii munitsipalnoi vlasti i mestnogo upravleniya v stranakh Zapadnoi Evropy // N.L. Peshin // Mestnoe pravo. - 2019. - №1. - S. 5-18.
6. Chikhladze, L.T. Mestnoe samoupravlenie i mestnoe upravlenie v gosudarstvakh - uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv: teoriya, praktika i tendentsii razvitiya // L.T. Chikhladze // Zhurnal rossiyskogo prava. - 2013. - №5. - S. 25-34.
7. Bukhvald, E.M. Ekonomicheskie problemy federalizma, regionalnoi politiki i mestnogo samoupravleniya // E.M. Bukhvald // Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoi akademii nauk. - 2020. - №1. - S. 51-68.
8. Shchepachev, V.A. O nekotorykh aspektakh sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya publichnoy vlasti // V.A. Shchepachev // Mestnoe pravo. - 2017. - №4. - S. 13-19.
9. Sapargaliev, G.S. O samoupravlenii v Respublike Kazakhstan // G.S. Sapargaliev // Vestnik Instituta zakonodatelstva Respubliki Kazakhstan. - 2006. - №1. - S. 5-8.
10. Midelskiy, S.L. Kratkaya istoriya mestnogo samoupravleniya v Kazakhstane: traditsii i tendentsii // Retrieved from https://www.regionacadem.org/index.php?id=255&lang=pl&option=com_content&view=article (data obrashcheniya: 11.02.2025).
11. Chebotarev, A.E. Analiticheskiy doklad na temu: «Mestnoe samoupravlenie v Kazakhstane: osobennosti i perspektivy reformirovaniya» // A.E. Chebotarev // — Astana: NAO «Kazakhstanskiy institut obshchestvennogo razvitiya», 2023. - 106 s.
12. Gabdualiev, M.T. K voprosu opredeleniya pravovogo statusa organov mest-

nogo samoupravleniya: postanovka problemy // M.T. Gabdualiev // Vestnik Instituta zakonodatelstva Respubliki Kazakhstan. - 2012. - №2(26). - S. 46-48.

13. Matveeva, N.Yu. Tseli, metody raboty i vozmozhnosti elektronnoho pravitelstva na primerakh Estonii i Katalonii // N.Yu. Matveeva, E.V. Olshanskaya // POISK: Politika. Obshchestvovedenie. Iskustvo. Sotsiologiya. Kultura. - 2019. - №2. - S. 109-121.

14. Mäeltsemees, S. Local Self-Government in Estonia // S.Mäeltsemees // Administrative Culture. - 2016. - Volume 17. - No 2. - P. 79-109.

15. Soltangazinov, A.R. Finansovo-ekonomicheskaya osnova mestnogo samoupravleniya Kazakhstana: problemy i perspektivy // A.R. Soltangazinov // Vestnik universiteta «Turan». - 2018. - №2. - S. 153-158.

16. Ydyrys, S.S. Aktivizatsiya grazhdanskogo uchastiya naseleniya v deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya // S.S. Ydyrys, D.O Tubekova, S.A. Nakhimbekova // Economics: the strategy and practice. - 2023. - №18. - S. 207-219.

17. Zhanuzakova, L.T. Pravovye osnovy obespecheniya razvitiya instituta mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazakhstan na sovremennom etape // L.T. Zhanuzakova // Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan. - 2021. - №4. - S. 21-30.

18. Sapargaliev, G.S. Nekotorye soobrazheniya o mestnom samoupravlenii v Respublike Kazakhstan // G.S. Sapargaliev // Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan. - 2020. - №4. - S. 173-178.

Авторлар туралы мәліметтер:

Сведения об авторах:

Information about authors:

Кәрім Рүстем Кәрімұлы – хат-хабарларға арналған автор, заң ғылымдарының магистрі, «МакКинзи и Компания Қазақстан» ЖШС операциялық қызмет үйлестірушісі, Достық көшесі, 16, 010016, Астана, Қазақстан.

E-mail: rustem@outlook.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3109-8887>.

Бекбаев Ерзат Зейнуллаевич - заң ғылымдарының докторы, Қонаев университетінің «Құқық» бағыты бойынша профессоры, Құрманғазы көшесі, 107, 050000, Алматы, Қазақстан

E-mail: erzat_bek@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3958-2795>, SPIN 7905-8016.

Кәрім Рүстем Кәрімұлы – автор для корреспонденции, магистр юридических наук, координатор по операционной деятельности ТОО «МакКинзи и Компания Казахстан», ул. Достык, 16, 010016, Астана, Казахстан.

E-mail: rustem@outlook.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3109-8887>.

Бекбаев Ерзат Зейнуллаевич - доктор юридических наук, профессор по направлению «Право» Университета Кунаева, улица Курмангазы, 107, 050000, Алматы, Казахстан.

E-mail: erzat_bek@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3958-2795>, SPIN 7905-8016.

Karim Rustem Karimuly – corresponding authors, Master of Juridicial sciences, Coordinator of Operations of McKinsey & Company Kazakhstan LLP; 16 Dostyk Street, 010016, Astana, Kazakhstan.

E-mail: rustem@outlook.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3109-8887>.

Bekbaev Erzat Zeinullayevich - Doctor of Law, Professor in the field of "Law" at Kunaev University, 107 Kurmangazy Street, 050000, Almaty, Kazakhstan.

E-mail: erzat_bek@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3958-2795>, SPIN 7905-8016.