



выборы - гражданственность - общественный контроль

Общественное объединение ЭХО
Казахстан, Алматы
ул. Айтиева, 44, оф. 42
+7 (727) 3954999, 3959140
www.echo.kz, echo@echo.kz

Развитие Местного Самоуправления в Казахстане

Отчет по оценке влияния изменений в законодательстве
на местное самоуправление.

Общественное объединение «Эхо», 2014.

Частичное финансирование этого проекта было осуществлено за счет гранта Посольства США. Мнения, выводы и заключения или рекомендации, выраженные здесь, являются мнениями автора(ов) и не обязательно отражают точку зрения Госдепартамента

Конституция Республики Казахстан гарантирует право граждан на участие в управлении делами государства непосредственно или через своих представителей. Конституция признает местное самоуправление как обеспечение возможности принятия решений по вопросам местного значения населением самостоятельно. Местное самоуправление (МСУ) осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

На низовом уровне – уровне сельских округов, городов районного подчинения и сел, не входящих в состав сельского округа, отсутствуют полноценные органы власти. Согласно административно-территориальному делению сельские округа входят в состав районов. На уровне сельского округа отсутствует представительный орган – маслихат, а сельский аким является должностным лицом соответствующего районного акимата.

Что касается представительных органов власти, формирование маслихата на уровне сельского округа не предусмотрено. Поэтому чаще всего сельский округ представляет один депутат в районном маслихате.

28 ноября 2012 года была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, которая предлагает решения недостаточности власти на низовом уровне за счет развития МСУ. Концепция определила направления для развития, реализуемые в два этапа. Первый этап предполагает расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления и должен быть реализован за 2013-2014 годы. Он охватывает решение следующих задач:

1. Повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне сел, поселков, городов районного значения;
2. Введения выборности акимов в городах районного значения, сельских округах, селах, не входящих в состав сельского округа маслихатами районов (городов);
3. Расширение финансовой самостоятельности нижних уровней управления;
4. Повышение правовой грамотности населения по вопросам реализации прав и возможностей на осуществление самоуправления.

В первой половине 2013 года был принят ряд поправок в законодательство, в частности: введены выборы сельских акимов, расширены полномочия сельских акимов и регламентировано участие населения в процессе принятия решений.

Для мониторинга, направленного на оценку правоприменительной практики, в качестве территориальной единицы были выбраны сельские округа. Основное отличие сельских округов от городов районного подчинения и сел, не входящих в состав сельского округа, в относительно низкой плотности населения, так как в состав сельского округа входит несколько сел, расположенных на расстоянии друг от друга. Соответственно взаимодействие органов власти и местного населения осложняется расстоянием и различиями в интересах жителей разных сел. Поэтому в дальнейшем в тексте отчета будут использоваться термины «сельский аким» и «сельский округ», хотя законодательство распространяется также и на города районного подчинения и села, не входящие в состав сельских округов.

Для исследования было отобрано 14 сельских округов – по одному округу в каждой области Республики Казахстан. Каждый отобранный сельский округ состоит из нескольких сел, от 2-х до 8, с общим населением не менее тысячи человек.

Выборы акимов городов районного подчинения, сельских округов, сел и поселков, не входящих в состав сельских округов.

В статье 36 закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» говорится о том, что сельский аким назначается или избирается, а также освобождается от должности и прекращает свои полномочия в порядке, определяемом президентом РК. Порядок определяется в правилах, утверждаемых указом президента, и может меняться от выборов к выборам.

Правила носят достаточно общий характер, в ряде случаев предписанные нормы не дают возможности их однозначного толкования, многие процедуры не прописаны подробно. Согласно пункту 63 Правил, не урегулированные настоящими Правилами вопросы решаются в соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» и актами Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

На выборах акимов использовалась система, когда акимов сел, поселков, сельских округов и городов районного значения избирают депутаты маслихата

соответствующего района (города). Организацию и подготовку выборов организовывали соответствующие районные (городские) избирательные комиссии.

Всего по Казахстану выбирали 2457 акимов. В выборах участвовали депутаты 188 районных и городских маслихатов

Выдвижение и регистрация кандидатов.

Правом на выдвижение кандидатов в сельские акимы обладает вышестоящий аким – аким соответствующего района. Самовыдвижение, или выдвижение политическими партиями или объединениями не предусмотрено. Таким образом, всех кандидатов на должности акимов всех сельских округов одного района выдвигает только один человек – аким этого района.

Правила требуют, чтобы акимов районов провели консультации с населением по поводу выдвижения кандидатов. Правила не регламентируют, каким образом должны проходить подобные консультации, и как консультации должны обуславливать решение акима по выдвигаемым кандидатурам. Поэтому процедура консультаций отличалась в разных районах. В одних случаях аким действительно консультировался с населением, выясняя отношение населения к разным кандидатам. В других случаях консультации проходили в виде представления акимом кандидатов населению.

Хотя графики встреч публиковались в местной прессе, только половина сельчан знали об этих встречах. Кроме того, консультации проходили преимущественно в рабочее время. Большинство консультаций были назначены с 9.00 до 16.00, и многие сельчане не имели возможности на них присутствовать. Согласно опросам, в консультациях участвовали только 27% респондентов, подавляющее большинство из них – работники бюджетных организаций. Еще 27% знали о консультациях, но не смогли на них присутствовать.

Анализ графиков консультаций с населением показал, что нередко между началом консультаций одного и того же акима в разных селах проходило меньше часа. Такие графики, учитывая затраты времени на дорогу между селами, ставят под сомнение проведение полноценных консультаций.

Ряд факторов – сжатые сроки выдвижения, отсутствие во многих случаях полноценных консультаций, назначение новых акимов районов – привели к тому, что кандидаты зачастую не отвечали интересам местного населения и обусловлены предпочтениями одного человека – акима района.

Требования, предъявляемые кандидатам, перечислены в Конституции РК, Правилах, а также законе РК «О государственной службе». В частности, кандидат должен быть гражданином Республики Казахстан в возрасте не моложе 25 лет, иметь высшее образование и проживать на территории соответствующей области. Кандидат должен обладать активным избирательным правом в соответствии со статьей 33 Конституции, в частности быть дееспособным и не содержаться в местах лишения свободы по приговору суда. Также кандидат должен соответствовать квалификационным требованиям, предъявляемым к акимам согласно закону РК «О государственной службе». В частности, кандидат должен соответствовать одному из следующих требований:

- 1) не менее трех лет стажа государственной службы;
- 2) не менее одного года стажа государственной службы при условии завершения обучения по программам высшего и послевузовского образования на основании государственного заказа в организациях образования при Президенте Республики Казахстан или в зарубежных высших учебных заведениях по приоритетным специальностям, утверждаемым Республиканской комиссией по подготовке кадров за рубежом;
- 3) наличие ученой степени;
- 4) не менее одного года стажа работы на руководящих или иных должностях в государственных органах;
- 5) не менее четырех лет стажа работы в областях, соответствующих функциональным направлениям конкретной должности данной категории, в том числе не менее одного года на руководящих должностях.

Всего было выдвинуто 7173 кандидата. На момент окончания регистрации в качестве кандидатов в акимы зарегистрировано 7018 человек. Ко дню выборов осталось 6738 кандидатов или 93,9% от первоначально заявленных. Изначально избирательные комиссии не зарегистрировали 55 кандидатов из-за несоответствия требованиям. Еще 36 кандидатам отказали в регистрации из-за несоответствий данных в налоговых декларациях. Но основной причиной неучастия в выборах выдвинутых кандидатов стал их личный отказ.

Основная масса отказов участвовать в выборах по личному желанию (239 из 278) приходится всего на три области: Мангистаускую, Южно-Казахстанскую и

Жамбыльскую. Тем самым конкурентность в этих областях снизилась с 3 кандидатов на должность до 2-2,2. Данные наблюдателей в Жамбыльской области показали, что свои кандидатуры снимали исключительно каждый третий кандидат по отдельно взятому округу. Не было случаев, когда в одном округе сняли свои кандидатуры сразу два кандидата.

Наблюдатели отмечают, что видимой агитации не проводилось, за исключением публикации программ кандидатов в местной прессе. Возможно, это связано с ограниченным количеством выборщиков. Известно о встречах кандидатов одновременно со всем составом районного маслихата. В некоторых случаях, районный аким представлял кандидатов депутатам маслихатов. С одной стороны, можно рассматривать такие встречи как информирование выборщиков, с другой стороны, непосредственное участие акима может повлиять на их выбор.

На агитацию в среднем отводилось 12-14 дней. Депутаты маслихата отдельно взятого районного маслихата избирают акимов всех входящих в состав района сельских округов. Следовательно, каждый депутат должен был ознакомиться с информацией о каждом кандидате, число которых в отдельных районах доходило до 66 человек. Учитывая, что работа депутата маслихатов за исключением секретарей, не оплачивается, и депутаты заняты на основном месте работы, представляется невозможным тщательно ознакомиться с каждым кандидатом и предпочтениями населения. Опрос депутатов и населения показал, что депутаты не ездили по всем округам, чтобы выяснить предпочтения населения.

Таким образом, возникают сомнения, что депутаты могли сделать осознанный выбор на основе интересов местного населения

Выборщики – депутаты районных маслихатов, большинство из них были избраны в ходе прямых выборов в январе 2012 года. Следует отметить, что выборы 2012 года отличались массовыми отказами и отменами регистрации кандидатов. Подавляющее большинство депутатов маслихатов – члены партии «Нур Отан», многие из которых работают в бюджетных организациях. Сложно говорить о представленности разных групп населения, учитывая практически однопартийный состав маслихатов.

Информирование населения о выборах проводилось главным образом через СМИ. Местная пресса публиковала сообщения районных избирательных комиссий, графики консультаций акимов с населением, календарный план выборов и список зарегистрированных кандидатов.

Население проявляло слабый интерес к выборам, в большей степени по причине того, что акимов избирают выборщики.

Согласно Правилам, выборы акимов проводятся на заседании выборщиков-депутатов маслихата соответствующего района (города).

Наблюдатели были допущены на процесс голосования и подсчета голосов. В отдельных случаях проводились закрытые заседания маслихатов до начала голосования. Как сообщили наблюдателям, на данном заседании депутату разъясняли процедуры голосования. Почему наблюдатели и представители СМИ не допускаются, объяснений не дали.

Само голосование во всех наблюдаемых участках прошло без проблем и нарушений. Каждый депутат получил бюллетени в количестве соответствующему количеству сельских округов, городов районного значения, поселков и сел, не входящих в состав сельских округов. В зависимости от района – от 1 до 22 бюллетеней.

Подсчет голосов также прошел без нарушений. Только в одном районе члены комиссии не заполнили протоколы полностью и отказались выдать наблюдателям копии протоколов сразу в связи с тем, что, по словам одного из членов комиссии, не могут посчитать проценты.

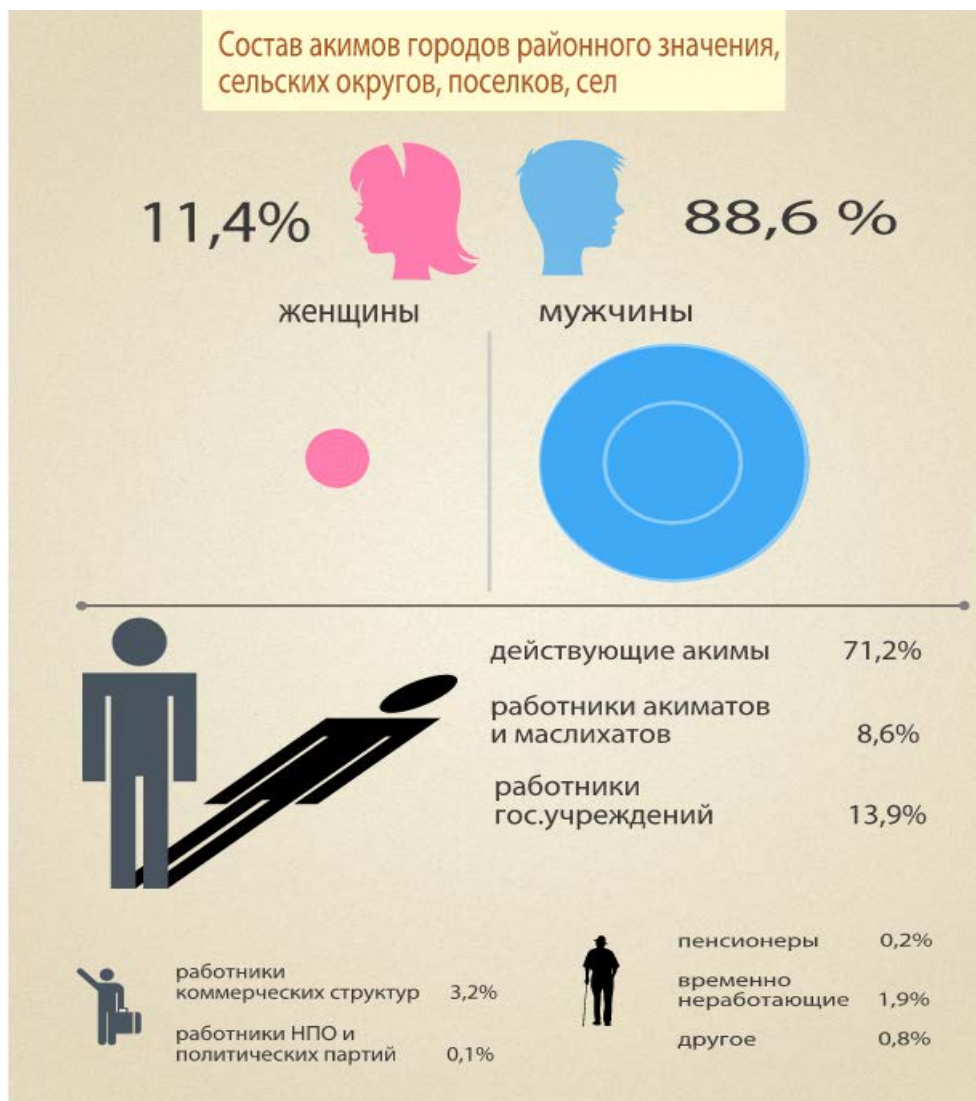
Несмотря на то, что было зарегистрировано 6738 кандидатов, наблюдение за ходом голосования осуществляло всего 1004 доверенных лица, то есть всего 15% кандидатов позаботились о наблюдателях. Это свидетельствует, либо о низкой заинтересованности кандидатов в результатах голосования, либо об их убежденности в определенных результатах.

Анализ полученных протоколов показал, что в большинстве случаев один из кандидатов побеждал с существенным отрывом, из чего следует, что кандидаты не были равноценными. Кроме того, наибольшие опасения вызывают результаты выборов в районах с большим количеством округов. Так, в Зерендинском районе Акмолинской области и Глубоковском районе Восточно-Казахстанской области прошли выборы 22 и 17 акимов соответственно. На каждое место претендовало по три кандидата. Но в каждом случаях победа была достигнута за счет получения 100% голосов в пользу одного кандидата. Это свидетельствует об отсутствии фактической конкуренции и подтверждает предположение, что депутаты вряд ли могли сделать осознанный выбор на основе интересов местного населения.

Среди избранных акимов 79,8% прежде занимали должности сельских акимов или работали в аппаратах акиматов или маслихатов. Еще 13,9% работали на государственных организациях. И только 6,3% избранных акимов не имели отношения к государственным структурам.

93,4% избранных акимов – члены партии «Нур Отан»

Инфографика «Состав акимов городов районного значения, сельских округов, поселков, сел»



До введения выборов акимов, аким соответствующего района с согласия депутатов районного маслихата назначал акимов сельских округов.

Сейчас районный аким хоть и предлагает двух или трех кандидатов, но фактически только один из них является безусловным претендентом. Аким представляет этих

кандидатов как населению, так и выборщикам – депутатам маслихата, фактически подменяя этим агитацию. В большинстве случаев все депутаты делают одинаковый выбор в пользу одного кандидата, так как сами не успевают тщательно изучить кандидатов и интересы населения.

Таким образом, выборы акимов в таком виде характеризуются отсутствием настоящей конкуренции и практически не отличаются от процесса назначения.

Чтобы оценить взаимодействие сельских акимов с местным сообществом на разных этапах бюджетного процесса, было проведено 4 этапа опросов

На каждом этапе были опрошены 14 сельских акимов, 280 человек из местного населения соответствующих сельских округов. Среди респондентов были как жители населенных пунктов, в которых находится акимат, так и населенных пунктов, отдаленных от акимата (далее - “отдаленные села”)

Больше половины акимов отнеслись к опросам с большой настороженностью и только после длительных переговоров, ознакомления со всеми документами исследования, а в некоторых случаях согласования с вышестоящими акимами (в трех случаях), они согласились принять участие в исследовании. В одном случае аким категорически отказался участвовать в исследовании, в результате чего пришлось перенести исследование в другой сельский округ. Акимы двух сельских округов отказались участвовать только на одном из этапов исследования. Половина акимов согласились пригласить наблюдателей на встречи с населением, но в конечном итоге только один аким сообщил о точном времени и месте проведения встречи.

В некоторых случаях акимы охотно назначали встречу интервьюерам, отвечали на вопросы и подробно комментировали, в других – долго согласовывали время, просили оставить опросники и высылали ответы через одну-две недели. Поэтому подробное глубинное интервью удалось провести лишь с половиной опрошенных акимов. В остальных случаях исследование ограничилось анкетированием.

Среди опрошенных семеро акимов до избрания ранее уже назначались сельскими акимами, причем только один имел опыт работы акимом около одного года, остальные работали несколько лет, в том числе двое акимов – свыше 10 лет. Из тех, кто был избран впервые, четверо акимов ранее работали в районных акиматах, трое – работали в бюджетных организациях

Таким образом, все опрошенные акимы ранее работали на административных должностях.

Во время первого опроса большинство акимов считали, что их полномочий достаточно для решения проблем округа, так ответили 10 человек из 14 опрошенных, в то время как 4 акимов, трое из которых уже имели опыт работы акимами, считают, что полномочий недостаточно. Один из них пояснил, что «никаких полномочий нет, есть одни обязанности».

Все сельские акимы достаточно хорошо осведомлены о проблемах своих округов. Но возможность исполнять обязанности напрямую зависит от финансирования. На сегодняшний день сельский округ не имеют собственного бюджета, так как бюджетов ниже районного уровня не существует. Сельский округ финансируется по смете районного бюджета. Десять опрошенных акимов из 14 принимали участие в планировании бюджета. По законодательству сельский аким разрабатывает и вносит в вышестоящий акимат для утверждения соответствующим маслихатом бюджетные программы, администратором которых выступает аппарат акима, а также принимает участие в сессии маслихата при утверждении или уточнении бюджетной программы. Этим фактически ограничивалось участие сельских акимов в планировании бюджета. Как итог, десять опрошенных акимов считают выделенные средства недостаточными на покрытие нужд округа. Так, например, аким несет ответственность за уборку мусора и содержание зеленых насаждений вдоль дорог, но деньги на эти мероприятия не выделяются. Все акимы отмечают, что достаточно сложно решать проблемы местного населения в условиях ограниченного финансирования

Но в отличие от предыдущих лет акимы теперь имеют возможность самостоятельно формировать доходные источники. Ими могут быть доходы от аренды имущества, находящегося в ведении акимов, отдельные виды штрафов, плата за размещение наружной рекламы, добровольные сборы, благотворительные и спонсорские взносы. Эти поступления должны зачисляться на контрольный счет наличности местного самоуправления аппарата сельского округа. Поступления каких-либо налогов на местные счета не предусмотрено.

Акимам был задан вопрос, имеются ли у них эти источники доходов. Только трое акимов ответили положительно. Двое акимов имеют этот источник, так как через их округ проходит достаточно оживленная трасса, и они имеют доход от размещения рекламы. Еще двое акимов рассказали о средствах, поступающим от предпринимателей в рамках социальной ответственности бизнеса. Как выяснилось,

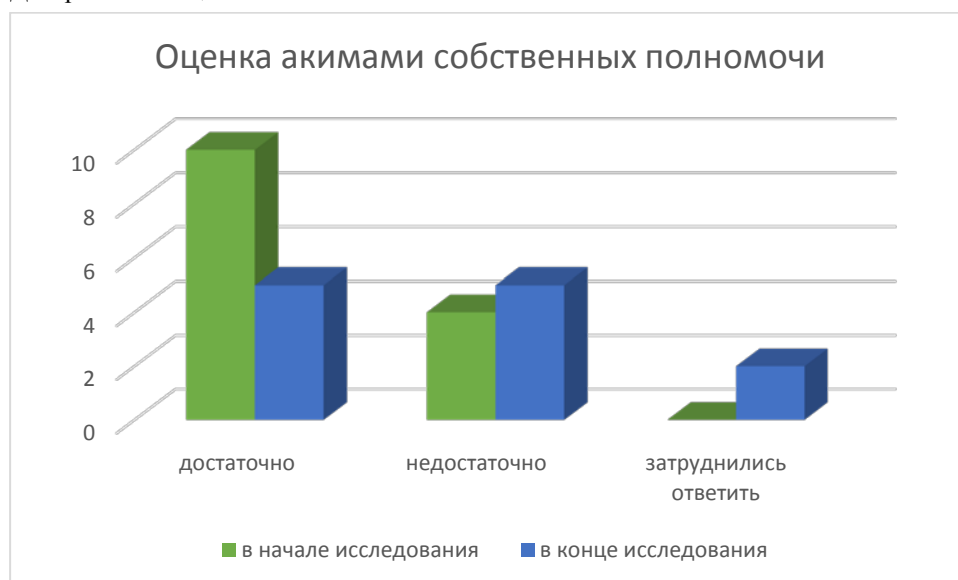
предприниматели, проживающие в ведущие свою деятельность на территории округа, выделяют небольшие суммы на нужды округа. Со слов акима, он разъясняет предпринимателям, что на решение проблемы округа необходима определенная сумма, после чего предприниматели согласились оплатить часть этой суммы.

В большинстве же случаев (11 из 14) акимы сообщили, что таких источников нет. Причин несколько. По их словам, штрафы – небольшой и непостоянный источник дохода, на который нельзя рассчитывать. Переданное же в управление государственное имущество чаще всего требует больше вложений, чем может принести прибыли. Рекламодателей в округах практически нет. Такой источник доходов как реклама имеется лишь в округах, через которые на продолжительном отрезке проходит оживленная трасса.

В зависимости от количества и глубины проблем и от выделенного финансирования, попал ли округ в смету по какой-либо государственной программе, акимы считают свои полномочия либо достаточным, либо недостаточными.

На последнем этапе исследования по прошествии восьми месяцев после первого исследования только пятеро акимов оценили свои полномочия как достаточные для решения проблем округа, семеро акимов оценили как недостаточные, а двое акимов затруднились ответить на данный вопрос.

Диаграмма 1. Оценка акимами собственных полномочий



Взаимодействие с населением.

При изучении взаимодействия сельских акимов и местного населения внимание было уделено следующим аспектам: доступность акимов для встреч с местными жителями, информирование населения и обратная связь, согласование и решение проблем.

Доступность

Под доступностью в данном исследовании понимается, насколько легко жителям села попасть на встречу с акимом, в частности на индивидуальные встречи. Индивидуальные встречи – прием акимами посетителей в приемные часы. Такой прием направлен на информирование акима о частных проблемах отдельных лиц с возможным последующим решением проблемы.

Прежде всего, следует отметить, что расположение акимата играет значительную роль в доступности акима для населения. Села округа находятся на различном расстоянии от села, в котором находится сельский акимат, иногда расстояние достигает нескольких десятков километров. В зависимости от расстояния, жители по-разному оценивают доступность акима. В частности, 86% жителей сел, в которых находится акимат, знают акима, в отличие от жителей отдаленных сел, где только 61% опрошенных жителей знает, кто является акимом округа. Каждый пятый житель отдаленных сел не знает, где располагается акимат округа.

Возникают трудности и с обращением к акиму по телефону. Так, 74% опрошенных жителей отдаленных сел не знают номер телефона акимата, из них только 21% уверены, что смогут при необходимости узнать номер телефона. А каждый десятый житель считает, что звонок в акимат платный, так как акимат находится в другом населенном пункте. Половина респондентов не знают, ходит ли до акимата общественный транспорт.

Как следствие, каждый пятый респондент сомневается в том, что ему удастся с легкостью попасть к акиму на прием. Сомнения связаны в первую очередь с отдаленностью акимата, и как следствие с согласованием времени встречи.

При этом, жители сел, в которых находится акимат, не испытывают таких проблем. Половина респондентов этой группы знает часы приема посетителей акимом. 77% уверены, что проблем при попытке обратиться к акиму лично не возникнет.

Информирование

Акимы получают информацию о проблемах округов из нескольких источников: от населения, от вышестоящих акиматов, маслихата, а также в ходе личного инспектирования. Более подробную и актуальную информацию о проблемах округа акимам предоставляют местные жители, как в ходе общих, так и индивидуальных встреч. Все акимы считают местное население основным источником информации о местных проблемах. Получив предварительную информацию от населения, акимы выезжают на места, чтобы лично оценить масштаб проблемы. Информирование от вышестоящих акиматов и маслихатов дает представление сельским акимам о масштабах и временных рамках проблемы: когда планируется выделять финансирование на решение проблемы, попадает ли проблема под финансирование в рамках республиканских и/или областных программ, возможно ли ее решить в пределах округа или необходимо решать на уровне района или области.

Но только один аким упомянул о проведении специальных исследований по определению проблем. Больше никто исследований не проводил, но при этом акимы считают, что такие исследования при наличии финансирования могли бы дать более четкую картину.

В свою очередь сельские акимы являются источником информации для местного населения, а именно сельские акимы предоставляют информацию о плане развития округа и о бюджете: о размерах выделяемых средств, о программах, на которые средства выделены, а также отчитываются об исполнении бюджета. По словам акимов, они предоставляют такую информацию на отчетных встречах.

Отчетные встречи – встречи, которые согласно указу президента республики проводятся в течение первого квартала финансового года, в ходе которых акимы информируют население о реализации проводимых в стране реформ, социально-экономическом развитии соответствующей административно-территориальной единицы за истекший год, задачах и основных направлениях ее дальнейшего развития. Ранее сельские акимы проводили отчетные встречи ежеквартально, но указом президента от 2 апреля 2014 года частота отчетных встреч сократилась до одной встречи в год. Согласно опросам, именно отчетные встречи акимов являются основной формой официального взаимодействия акима с местным сообществом. Кроме того, респонденты упоминают также рабочие встречи, с которыми акимы посещают их сёла.

Основная тема отчетных встреч – отчет сельского акима о проделанной за год работе. Жители сообщают, что на встречах обсуждались отчеты о проделанной

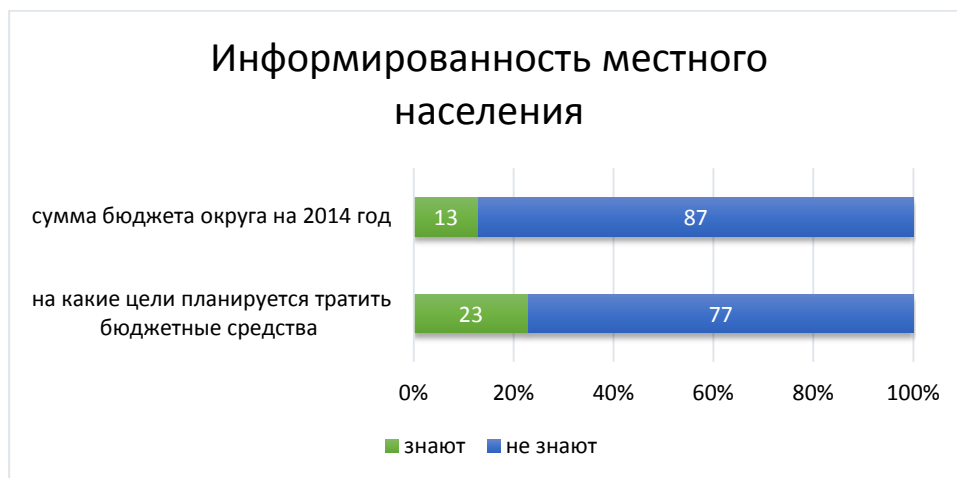
работе (61%), разъяснения послания президента (31%), выявление проблем округа и индивидуальных проблем (28% и 22%), обсуждение бюджета на текущий год (8%).

Диаграмма 2. «Темы обсуждений на отчетных встречах акимов»



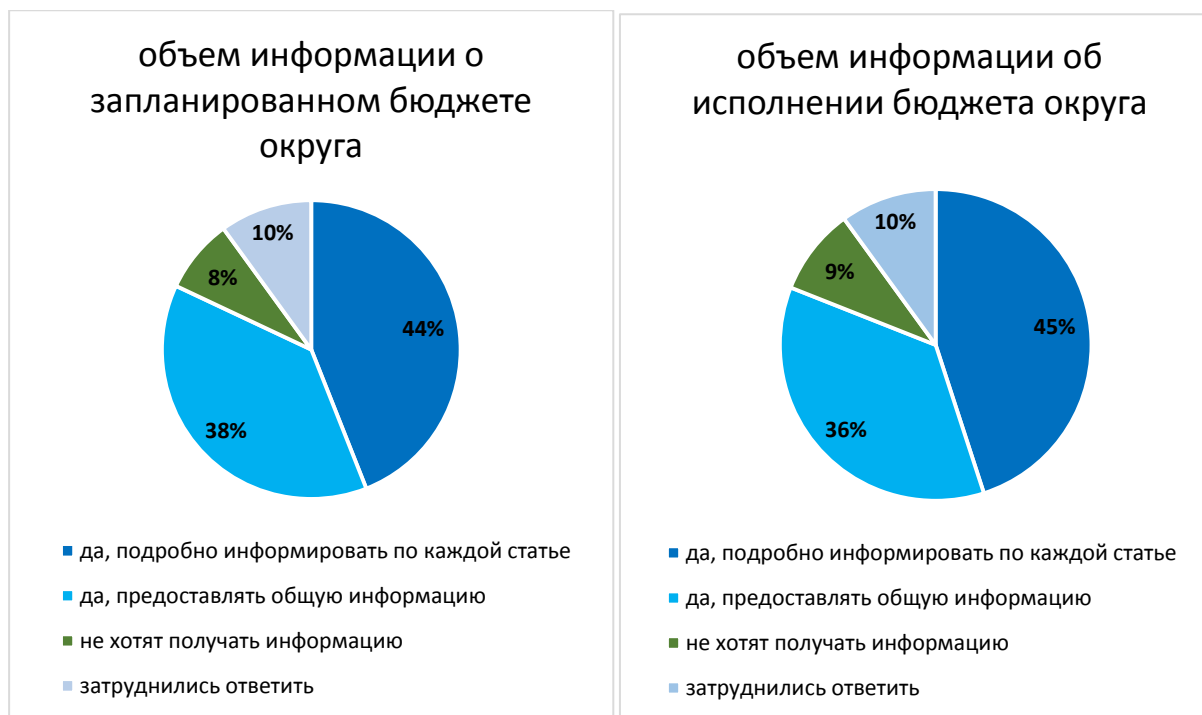
Посещение таких встреч нередко осложняется проведением их в рабочие время в будни. Поэтому основными посетителями таких встреч оказались работники бюджетных организаций и пенсионеры. При этом 65% респондентов охотно посещали бы такие встречи, если бы они проходили в нерабочее время. Но основная причина, почему местные жители не посещают отчетные встречи – незнание о месте и времени проведения. Из тех, кто посещал эти встречи, удовлетворены предоставляемой информацией только половина респондентов. Особенно это касается финансовой информации, которую, как считают жители, они не получают в полном объеме. Так, 77% жителей не знают, на какие цели планируется тратить выделенные средства в текущем финансовом году, а 87% не знают общей суммы бюджета сельского округа.

Диаграмма 3. «Информированность местного населения»



44% жители хотят получать подробную информацию, сколько средств выделяется округу по каждой статье расходов, какая запланирована деятельность с указанием временных рамок, 38% хотели бы знать общую информацию о размере и целях выделяемых средств. Точно также жители хотят получать и отчетную информацию о том, сколько и на что были потрачены средства за прошедший финансовый год. Кроме того, жителей не устраивает, что эта информация полностью или частично только озвучивается на отчетных встречах. Так как информация объемная и содержит разнообразные данные, респонденты считают, что ее необходимо публиковать в СМИ и вывешивать в общественных местах.

Диаграмма 4. «В каком объеме местные жители хотели бы получать информацию»



Еще одна проблема, о которой упомянули жители одного округа, - это использование акимом на встречах только государственного языка, хотя население данного округа преимущественно русскоязычное.

Что касается сокращения количества отчетных встреч, большинство восприняло это нововведение негативно. Только треть респондентов считают, что одной отчетной встречи в год достаточно, половина респондентов уверены, что необходимо проводить промежуточные отчетные встречи.

Участие населения в процессе принятия решений

Сходы и собрания местного сообщества – это формы деятельности местного сообщества, являются также установленными законом формами участия граждан в принятии решений. Сходы и собрания местного сообщества являются основными инструментами реализации местного самоуправления.

Сходы местного сообщества – встречи для принятия местным населением решений по наиболее важным вопросам местного значения, таким как определение приоритетных задач, избрание представителей на собрания местного сообщества, внесение предложений маслихату, районному и сельскому акиму, органам местного самоуправления, заслушивание и обсуждение отчетов акимов и отчетов маслихата, а также другим вопросам местного значения.

Созвать сход могут как аким сельского округа, либо по инициативе не менее десяти процентов членов местного сообщества, но при положительном решении районного акима.

Так как округ включает несколько сел, предусмотрена возможность проведения отдельных сходов, например, в каждом селе, с целью выбора делегатов на общий сход. Прежде чем проводить отдельные сходы сельский аким должен разработать правила проведения отдельных сходов, а маслихат района – утвердить эти правила.

Собрание местного сообщества – участие представителей местного сообщества, делегированных сходом местного сообщества, в решении текущих вопросов местного значения, таких как обсуждение бюджетных программ, вопросов формирования и использования доходных источников, образование комиссии по мониторингу за использованием бюджетных средств и доходных источников местного самоуправления, обсуждение отчета о результатах проведенного мониторинга и других текущих вопросов местного сообщества.

Фактически, собрание местного сообщества является представительным органом местных сообществ, играющим основную роль в принятии решений, касающихся всего округа, в том числе утверждение плана поступления и расходования финансовых средств местного самоуправления. Но в ходе опросов только 12% респондентов сообщили, что на встречи с акимами избирают делегатов.

Собрания, как и сходы, могут созываться либо сельскими акимами, либо по инициативе не менее десяти процентов членов собрания, делегированных сходом местного сообщества, но при положительном решении районного акима.

В сходах и собраниях важную роль играет представительство местного сообщества. Так, сход считается состоявшимся при участии в нем не менее десяти процентов членов местного сообщества. Если же общий сход проводится с участием представителей, избранных на отдельных сходах, то он считается состоявшимся, если в нем участвовало не менее половины от общего количества представителей. Собрание местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее половины членов, делегированных сходом местного сообщества.

Исходя из вышесказанного, для решения текущих местных проблем местным сообществом необходимо провести три этапа встреч с избранием представителей на двух из них:

- отдельный сход, на котором избирают делегатов для общего схода;
- общий сход, на котором избирают делегатов на общее собрание;
- и собственно общее собрание, которое, как уже упоминалось, решает вопросы формирования и расходования доходных источников местного сообщества.

Как уже говорилось, аким вправе формировать собственные источники доходов местного самоуправления и открывать для этого специальный счет наличности местного самоуправления. Таким образом, аким исполняет переданную ему часть функций местного самоуправления. Но чтобы использовать эти средства, акимы обязаны до 20 января финансового года составить план поступлений и расходов денег, направляемых на реализацию функций местного самоуправления, согласовать с собранием местного сообщества и утвердить этот план не позднее 1-го февраля финансового года.

Это значит, каждый аким до 1-го февраля текущего года должен был совместно с местным сообществом провести поэтапно отдельные сходы, общий сход и собрание местного сообщества. И только после этого в соответствии с утвержденным планом можно начинать использовать средства на решение нужд местного сообщества. Основная проблема в том, что в большинстве случаев все эти три этапа встреч в срок до 1 февраля не проводились. Ни один аким не согласился показать протоколы сходов или собраний. Департаментами юстиции всех областей республики зарегистрированы правила проведения отдельных сходов, утвержденных маслихатами до 1 февраля 2014 года, только 54 сельских округов или около двух процентов от общего количества сельских округов. И хотя акимы открыли специальные счета наличности, распоряжаться они ими не могут.

Поэтому местные проблемы, на решение которых не было выделено финансирование из районных и других бюджетов, остаются нерешенными либо решаются способами в обход законодательства. Например, предприниматели сел и сельских округов тратят на решение проблем собственные средства, что в дальнейшем называется «социальной ответственностью бизнеса».

К сожалению, местное население не видит разницы между отчетными встречами, собраниями и сходами местного сообщества. Более 80% местного населения не знают, чем характеризуются и чем отличаются эти формы взаимодействия. Мало того, некоторые акимы (3 из 14) также путают эти понятия.

Немаловажно и то, что о проведении голосования по каким-либо вопросам на встречах с акимом смогла вспомнить только четверть респондентов из посещавших встречи с акимами или 11% от общего количества респондентов.

51% населения уверен, что все свои решения сельский аким принимает либо самостоятельно, либо после согласования с районным акимом, и только 15% считает, что решения принимаются после согласования с местным населением.

В то же время 10 акимов из 14 сообщили, что они обязательно согласовывают свои решения с населением, а 7 согласовывают также с районным акимом.

На вопрос, каким образом было бы эффективней согласовывать решения акима с населением, подавляющее большинство опрошенных жителей считают, что на общих встречах – когда в них принимает участие любой желающий (71%) и по отдельным вопросам – с делегатами от населения (19%). Эти данные демонстрируют недоверие жителей к системе представительства, желание быть информированными. 29% жителей хотели бы лично принимать участие в решении всех вопросов, касающихся округа, 49% - по отдельным вопросам. И только 8% заявили об отказе участвовать в принятии решений, так как, по их мнению, любое участие носит формальный характер и не влияет на окончательное решение. Акимы наоборот, предпочли бы согласовывать решения с делегатами в 70% случаев, а по отдельным вопросам – на общих встречах 30%.

Нельзя забывать, что принятые местным населением или их делегатами решения на сходе и/или на собрании могут быть заблокированы сельским акимом. В этом случае проводится повторное обсуждение вопросов. И если по-прежнему сельский аким не согласен с решением представителей местного сообщества, вопрос решает районный аким после его обсуждения на заседании маслихата

Получается, чтобы использовать средства местного самоуправления, полученными за счет осуществления местной деятельности, на решение каких-либо проблем местным жителям необходимо одобрение либо сельского, либо районного акимов. Такая ситуация не устраивает большинство местных жителей. Только 8% респондентов согласились с правом акима блокировать любые решения местного сообщества. Еще 13% согласились с правом акима блокировать решения местного сообщества, требующие финансовых затрат. 55% респондентов считают, что местное население вправе самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами, заработанными местным сообществом.

Это приводит к тому, что при возникновении проблем половина местных жителей рассчитывают только на себя и на соседей. Как следствие, многие жители чувствуют неуверенность в завтрашнем дне. Проблема усугубляется тем, что одна из задач стратегии по развитию МСУ – информирование – осуществляется за счет обучения только акимов. Население же не знает о своих правах на участие в местном самоуправлении, не знает о формах реализации этих прав.

Диаграмма 5. «Население: решение местных вопросов»



Согласно законодательству главная роль в принятии решений отводится сельскому и/или районному акимам. При этом население привлекается для согласования этих решений. Не всегда в законодательстве прописан механизм согласования, как, например, в случае согласования с населением кандидатур в сельские акимы при их

выдвижении районным акимом. В других случаях, например, при проведении сходов и собраний конечное решение остается за сельским, либо районным акимом. Такое согласование носит больше формальный характер и не является практическим механизмом участия населения в процессе принятия решений

Следует также учитывать, что сельский аким несет ответственность за реализацию возложенных на него функций только перед вышестоящим акимом, который вправе освободить сельского акима от должности досрочно с согласия акима соответствующей области. Местное население в данном случае не участвует даже в согласовании.

Таким образом, решения, принимаемые местным населением, носят больше консультативный характер и являются обязательными для исполнения только в случае одобрения акимом.

Рекомендации

- Проводить отчетные встречи акимов, сходы и сборы местных сообществ в часы, позволяющие работающему населению принимать участие в этих встречах.
- Утвердить план поступлений и расходов денег, направляемых на реализацию функций местного самоуправления, на 2015 год в срок до 1 февраля 2015 года.
- Активно вовлекать местное население в контроль за расходованием денежных средств местного самоуправления.
- Публиковать полные версии отчетов акимов, планы поступлений и расходов денежных средств, гражданского бюджета соответствующего района и другую важную для местного населения информацию в местных средствах массовой информации. Распространять эту информацию среди всех сел округа на бумажных носителях.
- Совместно с вышестоящими органами власти и неправительственными организациями повышать правовую грамотность населения по вопросам участия в местном самоуправлении.
- Наделить местное население правом на выдвижение кандидатов на должность акимов сельских округов, а также ввести возможность самовыдвижения.
- Ввести прямые выборы акимов.
- Наделить местное сообщество правом на освобождение акима от должности в случае не выполнения им своих обязанностей.
- Увеличить количество отчетных встреч акимов перед населением
- Предоставить местным сообществам право требовать дополнительных отчетов местных органов власти перед населением по вопросам, касающимся соответствующих округов.
- Внести в закон нормы, гарантирующие полноценное участие местного населения в местном самоуправлении, в частности гарантировать местному сообществу право на независимое от акима принятие решений, не противоречащих интересам государства.
- Разработать и внести в законодательство механизмы согласования решений акимов с местным сообществом, в которых приоритетными являются решения местных сообществ.