



МРНТИ 11.15.45

Научная статья

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6887/2024-147-2-57-81>

## Сравнительный анализ систем регионального и местного управления (самоуправления) Казахстана и Украины

М.Е. Омаров 

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Алматы, Казахстан

(E-mail: [madi.bekbolat177@gmail.com](mailto:madi.bekbolat177@gmail.com))

**Аннотация.** В настоящей статье проводится сопоставление систем местного государственного управления и местного самоуправления Украины и Республики Казахстан. Рассмотрены этапы становления и развития реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, начиная с 2014 года. На основе контент-анализ нормативно-правовых актов определены особенности правового положения местного государственного управления и местного самоуправления обоих государств. Сравнение основных элементов местного государственного управления и самоуправления осуществлено по четырем параметрам: административно-территориальное устройство, статус местных органов власти, объем полномочий местных органов власти, бюджетная система на местном уровне. Выявлены сходство и различие систем двух стран, проведено сравнение доходной части бюджета двух административно-территориальных единиц 3 (базового) уровня со схожей численностью населения. Определены основные преимущества одной системы местного государственного управления и самоуправления перед другой. Сформулированы рекомендации по дальнейшему развитию системы местного государственного управления и самоуправления Казахстана.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местное государственное управление, Украина, Казахстан, административное устройство, местная власть, местное сообщество, местный бюджет, территориальная единица.

Поступила: 15.11.2023; Принята: 14.06.2024; Доступна онлайн: 28.06.2024

## Введение

В настоящее время в Казахстане активно происходят процессы изменения существующей системы местного государственного управления и местного самоуправления. В 2021 году Указом Президента была утверждена Концепция развития местного самоуправления до 2025 года [1], в которой были обозначены основные проблемы, существующие в сфере местного самоуправления Казахстана в настоящее время, а также указаны дальнейшие планируемые действия по реформированию местного самоуправления. В том же году были внесены поправки в некоторые законодательные акты. Впервые прошли прямые выборы акимов третьего уровня. Внедрен четвертый уровень бюджетов, куда были направлены поступления от определенных налогов и других платежей.

Следующим этапом в развитии местного государственного управления и самоуправления в Казахстане стала инициатива Президента о проведении прямых выборов акимов районов и городов областного значения. В ноябре 2022 года были внесены изменения и дополнения в некоторые законы по вопросам внедрения прямых выборов акимов районов и городов областного значения, пилотное проведение которых состоялось в 2023 году [2]. В том же году на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан был внесен проект Закона «О местном самоуправлении» [3], чьей основной задачей стало окончательное разграничение между местным государственным управлением и местным самоуправлением [4]. Обе сферы в настоящее время регулируются одним и тем же законом, который не содержит достаточного количества пояснений, устанавливающих различия между местным государственным управлением и местным самоуправлением.

В этой связи актуализируется вопрос о том, какую модель реформирования местного самоуправления следует выбрать Казахстану. Таким образом, на наш взгляд, следует рассмотреть модели местного самоуправления тех государств, которые, во-первых, имеют схожие с Казахстаном условия, такие, как правовая система, административно-территориальное устройство, историко-культурная и правовая традиция, а во-вторых, которые успешно провели реформы местного самоуправления и территориального устройства, позволяющие сделать систему местного государственного управления и самоуправления более эффективной. Таким государством, на наш взгляд, является Украина, активно проводящая реформу местного самоуправления и децентрализации, начиная с 2014 года. Данная реформа была признана одной из самых успешных украинских реформ, в том числе со стороны населения Украины [5].

В свою очередь, проведение сравнительного анализа систем местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана позволит выявить сходства и различия двух моделей, а также определить преимущества и недостатки одной модели перед другой. Важно подчеркнуть, что в сравнительном анализе будет рассматриваться именно действующая система местного государственного управления и самоуправления Украины, которая была окончательно сформирована в 2020 году.

Целью настоящей статьи является проведение сравнительного анализа между системами местного государственного управления, местного самоуправления и

территориальной организации власти Украины и Казахстана. Данная цель реализуется путем выполнения следующих задач:

- проведение краткого обзора существующего правового положения местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана;
- проведение контент-анализа нормативно-правовых актов на выявление необходимых элементов для сравнительного анализа;
- проведение сравнительного анализа между двумя системами;
- формулирование выводов и рекомендаций.

Объектом настоящего исследования являются системы местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана. Предметом настоящего исследования являются сходства и различия моделей местного самоуправления Казахстана и Украины.

Научная новизна статьи состоит в сравнении двух систем местного самоуправления, одна из которых была сформирована лишь недавно. В настоящее время работ по сравнению моделей местного самоуправления двух государств после 2020 года недостаточно.

В Казахстане вопросы местного самоуправления изучены весьма широко. Проблемам местного самоуправления Казахстана посвящены работы таких ученых, как М.Б.Кенжегузин и С.А.Абдулаев [6], А.М.Белиспаев [7], Ш.Б.Халикова [8], Е.Адасбаев и А.Кантарбаева [9], Р.Асаубаев [10], а также ряд других авторов. Проблемам местного самоуправления Украины посвящены работы таких авторов, как Г.Шелест и М.Рабинович [11], В.Романова и А.Умланд [12], О.М.Руденко, И.В.Козюра, Н.В.Ткаленко и В.Г.Маргасова [13], О.О.Рябокоть [14], С.В.Иванов, В.И.Ляшенко, М.М.Иванникова [15], В.В.Утвенко [16] и других. Вопросам сравнения систем местного самоуправления Украины и Казахстана посвящены работы таких авторов, как К.Емельяненко [17] (в части сравнения полномочий органов местного самоуправления).

Методы исследования. В качестве методологической основы данного исследования был выбран количественно-качественный подход, позволяющий наиболее точно проанализировать существующую проблему. Основными методами, которые используются нами в настоящем исследовании, являются:

- качественный контент-анализ нормативно-правовых актов, направленный на изучение правовой основы местного государственного управления и самоуправления в Украине и Казахстане с целью выявления сходств и различий между двумя моделями;
- сравнительный анализ, направленный на сопоставление двух систем местного государственного управления и самоуправления, с учетом сходств и различий между двумя системами для выявления преимуществ и недостатков одной модели перед другой. Сравнительный анализ проводится по четырем параметрам: территориальная организация власти, статус местных органов власти, полномочия местного государственного управления и самоуправления и бюджетная система на местном уровне;
- сравнительный анализ, направленный на сопоставление доходной части бюджетов, включая налоговые и неналоговые поступления, муниципалитетов Украины и Казахстана, обладающих равной численностью населения и экономическим потенциалом.

## Обсуждение

Реформа местного самоуправления и децентрализации началась в Украине в 2014 году с принятия Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти [18]. До начала реформы система территориальной организации власти в Украине была схожа с казахстанской системой. Она была сформирована еще в период существования СССР и утверждена Указом Президиума Верховного совета Украинской ССР «Про порядок решения вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР», который имеет юридическую силу и в настоящее время [19]. С принятием Конституции Украины в 1996 году [20] была также внедрена новая административно-территориальная единица – Автономная Республика Крым, по своему статусу приравненная к областям и городам с особым статусом, однако имеющая ряд дополнительных полномочий.

Существующая правовая основа местного государственного управления и самоуправления состоит из Конституции Украины [20], Закона Украины «Про местное самоуправление» [21], Бюджетного кодекса Украины [22], Налогового кодекса Украины [23], Закона Украины «Про местные государственные администрации» [24] и ряда других законодательных и подзаконных актов. Действующая на сегодняшний день модель местного государственного управления, местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине после начала реформы местного самоуправления и децентрализации претерпела ряд существенных изменений. Ряд административно-территориальных единиц был упразднен или преобразован в другие. Так, первым и, пожалуй, наиболее заметным нововведением реформы в части территориальной организации власти стало создание нового типа административно-территориальной единицы – объединенной территориальной громады (с 2020 года просто территориальной громады), представляющей собой объединение старых территориальных единиц – городов районного подчинения, сел, сельских советов, поселков, поселков городского типа. Принятый в рамках реформы закон «Про добровольное объединение территориальных громад» [25] дал возможность населенным пунктам добровольно интегрироваться в объединенные территориальные громады, органы власти которых, в свою очередь, наделяются новыми полномочиями и финансовыми ресурсами. Закон также установил правила и порядок объединения.

Вторым серьезным нововведением реформы стало упразднение такого вида территориальной единицы, как города областного значения, которые по своему статусу были приравнены к районам и обладавшие до реформы особыми полномочиями. Кроме того, в отличие от районных администраций исполнительная власть в городах избиралась непосредственно местным сообществом на местных выборах, в то время как главы районных администраций назначались указом Президента Украины с согласия Кабинета Министров Украины. В упомянутой ранее Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти было отмечено, что реальное и дееспособное местное самоуправление может функционировать только на уровне городов областного значения, так как они обладали большими, в сравнении с

другими территориальными единицами, полномочиями и финансовыми ресурсами. Реформа, де-факто, предоставила объединенным территориальным громадам, которые стали административно-территориальными единицами 3 (базового) уровня, полномочия и ресурсы, сравнимые с городами областного значения, а полномочия и ресурсы районных администраций, напротив, были сведены к минимуму. В этой связи города областного значения были преобразованы в территориальные громады, при этом сохранив и даже увеличив некоторые виды полномочий и бюджетных поступлений. Некоторые из сформированных из городов областного значения территориальные громады, как, например, Харьковская городская территориальная громада, состоят всего из одного населенного пункта – непосредственно самого города, в то время как в состав ряда других территориальных громад, сформированных из городов областного значения, входят также некоторые другие населенные пункты, как, например, во Львовской городской территориальной громаде. Ко всему прочему, территориальные громады, сформированные из городов областного значения, вошли в состав районов.

Третьим нововведением реформы в части территориальной организации власти стало серьезное укрупнение районов. 17 июля 2020 года Верховная Рада Украины приняла Постановление 807-IX «Про создание и ликвидацию районов» [26], согласно которому, вместо предыдущих 490 районов и 178 городов областного подчинения, было создано 140 новых районов. При создании районов власти руководствовались принципом, что в одном районе должно проживать не менее 150 000 человек. Впрочем, не все из новосозданных районов соответствуют данному принципу. 31 район имеет численность населения менее 150 000, а 9 районов – менее 100 000.

Среди нововведений в области полномочий местного самоуправления следует выделить предоставление исполнительным и представительным органам объединенных территориальных громад ряда полномочий, находившихся ранее в компетенции районных и областных государственных администраций, а также ряда полномочий, которые ранее не были предусмотрены украинским законодательством. Среди них, в частности, ведение записей актов гражданского состояния, предоставление административных услуг, установление местных налогов и сборов, а также их ставок и т.д. [21]. Также объединенным территориальным громадам были переданы земельные ресурсы (в том числе земли сельскохозяйственного назначения), а также право ими распоряжаться. Кроме того, объединенные территориальные громады получили право сотрудничать друг с другом по многим вопросам, в частности, по вопросам реализации совместных проектов, совместного финансирования коммунальных предприятий и организаций и по другим вопросам, которые установлены в специально принятом Законе «Про сотрудничество территориальных громад» [27].

В части бюджетной системы наиболее значимыми нововведениями стали передача ряда налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты территориальных громад (в частности, 60% налога на доходы физических лиц), а также введение прямых межбюджетных отношений между государственным бюджетом и местными бюджетами всех уровней, минуя промежуточные стадии [22].

В свою очередь, в Казахстане на сегодняшний день функционирует система местного самоуправления и территориальной организации власти, схожая с украинской системой

до начала реформы децентрализации. Административно-территориальное устройство Казахстана является трехуровневым. Первый уровень составляют области, города республиканского значения и столица. Второй уровень составляют районы, города областного значения и районы в ГРЗ. Третий уровень составляют города районного значения, поселки, села, сельские округа и районы в городах областного значения [28].

Правовую основу местного самоуправления и территориальной организации власти в Казахстане составляют такие нормативно-правовые акты, как Конституция Республики Казахстан [29], Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» [4], Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве» [28], Бюджетный кодекс Республики Казахстан [30] и Налоговый кодекс Республики Казахстан [31]. Существует также ряд других нормативно-правовых актов, которые регулируют отдельные аспекты, связанные с местным самоуправлением (в частности, местные выборы), а также подзаконные акты, как, например, ранее упомянутая Концепция [1].

В целом можно заметить, что набор нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления и территориальной организации власти, в обеих странах довольно похож, однако существуют, конечно, и различия, которые уже можно заметить. Например, вопросы местного государственного управления и местного самоуправления в Украине регулируют два отдельных закона, в то время как в Казахстане – один. В Украине есть дополнительные законодательные акты, которые дают возможность населенным пунктам объединяться в ОТГ, а ОТГ, в свою очередь, сотрудничать друг с другом, в то время как в Казахстане подобные законы отсутствуют. Существуют также другие различия в системе территориальной организации власти, местного самоуправления и т.д., которые являются предметом сравнительного анализа, представленного в следующем разделе.

Результаты. Как уже было упомянуто в разделе Методология, сравнительный анализ моделей местного самоуправления Украины и Казахстана будет произведен по четырем параметрам: территориальная организация власти, статус местного государственного управления и самоуправления, права и полномочия органов местного государственного управления и самоуправления, бюджетная система. Разделение на четыре параметра необходимо для того, чтобы комплексно проанализировать каждый аспект двух моделей с разных сторон. Как мы и подчеркивали, мы не будем сопоставлять между собой старую украинскую систему с действующей казахстанской, а сконцентрируемся на сопоставлении действующих на момент написания статьи систем.

Сравнительный анализ следует начать с сопоставления территориальной организации власти. В качестве источников информации для сравнительного анализа послужат украинские и казахстанские нормативно-правовые акты, которые регулируют вопросы административно-территориального устройства двух стран. Результаты сравнительного анализа по параметру территориальной организации власти представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Сопоставление моделей местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана по параметру территориальной организации власти [28][19]

Показатели	Украина	Казахстан
Уровни административно-территориального устройства	3	3
Количество видов административно-территориальных единиц первого уровня	3	2
Количество видов административно-территориальных единиц второго уровня	2	3
Количество видов административно-территориальных единиц базового уровня	1	5
Наличие населенных пунктов, приравненных по статусу к районам	Нет	Да
Наличие автономных территориальных образований в административно-территориальном устройстве	Да	Нет

Примечание: составлено на основании положений Конституции Украины [20], Конституции Казахстана, Закона РК «Об административно-территориальном устройстве» [28], Постановления Президиума Верховного Совета Украинской ССР «Про порядок решения вопросов административно-территориального устройства Украины» [19].

Как видно из Таблицы 1, системы административно-территориального устройства Украины и Казахстана сходятся только по одному показателю: количество уровней. И Украина после завершения активной фазы реформы местного самоуправления и территориальной организации власти, и Казахстан имеют трехуровневую систему административно-территориального устройства. При этом в Украине формально, в соответствии с Кодификатором административно-территориальных единиц и территорий территориальных громад [32], существует 4 уровня административно-территориальных единиц, а также один «дополнительный уровень». Однако, де-факто, на четвертом уровне, под которым подразумеваются населенные пункты (города, села, поселки, поселки городского типа), отсутствуют исполнительные и представительные органы, что не позволяет характеризовать их как полноценные административно-территориальные единицы. Скорее, их можно назвать просто населенными пунктами, без статуса административно-территориальной единицы, как указано в Законе Украины «Про местное самоуправление» [21]. Подобный статус в Казахстане имеют, к примеру, сельские населенные пункты, входящие в состав сельских округов и не являющиеся их административными центрами. Однако, в отличие от Украины, казахстанские населенные пункты являются полноценными административно-территориальными единицами третьего (базового) уровня с собственными исполнительными органами. В этой связи в настоящей статье авторы считают, что в обоих государствах де-факто существуют трехуровневые административно-территориальные устройства. На этом сходства между моделями заканчиваются.

Первое различие состоит в том, что Украина имеет 3 вида административно-территориальных единиц первого уровня: города с особым статусом, области, и Автономная Республика Крым. Казахстан имеет 2 вида административно-территориальных единиц первого уровня: города республиканского значения и области. Украина, в отличие от Казахстана, имеет в своем составе автономное территориальное образование. В рамках данного территориального образования созданы специальные исполнительные и представительные органы, а также де-факто существует институт префектов – Представителя Президента Украины в Автономной Республике Крым. Также в рамках автономии действует собственная Конституция, имеется еще 2, помимо украинского, официальных языка. Кроме того, автономии, в соответствии с Конституцией Украины и Законом «Про Автономную Республику Крым» [33], предоставлены особые полномочия, в том числе право принимать свои законы, не противоречащие законам Украины. В свою очередь в Казахстане автономные территориальные образования отсутствуют.

Второе различие проявляется на уровне административно-территориальных единиц второго уровня. Так, на 2023 год в Украине существует лишь 2 вида административно-территориальных единиц второго уровня – районы и районы в городе. В Казахстане, помимо районов, существуют также города областного значения, которые приравнены по своему статусу к административно-территориальным единицам 3 (базового) уровня и обладают схожими полномочиями [4][28].

Третье различие проявляется на уровне административно-территориальных единиц базового (третьего) уровня. Так, на 2023 год в Украине также существует лишь 1 вид административно-территориальных единиц на базовом уровне – территориальные громады. Сами территориальные громады, в зависимости от их административного центра, делятся на городские, сельские и поселковые. Однако в целом это один и тот же вид административно-территориальных единиц. В Казахстане, в свою очередь, существует целых 5 видов территориальных единиц базового уровня: города районного значения, районы в городе, села, поселки и сельские округа [28]. Каждый из данных видов территориальных единиц является самостоятельным и имеет свои собственные исполнительные органы.

Отдельно стоит остановиться на таком виде населенных пунктов, как район в городе. Данный вид территориальной единицы существует как в Украине, так и в Казахстане. Однако статусы указанных образований разные в обоих государствах. Так, в Украине районы в городе выступают в качестве административно-территориальной единицы третьего уровня в городах со специальным статусом - Киеве и Севастополе. При этом остается непонятным статус районов в городах, которые представляют собой территориальную громаду, то есть административно-территориальную единицу третьего (базового) уровня. Нельзя сказать, что районы в городах-ТГ являются административно-территориальными единицами четвертого уровня, поскольку формально к таким относятся только населенные пункты – города, села, поселки. В то же время в Кодификаторе административно-территориальных единиц и территорий территориальных громад [32] районы в городах отнесены к категории административно-территориальных единиц «дополнительного» уровня, что делает их статус еще более запутанным и непонятным. В предыдущем Кодификаторе объектов административно-территориального устройства Украины [34], который существовал до 2020 года, при схожей с Казахстаном системе



административно-территориального устройства районы в городах областного значения относились к категории административно-территориальных единиц третьего уровня и были приравнены в статусе к городам районного значения, поселкам городского типа и сельским советам (аналог казахстанского сельского округа).

В Казахстане же районы в городах, аналогично действовавшему до 2020 года статусу данных территориальных единиц в Украине, являются административно-территориальными единицами третьего (базового) уровня и приравнены по статусу к городам районного значения, поселкам, селам и сельским округам [28].

Следующим параметром, в рамках которого производится наш сравнительный анализ, является статус местных органов власти. В рамках этого параметра модели будут сопоставляться по таким показателям, как наличие исполнительных и представительных органов на всех уровнях административно-территориального устройства, порядок формирования/избрания местных исполнительных и представительных органов, статус местных исполнительных и представительных органов. Результаты сравнительного анализа по параметру статуса местных органов власти представлены в Таблице 2.

Таблица 2

Сопоставление моделей местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана по параметру статуса местных органов власти [21][24][35][4][36]

Показатели	Украина	Казахстан
Местные (исполнительные, представительные) органы власти являются юридическими лицами	Да	Нет
Наличие местных исполнительных органов на уровне административно-территориальных единиц 1 уровня	Да	Да
Наличие местных представительных органов на уровне административно-территориальных единиц 1 уровня	Да	Да
Наличие местных исполнительных органов на уровне административно-территориальных единиц 2 уровня	Да	Да
Наличие местных представительных органов на уровне административно-территориальных единиц 2 уровня	Да	Да
Наличие местных исполнительных органов на уровне административно-территориальных единиц 3 (базового) уровня	Да	Да
Наличие местных представительных органов на уровне административно-территориальных единиц 3 (базового) уровня	Да	Нет
Главы местных исполнительных органов 1 уровня избираются населением	Нет	Нет
Главы местных исполнительных органов 2 уровня избираются населением	Нет	Да
Главы местных исполнительных органов 3 (базового) уровня избираются населением	Да	Да

Назначение глав местных исполнительных органов 1 уровня	Президентом, по представлению Кабинета Министров	Президентом, с согласия местного представительного органа
Главы местных исполнительных органов 1 уровня имеют статус «представителя Президента и Правительства»	Нет	Да
Местное государственное управление и местное самоуправление четко разделены	Да	Нет

Примечание: составлено на основании положений Закона Украины «Про местное самоуправление» [21], Закона Украины «Про местные государственные администрации» [24], Избирательного кодекса Украины [35], Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» [4], Конституционного Закона РК «О выборах» [36].

Как видно из Таблицы 2, по большинству показателей по статусу местных органов власти в Украине и Казахстане совпадают. Наиболее значимое отличие состоит в юридическом статусе местных органов власти. Так, в Украине, в соответствии со статьей 4 Закона «Про местные государственные администрации» [24], областные и районные государственные администрации имеют статус юридического лица, в то время как в Казахстане местные исполнительные органы – акиматы, не имеют статуса юридического лица, в соответствии с пунктом 7 статьи 26 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» [4].

Также существуют различия в отношении местных представительных органов на уровне территориальных единиц 3 (базового) уровня. В Украине территориальные громады имеют представительные органы – местные советы. Причем, наличие представительных органов на уровне территориальных единиц базового уровня присутствовало в Украине и до проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. В настоящий момент в Казахстане представительные органы на уровне территориальных единиц 3 (базового) уровня отсутствуют. Ранее упомянутый Проект Закона РК «О местном самоуправлении» [3] предполагал внедрение местных представительных органов – кенесов, на уровне городов районного значения, поселков, сел и сельских округов, а также городов областного и республиканского значения. Однако на момент написания настоящей статьи Проект Закона не был принят Парламентом.

Еще одно незначительное отличие связано с главами местных исполнительных органов. Так, в соответствии с статьей 1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» [4], имеет статус «представителя Президента и Правительства Республики Казахстан». В Законе Украины «Про местные государственные администрации» [24] не содержится положений, согласно которому председатель местной государственной администрации является представителем Президента или Кабинета Министров.

Несколько отличается также процедура назначений глав местных исполнительных органов. В Казахстане главы местных исполнительных органов на уровне областей и

городов республиканского значения назначаются Президентом с согласия местных представительных органов – маслихатов [4]. При этом Президент обязан выдвинуть не менее двух кандидатур на рассмотрение маслихата. В Украине главы местных государственных администраций (как областных, так и районных) назначаются на должность Президентом по представлению Кабинета Министров Украины [24]. Должность представителя Президента существовала в Украине ранее. В настоящее время она существует лишь в одной административно-территориальной единице – Автономной Республике Крым [33]. При этом главами местных государственных администраций на уровне городов с особым статусом (Киев и Севастополь) по должности являются городские главы этих образований.

Также серьезно отличается и законодательное разделение местного государственного управления и местного самоуправления в двух странах. Так, в Украине сферы местного государственного управления и местного самоуправления четко разделены и регулируются отдельными законами: Законом «Про местные государственные администрации» [24] и Законом «Про местное самоуправление» [21]. Местные государственные администрации выполняют функцию местного государственного управления, тогда как местные советы и их исполнительные комитеты – функцию местного самоуправления. Двойственным остается, однако, статус областных и районных советов, поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Закона Украины «Про местное самоуправление» [21], областные и районные советы являются органами местного самоуправления. Однако в отличие от местных советов территориальных громад, областные и районные советы не имеют собственных исполнительных комитетов и делегируют исполнительные функции местным государственным администрациям, которые являются органами местного государственного управления. В Казахстане, в свою очередь, местное государственное управление и местное самоуправление не имеют четкого законодательного разграничения. Обе сферы регулируются одним Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении» [4]. При этом сам закон не указывает, какой из органов выполняет функции местного государственного управления, а какой – местного самоуправления. В этой связи все органы имеют двойственный статус и могут, с одной стороны, быть отнесены и к органам местного государственного управления, и к органам местного самоуправления. К примеру, в законе указано, что аким – это должностное лицо, которое является представителем Президента и Правительства на определенной территории. В то же время акимы районов, городов областного значения, городов районного значения, поселков, сел и сельских округов, исполняющие функцию исполнительной власти на местах, избираются напрямую населением, что не позволяет в полной мере считать их представителями Президента и Правительства и скорее относит их к органам местного самоуправления, чем к органам местного государственного управления.

Следующим параметром, по которому проводится наш сравнительный анализ, являются полномочия местных как исполнительных, так и представительных органов власти. Поскольку список полномочий по каждому органу власти является объемным, мы не будем рассматривать в нашей статье все полномочия, а сконцентрируемся на общем

количестве полномочий. Результаты сравнительного анализа по параметру объема полномочий местных органов власти представлены в Таблице 3.

Таблица 3

Сопоставление моделей местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана по параметру объема полномочий местных органов власти [21][24][4]

Показатели	Украина	Казахстан
Объем полномочий (видов) местных исполнительных органов 1 уровня	127	105
Объем полномочий (видов) местных представительных органов 1 уровня	43	29
Объем полномочий (видов) местных исполнительных органов 2 уровня	127	71
Объем полномочий (видов) местных представительных органов 2 уровня	43	29
Объем полномочий (видов) местных исполнительных органов 3 (базового) уровня	237	54
Объем полномочий (видов) местных представительных органов 3 (базового) уровня	76	Отсутствуют

Примечание: составлено на основании положений Закона Украины «Про местное самоуправление» [21], Закона Украины «Про местные государственные администрации» [24], Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» [4].

Как видно из Таблицы 3, местные органы власти в Украины всех уровней имеют гораздо больше видов полномочий, чем местные органы власти в Казахстане. Одинаковое количество видов полномочий у местных исполнительных и представительных органов Украины связано с тем, что в соответствии с Законом Украины «Про местные государственные администрации» [24] как областные, так и районные государственные администрации равны в своем статусе и де-юре обладают равным объемом полномочий. Закон не разграничивает областные и районные государственные администрации, не обозначает исключительную компетенцию каких-либо из них. То же самое касается и представительных органов 1 и 2 уровня.

Наибольшее различие между Украиной и Казахстаном проявляется в полномочиях местных органов власти 3 (базового уровня). Так, в Украине местные исполнительные органы 3 уровня имеют 237 видов полномочий, в то время как в Казахстане всего 54, что почти в 5 раз меньше. Кроме того, местные исполнительные и представительные органы 3 (базового) уровня в Украине имеют больше полномочий, чем местные органы власти 1 и 2 уровня, в то время как в Казахстане напротив, местные органы власти 1 и 2 уровня имеют больше полномочий, чем местные органы власти 3 (базового) уровня. Также в Казахстане на уровне территориальных единиц 3 (базового) уровня вовсе отсутствуют представительные органы власти.

Таким образом, можно констатировать, что в Украине роль местных органов власти 3 (базового) уровня выше, чем в Казахстане, подтверждением чему является больший объем их полномочий в сравнении с аналогичными органами в Казахстане и даже в сравнении с украинскими местными органами власти 1 и 2 уровня.

Следующим параметром, по которому проводится наш сравнительный анализ, является бюджетная система. Эффективность местного самоуправления и местных органов власти напрямую зависит от объема финансовых ресурсов, которые имеются в их распоряжении. В этой связи, на наш взгляд, необходимо проанализировать бюджетные системы Украины и Казахстана, чтобы определить, какие виды поступлений и в каком объеме доступны местным органам власти для реализации своих функций и выполнения обязанностей. Результаты сравнительного анализа по параметру бюджетной системы представлен в Таблице 4.

Таблица 4

Сопоставление моделей местного государственного управления и самоуправления Украины и Казахстана по параметру бюджетной системы [22][23][30][31]

Показатели	Украина	Казахстан
Количество видов налогов и других обязательных платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 1 уровня	26	19
Количество видов налогов и других обязательных платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 2 уровня	15	26
Количество видов налогов и других обязательных платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня	32	14
Количество уровней бюджетной системы	4	4
Наличие строго зафиксированной доли налога (платежа), подлежащей уплате в бюджеты местных органов власти	Да	Нет
Большая часть налога на доходы физических лиц поступает в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня	Да	Нет
Межбюджетные отношения между центральным бюджетом и всеми местными бюджетами разрешены	Да	Нет
Местные органы власти вправе устанавливать местные налоги и определять их ставки	Да	Нет

Примечание: составлено автором на основании положений Бюджетного кодекса Украины [22], Налогового кодекса Украины [23], Бюджетного кодекса Республики Казахстан [30], Кодекса РК о налогах и других обязательных платежах в бюджет [31].

Как видно из Таблицы, бюджетные системы Украины и Казахстана в части местных бюджетов схожи между собой только по одному показателю – по количеству уровней

бюджетной системы. Так, и Украина, и Казахстан имеют четырехуровневые бюджетные системы, где первый уровень – центральный (государственный или республиканский) бюджеты, а четвертый уровень – бюджеты муниципалитетов (территориальные громады в Украине, города районного значения, села, поселки и сельские округа в Казахстане). По всем остальным показателям сходств нет.

Из таблицы также видно, что наибольшее количество налогов и других платежей, поступающих в местные бюджеты, в Украине концентрируются в бюджетах местных органов власти 3 (базового) уровня. В Казахстане, в свою очередь, в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня поступает наименьшее количество налогов и платежей, которые поступают в местные бюджеты. Наибольшее число налогов и платежей, поступающих в местные бюджеты, в Казахстане поступают в бюджеты районов и городов областного значения. В Украине, в свою очередь, в районные бюджеты поступает наименьшее количество налогов и платежей. В бюджеты первого уровня в Украине также поступает большее количество налогов и платежей, чем в бюджеты Казахстана.

Следует также выделить следующие значимые отличия бюджетных систем Украины и Казахстана в части местных бюджетов. Наиболее значимым из них является наличие прямых межбюджетных отношений между центральным бюджетом и местными бюджетами всех уровней в Украине, что регламентирует статья 81 Бюджетного кодекса Украины [22]. Это дает возможность центральным органам власти взаимодействовать непосредственно с муниципалитетами, минуя областной и районный уровни. Это позволяет сделать бюджетный процесс более гибким и быстрым. В Казахстане прямые межбюджетные отношения между центральным бюджетом и бюджетами 3 и 4 уровня запрещены пунктом 2 статьи 42 Бюджетного кодекса Республики Казахстан [30], что существенно затрудняет процесс межбюджетных отношений и требует обязательного перераспределения средств через промежуточные бюджетные уровни.

Также в качестве отличия следует выделить наличие в украинском Бюджетном кодексе [22] строго установленного объема тех или иных налогов и платежей, которые поступают непосредственно в каждый из типов местных бюджетов. Объем поступлений, предназначенных для того или иного бюджета, зафиксирован в виде процентной доли налога или платежа. К примеру, в Кодексе указано, что 60% налога на доходы физических лиц поступает в бюджеты территориальных громад [22]. В Бюджетном кодексе Казахстана отсутствует строгая фиксация доли налогов и платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти различного уровня. Решение о том, в каком объеме некоторые виды налогов и платежей поступают в местные бюджеты, принимает маслихат вышестоящей административно-территориальной единицы.

Из этого вытекает еще одно различие бюджетных систем. Так, в Украине, как уже было упомянуто, большая часть налога на доходы физических лиц поступает в бюджеты территориальных громад, то есть в местные органы власти 3 (базового) уровня, в то время как в Казахстане в эти бюджеты поступает лишь индивидуальный подоходный налог (аналог НДФЛ) по доходам, подлежащим обложению самостоятельно физическими лицами [30], к которым, согласно нормам Налогового кодекса Казахстана [31], относится, например, доход за сдачу в аренду недвижимого имущества и некоторые другие виды доходов, не являющихся заработной платой, облагаемой у источника выплаты (работодателя). Таким образом, из общего объема уплачиваемого индивидуального

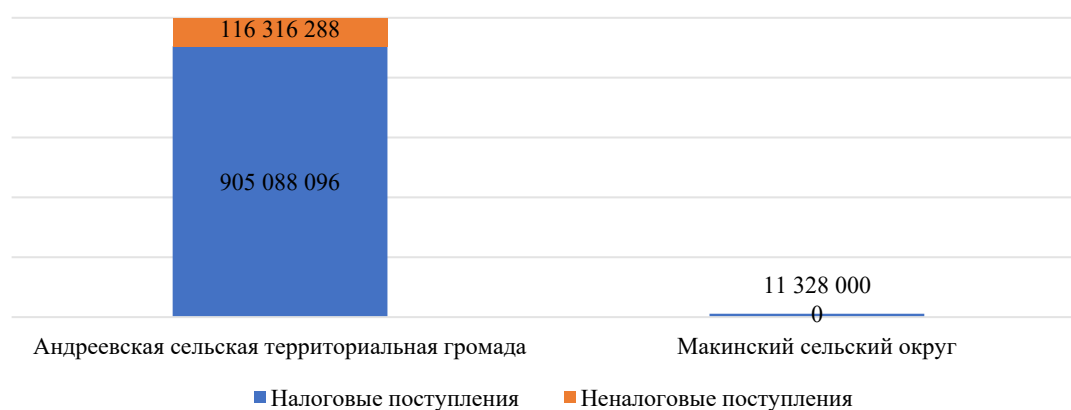
подходного налога лишь малая часть направляется в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня, что существенно влияет на их доходы и финансовый потенциал.

Для наглядного сравнения доходов бюджетов местных органов власти 3 (базового) уровня Украины и Казахстана нами будет произведено сопоставление доходных частей бюджетов украинского и казахстанского муниципалитетов. Для более объективного сравнения нами были выбраны муниципалитеты с примерно равной численностью населения и экономическим потенциалом – Андреевская сельская территориальная громада Краматорского района Донецкой области Украины и Макинский сельский округ района Биржан сал Акмолинской области Казахстана. Население первой, по состоянию на 2020 год, составляло 3138 человек, а население второго, по состоянию на 2009 год (последние доступные данные переписи населения), составляло 3141 человек. Нами произведено сравнение доходной части бюджетов двух муниципалитетов, которая, в свою очередь, разделена на налоговые и неналоговые поступления. В качестве оценочного периода были взяты бюджеты, принятые в 2021 году на следующий, 2022 год. Это последние данные, которые, на наш взгляд, можно сравнивать между собой, поскольку в 2022 году в связи с началом российско-украинской войны доходная часть украинского муниципалитета по объективным причинам могла серьезным образом сократиться, что будет некорректно сравнивать с бюджетом муниципалитета в Казахстане.

В качестве источников утвержденных на 2022 год бюджетов обоих территориальных единиц служат Решение Андреевского сельского совета от 24 декабря 2021 года №VIII/9-434 «Про бюджет Андреевской сельской территориальной громады на 2022 год» [37] и Решение маслихата района Биржан сал Акмолинской области от 27 декабря 2021 года №С-12/14 «О бюджете Макинского сельского округа района Биржан сал на 2022-2024 годы» [38]. Для большего удобства данные по бюджету Андреевской сельской территориальной громады, указанные в украинской гривне, были конвертированы в тенге по курсу Национального банка Казахстана на 28 декабря 2021 года. Результаты сравнительного анализа бюджетов двух территориальных единиц представлена на Рисунке 1.

Рисунок 1

Сравнение доходной части бюджетов Андреевской сельской территориальной громады и Макинского сельского округа (тенге, 2022 год)



Примечание: составлено автором на основании положений Решения Андреевского сельского совета от 24 декабря 2021 года №VIII/9-434 «Про бюджет Андреевской сельской территориальной громады на 2022 год» [37] и Решения маслихата района Биржан сал Акмолинской области от 27 декабря 2021 года № С-12/14 «О бюджете Макинского сельского округа района Биржан сал на 2022-2024 годы» [38].

Как видно из Рисунка, объем поступлений в бюджет Андреевской сельской территориальной громады на 2022 год определен в сумме 1 021 404 384 тенге, из которых большая часть (905 088 096 тенге) являются налоговыми поступлениями и лишь 116 316 288 выравнивающими субвенциями. В свою очередь, доходная часть бюджета Макинского сельского округа на 2022 год определена в размере 11 328 000 тенге, что более чем в 90 раз меньше доходной части бюджета Андреевской сельской территориальной громады.

Таким образом, разница в финансовом обеспечении двух территориальных единиц видна невооруженным глазом на основании сопоставления объема их доходной части бюджета. Это свидетельствует о том, что местные органы власти территориальных громад Украины могут потенциально более эффективно выполнять свои обязательства перед местным сообществом, оказывать более качественные государственные услуги, поскольку именно ресурсы являются одним из главных факторов эффективности деятельности местных органов власти. Следует отметить, что эффективность местных органов власти зависит не только от объема ресурсов, которые находятся в их распоряжении, но и от многих других факторов, таких, как уровень коррупции, уровень компетентности служащих местного самоуправления и прочих условий. Однако исследование эффективности местных органов власти через призму данных аспектов не является предметом нашего исследования.

## **Заключение**

Подводя итог данной статьи, следует отметить, что после того, как в Украине была проведена реформа местного самоуправления, децентрализации и территориальной организации власти, ее система местного государственного управления и самоуправления стала серьезным образом отличаться от казахстанской, хотя до реформы они были во многом схожи, поскольку продолжали традицию времен СССР.

В настоящее время система местного самоуправления Украины отличается от казахстанской по всем четырем параметрам, в рамках которого нами был проведен сравнительный анализ. Наибольшее сходство две системы имеют по параметру статуса и организации местных органов власти всех уровней. И Украина, и Казахстан имеют местные исполнительные и представительные органы на уровне административно-территориальных единиц 1 и 2 уровня. В обеих странах главы местных исполнительных органов 1 уровня не избираются, а назначаются центральной властью с небольшими процедурными отличиями. Однако и здесь существуют различия. В частности, в Украине местные государственные администрации и исполнительные комитеты советов



территориальных громад, осуществляющие исполнительную власть на местах, являются юридическими лицами, в то время как в Казахстане они не являются юридическими лицами. Статусом юридического лица обладают только аппарат акимата, а также управления акимата. Еще одним отличием является отсутствие в Казахстане представительных органов на уровне территориальных единиц 3 (базового) уровня. Кроме того, различия наблюдаются также в разграничении сфер местного государственного управления и местного самоуправления. В Украине данные сферы четко отделены друг от друга и регулируются разными законами, тогда как в Казахстане разграничение данных сфер крайне размыто и непонятно.

В свою очередь, наиболее существенные различия проявляются по параметрам объема полномочий местных органов власти и бюджетной системы на местном уровне. Так, объем полномочий местных органов власти в Украине в целом выше, чем у местных органов власти Казахстана. Причем в Украине большая часть полномочий сконцентрирована на уровне местных органов власти 3 (базового) уровня, в то время как в Казахстане – на уровне местных органов власти 1 уровня. Кроме того, объем полномочий местных органов власти 3 (базового) уровня, которые наиболее доступны и максимально приближены к гражданам на местах, в Украине почти в 5 раз выше, чем в Казахстане.

Что же касается бюджетных систем на местном уровне, то здесь становятся заметны кардинальные различия между Украиной и Казахстаном. Количество видов налогов и платежей, поступающих в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня Украины, более чем в 2 раза выше, чем в Казахстане. Кроме того, в эти бюджеты поступает также большая часть (60%) налога на доходы физических лиц, тогда как в Казахстане лишь малая часть данного налога поступает в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня. Ярче всего эта разница заметна при сопоставлении объема бюджетных поступлений территориальных единиц 3 (базового) уровня с равным количеством населения. Так, при сравнении доходной части бюджета двух территориальных единиц было установлено, что объем поступлений украинской территориальной громады более чем в 90 раз выше, чем объем поступлений казахстанского сельского округа.

В территориальной организации власти кардинальных отличий не наблюдается. Обе страны имеют трехуровневое административно-территориальное устройство.

В заключение можно сделать вывод, что украинская система местного государственного управления и самоуправления является, на наш взгляд, более эффективной и продуманной, чем казахстанская, о чем свидетельствуют следующие аспекты. Во-первых, в Украине, в отличие от Казахстана, четко разграничены сферы местного государственного управления и местного самоуправления, что делает систему более понятной, менее запутанной и разграничивает полномочия и компетенцию. Во-вторых, в Украине большая часть полномочий передана на уровень местных органов власти 3 (базового) уровня, которые являются наиболее приближенными для населения, поскольку располагаются в непосредственной близости от места их проживания и не требуют необходимости совершать поездки в районный центр, что отвечает принципу subsidiarity, зафиксированному, например, в Европейской хартии местного

самоуправления [39]. Это делает государственные услуги более доступными для населения. В-третьих, наличие значительной части налогов и платежей, поступающих в бюджеты местного самоуправления, делает их работу более эффективной, поскольку у них появляются ресурсы для адекватного выполнения своих функций и обязательств перед населением. В-четвертых, наличие четко зафиксированной доли налогов и платежей, поступающих в бюджеты местного самоуправления, позволяет органам местного самоуправления лучше планировать и выстраивать собственную бюджетную политику, не завися от перераспределения со стороны вышестоящих органов власти. В-пятых, наличие представительных органов на уровне территориальных единиц 3 (базового) уровня также повышает качество представительства интересов местного сообщества, поскольку они представляют собой постоянно действующие органы, с четко определенными функциями и избираемые населением на выборах.

Завершая, можно сформулировать ряд рекомендаций, которые следует предпринять Казахстану для совершенствования собственной системы местного государственного управления и самоуправления. Во-первых, на наш взгляд, следует четко и ясно законодательно разграничить сферы местного государственного управления и местного самоуправления, приняв для каждой из сфер отдельные законы. Во-вторых, на наш взгляд, Казахстану следует задуматься о ратификации Европейской хартии местного самоуправления, которая требует внедрение принципа субсидиарности в рамках местного самоуправления, что позволит сделать государственные услуги максимально близкими и доступными для населения. В-третьих, на наш взгляд, следует внедрить представительные органы местного самоуправления на уровне административно-территориальных единиц 3 (базового) уровня, чтобы представительство интересов местного сообщества на локальном уровне было более эффективным. В-четвертых, на наш взгляд, следует скорректировать бюджетное законодательство Казахстана, направив большее количество и объем налогов и платежей в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня. Кроме того, в Бюджетном кодексе необходимо четко зафиксировать, в каком объеме тот или иной налог должен поступать в местные бюджеты. Имеет смысл также задуматься над тем, чтобы передать большую часть индивидуального подоходного налога в бюджеты местных органов власти 3 (базового) уровня, что позволит сделать муниципалитеты более самостоятельными и финансово обеспеченными, а их деятельность более эффективной.

### **Список литературы**

1. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года №639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 16.09.2023).

2. Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 156-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года» [Электронный

ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36853654&pos=1;-16#pos=1;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36853654&pos=1;-16#pos=1;-16) (дата обращения: 16.09.2023).

3. Досье на проект закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39696687&pos=5;-106#pos=5;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39696687&pos=5;-106#pos=5;-106) (дата обращения: 16.09.2023).

5. Sydorчук O. Decentralization: results, challenges and prospects. Analytical Report [Электронный ресурс]. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/18528861406458ec8492b6c7.57958248.pdf> (дата обращения: 16.09.2023).

6. Кенжегузин М.Б. Децентрализация государственного управления / М.Б.Кенжегузин, С.А.Абдулаев. – Алматы, 2003. – 144 с.

7. Белиспаев А.М. Институты децентрализации власти // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – №3. – С. 45-50.

8. Халикова Ш.Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия: Философия. Культурология. Политология. – 2013. – №2(43). – С. 118-125.

9. Адамбаев Е. Кантарбаева А. Децентрализация государственного управления в Казахстане: проблемы и пути решения // Аль Пари. – 2000 г. – №3-4. – С. 27-30.

10. Асаубаев Р. Местное самоуправление – потенциал развития и текущие проблемы. – Алматы: Фонд «Сорос-Казахстан», 2016. – 80 с.

11. Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine / edited by H. Shelest and M. Rabinovych. – Cham: Palgrave Macmillan, 2020. – 373 p.

12. Romanova V., Umland A. Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications // Survival. – 2019. – Vol. 61, No.5. – P. 99-112.

13. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібн./ О.М.Руденко, І.В.Козюра, Н.В.Ткаленко, В.Г.Маргасова. – Київ: Кондор-Видавництво, 2016. – 226 с.

14. Рябоконт О. О. Децентралізація бюджетної системи України: міжнародний досвід та реалії // Економічний вісник Донбасу. – 2015. – №2(40). – С. 124-127.

15. Іванов С. В., Ляшенко В. І., Іваннікова М. М. Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України // Економічний вісник Донбасу – 2016. – №2(44). – С. 50-55.

16. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. Посібник / В.В.Утвенко. – К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. – 234 с.

17. Емельяненко К. Сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления нижнего уровня Украины и Республики Казахстан // Legea și Viața. – 2017. – nr. 6/2(306). – С. 33-37.

18. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата обращения: 04.10.2023)

19. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 №1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (дата обращения: 04.10.2023)

20. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – №30. – с. 141.
21. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – №24. – с.170.
22. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №50-51. – с.572.
23. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – №13-14, №15-16, №17. – с. 112.
24. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – №20-21. – с. 190.
25. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – №13. – С. 91.
26. Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2020. – №33. – С. 235.
27. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – №34. – С. 1167.
28. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве» [Электронный ресурс]. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200_) (дата обращения: 04.10.2023).
29. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029) (дата обращения: 04.10.2023).
30. Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №95-ІV «Бюджетный кодекс Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095\\_#z527](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_#z527) (дата обращения: 04.10.2023).
31. Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36148637&pos=4;-106#pos=4;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36148637&pos=4;-106#pos=4;-106) (дата обращения: 12.10.2023).
32. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України 26.11.2020 №290 «Про затвердження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад» [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0290914-20#n8> (дата обращения: 04.10.2023).
33. Закон України «Про Автономную Республику Крым» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – №11. – С. 69.
34. Наказ Державного комітету статистики України «Про впровадження державних класифікаторів України: Класифікації послуг зовнішньоекономічної діяльності; Класифікації основних фондів; Класифікатора об'єктів адміністративно-територіального устрою України» [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0078202-97#Text> (дата обращения: 04.11.2023).
35. Виборчий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2020. – №7, №8, №9. – С. 48.
36. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029) (дата обращения: 04.11.2023).

37. Рішення Андріївської сільської ради від 24.12.2021 №VII|9-434 «Про бюджет Андріївської сільської територіальної громади на 2022 рік» [Электронный ресурс]. URL: <https://andriivskagromada.gov.ua/bjudzhet-2022-roku-11-38-40-13-01-2022/> (дата обращения: 04.11.2023).

38. Решение маслихата района Биржан сал Акмолинской области от 27 декабря 2021 года № С-12/14 «О бюджете Макинского сельского округа района Биржан сал на 2022-2024 годы» [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G21BJ01214M> (дата обращения: 04.11.2023).

39. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 04.11.2023).

## References

1. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 18 avgusta 2021 goda №639 «Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazahstan do 2025 goda» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated August 18, 2021 No. 639 "On approval of the Concept for the development of local self-government in the Republic of Kazakhstan until 2025"] [Electronic resource]. Available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (accessed: 09.2023).

2. Konstitutsionnyy zakon Respubliki Kazahstan ot 5 noyabrya 2022 goda №156-VII «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v nekotoryie konstitutsionnyie zakonyi Respubliki Kazahstan po voprosam realizatsii Poslaniya Glavyi gosudarstva ot 16 marta 2022 goda» [Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan on the implementation of the Address of the Head of State dated March 16, 2022"] [Electronic resource]. Available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36853654&pos=1;-16#pos=1;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36853654&pos=1;-16#pos=1;-16) (accessed: 09.2023).

3. Dosye na proekt zakona Respubliki Kazahstan «O mestnom samoupravlenii v Respublike Kazahstan» [Dossier on the draft law of the Republic of Kazakhstan "On local self-government in the Republic of Kazakhstan"] [Electronic resource]. Available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39696687&pos=5;-106#pos=5;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39696687&pos=5;-106#pos=5;-106) (accessed: 09.2023).

4. Zakon Respubliki Kazahstan ot 23 yanvary 2001 goda # 148 «O mestnom gosudarstvennom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Kazahstan» [Law of the Republic of Kazakhstan dated January 23, 2001 148 "On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan"] [Electronic resource]. Available at: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_#z41](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_#z41) (accessed: 09.2023).

5. Sydorchuk O. Decentralization: results, challenges and prospects. Analytical Report. [Electronic resource]. Available at: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/18528861406458ec8492b6c7.57958248.pdf> (accessed: 09.2023).

6. Kenzheguzin M.B. Detsentralizatsiya gosudarstvennogo upravleniya [Decentralization of public administration] (Almaty, 2003, 144 p.) [in Russian].

7. Belispaev A.M. Institutyi detsentralizatsii vlasti [Institutions of decentralization of power], Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [Bulletin of Perm University. Legal sciences], 3, 45-50 (2010) [in Russian].

8. Halikova Sh.B. Detsentralizatsiya vlasti kak faktor povyisheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v Respublike Kazahstan [Decentralization of power as a factor in increasing the efficiency of public administration in the Republic of Kazakhstan], Vestnik KazNU. Seriya filosofiya. Seriya

kulturologiya. Seriya politologiya [Bulletin of KazNU. Philosophy series. Culturology series. Political science series], 2(43), 118-125 (2013) [in Russian].

9. Adasbaev E. Kantarbaeva A. Detsentralizatsiya gosudarstvennogo upravleniya v Kazahstane: problemy i puti resheniya [Decentralization of public administration in Kazakhstan: problems and solutions], Al Pari [Al Pari], 3-4, 27-30 (2000) [in Russian].

10. Asaubaev R. Mestnoe samoupravlenie – potentsial razvitiya i tekuschie problemy [Local government – development potential and current problems] («Soros-Kazakhstan» Foundation, Almaty, 2016, 80 p.) [in Russian].

11. Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine, (Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 373 p.).

12. Romanova, V., Umland, A. Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications, Survival, 61 (5), 99-112 (2019).

13. Rudenko O. M., Kozyura I. V., Tkalenko N. V., Margasova V. G. Istoriya ta teoriya mistseвого samovryaduvannya: navch. posibn [History and theory of local government: a textbook] (Kondor-Vidavniststvo, Kyiv, 2016, 226 p.) [in Ukrainian].

14. Ryabokon O.O. Detsentralizatsiya byudzhetnoyi sistemi Ukrayini: mizhnarodniy dosvid ta realiyi [Decentralization of the budget system of Ukraine: international experience and realities], Ekonomichniy visnik Donbasu [Economic Bulletin of Donbass], 2(40), 124-127 (2015) [in Ukrainian].

15. Ivanov S.V., Lyashenko V. I., Ivannikova M. M. Detsentralizatsiya silskih gromad: Evropeyskiy dosvid ta perspektivi dlya Ukrayini [Decentralization of rural communities: European experience and prospects for Ukraine], Ekonomichniy visnik Donbasu [Economic Bulletin of Donbass], 2(44), 50-55 (2016) [in Ukrainian].

16. Utvenko V.V. Teoriya ta istoriya mistseвого samovryaduvannya: navch. Posibnik [Theory and history of local government: a textbook] (Personal, Kyiv, 2017, 234 p.) [in Ukrainian].

17. Emelyanenko K. Sravnitelnyiy analiz polnomochiy organov mestnogo samoupravleniya nizhnego urovnya Ukrainyi i Respubliki Kazahstan [Comparative analysis of the powers of local self-government bodies of the lower level of Ukraine and the Republic of Kazakhstan], Legea și Viața [Law and Life], 6/2(306), 33-37, (2017) [in Russian].

18. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.04.2014 #333-r «Pro shvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistseвого samovryaduvannya ta teritorialnoyi organizatsiyi vlady v Ukrayini» [Electronic resource]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text> (accessed: 10.2023).

19. Ukaz Prezidiyi Verhovnoyi Rady Ukrayinskoyi RSR vid 12.03.1981 №1654-X «Pro poryadok vyrishennya pytan administratyvno-teritorialnogo ustroyu Ukrayinskoyi RSR» [Electronic resource]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (accessed: 10.2023).

20. Konstitutsiya Ukrayini [Constitution of Ukraine], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 30, 141 (1996) [in Ukrainian].

21. Zakon Ukrayiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini» [Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine"], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 24, 170 (1997) [in Ukrainian].

22. Byudzhetnyi kodeks Ukrayiny [Budget Code of Ukraine], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 50-51, 572 (2010) [in Ukrainian].

23. Podatkovyi kodeks Ukrayiny [Tax Code of Ukraine], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 13-14, 15-16, 17, 112 (2011) [in Ukrainian].

24. Zakon Ukrayiny «Pro mistsevi derzhavni administratsiyi» [Law of Ukraine "On local state administrations"], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 20-21, 190 (1999) [in Ukrainian].

25. Zakon Ukrayiny «Pro dobrovilne ob'ednannya teritorialnyh gromad» [Law of Ukraine "On the voluntary unification of territorial communities"] // Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 13, 91 (2015) [in Ukrainian].

26. Postanova Verhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro utvorennia ta likvidatsiyu rayoniv» [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the creation and liquidation of districts], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 33, 235 (2020) [in Ukrainian].

27. Zakon Ukrayiny «Pro spivrobotnytstvo teritorialnyh gromad» [Law of Ukraine "On cooperation of territorial communities"], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 34, 1167 (2014) [in Ukrainian].

28. Zakon Respubliki Kazahstan ot 8 dekabrya 1993 goda №2572-XII «Ob administrativno-territorialnom ustroystve» [Law of the Republic of Kazakhstan dated December 8, 1993 No. 2572-XII "On the administrative-territorial structure"] [Electronic resource]. Available at: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200_) (accessed: 10.2023).

29. Konstitutsiya Respubliki Kazahstan [Constitution of the Republic of Kazakhstan] [Electronic resource]. Available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029) (accessed: 10.2023).

30. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 4 dekabrya 2008 goda №95-IV «Byudzhetnyiy kodeks Respubliki Kazahstan» [Code of the Republic of Kazakhstan dated December 4, 2008 No. 95-IV "Budget Code of the Republic of Kazakhstan"] [Electronic resource]. Available at: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095\\_#z527](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_#z527) (accessed: 10.2023).

31. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 25 dekabrya 2017 goda №120-VI «O nalogah i drugih obyazatelnykh platezhah v byudzhet» [Code of the Republic of Kazakhstan dated December 25, 2017 No. 120-VI "On taxes and other mandatory payments to the budget"] [Electronic resource]. Available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36148637&pos=4;-106#pos=4;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36148637&pos=4;-106#pos=4;-106) (accessed: 10.2023).

32. Nakaz Ministerstva rozvytku gromad ta teritoriy Ukrayiny 26.11.2020 #290 «Pro zatverdzhennia Kodiflkatora administrativno-teritorialnih odinita ta teritoriy teritorialnih gromad» [Order of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine 26.11.2020 No. 290 "On Approval of the Codifier of Administrative Territorial Units and Territories of Territorial Communities"] [Electronic resource]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0290914-20#n8> (accessed: 10.2023).

33. Zakon Ukrayiny «Pro Avtonomnu Respubliku Krym» [Law of Ukraine "On the Autonomous Republic of Crimea"], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 11, 69 (1999) [in Ukrainian].

34. Nakaz Derzhavnogo komitetu statystyky Ukrayiny «Pro vprovadzhennta derzhavnykh klasyfikatoriv Ukrayiny: Klasyfikatsiyi poslug zovnishnoekonomichnoyi diyalnosti; Klasifikatsiyi osnovnykh fondiv; Klasifikatora ob'ektiv administratyvno-teritorialnogo ustroyu Ukrayiny» [Order of the State Statistics Committee of Ukraine "On the introduction of state classifiers of Ukraine: Classification of services of foreign economic activity; Classification of fixed assets; Classifier of objects of the administrative and territorial system of Ukraine"] [Electronic resource]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0078202-97#Text> (accessed: 11.2023).

35. Viborchiy kodeks Ukrayini [Electoral Code of Ukraine], Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 7, 8, 9, 48 (2020) [in Ukrainian].

36. Konstitutsionniy zakon Respubliki Kazahstan ot 28 sentyabrya 1995 goda №2464 «O vyiborah v Respublike Kazahstan» [Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan dated September 28, 1995 No. 2464 "On Elections in the Republic of Kazakhstan"] [Electronic resource]. Available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029) (accessed: 11.2023).

37. Rishennya Andriyivskoyi silskoyi rady vid 24.12.2021 №VII|9-434 «Pro byudzheth Andriyivskoyi silskoyi teritorialnoyi gromady na 2022 rik» [Decision of the Andriivska Village Council dated 24.12.2021 No. VII. 9-434 "On the budget of the Andriivska Rural Territorial Community for 2022"] [Electronic resource]. Available at: <https://andriivska-gromada.gov.ua/bjudzhet-2022-roku-11-38-40-13-01-2022/> (accessed: 11.2023).

38. Reshenie maslihata rayona Birzhan sal Akmolinskoy oblasti ot 27 dekabrya 2021 goda # S-12/14 «O byudzhete Makinskogo selskogo okruga rayona Birzhan sal na 2022 - 2024 godyi» [Electronic resource]. Available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G21BJ01214M> (accessed: 11.2023)

39. Evropeyskaya hartiya mestnogo samoupravleniya [Decision of the maslikhat of the Birzhan sal district of the Akmola region dated December 27, 2021 No. S-12/14 "On the budget of the Makinsky rural district of the Birzhan sal district for 2022-2024"] [Electronic resource]. Available at: <https://rm.coe.int/168007a105> (accessed: 11.2023).

### М.Е. Омаров

*Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Алматы, Қазақстан*

## **Қазақстан мен Украинаның жергілікті мемлекеттік басқару жүйелерін, жергілікті өзін-өзі басқаруды және билігінің аумақтық ұйымын салыстырмалы талдау**

**Аңдатпа.** Мақалада Украина мен Қазақстан Республикасының жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару жүйелеріне салыстыру жүргізілген. 2014 жылдан бастап Украинада жергілікті өзін-өзі басқару реформасы мен биліктің аумақтық ұйымының қалыптасуы мен дамуына шолу жасалды. Екі елдің жергілікті мемлекеттік басқаруы мен жергілікті өзін-өзі басқаруының құқықтық жағдайын айқындау мақсатында екі мемлекеттің нормативтік-құқықтық актілеріне контент-талдау жүргізіледі. Жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқарудың негізгі элементтері төрт өлшем бойынша салыстырылады: әкімшілік-аумақтық құрылым, жергілікті билік органдарының мәртебесі, жергілікті билік органдарының өкілеттіктерінің көлемі, жергілікті деңгейдегі бюджеттік жүйе. Екі ел жүйелерінің ұқсастықтары мен айырмашылықтары анықталады, 3 (базалық) деңгейдегі халық саны ұқсас екі әкімшілік-аумақтық бірлік бюджетінің кіріс бөлігін салыстыру жүргізіледі. Жергілікті басқару мен өзін-өзі басқарудың бір жүйесінің екіншісіне қарағанда негізгі артықшылықтары анықталады. Қазақстанның жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару жүйесін одан әрі дамыту бойынша ұсыныстар тұжырымдалған.



**Түйін сөздер:** жергілікті өзін-өзі басқару, жергілікті мемлекеттік басқару, Украина, Қазақстан, әкімшілік құрылым, жергілікті билік, жергілікті қоғамдастық, жергілікті бюджет, аумақтық бірлік.

**M.E. Omarov**

*Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan*

### **Assessment of the Higher Education System of Kazakhstan and Issues of Its Quality Management**

**Abstract.** This article compares the systems of local state government and local self-government in Ukraine and the Republic of Kazakhstan. A review of the formation and development of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine since 2014 has been carried out. A content analysis of the legal acts of both states is carried out in order to determine the legal status of local state government and local self-government of the two countries. A comparison is made of the main elements of local state government and self-government according to four parameters: administrative-territorial structure, status of local authorities, scope of powers of local authorities, budget system at the local level. The similarities and differences between the systems of the two countries were identified, and the revenue side of the budget of two administrative-territorial units of the 3rd (basic) level with a similar population was compared. The main advantages of one system of local state government and self-government over another are identified. Recommendations for the further development of the system of local government and self-government in Kazakhstan are formulated.

**Keywords:** local self-government, local government, Ukraine, Kazakhstan, administrative structure, local authorities, local community, local budget, territorial unit.

#### **Сведения об авторе:**

**Омаров М.Е.** – докторант кафедры политологии и политических технологий, факультет философии и политологии, Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Алматы, Казахстан.

**Omarov M.E.** – PhD student of the Department of Political Science and Political Technologies, Faculty of Philosophy and Political Science, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan.



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).