

Развитие местного самоуправления в Казахстане

*Отчет по оценке влияния изменений законодательства на практику
местного самоуправления*



ОО ЭХО, 2018.

ВВЕДЕНИЕ

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.

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Казахстане являются Конституция, Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее – Законе об МГУ и МСУ) и Указ Президента РК «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан».

В 2012 году была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, которая предлагает ряд изменений, внедрение которых запланировано на период с 2012 по 2020 года.

ОО Эхо в 2014 году изучило, что изменилось на практике в сельских округах во время первого этапа реализации Концепции. В 2013 году были проведены первые общереспубликанские выборы сельских акимов. Срок полномочий акимов закончился в 2017 году, после чего были проведены очередные выборы акимов. Был принят ряд поправок в нормативно-правовые акты. За эти четыре года механизмы местного самоуправления должны были отладиться и дать определенные результаты. Чтобы выяснить, как развивается местное самоуправление на уровне сельских округов, ОО Эхо провело повторное исследование, которое включило анализ изменений законодательства, опрос сельских акимов, опрос сельского населения и изучение местных документов

ИЗМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан определила направления для развития, реализуемые в два этапа. Первый этап был реализован в 2013-2014 годы и был направлен на расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях

Задача 1. Повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне сел, поселков, городов районного значения.

Было реализовано: Регламентирован порядок формирования, проведения и полномочий собраний и сходов, и оформления их решений, стало обязательным обсуждение собранием или сходом вопросов финансирования мероприятий местного значения, местному населению предоставлено право участия в мониторинге за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения

Задача 2. Введение выборности акимов в городах районного значения, сельских округах, селах, не входящих в состав сельского округа маслихатами районов (городов)

Было реализовано: Принят Указ президента, утверждающий Правила проведения выборов, в 2017 выборы акимов сельских округов закреплены в законе.

Задача 3. Расширение финансовой самостоятельности нижних уровней управления.

Было реализовано: Предоставлено право формирования собственных доходных источников, передана часть районной коммунальной собственности сельским акимам, открыты контрольные счета наличности в органах казначейства для отражения доходов и расходов, направленных на реализацию функций местного самоуправления.

Задача 4. Повышение правовой грамотности населения по вопросам реализации прав и возможностей на осуществление самоуправления.

Было реализовано: Проведены Мероприятия (проведение встреч с населением) по разъяснению основных положений Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан

Второй этап реализуется в 2015-2020 годы и направлен на решение следующих задач:

- 1) расширение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления путем передачи части налогов на местный уровень самоуправления.
- 2) расширение экономической самостоятельности путем вовлечения в процесс управления коммунальной собственностью, приобретенной за счет средств местного самоуправления.
- 3) внедрение механизмов участия граждан в обсуждении проектов соответствующих бюджетов, а также создание общественных структур для взаимодействия акима города с населением.
- 4) поэтапное расширение полномочий органов местного самоуправления.

Был принят ряд законов, направленных на внедрение следующих изменений¹:

- Сельские акимы больше не формируют доходные источники, их финансовой основой стал местный бюджет и имущество, находящееся в коммунальной собственности или закрепленной за коммунальными юридическими лицами. В связи с этим акимы больше не открывают контрольный счет наличности по исполнению бюджета и не утверждают план поступлений и расходов денег МСУ.
- Выборы акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов закреплены в законе «О местном государственном управлении и местном самоуправлении»
- Маслихаты утверждают планы экономических и социальных программ развития соответствующих территорий, местного бюджета и отчетов об их исполнении,
- Появляется аппарат акима сельского округа, который осуществляет функции местного исполнительного органа в сферах планирования и исполнения местного бюджета, а также управления коммунальной собственностью округа, и отчитывается перед собранием местного сообщества и районным маслихатом. В то же время аппарат акима округа принимает решения о реализации бюджета округа.
- Собранию местного сообщества отводится роль представителей местного сообщества по решению ряда вопросов:
 - рассмотрение проектов программ развития местного сообщества;
 - согласование проекта бюджета и отчета об исполнении бюджета, решений аппарата акима округа по управлению коммунальной собственностью округа;
 - мониторинга исполнения бюджета округа;
 - обсуждение актуальных вопросов местного сообщества, проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан;
 - согласование представленных акимом района кандидатур на должность сельского акима при проведении выборов;
 - инициирует вопроса об освобождении от должности сельского акима;
 - внесение предложений по назначению руководителей государственных учреждений и организаций, финансируемых из местного бюджета;

Внесенные изменения дают гражданам возможность участвовать в процессах местного самоуправления, влиять на развитие своего села, города. Но мало получить возможность, главное ее реализовать. Самоуправление без активного участие граждан – фикция. И, чтобы система заработала, недостаточно просто изменить законы. Законодатель создает юридические рамки, в которых люди, организации и органы самоуправления будут действовать. Если участники не понимают сущности реформ, закон наполняется совершенно иным содержанием либо вовсе не действует. Одна из главных проблем реформирования – общественное понимание. Это само по себе представляет собой проблему координации

¹ Изменения, касающиеся появления собственного бюджета на низовом уровне и связанных с ним изменений введены в действие с 2018 года для округов с населением свыше 2000 человек, с 2020 года - для всех округов

законодательных изменений и изменения поведения граждан – тех, кого непосредственно касаются эти реформы, то есть и местного населения, и местной власти.

В Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении», остается нерешенным вопрос формирования в стране реального института местного самоуправления в понимании Европейской Хартии местного самоуправления.

В действующем Законе не определены различия местного государственного управления и местного самоуправления, поскольку органы, через которые происходит осуществление или реализация местного государственного управления и самоуправления, совпадают.

Маслихат одновременно является органом местного государственного управления и органом, через который осуществляется населением местное самоуправление. Акимат – есть коллегиальный орган, возглавляемый акимом, осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории. Более того, в Законе определено, что как аппарат акимата, так и аппарат маслихата являются «государственным учреждением».

В Законе остается неразрешенным до конца вопрос, что относится к предметам ведения органов местного самоуправления, а что - органов государственной власти. Отсутствие четкой грани между «делами государства» и «делами местного сообщества», а также «раздвоение» акимов и «маслихатов свидетельствуют о наличии в правовой жизни Казахстана признаков правовых коллизий.

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На низовом уровне – уровне сельских округов, городов районного подчинения и сел, не входящих в состав сельского округа, отсутствуют полноценные представительные органы власти. Согласно административно-территориальному делению сельские округа входят в состав районов. Сельский аким является должностным лицом соответствующего районного акимата. Формирование маслихата на уровне сельского округа не предусмотрено. Поэтому чаще всего сельский округ представляет один депутат в районном маслихате.

Всего по республике 47 городов районного значения, 2043 сельских округов, 127 поселков и 223 села, не входящих в состав сельского округа», всего 2440 территориальных единиц.

Чтобы оценить правоприменительную практику, в качестве территориальной единицы были выбраны сельские округа. Основное отличие сельских округов от городов районного подчинения и сел, не входящих в состав сельского округа, заключается 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. 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 10 сельских округов – по два округа в 5 областях Республики Казахстан. Каждый отобранный сельский округ состоит из нескольких сел, от 2 до 8, с населением от 1 тысячи до 35 тысяч человек.

ВЫБОРЫ АКИМОВ ГОРОДОВ РАЙОННОГО ПОДЧИНЕНИЯ, СЕЛЬСКИХ ОКРУГОВ, СЕЛ И ПОСЕЛКОВ, НЕ ВХОДЯЩИХ В СОСТАВ СЕЛЬСКИХ ОКРУГОВ.

10 марта 2017 года были внесены изменения в Конституцию Республики Казахстан, согласно которым назначение или избрание на должность акимов городов районного подчинения, сельских округов, сел и поселков, не входящих в состав сельских округов, определяется законом.

Соответствующие изменения были внесены в закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», определяющие порядок избрания сельских акимов, 11 июля 2017 года, закон был введен в силу в течении 10 дней после опубликования, и опубликован 14 июля, в разгар выборов. Но Указ президента РК от 24 апреля 2013 года № 555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа» (далее- Правила) утратил силу только 11 октября 2017 года.

В информационном бюллетене Центральной избирательной комиссии РК за 2017 год сообщается, что выборы сельских акимов проводились в соответствии с указом президента 2013 года. Следует отметить, положения закона, регулирующие выборы акимов, и правила, утвержденные указом президента, практически не отличаются и касаются сокращения сроков назначения выборов - с 45 дней до 40 до дня окончания срока полномочий акима, а также ограничения проведения выборов месячным сроком.

Правила, как и положения Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» носят достаточно общий характер, в ряде случаев предписанные нормы не дают возможности их однозначного толкования, многие процедуры не прописаны подробно.

На выборах акимов сел, поселков, сельских округов и городов районного значения используется система, при которой кандидатов выдвигает соответствующий районный аким на альтернативной основе, а выбирают акимов депутаты маслихата соответствующего района (города). Организацию и подготовку выборов организовывали соответствующие районные (городские) избирательные комиссии.

Выборы 2017 года проводились в связи с окончанием 4-летнего срока полномочий акимов, избранных в 2013 году, с учетом упразднения сельских округов, досрочного прекращения полномочий.

С августа 2013 года по май 2017 года по различным причинам были досрочно прекращены полномочия 45,7% акимов (1023 человека). До августа 2017 года на их места были избраны новые.

В августе 2017 всего по Казахстану выбирали 1417 акимов, из них: 17 акимов городов районного значения, 1211 акимов сельских округов, 137 акимов сел и 52 акимов поселков.

Правом на выдвижение кандидатов в сельские акимы обладает 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.

До 2016 года районный аким должен был проводить консультации с местным сообществом в отношении потенциальных кандидатов. В правила, утвержденные указом 2013 года, несколько раз вносились изменения, и с 2016 года на замену консультациям с местным сообществом пришло согласование районным акимом потенциальных кандидатов с собранием местного сообщества, следовательно, участие в обсуждении кандидатур в зависимости от величины округа ограничено 10-40 делегатами.

Районный аким может проводить согласование кандидатур с собранием местного сообщества с момента назначения выборов соответствующей районной (городской) избирательной комиссией до выдвижения кандидатов. Процедура согласования не входит в сроки, отведенные на проведение выборов, так как согласно закону, выборы должны проводиться в течение месяца, а выдвижение кандидатов начинается за 30 дней и заканчивается за 25 дней до дня выборов.

Документы, которые требуются для регистрации кандидатов включают:

- 1) представления акима района (города областного значения) о выдвижении соответствующих кандидатов на должность акима города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- 2) заявления о согласии баллотироваться кандидатом в акимы;
- 3) биографических данных о кандидате в акимы;
- 4) копии документа, удостоверяющего личность кандидата;
- 5) справки налогового органа о сдаче кандидатом и его (ее) супругой (супругом) деклараций о доходах и об имуществе.

Не требуется предоставления протокола о согласовании кандидатов с собранием местного сообщества. Закон, как и Правила, не регламентируют, каким образом должны проходить согласования, также не рассматривает случаи несогласия собрания местного сообщества с предложениями акима.



Тем не менее опрос жителей показал неожиданные результаты, 52% опрошенного населения сельских округов участвовали в обсуждении кандидатур. В то же время анализ графиков согласования акимов с собранием показал, что нередко между началом консультаций одного и того же акима в разных сельских округах проходило меньше часа. Учитывая затраты времени на дорогу между селами, сомнительно, что были

проведены полноценные согласования, на которых бы проводилось обсуждение кандидатур.

Кроме того, согласования проходили преимущественно в рабочее время. Большинство консультаций были назначены с 9.00 до 16.00, что также ограничило возможности участия работающего населения. 27% респондентов не смогли участвовать в обсуждении из-за отсутствия времени. 17% опрошенных не знали о проводимых встречах. С одной стороны, жители демонстрируют равнодушие к выборам и к тому, кто возглавит округ, с другой – участие населения в выборах серьезно ограничено. Требования, предъявляемые кандидатам, перечислены в Конституции РК, Правилах, Законе об МГУ и МСУ, 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: иметь соответствующий опыт работы либо ученую степень (Пункт 55 Типовых квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса "Б", утвержденных приказом председателя Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции от 13.12.2016г.).

Регистрация кандидатов заканчивается за пятнадцать дней до дня голосования. Согласно данным ЦИК, в ходе избирательной кампании 2017 года на 1417 мест было выдвинуто 4059 и зарегистрировано 3951 кандидат в акимы. Средняя конкуренция составила 2,8 претендента на одну должность. Самая высокая конкуренция была в Карагандинской области, самая низкая – в Кызылординской. Но при существующей норме, когда всех кандидатов на все места в районе выдвигает один районный аким, у него нет заинтересованности в выдвижении большого количества кандидатов, скорее аким заинтересован в том, чтобы избранный аким стал комфортным сотрудником районного акимата.



Агитация начинается после окончания регистрации кандидатов, то есть за 15 дней до дня выборов, и заканчивается за день до голосования. 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 36 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. Таким образом, депутатам достаточно сложно сделать осознанный выбор на основе интересов местного населения

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.

Центральная избирательная комиссия заявила о недостаточной активности населения при обсуждении программ кандидатов, выдвигаемых в сельские акимы, что неудивительно, так как целью предвыборной кампании кандидатов являются выборщики, в том числе из других округов. Также ЦИК отметила неактивность политических партий при проведении выборов акимов сельского уровня, кроме партии «Нұр Отан». С учетом этих замечаний, в 2018 году предлагалось внести изменения в законодательство, внедряющие прямые выборы акимов при выдвижении кандидатов политическими партиями, но Сенат отклонил эти поправки.

Согласно Закону об МГУ и МСУ и Правилам, выборы акимов проводятся на заседании выборщиков-депутатов маслихата соответствующего района. Выборщики – депутаты

районных маслихатов, большинство из них были избраны в ходе прямых выборов в марте 2016 года. 96,5% всех депутатов маслихатов – члены партии «Нур Отан».

Каждый депутат районного маслихата, принявший участие в выборах, получил от 1 до 12 бюллетеней², в зависимости от того, в скольких округах этого района проводились выборы.

Анализ результатов голосования показал, что в большинстве случаев один из кандидатов получал подавляющее большинство голосов. Так, в Аккайынском районе Северо-Казахстанской области в 7 из 12 округов победивший кандидаты набрали по 100% голосов, еще в 4 округах – по 90% (только один голос «против»). В Зерендинском районе в 11 округах победивший кандидаты набрали 100% голосов, и в только 1 округе кандидат получил 10 голосов выборщиков из 11, в Астраханском районе Акмолинской области во всех 10 округах победившие кандидаты набрали по 100% голосов, также, как и в 7 округах Шемонаихинского районе Восточно-Казахстанской области.

Подобная ситуация, когда победивший кандидат получает 90-100% голосов выборщиков наблюдается повсеместно и повторяет картину 2013 года.

Это свидетельствует об отсутствии фактической конкуренции и подтверждает предположение, что депутаты вряд ли могли сделать осознанный выбор на основе интересов местного населения.

По сообщениям ЦИК, жалоб и обращений по данным выборам не поступало.

Всего было избрано 1417 акимов. Из них - 89,3 % мужчин; 10,7% женщин. Из действующих акимов 957 приняли участие в этих выборах, 100% из них были избраны. Среди всех избранных акимов их доля составила 67,6%. 96,1% акимов являются членами партии «Нур Отан», 1,8% – беспартийные, и 2,2% не указали свою партийную принадлежность. Средний возраст избранных акимов составляет 49,9 лет.

На диаграмме ниже приведена доля разных групп населения среди избранных акимов, депутатов маслихатов и населения Казахстана в целом. Портрет среднего акима не соответствует портрету населения, в большей степени портрет акима соответствует портрету депутата маслихата

² Данные по отдельным районам, в которых проводился мониторинг. Согласно данным ОО «Эхо» за 2013 год, имелись районы, в которых выбрались 22 акима, следовательно, каждый депутат получал 22 бюллетеня.



В целом, ретроспективный анализ выборов показал, что население заинтересовано в том, кто возглавит округ, но нормы законодательства и технические особенности ограничивают участие населения на разных этапах выборов.

Практически нереально обеспечить высокую и полноценную конкуренцию при существующих нормах, так как всех кандидатов в районе выдвигает районный аким, который контролирует, координирует и делегирует часть своих полномочий нижестоящим – сельским акимам.

Короткие сроки, определенные на агитацию, не позволяют выборщикам – депутатам районных маслихатов, ознакомиться в полной мере с программами всех кандидатов в акимы округов района, и их соответствию интересам местного населения.

Выборы акимов не стали для населения процессом в котором, местные жители принимают участие. Отсутствие истинной конкурентности, закрепление решений по выдвижению кандидатов за районным акимом, ведет к тому, что население не видит в сельском акиме представителя местного самоуправления - «одного из них». Выдвинутый районным акимом и избранный депутатами маслихата, из которых население в лучшем случае знает только одного, становится для жителей представителем государственной власти, человеком, который исполняет решения и продвигает политику сверху.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АКИМОВ С МЕСТНЫМ СООБЩЕСТВОМ

Чтобы оценить взаимодействие сельских акимов с местным сообществом, было проведено 3 этапа опросов

На каждом этапе были опрошены 5 сельских акимов, 400 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”)

В большинстве сельских округах, в которых проводился опрос, проживает менее 10 тысяч человек, но имеются округа-гиганты с населением, равным небольшому городу – свыше 30 тысяч человек

Большее 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.

Среди опрошенных семеро акимов до избрания ранее уже имели опыт работы акимами, причем двое имели опыт работы акимом около одного года, один – 5 лет, еще двое 8 и 10 лет соответственно, а два акима занимали эти посты по 25 лет. Один – бывший заместитель акима, двое работали учителями в школах. Из 10 опрошенных акимов 1 женщина.

Прежде всего следует отметить, что далеко не все жители округа знают имя акима. Результаты опросов сильно варьируются в зависимости от области. В Северо-Казахстанской и Акмолинской областях все опрошенные жители знают имя акима округа, в котором они проживают, отличия лишь в полноте имени; в Жамбыльской, Алматинской и Актюбинской областей до 50% опрошенных затруднились ответить на вопрос. По сравнению с 2014 годом жителям сел стало проще встретиться с акимом. Акимы, встречаются с жителями каждого села, вне зависимости от его отдаленности от акимата, минимум раз в месяц, о чем сообщили 63% опрошенных, еще 17% уверены, что могут попасть на встречу с акимом минимум раз в квартал.

По словам акимов, они получают информацию о проблемах округов из нескольких источников: из обращений граждан, на встречах с населением (сходах, отчетных встречах). Получив предварительную информацию от населения, акимы выезжают на места, чтобы лично оценить масштаб проблемы, возможно ли ее решить в пределах округа или необходимо решать на уровне района или области. 9 акимов сообщили, что знают о проблемах, исходя из личного опыта и наблюдений, поскольку они проживают на территории округа. Только в 4 округах из 10 проводились исследования, направленные на выявление специфических проблем, в частности это было исследование по обязательному медицинскому страхованию.

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, которые, согласно указу президента республики, проводятся в течение первого квартала финансового года, и 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. 70% опрошенных жителей посещают отчетные встречи акимов, 67% считают, что в отчетах акимов много полезной информации. В то же время 14% респондентов считают информацию в отчетах либо непонятной, либо бесполезной. Всего 3% не посещали встречи только из-за отсутствия интереса.

Для 25% опрошенных посещение таких встреч нередко осложняется проведением их в рабочее время в будни. И только 2% опрошенных не знали о месте и времени проведения. Этим ситуация разительно отличается от 2014 года, когда такое незнание было основной причиной неучастия населения в отчетных встречах акима.

БЮДЖЕТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С 1 января 2018 года бюджет местного самоуправления, как 4-й уровень государственного бюджета, внедрен в 1062 сельских округах с численностью населения свыше 2000 человек, с 1 января 2020 года будет внедрен повсеместно.

В бюджет сельского округа переданы 7 видов налоговых поступлений: индивидуальный подоходный налог, налог на имущество физических лиц, земельный налог с физических и юридических лиц, налог на транспортные средства физических и юридических лиц, плата за размещение наружной рекламы, а также другие неналоговые поступления в виде штрафов, налагаемых местными акимами, добровольных сборов физических и юридических лиц; доходов от коммунальной собственности округа.

Бюджетный цикл на уровне сельского округа выглядит следующим образом:

Аппарат акима сельского округа составляет проект бюджета округа и после согласования его с собранием местного сообщества представляет на рассмотрение местному уполномоченному органу по государственному планированию района не позднее 1 сентября текущего финансового года. Роль такого органа исполняют отделы экономики и бюджетного планирования соответствующего района. Отдел бюджетного планирования района вносит на рассмотрение бюджетной комиссии района проекты бюджетов сельских округов. Рассмотрение и определение проектов бюджетов сельских округов завершаются не позднее 15 октября текущего финансового года.

Аппарат акима сельского округа не позднее 1 ноября текущего финансового года представляет одобренный районной бюджетной комиссией проект бюджета округа на рассмотрение собрания местного сообщества. Бюджет после согласования с собранием местного сообщества утверждается решением маслихата района в конце декабря.

Не позднее 20 февраля года, следующего за отчетным, аппарат акима округа представляет годовой отчет об исполнении бюджета с приложениями собранию местного сообщества, в местные уполномоченные органы района по государственному планированию и исполнению бюджета и проводит обсуждение годового отчета об исполнении бюджета на собрании местного сообщества.

Аппарат акима города сельского округа после согласования с собранием местного сообщества представляет годовой отчет об исполнении бюджета округа за отчетный финансовый год с приложениями не позднее 10 марта в ревизионную комиссию области и не позднее 20 марта в маслихат района.

Все акимы сельских округов, в которых проводилось исследование, участвовали в планировании бюджета округа на 2018 год. Но предложения только 3-х из 10 акимов были учтены в значительной мере. В 5 случаях предложения акимов либо не учитывались, либо учитывались в минимальной мере.

Не смотря на передачу поступления от ряда налогов в собственный бюджет округа, акимы по-прежнему считают его недостаточным. Только в двух округах поступления от налогов и

неналоговых платежей покрывают 75% бюджетных расходов. В четырех округах без трансфертов покрывается меньше 25% расходов. При этом 5 акимов отметили, что в округах есть дополнительные источники доходов, из них трое назвали такими источниками добровольные пожертвования физических лиц, а двое не стали указывать, какие именно источники. При сборе налогов во многих округах столкнулись с проблемой, когда при уплате налога на транспорт, плательщики по привычке указывали данные района в качестве получателя.



Семь акимов считают необходимым увеличить ставку налогов для увеличения поступлений в бюджет, но только трое из них уверены, что жители готовы платить больше налогов. Один из акимов считает, что надо увеличивать поступления налогов за счет юридических лиц. 52% жителей считают бюджет округа недостаточным, а 39% затруднились ответить на этот вопрос. Но только 8% опрошенных готовы платить больше налогов в местный бюджет. Чуть больше

половины респондентов не готовы предлагать решения проблемы нехватки налогов, 28% считают, что недостаток средств должно дотировать государство, 10% предложили восполнить нехватку за счет бизнеса). При нехватке средств большинство акимов (в семи округах) обращаются за помощью к местному бизнесу.

Все акимы обсуждают бюджет с местным сообществом, но в двух случаях акимы признали, что обсуждение проходит формально. В зависимости от округа в обсуждении участвовали от 70 до 93% участников собраний местных сообществ.

В основном обсуждение проходило в октябре-декабре, в одном случае – в июле. Что касается населения в целом, только пятая часть респондентов ответили, что аким обсуждал с ними проблемы округа, чтобы запланировать средства на решение этих проблем.



Жители сел в целом демонстрируют низкую заинтересованность в вопросах бюджета. Всего 12% респондентов знают, на что запланированы бюджетные средства, тогда как 35% респондентов эта информация даже не интересует, при том, что только 30% населения не смогли ответить, где публикуется такая информация. При этом только 6 акимов из 10



сообщили, что бюджетная информация публикуется в местных СМИ, как того требует Бюджетный кодекс. Крайне редко используются другие способы информирования населения о бюджете – местная доска объявлений, сайт округа, раздача информации о бюджете в печатном виде.

Вопросы бюджета интересны половине опрошенных жителей, треть опрошенных пугает сложность информации и 14% респондентов любая информация о бюджете не интересна. Тех, кто хочет знать о бюджете больше, в первую очередь интересуют вопрос, кто контролирует расходы, на какие статьи расходуются бюджетные средства и общий размер бюджета. Намного меньше люди заинтересованы в вопросах планирования бюджета. Кроме перечисленного, респондентов также интересовал вопрос затрат на село, в котором они проживают, либо на отдельные проблемы, которые касаются их непосредственно. В обсуждение бюджета и контроль за его исполнением вовлечены преимущественно члены собрания местного сообщества, за которыми законодательно закреплены эти функции. Поэтому основная часть населения фактически не участвует в бюджетном процессе.

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Сходы и собрания местного сообщества являются установленными законом формами участия граждан в принятии решений.

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, в сходе может участвовать любой совершеннолетний дееспособный житель округа – член местного сообщества. Чтобы сход считался состоявшимся, необходимо участие в нем не менее десяти процентов членов местного сообщества. Сельские округа состоят из нескольких населенных пунктов, расположенных иногда на достаточно большом расстоянии друг от друга. Собрать сход такого округа невозможно и закон дает возможность отдельно в каждом населенном пункте провести отдельный сход для выбора его представителей. Ответственные исполнители от акимата оповещают население за 10 дней до даты проведения отдельных сходов о сходе, его повестке и возможности выдвижения представителей. В результате подготовительной работы формируется список кандидатов на выдвижение и перечень приоритетных проблем, волнующих членов местного сообщества.

Аким сельского округа или уполномоченное им лицо открывает и ведет отдельный сход. В результате проведения всех запланированных отдельных сходов формируется состав участников общего схода всего сельского округа, в котором пропорционально представлены все населенные пункты (территории города районного значения).

Количество избираемых представителей указывается в правилах, которые разрабатываются сельским акимом и утверждаются районным маслихатом. 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.

В законе определен круг вопросов на решение которых могут повлиять участники схода – это определение приоритетных задач местного сообщества и сроков их реализации, формирование на 4 года состава участников собрания местного сообщества, внесение предложений районному маслихату по вопросам местного значения, обсуждение отчетов акимов по вопросам осуществления ими функций местного самоуправления.

В собрание местного сообщества избираются делегаты, которые будут представлять интересы своего села/улицы на протяжении 4-х лет. Собрание местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее половины членов, делегированных сходом местного сообщества.

Собрание местного сообщества проводится значительно чаще, чем сход и предназначено для обсуждения текущих вопросов местного значения. Вопросы эти более специфические и их решение конкретно влияет на развитие сельского округа. На собрании в обязательном порядке должны обсуждаться следующие вопросы: рассмотрение проектов программ

развития, согласование проекта бюджета, мониторинг его исполнения, согласование кандидатур на должность акима и инициирование вопроса об освобождении акима от должности, назначение руководителей государственных организаций. Регламент проведения собрания утверждается соответствующим районным маслихатом.

Исходя из вышесказанного, чтобы начать решать текущие местные вопросы местным сообществом, необходимо избрать участников собрания местного сообщества, предварительно провести два этапа встреч, с избранием представителей:

- отдельный сход, на котором избирают представителей для участия в сходе местного сообщества;
- сход местного сообщества (фактически сход представителей), на котором обсуждаются ряд вопросов в том числе формируется состав участников собрания местного сообщества;

Участники схода и собраний вправе принимать решения. И, хотя не всегда ответ акима на предложения участников сходов и собраний подразумевает согласие, но проигнорировать предложения аким уже не сможет. Акимы вправе выразить несогласие с решением схода или собрания местного сообщества, которое разрешается путем повторного обсуждения вопросов, вызвавших такое несогласие.

Но в итоге, главная роль в принятии решений отводится представителям государственного управления. Если сельский аким и участники схода или собрания не пришли к согласию, вопрос разрешается вышестоящим акимом после его предварительного обсуждения на заседании маслихата соответствующего района. Следует отметить, что в округах, в которых проводилось исследование, не было ни одного случая несогласия акима с решением собрания местного сообщества.

Участие населения, главным образом, заключается в получении информации, обсуждении и так называемом согласовании решений через своих представители в собрании местного сообщества. Согласно закону, с местным сообществом согласовываются проекты бюджета, программы развития территорий, решения по управлению коммунальной собственностью имущества сельского округа. Собрание вправе вносить предложения по назначению руководителей государственных учреждений и организаций, финансируемых из местного бюджета и расположенных на соответствующих территориях. С собранием местного сообщества должны обсуждаться местные актуальные вопросы, проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан.

Акимы поделились своим взглядом на то, какие вопросы должны решаться ими лично без согласования с местным сообществом. Двое акимов хотели бы лично без согласования с местным населением решать все вопросы местного значения, двое упомянули аварийные ситуации, еще двое – изменение целевого назначения земельных участков и выдачу участков под строительство. По одному акиму упомянули юридические вопросы, кадровый подбор, благоустройство округа и вопросы, касающиеся непосредственной работы акимата. Обязательного согласования с населением, по мнению 5 акимов, требуют вопросы, для

которых имеются альтернативные решения, а 5 акимов считают, что важно согласовывать все вопросы местного значения. При этом только 3 акима сказали, что большинство решений они принимают после согласования с местным населением, 6 акимов принимают решения после согласования с районным акимом.

Акимы в рамках исполнения государственных функций имеют ряд полномочий по управлению округом и имуществом округа. Большинство акимов считают свои полномочия достаточными для решения проблем округа, но для лучшего управления один из акимов хотел бы иметь в штате аппарата акимата юриста.

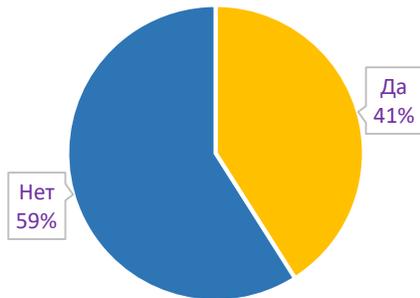
Что касается обсуждений и согласований с местным сообществом, 9 акимов указали участие в сходах как эффективный способ согласования. Четверо акимов готовы использовать для согласования любые формы встреч с населением – сходы, собрания и отчетные встречи. Только половина опрошенных акимов считают согласование с представителями – собрание местного сообщества - эффективным способом. Но только 40% опрошенных жителей считают, что местное сообщества влияет на решения акима,

30% считают обратное и столько же затруднились ответить. Позитивные изменения от деятельности собраний местного сообщества отмечают 38% опрошенных, столько же не видят никаких изменений, а 25% затрудняются ответить на этот вопрос. Население больше уверено в силах депутата маслихата, который представляет округ в районном маслихате, 70% респондентов считают, что депутат хотя бы частично может решить проблемы села, и только 16% жителей думают, что от депутата ничего не зависит.

Тем не менее, в каждом округе минимум раз в год, а то и чаще, проходили сходы по инициативе населения. Вопросы, поднимаемые на таких сходах, касались преимущественно благоустройства, водоснабжения, ремонта дорог и объектов общественного пользования, выпаса скота. Аким инициировал проведение сходов также для проведения отчетных встреч и разъяснения политик государства.

Но лишь небольшая часть населения готова активно участвовать в решении проблем сообщества. Как уже упоминалось, для оперативного решения вопросов в период между сходами участники сходов из своего состава избирают на четыре года членов собрания местного сообщества.

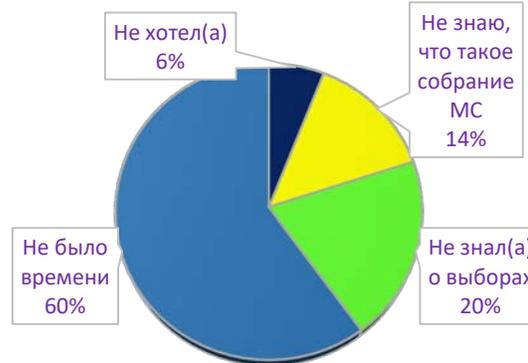
Участие в выборах делегатов в МС



В выборах своих делегатов в собрание местного сообщества участвовали 41% опрошенных. К сожалению, если только 3% местного населения среди опрошенных не знают, что такое сход, то о собрании местного сообщества не имеют понятия уже 7% респондентов. Две трети опрошенных не смогли принять участие из-за нехватки времени. Выборы делегатов проходят на сходах, о которых уведомляется за

10 дней. Сходы обычно проводятся в рабочее время. На сходе каждый может предложить кандидата из числа совершеннолетних жителей. Их кандидатуры обсуждаются во время схода, там же проходит голосование. Люди неохотно соглашались становиться участниками собрания местного сообщества, считая это обременительной общественной нагрузкой. Всего 24% респондентов заявили о готовности стать участником собрания МС, тогда как 59% категорически отказались. Нередко аким предлагает кандидатов из числа пенсионеров и бюджетных работников. И хотя собрание решает текущие вопросы округа, и его участники должны представлять интересы своих сел, 58 процентов жителей не знают своего представителя в собрании МС.

Причины неучастия в выборах делегатов



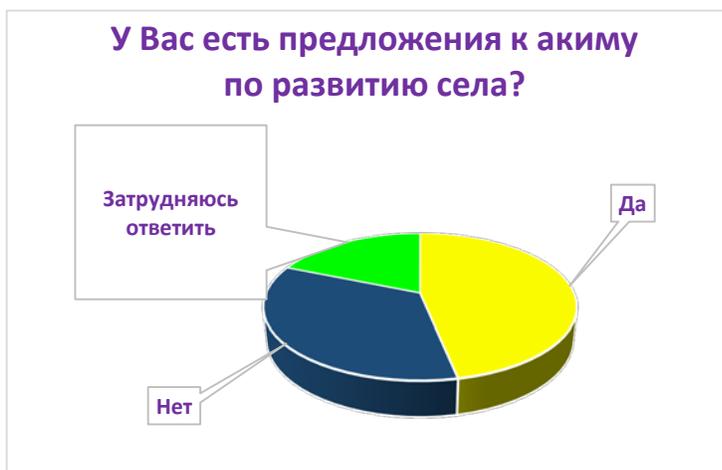
Нередко аким предлагает кандидатов из числа пенсионеров и бюджетных работников. И хотя собрание решает текущие вопросы округа, и его участники должны представлять интересы своих сел, 58 процентов жителей не знают своего представителя в собрании МС. Выяснилось также, что люди путают понятия раздельного схода, общего схода и собрания, так как и для общего схода, и для собрания местного сообщества выбираются делегаты. Кроме того, лингвистическое значение термина «собрание» несет смысловую нагрузку не только органа управления, но и встречи, что также вносит путаницу для населения.



На вопрос об участии в проведении схода 60% опрошенных ответили положительно, 37% отрицательно, из них 30% - по причине нехватки времени, так как сходы в большинстве случаев проводятся в рабочее время, и 3% респондентов не знают, что такое сход местного сообщества. Только половина опрошенных акимов сообщили, что жители с

интересом участвуют в сходах. Остальные жаловались на то, что собрать жителей достаточно сложно и иногда по этой причине даже приходится перенести дату схода.

По каждому из вопросов, определенных законом, жители могут внести аргументированные предложения, на которые аким обязан ответить. Имеют предложения по развитию сельского округа 47% опрошенных. Хотя проблемы существуют, 34% не имеют предложений, а почти 20% затрудняются ответить, и это сигнализирует о пассивности населения и недоверии к власти.



Этот вывод подчеркивают ответы на следующий вопрос –«Пытались ли Вы внести акиму свое предложение?»



Почти половина респондентов вносили свои предложения акиму, а 41% предпочли оставить мнение при себе. При внесении предложений в 85% случаев они были приняты. Жителей сел больше всего волнуют проблемы выпаса скота, водоснабжения, благоустройства села, состояние и ремонт дорог. В половине случаев эти вопросы вошли в план развития сельского округа.

В целом ответы показывают, что сельские жители хоть и относятся позитивно к идее местного самоуправления, но при этом не используют имеющихся возможностей, либо не знают о них.

Практические механизмы участия граждан в местном самоуправлении – сходы и собрания местных сообществ - ограничены согласованием решений. В согласовании на общем сходе и собрании обычно участвуют делегаты сел, улиц, но жители пока не готовы брать на себя обязательства по участию в сходах и собраниях на долгосрочный период, и нередко роль делегатов выполняют люди, предложенные акимом. Но и в случае разногласий между местным сообществом и сельским акимом итоговое решение остается за районным акимом и маслихатом. Население нередко не видит результатов от своей активности, не понимает связи между своим участием и изменениями в округе, либо результаты не удовлетворяют население в достаточной мере. Это усугубляется плохой информированностью и даже незнанием населения о возможностях и механизмах участия

Основные причины пассивности местного населения:

1. Неверие в то, что усилия влияют на процесс принятия решений.
2. Отсутствие практического опыта участия в управлении.
3. Отсутствие необходимых знаний.
4. Отсутствие или недостаточные результаты проявленной активности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты исследования демонстрируют, что активность населения, хоть несколько и выросла с начала реализации Концепции развития МСУ, но остается на низком уровне. Кроме того, активность не переросла в информированную активность, когда люди эффективно используют предлагаемые законодательством инструменты. Это приводит к неэффективности уже действующих гражданских институтов – собраний местного сообщества, мониторинга за расходованием бюджетных средств, работы территориальных советов местного самоуправления.

Необходимость развития общественного участия не вызывает сомнения. Однако для самих жителей формы участия по-прежнему малопонятны и не вполне доступны. Между тем, именно активное участие жителей в управлении является условием устойчивого развития территории. Самыми эффективными программами являются те, принятие которых происходит при непосредственном участии представителей всех слоев общества – бизнеса, власти, некоммерческого сектора. Процесс участия граждан в обсуждении - значит гораздо больше, чем окончательное принятие решения депутатами об утверждении программы.

Для эффективного проведения реформы и расширения участия граждан в ее реализации необходимо проводить обучение или предоставлять консультативную помощь местным сообществам. Обучение граждан и специалистов акиматов, непосредственно взаимодействующих с местным сообществом будет в значительной мере способствовать эффективному внедрению института местного самоуправления и расширения участия населения в обсуждении и решении вопросов местного значения.

Для информированного участия местные жители должны иметь возможность знакомиться с документами, поэтому необходимо обеспечить максимальный общественный доступ к документации, связанной с жизнью округа: 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, на сайтах округов, а также предоставить на бумажных носителях активу каждого села/улицы, чтобы любой житель легко мог ознакомиться с документами.

Для наилучшего взаимодействия между населением и акимами необходимо обеспечить участие населения в выборах акимов, в частности необходимо предоставить право полноценно участвовать как минимум на одном из двух этапов выборов: выдвижении и/или голосовании.

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. Для этого необходимо четко разграничить вопросы местного государственного управления и местного самоуправления; разработать и внести в законодательство механизмы согласования решений акимов с местным сообществом, в которых приоритетными являются решения местных сообществ.