**Консультативный документ регуляторной политики**

**к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного самоуправления»**

**1. Основания разработки консультативного документа регуляторной политики:**

**Первое.** Консультативный документ к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного самоуправления» *(далее – консультативный документ/проект Закона)* разработанный во исполнение Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий», предусматривающее необходимость принятия ряда мер по вопросам организационно-правового обеспечения развития местного самоуправления, а также поручения Главы государства;

**Второе.** Принятие Указа Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года;

Проект Закона предусматривает сопутствующие поправки в законодательство Республики Казахстан в связи с разработкой проекта Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

**Третье.** Исполнение поручения Главы государства, озвученного на пятом заседании Национального совета общественного доверия 25 февраля 2021 года. Результаты проведенного правового мониторинга по вопросам местного самоуправления *(отчет прилагается).*

**2. Описание проблемы, для решения которой требуется законодательное регулирование:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Проблемный вопрос** | **Основные причины возникшей проблемы** | **Аналитические сведения, показывающие уровень и значимость описываемой проблемы** |
| 1. | Бюджеты местного самоуправления имеют низкую самодостаточность (15% от общего объема бюджета МСУ), а бюджетные процедуры достаточно трудозатратны.  Соответственно, передача дополнительных полномочий на сельский уровень затруднена.  Имеются проблемы по надлежащему содержанию объектов коммунальной собственности в связи с отсутствием правоустанавливающих документов на них.  При этом оформление объектов коммунальной собственности требуют выделения значительных средств из бюджета.  Устаревшие требования к категориям населенных пунктов не позволяют гражданам пользоваться льготами или государственными программами по поддержке сельских территорий. | Большинство налоговых и других поступлений от объектов, расположенных на территории сельских округов, поступают в вышестоящие бюджеты.  Это также связано с ограниченными ресурсами по их администрированию.  Требования по планированию и исполнению всех уровней бюджета основаны на принципах единства и практически едины.  Отсутствуют правовые нормы по расширению имущественных прав городов районного значения, сел, поселков и сельских округов. Бюджеты района и сельских округов ограниченны в финансовых возможностях, в связи с чем, коммунальные объекты оформляются по остаточному принципу.  Также отсутствует методология по совершенствованию административно-территориального устройства страны. | АО «Институт экономических исследований» проведены следующие аналитические исследования по улучшению институциональной среды регионов за счет повышения эффективности местного самоуправления:  1) 2014 год – «Дальнейшее развитие местного самоуправления в Республике Казахстан, в рамках реализации второго этапа Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2020 года».  2) 2017 год – «Экспертно-аналитическое сопровождение совершенствования региональной политики, в том числе вопросы местного управления».  3) 2018 год – «Проведение аналитических исследований по улучшению институциональной среды регионов за счет повышения эффективности местного самоуправления». |
| 2. | Отсутствие отдельной нормативной правовой базы, регулирующей сферу местного самоуправления в Республике Казахстан. | Размытая зона ответственности между уровнями местного государственного управления и самоуправления приводит к разбалансировке системы планирования и исполнения на уровне сельских округов.  Административная и финансовая зависимость акима сельского округа от районного уровня, в том числе в связи с отсутствием в сельском округе представительного органа, не позволяет ему фокусироваться на решении насущных проблем местных жителей.  Кроме того, действующая организационно-правовая форма аппарата сельского акима и лимитированная штатная численность ограничивают гибкость и оперативность в принятии решений для обеспечения комфортного проживания жителей. |

**3. Предлагаемые пути решения описанной проблемы:**

*Видения разработчика*

1. Необходимо принятие Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного самоуправления», включающего законодательные поправки следующего содержания:

в *Бюджетный кодекс* *Республики Казахстан*, в части передачи представительному органу – Кенес полномочия по утверждению бюджета МСУ и упрощения бюджетных процедур, а также передачи с вышестоящих уровней на уровень МСУ дополнительных доходных источников;

в *Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»,* в части внесения изменений в определение статуса регионов и населенных пунктов;

в *Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»,* в части исключения норм по вопросам местного самоуправления;

в *Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе»,* в части расширения имущественных прав городов районного значения, сел, поселков и сельских округов;

в *Закон Республики Казахстан «О правовых актах»,* в части включения решений Кенеса в перечень нормативных правовых актов;

в *Законы Республики Казахстан «О медиации», «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», «О доступе к информации», «О пастбищах», «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»,   
«О транспорте в Республике Казахстан», «О профилактике правонарушений», «О государственной службе Республики Казахстан»,* в части внесения редакционных правок по упразднению института собраний местного сообщества, включения полномочий Кенеса, а также изменение наименования Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

*Возможные положительные последствия:* упразднение бюджетных процедур; увеличение доходной части  
IV уровня бюджета; совершенствование административно-территориального устройства (укрупнение, объединение, переподчинение); повышение эффективности государственного управления и создание действенной системы местного самоуправления и т.д.

*Возможные негативные последствия:* увеличение нагрузки на аппарат акима, вследствие включения решений Кенеса в перечень нормативных правовых актов и расширение имущественных прав; увеличение расходной части бюджета села и т.д.

**4. Рассмотренные альтернативные пути решения проблемы (если проводился анализ возможных альтернатив):**

Отсутствуют.

**5. Целевые группы для публичного обсуждения:**

Акимы районов (городов областного значения), городов районного значения, сел, поселков, сельских округов – осуществляют разграничение полномочий, функций и компетенций, имея непосредственное воздействие на данную целевую группу.

Городские и районные маслихаты, сходы и собрания местного сообщества (население) – передадут часть функций маслихатов представительному органу на уровне сельских округов, имея непосредственное воздействие на данную целевую группу.

**6. Способы уведомления целевых групп:**

1) адресная рассылка приглашений почтовой связью, нарочно и посредством электронной почты конкретным субъектам – представителям целевой группы;

2) публикация объявления на интернет – ресурсе государственного органа – организатора обсуждения;

3) публикация объявления в СМИ.

**7. Способ публичного обсуждения:**

Планируется размещение консультативного документа и прилагающихся к нему материалов на портале «Открытые НПА» для проведения публичного обсуждения.

**8. Анализ текущей ситуации, международного опыта и предлагаемых механизмов регулирования:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Текущая ситуация** | **Международный опыт** | **Предлагаемое регулирование** |
| 1. | Налоговые и неналоговые поступления в бюджеты IV уровня по итогам 2020 года только на 13,4% покрыли затраты бюджета местного самоуправления.  В этой связи, наблюдается высокий уровень финансовой зависимости сельских округов от вышестоящих акиматов и низкий уровень заинтересованности граждан участвовать в местном самоуправлении. | В Польше, Австралии, Германии, Франции, Канаде, Финляндии и в ряде других стран постсоветского пространства доходы формируются как за счет дотации с вышестоящего уровня, так и за счет собственных доходов в виде налогов, плат и продаже, и аренде коммунальной собственности.  В Польше и Франции имеются целевые дотации и выделение грантов, которые расходуются на конкретные цели и выравнивание диспропорций в бюджетах муниципалитетов. | Необходимо расширение доходной базы аппаратов акимов городов районного значения, села, поселка, сельского округа, путем передачи налогов и платежей, поступающих в вышестоящие бюджеты. |
| 2. | После внедрения IV уровня бюджета и установления перечня коммунальной собственности, подлежащих передача на уровень местного самоуправления обнажились проблемы отсутствия правоустанавливающих документов на объекты коммунальной собственности, что препятствует надлежащему содержанию данных объектов. | Отсутствует. | Необходимо расширение имущественных прав городов районного значения, сел, поселков и сельских округов путем упрощения процедур по оформлению правоустанавливающих документов на объекты коммунальной собственности, в том числе по бесхозным объектам. |
| 3. | Между такими категориями населенных пунктов, как поселок и село отсутствуют различия по структуре экономики, внешнему облику, а также количеству проживающих граждан.  По данной причине возникают проблемные вопросы в части распространения на поселки государственных программ по поддержке сельских территорий. | Отсутствует. | Необходимо конкретизировать требования к категориям сельских населенных пунктов с исключением из законодательства категории населенного пункта «поселок». |
| 4. | Нормы действующего Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» регулируют деятельность органов без разделения их на уровни государственного управления и местного самоуправления. Отсутствие функциональных границ между уровнями влечет наделение органов местного самоуправления несвойственными полномочиями. | В Польше, Австралии, Германии, Франции, Канаде, Финляндии и в ряде других стран постсоветского пространства на уровне местного самоуправления имеется свой представительный орган, который принимает решения по местным вопросам. При этом, в Австралии, Германии и Финляндии состав представительных органов избирается гражданами.  Во всех рассмотренных странах представительные органы имеют широкий круг полномочий, в т.ч. право регулировать ставки налогов и устанавливать их виды на соответствующей территории.  Функции органов местного самоуправления и вышестоящих уровней управления четко разграничены. | Необходимо создание представительного органа на уровне городов районного значения, сел, поселков, сельских округов;  внедрение выборности главы представительного органа непосредственно гражданами;  предоставление городам районного значения, селам, поселкам, сельским округам права по регулированию ставок по налогам и платежам и утверждению планов развития соответствующих территорий. |

**9. Индикаторы измерения проблемы и ожидаемые результаты:**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Текущие показатели** | **Результаты, которые будут достигнуты за 1 год (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 2 года (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 3 года (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 4 года (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 5 лет (после принятия закона)** |
| 1. | Уровня самодостаточности бюджетов МСУ по итогам 2020 года 13,4% | - формирования перечня объектов коммунальной собственности, подлежащих государственной регистрации в упрощенном порядке (2023 год) | - расширение доходной базы аппаратов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, путем передачи дополнительных видов налогов и платежей с вышестоящего уровня бюджета (2024 год) | - расширение имущественных прав органов МСУ по результатам упрощенного порядка регистрации коммунальной собственности (2025 год) | - реализация функционала для органов МСУ на базе Единой платформы интернет-ресурсов государственных органов (2026 год) | - создание новой модели местного самоуправления на принципах административной и экономической самостоятельности (2027 год);  - доведение уровня самодостаточности бюджетов МСУ до 35% (2027 год) |